



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Sede Amministrativa: Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali – (SPGI)

Scuola di dottorato di ricerca in Diritto Internazionale, Diritto Privato e Diritto del Lavoro – Ciclo XXVI°

“LA PROMOZIONE DELL’OCCUPAZIONE”

Direttore della Scuola : Ch.ma Prof.ssa Manuela Mantovani

Supervisore :Ch.ma Prof.ssa Marina Brollo

Dottoranda :Carmela Garofalo

INDICE

Introduzione pag. 1

Capitolo Primo

La politica sociale dell'Unione Europea

Premessa	11
1. La prima fase (1957- 1997)	17
1.1. Il Trattato di Roma	17
1.2. Dalla risoluzione del 21 gennaio 1974 all'atto unico	23
1.3. La Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori	27
1.4. Il Trattato di Maastricht e l'Accordo sulla Politica Sociale (APS)	29
2. La seconda fase: Il Trattato di Amsterdam	35
2.1. Le nuove basi giuridiche sociali	43
2.2. L'integrazione dell'Accordo sulla Politica Sociale nel Trattato di Amsterdam	48
2.3. Struttura del nuovo titolo sull'occupazione: competenze e poteri delle istituzioni comunitarie	57
2.4. Il varo della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO): il processo di Lussemburgo del 20/21 novembre 1997	61
3. La terza fase: Il Consiglio Europeo straordinario di Lisbona del 23 – 24 marzo 2000	70
3.1. Il Metodo Aperto di Coordinamento (MAC)	74
4. La quarta fase: Il rilancio della Strategia di Lisbona	81
4.1. Gli Orientamenti integrati	88
4.1.1. Il primo ciclo (2005-2008)	88
4.1.2. Il secondo ciclo (2008-2010)	92
5. La crisi finanziaria e la Strategia di Lisbona	93
6. La quinta fase: Europa 2020	97
7. <i>The European Youth Guarantee</i>	110
8. L'aderenza della politica italiana alla politica sociale europea	116
8.1 Prima fase: Il quinquennio dal 2000 al 2005	117
8.2. La seconda fase: il biennio 2006-2008	123
8.3. La terza fase: il biennio 2009-2010 e la crisi economica mondiale	128
8.4. L'evoluzione della <i>flexicurity</i> nella normativa europea ed italiana	130
8.5. Europa 2020 e il Piano triennale del lavoro italiano 2010-2012	138
8.5.1. La prima linea di azione: la lotta all'illegalità	143
8.5.2. La seconda linea di azione: l'incontro tra domanda e offerta di lavoro	144
8.6. La corrispondenza tra le autorità europee e quelle italiane	146
8.7 La legge n. 92/2012 (c.d. Riforma Fornero)	153

Capitolo Secondo

Le politiche per il lavoro

Premessa pag. 162

*Parte prima
I livelli essenziali.*

1. Uno sguardo al passato	169
2. Il diritto sociale al lavoro ed i livelli essenziali concernenti le prestazioni erogate dai servizi per l'impiego alla luce della legge Fornero	183
3. Politiche attive del lavoro e livelli essenziali delle prestazioni (lep): le finalità della modifica della rubrica dell'art. 3, d.lgs. n. 181/2000	190
4. L'unificazione della nozione di disoccupazione e la diversificazione delle misure di politiche attive per il lavoro alla luce della l. n. 92/2012	197
5. La condizionalità e l'art. 4, comma 2, Cost.	203
6. Il sistema sanzionatorio a carico del lavoratore non proattivo	209
7. Una rilettura della legislazione regionale in tema di servizi per l'impiego e politiche attive per lavoro alla luce della legge Fornero	212
8. La conservazione e la perdita dello stato di disoccupazione tra legislazione nazionale e regionale: le nozioni di offerta di lavoro congrua	214
9. La sospensione dello stato di disoccupazione	232
10. Precarietà (dis)occupazionale e legislazione regionale: "morte" e "resurrezione" dell'art. 4, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 181/2000	234
11. Tempi di attuazione e pretensività dei LEP: quale tipo di responsabilità?	239
12. Tempi di erogazione delle misure di politiche attive per lavoro e pretensività: responsabilità amministrativa?	244
13. Il controllo sulla congruità delle misure di politiche attive per lavoro	250
14. Il finanziamento delle politiche attive per lavoro su base premiale	252
15. Gestione del collocamento dei disabili e vigilanza: un momento di crisi in via di superamento	255

Parte seconda

Le politiche attive del lavoro alla luce della riforma Fornero

16. Il colloquio di orientamento	257
17. I tirocini formativi	263
17.1. Premessa	263
17.2. Il quadro europeo	265
17.3. Il quadro nazionale e la normativa regionale di recepimento	271
17.4. Osservazioni conclusive	301
18. L'apprendimento permanente	304
Conclusioni	310

Capitolo Terzo

Le politiche per l'occupazione

Premessa	pag. 314
----------	----------

Parte prima

la normativa di carattere generale

1. Il quadro comunitario (ora dell'Unione Europea)	320
1.1. Le regole del Trattato (artt. 107-109 TFUE): il divieto degli aiuti di stato alle imprese e la tutela della concorrenza	320
1.2. La disciplina (discrezionale) adottata dalla Commissione	331
1.3. La disciplina (vincolata) adottata dalla Commissione	333
1.4. La disciplina in tema di aiuti a favore dell'occupazione	334
1.4.1. Il regolamento CE n. 2204/2002	334

1.4.2. Il regolamento CE n. 800/2008	339
2. Le regole generali: individuazione del problema	343
3. Il quadro normativo esistente	350
4. Le condizioni per l'accesso	351
4.1. Incentivi alle assunzioni e tutela dei lavoratori: dalla clausola sociale all'obbligo legale	351
4.1.1. L'applicazione della contrattazione collettiva	351
4.1.2. Il rispetto degli «altri obblighi di legge»	360
4.2. Il documento unico di regolarità contributiva (DURC)	363
5. Le condizioni ostative	365
5.1. Le assunzioni di lavoratori aventi diritto di precedenza	366
5.2. Le assunzioni in violazione del diritto di precedenza	372
5.3. Le assunzioni da parte di datori di lavoro e utilizzatori presso i quali sono in atto sospensioni dell'attività lavorativa per crisi o riorganizzazione	373
5.4. La coincidenza degli assetti proprietari e i rapporti di collegamento o controllo	376
5.5. La dichiarazione mendace di insussistenza delle condizioni ostative: falsa dichiarazione o truffa?	379
5.6. Il mancato rimborso di aiuti di stato illegittimi	381
5.7. L'impresa in difficoltà	382
5.8. L'inoltro tardivo delle comunicazioni obbligatorie	382
6. Il diritto e la durata degli incentivi	385
7. L'appartenenza alle categorie svantaggiate	387

Parte seconda
Le varie tipologie di incentivi

Sezione prima: la tutela dei disoccupati pag. 389

8. La ricollocazione dei disoccupati di lunga durata	389
9. La ricollocazione dei lavoratori in mobilità	394
10. Assunzione di lavoratori in CIGS da almeno tre mesi	402
11. Il contratto di reinserimento	403
12. La ricollocazione dei percettori di ASpI	406
12.1. (segue) in attività di lavoro subordinato	406
12.2. (segue) in attività di lavoro autonomo	408
13. L'incentivo economico per l'assunzione dei lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo	411
14. Il credito di imposta per la creazione di occupazione stabile nel Mezzogiorno	412

Sezione seconda: il sostegno alle donne e ai lavoratori anziani

15. La ricollocazione degli ultra cinquantenni e delle donne precarie	415
16. Le azioni positive per l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro delle donne, ovvero per lo sviluppo e il consolidamento dell'imprenditorialità femminile	419
17. L'incentivo per le assunzioni a tempo determinato per sostituzione di lavoratrice madre	420

Sezione terza: il sostegno all'occupazione giovanile

18. Il pacchetto giovani	422
18.1. (segue) nel d.l. n. 201/2011 conv. in l. n. 214/2011	422
18.2. (segue) nel d.l. n. 76/2013 conv. in l. n. 99/2013	425
18.2.1. Gli incentivi per nuove assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori giovani	426
18.2.2. Gli interventi straordinari per favorire l'occupazione specie giovanile	430
18.2.3. L'introduzione della Carta per l'inclusione	432
18.2.4. Le misure specifiche per favorire l'ingresso dei giovani professionisti nel mercato del lavoro e delle professioni	434
18.3. Le agevolazioni per l'assunzione dei giovani genitori	435

Sezione quarta: il sostegno agli altri svantaggiati

19. Il collocamento mirato dei disabili: le agevolazioni tramite fondo nazionale disabili	437
20. Il reinserimento dei soggetti in esecuzione penale	445
21. La ricollocazione dei soggetti svantaggiati tramite somministrazione	448
Osservazioni conclusive	451
Bibliografia	459

Introduzione

La presente ricerca è finalizzata a ricostruire il modello italiano di promozione dell'occupazione e a verificare se esso possa ritenersi compatibile con quello delineato a livello europeo.

In tale prospettiva, occorrerà analizzare innanzitutto le modalità con cui l'Unione europea ha cercato di affrontare il problema dell'occupazione nel corso del processo di integrazione degli Stati membri; solo ripercorrendo le tappe fondamentali dell'evoluzione della politica sociale dell'Unione, possono comprendersi gli interventi e le misure adottate dal nostro legislatore per promuovere l'occupazione.

Pur se la piena occupazione è stata tra gli obiettivi principali della Comunità europea già dal Trattato di Roma, solo nel 1997, con il Trattato di Amsterdam, la «promozione dell'occupazione» è entrata a far parte ufficialmente degli obiettivi dell'Unione europea, diventando questione di interesse comune. Viene, così, varata la Strategia europea per l'occupazione (c.d. SEO), creando un terreno comune, per gli Stati membri e la Commissione, per l'individuazione e il raggiungimento dell'obiettivo comune della creazione di nuovi e migliori posti di lavoro, attraverso il *metodo di coordinamento aperto* (c.d. MAC) e lo scambio di *best practices*.

La SEO, attraverso il MAC, ha impegnato l'Unione europea e gli Stati membri a definire un insieme di politiche per l'occupazione e a stabilire l'*iter* di programmazione e verifica basato sulla presentazione degli Orientamenti del Consiglio dei Ministri europei in materia di occupazione (*Guidelines*), cui fanno seguito i Piani di azione nazionale (*National Action Plan*), elaborati da ciascuno Stato membro.

Con la Strategia di Lisbona, nel 2000, è stata introdotta la cd. metodologia di gestione per obiettivi, la quale prevede una progressiva elaborazione di indicatori statistici, concordati tra la Commissione e gli

Stati membri, al fine di ottenere dati «realmente confrontabili tra loro» e permettere di misurare in maniera concreta risultati ed obiettivi.

La SEO e la Strategia di Lisbona, si servono di quattro strumenti di *policy*: gli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (presentati insieme agli Orientamenti per la politica macroeconomica e microeconomica dell'Unione europea per un periodo di tre anni); i Programmi di riforma nazionali (PNR); la Relazione annuale della Commissione sulla crescita e l'occupazione, che analizza i 27 nuovi Programmi nazionali di riforma presentati dagli Stati membri; eventuali raccomandazioni adottate dal Consiglio.

Con il Consiglio di primavera del 2005, la Strategia di Lisbona è stata riorganizzata in cicli triennali, rafforzando la compartecipazione e il senso di responsabilità, ma stabilendo una netta distinzione tra le riforme che gli Stati membri devono intraprendere e le riforme per le quali la Comunità deve assumere il ruolo di guida. A tal fine il Consiglio ha approvato un insieme di orientamenti integrati con lo scopo di indicare agli Stati membri come procedere alle riforme nazionali, che rappresentano lo strumento politico principale per lo sviluppo e per l'attuazione della Strategia di Lisbona.

Se la Strategia europea per l'occupazione ha svolto un ruolo essenziale nel sostegno all'adozione delle politiche attive del lavoro volte a rafforzare l'occupabilità e a prevenire il rischio di disoccupazione, la Strategia di Lisbona si è connotata per aver spostato l'accento sulle politiche di miglioramento della qualità del capitale umano con particolare attenzione alle potenzialità di adattamento del sistema imprese e dei lavoratori alle sfide poste dalla pressione della competitività internazionale e a quelle dell'innovazione tecnologica.

Tuttavia le prospettive economiche hanno subito un'alterazione drammatica nel corso della seconda metà del 2008, a causa della crisi che ha colpito soprattutto il settore finanziario e quello del credito.

Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione di lanciare «Europa 2020», la strategia per l'occupazione per il decennio 2010-2020. Una strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggior coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave nei quali occorre intervenire, per incentivare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività europei. A tal fine occorre far riferimento agli «Orientamenti integrati di Europa 2020», i quali costituiscono traguardi comuni sui quali deve fondarsi l'azione degli Stati membri e dell'Unione e, sulla base dei quali, gli Stati membri definiscono i propri obiettivi nazionali.

L'analisi storico-evolutiva della politica comunitaria, ora europea, in tema di occupazione tenta di cogliere gli elementi della faticosa affermazione di un modello sociale europeo, tutt'ora avvolto da un alone di indeterminatezza, di ambiguità, e soprattutto caratterizzato da un approccio di cooperazione *soft* e progressiva che se da una parte influenza la condotta degli Stati membri, dall'altro non crea diritti e obblighi giuridici, con la conseguente mancanza di certezza sui suoi effetti e di assenza di controllo giudiziario.

Spostando l'analisi al versante nazionale, le proiezioni relative ad «Europa 2020» vedono il Paese in una posizione di grave difficoltà, nel contesto internazionale e comparato, rispetto alle prospettive demografiche, occupazionali e di crescita. Si prevede, in particolare, una forte carenza di competenze elevate e intermedie legate ai nuovi lavori ed un disallineamento complessivo della offerta formativa rispetto alle richieste del mercato del lavoro. I già precari equilibri del mercato del lavoro e del sistema previdenziale saranno sempre più compromessi

dall'invecchiamento della popolazione e dagli squilibri territoriali che produrranno, anche nei prossimi anni, un aumento della pressione migratoria e un progressivo inurbamento¹.

Ragionando in termini di incremento dell'occupazione, dei vari provvedimenti in materia di mercato del lavoro succedutisi nel nostro ordinamento (partendo da metà degli anni '90 si fa riferimento alla l. n. 196/1997 - c.d. pacchetto Treu - , alla legge n. 30/2003 – c.d. legge Biagi - e più di recente alla l. n. 92/2012 – c.d. Riforma Fornero), si sostiene in modo pressoché unanime che non è la legge che può produrre posti di lavoro, bensì l'avvio di nuove attività produttive o l'espansione di quelle già esistenti². Ciò non significa però che il potere politico, centrale o periferico, sia totalmente tagliato fuori da tale dinamica (v. art. 4, comma 1, Cost.), potendosi influire su di essa con adeguate politiche per il lavoro da un lato e per l'occupazione dall'altro lato (con le prime può incidere sull'offerta di lavoro, con le seconde sulla domanda)³.

Il sistema italiano di promozione dell'occupazione , all'interno della prefigurata cornice europea, si regge sulle due gambe delle politiche del lavoro, che incidono sull'offerta, e delle politiche per l'occupazione, che agiscono sul lato della domanda, influenzate profondamente dalle novità introdotte dalla l. 92/2012 e dalla correlata legislazione regionale.

Con riferimento alle politiche del lavoro, compatibilmente con gli orientamenti in materia di occupazione adottati nel quadro, dapprima della Strategia europea per l'occupazione, e da ultimo della Strategia Europa 2020, finalizzati all'armonizzazione delle politiche del lavoro dei vari Paesi membri, in modo da creare migliori e maggiori posti di lavoro, parte rilevante di esse sono costituite dalle politiche attive [*Active Labour Market Policy (Almp)*], ovvero tutti quei servizi o misure utili ad

¹ Cfr. Italia 2020 – Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro; 23 settembre 2009.

² Treu, 2000.

³ Garofalo D., 2004a.

adattare le caratteristiche dell'offerta di lavoro alla domanda di lavoro con l'obiettivo di promuovere l'occupazione attraverso il miglioramento dell'occupabilità dei lavoratori e dei disoccupati.

Può sostenersi che in Italia ad un iniziale periodo di particolare attenzione verso l'occupabilità, ne è seguito un altro nel quale l'attenzione si è spostata sull'adattabilità (puntando sulla moltiplicazione degli strumenti di ingresso nel mercato del lavoro), fino ad arrivare all'ultima riforma del mercato del lavoro (l. 92/2012), che ha voluto recuperare ed incrementare il ruolo dei servizi per l'impiego, ritenuti i principali attori in grado di favorire l'occupabilità dei soggetti che devono essere inseriti o reinseriti nel mercato del lavoro, modificando decisamente l'impostazione del rapporto che si crea tra questi ultimi e gli utenti, specie se percettori di trattamenti di disoccupazione.

Nell'articolato legislativo della Riforma Fornero sono individuabili tre macro aree di intervento: la prima riguarda i servizi per l'impiego e la politica attiva del lavoro; la seconda ricomprende la formazione professionale (*rectius* apprendimento permanente) e i tirocini di formazione e di orientamento; la terza ed ultima afferisce agli incentivi alle assunzioni

Ciò che sembra essere stato rivitalizzato è l'interesse verso i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego, da un punto di vista non solo puramente formale, quanto sostanziale, come dimostrano le modifiche al contenuto degli artt. 3 e 4, d.lgs. n. 181/2000 e la neo-condizionalità di cui all'art. 4, commi 40 ss., l. n. 92/2012.

In questa logica la l. n. 92/2012 sembra contare molto sui servizi per l'impiego, addirittura aumentando il carico di prestazioni essenziali e procedendo ad una responsabilizzazione degli enti territoriali coinvolti nella soluzione della grave crisi occupazionale, nella speranza che si

possano raggiungere obiettivi di crescita ed implementazione dell'occupabilità.

Rispetto al passato è mutato l'approccio del legislatore statale al decentramento, poiché piuttosto che trasferire quote di sovranità e di competenze alle Regioni, chiamate a gestire in esclusiva i servizi formativi e per l'impiego, esso sembra voler caricare queste ultime solo di responsabilità, imponendo dettagliati livelli essenziali delle prestazioni ma a costo zero.

Per tali motivi, muovendosi lungo le coordinate fissate dalla Riforma Fornero, è necessaria una valutazione degli effetti che la determinazione da parte del legislatore statale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego produrrà sull'operato delle Regioni, ivi compresi i possibili profili di responsabilità in capo a quelle inadempienti, attesa la persistente assenza di qualsiasi prescrizione legislativa concernente la giustiziabilità dei casi di mancata o inefficace prestazione di politica attiva.

Per fare questo si deve procedere ad una rilettura della normativa regionale in tema di mercato del lavoro, per la gran parte antecedente al 2012, onde verificarne la perdurante idoneità a disciplinare la politica attiva. Oggetto di analisi saranno gli strumenti di politica attiva quali la "condizionalità", la nozione di offerta di lavoro "congrua", la sospensione dello stato di disoccupazione, le tipologie di prestazioni che i Servizi per l'impiego devono offrire ai disoccupati.

Analizzando le misure di politica attiva del lavoro, che i servizi per l'impiego devono somministrare all'utenza composta da inoccupati e disoccupati, compresi quelli beneficiari di ammortizzatori sociali, si evince, altresì, una decisa valorizzazione da parte del legislatore delle classiche tre misure dell'orientamento, della formazione, riferita anche alla ricerca di occupazione, e dell'inserimento lavorativo che emerge

anche dall'analisi dei criteri direttivi che la l. n. 92/2012 ha aggiunto nella norma delega (nuovamente scaduta) sul riordino dei servizi per l'impiego (art. 4, comma 48).

Confrontando queste misure di politica attiva del lavoro con gli obiettivi affidati ai tirocini, nelle tre tipologie previste dalla Linee guida adottate con l'Accordo in Conferenza Permanente 24 gennaio 2013 e recepite dalla legislazioni regionali, emerge una pressoché totale coincidenza, potendosi anche ipotizzare che il debito di prestazione gravante sui servizi per l'impiego possa essere totalmente e idoneamente assolto attraverso i tirocini, divenuto lo strumento di politica attiva per eccellenza.

Tuttavia l'accesso al mercato del lavoro non può essere agevolato solo attraverso misure di politica (attiva) per il lavoro, ma occorre intervenire anche su un altro versante e cioè quello delle politiche per l'occupazione. Infatti, la seconda gamba sulla quale cammina il sistema italiano di promozione dell'occupazione è la politica per l'occupazione ovvero tutte le misure o interventi idonei a sollecitare la domanda di lavoro, facendo emergere quella latente o creandone di nuova, specie in alcuni settori deboli dell'economia (PMI). In quest'ultima direzione vanno gli incentivi per sostenere nuovi investimenti, a condizione che creino nuovi posti di lavoro (c.d. effetto incrementale); nella prima, gli incentivi che prescindono da nuovi investimenti, finalizzati, come detto, a far emergere l'occupazione latente.

Il sistema di incentivi all'assunzione sconta l'estrema frammentarietà del quadro normativo di riferimento, creatosi non in base ad un disegno organico, ma in modo contingente. Ciò ha determinato l'assenza di regole di carattere generale in grado di conferire certezza in ordine alle agevolazione fruibili da parte delle imprese, anche per la scarsa aderenza

della eterogenea disciplina interna rispetto alle regole presenti a livello europeo.

Si tratta di una serie di misure che nel nostro ordinamento non hanno mai trovato una sistemazione organica in quanto sensibili alle tensioni occupazionali ed alle risorse finanziarie disponibili. Inoltre, sul sistema di incentivi all'assunzione esercita un forte condizionamento l'obbligo per il nostro Paese di rispettare i vincoli posti dal Trattato per il Funzionamento dell'Unione Europea a carico degli Stati membri a tutela della libera concorrenza, pena, in caso di violazione, la sottoposizione alla procedura di infrazione con obbligo per lo Stato inadempiente di effettuare il recupero delle agevolazioni in contrasto con i vincoli comunitari.

Invero, tentativi di sistematizzare la materia non sono mancati, basti pensare alla delega che più volte il legislatore ha conferito al Governo per riordinare gli incentivi all'occupazione, a partire da quella contenuta nella l. n. 144/1999⁴, per terminare con quella prevista nella l. n. 247/2007⁵ e reiterata con la l. n. 183/2010⁶, inattuata per scadenza del termine, pur se una parziale esecuzione della stessa è rinvenibile nella legge n. 92/2012⁷.

Colpisce negativamente l'atteggiamento inerte del legislatore delegato, se si considera che sia la riforma che il riordino non comportavano alcun impegno di spesa per lo Stato, preferendosi continuare a legiferare in modo caotico.

Avvertito il limite di tale approccio, nasce l'esigenza di coniugare pragmatismo e sistematicità.

⁴ Vedi l'art. 45, comma 1, l. n. 144/1999. In dottrina v. Garofalo D., 1999.

⁵ Vedi l'art. 1, commi 30, l. n. 247/2007, nonché il successivo comma 32, la cui lett.d) è stata abrogata dall'art. 39, comma 10, d.l. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008. In dottrina v. Garofalo D., 2007 e Filì, 2008.

⁶ Vedi l'art. 46, comma 1, lett. b), l. n. 183/2010. In argomento v. Filì, 2011.

⁷ Vedi art. 4, commi 12 – 15, l. n. 92/2012, su cui v. Olivieri A., 2013b.

In questa logica il primo passo non può che essere quello della ricognizione delle fonti, al primo livello analizzando i provvedimenti di natura regolamentare che tracciano il sentiero dell'Aiuto di Stato consentito, quello cioè che può derogare al generale divieto sancito dall'art. 107, punto 1, TFUE e che delineano la nozione di soggetto svantaggiato destinatario degli incentivi all'occupazione.

Al secondo livello di indagine v'è l'abbondante materiale normativo di rango statale, connotato da frammentarietà ed asistematicità, non dissimilmente da quello, più noto, in tema di ammortizzatori sociali: del resto non è un caso che tutti i disegni di legge e le leggi che prevedono la delega per la riforma di quest'ultimi, la prevedano anche per gli incentivi all'occupazione. In un settore del diritto nel quale impera sovrano il contingente non possono trascurarsi le fonti amministrativa (decreti ministeriali e circolari) e giurisprudenziale, chiamate sovente a colmare le lacune della fonte legale, con un atteggiamento spesso "pretorio", attingendo al giudizio che tanti anni fa Giovanni Tarello formulò sulla giurisprudenza in tema di sciopero⁸.

⁸ Tarello, 1967.

Capitolo Primo

La politica sociale dell'Unione Europea

SOMMARIO: Premessa. – 1. La prima fase (1957- 1997). – 1.1. Il Trattato di Roma. – 1.2. Dalla risoluzione del 21 gennaio 1974 all'Atto unico. – 1.3. La Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. – 1.4. Il Trattato di Maastricht e l'Accordo sulla Politica Sociale (APS). – 2. La seconda fase: Il Trattato di Amsterdam. – 2.1. Le nuove basi giuridiche sociali. – 2.2. L'integrazione dell'Accordo sulla Politica Sociale nel Trattato di Amsterdam. – 2.3. Struttura del nuovo titolo sull'occupazione: competenze e poteri delle istituzioni comunitarie. – 2.4. Il varo della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO): il processo di Lussemburgo del 20/21 novembre 1997. – 3. La terza fase: Il Consiglio Europeo straordinario di Lisbona del 23 – 24 marzo 2000. – 3.1. Il Metodo Aperto di Coordinamento (MAC). – 4. La quarta fase: Il rilancio della Strategia di Lisbona. – 4.1. Gli Orientamenti integrati. – 4.1.1. Il primo ciclo (2005-2008). – 4.1.2. Il secondo ciclo (2008-2010). – 5. La crisi finanziaria e la Strategia di Lisbona. – 6. La quinta fase: Europa 2020. – 7. The *European Youth Guarantee*. – 8. L'aderenza della politica italiana alla politica sociale europea. – 8.1 La prima fase: il quinquennio dal 2000 al 2005. – 8.2. La seconda fase: il biennio 2006-2008. – 8.3. La terza fase: il biennio 2009-2010 e la crisi economica mondiale. – 8.4. L'evoluzione della *flexicurity* nella normativa europea ed italiana. – 8.5. Europa 2020 e il Piano triennale del lavoro italiano 2010-2012. – 8.5.1. La prima linea di azione: la lotta all'illegalità. – 8.5.2. La seconda linea di azione: l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. – 8.6. La corrispondenza tra le autorità europee e quelle italiane. – 8.7 La legge n. 92/2012 (c.d. Riforma Fornero)

Premessa

Pur essendo di competenza degli Stati membri, la politica dell'occupazione rappresenta ormai una questione di interesse europeo, tanto che di fronte all'iniziale assenza di iniziativa comunitaria e al fallimento delle politiche interne, che ha condotto la dottrina a parlare di «frigidità sociale» della politica comunitaria in materia di occupazione⁹, l'Unione Europea ha deciso di munirsi di una vera e propria strategia per l'occupazione.

Con il Trattato di Amsterdam, gli Stati membri dell'Unione Europea hanno riconosciuto che l'occupazione deve essere considerata una questione di interesse comune e, inserendo nel Trattato un nuovo titolo

⁹ V. Mancini, 1988, 26.

specifico sulla materia, hanno fissato l'obiettivo di un elevato livello di occupazione rafforzando la cooperazione tra Stati membri e prevedendo linee direttrici comuni¹⁰. Da quel momento, dunque, l'Unione Europea dispone di uno strumento normativo che permette di coordinare le politiche nazionali sull'occupazione all'interno di una strategia comune, ideata anche per fornire un sostegno alle azioni degli Stati membri e, in caso di necessità, completarle¹¹. Inoltre, l'occupazione è divenuta parte delle politiche europee, e quindi deve essere tenuta in considerazione all'interno di ogni azione intrapresa dall'Unione europea¹².

Nel 2000, poi, il Consiglio europeo di Lisbona ha definito meglio la Strategia europea per l'occupazione, in risposta alle sfide della globalizzazione e dell'invecchiamento della popolazione. L'obiettivo della strategia era quello di realizzare, entro il 2010, «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale, nel rispetto dell'ambiente». Alla base di una tale iniziativa vi era la presa di coscienza del fatto che, per migliorare il proprio tenore di vita e per mantenere il proprio modello sociale unico, l'Unione europea doveva incrementare la produttività e la competitività per far fronte ad una concorrenza mondiale sempre più agguerrita, ai cambiamenti tecnologici e all'invecchiamento della popolazione.

È risultato chiaro che il programma di riforme non poteva essere perseguito solo a livello di Unione (come era accaduto, ad esempio, per il programma del mercato unico del 1992), ma che occorresse una stretta cooperazione tra l'Unione Europea e gli Stati membri. Il programma, inoltre, rifletteva, per la prima volta, la consapevolezza che le economie

¹⁰ Cfr. Arrigo, 1998a.

¹¹ Cfr. Biagi, 1998.

¹² Guizzi, 2002.

degli Stati membri sono intrinsecamente legate tra loro e che l'azione (o l'inazione) di uno Stato membro ha notevoli conseguenze sull'insieme dell'Unione europea.

Lo strumento individuato dal Consiglio europeo per attuare tale strategia è stato il «metodo aperto di coordinamento» (MAC)¹³, attraverso cui si cercava di ottenere un comportamento desiderato da parte degli Stati membri, qualificabile come una “sanzione informale”, ed un adattamento delle diverse politiche nazionali a *standards* comuni, così da creare una convergenza politica ricorrendo non a strumenti di natura vincolante ma alla c.d. *soft laws*¹⁴, considerata l'estrema difficoltà pratica e la scarsa volontà politica di armonizzare normativamente i sistemi nazionali di protezione sociale, viste le enormi differenze economiche, politiche e culturali intercorrenti tra gli stessi¹⁵.

La strategia originaria, però, ha gradualmente assunto una struttura eccessivamente complessa, con finalità e azioni multiple e con una ripartizione poco chiara delle responsabilità e dei compiti, soprattutto tra l'UE e gli Stati membri. Per tale motivo, si è reso necessario nel 2005, previo un riesame intermedio, un rilancio della strategia di Lisbona, incentrata sulla crescita e l'occupazione, prevedendosi una graduazione degli obiettivi. È stata inoltre posta in essere una nuova struttura di gestione, basata su un partenariato tra Stati membri e istituzioni dell'UE; infine sono state perfezionate le procedure di esecuzione e coinvolta più direttamente la Commissione nel perseguimento dell'obiettivo. In particolare, sono stati individuati due obiettivi centrali: la crescita economica e l'occupazione. Per il perseguimento di questi obiettivi, i Capi di Stato e di Governo hanno approvato gli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione 2005-2008 sulla base dei quali, ciascuno

¹³ Dell'Aringa, 2003.

¹⁴ Bano, 2003, 54 ss.

¹⁵ Kenner, 1999.

Stato membro è stato chiamato a redigere entro il 15 ottobre 2005 un Piano nazionale per la crescita e l'occupazione su base triennale (2005-2008), indicandosi le riforme e le altre misure di competenza nazionale necessarie ad avvicinarsi agli obiettivi della Strategia di Lisbona.

Aggiornati ogni tre anni, gli orientamenti integrati sono stati la base dei Programmi nazionali di riforma, redatti dagli Stati membri, come complemento ai programmi nazionali.

Il rinnovo nel 2005 della Strategia ha certamente contribuito a chiarirne la portata e le finalità. In particolare, la definizione di 4 settori prioritari (ricerca e innovazione, investimento nel capitale umano/modernizzazione del mercato del lavoro, sviluppo del potenziale delle imprese, in particolare delle PMI, e energia/cambiamento climatico) è stato un importante passo avanti per una più chiara definizione degli obiettivi sui quali concentrarsi.

In tutti gli Stati membri, e dunque anche in Italia, questi temi hanno occupato i primi posti delle agende politiche, a dimostrazione della capacità della strategia di Lisbona di definire i programmi di riforme per la promozione dell'occupazione e la lotta contro la disoccupazione. Si ricorda, ad esempio, il successo del concetto di *flexicurity*¹⁶, che mostra come la Strategia di Lisbona sia stata in grado di suscitare un vasto dibattito politico e di produrre soluzioni accettabili anche se, in molti casi, non seguite da opportune misure; ancora, può richiamarsi il ruolo fondamentale attribuito alla formazione al fine di accrescere l'occupazione; lo stesso dicasi per gli inviti rivolti agli Stati membri di riformare in maniera strutturale i propri mercati del lavoro, dando maggior impulso alle politiche attive e prevedendo misure volte all'inserimento o reinserimento delle categorie di soggetti svantaggiati, per combattere l'esclusione sociale e rafforzare la lotta contro la povertà.

¹⁶ Su cui v. Treu, 2000, 508.

La Strategia si è inoltre dimostrata sufficientemente flessibile e dinamica, in grado di adattarsi alle nuove sfide e alle nuove priorità che si sono via via delineate (ad esempio l'energia e il cambiamento climatico) e di assorbire, senza grandi problemi, i nuovi Stati membri quando l'Unione si è allargata.

Nel marzo del 2008, durante il Consiglio Europeo di Bruxelles, è stato proposto il nuovo Programma comunitario di Lisbona e avviato il secondo ciclo triennale della Strategia. Sono stati riconfermati gli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2008-2010) e i quattro settori prioritari di azione: investire nelle persone e modernizzare i mercati del lavoro, investire nella conoscenza e nell'innovazione, liberare il potenziale delle imprese in particolare delle PMI, far fronte ai cambiamenti climatici ed energetici.

L'esperienza, tuttavia, ha dimostrato che le priorità definite dagli orientamenti non erano sufficientemente chiare e che i collegamenti tra di essi non erano abbastanza forti, il che ne ha limitato l'impatto sull'elaborazione delle politiche nazionali.

Nel frattempo la crisi finanziaria ed economica, iniziata nel 2008, ha provocato pesanti perdite di posti di lavoro e di produzione potenziale e un gravissimo deterioramento delle finanze pubbliche.

Per questi motivi è stata adottata la Strategia Europa 2020, e cioè la nuova agenda dell'Europa che ha preso il posto della Strategia di Lisbona¹⁷.

Con Europa 2020 vengono fissati i cinque obiettivi da cui si evince quali sono i traguardi che l'UE dovrebbe raggiungere entro il 2020 e in base ai quali saranno valutati i progressi compiuti dagli Stati membri.

Con la nuova Strategia, si punta, inoltre, ad una semplificazione generale. Ogni Stato membro deve fornire un contributo alla

¹⁷ Cfr. Tangorra, 2011; Alaimo, 2012a; Borelli, 2012.

realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 attraverso percorsi nazionali che rispecchino la situazione di ciascuno Paese e il relativo «livello di ambizione». La Commissione controlla i progressi compiuti e, in caso di «risposta inadeguata» formula una «raccomandazione» che deve essere attuata in un determinato lasso di tempo, esaurito il quale senza un'adeguata reazione, segue un «avvertimento politico».

Costituiscono parte integrante della nuova Strategia gli «Orientamenti integrati di Europa 2020» (10 in tutto in luogo dei precedenti 24 della Strategia di Lisbona), i quali rappresentano traguardi comuni sui quali deve basarsi l'azione degli Stati membri e dell'Unione e sulla base dei quali gli Stati membri definiscono i propri obiettivi nazionali in tema di occupazione e di politica economica.

Così delineata per grosse linee l'evoluzione della politica europea (già comunitaria) per l'occupazione, si passa ora alla analisi della stessa utilizzando il criterio cronologico che consente di individuare ben cinque fasi prendendo a riferimento i documenti che le hanno originate.

1. La prima fase (1957- 1997)

1.1. Il Trattato di Roma

La presa di coscienza delle Istituzioni comunitarie e degli Stati membri della crescente gravità del fenomeno della disoccupazione come questione di interesse comune da affrontare a livello comunitario, è iniziata concretamente a manifestarsi solo con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (1992), dove il fenomeno è stato dapprima approfondito nell'ambito dell'analisi macroeconomica compiuta attraverso gli strumenti di politica economica previsti dal Trattato. Si è dovuto aspettare l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (*infra*) per

la previsione all'interno del Trattato CE di un Titolo *ad hoc* interamente dedicato al coordinamento delle politiche occupazionali¹⁸.

Per lungo tempo infatti la politica economica dell'occupazione è rimasta sottratta all'iniziativa comunitaria, nonostante i documenti ufficiali la auspicassero¹⁹. Prima del Trattato di Maastricht, la cooperazione fra gli Stati membri in materia di occupazione si è realizzata soprattutto in seno ad Organizzazioni internazionali come l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), attraverso piattaforme multilaterali di cooperazione europea e internazionale tra i governi degli Stati membri in materia di mercato del lavoro.

Tuttavia già nell'art. 117 del Trattato di Roma del 1957²⁰ istitutivo della Comunità economica europea, veniva definita la prima clausola sociale del Trattato; si legge, infatti, che *«gli Stati membri convengono sulla necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera che consenta la loro pianificazione nel progresso»*, ma si precisa che tale miglioramento sarebbe risultato *«sia dal funzionamento del mercato comune, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dal presente Trattato e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative»*, nel caso in cui l'automatismo non operasse.

Le singole disposizioni del Trattato di Roma che si occupavano, dunque, direttamente o indirettamente degli aspetti sociali erano disperse in varie parti di esso: negli artt. 48-51 (libera circolazione dei lavoratori); 100 (avvicinamento delle normative nazionali); 117-122 (disposizioni sociali in senso proprio); 123-127 (Fondo sociale europeo); 128 (formazione professionale) ed anche 193-198 (Comitato economico e sociale).

¹⁸ Sul processo di emersione della politica per l'occupazione in ambito comunitario v. Garofalo D., 2004a, parte prima, cap. II, § 3.

¹⁹ V. Mancini, 1988.

²⁰ Vedi l'art. 117 Trattato CEE (già art. 136 TCE e ora art. 151 TFUE).

Di talché la «*piena occupazione*», anche se non figurava nel testo del Trattato, è stata auspicata dai padri fondatori, pur non prevedendo uno specifico obiettivo in capo alle istituzioni comunitarie (ad esempio l'art.117 disponeva solo che «*gli Stati membri convengono sulla necessità di promuovere*»), e non apprestando strumenti adeguati ed efficaci a contrastare il fenomeno dilagante della disoccupazione. Infatti le disposizioni relative alla libera circolazione dei lavoratori, al Fondo sociale europeo (FSE) e alla formazione professionale erano state pensate al fine di promuovere, indirettamente l'occupazione e la mobilità dei lavoratori della Comunità, guardando sempre come fine ultimo quello economico.

Per questi motivi l'intervento diretto della Comunità in tema di occupazione è rimasto a lungo confinato all'utilizzo della strumentazione passiva del Fondo sociale europeo, strumento di carattere direttamente promozionale, con il compito di «*di promuovere all'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori*» al fine di «*migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori all'interno del mercato comune e contribuire così al miglioramento del tenore di vita*»²¹.

In caso non fossero sopraggiunti, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera, in maniera automatica dal funzionamento del mercato comune, il Trattato, sempre all'art. 117 citato, prevedeva l'armonizzazione e l'allineamento delle normative in materia sociale “verso l'alto” (ovvero attingendo alle normative migliori tra quelle esistenti negli Stati membri).

Quel che risulta confermato è che la politica sociale restava ancillare a quella economica: l'art. 117 riconosceva sì la necessità, come detto, “*di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della*

²¹ Vedi l'art. 123 Trattato CEE (già 146 TCE e ora 162 TFUE).

manodopera che consenta la loro parificazione nel progresso”; ma tale promozione era vista come una ricaduta automatica della stessa integrazione economica; e solo se ed in quanto fosse risultata carente, sarebbe stato possibile ricorrere alle procedure previste dal Trattato per il ravvicinamento normativo, *in primis* a quell’art. 100²², pensato e scritto proprio in vista e funzione della integrazione economica: *“il Consiglio, deliberando all’unanimità su proposta della Commissione, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un’incidenza diretta sull’instaurazione o sul funzionamento del mercato comune”*²³.

Lo strumento previsto dal Trattato ha mostrato da subito la propria inadeguatezza sia per la fallacia degli automatismi di mercato in questa materia da parte degli Stati membri, sia per la debolezza degli interventi delle istituzioni comunitarie, previsti come via principale per l’armonizzazione. Infatti il successivo art. 118²⁴ prevedeva l’intervento della Commissione, conformemente agli obiettivi generali del Trattato, per promuovere una stretta collaborazione tra gli Stati membri nel campo sociale, in particolare per le materie riguardanti: l’occupazione, il diritto al lavoro e le condizioni di lavoro, la formazione e perfezionamento professionale, la sicurezza sociale, la protezione contro gli infortuni e le malattie professionali, l’igiene del lavoro, il diritto sindacale e le trattative collettive tra datori di lavoro e lavoratori, attraverso studi e pareri e organizzando consultazioni, sia per i problemi che si presentavano sul piano nazionale, che per quelli che interessavano le

²² Vedi l’art. 100 Trattato CEE (già art. 94 TCE e ora art. 115 TFUE).

²³ Vedi F. Carinci, *Piano Piano dolce Carlotta: cronaca di un’ “Europa” in cammino*, in ADL, 1/2010, pg. 49.

²⁴ Vedi l’art. 118 Trattato CEE (già art. 137 TCE e ora art. 153 TFUE).

organizzazioni internazionali²⁵. Ma dalla collaborazione tra gli Stati membri derivava solo un vincolo di consultazione reciproca, fra gli stessi e la Commissione, senza alcun condizionamento alle libertà delle scelte nazionali.

Mentre per operare il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che avessero avuto un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune bisognava utilizzare lo strumento all'uopo previsto dal Trattato al citato art.100, ovvero le direttive del Consiglio adottate all'unanimità su proposta della Commissione.

Il modello di integrazione sociale, così come previsto nel Trattato di Roma, con il suo equilibrio tra competenze statali e intervento comunitario e la regola dell'unanimità per il riavvicinamento delle disposizioni legislative degli Stati membri, ha retto per poco tempo: l'armonizzazione verso l'alto dei sistemi di protezione sociale si è mostrato irrealizzabile; le differenze stesse dei sistemi di *welfare* hanno reso impossibile ogni forma di armonizzazione rigida, e soprattutto si è incominciato a dubitare del fatto che ogni intervento diretto della Comunità doveva basarsi unicamente sul presupposto della distorsione della concorrenza.

La marginalità delle disposizioni sociali del Trattato di Roma, e la sua indiscutibile ancillarità rispetto agli scopi dell'integrazione mercantile²⁶, sono dipesi certo da una buona dose di ottimismo liberale sulle virtù di spontanea parificazione nel progresso attribuite dai padri fondatori alla mano invisibile dell'istituendo mercato comune. Esse tuttavia si spiegano anche, e forse soprattutto, con la ferma volontà di preservare

²⁵ L'art. 118 nell'interpretazione della Corte di Giustizia, attribuiva tutti i poteri alla Commissione per stimolare la cooperazione e la consultazione tra gli Stati membri attraverso richieste di informazioni, predisposizioni di *guidelines* per l'azione futura: Corte di Giustizia 9 luglio 1987, cause riunite 281/85, 283/85, 284/85, 285/85, 287/85, Repubblica federale di Germania ed altri vs Commissione, in Racc., 1987, p. 3203.

²⁶ Cfr. Treu, 2001a.

quanto più possibile all'interno del perimetro della ricostituita sovranità (democratica) nazionale quella prioritaria sfera d'intervento pubblico che coinvolge l'insieme delle istituzioni dello Stato sociale²⁷.

Come rilevato da autorevole dottrina *«In estrema sintesi si può dire che l'Europa nasce intergovernativa, perché nel Consiglio dei ministri conta l'unanimità, la Commissione ha un peso marginale, mentre la Corte di Giustizia ha una giurisdizione ancora limitata; funzionalista perché fa propria una tecnica incrementale, vista e vissuta come auto-propulsiva, secondo una crescita graduale che trova in sé la ragione prima della sua dinamica, economica, perché considera proprio la dimensione economica non solo la più abbordabile, integrabile e redditizia in termini di “ricaduta”, ma di per sé tale da condizionare quella sociale»*²⁸.

1.2. Dalla risoluzione del 21 gennaio 1974 all'Atto unico

L'attenzione alla dimensione sociale dell'Europa ha avuto impulso nuovamente alla fine degli anni '60. La crisi economica del 1973 ha messo in luce le grandi differenze sia fra gli Stati membri sia al loro interno, accentuatesi a seguito dell'ingresso della Gran Bretagna e dell'Irlanda (seguite nel 1981 dalla Grecia e nel 1986 da Spagna e Portogallo). Di qui la necessità di lanciare una politica strutturale, in grado di colmare il divario sia sul piano economico che delle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini²⁹.

Nel 1974 è stato adottato il primo Programma di azione sociale, approvato, con la Risoluzione del 21 gennaio 1974, dal Consiglio e che

²⁷ V. Giubboni, 2004, 27 ss.

²⁸ V. Carinci F., 2010b.

²⁹ V. la comunicazione della Commissione Europea *Agenda 2000: per un'Unione più forte e più ampia*, del 15 luglio 1996, COM(97) 2000.def. V. inoltre Buzzacchi, 2001, 66-67.

sintetizzava gli orientamenti essenziali per l'intervento comunitario elaborati negli anni precedenti. Con il Programma, gli Stati membri si sono impegnati ad adottare le misure necessarie per favorire l'aumento dell'occupazione e il miglioramento delle condizioni di lavoro, con una concertazione per risolvere i problemi relativi ai lavoratori migranti e alla formazione professionale. L'intento generale della Risoluzione era dunque di ridefinire la collocazione della Comunità, considerando «*che i Trattati che istituiscono le Comunità europee hanno conferito a queste ultime compiti rispondenti a finalità sociali*», e che «*in particolare, ai sensi dell'articolo 2 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, la [stessa] ha segnatamente il compito di promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita*», sottolineandosi come «*l'espansione economica non è un fine a sé stante, ma deve tradursi in un miglioramento della qualità come del tenore di vita*»³⁰.

Nel Programma, infatti, erano contenute principalmente disposizioni sulla salute e sicurezza dei lavoratori, sulle pari opportunità e sull'inserimento professionale di persone svantaggiate. I contenuti possono raggrupparsi in tre obiettivi prioritari: la realizzazione del «pieno e migliore impiego» nella Comunità; il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro; la partecipazione crescente delle parti sociali alle decisioni economiche e sociali della Comunità e dei lavoratori alla vita delle imprese³¹.

In attuazione degli impegni contenuti nel Programma, nel periodo che va dal 1975 al 1980, sono state emanate sulla base dell'art. 100 Trattato

³⁰ I Capi di Stato e di Governo, in occasione della Conferenza tenutasi a Parigi nell'ottobre del 1972, avevano auspicato «*un'azione vigorosa nel campo sociale*» e sul punto v. Bollettino CEE n.10/1972, pt. 20.

³¹ V. Roccella - Treu, 2012, 11.

CE³² alcune importanti direttive nel campo del diritto del lavoro in tema di: licenziamenti collettivi (Dir. 75/129/CEE); mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di imprese, stabilimento o di parti di stabilimento (Dir. 77/187/CEE); tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro (Dir. 80/987/CEE).

Comincia a farsi strada, pertanto, l'idea dell'integrazione positiva come modalità di armonizzazione nel progresso³³.

Nel corso degli questi anni sono stati istituiti, altresì, ulteriori Fondi definiti «strutturali»³⁴, nello specifico: il Fondo europeo di orientamento e di garanzia agricola (FEOGA)³⁵, nato nel 1962 per il finanziamento della Politica agricola comune; nel 1975 il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), i cui interventi erano destinati alle regioni in ritardo di sviluppo; lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP); e dal 1993 anche il Fondo di coesione per finanziare progetti ambientali e infrastrutturali negli Stati membri il cui prodotto interno lordo (PIL) *pro capite* era inferiore al 90% di quello medio dell'Unione (Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna).

Il 1° luglio 1987 è entrato in vigore l'Atto Unico, con cui sono state apportate modifiche al Trattato CEE e il cui principale centro di interesse è rimasto in ogni caso l'aspetto economico della Comunità europea, non contenendo direttamente disposizioni di carattere sociale, anche se presentava innovazioni rilevanti in materia. Infatti nella sottosezione III, rubricata "Politica sociale", con l'art. 21 è stato introdotto nel Trattato

³² La disposizione generale volta a favorire l'armonizzazione legislativa per la realizzazione del mercato comune è stata a lungo unicamente l'art. 100 del Trattato CE (marginalmente modificato dal Trattato di Maastricht, poi divenuto l'art. 94 TCE, oggi art. 115 TFUE), che autorizza il Consiglio ad adottare, all'unanimità, direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune.

³³ Cfr. Sciarra, 2003, 18 – 19 e Brino, 2004, 185 – 186.

³⁴ Su cui v. Baylos Grau, 1996.

³⁵ Nel 1964 il FEOGA venne diviso nel FEOGA-Garanzia e nel FEOGA-Orientamento: il primo per finanziare le misure di sostegno dei prezzi agricoli, mentre il secondo per i progetti volti a migliorare le strutture agricole

CEE l'art. 118A, secondo cui gli Stati membri «*si adoperano per promuovere il miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori, e si fissano come obiettivi l'armonizzazione, in una prospettiva di progresso, delle condizioni esistenti in questo settore*»³⁶; è stato in tal modo incluso «*il miglioramento dell'ambiente di lavoro*» al fine di tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori prevedendo che il Consiglio a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione (e sentito il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale), adottasse, attraverso direttive, le prescrizioni minime nelle predetta materia.

È stata, quindi, sostituita la regola della maggioranza qualificata in seno al Consiglio a quella dell'unanimità (prevista dal citato art. 100) unicamente per la materia relativa al miglioramento dell'ambiente di lavoro ed è rimasta ferma, invece, la regola della unanimità per le disposizioni relative «*ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti*»³⁷.

1.3. La Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori

Successivamente alla stipula dell'Atto Unico, i Capi di Stato o di Governo degli Stati membri della Comunità Europea, riuniti a Strasburgo il 9 dicembre 1989, hanno adottato la dichiarazione,

³⁶ V. l'art. 118 A del Trattato CEE (già art. 138 TCE e ora art. 154 TFUE).

³⁷ V. l'art. 100A del Trattato CEE (già art. 95 TCE e ora art.114 TFUE) introdotto dall'art.18 del Atto Unico che prevede un meccanismo derogatorio a quello previsto dall'art. 100 (unanimità), ovvero che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione per adottare misure di riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno ad oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno. Tuttavia tale deroga per espressa previsione del citato articolo non si applica alle disposizioni in materia fiscale, quelle relative alla libera circolazione dei lavoratori e a quelle relative ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti per le quali continua a trovare applicazione la regola dell'unanimità prevista dall'art. 100 Trattato CEE (già art. 94 TCE ora art. 115 TFUE).

costituente la «Carta Comunitaria dei Diritti sociali fondamentali dei lavoratori», al fine di munire l'Europa di uno «zoccolo sociale» per tutti i lavoratori comunitari³⁸.

Proclamata con la clamorosa assenza del Regno Unito³⁹, la Carta del 1989 riuniva in un testo, del tutto sprovvisto di efficacia vincolante, diritti, principi e meri obiettivi di politica sociale, non di rado riformulati in termini più deboli di quelli sanciti dalle principali convenzioni dell'OIL o dalla Carta sociale europea del 1961.

Tuttavia essa ha potuto costituire un'utile base programmatica per le iniziative di politica sociale assunte dalla Commissione nella prima metà degli anni Novanta, sfruttando gli esigui spazi offerti, prima, dal citato art. 118A del TCE e, più tardi, (ma sempre col grave limite dell'autoesclusione del Regno Unito) dall'Accordo sulla politica sociale (*infra*).

Nei *consideranda* della Carta sociale è stato ribadito che, nel quadro della costruzione del mercato unico europeo, occorre conferire agli aspetti sociali la stessa importanza che a quelli economici; è stato affermato altresì che lo sviluppo e la creazione di posti di lavoro dovevano costituire l'obiettivo prioritario nella realizzazione del mercato interno in quanto solo attraverso quest'ultimo si poteva favorire il ravvicinamento nel progresso delle condizioni di vita e di lavoro e nel contempo, evitare le distorsioni della concorrenza.

Tuttavia, rimaneva ferma, in virtù del principio di sussidiarietà, la responsabilità delle iniziative da prendere per l'attuazione dei diritti sociali (nella forma di leggi, contratti collettivi o prassi esistenti o in numerosi settori attraverso la partecipazione attiva delle parti sociali) in capo agli Stati membri.

³⁸ Cfr. De Luca, 1990.

³⁹ Su cui v. Foglia R., 2002, 23 ss.

Si può ritenere che il principale limite della Carta risiedesse nella carenza di vincolatività, in quanto necessitava di strumenti e procedure di attuazione sia da parte degli Stati membri sia attraverso un programma di azione predisposto dalla Commissione (la quale, tenendo conto del parere espresso dal Comitato economico e sociale, poteva proporre sia regolamenti che direttive). Essa pertanto costituiva una «Dichiarazione solenne», con valenza prettamente politica, non riconducibile a nessuna delle fonti di diritto comunitario tantomeno allo «spazio sociale europeo» ancora in fase embrionale.

Tuttavia, l'impegno comunitario a combattere la disoccupazione è stato alquanto indebolito dalla prevalente preoccupazione degli Stati e delle istituzioni europee per la stabilità monetaria imposta dai parametri di convergenza fissati proprio a Maastricht in funzione dell'adesione all'Unione monetaria (*infra*); inoltre le scelte fondamentali connesse alla politica dell'occupazione sono rimaste essenzialmente di competenza degli Stati membri, potendo al più costituire oggetto di un'estremamente generica ed indeterminata azione di promozione della collaborazione fra gli stessi ad iniziativa della Commissione⁴⁰.

1.4. Il Trattato di Maastricht e l'Accordo sulla Politica Sociale (APS)

Il 7 febbraio 1992 è stato firmato a Maastricht il Trattato sull'Unione Europea (TUE). Dopo l'Atto Unico Europeo, il Trattato di Maastricht ha costituito la seconda più importante revisione dei Trattati di Roma a cui è stata aggiunta la parte relativa alla politica estera e di difesa comune e quella relativa alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni.

⁴⁰ Roccella - Treu, 2012.

Nella redazione del Trattato di Maastricht (1988-1989), come già nell'Atto Unico, sono stati portati avanti due negoziati paralleli che rispondevano a due esigenze diverse: da una parte il successo del mercato unico richiedeva di essere completato con l'adozione di una moneta unica per preservare l'area europea dalle fluttuazioni mondiali aumentarne la competitività, grazie al peso finanziario acquistato; dall'altra i grandi cambiamenti politici che stavano avvenendo in Europa (caduta del muro di Berlino, graduale dissoluzione del blocco comunista...) hanno indotto gli Stati membri a collaborare più strettamente non solo sul piano economico, ma anche su quello propriamente politico, come nell'ambito degli affari esteri, difesa, lotta alla criminalità, cooperazione giudiziaria, cittadinanza europea, ecc.

Sono stati stabiliti così i «tre pilastri» dell'Unione europea costituiti dal nuovo Trattato CE, che ha sancito l'obiettivo di istituire l'Unione economica e monetaria entro il 1999; dalle disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune (PESC), dalla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (GAI).

Come l'Atto Unico, anche il Trattato di Maastricht non era un Trattato disgiunto dal Trattato di Roma, ma ne apportava profonde e sostanziali modifiche⁴¹.

Nelle Conferenze intergovernative del 1990 e del 1991 (una sull'Unione politica e l'altra sull'Unione economica e monetaria) il governo britannico tuttavia ha confermato la sua opposizione (concretizzatasi nella clausola di *opting out*, ovvero di esenzione parziale) alla realizzazione di uno spazio sociale europeo ponendo il veto alle proposte della Commissione e del Parlamento europeo di un'estensione delle competenze comunitarie in materia sociale e alle procedure di deliberazione a maggioranza, nonché a quelle di sostegno del Dialogo

⁴¹ Il Trattato di Maastricht sancisce il mutamento di nome della "Comunità economica europea" in "Comunità europea" *tout court*.

sociale e della contrattazione collettiva. La Commissione e gli altri Stati membri, invece, hanno ritenuto necessario, per una maggiore integrazione, eliminare il divario esistente tra Europa economica ed Europa sociale. Pertanto, nonostante il veto del Regno Unito, gli altri Stati sono giunti ad una soluzione di compromesso, avanzata dal presidente della Commissione Delors e dal primo ministro olandese Lubbers, creando un'Europa sociale a «due velocità»⁴².

In un Protocollo sulla Politica sociale (PPS), allegato al Trattato di Maastricht⁴³, i dodici Stati membri hanno constatato che undici, con l'eccezione del Regno Unito, desideravano continuare nella direzione intrapresa con la Carta sociale del 1989 e che essi hanno raggiunto tra loro un accordo (APS), allegato al Protocollo.

A sua volta l'APS era la trasposizione quasi letterale di una Dichiarazione comune sottoscritta nell'ambito del Dialogo sociale da Ces, Unice e Ceep (il 31 ottobre 1991), a conclusione di un difficile negoziato avviato su iniziativa della Commissione nel febbraio dello stesso anno, che aveva l'obiettivo di portare alla Conferenza intergovernativa una posizione comune delle parti sociali favorevole al rafforzamento del Dialogo sociale ed al riconoscimento del contratto collettivo come fonte normativa in ambito comunitario. L'Accordo sulla Politica sociale (APS)⁴⁴, sottoscritto successivamente anche da Finlandia, Austria e Svezia, in seguito alla loro adesione all'UE, avvenuta nel 1995, ha introdotto importanti innovazioni sociali: anzitutto, richiamandosi alla Carta sociale del 1989⁴⁵, ha attribuito competenze sociali più ampie alla Comunità europea e ha previsto anche procedure di deliberazione a

⁴² Cfr. Treu, 1997, 15.

⁴³ Il Trattato sull'Unione Europea (TUE), firmato a Maastricht il 17 febbraio 1992, è entrato in vigore solo il 1° novembre del 1993 a causa del ritardo della Germania nel depositare la sua ratifica. Il Trattato riuniva in un unico testo i risultati delle due Conferenze intergovernative.

⁴⁴ V. D'Antona, 2000, 340 ss.; Roccella - Treu, 2012.

⁴⁵ Invero Foglia R. (2002, 13) ritiene giuridificati gli impegni assunti con la Carta sociale del 1989.

maggioranza qualificata, anche se con efficacia territoriale circoscritta agli Stati firmatari.

La Comunità e gli Stati membri si sono posti come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro le esclusioni (art.1). Per conseguire tali obiettivi, la Comunità sosteneva e completava l'azione degli Stati membri nei seguenti settori: a) miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori; b) condizioni di lavoro; c) informazione e consultazione dei lavoratori; d) parità tra uomini e donne per quanto riguardava le loro opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro; e) l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro (art. 2). Per tali materie è stato previsto che il Consiglio deliberasse a maggioranza qualificata (prima riservata, come detto, unicamente alle decisioni in materia di ambiente di lavoro) e previa consultazione del Comitato economico e sociale. È rimasta invariata invece la regola dell'unanimità, per le decisioni adottate per alcuni aspetti del rapporto di lavoro: sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori; protezione dei lavoratori in caso di cessazione del rapporto di lavoro; rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, inclusa la codeterminazione; condizioni di impiego dei cittadini di Paesi terzi residenti legalmente nella Comunità; contributi finanziari per la promozione dell'impiego e della *job creation* (senza pregiudizio per le norme relative al Fondo sociale europeo).

L'elemento di maggior interesse dell'APS è rappresentato dal ruolo assegnato alle Parti sociali e alla contrattazione collettiva. Infatti, l'APS ha rafforzato il Dialogo sociale a livello comunitario permettendo

all'autonomia collettiva di concorrere alla funzione normativa, anche in forma sostitutiva delle direttive del Consiglio; e ha consentito agli Stati membri di recepire le direttive stesse mediante contratti collettivi, su richiesta delle Parti sociali nazionali⁴⁶. Pertanto non soltanto a Maastricht le Parti sociali sono state elevate al rango di agenti contrattuali *pleno iure*, ma si è anche proceduto a costituzionalizzare in sede comunitaria la loro integrazione nel procedimento legislativo.

La circostanza che il Regno Unito che, come già detto, non risultava tra i firmatari, ha comportato che esso non partecipasse alle deliberazioni del Consiglio sulle proposte presentate dalla Commissione in base all'APS, non fosse obbligato a recepire le direttive adottate con le speciali procedure ivi previste, e, infine, non fosse gravato dai relativi oneri finanziari ed amministrativi⁴⁷.

Tutto ciò ha condotto alla consacrazione di quell'Europa «a due velocità» (*supra*) in un settore non secondario del processo d'integrazione: una, adottata da tutti gli Stati membri, fondata sulle poche basi giuridiche del Trattato ed attivata attraverso direttive adottabili per lo più con deliberazioni all'unanimità; l'altra, valida per tutti gli Stati membri, ad eccezione del Regno Unito, fondata su una pluralità di basi giuridiche specifiche, secondo le norme dell'APS e nel rispetto dell'*acquis communautaire*, con un'ampia previsione di deliberazioni a maggioranza qualificata, ed attivata da formule di reciproca integrazione e rinvio tra fonte legislativa e fonte collettiva.

Non c'è dubbio che la scelta di condurre una Politica sociale differenziata, anche se necessaria da un punto di vista politico-istituzionale per consentire, malgrado tutto, un'evoluzione dell'Europa sociale, ha dato comunque luogo a numerosi problemi di natura giuridico-istituzionale. Ma una scelta di questo tipo non era inedita

⁴⁶ V. D'Antona, 1996, 15 ss.

⁴⁷ V. Arrigo, 1998b, 138 ss.

nell'esperienza giuridica comunitaria, configurandosi come una delle forme di «integrazione differenziata» o «a geometria variabile»⁴⁸ note alla tradizione comunitaria (come stanno a dimostrare i protocolli e le clausole di esclusione allegati ai trattati).

Il limite più vistoso dell'APS è stato indubbiamente l'aver rafforzato l'incoerenza e la disomogeneità delle fonti (di produzione e di cognizione) del diritto del lavoro comunitario.

Infatti, l'effettività dell'Accordo si è mostrato da subito parziale. La clausola derogativa concessa al Regno Unito ha avuto senza dubbio effetti distorsivi sulla concorrenza. Infatti le imprese inglesi hanno potuto godere di un regime di favore, producendo a costi inferiori, rispetto a quelle imprese che hanno sottoscritto l'Accordo, dando origine a fenomeni di c.d. “*dumping* sociale”.

A ben vedere, l'idea stessa della possibilità, ed anzi della piena legittimità, dell'autoesclusione opportunistica di uno Stato membro dai vincoli di un'area politica così cruciale per le sorti del mercato unico e dello stesso progetto comunitario, ha costituito la manifestazione più eclatante della definitiva crisi, o meglio del completo superamento, del modello delle origini, restituendo l'immagine complessiva di una dimensione sociale quanto mai “frammentata e marginalizzata”⁴⁹.

2. La seconda fase: Il Trattato di Amsterdam

⁴⁸ Rileva osservare che, accanto al concetto di “Europa a geometria variabile”, si distinguono l’“Europa à la carte” e l’“Europa a due velocità”. L’Europa à la carte indica un metodo d’integrazione differenziata a seconda degli argomenti e delle tematiche. Gli Stati membri avrebbero in questo caso, la facoltà di selezionare i settori politici ai quali vorrebbero partecipare, conservando al tempo stesso un numero minimo di obiettivi comuni. L’Europa a due velocità esprime invece lo stesso concetto dell’Europa a geometria variabile, facendo quindi riferimento ad un metodo di integrazione differenziata per Paese, ma in aggiunta prevede che gli Stati membri che non scelgono di associarsi inizialmente a quelli che si impegnano in un’integrazione più spinta, possano farlo successivamente. Per un approfondimento sul concetto di Europa a geometria variabile vedi Maillet – Velo, 1996.

⁴⁹ Giubboni, 2004.

L'inserimento del Titolo VIII ("Occupazione") nel Trattato di Amsterdam (ora Titolo IX del TFUE), influenzato dalla persistente gravità della situazione occupazionale, ha rappresentato il punto di arrivo di un cammino già intrapreso dal 1993, con il Libro Bianco sulla crescita, la concorrenzialità e l'occupazione, redatto per iniziativa dell'allora presidente della Commissione europea Jacques Delors e che ha costituito il primo passo verso una vera cooperazione a livello europeo⁵⁰.

Il "Libro Bianco" di Jacques Delors, presentato dalla Commissione europea nel dicembre del 1993, si è focalizzato proprio sul problema della disoccupazione nei Paesi membri della Comunità Europea e rappresenta ancora oggi il contributo più autorevole proposto dalle istituzioni comunitarie per affrontare la più grave emergenza economica e sociale dell'Unione Europea.

Il Rapporto del Presidente della Commissione europea, Jacques Delors, conteneva numerose indicazioni di politica economica che i singoli Stati e la Comunità nel suo complesso avrebbero dovuto seguire per contrastare il fenomeno della disoccupazione⁵¹. La scarsa creazione di posti di lavoro e il ridotto livello degli investimenti nella Comunità, conseguenza degli effetti del primo *shock* petrolifero del 1973, erano dovuti, secondo le analisi del Rapporto Delors, principalmente alle politiche macroeconomiche adottate dagli Stati Membri, che avevano provocato un impatto negativo sia sulla competitività del "sistema Europa", che sulla crescita dell'economia. L'obiettivo che si è posto il Rapporto è stato quello di coniugare un tasso di sviluppo del 3% con un

⁵⁰ Libro Bianco di Delors "Crescita, competitività ed occupazione – Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo", (COM (93)700) del 1993. Per alcune riflessioni v. Solustri – Arrigo, 1994.

⁵¹ In particolare si legge nel Rapporto che vi erano 18 milioni di disoccupati, con un tasso che superava il 10% e si avvicinava all'11% delle forze di lavoro (per fare un confronto, nel 1993 negli Stati Uniti i disoccupati erano meno di 9 milioni e il tasso di disoccupazione non superava il 7%).

aumento dell'intensità occupazionale dello stesso compreso fra lo 0,5 e l'1% al fine di creare quindici milioni di posti di lavoro entro il 2000. Per conseguire questo ambizioso obiettivo, il Rapporto Delors ha dettato alcune indicazioni di politica economica il cui fondamento è costituito da tre pilastri: 1) un quadro macroeconomico in grado di sostenere le forze di mercato; 2) interventi di carattere strutturale volti ad accrescere la competitività verso l'esterno del sistema europeo e le potenzialità del mercato interno; 3) **una riforma strutturale del mercato del lavoro volta a rendere più agevole e meno oneroso l'utilizzo della manodopera**. Tra le misure previste, particolare rilievo sono quelle rivolte: a) all'aumento degli investimenti, da perseguire attraverso l'introduzione di nuove tecnologie; b) alla riduzione del costo del lavoro, da raggiungere mediante un minore peso degli oneri sociali compensato dall'introduzione di misure fiscali basate principalmente su tributi volti alla protezione dell'ambiente (ad esempio, le imposte sugli impianti inquinanti); c) al rafforzamento delle reti infrastrutturali, da conseguire mediante la creazione di un apposito sistema di finanziamento. Il Piano, infatti, ha previsto, per il finanziamento degli investimenti, il coinvolgimento degli investitori privati, mentre gli interventi degli Stati Membri avrebbero dovuto comunque garantire la salvaguardia dei vincoli di bilancio previsti dal Trattato di Maastricht.

Partendo dalle analisi e dalle indicazioni contenute nel Rapporto Delors, che ha rappresentato il primo passo verso una vera cooperazione a livello europeo, nel Consiglio europeo di Essen del 9-10 dicembre 1994⁵² sono stati definiti per la prima volta a livello europeo, alcuni indirizzi di breve e medio termine, in tema di occupazione, delineando una strategia europea per l'occupazione basata su cinque obiettivi chiave che gli Stati

⁵² V. Consiglio Europeo di Essen 9-10 dicembre 1994, conclusioni della Presidenza in http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_it.htm.

Membri si sono impegnati a perseguire: 1) miglioramento delle possibilità occupazionali grazie all'incentivazione degli investimenti nel settore della **formazione professionale**. Al riguardo la qualificazione professionale, in particolare dei giovani, aveva una funzione chiave. Il maggior numero possibile di persone doveva beneficiare di una formazione professionale e di una formazione permanente che permettessero loro di adeguarsi, grazie ad un aggiornamento costante, ai cambiamenti causati dal progresso tecnologico, al fine di ridurre il rischio di perdita del posto di lavoro; 2) incremento dei benefici della crescita in termini di occupazione, in particolare mediante: **una organizzazione del lavoro più flessibile** per rispondere sia ai desideri dei lavoratori che alle esigenze di competitività; una politica salariale che favorisse gli investimenti atti a creare posti di lavoro e tenesse presente la necessità, nella situazione attuale, di concludere contratti salariali moderati, con aumenti inferiori al tasso di crescita della produttività; infine, la promozione di iniziative, in particolare a livello regionale e locale che permettessero la creazione di posti di lavoro rispondenti a nuove esigenze, per esempio nel settore dell'ambiente e dei servizi sociali; 3) riduzione dei costi accessori del lavoro tale da riflettersi sensibilmente sulle decisioni relative all'assunzione di lavoratori, in particolare di lavoratori non qualificati. Il problema dei costi accessori del lavoro poteva essere risolto soltanto mediante un impegno congiunto degli imprenditori, dei sindacati e degli ambienti politici; 4) **rafforzamento dell'efficacia della politica occupazionale**: la sua efficacia doveva essere accresciuta evitando pratiche che avessero ripercussioni negative sulla volontà di inserimento professionale e **passando da una politica passiva a una politica attiva per quanto concerneva il mercato del lavoro**. Il desiderio del singolo di cercare costantemente un'occupazione sul normale mercato del lavoro doveva

essere mantenuto vivo. Ciò doveva essere preso in considerazione in particolare nell'elaborazione di misure di sostegno al reddito; 5) **rafforzamento delle misure a favore dei gruppi particolarmente colpiti dalla disoccupazione**: per i giovani, in particolare i giovani che avevano concluso la scuola dell'obbligo e che non avevano praticamente alcuna qualificazione, si dovevano compiere sforzi particolari, offrendo loro un'occupazione o un corso di formazione professionale.

Gli indirizzi elaborati a Essen hanno puntato, dunque, su una maggiore dose di flessibilità nella regolazione del mercato del lavoro e su una serie di interventi che privilegiava nettamente le politiche dal lato dell'offerta.

Si afferma quindi già vent'anni fa l'idea che il primo e fondamentale terreno di lotta contro l'esclusione sociale è la politica del lavoro e che il migliore antidoto all'emarginazione e alla povertà è costituito dall'integrazione del soggetto nel mercato del lavoro.

In assenza di strumenti istituzionali per fronteggiare il problema della dilagante disoccupazione, il Consiglio di Essen ha scelto una soluzione atipica. Sono state, infatti, definite per la prima volta "raccomandazioni" comuni per le politiche occupazionali degli Stati membri, nell'ambito di una strategia "coordinata" a livello centrale comunitario modellata sulle procedure dell'UEM, ma sprovvista delle sanzioni a queste tipicamente afferenti, in quanto sono prevalse le spinte anticentriste e le preoccupazioni di attribuire un eccessivo potere alla Comunità europea nei confronti degli Stati membri⁵³ (*infra*).

Delineati i cinque settori chiave, gli Stati membri, secondo lo schema individuato nel Vertice, dovevano tradurre le raccomandazioni nelle rispettive politiche nazionali, attraverso «programmi di azione pluriennali», da sottoporre annualmente al vaglio della Commissione, del

⁵³ Cfr. Barbera, 2000, 121. Nelle conclusioni del summit di Essen le misure per il «miglioramento della situazione occupazionale» figurano come la prima delle «questioni economiche» da affrontare, a conferma della tradizionale subordinazione delle politiche occupazionali alle politiche economiche della Comunità europea.

Consiglio Occupazione e affari sociali (EPSCO) e del Consiglio Economia e finanza (ECOFIN). Le tre istituzioni comunitarie, effettuato il monitoraggio dei risultati, dovevano presentare un relazione annuale al Consiglio europeo, per consentire a quest'ultimo di verificare i progressi conseguiti e confermare la validità o meno delle linee di intervento e delle raccomandazioni.

Il metodo di Essen, dunque, non ha delegato ampi poteri alle istituzioni comunitarie, in quanto pur prevedendo una procedura di sorveglianza e di coordinamento delle politiche nazionali, non ha creato obblighi formali, rimettendo alla discrezionalità degli Stati membri, la volontà di attuare la strategia⁵⁴. Tuttavia ha contribuito a porre le basi per quella che sarebbe divenuta la Strategia europea per l'occupazione e per l'adozione del c.d. «metodo aperto di coordinamento» (*infra*).

Per tali motivi, diveniva sempre più forte l'esigenza di una soluzione coordinata ed efficace a livello europeo per rilanciare la crescita e l'occupazione.

In tale contesto il Trattato di Amsterdam nel 1997 ha previsto un nuovo capitolo relativo all'Occupazione (Titolo VIII del TCE ora Titolo IX del TFUE) che, pur preservando la competenza degli Stati membri nel settore della politica dell'occupazione, ha rafforzato l'approccio comunitario in maniera globale per tutti gli Stati membri e si è concretizzato in una strategia coordinata per l'occupazione⁵⁵.

⁵⁴ V. Colucci, 1999, 239 ss.

⁵⁵ Il Trattato di Lisbona apporta numerosi emendamenti ai due Trattati vigenti, che in molti casi hanno comportato anche il trasferimento dall'uno all'altro di norme già esistenti, mutandone profondamente la natura. Il Trattato sull'Unione europea (TUE) contiene adesso i principi informatori e le norme comuni del sistema dell'Unione, nonché le disposizioni relative alla PESC/PSDC, mentre il Trattato che istituisce la Comunità europea (che è diventato il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea/TFUE) contiene unicamente le politiche (fatta eccezione per PESC/PSDC) e le disposizioni di dettaglio relative alle istituzioni e alle procedure. Il riposizionamento e la riformulazione di molte norme rispondono ad una logica di razionalizzazione e maggiore leggibilità, che risulta più evidente nella versione "consolidata", pubblicata su GUCE n. C 115 del 9 maggio 2008, con un effetto finale non troppo dissimile da quello del "Trattato unico" che si realizzava con il Trattato costituzionale. Sono stati, inoltre, soppressi i termini di Costituzione, Legge e Legge quadro nonché l'articolo sui

Il nuovo Titolo sull'occupazione (Titolo VIII del TCE, ora Titolo IX del TFUE), che il Trattato ha posto significativamente dopo il titolo dedicato alla Politica economica e monetaria, è senza dubbio l'innovazione più importante del Trattato⁵⁶, frutto anche di eventi esterni alla Conferenza intergovernativa, come il subentrare di un governo *prolabour* in Francia e nel Regno Unito e la maggiore sensibilità ai problemi dell'occupazione da parte del governo tedesco.

Il nuovo Trattato ha realizzato per la prima volta una «costituzionalizzazione delle politiche occupazionali»⁵⁷. Questi fattori hanno fatto sì che la questione dell'occupazione negli Stati membri fosse posta su un piano di tendenziale parità rispetto a quella economica e monetaria. La promozione dell'occupazione nell'UE, da parte delle autorità comunitarie, è diventata così una «questione di interesse comune» degli Stati membri (art. 146 TFUE, già art. 126, par. 2, TCE), facendo il suo ingresso fra gli obiettivi della Comunità. Alla Comunità è stata attribuita una nuova competenza concorrente, da esercitare nel rispetto del principio di sussidiarietà, al fine di elaborare una «strategia coordinata» per l'impiego (art. 145 del TFUE, già art. 125 del TCE).

Nell'art 2 TUE (trasfuso dopo Lisbona nell'art. 3 TUE, ove si parla di «piena occupazione») è stato indicato un nuovo obiettivo dell'Unione europea, ad integrazione di quello definito nel primo alinea dell'art. B e

simboli dell'Unione (fatta eccezione per l'Euro), i quali resteranno tuttavia applicati nella prassi (come riconosciuto da una dichiarazione sottoscritta da 16 Paesi membri) e quello sul primato del diritto comunitario (un'apposita dichiarazione riconosce comunque che tale primato è un principio fondamentale e saldamente consolidato nella giurisprudenza della Corte di giustizia). Ad ogni modo, le maggiori novità riguardano l'architettura generale dell'Unione, le Istituzioni e il loro funzionamento. Ponendo fine alla distinzione fra "Comunità" e "Unione", d'ora in poi vi sarà solo l'Unione europea (che "sostituisce e succede alla Comunità europea"), con personalità giuridica unica. Con il nuovo sistema viene inoltre superata la struttura a "pilastri" in cui si articolava l'Unione fin dal Trattato di Maastricht, pur mantenendosi alcune procedure distinte a seconda delle materie. Il Trattato di Lisbona è entrato in vigore il 1° dicembre 2009, a seguito della ratifica da parte di tutti i 27 Stati membri. La ratifica ha avuto luogo per via parlamentare in tutti i Paesi membri (in Italia con voto unanime sia in Senato il 23 luglio 2008 che alla Camera dei Deputati il 31 luglio 2008). Per un'analisi del Trattato v. Tizzano, 1998.

⁵⁶ V. Arrigo, 1998b, 156.

⁵⁷ V. Roccella - Treu, 2012, cit.

che ora comprendeva anche la promozione di «un elevato livello di occupazione»⁵⁸; questo nuovo compito della Comunità ha svolto un ruolo di «contrappeso sociale» alla promozione di «uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità», compito questo che doveva essere però compatibile con quello di «promuovere un elevato grado di competitività e di convergenza dei risultati economici [...]». Queste fondamentali integrazioni dei Principi del Trattato, e gli espliciti riferimenti all'occupazione, sono state la risposta alle richieste avanzate dal nuovo Primo Ministro francese Jospin, in termini tali da condizionare il buon esito della Conferenza intergovernativa.

Il peculiare rilievo dato alla questione del lavoro ha conferito una «dimensione sociale» più accentuata al Trattato, mitigando la percezione prevalente della Comunità europea come Unione economica e monetaria *tout court*.

2.1. Le nuove basi giuridiche sociali

Il trattato di Amsterdam, proseguendo l'opera avviata con il Trattato di Maastricht, ha rafforzato il rispetto dei principi fondamentali; infatti oltre a riprodurre il par. 2, dell'art. F del Trattato di Maastricht (ora art. 2 TUE), secondo cui *"l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 dicembre*

⁵⁸ Di conseguenza, veniva integrato anche l'art. 2, TCE (ora abrogato e sostituito, in sostanza, dall'art.3 del TUE), che includeva tra i compiti della Comunità quello «di promuovere un elevato livello di occupazione e di protezione sociale». Analogamente, anche l'art. 3, par. 1, lett. i) TCE (ora abrogato, e sostituito, nella sostanza, dagli artt. 3 e 6 del TFUE), venne integrato mediante un arricchimento del campo delle azioni della Comunità, che doveva ora assicurare la «promozione del coordinamento tra le politiche degli Stati membri in materia di occupazione al fine di accrescerne l'efficacia con lo sviluppo d'una strategia coordinata a favore dell'occupazione».

1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri in quanto principi generali del diritto comunitario", ha richiamato altri diritti fondamentali, per lo più contenuti in norme internazionali: in primo luogo, nel Preambolo del TUE, gli Stati membri hanno confermato *"il proprio attaccamento ai diritti sociali fondamentali quali definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989"*; si segnala anzitutto il richiamo alla Carta sociale del 1961, contenuto nell'Atto Unico Europea e poi "smarrito" nelle successive riforme dei Trattati; ha fatto poi ingresso nel Trattato il riferimento alla Carta sociale del 1989, già menzionata nel Protocollo e nell'Accordo sulla Politica sociale (PPS e APS) allegati al Trattato di Maastricht come "via" della Politica sociale degli undici (poi quattordici) Stati membri firmatari dell'APS. L'inserimento formale nel Trattato dei diritti sociali fondamentali già riconosciuti nella CEDU, nella Carta sociale europea e nella Carta comunitaria del 1989 ha un significato non secondario e cioè che a differenza della soluzione adottata a Maastricht (con l'art. F del TUE e con l'Accordo sulla Politica sociale), la realizzazione delle disposizioni in materia non era più rimessa alla esclusiva responsabilità degli Stati membri, ma diventava compito proprio della Comunità.

In tal modo il baricentro del sistema si è spostato, ponendo la politica sociale non più al margine, ma al centro dell'azione comunitaria.

Di rilevante importanza la circostanza che il Trattato di Amsterdam ha assorbito il contenuto materiale e la *ratio* dell'Accordo sulla Politica Sociale (che quindi veniva abrogato, con il connesso Protocollo). In particolare, l'art. 117 (ora art. 151 TFUE, già art. 136, TCE) ha ricopiato il testo dell'art. 1 dell'APS, e quindi il riferimento alla promozione

dell'occupazione, al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, ad una protezione sociale adeguata, al dialogo sociale, allo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e alla lotta contro le esclusioni, obiettivi da conseguire nel rispetto *"della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia della Comunità"* con l'ulteriore, espresso richiamo ai *"diritti sociali fondamentali quali quelli definiti nella Carta sociale europea del 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989"*, già anticipato nel nuovo preambolo del Trattato.

Per quanto riguarda le sanzioni applicabili agli Stati che ponevano in essere violazioni gravi e persistenti, da parte di uno Stato membro, dei "valori" su cui si fondava l'UE, l' art. 7 TUE ha previsto uno speciale procedimento (rimasto oggi inalterato) a carico dello Stato, che aveva inizio *"su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo"*. Il Consiglio europeo (nella sua composizione dei Capi di Stato o di Governo), poteva decidere (all'unanimità, senza il voto dello Stato interessato), l'avvio di un procedimento articolato in due fasi: a) nella prima, il Consiglio, *"dopo aver invitato il governo dello Stato membro interessato a presentare osservazioni"* poteva constatare *"l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei principi di cui all'art. 2"*; b) nella seconda (solo in caso di accertata violazione), il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata (senza il voto dello Stato interessato), poteva *"sospendere, per lo Stato membro in questione, alcuni dei diritti derivanti dall'applicazione del Trattato, compresi i diritti di voto del rappresentante del Governo (dello Stato membro ritenuto colpevole) in seno al Consiglio"*. Hanno mantenuto invece il

loro carattere vincolante gli altri obblighi derivanti dal Trattato. Le sanzioni potevano essere revocate e modificate, con decisioni a maggioranza qualificata, quando si accertavano "*cambiamenti della situazione che ha portato alla loro imposizione*".

Non c'è dubbio che la previsione di sanzioni per la violazione di diritti fondamentali, anche se di natura ed effetti così peculiari come quelli su riferiti, ha confermato l'ulteriore progresso dell'Unione verso un ordinamento orientato non solo alla stabilità economica e monetaria ma anche al rispetto dei diritti fondamentali e di quelli sociali, in particolare, che entravano a far parte delle "sue politiche" e dei "suoi obiettivi". Desta invece perplessità la natura delle sanzioni, che sembra più coerente con gli ordinamenti internazionali tradizionali che con quello comunitario. La previsione di sanzioni (anche di natura peculiare, come quelle su riferite), tuttavia era "politicamente" utile in previsione del successivo allargamento dell'Unione europea ai Paesi dell'Est.

Pur con i limiti segnalati e pur in mancanza di rilevanti contenuti precettivi per quanto riguarda i diritti sociali, è possibile affermare che le nuove disposizioni introdotte dal Trattato di Amsterdam sono tali da incidere positivamente sul fronte delle procedure di formazione degli atti normativi comunitari in materia di politica sociale, per un più diretto ed efficace intervento unitario nella direzione di un elevato livello di occupazione e di protezione sociale.

Le dichiarazioni e le disposizioni sui diritti sociali fondamentali contenute nel Trattato di Amsterdam hanno corretto certamente l'originaria ispirazione della Comunità, a favore di un'Europa più sociale in senso lato. E' pur vero che l'aver riconosciuto come obiettivi prioritari dell'Unione e della Comunità europea il progresso sociale e un elevato livello di occupazione (art. 2, TUE), nonché la protezione sociale (art. 2,

TCE⁵⁹) e la lotta contro l'emarginazione (art. 151 TFUE, già art. 136 TCE), pur nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, ha comportato una ridefinizione dei confini tradizionali tra l'economico e il sociale. Questa volta, però, per conciliare la competitività con la solidarietà.

I diritti sociali hanno fatto ingresso col Trattato di Amsterdam nell'*acquis* comunitario essenzialmente «*come linee direttive per l'attività della Comunità e degli Stati membri*»⁶⁰. Essi sono entrati in via di principio nel patrimonio normativo comunitario essenzialmente come interessi sociali oggettivi, sia pure di rango fondamentale, e non come posizioni soggettive direttamente giustiziabili.

In tal senso, resta evidente l'asimmetria rispetto alle libertà economiche fondamentali direttamente garantite ai singoli dal TCE e lo stato di «**minorità** comunitaria»⁶¹ dei diritti sociali.

Anche dopo il Trattato di Amsterdam, il diritto del lavoro comunitario è rimasto perciò racchiuso in una dimensione che è stata definita «precostituzionale»⁶², nella misura in cui non aveva ancora di radici profonde nei Trattati, pur potendo poggiare sulle tradizioni costituzionali degli Stati membri.

2.2. L'integrazione dell'Accordo sulla Politica Sociale nel Trattato di Amsterdam

Il trattato di Amsterdam ha incorporato, come anticipato, l'Accordo sulla Politica Sociale (APS) nel Trattato (TCE) con la conseguente abrogazione del Protocollo sulla Politica Sociale, allegato al Trattato di

⁵⁹ Oggi abrogato e sostituito, nella sostanza, dall'art. 3 del Trattato UE.

⁶⁰ V. Commissione CE 1999, «Rapporto Simitis», p. 7).

⁶¹ V. Luciani, 2000.

⁶² V. Sciarra, 2001.

Maastricht; tale svolta è stata resa possibile dalla diversa attitudine europeista del nuovo Governo britannico diretto da Tony Blair; il "completamento" delle norme sulla Politica sociale è avvenuta infatti con la trasposizione quasi integrale dell'APS nel TCE, senza però le addizioni e compensazioni necessarie a coordinarne il testo con quello complessivo del Trattato: ne sono derivate alcune lacune ed antinomie che si sono aggiunte a quelle già esistenti.

Il nuovo art. 117 TCE (ora art. 151 TFUE, già 136 TCE) è stato il risultato dell'integrazione dell'art. 1 dell'APS con il vecchio testo dell'art. 117 del Trattato di Roma. Spiccava, come ricordato innanzi, il riconoscimento "costituzionale", ma senza effetto diretto, dei diritti sociali fondamentali posto, per così dire, "a cappello" di un cospicuo numero di obiettivi, quali: la «promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione».

Il legislatore comunitario ha cercato di conciliare nozioni assai diverse tra loro, come la parificazione/armonizzazione nel progresso e l'«armonizzazione minima», *ex art. 1 dell'APS*. È sopravvissuto, infine, il credo nella "convergenza spontanea" dei sistemi nazionali per effetto della "mano invisibile" del mercato (formulato già, come visto, nel trattato di Roma).

Come già accennato, i diritti sociali contenuti nelle Carte sociali sono diventati principi fondamentali della Politica sociale della Comunità; sia la Commissione che la Corte di Giustizia dovevano prendere atto che la situazione risultava modificata rispetto al Trattato di Roma (come modificato dall'AUE), e rispetto all'APS, che li considerava come linee-guida dell'azione della Commissione, nell'ambito dell'Europa sociale.

Pur non avendo attribuito efficacia diretta ai suddetti principi, il trattato di Amsterdam li ha configurati come norme programmatiche per un livello di tutela corrispondente che doveva essere assicurato dal diritto secondario della Comunità e da altri provvedimenti delle autorità dell'Unione.

Il nuovo art. 118 TCE (art. 157 TFUE, già art. 137 TCE), ha riprodotto, con alcune modifiche l'art. 2, APS. L'ambito materiale di applicazione (delle nuove competenze della Comunità) restava essenzialmente quello dell'art. 2, APS, con opportuni adeguamenti e integrazioni.

Le innovazioni hanno riguardato in primo luogo le procedure di adozione degli atti normativi comunitari nelle materie indicate nel par. 1, soggette ora al voto a maggioranza qualificata e alla procedura di codecisione del Parlamento europeo, previa consultazione del CES e del Comitato delle Regioni (restava invece subordinata al voto all'unanimità, con procedura di consultazione del Parlamento Europea, del CES e del Comitato delle Regioni l'adozione di direttive nelle materie indicate nel par. 3). Le disposizioni del par. 1 dovevano pur sempre coordinarsi con quelle del par. 2 dell'art. 100A TCE (ora 114 TFUE, già art. 95 TCE), che prescrivevano procedure di deliberazione all'unanimità con riferimento ai «diritti e interessi dei lavoratori dipendenti» nel quadro del mercato interno (norma non modificata). È stato abrogato il vecchio art. 118A sulla sicurezza e la salute negli ambienti di lavoro, le cui disposizioni sono state trasfuse nell'art. 118 TCE (ora art. 153 TFUE, già 137 TCE). In secondo luogo è stata esclusa l'«integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro» dal campo delle materie oggetto di armonizzazione normativa. L'innovazione non è stata di poco conto; infatti in materia di emarginazione sociale (o di povertà, come suggerivano alcune delegazioni nazionali) il Consiglio non poteva più adottare atti di armonizzazione, ma (sempre con la procedura di

codecisione) altre «misure destinate ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri attraverso iniziative volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e le migliori prassi, a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze fatte, al fine di combattere l'emarginazione sociale».

Il nuovo art. 118A TCE (ora art. 154 TFUE, già art. 138 TCE), ha recepito integralmente, senza modifica alcuna, le norme dell'APS sul Dialogo sociale istituzionale (art. 3, APS). È stato abrogato il vecchio art. 118B, introdotto dall'AUE, che ha consentito l'evoluzione dell'ormai “storico” Dialogo sociale di Val Duchesse.

Mentre il nuovo art. 118B TCE (ora art. 155 TFUE, già art. 139 TCE) ha riprodotto integralmente il testo dell'art. 4, APS e cioè la norma di sostegno della contrattazione collettiva in ambito comunitario, confermando il potere dell'autonomia collettiva di porre, a livello comunitario, norme generali anche concorrenti con quelle legislative.

Il nuovo art. 118C TCE (art. 156 TFUE, già art. 140 TCE), è stato il risultato della “fusione” dell'art. 5 dell'APS con il vecchio art. 118 del Trattato di Roma, che affidava alla Commissione, «*per conseguire gli obiettivi dell'art. 117 [ora art. 151 TFUE, già art. 136 TCE], e fatte salve le altre disposizioni del Trattato, il compito di incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri e [di facilitare] il coordinamento della loro azione in tutti i settori della politica sociale in particolare per le materie riguardanti: l'occupazione; il diritto del lavoro e le condizioni di lavoro; la formazione e il perfezionamento professionale; la sicurezza sociale; la protezione contro gli infortuni e le malattie professionali; l'igiene del lavoro; il diritto di associazione e la contrattazione collettiva tra datori di lavoro e lavoratori*». A tal fine la Commissione operava a stretto contatto con gli Stati membri mediante studi e pareri e organizzando consultazioni sia per i problemi che si presentavano sul

piano nazionale che per quelli che interessavano le organizzazioni internazionali.

Anche questa norma ha sollevato dubbi sulla natura e il contenuto dei poteri che essa ha conferito alla Commissione, e ha posto problemi di coordinamento tra i detti poteri e quelli derivanti da altre norme del Trattato.

Un primo dubbio ha riguardato proprio la natura dei poteri conferiti alla Commissione dall'118C: le materie ivi indicate coincidevano, infatti, con molte di quelle enumerate nell'art. 118 (salvo le materie delle retribuzioni, del diritto di associazione, dello sciopero e della serrata, per le quali resta esclusa ogni competenza comunitaria) nonché con quelle previste da altre norme del Trattato (come la formazione e l'occupazione). In ragione della struttura e dell'esercizio delle competenze sociali, questa "base giuridica" si configurava come norma di organizzazione di attività ausiliarie o consultive o esecutive della Commissione o degli Stati membri.

I settori erano infatti sia quelli ricordati, di competenza riservata degli Stati membri (come «il diritto di associazione e la contrattazione collettiva tra datori di lavoro e lavoratori»), sia quelli nei quali le differenze dei sistemi regolativi ed amministrativi in materia di lavoro richiedevano più continue consultazioni tra Commissione e Stati membri e più approfonditi studi e indagini, non solo al fine di individuare metodi comuni di intervento in ambito nazionale, in particolare *«per i problemi che si presentano sul piano nazionale che per quelli che interessano le organizzazioni internazionali ma anche per un corretto esercizio dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità»*.

Un secondo dubbio interpretativo ha riguardato la locuzione «diritto del lavoro», che ha sostituito quella precedente di «diritto al lavoro»

(contenuta nel vecchio testo dell'art. 118, CEE), conformando così la traduzione italiana a quella delle altre lingue ufficiali dell'Unione.

Il trattato di Amsterdam ha modificato anche il vecchio art. 119 del trattato di Roma (sulla parità di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici), dando luogo ad una norma complessa nella formulazione e nel contenuto, trovandosi in essa trasfusi parti dell'art. 6 dell'APS, principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia ed "elementi" di azioni comunitarie in materia di pari opportunità; il nuovo art. 119 TCE (ora art. 157 TFUE, già art. 141 TCE), sembrava infatti costruito secondo un crescendo di principi che partiva dalla «parità di retribuzione» (par. 1), passava per l'applicazione del principio delle pari opportunità il (par. 3), e giungeva alla «completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa» (par. 4), prevedendo però azioni diverse della Comunità per l'applicazione dei suddetti principi.

In primo luogo, la norma *de qua* ha previsto che il principio della parità retributiva fosse garantito, oltre che per uno «stesso lavoro», anche per un «lavoro di pari valore», recependo così una nozione derivata dall'art. 1 della direttiva n. 75/117 e da una consolidata giurisprudenza della CGE. In secondo luogo, il par. 2 ha modificato il termine «retribuzione accordata» con quello più corretto di «retribuzione corrisposta». Modifiche di un certo rilievo sono state introdotte dal par. 3, che ha conferito al Consiglio il potere di adottare, con procedura di codecisione del Parlamento Europeo e voto a maggioranza qualificata, «*misure che assicurino l'applicazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione ed impiego, ivi compreso il principio della parità delle retribuzioni per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore*».

Il par. 4, infine, ha modificato il par. 3 dell'art. 6 dell'APS, alterandone però il senso. Si è previsto, infatti che, «*allo scopo di assicurare*

l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero ad evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali».

La nuova norma si volgeva testualmente **a favore del «sesso sottorappresentato»**, e non più solo delle donne, consentendo agli Stati membri di mantenere o adottare misure che prevedessero "vantaggi" specifici intesi a facilitare l'esercizio di un'attività professionale ovvero ad evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali. E ciò «allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa», in ossequio alla (controversa) sentenza Kalanke⁶³.

Il Trattato di Amsterdam ha assegnato un essenziale ruolo normativo alle Parti sociali (in ambito comunitario), nell'ambito del Dialogo sociale istituzionale: non solo ha previsto che esse potessero collaborare alla produzione normativa, nelle materie della Politica sociale in senso stretto, ma ha inteso promuovere anche la loro autonoma attività, che

⁶³ Cfr. CGCE 17 ottobre 1995, n. 450/93, Kalanke c. Glibmann. La questione riguardava la legittimità, a fronte della direttiva comunitaria n. 76/207 (art. 2, nn. 1 e 4), di una legge tedesca (l. 20/11/1990 del Land di Brema sull'uguaglianza fra uomini e donne nei pubblici servizi), secondo cui le donne aventi una qualificazione eguale a quelle dei loro concorrenti di sesso maschile hanno una automatica priorità in caso di assunzione, trasferimento in altro posto, o promozione, nel caso in cui esse siano sottorappresentate nei diversi gradi della categoria di personale di cui si tratta ovvero nei livelli di funzioni previsti nell'organigramma. La Corte ha ritenuto che un normativa nazionale che imponga, a parità di qualificazione, la preferenza dei candidati di sesso femminile a quelli di sesso maschile ai fini della promozione (nei casi in cui le donne sono sottorappresentate) integrasse fattispecie di "discriminazione di sesso" in violazione del diritto comunitario, in virtù dell'art. 2.1 della Dir. 76/207/CEE. Infatti simili misure nazionali non erano giustificabili alla luce della deroga contenuta nell'art. 2.4. Dir. (che giustificava provvedimenti volti a promuovere la parità delle opportunità per donne e uomini) in quanto tale disposizione era limitata ad interventi mirati ad eliminare o ridurre le disparità di fatto che potevano esistere nella realtà della vita sociale, non legittimando clausole di preferenza assoluta ed incondizionata alle donne. Sul caso Kalanke v. Riccardi, 1996; sul tema delle azioni positive e sui riflessi dell'azione giurisprudenziali della Corte di Giustizia delle Comunità Europee v. Ales, 1998.

ALES E., Azioni positive e parità di trattamento uomo donna nel diritto comunitario: la corte di giustizia supera l'indirizzo Kalanke? (Nota a Corte giust. Comunità europee, 11 novembre 1997, n. 409/95, Marschall c. Land Nordrhein-Westfalen)

sfociasse in accordi collettivi europei, in forma integrativa e suppletiva rispetto alla legislazione, nelle materie oggetto di intervento delle autorità della Comunità. Un importante corollario di questa politica di promozione dell'autonomia collettiva in ambito comunitario è stata la possibilità, riconosciuta agli Stati membri, di recepire le norme delle direttive negli ordinamenti interni anche mediante contratti collettivi delegando a tal fine le parti collettive.

Il Trattato di Amsterdam, assorbendo le norme dell'APS, ha inserito ufficialmente il contratto collettivo nel sistema delle fonti del diritto sociale comunitario e ha configurato il Dialogo sociale come una forma di cooperazione delle parti collettive all'attività normativa delle istituzioni comunitarie, articolata in varie formule e fasi, provviste di effetti diversi: a) il Dialogo sociale ha assunto la forma e gli effetti di una procedura di consultazione sociale obbligatoria, ma non vincolante, che non ha modificato quella obbligatoria del Comitato economico e sociale anche se, di fatto, ha finito per condizionarla o per metterla "fuori gioco"; b) il Dialogo sociale ha integrato la procedura di formazione degli atti tipici del Consiglio, nella parte in cui gli attori sociali predeterminavano il contenuto di un successivo atto vincolante del Consiglio; c) il Dialogo sociale poteva condurre ad una disciplina contrattuale che sostituiva l'atto normativo del Consiglio, previa autorizzazione della Commissione, limitatamente "ai settori contemplati dall'art. 2" dell'APS (art. 4, n. 1, APS; ora assorbiti dall'art. 155 TFUE, già art.139 TCE).

Le disposizioni sul Dialogo sociale contenute nel trattato di Amsterdam, che assorbivano le norme dell'Accordo sulla Politica sociale, estendendole anche al Regno Unito, hanno modificato in sostanza le procedure di formazione degli atti comunitari e il sistema delle fonti del diritto del lavoro europeo ponendo le basi giuridiche di un diritto del

lavoro comunitario a vocazione federale, caratterizzato dal pluralismo delle fonti normative nonché da tecniche di reciproca integrazione e rinvio tra norma legislativa e norma contrattuale a tutti i livelli.

Si è affermato, insomma, al livello comunitario, un sistema di concertazione che operava nell'ambito della produzione normativa e del coordinamento tra politica economica e politica dell'occupazione, in cui le "prassi migliori" venivano, per così dire, "premiare e segnalate" come parametri della politica del lavoro dell'Unione e dei singoli Stati membri. L'obiettivo è stato quello di rafforzare un assetto "triangolare" di relazioni tra politica dell'occupazione, politica economica e monetaria e politica sociale sostenuto dal Dialogo sociale.

2.3. Struttura del nuovo titolo sull'occupazione: competenze e poteri delle istituzioni comunitarie

Il nuovo Titolo sull'occupazione, composto da 6 articoli (ora artt. da 145 a 150 TFUE, già artt. da 125 a 130 TCE) e due Dichiarazioni (nn. 23 e 24) relative alle azioni di incentivazione e alle spese ha previsto:

a) lo sviluppo di *«una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'art. B del TUE e all'art. 2 del TCE»* (ora art. 3 TUE) [ora art. 145 TFUE, già art. 125 TCE].

b) politiche occupazionali nazionali coerenti con gli indirizzi macroeconomici degli Stati membri e della Comunità, adottati ai sensi dell'art. 103 TCE (ora art. 121 TFUE, già art. 99 TCE), sul coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (ora art. 146 TFUE, già art. 126 TCE).

c) **la promozione dell'occupazione come «questione di interesse comune»** degli Stati membri, da coordinare in seno al Consiglio (ora art. 146 TFUE, già art. 126, par. 2, TCE). Questa norma ha ribadito la competenza prioritaria degli Stati membri.

d) l'attribuzione dei seguenti poteri alla Comunità, per conseguire «l'obiettivo di un livello di occupazione elevato» (ora art. 147 TFUE, già art. 127, nn. 1 e 22 TCE): 1) promuovere la cooperazione tra gli Stati membri; 2) sostenere l'azione degli Stati membri; 3) integrare, se necessario, l'azione degli Stati membri. Nell'esercizio dei poteri suddetti dovevano essere «rispettate le competenze degli Stati membri» (ora art. 147 TFUE, già art. 127, n. 1 TCE). Si trattava comunque di competenze concorrenti, da esercitare secondo il (rivisitato) principio di sussidiarietà e proporzionalità.

e) l'esame annuale della «situazione dell'occupazione nella Comunità» da parte del Consiglio europeo, sulla base di una relazione annuale comune del Consiglio e della Commissione, e l'adozione di «conclusioni del caso» (art. 148 TFUE, già art. 128 TCE);

f) l'elaborazione da parte del Consiglio, in base delle suddette conclusioni del Consiglio europeo di "Orientamenti" annuali (da deliberare con voto a maggioranza qualificata e previa consultazione del Parlamento europeo, del CES, del Comitato delle Regioni e del Comitato per l'occupazione), «di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione [...]» (art. 148.2 TFUE, già art. 128 TCE). Tali orientamenti erano coerenti con gli indirizzi di massima adottati ai sensi dell'art. 99, paragrafo 2 (ora art. 121, paragrafo 2 TFUE) (art. 148 TFUE, già art. 128 TCE);

g) un ulteriore esame annuale del Consiglio sull'attuazione delle politiche degli Stati membri (sulla base di relazioni annuali di tutti gli Stati membri sulle principali misure adottate per l'attuazione delle

politiche nazionali in materia di occupazione, «alla luce degli orientamenti» del Consiglio e dei pareri del Comitato per l'occupazione) [il c.d. Piano Nazione per l'occupazione]; a questo esame poteva seguire l'adozione di raccomandazioni del Consiglio (a maggioranza qualificata) [art. 148 TFUE, già art. 128 TCE];

h) l'informazione annuale al Consiglio europeo, da parte del Consiglio e della Commissione, sulla situazione dell'occupazione nella Comunità e sull'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione. Questa attività, se ha maggiore coerenza e visibilità alle azioni della Comunità in materia di occupazione, coordinandole con le politiche economiche nazionali e comunitarie, non ha creato però obblighi vincolanti per i singoli Stati membri in materia occupazionale. Si è trattato invero di una crisi tra le procedure previste in seguito al Consiglio di Essen⁶⁴ e quelle di mutua sorveglianza multilaterale, senza tuttavia possedere il carattere vincolante di queste. In caso di inottemperanza agli orientamenti del Consiglio, gli Stati membri erano al più soggetti a menzione nella Raccomandazione del Consiglio (che non era un atto vincolante);

i) l'attribuzione al Consiglio del potere di «adottare azioni di incentivazione dirette a promuovere la cooperazione tra Stati membri e a sostenere i loro interventi nel settore dell'occupazione, mediante iniziative volte a sviluppare gli scambi di informazione e delle migliori prassi, a fornire analisi comparative e indicazioni, nonché a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze realizzate, in particolare mediante il ricorso a progetti pilota» (art. 149 TFUE, già art 129 TCE).

1) l'istituzione di un Comitato per l'occupazione (che subentrava al Comitato per l'occupazione ed il mercato del lavoro istituito nel dicembre 1996), organo «a carattere consultivo» con la funzione di «promuovere il coordinamento tra gli Stati membri per quanto riguarda

⁶⁴ V. Doc. Com (95) 74 dell'8 marzo 1995.

le politiche in materia di occupazione e di mercato del lavoro». Il Comitato aveva il compito di «seguire la situazione dell'occupazione e le politiche in materia di occupazione negli Stati membri e nella Comunità, [...] di formulare pareri su richiesta del Consiglio o della Commissione o di propria iniziativa, e contribuire alla preparazione dei lavori del Consiglio di cui all'art. 128. Nell'esercizio delle sue funzioni, il Comitato consulta le parti sociali» (art. 150 TFUE, già art. 130 TCE).

Conclusivamente si può affermare che la nuova disciplina del Trattato in materia di occupazione (pur con i limitati poteri conferiti alle istituzioni comunitarie e, in particolare al nuovo Comitato per l'occupazione) ha contribuito alla formulazione di azioni più coerenti e strutturate della Comunità nonché ad un coordinamento più efficace delle politiche (essenzialmente di incentivazione) dell'impiego degli Stati membri, ma ancora si era ben lontani dal trasferire alla Comunità le competenze per determinare le politiche del lavoro dell'Unione e degli Stati membri.

La previsione di meccanismi e procedure di coordinamento a livello comunitario ha costituito, ad ogni modo, una prima attuazione delle conclusioni del Consiglio europeo di Essen condividendone il sistema di coordinamento delle politiche economiche. Infatti il coordinamento delle politiche dell'impiego si basava sugli orientamenti per l'occupazione adottati dal Consiglio europeo, i quali dovevano essere compatibili con gli «indirizzi di massima delle politiche economiche degli Stati membri e della Comunità», di cui all'art. 121 TFUE, già art. 99 TCE. La Commissione svolgeva quindi una funzione di proposta all'adozione degli orientamenti e delle azioni di incentivazione e partecipava al controllo dell'esecuzione degli orientamenti e delle azioni (affidato a un dispositivo di sorveglianza "*soft*").

Tuttavia, le *guide-lines* in materia di occupazione non erano vincolanti per gli Stati membri in caso di inosservanza, a differenza degli indirizzi

di massima in materia di politica economica⁶⁵ la cui inosservanza comportava l'applicazione di sanzioni finalizzate a penalizzare gli Stati inadempienti, chiamati così a pagare un prezzo politico ed economico rilevante.

2.4 Il varo della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO): il processo di Lussemburgo del 20/21 novembre 1997

Il Trattato di Amsterdam, come si è già accennato, ha trasformato in una priorità comunitaria il coordinamento delle politiche per l'occupazione condotte dagli Stati Membri.

È sulla base di tali nuove disposizioni del Trattato che il Consiglio europeo di Lussemburgo ha lanciato, nel novembre 1997, la Strategia europea per l'occupazione (SEO), ugualmente chiamata "processo di Lussemburgo"⁶⁶.

Infatti nella seconda metà degli anni '90, parallelamente agli sforzi compiuti per l'avvio dell'unione monetaria, da un lato, si è cominciato a delineare una risposta unitaria alle sfide economiche, politiche ed istituzionali che l'Europa doveva affrontare alle soglie del nuovo millennio, dall'altro, si sono affermate singole strategie che, seppure non ancora integrate, hanno previsto l'introduzione di nuovi meccanismi di *governance*. Singole strategie sono state adottate separatamente per l'occupazione, il mercato e le politiche macroeconomiche. Queste tre differenti aree di *policy* sono state affrontate nell'ambito dei processi di Lussemburgo per l'occupazione (1997), di Cardiff per il funzionamento

⁶⁵ Infatti il processo di convergenza delle economie realizzato attraverso gli indirizzi di massima di cui all'art. 99 TCE (ora art. 121 TFUE) traeva slancio dall'esame finale fissato per il maggio 1998 sui Paesi che sarebbero entrati nella terza fase dell'UEM. La mancata osservanza da parte di uno Stato dei valori fissati negli indirizzi di massima sarebbe stata la causa del mancato superamento dell'esame finale necessario per l'ingresso nell'UEM medesima.

⁶⁶ Sulla SEO v. Garofalo D., 2004a, parte prima, cap. II, § 4.

dei mercati dei prodotti e del capitale (1998) e di Colonia per il dialogo macroeconomico per il coordinamento delle politiche monetarie, fiscali e salariali (1999).

In tali processi si è puntato ad individuare e definire un quadro di orientamenti o indirizzi generali per l'azione riformatrice nelle diverse aree di *policy*. In particolare, per quel che interessa il presente elaborato, sono stati istituiti gli orientamenti per l'occupazione, da raccordare con i "grandi orientamenti per la politica economica" (GOPE) già stabiliti dal Trattato di Maastricht⁶⁷.

Il vertice sull'occupazione di Lussemburgo nel novembre 1997⁶⁸ ha anticipato l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. In pratica, si è data attuazione anticipata, già nel 1998, alle disposizioni relative al coordinamento delle politiche degli Stati membri in materia di occupazione, attraverso orientamenti comuni riguardanti sia gli obiettivi che i mezzi (c.d. «orientamenti in materia di occupazione») che si ispiravano direttamente all'esperienza già acquisita nella sorveglianza multilaterale delle politiche economiche.

Si è trattato, pur nel rispetto delle differenze che esistevano tra i due settori (quello economico e quello sociale) e tra le situazioni dei singoli Stati membri, di generare, per l'occupazione, la stessa volontà, emersa per la politica economica, di convergenza verso obiettivi decisi in comune, verificabili e aggiornati periodicamente.

L'attuazione degli orientamenti poteva variare in funzione della loro natura, dei loro effetti per gli Stati membri e dei destinatari, sempre nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze degli Stati

⁶⁷ I «grandi orientamenti per le politiche economiche» (GOPE) sono istituiti dal Trattato di Maastricht nel 1993, mentre il Consiglio di Lussemburgo del 1997 ha istituito gli "orientamenti per l'occupazione".

⁶⁸ Si vedano le Conclusioni della Presidenza, 20-21 novembre 1997, in Boll. Ue, n. 11, 7 disponibile anche sul sito: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00300.I7.htm.

membri, comprese quelle degli enti regionali nonché degli indirizzi di massima per le politiche economiche.

Il procedimento prevedeva che, una volta adottati dal Consiglio, su proposta della Commissione, gli orientamenti dovessero essere inseriti in piani di azioni nazionali per l'occupazione elaborati dagli Stati membri in una prospettiva pluriennale; in tal modo essi si trasformavano in obiettivi nazionali quantificati, per essere poi tradotti in misure nazionali di carattere regolamentare, amministrativo o altro. La diversa situazione degli Stati membri rispetto ai problemi trattati dagli orientamenti doveva determinare soluzioni e tempistiche diverse rispondenti alle singole situazioni.

Rivestiva tuttavia importanza cruciale, ai fini della coerenza ed efficacia dell'iniziativa nel suo complesso, che tutti gli Stati membri dovessero richiamare gli orientamenti nell'analizzare la propria situazione e nel definire la loro politica, precisando nel piano di azione nazionale per l'occupazione la loro posizione rispetto a ciascun orientamento.

In analogia con il principio di sorveglianza multilaterale applicato al processo di convergenza economica, altresì, gli Stati membri ogni anno dovevano trasmettere al Consiglio e alla Commissione i rispettivi piani d'azione nazionale per l'occupazione, corredati di una relazione sulle condizioni di attuazione. Su tale base il Consiglio esaminava ogni anno il modo in cui gli Stati membri avevano tradotto gli orientamenti nella politica nazionale e presentava una relazione al Consiglio europeo, che adottava gli indirizzi necessari per delineare gli orientamenti per l'anno successivo.

Nell'ambito di tale procedimento è stato riconosciuto un ruolo partecipativo, al fine anche di rafforzare il dialogo sociale, alle parti sociali, a tutti i livelli, che erano chiamate ad apportare il loro contributo all'attuazione degli orientamenti, soggetto a valutazione periodica.

In questa ottica, a Lussemburgo, il Consiglio ha deciso di adottare delle misure che si ponevano l'obiettivo di giungere ad un aumento significativo del tasso di occupazione in Europa su base duratura⁶⁹, articolate in quattro pilastri, ovvero migliorare l'occupabilità, sviluppare l'imprenditorialità, incoraggiare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese per consentire al mercato del lavoro di reagire ai mutamenti economici e rafforzare la politica in materia di pari opportunità.

- 1) Con il primo pilastro ("Migliorare l'occupabilità") si interveniva per **affrontare la disoccupazione giovanile e prevenire la disoccupazione di lunga durata**; infatti a tal fine è stabilito che gli Stati membri dovevano elaborare strategie preventive imperniate sull'occupabilità basandosi sull'individuazione precoce delle esigenze individuali, entro un termine fissato da ciascuno Stato membro (non superiore a cinque anni o anche entro un termine maggiore per gli Stati membri con un tasso di disoccupazione particolarmente elevato).

Ruolo fondamentale per raggiungere il predetto obiettivo era stato assegnato alla **formazione**, vero e proprio «antidoto» alla precarietà⁷⁰, prevedendo che gli Stati membri dovevano provvedere ad offrire a ogni giovane, prima che fossero trascorsi sei mesi di disoccupazione, la possibilità di ricominciare con un'attività di formazione o di riqualificazione professionale, con la pratica lavorativa, con un lavoro o altra misura che ne favorisse l'inserimento professionale; nonché ad offrire anche ai disoccupati adulti, prima che fossero trascorsi dodici mesi di disoccupazione, la possibilità di ricominciare con uno dei mezzi succitati o, in generale, con un orientamento professionale individualizzato.

⁶⁹ Queste misure sono state recepite negli orientamenti relativi al 1998 e 1999, adottati attraverso una risoluzione del Consiglio rispettivamente del 15 dicembre 1997 e del 22 febbraio 1999 (attraverso un atto comunitario atipico). Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, gli orientamenti sono stati incorporati in una decisione del Consiglio (*infra*).

⁷⁰ Cfr. Veneziani, 1993, 268.

Il primo pilastro si segnala proprio perché è l'unico tra i quattro in cui sono stati inseriti obiettivi quantificati⁷¹.

Queste misure preventive e di inserimento dovevano in ogni caso essere combinate con misure di reinserimento dei disoccupati di lunga durata.

È emersa, altresì, l'importanza conferita alle **misure di politica attiva del lavoro** prevedendo che ciascuno Stato membro doveva adoperarsi in primo luogo nell'aumentare sensibilmente il numero di persone a cui destinare le misure di politica attiva atte a facilitarne l'inserimento professionale attraverso la proposta di attività di formazione o analogo provvedimento; in secondo luogo gli Stati membri dovevano intervenire a modificare il proprio sistema previdenziale e fiscale e **creare incentivi per stimolare i disoccupati o le persone inattive a cercare e sfruttare le opportunità di occupazione o di migliore occupabilità e i datori di lavoro a creare nuovi posti di lavoro**⁷².

Uno sguardo attento è stato indirizzato ai giovani che abbandonavano gli studi senza aver acquisito le capacità necessarie per accedere al mercato del lavoro, invitando gli Stati membri a migliorare il sistema scolastico, ad adoperarsi per suscitare nei giovani una maggiore capacità di adattamento ai mutamenti tecnologici ed economici ed a dotarli di qualifiche corrispondenti alle esigenze di mercato del lavoro (anche promuovendo sistemi di apprendistato).

Infine, si è posta particolare **attenzione ai soggetti svantaggiati che presentavano difficoltà ad acquisire le competenze necessarie per accedere al mercato del lavoro e a restarvi inseriti, prevedendo nei**

⁷¹ V. Roccella, 2007, 14 ss.

⁷² V. Risoluzione del Consiglio sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1998 del 15/12/1997 in GUCE C 30 del 28/1/1998; Risoluzione del Consiglio sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1999 del 22/2/1999 in GUCE C 69 del 12/3/1999; nelle *guide-lines* si dà importanza anche allo sviluppo di misure, nel contesto di una politica per l'invecchiamento attivo, quali il mantenimento delle capacità lavorative, la formazione permanente ed altri accordi di lavoro flessibili, in maniera che i lavoratori anziani possano anch'essi partecipare attivamente alla vita lavorativa.

loro confronti politiche che ne favorissero l'integrazione ed evitassero le discriminazioni.

Pertanto, gli strumenti per raggiungere gli obiettivi del primo pilastro possono essere individuati nella **formazione, nella politica attiva del lavoro** (*infra* Cap. II), **negli incentivi per la creazione di nuova occupazione o per l'emersione di quella già esistente** (*infra* Cap. III) **ed infine nella particolare attenzione ai giovani che abbandonano i percorsi di studio e alla categoria dei soggetti svantaggiati** (*infra* Cap. III).

- 2) Con il secondo pilastro (“Sviluppare l'imprenditorialità”) si è voluto facilitare, in modo originale rispetto alla tradizionale impostazione lavoristica⁷³, la fase di avvio e la gestione delle imprese per consentire la creazione di nuove imprese attraverso una riduzione ed una semplificazione da parte degli Stati membri degli oneri amministrativi e fiscali a carico delle piccole e medie imprese nonché incoraggiando lo **sviluppo dell'autoimprenditorialità**. Attraverso quest'ultimo, infatti, la Comunità/Unione europea si è posta l'obiettivo di creare nuovi posti di lavoro per vincere la sfida dell'occupazione, e tal fine si indirizzavano gli Stati membri ad eliminare gli ostacoli che potevano agire da freno, tra cui sicuramente la pressione fiscale sul lavoro e i costi non salariali dello stesso (in particolare per quanto riguardava il lavoro scarsamente qualificato e a bassa retribuzione) senza mettere in discussione il risanamento delle finanze pubbliche e l'equilibrio finanziario.
- 3) Il terzo pilastro (“Incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei loro lavoratori”), il più importante dei quattro secondo autorevole dottrina⁷⁴, ha invitato le parti sociali a negoziare accordi volti a modernizzare l'organizzazione del lavoro, comprese **formule flessibili di lavoro, al fine di rendere produttive e competitive le imprese e raggiungere il**

⁷³ V. Treu, 2001b, 106.

⁷⁴ Così Biagi, 2001, 203.

necessario equilibrio tra la flessibilità e la sicurezza. Ma era rivolto anche a ciascun Stato membro che doveva esaminare l'opportunità di introdurre nelle proprie legislazione **tipi di contratto più adattabili per tener conto del fatto che l'occupazione stava assumendo forme sempre più diverse;** inoltre gli Stati membri sono stati esortati a sostenere l'adattabilità delle imprese valutando altresì nuove normative che potessero ridurre gli ostacoli all'occupazione e migliorare la capacità del mercato del lavoro di adattarsi ai cambiamenti strutturali dell'economia.

- 4) Il quarto pilastro (Rafforzare le politiche in materia di pari opportunità)⁷⁵, innovativo e trasversale rispetto agli altri⁷⁶, si è occupato del problema della discriminazione tra donne e uomini invitando gli Stati membri a promuovere le pari opportunità al fine di aumentare l'occupazione femminile, attraverso misure di sostegno attivo dell'occupazione delle donne, in considerazione della loro scarsa presenza in determinati settori di attività ed in determinate professioni. Si è dato impulso anche alle misure volte a conciliare la vita lavorativa con la vita familiare (politiche in materia di interruzione della carriera, congedo parentale e lavoro a tempo parziale), accompagnate dalla garanzia di sufficienti strutture di buona qualità per la custodia dei bambini e l'assistenza alle persone non autosufficienti, al fine di favorire l'ingresso e la permanenza delle donne e degli uomini sul mercato del lavoro. Il quarto pilastro, infine, si è rivolto anche ai portatori di handicap con particolare attenzione alle difficoltà del loro inserimento nella vita attiva.

⁷⁵ Su cui v. Donà, 2005.

⁷⁶ V. Treu, 2001b, 25 ss.

Così come analizzata la SEO e le sue linee-guida⁷⁷ sono rimaste sostanzialmente invariate nel corso del tempo quantificabile in un quinquennio, salvo ovviamente affinamenti e ampliamenti delle indicazioni comunitarie⁷⁸.

3. La terza fase: Il Consiglio Europeo straordinario di Lisbona del 23 – 24 marzo 2000

Importanti novità in merito alla Strategia per l'occupazione sono state introdotte dal Consiglio europeo straordinario di Lisbona del 23-24 marzo 2000⁷⁹, riunitosi per «concordare un nuovo obiettivo strategico per l'Unione al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza», in prossimità del successivo allargamento.

Con la c.d. Strategia di Lisbona, l'Europa si è posta l'obiettivo, per il nuovo decennio, di «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale», attraverso la creazione di una società

⁷⁷ V. Risoluzione del Consiglio sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1998 del 15/12/1997 in GUCE C 30 del 28/1/1998; Risoluzione del Consiglio sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1999 del 22/2/1999 in GUCE C 69 del 12/3/1999; Decisione relativa agli orientamenti per la politica degli Stati membri in materia di occupazione per il 2000, dec. 2000/228/CE del 13/3/2000 in GUCE L 72, 21/3/2000; Decisione relativa agli orientamenti per la politica degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2001, dec. 2001/63/CE del 19/1/2001, in GUCE L 022, 24/1/2001; Decisione relativa agli orientamenti per la politica degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2002, dec. 2002/177/CE del 18/2/2002, in GUCE L 060 del 1/3/2002; Decisione relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, dec. 2003/578/CE del 27/7/2003, in GUCE L 197, 5/8/2003.

⁷⁸ Già nella risoluzione del Consiglio sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1999 del 22/2/1999, cit. si inserisce nel primo pilastro la necessità di sviluppare, nel contesto di una politica per l'invecchiamento attivo, misure quali il mantenimento delle capacità lavorative, la formazione permanente ed altri accordi di lavoro flessibili, in maniera che i lavoratori anziani possano anch'essi partecipare attivamente alla vita lavorativa.

⁷⁹ V. Conclusioni della Presidenza, 23-24 marzo 2000, in Boll. Ue, n. 3, 7.

dell'informazione accessibile a tutti, la definizione di uno spazio europeo della ricerca e dell'innovazione (occorrendo a tal fine l'integrazione e il coordinamento delle attività di ricerca a livello nazionale e dell'Unione per renderle quanto più possibile efficaci ed innovative), la creazione di un ambiente favorevole all'avviamento e allo sviluppo di imprese innovative. Solo così si poteva creare un contesto normativo propizio all'investimento, all'innovazione e all'imprenditorialità e favorire la crescita e l'occupazione. Ciò implicava la necessità di rafforzare il **ruolo delle politiche strutturali** e di prevedere misure concrete per allentare la pressione fiscale sul lavoro e riorientare la spesa pubblica.

Per quel che interessa principalmente la presente trattazione, la Strategia di Lisbona si è prefissata l'obiettivo di **modernizzare il modello sociale europeo** investendo nelle persone e costruendo uno stato sociale attivo.

Ruolo fondamentale, infatti, è stato assegnato alle persone valutate come la principale risorsa dell'Europa su cui dovevano essere impernate le politiche dell'Unione, per garantire all'Europa un'economia della conoscenza non oberata da problemi sociali rappresentati dalla disoccupazione, dall'esclusione sociale e dalla povertà.

In primo luogo, per migliorare il livello e la qualità dell'occupazione, era necessario intervenire **sull'istruzione e sulla formazione**, con misure che garantissero una possibilità di apprendimento e formazione adeguate ai gruppi "bersaglio" nelle diverse fasi della vita: giovani, adulti disoccupati e persone occupate soggette al rischio che le loro competenze potessero diventare obsolete dai rapidi cambiamenti. Questo nuovo approccio doveva avere tre componenti principali: lo sviluppo di centri locali di apprendimento, la promozione di nuove competenze di base, in particolare nelle tecnologie dell'informazione, e qualifiche più trasparenti⁸⁰.

⁸⁰ V. Conclusioni della Presidenza , 23-24 marzo 2000, cit. dove si legge che gli obiettivi da raggiungere erano: a) un sostanziale aumento annuale degli investimenti *pro capite* in risorse umane;

In secondo luogo, si è intervenuti sui quattro pilastri individuati nel processo di Lussemburgo, stabilendo che la revisione intermedia doveva imprimere un nuovo impulso a questo processo, integrando gli orientamenti e attribuendo loro obiettivi più concreti, stabilendo legami più stretti con altri settori politici pertinenti e definendo procedure più efficaci per coinvolgere i vari attori. In tale contesto, il Consiglio e la Commissione sono stati invitati a esaminare i seguenti quattro punti chiave: a) **migliorare l'occupabilità** e colmare le lacune in materia di qualificazioni, in particolare fornendo **servizi di collocamento mediante una base di dati a livello europeo** riguardante i posti di lavoro e le possibilità di apprendimento; promuovere programmi speciali intesi a permettere ai disoccupati di colmare le lacune in materia di qualificazioni; b) attribuire una più elevata priorità all'attività di **apprendimento lungo tutto l'arco della vita** quale elemento di base del modello sociale europeo, promuovendo altresì accordi tra le parti sociali in materia di innovazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita (c.d. *lifelong learning*)⁸¹, sfruttando la complementarità tra tale apprendimento e l'adattabilità delle imprese e del loro personale mediante una gestione flessibile dell'orario di lavoro e l'impiego a rotazione e introducendo un riconoscimento europeo per imprese particolarmente avanzate; c) accrescere l'occupazione nei servizi, compresi i servizi personali in cui esiste una notevole scarsità di

b) il numero dei giovani tra i 18 e i 24 anni che avevano assolto solo il primo ciclo di studi secondari e che non continuavano gli studi né intraprendevano altro tipo di formazione doveva essere dimezzato entro il 2010; c) le scuole e i centri di formazione, tutti collegati a Internet, dovevano essere trasformati in centri locali di apprendimento plurifunzionali accessibili a tutti; d) un quadro europeo doveva definire le nuove competenze di base da fornire lungo tutto l'arco della vita; e) entro il 2000 dovevano essere individuati i mezzi atti a promuovere la mobilità di studenti, docenti e personale preposto alla formazione e alla ricerca, sia utilizzando al meglio i programmi comunitari esistenti (Socrates, Leonardo, Gioventù) eliminando gli ostacoli, sia mediante una maggiore trasparenza nel riconoscimento delle qualifiche e dei periodi di studio e formazione; doveva essere elaborato un modello comune europeo per i curriculum vitae, da utilizzare su base volontaria, per favorire la mobilità contribuendo alla valutazione delle conoscenze acquisite, sia negli istituti di insegnamento e formazione che presso i datori di lavoro.

⁸¹ Sul tema v. Bulgarelli, 2004, nonché Garofalo D., 2004a, pare prima, cap. II, § 5.

manodopera prevedendo possibili iniziative private, pubbliche o del terzo settore, con soluzioni appropriate a favore delle categorie più svantaggiate; d) favorire tutti gli aspetti della **parità di opportunità**, compresa la riduzione della segregazione occupazionale, e rendendo più facile conciliare la vita professionale con la vita familiare, in particolare effettuando una nuova analisi comparativa in materia di miglioramento dei servizi di custodia dei bambini.

Il Consiglio europeo ha ritenuto che l'obiettivo generale di queste misure doveva consistere, in base alle statistiche disponibili, nell'accrescere il tasso di occupazione dall'allora media del 61% a una percentuale che si avvicinasse il più possibile al 70% entro il 2010 e nell'aumentare il numero delle donne occupate dall'allora media del 51% a una media superiore al 60% entro il 2010.

In terzo luogo, il modello sociale europeo, con i suoi progrediti sistemi di protezione sociale, richiedeva un rafforzamento della cooperazione tra Stati membri mediante uno scambio di esperienze e buone prassi ed iniziative per imprimere una svolta decisiva alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, attraverso il lavoro.

Due sono gli strumenti individuati dal Consiglio europeo per attuare tale strategia; da un lato, l'introduzione di un nuovo «metodo aperto di coordinamento» (MAC); dall'altro, il potenziamento del ruolo guida e di coordinamento del Consiglio europeo «per garantire la coerenza globale e l'efficace controllo dei progressi finalizzati al conseguimento del nuovo obiettivo strategico» (punto 36).

A tal fine, viene dal 2000 tenuta ogni primavera una riunione speciale del Consiglio europeo, dedicata ai problemi economici e sociali, e più in generale alla strategia per raggiungere l'obiettivo strategico, la cosiddetta Strategia di Lisbona.

3.1. *Il Metodo Aperto di Coordinamento (MAC)*

La principale novità introdotta dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000 ha riguardato l'adozione del metodo definito come «metodo di coordinamento aperto» (MAC)⁸².

In realtà, la genesi del MAC è da ricondurre ai meccanismi istituzionali di convergenza e sorveglianza multilaterale delle politiche di bilancio previsti fin dalla prima fase dell'unione monetaria (e successivamente rafforzati dalle disposizioni del Patto di stabilità e di crescita), alle procedure di monitoraggio macroeconomico introdotte a Maastricht nel 1992 nonché alla "Strategia europea per l'occupazione" lanciata dal Consiglio europeo di Essen nel 1994 e formalizzata nel Trattato di Amsterdam del 1997⁸³.

Con i processi innescati (fra il 1997 e il 1999) dai richiamati Consigli europei di Lussemburgo, di Cardiff e di Colonia, il coordinamento delle politiche nazionali aveva assunto una dimensione più ampia e complessa. In tal modo, questi processi hanno fornito al Consiglio di Lisbona del 2000 ulteriori spunti per definire più compiutamente le caratteristiche funzionali del metodo aperto di coordinamento.

Nella loro formulazione, molti degli aspetti caratterizzanti il MAC si possono collegare alla procedura di "sorveglianza multilaterale" per il controllo della convergenza delle politiche finanziarie e di quella occupazionale degli Stati membri, stabilite negli artt. 99 TCE (ora art. 121 TFUE) e 128 TCE (art. 147 TFUE). E, infatti, la Strategia di Lisbona ha fatto esplicito riferimento a questi due articoli, che rappresentano così le basi giuridiche del MAC.

⁸² In argomento v. Olivelli, 2004; Ruggiu, 2004; Ferrera – Sacchi, 2005; Lo Faro – Andronico, 2005; Velluti, 2005.

⁸³ Per alcune riflessioni sul tema v. Martinico, 2009.

Tale metodo, concepito per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche, ha implicato: a) la definizione da parte del Consiglio, sulla base delle conclusioni del Consiglio Europeo⁸⁴, di orientamenti annuali di cui gli Stati membri dovevano tenere conto nelle rispettive politiche in materia di occupazione; b) la determinazione, se del caso, di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento ai massimi livelli mondiali (*benchmarks*), commisurati alle necessità di diversi Stati membri e settori, intesi come strumenti per confrontare le buone prassi; c) la trasposizione di detti orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali fissando obiettivi specifici e adottando misure che tenessero conto delle diversità nazionali e regionali; d) la sottoposizione al Consiglio e alla Commissione da parte di ogni Stato membri di un piano di azione annuale (PAN) che stabiliva le misure che lo Stato aveva previsto di assumere e i progressi che si aspettava di fare in relazione alle linee guida concordate; e) un periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione che poteva concludersi con la formulazione da parte del Consiglio, dopo aver valutato i rapporti nazionali annuali, di raccomandazioni agli Stati membri, adottate a maggioranza qualificata su proposta di una raccomandazione delineata dalla Commissione. Tali raccomandazioni non comportavano sanzioni in capo allo Stato, ma erano politicamente significative.

Nella sua evoluzione, il MAC ha evidenziato tre fra le più importanti caratteristiche del processo di “lisbonizzazione”⁸⁵: 1) un approccio di cooperazione *soft* e progressivo, utilizzato nell'elaborazione delle politiche per diffondere le buone prassi e conseguire un adeguato livello di convergenza verso l'obiettivo strategico; 2) un processo di mutuo

⁸⁴ Su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato per l'occupazione.

⁸⁵ Cfr. Spagnuolo, 2010, spec. § III.2

apprendimento (*mutual learning*) degli Stati membri, volto a produrre, nel lungo periodo, delle *hard consequences* sul piano delle politiche economiche e sociali; 3) una elevata flessibilità nella determinazione degli obiettivi e, di conseguenza, nella predisposizione dei mezzi in grado di soddisfarli.

Infatti, l'obiettivo perseguito attraverso il MAC è stato quello di ottenere un comportamento da parte degli Stati membri, qualificabile come una «sanzione informale»⁸⁶ ed un adattamento delle diverse politiche nazionali a *standards* comuni, così da creare una convergenza politica senza ricorrere a strumenti di natura vincolante, considerando l'estrema difficoltà pratica e la scarsa volontà politica di armonizzare normativamente i sistemi nazionali di protezione sociale, stante le enormi differenze economiche, politiche e culturali intercorrenti tra gli stessi. Tali presupposti «hanno favorito la creazione di una convergenza basata su un approccio flessibile caratterizzato dall'uso combinato di strumenti di *soft law* e dallo scambio di informazioni e di *know how* sociale tra gli Stati membri»⁸⁷.

Facendo parte della c.d. *soft law*⁸⁸, il MAC è stato percepito come un modello più debole rispetto alla *hard law*⁸⁹ per ciò che concerne gli aspetti della obbligatorietà, dell'accuratezza e della delega, ed è stato criticato per la mancanza di certezza sui suoi effetti e per l'assenza di controllo giudiziario.

⁸⁶ Trubek D.M. - Trubek L.G., 2005, 357 ss.

⁸⁷ Cfr. Giubboni, 2003, 231.

⁸⁸ Vedi Wellens - Borchardt, 1989, 267, secondo cui «la *soft law* comunitaria riguarda quelle regole di condotta che, pur non contenendo diritti e obblighi per i loro destinatari, hanno un'efficacia giuridica di intensità variabile, dipendente dall'intenzione espressa dai suoi estensori, ma tale comunque da produrre l'effetto, attraverso il medium costituito dall'ordinamento comunitario nel suo complesso, di influenzare la condotta degli Stati membri, istituzioni, imprese e individui, senza tuttavia creare diritti o obblighi giuridici».

⁸⁹ La *hard law* è basata invece sui procedimenti per l'approvazione degli atti "tipici" della Comunità (ex art. 249 TCE, ora art. 288 TFUE).

Parte della dottrina ha ritenuto che il MAC sia la prova che nell'ambito delle politiche occupazionali non si sarebbe mai verificata una cessione di sovranità nazionale e che dunque in tale ambito la sopranazionalità decisionale sarebbe stata ancora il frutto delle dinamiche dell'integrazione negativa e non espressione di un tentativo di integrazione positiva⁹⁰.

Tuttavia il MAC è stato concepito come un sistema reticolare, noto come modello di *multilevel governance*⁹¹, secondo cui l'esercizio delle competenze doveva avvenire secondo paradigmi relazionali e partecipativi, in quanto la complessità e l'articolazione degli interessi pubblici e collettivi in campo, nonché la necessità di realizzare obiettivi comuni, evidenziavano l'esigenza di conferire al sistema Unione, Stati e anche Regioni strumenti di flessibilizzazione che superassero la limitatezza dei rispettivi livelli istituzionali⁹². Infatti nel MAC, il termine «aperto», può assumere due significati leggermente diversi, atteso che nella prima ipotesi indica che le regole, gli strumenti e le politiche a livello europeo (linee guida, migliori pratiche, indicatori quantitativi, rapporti) possono essere “adattati” a livello nazionale, ragion per cui il MAC, ad un confronto con la *hard law*, consente un margine più ampio di conseguimento della conformità alle disposizioni, nel rispetto dei sistemi, delle istituzioni e delle regole nazionali. Ciò è essenziale sia per l'occupazione che per la politica sociale, che sono aree nelle quali vi è una competenza esclusiva degli Stati membri. Il significato così attribuito al termine «aperto» può condurre, altresì, ad interpretare come forma di rispetto *ex ante* del principio di sussidiarietà, in base al quale quanto previsto dal MAC dovrebbe essere “adattato” ai contesti nazionali, regionali e locali.

⁹⁰ V. Sciarra, 1999.

⁹¹ Cfr. Di Stefano, 2008.

⁹² V. Strazzari, 2006, 324.

La seconda possibile lettura del termine indicherebbe che il meccanismo operativo dovrebbe essere «aperto» ai «diversi attori della società civile»⁹³ in base al criterio di «partecipazione»⁹⁴.

L'attuazione dell'obiettivo strategico è stata, dunque, fortemente agevolata dall'applicazione di questo *nuovo metodo di coordinamento aperto*, strumento in grado di diffondere le *buone prassi* e conseguire una *maggiore convergenza* verso le finalità principali dell'Unione.

Sei elementi sono considerati dalla dottrina dominante, come determinanti nella capacità del *Metodo aperto di coordinamento* di condizionare le politiche nazionali⁹⁵.

Innanzitutto, rileva il c.d. *shaming*, ossia la paura di critiche e giudizi negativi nei *peer-review* e nelle Raccomandazioni del Consiglio; successivamente la *diffusion through mimesis*, nel senso della capacità di proporre modelli positivi di politiche nazionali in grado di incoraggiare l'emulazione da parte di altri Stati.

Ancora, determinante è la *diffusion through discourse*, come diffusione di un vocabolario comune, di simboli ed indicatori condivisi che agevola il coordinamento delle politiche statali e il *networking*, inteso quale creazione di nuovi legami politici tra i governi coinvolti, che facilita la creazione di processi di apprendimento e di sviluppo comune.

Rilevante, poi, è il ruolo della *deliberation*, cioè il processo di condivisione delle esperienze e di creazione di una comune identità, attraverso l'interazione e la socializzazione continua e reciproca ed infine il c.d. *learning*, considerato come «*a change of ideas and beliefs*

⁹³ Le conclusioni di Lisbona affermano che «un'impostazione totalmente decentrata sarà applicata coerentemente con il principio di sussidiarietà, a cui l'Unione, gli Stati membri, i livelli regionali e locali, nonché le parti sociali e la società civile parteciperanno attivamente mediante diverse forme di paternariato». V. Conclusioni della Presidenza, 23-24 marzo 2000, cit.

⁹⁴ Vedi De la Porte, 2007.

⁹⁵ V. Trubek D.M., Cottrell P., Nance M., 2005, 17; Jacobsson, 2004.

(cognitive and/or normative orientations), skills, or competencies as a result of the observation and interpretation of experience»⁹⁶.

Il *soft law* diventato, pertanto, la modalità di produzione normativa in grado di dare nuovo impulso ad un processo di integrazione europea che altrimenti sembrava arenato ad un'armonizzazione delle politiche economiche, senza riuscire a penetrare nel cuore delle politiche sociali ed occupazionali nazionali⁹⁷.

Ciononostante, sin dall'avvio della Strategia, la mancanza di *government* nell'applicazione del MAC ha mostrato chiare difficoltà nella sua attuazione. Il sistema di monitoraggio, sottostante al MAC, è stato estremamente faticoso e scarsamente incisivo, soprattutto se rapportato allo scopo primario e generale, originariamente definito nel Consiglio europeo di Lisbona del 2000: fare, come si è detto, dell'Europa unita l'area più competitiva al mondo, sostenendo l'occupazione, la coesione sociale e una “nuova economia”, basata sulla conoscenza e sull'investimento in capitale umano.

In tal modo, la gerarchia degli obiettivi veniva a perdere di efficacia perché l'elaborazione e la comunicazione degli indirizzi politici fra le istituzioni comunitarie e quelle dei Paesi membri non era supportata da una strumentazione adeguata⁹⁸.

Tutto ciò premesso, è indubbio che nella sua prima fase di attuazione la Strategia di Lisbona ha mostrato una marcata genericità nella fissazione degli obiettivi, a cui è corrisposta una scarsa adeguatezza dei mezzi per poterli realizzare. Tanto che, nel 2005, a metà del percorso originariamente concordato, la Strategia è apparsa un sostanziale fallimento. L'economia europea nel suo complesso era ancora lontana dagli ambiziosi obiettivi stabiliti a Lisbona nella primavera del 2000. In

⁹⁶ V. Hemerijck A., Visser J, 2003.

⁹⁷ V. Sciarra, 2003, 8.

⁹⁸ Cirielli, 2008; si veda anche Bilancia, 2008.

particolare, dal punto di vista operativo, l'applicazione del metodo di coordinamento aperto ha disegnato, come si è accennato, un quadro di programmazione generico e poco efficace. Gli eventi esterni che si sono succeduti dal 2000 non hanno poi contribuito a creare un ambiente favorevole al buon funzionamento di una strategia, sovraccarica di obiettivi poco coordinati, spesso confliggenti e, perciò, scarsamente coerenti sul piano politico, economico e sociale. A questo s'aggiunga l'inerzia degli Stati membri, anch'essi responsabili della scarsa operatività e incisività del disegno strategico predisposto a Lisbona nella primavera del 2000⁹⁹.

4. La quarta fase: Il rilancio della Strategia di Lisbona

Partendo da queste constatazioni, nel marzo del 2002, il Consiglio europeo di Barcellona ha sollecitato la Commissione a razionalizzare i processi di coordinamento delle politiche e a concentrarsi sulla loro attuazione, più che sull'elaborazione annuale degli indirizzi¹⁰⁰. Nel solco di questa richiesta, la Commissione europea ha presentato il 3 settembre 2002 una Comunicazione sulla razionalizzazione dei cicli annuali di coordinamento delle politiche economiche e per l'occupazione, ove sono

⁹⁹ La dimensione sociale della strategia si rafforza con il Consiglio Europeo di Santa Maria de Feira del giugno 2000 che approva i «Grandi orientamenti per le politiche economiche degli Stati membri della Comunità» (GOPE) per affrontare le principali sfide del ritorno alla piena occupazione, del rapido invecchiamento della popolazione e del miglioramento della coesione sociale. Sulla base di questi presupposti e confermando gli obiettivi fissati a Lisbona sull'occupazione e la crescita, il Consiglio europeo di Nizza, il 7, 8, 9 dicembre 2000, disegna il nuovo modello sociale europeo, precisando che «l'agenda sociale deve ricorrere per la sua attuazione a tutti gli strumenti comunitari esistenti, senza eccezione: il metodo di coordinamento aperto, la normativa, il dialogo sociale, i fondi strutturali, i programmi di supporto, l'approccio integrato delle politiche, l'analisi e la ricerca». Sul punto vedi le Conclusioni del Consiglio europeo di Nizza, 7-10 dicembre 2000, Allegato I, par. 29 e Giubboni, 2004.

¹⁰⁰ Su questa scia il Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 2003 punta ad incrementare l'occupazione e ad utilizzare strumenti semplificati di coordinamento delle politiche fondamentali - gli indirizzi di massima per le politiche economiche, gli orientamenti in materia di occupazione e la strategia per il mercato interno - attribuendo loro una nuova prospettiva triennale

stati delineati i principali elementi costitutivi di un ciclo di coordinamento delle politiche più efficace e più chiaramente articolato¹⁰¹. La Commissione ha preparato una relazione per il Consiglio europeo con l'indicazione dei settori nei quali occorre compiere ulteriori progressi e i principali orientamenti. A questa relazione si è aggiunto il «pacchetto di attuazione» che conteneva la relazione d'attuazione dei GOPE, il progetto di relazione comune sull'occupazione e sull'attuazione della strategia per il mercato interno. Inoltre, è stato presentato un «pacchetto di orientamenti», che conteneva i GOPE e gli orientamenti per l'occupazione. Questo pacchetto copriva un periodo di tre anni. Gli orientamenti continuavano ad essere formulati ogni anno per tenere conto di eventuali sviluppi importanti, ma sostanzialmente rimanevano stabili.

Con questo intento, nel corso del 2004, la Commissione europea, su invito del Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 2004, ha affidato ad un gruppo di esperti europei in politiche economiche e sviluppo, presieduto dall'ex primo ministro olandese Wim Kok, l'incarico di elaborare un documento che facesse il punto sulla Strategia di Lisbona. Così il 3 novembre 2004 è stato presentato un rapporto intitolato "Affrontare la sfida" (o Rapporto Kok)¹⁰².

¹⁰¹ V. Parte I, punto 49 delle conclusioni della Presidenza.

¹⁰² V. *European Commission, Facing the Challenge - The Lisbon strategy for growth and employment, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, november 2004*. La task force era così composta: - Wim Kok (presidente), ex primo ministro dei Paesi Bassi. - Romain Bausch, presidente e direttore generale di SES Global (Lussemburgo). - Niall FitzGerald, presidente di Reuters, presidente del dialogo commerciale transatlantico. - Antonio Gutiérrez Vegara, membro del parlamento spagnolo. - Will Hutton (relatore), amministratore delegato della Work Foundation. - Anne-Marie Idrac, presidente della Régie autonome des transports parisiens (RATP). - Wanja Lundby-Wedin, presidente della Confederazione sindacale svedese (LÖ). - Thomas Mirow, ex ministro di Stato della città di Amburgo, consulente aziendale di alto livello. - Bedrich Moldan, presidente del Centro ambientale (università Carlova, Praga). - Luigi Paganetto, docente di economia internazionale (università di Roma Tor Vergata) - Dariusz Rosati, docente di economia, membro del Parlamento europeo dal giugno 2004.- Veli Sundbäck, vicepresidente di Nokia, Finlandia. - Friedrich Verzetnitsch, presidente della Federazione sindacale austriaca (ÖGB), membro del Parlamento austriaco.

La conclusione del Rapporto Kok era che la «Strategia di Lisbona» avanzava con fatica e le cause erano connesse alla mancanza di un'azione politica determinata.

Infatti, in quell'occasione si è rilevato che *«la Strategia di Lisbona è diventata troppo vasta per poter essere vista come un insieme coerente. Lisbona riguarda tutto e niente al tempo stesso. Ciascuno è responsabile e quindi nessuno lo è. È già successo che il risultato finale della strategia non si concretasse. Un programma di riforme vasto e ambizioso deve avere una struttura chiara, che ne dimostri il suo carattere indispensabile. Tutti devono sapere che cosa si sta facendo e convincersi che determinate riforme, a volte dolorose, sono necessarie. Tutti devono sapere chi sono i responsabili»*.

Pur restando validi i tre cardini su cui si fondava la strategia – economico, sociale e ambientale –, si è preso atto che esistevano cinque vasti settori politici prioritari in cui l'Unione europea e i singoli Stati membri dovevano fare progressi per garantire il proprio dinamismo economico e il vigore dell'intera economia europea, nell'interesse di ciascuno di essi. La realizzazione della società della conoscenza, il completamento del mercato interno e la promozione della concorrenza, anche per quanto riguardava il terziario e i servizi finanziari, la creazione di un clima favorevole alle imprese, lo sviluppo di un mercato del lavoro flessibile e favorevole alle imprese e l'attiva promozione di strategie economico-ambientali vantaggiose per tutti contribuivano alla crescita economica e ad una maggiore produttività. Per promuovere la produttività e la crescita in Europa non bastava conseguire uno di questi obiettivi, ma bisognava realizzarli tutti tenendo conto, ovviamente, della posizione specifica delle economie nazionali.

Pertanto, le priorità cui l'Europa doveva mirare nel breve termine dovevano essere «rifocalizzate» sulla crescita economica e

sull'occupazione. Per raggiungere questi obiettivi occorre coinvolgere i cittadini attraverso una strategia di comunicazione più efficace e mirata. Cinque erano i programmi di azione da avviare: a) puntare sulla ricerca, sviluppando politiche per attrarre in Europa ricercatori e scienziati e promuovendo la diffusione delle nuove tecnologie; b) allargare il mercato interno al settore dei servizi, soprattutto quelli finanziari; c) agevolare il mondo imprenditoriale, riducendo i carichi amministrativi; d) dare un nuovo impulso al mercato del lavoro, stimolando la formazione lungo tutto l'arco della vita; e) garantire la sostenibilità ambientale dello sviluppo attraverso il sostegno all'eco-industria e all'innovazione.

Da punto di vista operativo e della *governance*, il Rapporto Kok ha proposto un maggiore coinvolgimento di tutti gli attori, partendo dal presupposto che la strategia di Lisbona aveva risentito della mancanza di coerenza e di compatibilità tra i diversi partecipanti e tra le diverse politiche. Era necessario, perciò, un allineamento perfetto tra i partecipanti, ovvero tra il Consiglio europeo, che doveva guidare la Strategia, gli Stati Membri che dovevano impegnarsi a dare attuazione alle politiche europee, la Commissione, che doveva monitorare e supportare le politiche del settore, il Parlamento europeo che doveva giocare un ruolo più propositivo. Anche le parti sociali dovevano avere un ruolo più attivo.

Nel 2005, in linea con le considerazioni finali del Rapporto Kok - approvato dalla Commissione Europea il 3 febbraio 2005¹⁰³ e successivamente dal Consiglio europeo di primavera- i capi di Stato e di governo dell'Unione europea, preso atto dei risultati insufficienti ottenuti, hanno deciso, quindi, di rilanciare la Strategia di Lisbona

¹⁰³ Vedi COM(2005) 24 def.

centrandola su due obiettivi cardine: la crescita economica e l'occupazione (*New strategy for growth and jobs*).

Secondo le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 22 e 23 marzo 2005, infatti, «*cinque anni dopo il varo della Strategia di Lisbona il bilancio è modesto. Accanto ad innegabili progressi ci sono ritardi e lacune evidenti. E' indispensabile rilanciare senza indugi la Strategia di Lisbona e procedere ad un riorientamento delle priorità verso la crescita e l'occupazione*».

La novità più rilevante della nuova Strategia di Lisbona è rappresentata dal tentativo di costituire un approccio integrato nel processo di coordinamento della politica economica ed occupazionale a livello europeo e nazionale con l'introduzione di una serie di cambiamenti negli strumenti necessari per raggiungere gli obiettivi prefissati e l'istituzione di un ciclo triennale di programmazione.

Sono state così approvate dal Consiglio europeo del 16-17 giugno 2005 Linee guida integrate 2005-2008 per rilanciare la Strategia di Lisbona¹⁰⁴ (*infra*) che, riunivano i Grandi Orientamenti per la politica economica, GOPE, e gli Orientamenti per l'Occupazione.

La Commissione europea ha presentato subito dopo (il 20 luglio del 2005), il proprio Programma («Azioni comuni per la crescita e l'occupazione: il Programma comunitario di Lisbona»¹⁰⁵), contenente le azioni di competenza dell'Unione, convergenti verso gli obiettivi della Strategia di Lisbona.

Pochi mesi dopo, il 12 ottobre, è stata pubblicata dalla Commissione una nuova Comunicazione («Più ricerca e innovazione - Investire nella

¹⁰⁴ Le Linee guida integrate per la crescita e l'occupazione per il periodo 2005-2008, COM (2005) 141, sono state adottate sulla scia dei seguiti del Consiglio europeo primaverile, sulla base delle proposte avanzate dalla Commissione (COM (2005) 24), poi modificate a seguito delle discussioni avvenute, per le parti di rispettiva competenza, in sede Ecofin, Consiglio competitività ed Epsco.

¹⁰⁵ COM(2005)330 def.

crescita e nell'occupazione: un approccio comune»)¹⁰⁶, in cui si ribadivano gli impegni assunti dal Programma Comunitario di Lisbona (PCL), sottolineando l'importanza di un approccio integrato per garantire la mobilitazione di un insieme coerente di strumenti che riguardavano la ricerca, l'innovazione e le altre politiche collegate, nonché il coordinamento fra gli Stati Membri.

Il rilancio della Strategia non ha cambiato comunque gli obiettivi già stabiliti nel 2000, né ha messo in discussione gli obiettivi in precedenza definiti. Pertanto, non sono mutati gli indicatori selezionati per la misurazione dei risultati. Secondo la Banca d'Italia, *«le variabili per le quali era stato individuato un chiaro obiettivo quantitativo comprendono sia misure di risultato sia indicatori dello sforzo riformatore»* e potevano essere suddivise in cinque aree principali: Mercato del lavoro, Coesione sociale, Formazione, Innovazione e Ambiente¹⁰⁷.

A partire dal rilancio del 2005, Commissione e Consiglio hanno arricchito progressivamente i contenuti della Strategia di Lisbona, puntando allo sviluppo sostenibile, alla solidarietà sociale, alla efficienza energetica e alla tutela ambientale.

La Relazione annuale sull'attuazione della Strategia, presentata il 25 gennaio 2006 dalla Commissione nell'ambito del ciclo triennale di programmazione, *«E' ora di cambiare marcia» (Time to move up a gear)*, ha impresso nuovo slancio e ha accelerato il conseguimento degli obiettivi¹⁰⁸. Essa ha analizzato i 25 programmi nazionali di riforma presentati dagli Stati Membri nell'ottobre 2005, rilevandone i punti di forza e/o le lacune, e ha proposto anche un'azione concreta a livello dell'UE e a livello nazionale, individuando quattro aree di azione

¹⁰⁶ COM(2005)488 def.

¹⁰⁷ V. l'Audizione del Capo del Servizio Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia, "Documento di lavoro della Commissione europea: consultazione sulla futura strategia "UE 2020", Camera dei Deputati, 23 febbraio 2010.

¹⁰⁸ Cfr. Spattini, 2006.

prioritaria: a) investire nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione; b) eliminare le costrizioni per le Piccole e Medie Imprese (PMI); c) incrementare la popolazione attiva mediante politiche del lavoro; d) garantire l'approvvigionamento sicuro e sostenibile di energia.

Il Consiglio europeo del 23-24 marzo 2006 ha confermato l'analisi della Commissione e ha approvato le quattro suddette aree prioritarie. Inoltre, ha invitato gli Stati Membri a riferire nell'autunno 2006 sulle misure prese per attuare i PNR, tenendo in debito conto la valutazione della Commissione e del Consiglio, nel contesto della sorveglianza multilaterale, nonché le azioni prioritarie concordate; l'elaborazione dei quadri strategici nazionali di riferimento per la politica di coesione doveva prendere in considerazione i contenuti dei PNR.

4.1 Gli Orientamenti integrati

4.1.1. Il primo ciclo (2005-2008)

Il nuovo processo di Lisbona dunque ha perseguito la finalità di semplificare e razionalizzare gli orientamenti integrati per le politiche economiche e per l'occupazione, nel quadro di un nuovo ciclo di programmazione.

Il processo era basato su un ciclo di tre anni (il primo è 2006-2008) ed aveva un triplice obiettivo:(a) facilitare l'individuazione delle priorità nel rispetto della Strategia; (b) migliorarne l'attuazione ed il coinvolgimento degli Stati Membri; (c) perseguire con più efficacia l'applicazione della Strategia a livello nazionale.

Il punto di partenza del ciclo di programmazione era rappresentato dalle Linee guida integrate 2005-2008, approvate dal Consiglio nel giugno 2005¹⁰⁹, aventi lo scopo di indicare agli Stati membri come procedere

¹⁰⁹ V. COM(2005)141 def. che definisce i primi orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione per il periodo 2005-2008. Le linee guida comprendono: A) Orientamenti macroeconomici:(1)

alle riforme nazionali, nell'ambito dei rispettivi Programmi nazionali di riforma (PNR).

Nelle "linee guida integrate" sono confluiti i GOPE, "grandi orientamenti per le politiche economiche" che nel corso degli anni si sono trasformati via via in raccomandazioni sempre più puntuali, sia per l'area dell'euro nel complesso, sia per i singoli paesi, estendendosi anche al campo delle riforme strutturali; e gli "orientamenti per l'occupazione" previsti nel processo di Lussemburgo.

Esse hanno rappresentato lo strumento politico principale per lo sviluppo e per l'attuazione della Strategia di Lisbona.

L'obiettivo principale è rimasto quello definito dalla Linea guida n. 17: raggiungere una media occupazionale generale nell'Unione europea (UE) pari al 70%, ad almeno il 60% per le donne e al 50% per i lavoratori anziani (55-64 anni) entro il 2010 e a ridurre la disoccupazione e l'inattività.

Sulla base delle Linee guida 2005-2008, è stato predisposto dalla Commissione, il Programma Comunitario di Lisbona 2005-2008 che ha

Assicurare la stabilità economica; (2) Salvaguardare la sostenibilità economica; (3) Promuovere una ripartizione efficiente delle risorse; (4) Promuovere una maggiore coerenza tra politiche macroeconomiche e strutturali; (5) Assicurare sviluppi salariali che contribuiscano alla stabilità macroeconomica e alla crescita; (6) Contribuire ad un'UEM dinamica e ben funzionante. B) Orientamenti microeconomici: (7) Ampliare e potenziare il mercato interno; (8) Assicurare mercati aperti e competitivi; (9) Creare un ambiente più favorevole per gli investimenti; (10) Promuovere la cultura imprenditoriale e creare un contesto propizio alle PMI; (11) Sviluppare e migliorare le infrastrutture europee e portare a termine i progetti transfrontalieri prioritari; (12) Incrementare e migliorare gli investimenti nel campo della R&S; (13) Favorire l'innovazione in tutte le sue forme; (14) Favorire l'impiego sostenibile delle risorse; (15) Agevolare la diffusione e l'impiego efficace delle TIC; (16) Rafforzare i vantaggi competitivi della base industriale. C) Orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione: (17) **Attuare strategie volte alla piena occupazione, a migliorare la qualità del lavoro e a potenziare la coesione sociale e territoriale**; (18) Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita; (19) **Creare mercati del lavoro inclusivi e rendere il lavoro più attraente e proficuo per chi cerca lavoro e per le persone meno favorite o inattive**; (20) Migliorare la risposta alle esigenze del mercato del lavoro; (21) Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo conto del ruolo delle parti sociali; (22) Assicurare un'evoluzione del costo del lavoro e meccanismi di determinazione dei salari favorevoli all'occupazione; (23) Incrementare e migliorare gli investimenti nel capitale umano; (24) Adeguare i sistemi d'istruzione e formazione alle nuove esigenze in termini di competenze.

tracciato il quadro generale di riferimento per l'elaborazione da parte degli Stati Membri dei Programmi (o Piani) Nazionali di Riforma (PNR o *National Actions Programme*) aventi natura programmatica. I Programmi d'azione nazionali, organizzati in forma standardizzata per tutti gli Stati Membri, hanno individuato le priorità accorpando in macro aree (e cioè le misure macroeconomiche e di politica di bilancio, le riforme strutturali e microeconomiche, e, infine, le politiche del mercato del lavoro) le 24 linee guida.

La valutazione dei progressi compiuti nell'attuazione delle politiche descritte nei Programmi Nazionali di Riforma e basate sulle linee guida integrate è stata effettuata dalla Commissione, all'interno di un processo di sorveglianza multilaterale. Per le riforme macro e microeconomiche l'analisi è stata svolta dal Comitato di Politica Economica istituito nell'ambito del Consiglio Economia e Finanza (ECOFIN). Parallelamente, la valutazione dei progressi nel campo delle politiche del lavoro è stata effettuata dal Comitato per l'Occupazione (EMCO), istituito nell'ambito del Consiglio Occupazione e Affari Sociali.

Superata la fase delle *country examinations*, il processo si è concluso con la presentazione, il 25 gennaio 2006, da parte della Commissione della prima Relazione annuale per la valutazione dei Piani Nazionali 2006-2008 «E' ora di cambiare marcia»).

In primavera, sulla base della valutazione della Commissione, il Consiglio europeo ha verificato i progressi compiuti rispetto agli obiettivi di Lisbona, attribuendo giudizi sul grado di realizzazione raggiunto da ciascun paese nell'ambito delle riforme. Il Consiglio ha rivolto, inoltre, specifiche Raccomandazioni agli Stati Membri e individuato specifici «punti di attenzione» (*points to watch*) per compiere ulteriori sforzi in aree particolarmente critiche.

A questo punto, il ciclo è ripartito nell'ottobre 2006 quando la Commissione ha elaborato un aggiornamento del Programma Comunitario 2005-2008: *Technical Implementation Report 2006* e gli Stati Membri hanno presentato una Relazione sull'attuazione dei loro Piani Nazionali, avente, quindi, non una funzione programmatica, bensì di verifica delle politiche già attuate.

A metà dicembre del 2006 la Commissione, basandosi sul riesame compiuto dalla stessa Commissione in merito all'andamento delle riforme a livello di UE nel contesto del Programma Comunitario di Lisbona e sulle relazioni di attuazione presentate dagli Stati Membri, ha predisposto una nuova Relazione annuale sui progressi realizzati: “*A year of delivery*”.

4.1.2. Il secondo ciclo (2008-2010)

La Relazione strategica della Commissione e le annesse proposte relative al *Community Lisbon Programme*¹¹⁰ sono state sottoposte all'esame del Consiglio europeo del 13-14 marzo 2008 che le ha approvate, avviando, così, il secondo ciclo triennale della Strategia. Innanzitutto, si sono confermate per il 2008-2010 le linee guida integrate (orientamenti per le politiche economiche e orientamenti in materia di occupazione) stabilite nel 2005¹¹¹. Gli aggiustamenti e le integrazioni sono stati marginali, esprimendo solo una maggiore attenzione alle misure volte ad investire di più nelle persone e a modernizzare i mercati del lavoro.

¹¹⁰ Vedi COM(2007)803 def.

¹¹¹ Vedi Consiglio dell'Unione Europea (2008),. Decisione del Consiglio del 15 luglio 2008, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, 2008/618/CE.

In secondo luogo, si sono approvate le raccomandazioni per Paese¹¹² relative alle politiche economiche e dell'occupazione degli Stati Membri e della zona euro, elaborate dal Consiglio sulla base delle proposte della Commissione. Gli Stati Membri hanno indicato, nei propri programmi nazionali di riforma, lo stato di attuazione, le iniziative assunte in risposta alle linee guida integrate, alle raccomandazioni e ai "punti di attenzione". In terzo luogo, poiché il nuovo ciclo è stato imperniato sull'attuazione, sono state riconfermate le quattro aree prioritarie individuate dal Consiglio di primavera del 2006 quali pietra angolare della strategia di Lisbona rinnovata e cioè investire nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione; eliminare le costrizioni per le PMI; incrementare la popolazione attiva mediante politiche del lavoro; garantire l'approvvigionamento sicuro e sostenibile di energia.

Dalla valutazione effettuata nel corso del 2007, si è evidenziato che negli Stati membri erano state avviate delle riforme strutturali e che questo aveva contribuito a ridurre la disoccupazione e aveva incrementato l'occupazione nell'UE.

Le prospettive economiche hanno subito, tuttavia, un'alterazione drammatica nel corso della seconda metà del 2008, a motivo della crisi che ha colpito il settore finanziario e quello del credito.

5. *La crisi finanziaria e la Strategia di Lisbona*

¹¹² La proposta di raccomandazione del Consiglio sull'aggiornamento nel 2008 degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità e sull'attuazione delle politiche per l'occupazione degli Stati membri (COM(2007)803 - parte IV) reca, con specifico riferimento all'Italia, le seguenti raccomandazioni: a) perseguire con rigore il risanamento delle finanze pubbliche, riducendo in particolare l'aumento della spesa primaria corrente, e completare la riforma delle pensioni onde migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche; b) continuare a rafforzare la concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi e attuare con rigore le riforme annunciate; c) migliorare la qualità dell'istruzione e la sua adeguatezza al mercato del lavoro, promuovere la formazione continua, affrontare il problema del lavoro non dichiarato e garantire il buon funzionamento dei servizi di collocamento, nell'ambito di un'impostazione basata sulla flessicurezza e con l'obiettivo di ridurre le disparità regionali.

A conclusione del secondo ciclo della Strategia, ma nel nuovo contesto della crisi internazionale, il Ministro francese dell'Economia Christine Lagarde ha convocato per il 5 dicembre 2008 una riunione dei 27 coordinatori nazionali di Lisbona, quale contributo alla riflessione del post 2010.

Nel corso dell'incontro, che ha avuto luogo a Parigi, i coordinatori e la Commissione hanno discusso, oltre che delle riforme strutturali per la crescita e l'occupazione, del Piano di rilancio europeo. Al di là delle risposte immediate alla crisi, quindi, il Piano di rilancio europeo puntava sulla Strategia di Lisbona, sia come "ponte" tra le politiche di breve e medio periodo che come metodologia e strumentazione.

In questo quadro, i 27 coordinatori di Lisbona hanno sottolineato l'importanza di perseguire le riforme strutturali in Europa e la necessità che le riforme tenessero conto delle lezioni derivanti dalla crisi in corso al fine di affrontare le nuove sfide: la globalizzazione, la coesione sociale, il cambiamento climatico.

Facendo seguito a queste riflessioni ed in un contesto economico globale di grave recessione, a metà dicembre, pochi giorni dopo l'adozione del Piano per la ripresa dell'economia europea, la Commissione ha presentato la Comunicazione «Relazione sull'attuazione del Programma Comunitario di Lisbona 2008-2010»¹¹³. Gli obiettivi e le azioni ivi proposte riguardavano le quattro aree prioritarie individuate dal Consiglio nel marzo del 2006: investire nelle persone e modernizzare i mercati del lavoro, sfruttare il potenziale delle imprese, in particolare delle PMI, investire nelle conoscenze e nell'innovazione, energia e cambiamento climatico.

¹¹³ V. COM (2008) 881def.

La scelta di continuare a puntare su queste aree era in linea con il Piano europeo di ripresa, a dimostrazione dell'attualità e della validità delle risposte politiche offerte dal Programma a fronte della crisi finanziaria.

Tra dicembre 2008 e gennaio 2009, la Commissione ha presentato un pacchetto di documenti con l'obiettivo congiunto di sostenere la ripresa e rafforzare la Strategia di Lisbona¹¹⁴. I documenti facenti parte del pacchetto hanno riguardato non solo gli aspetti più rilevanti della Strategia in senso stretto, come ad esempio il lavoro, la scuola, la formazione, ma anche, nel contesto del Piano di ripresa economica, le connessioni tra la Strategia e la politica di coesione e quella per la ricerca, passando per una proposta di revisione del Quadro finanziario pluriennale vigente.

La presentazione del pacchetto, quindi, ha sottolineato l'esigenza avvertita dalla Commissione di procedere in modo sempre più coordinato all'impostazione della politica economica.

Alla fine di gennaio 2009, la Commissione ha adottato, sempre nell'ambito della Strategia di Lisbona, i "capitoli per paese", con lo scopo di valutare i progressi compiuti nelle politiche macroeconomiche, microeconomiche e dell'occupazione e le proposte di

¹¹⁴ Si fa riferimento nello specifico: a) Comunicazione sulla riforma del Fondo di globalizzazione (COM(2008) 867 *final*), al fine di assicurare il massimo sostegno possibile per il rientro dei lavoratori nel mercato del lavoro; b) Comunicazione "Nuove professionalità per nuovi lavori". Si tratta di una prima valutazione delle professionalità e dei lavori che saranno richiesti nell'Unione fino al 2020 (COM(2008) 868 *final*); c) Comunicazione sulle priorità per l'educazione e la formazione negli anni 2009-2010 e sulle sfide a lungo termine (COM(2008) 865 *final*); d) Comunicazione "Politica di coesione: investire nell'economia reale", che evidenzia il contributo importante che la politica di coesione può dare al Piano di ripresa economica, attraverso l'accelerazione degli "investimenti intelligenti" (COM. 2008 876/3); e) una Comunicazione sulla revisione del quadro finanziario pluriennale 2007-2013 (COM 2008 859 *final*/2) che contiene una proposta di decisione che modifica l'Accordo Interistituzionale del 2006 (17606/1/08 REV 1) al fine di finanziare investimenti nel settore dell'energia e delle reti infrastrutturali nel contesto del Piano di ripresa economica; f) una Comunicazione sugli aspetti esterni della Strategia di Lisbona, mirante a cogliere le opportunità per migliorare la cooperazione internazionale e garantire l'accesso ai mercati dei paesi terzi che hanno maggior rilievo per l'UE (17581/08); g) un Rapporto "La riforma del mercato interno, un anno dopo" (17568/08), accompagnato da un'analisi economica dei risultati del monitoraggio (17569/08) e da un progetto di conclusioni sui progressi compiuti (5026/09).

Raccomandazioni¹¹⁵ che trasformavano i principi contenuti nel Piano di ripresa in specifiche indicazioni di *policy* per gli Stati Membri¹¹⁶.

Il quadro generale che è emerso per l'insieme dei Paesi dell'Unione non era certo brillante, ma alcuni aspetti positivi si sono potuti registrare, in particolare per quanto concerne le politiche microeconomiche. Infatti, in molti paesi, per fronteggiare la crisi, erano state introdotte misure a favore degli investimenti delle PMI in campo ambientale ed a favore dei lavoratori che avevano perso il proprio posto di lavoro.

I capitoli per paese ed i rapporti che li accompagnavano, insieme alle misure contenute nel Piano di ripresa e al Programma comunitario di Lisbona adottato il 16 dicembre, hanno rappresentato le varie parti della Relazione annuale sull'attuazione della Strategia di Lisbona nel 2008.

Nei mesi successivi, febbraio e marzo, in vista del Consiglio europeo di primavera 2009, gli interventi della Commissione sui temi della crisi e di come affrontarla nell'ambito della Strategia sono stati numerosi.

Tuttavia a partire dal 2009 la situazione occupazionale dell'Unione ha subito un drammatico peggioramento in tutti gli Stati membri, con qualche parziale eccezione nei Paesi forti (Germania *in primis*), come risultava dal livello medio della disoccupazione che aveva raggiunto il 9,6% della popolazione attiva, e ancor più dalla altissima disoccupazione giovanile che in alcuni Stati era arrivata al 40%.

Per tali motivi il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione di lanciare Europa 2020, la strategia per l'occupazione per il decennio 2010-2020. Una strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggior coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave nei quali occorreva intervenire, per incentivare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività europei.

¹¹⁵ Cfr. COM. 2009 34/2.

¹¹⁶ V. gli artt. 99 e 128 del TCE, ora artt. 119 e 148 del TFUE.

6. *La quinta fase: Europa 2020*

La strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione ha contribuito a creare sicuramente un consenso sull'impostazione generale delle politiche economiche e occupazionali dell'UE. Nel 2005 il Consiglio ha adottato nell'ambito di tale strategia indirizzi di massima per le politiche economiche e orientamenti in materia di occupazione, che sono stati riveduti nel 2008. I 24 orientamenti hanno posto le basi dei programmi nazionali di riforma, definendo le principali priorità per le riforme macroeconomiche, microeconomiche e del mercato del lavoro per l'intera UE.

Se la Strategia europea per l'occupazione ha svolto un ruolo essenziale nel sostegno all'adozione delle politiche attive del lavoro volte a rafforzare l'occupabilità e a prevenire il rischio di disoccupazione¹¹⁷, la Strategia di Lisbona si è connotata per aver spostato l'accento sulle politiche di miglioramento della qualità del capitale umano con particolare attenzione alle potenzialità di adattamento del sistema imprese e dei lavoratori alle sfide poste dalla pressione della competitività internazionale e a quelle dell'innovazione tecnologica¹¹⁸.

L'esperienza ha dimostrato tuttavia che le priorità definite dagli orientamenti non erano sufficientemente chiare e che i collegamenti tra di essi non erano abbastanza forti, il che ne ha limitato l'impatto sull'elaborazione delle politiche nazionali.

Nel frattempo la crisi finanziaria ed economica, iniziata nel 2008, ha provocato pesanti perdite di posti di lavoro e di produzione potenziale e un gravissimo deterioramento delle finanze pubbliche. La crisi ha

¹¹⁷ Sul punto *amplius* Garofalo D., 2004a.

¹¹⁸ V. Rosati S.D., 2008, 283.

evidenziato altresì la stretta interdipendenza fra le economie e i mercati del lavoro degli Stati membri.

Per questi motivi, il 24 novembre 2009, mentre la crisi era ancora in atto, la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica su come offrire all'economia dell'Unione europea prospettive nuove e migliori. La Commissione ha proposto così un nuovo disegno programmatico per il 2020 che, sviluppando quanto acquisito con l'esperienza della Strategia di Lisbona, punti non solo a consolidare la ripresa post-crisi ma anche a garantire una crescita più equilibrata nel futuro. Gli obiettivi tematici da raggiungere sono tre: far sì che la conoscenza sia un fattore di ricchezza, coinvolgere i cittadini in una società partecipativa e creare un'economia competitiva, interconnessa e più verde¹¹⁹.

Dal punto di vista della *governance*, la Commissione ha suggerito che il Consiglio europeo assuma la guida dell'UE 2020, adottando le decisioni fondamentali e fissando un limitato numero di obiettivi-guida sulla base delle proposte della Commissione¹²⁰.

Sicuramente, dal punto di vista del disegno riformatore, dell'ampio respiro, del risalto conferito ad obiettivi nuovi ed interconnessi, della *governance* e del *government*, degli strumenti di programmazione, del metodo del coordinamento, del monitoraggio e della valutazione, non si può negare l'importanza del percorso compiuto e delle innovazioni introdotte. Un'importanza tale che qualunque nuova Strategia non può che ripartire da questo "bagaglio" tecnico-politico-istituzionale pur modificandolo, integrandolo e correggendolo. L'impostazione della Strategia 2020, infatti, come vedremo tra poco, non è altro, per ammissione della stessa Commissione, che la prosecuzione ed il rafforzamento della Strategia di Lisbona, alla luce degli eventi legati alla

¹¹⁹ V. Commissione europea, «Integrare lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'UE: riesame 2009 della strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile», COM (2009) 400.

¹²⁰ Sul ruolo della Commissione v. Tufano, 2012.

crisi mondiale e in risposta alle sfide crescenti della questione ambientale.

Ecco, quindi, che l'11 febbraio 2010, pochi giorni dopo la pubblicazione del documento conclusivo sull'esperienza Lisbona¹²¹ e di quello del Presidente del Consiglio europeo, Herman van Rompuy «*Seven steps to deliver on the European strategy for growth and jobs*», la Commissione ha presentato un nuovo documento intitolato «*Europe 2020*», *Presentation of J.M. Barroso President of the European Commission to the Informal European Council*¹²², ove si è affermato che la crisi ha minato le prospettive di sviluppo a lungo termine dell'Europa, ma che occorre reagire per evitare il declino, nonostante lo spazio di manovra sia limitato.

Tre diversi scenari si presentano: una ripresa economica forte, con il ritorno al precedente sentiero di sviluppo e la capacità di andare poi oltre; una ripresa debole, con perdita permanente di ricchezza e stagnazione; un decennio perso, con l'erosione del potenziale di crescita. Si tratta, quindi, per la Commissione di puntare al primo scenario, attraverso l'indicazione di tre priorità: una crescita basata sulla ricerca e sull'innovazione (intervenire, quindi, per colmare il *gap* con Stati Uniti e Giappone, sugli investimenti in R&S, sull'istruzione e sulla *Digital society*), **una società inclusiva ad elevata occupazione** (intervenire, quindi, sul mercato del lavoro, sulla formazione e sul contrasto alla povertà), una crescita "verde", vale a dire una economia competitiva e sostenibile (intervenire, quindi, per combattere i cambiamenti climatici, per l'energia pulita ed efficiente, per la competitività).

Tre settimane dopo la pubblicazione del documento Barroso, il 3 marzo 2010, la Commissione, sulla base dei risultati della consultazione

¹²¹ V. Commission Staff Working document (2010), Lisbon Strategy evaluation document, SEC (2010) 114 final, Brussels, 2.2.2010.

¹²² Vedi l'Intervento di J.M. Barroso al Consiglio europeo informale dell'11 febbraio 2010 sul sito <http://ec.europa.eu/commission20102014/president/news/speechesstatements/pdf/20102010it.pdf>.

pubblica, ha proposto la nuova strategia economica per il prossimo decennio: «Europa 2020»¹²³, adottata dal Consiglio il 17 giugno 2010¹²⁴. Secondo quanto riportato nel comunicato ufficiale del 3 marzo, «la Commissione individua tre motori di crescita, da mettere in atto mediante azioni concrete a livello europeo e nazionale: crescita intelligente, crescita sostenibile e crescita inclusiva», avviandosi una «nuova stagione progettuale che cerca di andare oltre le tradizionali politiche di *flexicurity*»¹²⁵ e che, retorica a parte, «sembra orientata a contrastare le segmentazioni e le sperequazioni prodotte dalle politiche liberistiche degli ultimi anni»¹²⁶.

Nell'ambito della strategia Europa 2020 gli Stati membri devono dunque attuare riforme finalizzate ad una "crescita intelligente", guidata dalla conoscenza e dall'innovazione. Le riforme devono puntare a migliorare la qualità dell'istruzione¹²⁷, a garantire l'accesso a tutti e a migliorare i risultati della ricerca e delle imprese onde promuovere l'innovazione e il trasferimento delle conoscenze in tutta l'UE. Le riforme devono incoraggiare l'imprenditoria e contribuire a trasformare le idee creative in prodotti, servizi e processi che permettano di stimolare la crescita, creare posti di lavoro di qualità, favorire la coesione territoriale, economica e sociale e gestire meglio le sfide proprie della società europea e mondiale. In tale contesto, è di fondamentale importanza sfruttare appieno le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

I programmi di riforma degli Stati membri devono puntare anche a una «crescita sostenibile». Crescita sostenibile significa costruire

¹²³ Commissione europea, Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, 3 marzo 2010, COM(2010) 2020. In dottrina v. Tangorra, 2011; Alaimo, 2012a, Borelli, 2012.

¹²⁴ Consiglio europeo, Conclusioni, 17 giugno 2010, EUCO 13/10.

¹²⁵ Così Ferraro, 2012, § 1. V. anche Tros (2013, § 1), secondo il quale «negli ultimi cinque anni la *flexicurity* è diventata una politica europea di primo piano». Sulla *flexicurity* v. Aa.Vv., 2007 e più recentemente Aa.Vv., 2013.

¹²⁶ Cfr. Ferraro, 2012, § 1; adde, Perulli, 2012, § 2 e Zoppoli L., 2012.

¹²⁷ Su questo specifico profilo v. Bulgarelli, 2012.

un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, sostenibile e competitiva, assicurare un'equa ripartizione di costi e benefici e avvalersi del ruolo guida dell'Europa per sviluppare nuovi processi e tecnologie, comprese le tecnologie verdi. Gli Stati membri devono intraprendere le riforme necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e garantire un uso efficiente delle risorse. Gli Stati membri devono inoltre migliorare il clima imprenditoriale, favorire la creazione di posti di lavoro verdi e modernizzare la propria base industriale.

Infine, i programmi di riforma degli Stati membri devono puntare anche a una “crescita inclusiva”¹²⁸. Crescita inclusiva significa costruire una società coesa in cui i cittadini possano prepararsi ai cambiamenti e gestirli così da partecipare attivamente alla società e all'economia. Le riforme degli Stati membri devono pertanto garantire a tutti accesso e opportunità in tutto l'arco della vita, in modo da ridurre la povertà e l'esclusione sociale eliminando i fattori che ostacolano la partecipazione al mercato del lavoro, specialmente per le donne, i lavoratori più anziani, i giovani, i disabili e i migranti legali. Occorre inoltre estendere i benefici della crescita economica a tutti i cittadini e a tutte le regioni. I programmi di riforma degli Stati membri, quindi, devono puntare in via prioritaria a garantire il buon funzionamento dei mercati occupazionali mediante investimenti finalizzati al buon esito delle transizioni, allo sviluppo di competenze appropriate, al miglioramento qualitativo dei posti di lavoro e alla lotta contro la segmentazione, la disoccupazione strutturale e l'inattività, assicurando al tempo stesso una protezione sociale adeguata e sostenibile e un'inclusione attiva per ridurre la povertà.

La strategia Europa 2020 deve essere attuata in partenariato con tutte le autorità nazionali, regionali e locali e in stretta collaborazione con i

¹²⁸ Sul punto v. Gnes – Chiti, 2011.

parlamenti, le parti sociali e i rappresentanti della società civile, che contribuiranno all'elaborazione dei programmi nazionali di riforma, alla loro attuazione e alla comunicazione globale sulla strategia.

Vengono altresì fissati cinque obiettivi da cui si evince quali sono i traguardi che l'UE dovrebbe raggiungere entro il 2020 e in base ai quali saranno valutati i progressi compiuti. I progressi registrati verso la realizzazione di questi obiettivi saranno valutati sulla base di cinque traguardi principali rappresentativi a livello di UE, che gli Stati membri saranno invitati a tradurre in obiettivi nazionali definiti in funzione delle situazioni di partenza: a) il 75 per cento delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro; b) il 3 per cento del PIL dell'UE deve essere investito in R&S; c) i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti; d) il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10 per cento e almeno il 40 per cento dei giovani deve avere una laurea o un diploma; e) 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

L'Europa, dopo dieci anni di Strategia di Lisbona, ha tratto, dunque, insegnamenti dalla crisi mondiale, comprendendo che le economie dei singoli Stati sono strettamente legate e che nessuno Stato membro può affrontare efficacemente le sfide mondiali se agisce da solo. È sempre più evidente la necessità di uno stretto coordinamento delle politiche economiche. In questo, ha soccorso l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹²⁹ che ha previsto un ruolo di coordinamento più forte per la Commissione sui temi della politica economica, in particolare per gli Stati membri dell'area euro, e su quelli delle procedure dei disavanzi eccessivi.

¹²⁹ Il Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea è stato firmato nella capitale portoghese il 13 dicembre 2007 dai rappresentanti dei ventisette Stati membri. È entrato in vigore il 1° dicembre 2009, dopo essere stato ratificato da tutti gli Stati membri.

Il coordinamento generale delle politiche economiche è stato, così, rafforzato sfruttando le opportunità e gli strumenti di cui all'articolo 121 del Trattato (TFUE)¹³⁰; la sorveglianza sui disavanzi eccessivi è rafforzato in base all'art. 126 del TFUE¹³¹; il coordinamento nella zona euro è affrontato avvalendosi dei nuovi strumenti per il coordinamento economico offerti dagli articoli 136-138 del TFUE¹³².

Con la nuova Strategia, si punta, inoltre, ad una semplificazione generale. Ogni Stato membro deve fornire un contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 attraverso percorsi nazionali che rispecchino la situazione di ciascuno Paese e il relativo "livello di ambizione". La Commissione controlla i progressi compiuti e, in caso di "risposta inadeguata", come si è detto, formula una "raccomandazione" che deve essere attuata in un determinato lasso di tempo, esaurito il quale senza un'adeguata reazione, segue un "avvertimento politico".

¹³⁰ In particolare, se la Commissione constata che la politica economica di uno Stato membro non è conforme agli indirizzi di massima fissati dal Consiglio, essa può rivolgere direttamente a questo Stato membro un avvertimento, senza dover passare per il tramite del Consiglio (art. 121 TFUE).

¹³¹ Il ruolo della Commissione nell'ambito della procedura per la determinazione dei disavanzi eccessivi risulta rafforzato, in quanto le viene riconosciuto un potere di proposta - e non più di raccomandazione - al Consiglio (art. 126 TFUE).

¹³² In materia di politica monetaria le innovazioni più importanti riguardano l'introduzione di un regime specifico per gli Stati membri della zona euro (articoli 136-138 TFUE). Il Trattato permette, infatti, l'adozione di misure di coordinamento delle politiche economiche proprie agli Stati membri la cui moneta è l'euro (il c.d. Eurogruppo). Queste misure intendono rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio, elaborare orientamenti di politica economica propri della zona euro (che devono però essere "compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione") e garantirne la sorveglianza. Le misure in questione sono emanate dal Consiglio, ma solo i rappresentanti degli Stati che fanno parte della zona euro prendono parte al voto. L'articolo 138 del TFUE, in particolare, mira a tutelare la posizione dell'euro nel sistema monetario internazionale. A tale scopo, il Consiglio (su proposta della Commissione e previa consultazione della Banca centrale europea) può adottare "posizioni comuni sulle questioni che rivestono un interesse particolare per l'Unione economica e monetaria"; può inoltre adottare misure "per garantire una rappresentazione unificata" degli Stati appartenenti al c.d. Eurogruppo nell'ambito delle istituzioni e delle conferenze internazionali in ambito finanziario. Solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri la cui moneta è l'euro prendono parte al voto delle dette posizioni comuni o misure".

Le proposte della Commissione sono state accolte dal Consiglio europeo di primavera, che ha adottato il 25-26 marzo del 2010 le Conclusioni in merito ad Europa 2020.

In linea con il Piano europeo di ripresa economica¹³³, principale risposta dell'Unione all'attuale crisi¹³⁴, si richiede un'azione immediata per uscire dall'*impasse*, portando avanti, al tempo stesso, il programma di riforma strutturale e gli obiettivi a medio e lungo termine. Al tal fine occorre far riferimento agli «Orientamenti integrati di Europa 2020»¹³⁵, i quali costituiscono traguardi comuni sui quali deve basarsi l'azione degli Stati membri e dell'Unione e sulla base dei quali, gli Stati membri definiscono i propri obiettivi nazionali¹³⁶.

Gli orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione degli Stati membri sono strettamente legati agli orientamenti per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione allegati alla raccomandazione del Consiglio, del 13 luglio 2010, sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione¹³⁷ insieme ai quali costituiscono gli «orientamenti integrati di Europa 2020».

I nuovi orientamenti (10 in tutto) sostituiscono i precedenti 24 della Strategia di Lisbona, e affrontano in modo coerente questioni riguardanti l'occupazione e la politica economica.

¹³³ Vedi COM (2008) 800 def., Un piano europeo di ripresa economica, Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo, Bruxelles, 26.11.2008.

¹³⁴ Così Spattini, 2012.

¹³⁵ Decisione [2010/707/UE](#) del Consiglio, del 21 ottobre 2010, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione [Gazzetta ufficiale L del 24.11.2010].

¹³⁶ Sulla base degli orientamenti integrati gli Stati membri, elaborano i PNR dove illustrano dettagliatamente le azioni che intendono intraprendere nell'ambito della nuova Strategia. Basandosi sul monitoraggio della Commissione e sul lavoro del Consiglio, il Consiglio europeo valuta, annualmente, i progressi registrati e simultaneamente anche gli sviluppi macroeconomici, strutturali e di competitività e stabilità finanziaria.

¹³⁷ Raccomandazione [2010/410/UE](#) del Consiglio, del 13 luglio 2010, sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione [Gazzetta ufficiale L 191 del 23.7.2010].

Questi nuovi orientamenti integrati, che riflettono le conclusioni del Consiglio europeo, danno agli Stati membri indicazioni precise su come definire e attuare i propri programmi nazionali di riforma, tenendo conto dell'interdipendenza e in linea con il patto di stabilità e crescita. Gli orientamenti devono essere alla base di tutte le eventuali raccomandazioni specifiche per paese rivolte dal Consiglio agli Stati membri e devono costituire inoltre la base per la redazione della relazione comune sull'occupazione inviata annualmente dal Consiglio e dalla Commissione al Consiglio europeo.

Sebbene debbano essere elaborati ogni anno, gli orientamenti rimarranno globalmente stabili fino al 2014 per garantire che venga conferita la debita importanza alla loro applicazione.

Anche per gli orientamenti di Europa 2020 riguardanti l'occupazione sono stati stabiliti degli obiettivi principali: a) il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra i 20 e i 63 anni dovrà passare dall'attuale 69% al 75% (Orientamento 7); b) ridurre il tasso di abbandono scolastico passando dall'attuale 15% al 10% e portare dal 31% al 40% la quota di laureati nella fascia di età compresa tra i 30 e i 34 anni (Orientamento 9); c) far uscire dalla povertà (o dal rischio povertà) più di 20 milioni di persone (Orientamento 10).

Questi obiettivi sono da considerarsi rappresentativi e non limitativi. Per garantire che ciascun Stato membro adatti la Strategia Europa 2020 alla sua specifica situazione, la Commissione propone che i traguardi fissati siano tradotti in altrettanti obiettivi nazionali. Questo dovrebbe consentire agli Stati membri non solo di potersi porre degli obiettivi in linea con la propria specifica situazione economica e sociale, ma anche di esprimere un livello di ambizione in linea con quelle che sono le potenzialità del "proprio sistema paese".

Nello specifico gli Orientamenti in materia di occupazione prevedono che:

- A) Gli Stati membri sono chiamati ad integrare nelle loro politiche occupazionali i principi di flessicurezza appoggiati dal Consiglio europeo ed applicarli sfruttando pienamente il sostegno del Fondo sociale europeo al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e combattere la segmentazione, l'inattività e la disuguaglianza di genere, riducendo nel contempo la disoccupazione strutturale. Inoltre Gli Stati membri dovranno pertanto introdurre **una combinazione di contratti di lavoro flessibili ed affidabili, politiche attive del mercato del lavoro, formazione continua efficace, politiche a favore della mobilità dei lavoratori e sistemi di previdenza sociale adeguati e volti a garantire che quando intende cambiare di ruolo professionale il disoccupato abbia chiari i propri diritti e le proprie responsabilità e possa di conseguenza cercare attivamente un impiego.**

Infine, viene richiesto che i servizi di promozione dell'occupazione vadano migliorati e aperti a tutti, compresi i giovani e le persone che rischiano la disoccupazione e dovranno venir resi capaci di offrire servizi personalizzati a quanti si trovano più ai margini del mercato del lavoro¹³⁸.

- B) Gli Stati membri sono chiamati a sostenere la produttività e l'occupabilità fornendo conoscenze e abilità in linea con le future esigenze del mercato del lavoro. Ad un'istruzione iniziale di alta qualità e una formazione professionale interessante devono affiancarsi incentivi alla formazione continua e una “seconda opportunità” di formazione che garantiscano ad ogni adulto la possibilità di migliorare le proprie qualifiche professionali. Gli Stati membri sono altresì chiamati, in collaborazione con le aziende e le parti sociali, ad aumentare l'accesso

¹³⁸ V. l'Orientamento n. 7 “aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e ridurre la disoccupazione strutturale”

alla formazione nonché a migliorare l'orientamento scolastico e professionale mediante informazioni sistematiche sulle nuove opportunità di lavoro, la promozione dell'attività imprenditoriale e una maggiore capacità di anticipare le esigenze del mercato in termini di qualifiche richieste. È indispensabile incoraggiare l'investimento nello sviluppo delle risorse umane, la crescita della qualificazione e la partecipazione agli schemi di formazione continua per mezzo del contributo finanziario congiunto dei governi, dei lavoratori e dei datori di lavoro. Per sostenere i giovani, in particolare quelli disoccupati o non iscritti a corsi d'istruzione o di formazione, gli Stati membri dovrebbero prendere iniziative in collaborazione con le parti sociali per aiutare i neo-laureati nella ricerca di una prima occupazione, corsi postuniversitari o opportunità di formazione, compresi gli stage, e per intervenire prontamente contro la disoccupazione giovanile¹³⁹.

C) Per garantire a tutti l'accesso ad un sistema d'istruzione e di formazione di qualità e migliorarne gli esiti, gli Stati membri sono chiamati ad investire nei sistemi d'istruzione e di formazione, segnatamente per innalzare il livello di competenza della forza lavoro dell'UE in modo da soddisfare le esigenze in rapida evoluzione dei mercati del lavoro moderni. Le iniziative dovrebbero interessare tutti i settori (dall'istruzione e dalle scuole della prima infanzia all'istruzione superiore e all'istruzione e alla formazione professionali fino all'istruzione e alla formazione degli adulti) senza escludere l'apprendimento in contesti informali e non formali. Per favorire l'accesso ai sistemi d'istruzione e di formazione e migliorarne la qualità, gli Stati membri dovrebbero perfezionare gli schemi d'istruzione nazionali con percorsi formativi

¹³⁹ Cfr. l'Orientamento n. 8 “disporre di una forza lavoro qualificata conforme alle esigenze del mercato occupazionale, promuovendo la qualità del lavoro e la formazione continua”.

flessibili e creare collegamenti tra il mondo dell'istruzione e della formazione e quello del lavoro¹⁴⁰.

D) Gli Stati membri sono chiamati ad adoperarsi per ridurre la povertà e in particolar modo per favorire la piena partecipazione sociale e lavorativa e aumentare le occasioni di lavoro avvalendosi appieno del sostegno del Fondo sociale europeo. Gli Stati membri sono parimenti chiamati a mettere in opera misure antidiscriminatorie efficaci per combattere l'esclusione sociale, sensibilizzare i cittadini ai loro diritti, promuovere la partecipazione al mercato del lavoro e sostenere i sistemi di protezione sociale occorre puntare sulla formazione continua e migliorare le politiche attive d'inclusione in modo da creare opportunità nelle diverse fasi della vita e proteggere dal rischio di esclusione. I sistemi previdenziali e di pensionamento vanno modernizzati e resi capaci di fornire un'idonea integrazione del reddito e l'accesso alla sanità pubblica— creando così coesione sociale — senza per questo diventare finanziariamente insostenibili¹⁴¹.

7. *The European Youth Guarantee*

Una delle risposte europee alla crisi dell'occupazione giovanile si chiama *European Youth Guarantee*. Il programma, che prende forma nella Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 2013, mira ad offrire garanzie ai giovani in cerca di lavoro.

L'*iter* normativo della *Youth Guarantee* è incominciato nel 2005 ed è terminato con la Raccomandazione del 22 aprile 2013, sopra richiamata.

¹⁴⁰ Cfr. l'Orientamento n. 9 “migliorare l'efficacia dei sistemi d'istruzione e formazione a tutti i livelli e aumentare la partecipazione all'insegnamento superiore”.

¹⁴¹ V. l'Orientamento n. 10: “promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà”.

Più precisamente nel 2005¹⁴², nel contesto degli orientamenti a favore dell'occupazione (2005-2008), il Consiglio aveva raggiunto un accordo sulla necessità di «offrire un nuovo punto di partenza a tutti i disoccupati prima di sei mesi di disoccupazione, nel caso dei giovani». Nel 2008 il Consiglio ha ridotto il periodo di tempo a non oltre quattro mesi per i giovani che lasciano la scuola¹⁴³.

Nella Risoluzione del 2010 sulla «Promozione dell'accesso dei giovani al mercato del lavoro, rafforzamento dello statuto dei tirocinanti e degli apprendisti»¹⁴⁴, il Parlamento europeo ha rivolto un appello alla Commissione europea, agli Stati membri, alle parti sociali e ad altri soggetti affinché le politiche relative al mercato del lavoro, all'Istruzione e alla formazione siano provviste di una garanzia per i giovani. In tal modo si può garantire ad ogni giovane dell'UE il diritto di ricevere un'offerta di impiego, di apprendistato, di ulteriore formazione o di lavoro e formazione insieme dopo al massimo quattro mesi di disoccupazione.

Nelle conclusioni del Consiglio del giugno 2012 «Promuovere l'occupazione giovanile per realizzare gli obiettivi di Europa 2020» gli Stati membri sono stati invitati ad agire rapidamente offrendo ai giovani che non lavorano e non seguono alcun percorso di istruzione o formazione, anche quelli che hanno abbandonato prematuramente la scuola, la possibilità di proseguire gli studi, di seguire una nuova formazione o di beneficiare di misure di attivazione. In questo modo si possono reinserire tali persone nel sistema scolastico, formativo e nel mercato del lavoro entro un periodo di tempo il più possibile breve, riducendo il rischio povertà, discriminazione ed esclusione sociale (in conformità agli orientamenti in materia di occupazione).

¹⁴² V. Decisione 2005/600/CE del Consiglio del 12 luglio 2005, GU L. 205 del 6 agosto 2005.

¹⁴³ V. Decisione 2008/618/CE del Consiglio, GU L. 198 del 26 luglio 2008.

¹⁴⁴ Risoluzione Parlamento europeo 0262 del 6 luglio 2010.

Il 29 giugno 2012 il Consiglio europeo ha chiesto un ulteriore impegno per incrementare l'occupazione dei giovani «al fine di assicurare che entro alcuni mesi dal completamento del percorso scolastico i giovani ricevano un'offerta qualitativamente buona di occupazione, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio». Il Consiglio ha inoltre concluso che tali misure possono essere sostenute dal Fondo sociale europeo (FSE) e che gli Stati membri devono avvalersi della possibilità di finanziare temporaneamente, a partire dal Fondo sociale europeo, gli incentivi delle assunzioni.

Infine con la proposta di raccomandazione della Commissione del 5 dicembre 2012, approvata dal Consiglio il 22 aprile 2013 si prevede che «ogni Stato Membro assicuri ad ogni persona al di sotto dei 25 anni un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale».

Il programma concorre al raggiungimento di tre degli obiettivi della strategia Europa 2020: garantire l'occupazione del 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni, evitare che gli abbandoni scolastici superino il 10% e sottrarre almeno 20 milioni di persone alla povertà e all'esclusione sociale.

Lo *Youth Guarantee programme* riceverà un finanziamento di sei miliardi di euro, a partire dal 2014 per sei anni (un miliardo all'anno), destinati a tutti i Paesi dell'UE. Tre miliardi provengono dal Fondo Sociale Europeo e i restanti da uno stanziamento di bilancio. I Paesi con disoccupazione giovanile superiore al 25% avranno accesso prioritario ai finanziamenti.

Per l'Italia si prevede una quota di 400-600 milioni di euro da destinarsi a diverse iniziative. Si punta allo sviluppo di politiche attive a partire dal ruolo fondamentale dei Servizi per l'Impiego, chiamati a sostenere il

giovane in cerca di lavoro¹⁴⁵. Per ottenere i fondi è necessario che l'opportunità occupazionale offerta sia valida anche "qualitativamente".

L'Italia, che ha chiesto di anticipare lo sblocco dei fondi al 2013, per poter accedere alla totalità dei finanziamenti, è chiamata ad offrire una risposta di qualità nelle attività di sostegno all'occupazione.

In Italia attualmente già il d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181 prevede nei confronti dei giovani (fino a venticinque anni compiuti o, se in possesso di un diploma universitario di laurea, fino a ventinove anni compiuti) una garanzia di offerta, entro quattro mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, di «una proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l'integrazione professionale»¹⁴⁶. La «Garanzia per i giovani», quanto meno con riferimento a coloro che si registrino presso i servizi per l'impiego, è quindi già parte della legislazione nazionale sin dal 2002 (anno di introduzione di tale disposizione¹⁴⁷). Nonostante la legislazione abbia per lo più fissato i livelli essenziali delle prestazioni, quanto meno per alcune categorie, manca ancora la piena effettività di tale legislazione e manca, altresì, un sistema omogeneo ed organico in grado di monitorare i servizi erogati e consentire la valutazione dell'efficacia degli stessi.

Sul fronte del coinvolgimento dei giovani in uscita dal sistema d'istruzione formale va poi valorizzato il contributo del sistema scolastico come "punto di partenza" informativo e di primo orientamento.

Proprio per attuare in modo efficace il programma della *Youth Guarantee*, il d.l. n. 76/2013, conv. in l. n. 99/2013, ha istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali una Struttura di

¹⁴⁵ Cfr. Rosolen 2013, e Verbaro, 2013.

¹⁴⁶ V. il piano di attuazione italiano della Garanzia per i giovani adottato dal Ministero del lavoro il 6 dicembre 2013.

¹⁴⁷ V. d.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297.

Missione¹⁴⁸, cui partecipano il Ministero e le sue agenzie tecniche, il MIUR, il MISE, l'INPS, il Dipartimento della Gioventù, le Regioni e Province Autonome, le Province, le Camere di Commercio. La Struttura opererà in via sperimentale, in attesa della nuova definizione del ruolo che spetterà, in materia, ai Servizi per l'impiego e avrà il compito di definire linee-guida nazionali per la programmazione degli interventi di politica attiva, individuare i criteri per l'utilizzo delle relative risorse economiche, promuovere, coordinare e valutare gli interventi di competenza dei diversi enti¹⁴⁹. Il 30 ottobre 2013 la Struttura di Missione ha approvato il Piano per la "Garanzia Giovani", con i principi e i criteri che ne regoleranno l'attuazione¹⁵⁰.

In questo contesto il Governo ha già avviato alcuni interventi nell'ambito del d.l. 76/2013, tra i quali si segnala un incentivo per l'assunzione dei giovani (soggetti di età compresa tra 18 e 29) con contratto di lavoro a tempo indeterminato (*infra* Cap. III).

Sempre il d.l. n. 76/2013 prevede misure di semplificazione per l'apprendistato, nonché il finanziamento di un piano per l'incentivazione di tirocini e di misure per l'autoimpiego e autoimprenditorialità nel Mezzogiorno. Queste misure si vanno ad aggiungere ad un quadro di generale favore per il contratto di apprendistato¹⁵¹: tali contratti, infatti, beneficiano di un'aliquota contributiva di assoluto vantaggio, cui si aggiunge la nuova aliquota dell'1,61%, destinata a finanziare la nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpI).

La Conferenza Stato-Regioni sulla base della proposta avanzata dalle Regioni deve approvare le linee guida volte a disciplinare il contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere, anche in vista

¹⁴⁸ V. l'art. 5, d.l. n. 76/2013 conv. in l. n. 99/2013.

¹⁴⁹ Sulla struttura di missione v. Rosolen, 2014.

¹⁵⁰ Il documento è consultabile sul sito del Ministero del lavoro al seguente link <http://www.lavoro.gov.it/PrimoPiano/Documents/Documento%20Garanzia%20Giovani%20approvato%20dalla%20Struttura%20di%20Missione.pdf>.

¹⁵¹ In argomento si rinvia a Garofalo, 2013a.

di una disciplina maggiormente uniforme sull'intero territorio nazionale dell'offerta formativa pubblica, ai sensi dell'art. 2, d.l. n. 76/2013.

Infine l'art.1, comma 219, l. n. 147/2013 (Legge di Stabilità per il 2014) ha rafforzato le misure previste dal comma 15 dell'art. 1 della d.l. n. 76/2013, consentendo un ulteriore finanziamento in favore del contratto a tempo indeterminato per i giovani di età compresa tra 18 e 29 anni «a valere sulle eventuali riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione ex lege n. 183/1987, già destinati ai programmi operativi cofinanziati con fondi strutturali europei, nella misura in cui il finanziamento dell'incentivo sia coerente con il piano di Azione Coesione e nel rispetto delle procedure di riprogrammazione previste per il piano». Le Province hanno, altresì, la facoltà di prorogare i contratti a termine e quelli di collaborazione coordinata e continuativa strettamente indispensabili per la realizzazione di attività di gestione dei fondi strutturali, in coerenza con l'avvio del Piano sulla "Garanzia per i giovani". Il Ministero del Lavoro può anticipare alle Regioni che ne facciano richiesta anticipazioni sui contributi da programmare a carico del bilancio della UE, nei limiti di 30 milioni di euro.

8. *L'aderenza della politica italiana alla politica sociale europea*

Il decennio 2000-2010 è articolato in tre fasi di sviluppo del mercato del lavoro, caratterizzate da differenze notevoli. Durante il primo quinquennio si è assistito ad un discreto incremento dell'occupazione, rallentato durante la seconda fase (2006-2008), nella quale la crescita occupazionale ed economica v'è stata, sebbene inferiore rispetto al periodo precedente. Infine, com'è noto, il biennio 2009-2010 si è

contraddistinto per aver dato l'avvio alla crisi economica mondiale, che ha a sua volta riverberato i propri effetti sul nostro sistema-Paese.

Due costanti, inoltre, hanno connotato l'andamento del mercato del lavoro italiano di tutto questo periodo: i bassi tassi di attività (specie femminile), criticità e precarizzazione della condizione occupazionale giovanile, cui si è aggiunto un rallentamento complessivo di crescita e competitività delle imprese, correlato ad una scarsa produttività e capacità innovativa del sistema imprenditoriale.

Queste fasi si sono intrecciate con l'evoluzione della Strategia europea per l'occupazione e con l'attuazione di due cicli dei Fondi strutturali: quello relativo al 2000-2006 e quello, appena scaduto, del 2007-2013.

8.1 Prima fase: Il quinquennio dal 2000 al 2005

Tra il 2000 e il 2005 l'occupazione in Italia aumentava di 2,7% punti percentuali (dal 54,8% al 57,5%); un incremento che, tuttavia, collocava il nostro paese ancora al di sotto della media europea; il mercato del lavoro italiano presentava forti disparità territoriali, di genere e di età, mentre parallelamente si riduceva il tasso di disoccupazione che passava dal 10,1% del 2000, al 7,7% del 2005; il processo di innalzamento dei livelli di scolarizzazione (femminile in particolare) continuava il suo andamento positivo e, tuttavia, l'Italia si trovava ancora tra gli ultimi paesi europei quanto a tassi di scolarità complessiva.

La Strategia di Lisbona, come visto, richiedeva agli Stati membri, in questi anni, riforme strutturali che dovevano investire le modalità organizzative del mercato del lavoro e la pluralità degli attori chiamati al suo funzionamento, lo sviluppo di politiche di welfare e di conciliazione,

le politiche educative e formative, il sistema di *governance* ed il sistema pensionistico.

Il mercato del lavoro italiano, pertanto, in accordo con gli indirizzi comunitari ed in continuità con le riforme varate nel periodo precedente, conosceva una stagione di innovazioni normative volte alla sua flessibilizzazione; innovazioni che ruotavano attorno alle indicazioni programmatiche previste dal Libro Bianco sul lavoro (2001)¹⁵² e dalla Riforma Biagi (2003)¹⁵³.

La nuova normativa sul lavoro che si proponeva come punto di riferimento delle future riforme del mercato del lavoro, parte dalle premesse contenute nella Strategia di Lisbona e finalizzava le diverse misure in essa contenute allo sviluppo dell'occupazione, di quella femminile in particolare, alla creazione di una società attiva in cui vi fossero migliori possibilità occupazionali per tutti e nella quale divenisse possibile il raggiungimento dell'obiettivo del 70% di occupazione complessiva e del 60% di occupazione femminile previsto da "Lisbona", attraverso una serie di misure volte a: «una più intensa partecipazione dei giovani, delle donne e degli anziani al mercato del lavoro, a una migliore integrazione dei disabili, all'ulteriore diffusione del lavoro autonomo e di ogni forma di autoimpiego, all'emersione di tutte le forme di lavoro irregolare, con particolare attenzione alla situazione del Mezzogiorno».

La riforma Biagi del mercato del lavoro, introduceva così nuove forme di flessibilità, ampliava la gamma di lavori "non standard", favoriva l'aumento dell'occupazione, ed, in particolare, l'incremento delle attività part-time ed a tempo determinato, cui si accompagnava una diminuzione dei lavoratori occupati in attività non regolari.

¹⁵² V. Ministero del lavoro e della politiche sociali (2001), Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia, Roma 2001. In dottrina, su tutti, Aa.Vv., 2002.

¹⁵³ Com'è noto per Riforma Biagi si indica in modo atecnico la l. n. 30/2003 e il d.lgs. n. 276/2003. In dottrina v. Carinci F., 2004; Curzio, 2004; Pedrazzoli, 2004.

In questo primo quinquennio, inoltre, la riforma del mercato del lavoro, avviata con l'approvazione della l. n. 30/2003 e del d.lgs. n. 276/2003, trovava la sua progressiva attuazione mediante atti regolamentari che erano mirati a migliorare l'incontro tra domanda ed offerta (sistema delle Agenzie per l'impiego), a portare a termine e innovare la riforma dei Servizi per l'impiego (Spi), a migliorare il sistema di formazione continua (Libretto formativo), a sviluppare il contratto di apprendistato ed il sistema dei tirocini¹⁵⁴.

L'Italia si dotava, inoltre, nei primi anni del decennio, di una legislazione innovativa in materia di *welfare* e di inclusione sociale, attraverso la riforma del sistema previdenziale finalizzata, sulla base degli orientamenti comunitari, ad elevare l'età pensionabile ed a sviluppare la previdenza complementare, una legislazione in materia di rete di servizi sociali o di "welfare universale"¹⁵⁵ fondato sulla universalità dei destinatari, la programmazione degli interventi, il diritto alle prestazioni, il decentramento amministrativo, l'integrazione delle prestazioni sociosanitarie, la sussidiarietà cosiddetta "orizzontale" ed il pluralismo partecipativo dei soggetti non pubblici. Parallelamente veniva avviata la sperimentazione del reddito minimo, accompagnata da una legislazione in materia di lavoro femminile e di politiche di conciliazione volta a creare un sistema equilibrato di vivere sociale attraverso l'integrazione positiva dei diritti delle persone, della organizzazione familiare, dei rapporti di lavoro, delle politiche formative¹⁵⁶.

L'obiettivo primario della Strategia europea «fare della Unione la più competitiva e dinamica economia della conoscenza entro il 2010», veniva, inoltre, perseguito attraverso una serie di decreti legislativi che

¹⁵⁴ V. i d.lgs. nn. 181/2000, 251/2004, e le ll. nn. 247/2007 e 133/2008.

¹⁵⁵ In dottrina v. Balletti, 2000 e 2002; più recentemente Di Stasio, 2013. Da un punto di vista normativo v. la l. n. 328/2000, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali.

¹⁵⁶ V. la l. n. 53/2000, recante disposizioni di legge in materia di maternità e paternità. Per un commento sistematico v. Napoli, Magnani e Balboni, 2001.

dovevano consentire l'attuazione della riforma del sistema educativo (in particolare mediante l'applicazione della l. n. 53/2003 di riforma del sistema scolastico e formativo ed il d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59 relativo alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione)¹⁵⁷.

In particolare la l. n. 53/2003 (c.d. "Riforma Moratti") rappresentava una riforma organica della scuola italiana, che prevedeva, tra l'altro, la riforma degli ordinamenti e lo sviluppo e la valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche ed interventi per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti, l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, garantiti ai cittadini su tutto il territorio nazionale, un ampliamento della offerta formativa.

La legge, che riportava, tuttavia, a 14 anni l'obbligo formativo (dai quindici anni precedenti previsti nella Legge 30/2000) consentiva di attuare l'obbligo scolastico attraverso un percorso lavorativo nell'apprendistato con l'obiettivo di sviluppare un rapporto virtuoso tra scuola e mondo del lavoro.

I contratti a contenuto formativo rappresentavano, nelle politiche del governo, il punto di raccordo tra sistema educativo, sistema professionale e mercato del lavoro, al fine di migliorare l'effettivo e rapido incontro tra domanda e offerta di lavoro.

L'ipotesi sottostante le due riforme era quella della necessaria integrazione della filiera educativa-formativa con i meccanismi del mercato del lavoro al fine di realizzare un miglior funzionamento del mercato, di rendere se non servente almeno strettamente collegato il sistema educativo ai bisogni professionali del mondo produttivo¹⁵⁸.

¹⁵⁷ V. la l. n. 53/2003, recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale. In dottrina si rinvia a Garofalo D., 2006a.

¹⁵⁸ V. Garofalo D., 2006a, § 5.

In questi anni, al fine della realizzazione di queste sinergie tra i due sistemi, venivano approvati, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri i decreti legislativi concernenti il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione; l'alternanza scuola-lavoro, in attuazione della Legge 53/2003.

Le due Riforme Lavoro-Istruzione, in certo modo, si integravano nel rapporto tra momento formativo e lavorativo e trovano un loro punto di snodo nel ruolo assegnato all'apprendistato dalla Legge "Biagi".

La Raccomandazione comunitaria «assicurare effettiva attuazione alle riforme attraverso una migliore *governance*» veniva tradotta, in questi anni, attraverso lo sviluppo di un processo di riforma costituzionale in senso federalista, iniziato nel 2001, volto alla riduzione delle competenze dello Stato e alla loro contemporanea attribuzione alle Regioni e agli enti locali¹⁵⁹.

I dati positivi, registrati dal mercato del lavoro comunitario, avevano spinto l'Unione a modificare e meglio integrare gli obiettivi originari, individuando tre nuovi e forse non completamente realistici pilastri (COM 6/2003): raggiungere la piena occupazione, migliorare la qualità e la produttività del lavoro, rinforzare la coesione e l'inclusione sociale.

Gli effetti del ciclo economico mondiale complessivo, la persistenza di problemi non risolti di carattere strutturale, il basso livello di innovazione scientifica e tecnologica a sostegno delle imprese, la scarsa efficienza dei servizi pubblici, il livello insufficiente del capitale umano, la scarsa innovazione imprenditoriale e l'esiguità della spesa pubblica e privata destinata alla innovazione, incidevano negativamente sulle *performance* del nostro Paese; alla fine del 2005 la realizzazione degli obiettivi di Lisbona – la piena occupazione entro la fine del decennio e il conseguimento dei primi risultati intermedi entro il 2005 – apparivano

¹⁵⁹ *Amplius* Garofalo D., 2005a, ed ivi ampi riferimenti di dottrina.

ancora lontani; l'Italia evidenziava forti criticità in termini di produttività, innovazione, valorizzazione delle risorse umane, sviluppo dei servizi collettivi e mercato dei capitali, nonostante l'esistenza di un forte potenziale produttivo e nonostante i buoni risultati fatti registrare dal mercato del lavoro; i ritardi nella messa a punto di riforme strutturali potevano essere considerati una concausa del divario tra obiettivi e risultati ottenuti.

A fronte dei ritardi sulla tabella di marcia di Lisbona accumulati dall'Italia (ma non solo) le indicazioni comunitarie contenute nella valutazione dei Piani Nazionali per l'Occupazione del 2005 si muovevano verso una richiesta di nuove misure per incrementare l'occupazione (femminile e giovanile), per ridurre la segmentazione ed i divari salariali e per flessibilizzare ulteriormente il mercato del lavoro ed avviare riforme strutturali.

8.2 *La seconda fase: il biennio 2006-2008*

L'insoddisfazione per i risultati raggiunti al livello dell'Unione induceva, come visto, il Consiglio Europeo del giugno 2005 a rilanciare la Strategia di Lisbona, perfezionando le procedure di esecuzione e coinvolgendo più direttamente la Commissione nel perseguimento dell'obiettivo.

Nelle istruzioni impartite dal Consiglio europeo si chiedeva agli Stati membri di presentare un loro Piano di attuazione tenendo conto delle peculiarità economiche e sociali nazionali, lungo 24 Linee-guida elaborate dagli organi dell'Unione in materia di: occupazione, istruzione e formazione, adeguamento delle infrastrutture materiali ed immateriali,

risorse umane, e tecnologiche; concentrando gli sforzi, dei paesi membri, verso i due obiettivi principali: crescita economica ed occupazione¹⁶⁰.

Era inoltre stabilita una programmazione triennale della Strategia, alla scadenza della quale il Consiglio europeo doveva rifocalizzare gli obiettivi della Strategia in coerenza con i risultati raggiunti.

Il governo italiano, attraverso la programmazione prevista nel Piano 2006-2008 per l'Innovazione, Crescita, l'Occupazione individuava, nella programmazione di politiche volte alla crescita, alla innovazione tecnologica e produttiva, allo sviluppo, assieme ad una legislazione capace di incidere sugli oneri regolatori ed amministrativi che gravavano sulle imprese, due strumenti per rilanciare la competitività e la produttività del sistema economico.

Inoltre, la promozione di interventi volti a incrementare flessibilità e sicurezza, uniti all'attuazione di un sistema efficace di sviluppo delle risorse umane (istruzione superiore- formazione professionale, sistema di formazione continua) venivano considerati strumenti idonei a consentire un avvicinamento agli obiettivi previsti dalla "nuova" Strategia di Lisbona.

Il Piano Italiano 2006-2008 per l'Innovazione, la Crescita, l'Occupazione, inoltre, prevedeva, di innestare sul tessuto economico e sociale interventi «capaci di far avanzare la frontiera della conoscenza e della tecnologia» e di ridurre le disparità regionali, assieme a misure di liberalizzazione ed una maggiore trasparenza del mercato ed interventi finalizzati alla emersione del lavoro non regolare ed alla sicurezza sul lavoro.

Il Governo italiano sembrava ipotizzare una politica integrata di norme e politiche di medio periodo che, in accordo con i nuovi orientamenti comunitari, grazie anche agli effetti delle precedenti riforme strutturali

¹⁶⁰ V. Consiglio europeo (2005), 15-17 marzo 2005, Conclusioni della Presidenza, 10255/1/05, Bruxelles, 15 luglio 2005.

(in particolare quelle del Mercato del lavoro e della Istruzione) fosse idonea a sostenere la crescita del sistema economico e sociale ed a ridurre i divari italiani rispetto agli obiettivi della Unione.

Alcune di queste misure trovarono una loro realizzazione in una serie di atti normativi, si pensi ai provvedimenti sulle liberalizzazioni adottati tra il 2006 e il 2007¹⁶¹, agli interventi funzionali all'emersione del lavoro non regolare mediante irrigidimento della disciplina della comunicazione preventiva al momento dell'assunzione¹⁶² ed alla normativa sulla sicurezza sui luoghi di lavoro¹⁶³, mentre discontinui apparivano gli interventi nel campo della ricerca scientifica e tecnologica¹⁶⁴.

Il bilancio del triennio 2006-2008, che si chiuse con i primi segnali di una crisi economica globale, evidenziava, a livello italiano risultati positivi per quel che atteneva il mercato del lavoro e l'istruzione (anche se gli indicatori erano lontani dai parametri previsti a livello comunitario) assieme ad una situazione di sostanziale ritardo per quel che atteneva la produttività, l'innovazione e la ricerca, anche a seguito di una assenza di investimenti produttivi.

Nonostante i risultati positivi ottenuti, il mercato del lavoro italiano appariva ancora privilegiare la partecipazione maschile di età media e presentava bassi tassi di attività (femminile e giovanile, e delle persone over 55, in particolare), assieme a forti disparità regionali e basso tasso di partecipazione dei lavoratori (lavoratrici, in particolare) ai processi di formazione continua.

A fronte di progressi in termini di scolarizzazione (aumento dei diplomati e dei laureati, diminuzione del tasso di abbandoni scolastici), permane un forte *gap* educativo rispetto ai paesi dell'Unione, così come

¹⁶¹ V. la l. n. 248/2006 e l. n. 40/2007.

¹⁶² V. l'art. 9-bis, comma 2, d.l. n. 510/1996, sostituito dall'art. 1, comma 1180, l. n. 296/2006 e successivamente modificato dagli artt. 4, comma 2, e 5, comma 1, lett. a) e b), l. n. 183/2010, e dall'art. 18 comma 1, d.l. n. 5/2012.

¹⁶³ V. d.lgs. n. 81/2008.

¹⁶⁴ V. l. 4 agosto 2006, n. 248, di conversione del d.l. 4 luglio 2006, n. 230.

resta bassa, in comparazione con la media dell'Unione, la produttività del lavoro.

Questa situazione di luci ed ombre conosceva, nel secondo trimestre 2008, una accelerazione in senso negativo, a seguito dei primi segnali della crisi finanziaria.

Nel 2008, giunto a compimento il primo ciclo di programmazione per gli anni 2005-2007, le Raccomandazioni della Commissione, per l'Italia, spingevano a colmare questi ritardi, anche attraverso interventi di intensificazione della lotta contro le disparità regionali in termini di occupazione, di miglioramento della istruzione e della formazione continua, di risanamento delle finanze, di riforma delle pensioni.

Il 2008, d'altra parte era l'anno in cui si intrecciano i provvedimenti attuativi previsti nella programmazione dei fondi 2007-2013 e quelli presenti nel nuovo Piano Nazionale di Riforma 2008-2010, provvedimenti volti a superare le criticità del sistema Italia ed a ridurre i divari esistenti rispetto ai *target* comunitari¹⁶⁵.

Sia nel Quadro Strategico Nazionale italiano 2007-2013 (QSR) che nel Piano Nazionale di Riforma 2008-2010 (PNR), venivano prese in esame le criticità del nostro paese relative alla bassa crescita della produttività, aggravata dalle forti differenze regionali, in termini di sviluppo, occupazione e di miglioramento della istruzione e della formazione professionale, ed individuate le politiche di sviluppo economico, occupazionale e sociale, assieme al varo di riforme strutturali. Alla fine del 2008, pur se indicate nel Piano, in carenza di risorse finanziarie, le riforme strutturali vennero, tuttavia, accantonate, a favore di interventi mirati, ma provvisori, volti al contenimento della crisi delle imprese e della disoccupazione, utilizzando leve di politica attiva ed i finanziamenti del Fondo sociale europeo per lo sviluppo di competenze

¹⁶⁵ V. Presidenza del Consiglio (2008), Strategia di Lisbona per la Crescita e l'Occupazione, Programma nazionale di riforma 2008-2010, Roma, 6 novembre 2008.

professionali, necessarie per una riqualificazione e mobilità professionale.

La crisi finanziaria, esplosa nella seconda metà del 2008, incise profondamente sul processo di integrazione europea, richiedendo ai diversi Stati membri, interventi volti a fronteggiare la crisi, mantenere il sistema imprenditoriale, contenere la disoccupazione ed al tempo stesso sviluppare competenze professionali.

In questo quadro, il Governo italiano, per fare fronte alla crisi finanziaria, varava, nell'ottobre 2008, due decreti legge contenenti misure urgenti per garantire il risparmio, la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito; nel novembre 2008 veniva, inoltre, approvato un altro importante provvedimento di ampio respiro, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro occupazione ed impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale¹⁶⁶.

Per quel che atteneva le politiche del lavoro, attraverso una stretta collaborazione con le Regioni, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, attraverso un uso flessibile dei fondi strutturali concordato con la Commissione, varava un intervento strategico volto a sostenere il mantenimento occupazionale¹⁶⁷, attraverso una azione congiunta di interventi di sostegno al reddito e di politiche attive del lavoro, utilizzando risorse nazionali (FAS) e risorse regionali (FSE)¹⁶⁸.

8.3 La terza fase: il biennio 2009-2010 e la crisi economica mondiale

¹⁶⁶ V. d.l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009.

¹⁶⁷ Determinante sul punto è stato l'Accordo tra Governo e Regioni del 12 febbraio 2009.

¹⁶⁸ In dottrina v. Garofalo D., 2010.

Di fronte all'aggravarsi della crisi anche la Commissione introduceva modifiche ed integrazioni alle politiche varate in precedenza, sia attraverso il varo, nel 2009 del Piano di ripresa economica (*European Economic Recovery Plan*), che mobilitava risorse pari a circa l'1,5% del PIL dell'Unione europea (circa 200 miliardi di euro) per politiche verso "investimenti intelligenti" ed "economia verde", sia mediante interventi finanziari per alcuni settori in crisi (come ad esempio per il settore auto) e per un uso più flessibile dei fondi strutturali, definendo, inoltre, regole temporanee in materia di aiuti di Stato al fine di fornire una risposta straordinaria, rapida ed efficace, alla crisi finanziaria ed economica; allo stesso tempo si affida alle riforme ed ad un uso flessibile dei fondi strutturali quali strumenti per affrontare e superare la crisi.

Gli obiettivi individuati dall'Unione per il 2010 erano, dunque, quelli dell'uscita dalla crisi economica, mediante interventi finalizzati alla ripresa dello sviluppo e dell'occupazione, accompagnate da politiche monetarie e di bilancio, in un contesto di politiche finanziarie sostenibili.

Il Governo italiano, pur mantenendo gli obiettivi previsti nei Programmi nazionali dei fondi strutturali, individuava per il biennio 2009-2010, sostanzialmente, due politiche volte al contenimento della situazione di crisi, una politica di rigore finanziaria, una politica di mantenimento dell'occupazione, attraverso un utilizzo esteso degli ammortizzatori, di quelli in deroga in particolare, grazie al cofinanziamento del Fondo sociale europeo.

Attraverso un percorso di concertazione e condivisione tra Governo, Regioni e Province autonome, il sistema Italia individuava nell'estensione della Cassa integrazione una leva strategica, per sostenere l'occupazione, assicurare forme di tutela e di protezione del reddito ai lavoratori, sostenere un sistema imprenditoriale (di piccole e medie imprese) in una fase di contrazione di ordini sul mercato interno,

di diminuzione del fatturato estero, di difficoltà di accesso al credito, di aumento del costo materie prime.

L'uso degli ammortizzatori in deroga come misura anticrisi, allargando i sostegni finanziari, di fatto, a tutte le tipologie contrattuali (con eccezioni relative ad alcuni contratti non standard) ed a tutti i settori produttivi (pur in presenza di una discrezionalità regionale) ha consentito all'Italia di contenere gli effetti negativi della crisi sulla occupazione, innestando un effettivo circolo virtuoso di nuove politiche attive del lavoro a livello regionale, ma ha lasciato aperti i problemi relativi alla predisposizione di specifiche tutele per alcuni soggetti, colpiti pesantemente dalla crisi (giovani, donne, e lavoratori precari in generale) mentre non sembravano ancora essere previste, a breve termine, né politiche strutturali volte all'effettiva attuazione di un sistema del lavoro flessibile e sicuro né politiche anticicliche volte a sostenere l'innovazione, la ricerca ed in generale la competitività delle imprese¹⁶⁹.

8.4 L'evoluzione della flexicurity nella normativa europea ed italiana

La necessità di coniugare sicurezza e flessibilità rappresentava l'apice di una parabola che, inizialmente focalizzata solo sulla richiesta di flessibilità, ha rappresentato una tematica ricorrente nei documenti comunitari e nei dibattiti nazionali nel corso degli anni 80, per divenire anche raccomandazione pressante agli Stati membri negli ultimi venti anni.

¹⁶⁹ L'art. 1, comma 183, l. n. n. 147/2013 (Legge di stabilità 2014), entrato in vigore dal 1° gennaio 2014, ha finanziato con 600 milioni di euro la Cassa integrazione guadagni e mobilità in deroga, di cui all'art. 2, commi 64, 65 e 66, l. n. 92/2012. Sugli ammortizzatori in deroga v. *amplius* Garofalo D., 2010; sulla necessaria transitorietà degli strumenti di sostegno al reddito in deroga v. Garofalo D., 2012a.

La necessità di una flessibilizzazione del mercato del lavoro è entrata nel dibattito e nelle prassi politiche italiane, soprattutto nel corso degli anni '90; in questo periodo venivano attivate misure sperimentali di flessibilità dell'orario di lavoro e la riduzione di alcune aliquote contributive per le imprese che ricorrono al lavoro a tempo parziale (Protocollo d'intesa tra governo, sindacati organizzazioni dei datori di lavoro del 23 luglio 1993)¹⁷⁰.

La risposta organica dell'Italia alle prime indicazioni comunitarie in termini di flessibilità e di riduzione delle evidenti distonie del mercato del lavoro (difficoltà di ingresso nel mercato di giovani e donne, elevata consistenza del mercato del lavoro, difficoltà di incontro offerta domanda di lavoro), nonché ai mutamenti in atto in termini di tipologie contrattuali esistenti (part-time, lavoro a tempo determinato) è rappresentata dal «pacchetto Treu»¹⁷¹, varato in una fase del ciclo economico positivo in termini di sviluppo economico ed occupazionale, dopo la staticità e scarsa effervescenza del mercato del lavoro del primo quinquennio degli anni '90.

La flessibilità introdotta sembrava produrre negli anni successivi un incremento occupazionale, femminile in modo particolare, un aumento dei contratti a tempo determinato e part-time, una diminuzione dei tassi di disoccupazione.

Gli interventi di flessibilità nel mercato hanno, infatti, consentito una maggiore elasticità nel rapporto domanda offerta, sono venuti incontro ad alcune esigenze della stessa offerta (anche femminile), hanno inciso su alcune aree della disoccupazione involontaria. Si è trattato, tuttavia, di misure a flessibilità ridotta rispetto a quella che si registravano nello stesso periodo in numerosi paesi europei, che sembravano non completamente idonee a superare le criticità “strutturali” del mercato del

¹⁷⁰ Su cui d'obbligo il rinvio a D'Antona, 1993.

¹⁷¹ Si tratta, com'è noto, della l. n. 196/1997, su cui v. Ghera, 1998.

lavoro italiano, nei suoi dislivelli regionali, a fronte anche di una carenza di reali politiche attive di *welfare*.

Le successive indicazioni comunitarie (contenute nella valutazione dei Piani Nazionali per l'Occupazione) andavano verso una richiesta di nuove misure per incrementare l'occupazione (femminile e giovanile), ridurre la segmentazione, ridurre i divari salariali, flessibilizzare ulteriormente il mercato del lavoro.

Contemporaneamente a livello della Unione si adottava un modello di deregolamentazione del mercato come strumento necessario per rendere dinamico il mercato del lavoro comunitario.

La Strategia di Lisbona finalizzava, infatti, le diverse misure ed interventi della Unione allo sviluppo della occupazione, alla creazione di una società attiva, alla offerta di migliori possibilità occupazionali per tutti, al fine di raggiungere l'obiettivo del 70% di occupazione in tutti i paesi della Comunità.

Parallelamente, a livello comunitario l'imperativo "*Job, job job!*" era accompagnato dalla richiesta di sviluppare lavoro di qualità e dalla indicazione di evitare i rischi di segmentazione ed emarginazione sociale, attraverso politiche capaci di coordinare strategie e regole di lavoro flessibile, con strumenti di sicurezza, qualità del lavoro e con interventi di equità sociale, in grado di rispondere alle nuove sfide di un mercato globalizzato¹⁷².

In questa prospettiva, tracciata a livello comunitario, si inseriva la riforma Biagi ed ancora di più il Libro Bianco del 2001, in cui si individuavano modifiche all'apparato regolatorio del mercato ed ai rapporti di lavoro, dal contratto a termine, al lavoro a tempo parziale (con l'introduzione delle clausole elastiche) alle modifiche al contratto interinale, alla introduzione del lavoro intermittente, alla "bonifica" delle

¹⁷² V. Garofalo, 2004a, parte prima, cap. II.

collaborazioni coordinate e continuative, all'introduzione del *job on call*, al lavoro a progetto, e nel quale si faceva riferimento alla necessità di accompagnare queste misure con la redazione di un Testo unico sul lavoro volto a semplificare e chiarire il complessivo assetto regolatorio e con uno "Statuto dei lavori", che «operi un'opportuna rimodulazione delle tutele in ragione delle materie considerate», quali strumenti necessari per una modernizzazione del sistema lavoro italiano¹⁷³.

Le politiche di *flexicurity* nelle diverse forme assunte negli Stati membri divenivano il centro del dibattito europeo sugli sviluppi del mercato del lavoro.

Le Linee Guida delle Politiche dell'Occupazione che riflettevano i nuovi orientamenti della Strategia di Lisbona, invitavano gli Stati membri ad implementare le politiche per l'occupazione finalizzate al pieno impiego, allo sviluppo della qualità nel lavoro e della produttività, ed alla coesione sociale.

Gli obiettivi principali di questa strategia riguardavano lo sviluppo di politiche di *flexicurity* capaci di combinare assieme alti tassi di occupazione, di sicurezza e di mobilità sociale.

Si trattava di un sistema complesso, che combinava politiche per il mercato, politiche per il sociale, politiche per il sistema pubblico e privato dei servizi per l'impiego; dimensioni multiple e strumenti differenziati che hanno trovato modalità applicative e gestionali nei paesi che per primi si sono posti questo obiettivo strategico, quali l'Austria, la Danimarca, la Finlandia.

Un sistema costruito sulla combinazione di flessibilità-sicurezza come elemento dinamico del mercato del lavoro mediante una regolamentazione meno rigida del mercato, un combinato sistema

¹⁷³ Il dibattito scientifico sul c.d. Statuto dei lavori è decisamente esteso, ragion per cui si rinvia a Aa.Vv., 2004.

funzionale di sussidi per la disoccupazione, efficienti servizi per l'impiego e competitività del prodotto.

In questo quadro le spese per le politiche attive erano finalizzate e impattavano positivamente sulla occupazione, le opportunità offerte erano volte a realizzare una effettiva mobilità ed erano di sostegno alle transizioni, mentre le politiche sociali erano parte integrante del sistema di inclusione e reinserimento sociale ed occupazionale.

L'Italia cercava di "costruire" nei primi otto anni del nuovo millennio, solo alcuni dei pilastri (e solo in parte mediante interventi strutturali) del sistema *flexicurity*, quali la flessibilità dei contratti di lavoro, il miglioramento del sistema dei servizi per il lavoro, la sperimentazione di politiche attive, ma non promuoveva strutturali politiche di sicurezza, né riforme per un nuovo *welfare*.

In questo periodo aumentava l'occupazione, sebbene non necessariamente quella c.d. "buona", e di conseguenza diminuiva la disoccupazione, ma la produttività delle imprese non cresceva, mentre diminuiva il livello di sicurezza sociale complessivo. Infatti, aumentava la precarietà lavorativa, il rischio di obsolescenza professionale e quello di povertà durante il ciclo lavorativo e dopo il ciclo di vita attiva.

Il binomio caro alla Commissione, flessibilità e sicurezza, appariva nel modello italiano per certi versi monco.

La crisi del 2008 impattava pesantemente sul nostro incerto sistema di *flexicurity*, imponendo scelte politiche volte a ridurre l'impatto negativo sulle imprese e sui lavoratori, attraverso l'uso estensivo della leva degli ammortizzatori sociali e la sperimentazione, per le aziende di piccole e medie dimensioni e per parte dei lavoratori in essa presenti, di un utilizzo del Fondo Sociale quale strumento integrato di politiche attive e passive.

Uno strumento di sostegno al reddito, per certi versi già prima della crisi considerato inadeguato e che necessitava da tempo di una revisione, ma

che veniva, in questa fase, utilizzato, in accordo con le Regioni e le Parti Sociali, come strumento ponte, capace di sostenere le imprese, mantenere parte del reddito dei lavoratori, evitare un possibile effetto domino sulla disoccupazione.

Si è trattato e si tratta, tuttavia, di un strumento di sostegno al reddito limitato ad alcune categorie di lavoratori (quelli sostanzialmente stabili e sicuri) ma che paradossalmente ha escluso (di fatto) proprio quella parte di lavoratori flessibili, su cui sono state costruite le politiche di questi ultimi venti anni del mercato del lavoro e che ne sono divenuti parte consistente, se non (per alcuni settori e aree produttive) predominante.

Le indicazioni comunitarie 2008-2010 giungevano durante l'esplosione della "bolla" finanziaria mondiale che ha modificato il sistema economico globale e per certi versi anche le regole del mercato, i comportamenti delle imprese e le politiche monetarie e fiscali, contemporaneamente gettando ombre sulla reale capacità dell'Euro e dell'Unione di affrontare e superare la crisi stessa¹⁷⁴.

Gli orientamenti comunitari 2008-2010 sembravano solo in parte risentire dei cambiamenti in corso, ed essere piuttosto l'evoluzione positiva del modello di sviluppo adottato negli ultimi dieci anni, finalizzato alla costruzione di una società europea capace di sviluppare un sistema economico in grado di coniugare produttività e crescita delle imprese, benessere organizzativo e benessere dei lavoratori, coesione sociale e territoriale, in una fase storica percorsa da cambiamenti strutturali che incidevano sulla tenuta della Strategia di Lisbona.

L'Italia adottò, principalmente misure finalizzate a mantenere l'occupazione e sostenere le imprese, evitandone l'uscita dal mercato, attraverso l'utilizzo estensivo e duraturo di uno strumento largamente collaudato negli anni, quello della Cassa integrazione e della Cassa

¹⁷⁴ Per alcune riflessioni in argomento v. Peroni, 2011.

integrazione in deroga, al fine di contenere la criticità delle fasi di stallo produttivo delle imprese e di sostenere il reddito dei lavoratori¹⁷⁵.

L'anno 2010 doveva essere l'anno della transizione verso il superamento della crisi.

In questo periodo, tuttavia, gli andamenti finanziari economici occupazionali, comunitari e nazionali furono, in realtà, discontinui: dopo una fase di accelerazione del primo semestre la crescita dell'economia mostrò segni di decelerazione nella seconda metà dell'anno.

I dati occupazionali riflettevano questa situazione di ripresa ancora difficile: ad una prima parte dell'anno contrassegnata da una ripresa occupazionale, fece seguito un secondo periodo di riduzione dell'occupazione ed aumento della disoccupazione, che ha colpito il lavoro subordinato a tempo indeterminato, ed in misura minore quelle a tempo termine, aumentando il part-time, ed il lavoro *non standard*. Il tasso di disoccupazione era ancora elevato (8,7% a dicembre 2010, stimabile nell'11% se si tiene conto delle persone in Cassa integrazione) cui si aggiungeva un aumento preoccupante delle persone inattive, da un lato, evidente segnale di scoraggiamento, e dall'altro lato, di consolidamento del lavoro grigio.

I parametri di Lisbona apparivano ormai lontani, soprattutto se letti alla luce delle disparità: di genere, di territorio, di età. La forbice tra il mercato del lavoro femminile e maschile, di fatto era rimasta immutata, mentre si erano accentuate le differenziazioni all'interno del mercato del lavoro femminile, tra segmenti deboli e segmenti forti.

8.5 Europa 2020 e il Piano triennale del lavoro italiano 2010-2012

¹⁷⁵ V. Garofalo, 2010. Giova far notare che il massiccio ricorso alla CIG perdura tuttora, come dimostra il monitoraggio delle ore di CIG erogate durante il 2013, che hanno sfondato l'incredibile tetto del miliardo di ore.

Per questi motivi la Commissione europea, preso atto della fine del ciclo della Strategia di Lisbona e della necessità di avviare una nuova fase di programmazione comunitaria (Europa 2020 - *supra*), proponendo tre priorità per uscire dalla crisi e promuovere lo sviluppo: una crescita intelligente, una crescita sostenibile ed una crescita inclusiva¹⁷⁶.

I presupposti per un ritorno alla crescita alla occupazione ed alla sostenibilità del modello sociale “europeo” sono individuati nel ripristino della stabilità macroeconomica e finanziaria e nella adozione di riforme strutturali.

La nuova strategia si concentra su mirati e specifici settori di intervento: la conoscenza e l’innovazione, la sostenibilità economica, la crescita occupazionale e l’inclusione sociale.

Gli obiettivi operativi prevedono, tra l’altro, un aumento dell’occupazione (obiettivo del 75%), una riduzione del tasso di emarginazione sociale, l’aumento degli investimenti in ricerca ed innovazione, la riduzione dei tassi di abbandono scolastico, l’aumento della percentuale di coloro che hanno terminato il ciclo di istruzione terziaria o equivalente, la riduzione della povertà, l’incremento degli investimenti in formazione continua ed una «agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l’arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l’offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori»¹⁷⁷.

A livello italiano, nel corso del 2010, il governo ha affrontato il tema dell’occupazione mediante la redazione di un Piano triennale del lavoro

¹⁷⁶ Cfr. Ferraro, 2012, § 1; adde, Perulli, 2012, § 2 e Zoppoli L., 2012.

¹⁷⁷ Sul punto v. Gnes – Chiti, 2010. § 5.

2010-2012 varato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali¹⁷⁸. Si tratta di un documento d'indirizzo politico che fa specifico riferimento a quattro Piani programmatici distinti per *target* occupazionali: il Programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro del 1 dicembre 2009, co-redatto dal Ministero del lavoro e dal Ministero delle pari opportunità; il Piano di conciliazione del Ministero delle pari opportunità¹⁷⁹; il Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro, co-redatto dal Ministero del lavoro e dal MIUR, del 23 settembre 2009; il Piano per l'integrazione nella sicurezza – identità e incontro, stilato in modo condiviso dal Ministero del lavoro, dal Ministero dell'Interno e dal MIUR.

Conviene muoversi dal Programma nazionale di riforma (PNR) approvato il 10 novembre 2010 dal Consiglio dei Ministri¹⁸⁰. In tale ambito l'Esecutivo in sostanza ribadiva i contenuti del Piano triennale del lavoro, approvato dallo stesso Consiglio il 30 luglio dello stesso anno, in cui erano tracciate le linee di politica del diritto per il triennio considerato.

Sintetizzando, tre possono essere considerate le “linee di azione” individuate dall'esecutivo per fronteggiare gli effetti della crisi mondiale sul mercato del lavoro interno: la lotta alla irregolarità, l'aggiornamento dei percorsi di transizione scuola-lavoro ed ammodernamento del diritto

¹⁷⁸ Il documento, dal titolo «Liberare il lavoro per liberare i lavori», è datato 30 luglio 2010 ed è scaricabile dal sito www.lavoro.gov.it

¹⁷⁹ Invero si tratta di un'intesa in sede di Conferenza Unificata, sottoscritta il 29 aprile 2010, sui criteri di ripartizione delle risorse, le finalità, le modalità attuative nonché il monitoraggio del sistema di interventi per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro di cui al Decreto del Ministro per le pari opportunità del 12 maggio 2009 inerente la ripartizione delle risorse del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità per l'anno 2009.

¹⁸⁰ La Strategia Europea per l'occupazione dal 2005 prevede la presentazione da parte degli Stati membri di Piani nazionali di riforma, frutto dell'integrazione tra orientamenti in materia economica ed occupazionale. Successivamente alla approvazione del PNR, il Consiglio dei Ministri del 13 aprile 2011 ha deliberato il Documento di economia e finanza 2011 (DEF), documento di programmazione finanziaria e di bilancio previsto dalla l. 7 aprile 2011, n. 39, presentato nell'ambito delle nuove regole adottate dall'Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Il DEF è articolato in tre sezioni: il Programma di Stabilità dell'Italia, l'Analisi e tendenze della Finanza pubblica, nonché, appunto il PNR.

del lavoro. In primo luogo, l'Esecutivo proponeva di introdurre modifiche legislative utili a contrastare e reprimere le violazioni della disciplina legale a tutela dei lavoratori. A tal proposito si intendeva agire su due fronti: uno ispettivo, con misure di carattere soprattutto organizzativo, volte a contrastare le forme peggiori di sfruttamento del lavoro, in particolare nei settori e territori a maggior tasso di elusione/violazione della normativa di protezione. Sul secondo fronte, si proponeva, mediante una sperimentata tecnica di deregolamentazione, di far emergere quei fenomeni riconducibili, piuttosto che a forme di illegalità, ad una non adeguata rappresentazione nel quadro giuridico formale. In questo contesto, venivano proposte non solo peculiari misure, in particolare la piena messa a regime dei cd. *voucher* lavoro, ma anche il sostegno a favore di una tecnica di intervento che, come si dirà, è presente anche all'interno delle altre due linee di azioni generali. Nel campo del contrasto alle illegalità era difatti proposto la valorizzazione di una «tecnica sussidiaria di regolazione dei rapporti di lavoro», in particolare attribuendo agli enti bilaterali una funzione di «controllo sociale» e vale a dire la funzione di completamento delle funzioni pubbliche nel campo delle stesse attività di vigilanza.

In secondo luogo, la seconda linea strategica proposta nel Piano triennale concerneva la previsione di interventi finalizzati a superare il *mismatch* tra domanda ed offerta di lavoro, causato – secondo quest'ultimo documento – da una parte dalla assenza di una efficiente e moderna rete di operatori, pubblici e privati, per la gestione delle politiche attive e, dall'altra e soprattutto, dalla marcata separazione tra le diverse fasi di transizione al mercato del lavoro (istruzione, formazione iniziale, formazione continua). Con riguardo a quest'ultimo punto, erano, da una parte, ribadite le linee di intervento già tracciate dall'accordo concluso

tra Governo, Regioni e parti sociali del febbraio 2010 in materia di linee guida per la formazione, dall'altra, individuati nuovi interventi.

Infatti, rifacendosi a tale Accordo, si sottolineava la centralità del lavoro e la sua valenza educativa e formativa e l'esigenza di riconoscere la capacità formativa dell'impresa e quindi di certificare le competenze acquisite in tale ambito. Accanto a ciò, si accennavano altre misure, che poi hanno ricevuto concreta implementazione (riforma dell'apprendistato, rivisitazione degli tirocini). Quanto alla rete degli operatori del mercato del lavoro, si rimarcava la necessità di contrastare i canali informali di incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Va detto che, in quest'ultimo contesto, come del resto anche in quello relativo agli interventi formativi, veniva nuovamente richiamato il ruolo della sussidiarietà orizzontale e vale a dire la necessità di riconoscere adeguati spazi gestionali a imprese, organizzazioni collettive ed enti bilaterali.

Infine, la terza linea di azione generale proposta concerneva l'introduzione di un "moderno quadro regolatorio" dei rapporti di lavoro maggiormente rispondente agli attuali assetti della produzione. L'intento era quello di allentare la pressione sulla qualifica dei rapporti di lavoro come strumento euristico e di attribuzione delle tutele, invece individuando uno "zoccolo duro di tutele" applicabili a qualsiasi rapporto di lavoro, al di là della loro natura. Si noti che, anche nell'ambito di questa seconda linea di intervento, rilevava una tecnica di intervento di tipo sussidiario: infatti, accanto alle ricordate tutele inderogabili fissate dalla legge, convivevano ulteriori cerchi concentrici di protezione la cui modulazione, con finalità promozionali, era affidata, piuttosto che all'intervento legislativo, alla contrattazione collettiva ed alla bilateralità, per adattare le stesse tutele alle "diverse condizioni di settore, di territorio e di aziende".

In coerenza con tale linea di riforma, il Ministero del lavoro nel novembre 2010 ha inviato alle parti sociali una bozza di disegno di legge, che avrebbe dovuto avviare un dialogo in materia, per addivenire alla stesura di un testo legislativo da sottoporre al Consiglio dei Ministri ed al Parlamento. Peraltro, di fronte allo stallo della procedura di dialogo sociale così intrapresa, la proposta – almeno in parte – ha trovato riscontro in una norma che sembra intesa rafforzare al massimo grado la potestà derogatoria del contratto collettivo rispetto alle disposizioni di legge.

Dato conto di tali indicazioni di *policy* – come detto, risalenti al Piano triennale del lavoro e poi confermate nel PNR – è interessante esaminare il processo di effettiva implementazione delle stesse, nonché la dialettica che in tale processo di implementazione si è sviluppata tra autorità nazionali e istituzioni comunitarie, anche incalzate dall’aggravarsi della crisi finanziaria.

8.5.1. La prima linea di azione: la lotta all’illegalità

Alla prima linea di azione (la lotta all’illegalità) possono essere ricondotte diverse misure, alcune già presenti già nel cd. Collegato lavoro 2010 (l. n. 183/2010), come la c.d. maxi-sanzione (rivista) per il lavoro sommerso, diversificando e modulando l’apparato sanzionatorio precedentemente previsto; si è, inoltre, ampliata la platea degli organismi di vigilanza preposti alla irrogazione della medesima sanzione, nonché ridisciplinata la procedura di ispezione nei luoghi di lavoro¹⁸¹, ed, infine, sono state introdotte modifiche sostanziali al regime sanzionatorio in materia di orario di lavoro¹⁸².

¹⁸¹ Sulla maxi-sanzione v. Garofalo D., 2011b.

¹⁸² In dottrina v. Mattarolo, 2011.

Più specificamente, riconducibile alla *ratio* di contrasto alle forme più gravi di sfruttamento dei lavoratori all'inizio ricordata è l'introduzione nel codice penale, avvenuta con la cd. Manovra-bis del 2011 (d.l. n. 138/2011, conv. dalla l. n. 148/2011), del nuovo delitto di «Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro» (art. 603-*bis* c.p.), con il quale è duramente sanzionato il cd. capolarato e vale a dire «chiunque svolga un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori»¹⁸³.

La norma dimostra che, nonostante l'oramai consolidato riconoscimento del ruolo delle agenzie private di collocamento, continuano a persistere, in particolare nei settori caratterizzati da un eccesso dell'offerta di lavoro rispetto alla domanda, fenomeni di elusione della normativa del lavoro e di sfruttamento organizzato dei lavoratori.

8.5.2. *La seconda linea di azione: l'incontro tra domanda e offerta di lavoro*

Il cenno ai canali di incontro tra domanda ed offerta consente – passando alla seconda linea di azione annunciata nel Piano triennale – di ricostruire i più recenti interventi normativi in materia contenuti sia nel già richiamato Collegato lavoro, sia nella cd. Manovra economica 2011 (d.l. n. 98/2011, convertito dalla l. n. 111/2011).

Difatti, tali interventi sono stati indirizzati nel complesso ad ampliare la platea dei soggetti autorizzati a svolgere attività di *matching*, nell'intento di far “emergere” e regolarizzare alcuni canali informali. È questo il caso

¹⁸³ Su cui v. D'Imperio, 2012.

soprattutto dei gestori di siti Internet – ma anche delle società di servizio collegate con le organizzazioni datoriali e sindacali, nonché dei patronati – ora autorizzati *ex lege* allo svolgimento della intermediazione, e vale a dire senza la necessità di sottoporsi ad una procedura amministrativa. Quest’ultima semplificazione procedurale, del resto, rientra in una generalizzata operazione di semplificazione amministrativa, al fine di per così dire, abbassare le *barriere di ingresso* al mercato dei soggetti che già beneficiavano di un particolare regime di favore (Scuole, Università, associazioni datoriali e sindacali, Comuni), i quali possono ora accedere al mercato sulla base di una mera procedura di registrazione, senza più la necessità di sottoporsi ad un controllo amministrativo preventivo.

Rimanendo sempre nell’ambito della seconda linea di intervento, gli interventi governativi individuano nel contratto di **apprendistato** il principale strumento per contrastare il disallineamento tra i fabbisogni formativi espressi dalla domanda e l’offerta di lavoro e di riconoscimento della valenza formativa del lavoro, contratto che è stato, pertanto oggetto di un’importante riforma, mediante l’emanazione di un Testo Unico (d.lgs. n. 167/2011)¹⁸⁴. Allo stesso tempo, con la dichiarata finalità di combattere fenomeni elusivi, si è intervenuti sui tirocini formativi e di orientamento, mediante la già citata *Manovra bis*. L’altro intervento riconducibile alla seconda linea di azione annunciata nel Piano triennale del lavoro è la rivisitazione dei tirocini, cui ha provveduto la l. n. 148/2011. In realtà, la riforma sembra anche, se non maggiormente, rivolta alla prima delle linee strategiche – la lotta alla irregolarità. Infatti, stante la potestà legislativa esclusiva regionale in materia, la legge è espressamente diretta a fissare dei “livelli di tutela essenziali”, ritenuti idonei a contrastare le forme più evidenti di abuso¹⁸⁵.

¹⁸⁴ V. Garofalo D., 2013a.

¹⁸⁵ Rinviano al Cap. II la trattazione sui tirocini, giova ricordare che Corte Costi. 19 dicembre 2012, n. 287, in www.giurcost.it, ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 11, d.l. 138/2011, con

8.6. *La corrispondenza tra le autorità europee e quelle italiane*

Tuttavia il legislatore italiano è stato chiamato a rispondere ad alcuni stimoli esogeni provenienti dalla *corrispondenza* tra autorità comunitarie e italiane, con cui le prime hanno cercato di richiamare il Governo italiano al rispetto degli impegni assunti in sede europea, anche con l'obiettivo di assicurare i creditori internazionali relativamente alla credibilità e tenuta complessiva del sistema finanziario e produttivo nazionale.

Il primo stimolo “esogeno” è costituito dalla lettera che, il 5 agosto 2011, la Banca Centrale Europea (Bce) ha inviato al Capo di Governo italiano. In tale ambito, in materia di mercato del lavoro, erano individuati due principali obiettivi: in primo luogo, si incitava ad una “ulteriore” riforma del sistema di contrattazione collettiva, «permettendo accordi al livello d'impresa in modo da ritagliare i salari e le condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle aziende e rendendo questi accordi più rilevanti rispetto ad altri livelli di negoziazione». Seppure, in questo contesto, era richiamato l'Accordo interconfederale del 28 Giugno 2011¹⁸⁶, sembravano richiedersi ulteriori sforzi per il rafforzamento del livello di contrattazione d'impresa, chiamata ad intervenire non solo in materia salariale, ma anche sulle “condizioni di lavoro” applicabili.

modificazioni in [l. n. 148/2011](#), per violazione dell'art. 117 Cost., in quanto invadeva un territorio di competenza normativa residuale delle Regioni. Successivamente in applicazione all'art. 1, commi 34-36, l. n.92/12 (c.d. Riforma Fornero) la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, nella riunione del 24 gennaio 2013, ha approvato le Linee guida in materia di tirocini fissando per le Regioni e le Province autonome un termine di sei mese (scaduto il 24 luglio 2013) per recepire nelle proprie normative regionali le indicazioni fornite a livello nazionale. Come si vedrà ad oggi quasi tutte le Regioni hanno emanato una normativa regionale in materia di tirocini che ha recepito le predette Linee guida nazionali.

¹⁸⁶ Su cui cfr. Carinci F., 2011 e Persiani, 2011.

Tornando alla lettera della Bce, in secondo luogo, in essa si chiedeva l'adozione di «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». In altre parole, l'organismo europeo evocando il *mantra* della *flexicurity*, chiedeva uno spostamento delle tutele *dal* rapporto di lavoro *al* mercato del lavoro: una strategia coordinata di politiche di flessibilità in uscita, di assicurazione contro la disoccupazione e di miglioramento della occupabilità è pertanto ritenuta idonea a superare la marcata segmentazione mercato del lavoro italiano.

La risposta italiana non si è lasciata attendere e si è – parzialmente – realizzata con la già ricordata Manovra *bis*, che ha inteso sostenere al massimo grado la “contrattazione collettiva di prossimità”¹⁸⁷ e cioè un decentramento degli assetti della contrattazione collettiva, anche con potenziali funzioni di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro. È ivi previsto che, in specifiche materie elencate dalla legge e nei limiti della Costituzione e dei vincoli comunitari, i contratti aziendali o territoriali possano operare «anche in deroga alle disposizioni di legge (...) ed alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro». In altre parole, andando anche oltre l'Accordo interconfederale del 2011, le clausole d'uscita concernono non solo il livello di contrattazione gerarchicamente superiore, ma anche rilevanti parti dell'ordinamento giuridico in materia di tutela del lavoro. Le parti sociali sono investite così, ove intendano esercitarlo, di un vasto potere sussidiario di regolamentazione, in linea con le raccomandazioni della Bce appena sopra riportate. Rimanevano però ancora inevase,

¹⁸⁷ Su tutti v. Carinci, 2012.

considerando la prima prospettiva, la precisa individuazione dello “zoccolo duro” di tutele non derogabili dalla contrattazione di prossimità, ed, alla luce della seconda prospettiva, l’individuazione delle tutele *sul* mercato (ammortizzatori sociali e politiche attive). In una parola era assente l’altra *faccia della medaglia del sistema di flexicurity*, la sicurezza.

Tale squilibrio, d’altro canto, è stato pure rilevato in sede comunitaria, in momenti successivi della corrispondenza dialettica tra autorità nazionali ed europee, sviluppatosi a seguito del Consiglio europeo del 23-26 ottobre 2011. In tale sede, l’Italia si impegnava ad realizzare «entro 8 mesi, il completamento delle riforme del mercato del lavoro, per superarne il dualismo e favorire una maggiore partecipazione». In particolare per promuovere un – letteralmente – «efficientamento del mercato del lavoro»¹⁸⁸, gli impegni italiani concernevano due fronti: un primo, da realizzare entro il 2011, era volto a favorire l’occupazione dei giovani e delle donne, attraverso, tra l’altro, la promozione di contratti di apprendistato per i primi e rapporti di lavoro a tempo parziale e di contratti di inserimento per le seconde. Il secondo fronte, per il quale l’Esecutivo chiedeva più tempo (maggio 2012), era espressamente rivolto a favorire una «maggiore propensione ad assumere e alle esigenze di efficienza dell’impresa». A tale ultimo fine, venivano garantite due misure: «una nuova regolazione dei licenziamenti per motivi economici nei contratti di lavoro a tempo indeterminato», nonché «più stringenti condizioni nell’uso dei contratti para-subordinati», in quanto ritenuti spesso non genuini rapporti di lavoro autonomo, ma, in realtà, posizioni di lavoro subordinato.

Sebbene tali impegni fossero stati accolti positivamente nell’ambito delle Conclusioni Consiglio della Presidenza e la dichiarazione dei Capi di

¹⁸⁸ Così la lettera trasmessa il 26 ottobre 2011 dal Presidente del Consiglio dei ministri italiano ai presidenti del Consiglio europeo e della Commissione.

Stato e di governo dell'Eurozona¹⁸⁹, le istituzioni comunitarie chiedevano subito di entrare nel dettaglio e di chiarirne alcuni aspetti¹⁹⁰. Due elementi di quello che appare un vero e proprio questionario rivolto alle autorità nazionali, sono di un certo interesse ai nostri fini, confermando il non perfetto equilibrio delle scelte di *policy* compiute, rispetto alle indicazioni comunitarie.

In primo luogo, la UE, nel sollecitare chiarimenti sulle annunciate misure in materia di licenziamenti¹⁹¹, finiva per dare delle raccomandazioni su futuri interventi legislativi, a suo avviso, auspicabili. Infatti, alcuni dei quesiti posti lasciano trapelare dubbi sulla congruità di interventi di mero rilassamento della disciplina in materia di flessibilità in uscita, rispetto all'obiettivo di «affrontare la segmentazione del mondo del lavoro tra lavoratori a tempo indefinito protetti e lavoratori precari» (vedi il quesito 19). Infatti, in maniera quasi smaccata, le istituzioni comunitarie si chiedevano se, al fine di combattere detta segmentazione, «(...) esistono piani volti a ridurre l'alto numero delle tipologie di contratto di lavoro oggi esistenti» (vedi sempre il quesito 19).

In secondo luogo, in connessione implicita con i dubbi appena ricordati, lo stesso questionario chiedeva conto all'Italia della annunciata riforma

¹⁸⁹ V. il punto 6 della Dichiarazione del vertice Euro del 26 ottobre 2011, allegata alle menzionate Conclusioni Consiglio della Presidenza e la dichiarazione dei Capi di Stato e di governo dell'Eurozona.

¹⁹⁰ Si veda la “Richiesta di chiarimenti relativi alla lettera indirizzata dal primo ministro Silvio Berlusconi al presidente del Consiglio europeo e al presidente della Commissione Europea”, inviata il 26 ottobre 2011 dal Commissario agli Affari economici della Unione europea, Olli Rehn. Vedi il documento in <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-12-08/documentazione-vertice-europeo-091611.shtml?uuid=Aa7sXQSE&fromSearch>

¹⁹¹ Si chiedeva in particolare: «Per quanto riguarda le previste “nuove norme di licenziamento per ragioni economiche nei contratti di assunzione a tempo indefinito”, interesserebbero la legge che dispone licenziamenti individuali o collettivi? Quali parti della legge il governo sta pensando di rivedere e correggere, e in quale modo?» (quesito 19).

degli ammortizzatori sociali, che non appariva richiamata nella lettera di impegni del 26 ottobre sopra ricordata¹⁹².

In sostanza, e mettendo insieme le due indicazioni emergenti dal questionario, diminuzione delle tipologie contrattuali e riforma degli ammortizzatori sociali, costituivano/costituiscono punti fermi di un'auspicata riforma della regolazione del mercato del lavoro italiano.

Per rispettare gli impegni che esplicitamente il Governo aveva assunto nell'ambito del Vertice UE dell'ottobre 2011 è stato adottato il cd. maxiemendamento alla Legge di Stabilità 2012 (l. n. 183/2011), che ha costituito, di fatto, l'ultimo importante atto del Governo Berlusconi IV, prima delle sue dimissioni.

Nella l. n. 183/2011¹⁹³ per favorire l'occupazione dei giovani e delle donne, si è intervenuti mediante incentivi economici e normativi relativi ad alcune specifiche tipologie contrattuali: apprendistato, part-time e contratti di inserimento. Ancora una volta, in altre parole, si è intervenuti dal lato della fattispecie, introducendo modifiche ritenute idonee a rendere più appetibile l'uso delle stesse da parte della domanda di lavoro. In stretto legame con queste misure, si è, al contrario, introdotto un disincentivo economico all'uso di un'altra tipologia contrattuale – le co.co.co. – quasi a favorire una sorta di *travaso* da quest'ultima tipologia contrattuale verso quelle all'inizio ricordate.

Con riguardo all'apprendistato è stato introdotto un importante incentivo economico sino al 2016 e vale a dire lo sgravio contributivo totale triennale per i datori di lavoro sino a nove dipendenti, nonché uno normativo, relativo alla assunzione tramite tale tipologia contrattuale dei

¹⁹² Il quesito 21 così recitava: «Nella dichiarazione del summit dei paesi dell'euro del 26 ottobre 2011 si parla espressamente di “impegno [...] a rivedere il sistema dei sussidi di disoccupazione oggi molto frammentario entro la fine del 2011, prendendo in considerazione i vincoli di budget”, ma di questo non si fa parola nella lettera. Quali intenzioni ha dunque il governo italiano a questo proposito?»

¹⁹³ V. l'art. 22, l. n. 183/2011.

lavoratori in mobilità¹⁹⁴; relativamente al contratto di lavoro a tempo parziale, sono state previste una serie di modifiche alla disciplina legale, tutte finalizzate a facilitarne l'uso, ma che, al contempo, aumentano il rischio di assecondare l'involontarietà dello stesso¹⁹⁵. Infine, sono state semplificate le procedure per l'assunzione mediante contratto di inserimento delle donne di qualsiasi età prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi¹⁹⁶. Per rendere «più stringenti condizioni nell'uso dei *contratti para-subordinati*» ci si è limitati, invece, a prevedere un innalzamento di un punto percentuale dell'aliquota contributiva a carico degli iscritti alla Gestione separata Inps (al 27, 72% per i “senza cassa”).

8.7. La legge n. 92/2012 (c.d. Riforma Fornero)

Le misure appena sommariamente ricostruite, peraltro, non rispondevano alla raccomandazione comunitaria volta ad una riduzione dello sventagliamento delle tipologie contrattuali, piuttosto agivano solo sul piano delle convenienze economiche, rimanendo pressoché invariata la

¹⁹⁴ È stata prevista una deroga al divieto per le parti di recedere dal contratto durante il periodo di formazione in assenza di una giusta causa o di un giustificato motivo. Su di un altro piano, ma sempre finalizzata ad incentivare l'apprendistato, è anche la previsione di un finanziamento a favore dell'attività di formazione in apprendistato, pari a 200 milioni € al finanziamento (una quota non inferiore al 50% deve essere destinata in particolare al contratto di apprendistato professionalizzante).

¹⁹⁵ Tre sono state le modifiche introdotte: in primo luogo, è stata ripristinata l'originale previsione della Riforma Biagi (d.lgs. n. 276/2003) che affidava anche alla contrattazione individuale, e non solo a quella collettiva, la facoltà di inserire nel contratto di lavoro le clausole flessibili (variazione della collocazione temporale della prestazione) e quelle elastiche (variazione in aumento della durata della prestazione lavorativa). In secondo luogo, è stata prevista la riduzione da 5 a 3 gg. del preavviso spettante al lavoratore in caso di esercizio dello *ius variandi* da parte del datore di lavoro ed, infine, è stato esclusa la necessità della convalida da parte della Direzione provinciale del lavoro competente per territorio, in caso di trasformazione del contratto da tempo pieno a parziale.

¹⁹⁶ Sono state standardizzate le modalità di individuazione delle aree geografiche di residenza delle donne che possono essere assunte mediante tale tipologia contrattuale (aree da determinarsi con decreto ministeriale, in cui il tasso di occupazione femminile sia inferiore almeno del 20% di quello maschile o in cui il tasso di disoccupazione femminile superi del 10% quello maschile).

pluralità di canali di ingresso nel mercato del lavoro (flessibilità in entrata).

Il maxiemendamento non interveniva neppure sul piano della flessibilità in uscita e delle tutele economiche in caso di disoccupazione. Le motivazioni del mancato intervento su tali due fronti sono stati esplicitati nella risposta che il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha redatto in data 12 novembre 2011, in risposta al questionario della Ue più volte ricordato¹⁹⁷. Quanto al primo piano, quello della flessibilità in uscita, nel documento, oltre ad essere richiamata la norma sulla “contrattazione di prossimità” sopra analizzata, in quanto – si afferma – misura che conferisce alle parti sociali la facoltà di derogare alla disciplina legale, inclusa quella relativa ai licenziamenti, si annunciava comunque anche un’iniziativa legislativa in materia¹⁹⁸, che poi però non è andata in porto. Per tali motivi nell'estate del 2012 è stata approvata un'importante e complessa riforma (l. 28 giugno 2012, n. 92 – cd. Riforma Fornero), che fin dalla sua rubrica – «Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita» – manifesta una precisa scelta di politica economica e del diritto: gli interventi normativi nel campo del diritto del lavoro possono incidere – in senso positivo (“crescita”), ovvero negativo – sul sistema economico.

Il più recente intervento normativo (appunto la Riforma Fornero), costituisce un'ulteriore fase di una stagione di riforme iniziata alla metà degli anni '90 – con il Pacchetto Treu e la legge sul decentramento

¹⁹⁷ In <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-12-08/documentazione-vertice-europeo091611.shtml?uuid=Aa7sXQSE&fromSearch>).

¹⁹⁸ Si affermava che, per aumentare la propensione all'assunzione a tempo indeterminato, il Governo, dopo una consultazione con le parti sociali, avrebbe agito sulla sanzione in caso di licenziamento ingiustificato, al fine di sostituire la cd. reintegra (art. 18, l. n. 300/70), con una compensazione monetaria, basata sull'età, l'anzianità contributiva e aziendale. L'intervento, si affermava altresì, sarebbe stato diretto a ridurre il grado di intervento della magistratura sull'autonomia delle decisioni imprenditoriali, per ridurre l'incertezza che detto intervento genera su tali scelte.

amministrativo di alcune politiche attive¹⁹⁹, ma soprattutto al d.lgs. n. 273/2003 (cd. Riforma Biagi) di *tipizzazione normativa* di varie tipologie contrattuali flessibili.

Gli anni più recenti sono stati più che altro caratterizzati dal tormentato tentativo di

Se, come è stato suggerito²⁰⁰, si riconsidera in prospettiva di *flexicurity* tale ventennale stagione di riforme, non può non essere osservato che essa si è concentrata su una delle componenti della strategia comunitaria, la flessibilità in entrata; altre invece sono state completamente pretermesse – la flessibilità in uscita – o solo parzialmente, e temporaneamente, affrontate. Ci si riferisce, in quest’ultimo caso, alla disciplina degli ammortizzatori sociali, rispetto ai cui difetti di “copertura”, si è cercato di “mettere una toppa” solo con i più recenti provvedimenti anti-crisi (d.l. n. 185/2008), che hanno previsto la loro concessione in deroga alla disciplina ordinaria, invece limitata per settori e tipologie contrattuali. Infine, sull’altra componente della *flexicurity*, quella delle politiche attive (servizi per l’impiego e formazione professionale), non può certo lamentarsi l’immobilismo del legislatore nazionale, per meglio dire, dei legislatori, trattandosi di materie che prevedono l’intervento esclusivo (formazione), o concorrente (servizi per l’impiego) delle Regioni; anzi, è stato giustamente rimarcato che quest’ultima materia, in particolare, è la parte del diritto del lavoro che ha subito le più profonde modifiche negli ultimi anni²⁰¹. In questo settore invece ha difettato, da una parte, la capacità delle amministrazioni coinvolte di implementare sul campo il nuovo apparato normativo²⁰² e,

¹⁹⁹ Si fa riferimento al d.lgs. n. 469/1997, provvedimento poi “rinforzato” con riguardo alla flessibilità in entrata agli inizi del 2000 mediante importanti decreti di recepimento delle direttive europee in materia di cd. lavori atipici, come il d.lgs. n. 61/2000, sul lavoro a tempo parziale, e il d.lgs. n. 368/2001 sul contratto di lavoro a termine.

²⁰⁰ V. Treu, 2012.

²⁰¹ V. Liso, 2006.

²⁰² Vedi Treu 2012.

dall'altra, nel confronto con altri Paesi che hanno investito sulle politiche attive, la scarsità di risorse umane e finanziarie ad esse dedicate

Il nuovo Esecutivo insediatosi nel novembre del 2011 ha cercato di rispondere, con la Riforma, esplicitamente a questa miopia strategica, affrontando invece tutte le componenti della *flexicurity*, nell'intento di contrastare gli effetti negativi che essa ha generato sul mercato del lavoro e cioè la sua segmentazione, con difetti di protezione, incancrenitesi su alcune platee di lavoratori²⁰³.

In altre parole, nella sua strategia di intervento, il Legislatore della Riforma si è mosso cercando di rispondere alle indicazioni di *policy* della lettera della Banca centrale europea (Bce) dell'agosto 2011, di cui si è scritto prima.

Fin dall'inizio, il legislatore della Riforma chiarisce, quindi, che quest'ultima «dispone misure e interventi intesi a realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione» e questo obiettivo è garantito attraverso misure ispirate alle indicazioni comunitarie.

La prima sezione della Riforma, quella relativa alla flessibilità, in particolare è ispirata ai seguenti obiettivi: a) favorire l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili e ribadire il rilievo prioritario del lavoro subordinato a tempo indeterminato, cosiddetto “contratto dominante”, quale forma comune di rapporto di lavoro; b) valorizzare l'apprendistato come modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro; c) ridistribuire in modo più equo le tutele dell'impiego, da un lato contrastando l'uso improprio e strumentale degli elementi di flessibilità progressivamente introdotti nell'ordinamento con riguardo alle tipologie contrattuali; dall'altro adeguando contestualmente alle esigenze del mutato contesto di riferimento la disciplina del licenziamento, con

²⁰³ Vedi Mandrone – Marocco, 2012; Varesi, 2012.

previsione altresì di un procedimento giudiziario specifico per accelerare la definizione delle relative controversie; d) contrastare usi elusivi di obblighi contributivi e fiscali degli istituti contrattuali esistenti.

Pertanto, il contratto “dominante” è quello subordinato a tempo indeterminato²⁰⁴ e a tal fine vengono “prosciugati” canali di accesso diversi dal contratto di apprendistato (il lavoro a termine, quello a progetto, comprese le cd. partite Iva e quello associato), il quale, a differenza di altre tipologie, anche grazie al processo di adeguamento delle competenze del lavoratore ai fabbisogni professionali della domanda di lavoro, assicura meglio le esigenze di stabilità dell’impiego dei lavoratori²⁰⁵.

Si interviene altresì sulla flessibilità in uscita – in particolare sul regime sanzionatorio in caso di licenziamento illegittimo, la reintegrazione sul posto di lavoro (il famoso art. 18 dello Statuto dei lavoratori) – per agevolare detto processo di travaso verso il contratto dominante, nonché attraverso un sgravio contributivo (50%) a favore dei datori di lavoro che assumano con lo stesso contratto particolari platee soggettive; va aggiunto che la Riforma prevede un riordino dell’intero regime degli incentivi all’assunzione (vedi Capitolo III), da una parte, individuando alcune clausole generali di esclusione degli incentivi, con l’intento di contrastare un loro l’utilizzo fraudolento e fittizio, dall’altro, fissando alcune norme comuni concernenti l’accesso e la durata degli stessi. Oltre la disciplina relativa alle vie contrattuali che il legislatore ha irrigidito, la Riforma, sempre in materia di flessibilità, è intervenuta su alcune tipologie che intende promuovere, in primo luogo l’apprendistato che, è stato qualificato quale «modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro». Contribuisce, in primo luogo, a questo scopo l’intervento limitativo su specifiche tipologie che, per la comunanza di

²⁰⁴ V. l’art. 1, comma 1, l. n. 92/2012.

²⁰⁵ V. Varesi, 2012.

taluni elementi, possono aver avuto un effetto spiazzante rispetto all'apprendistato. Da una parte, è stato espunto dall'ordinamento il contratto di inserimento al lavoro e, dall'altro, si è previsto un intervento restrittivo rispetto ai tirocini formativi e di orientamento (*infra* Cap. II).

L'altro principale canale di ingresso, il “contratto dominante”, dovrebbe essere il contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, la cui disciplina è stata modificata nel senso di renderlo più appetibile per i datori di lavoro, in quanto la Riforma – nelle intenzioni – garantisce, in particolare grazie all'intervento sui licenziamenti per motivi economici, maggiore libertà nell'aggiustare l'organico aziendale agli andamenti della domanda di beni e servizi. Ci si riferisce alla flessibilità in uscita e cioè alla modifica del regime sanzionatorio in materia di licenziamenti individuali e collettivi.

Invece con riferimento specifico alla *security* della formula comunitaria, la Riforma si propone di rendere «più efficiente, coerente ed equo l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive in una prospettiva di universalizzazione e di rafforzamento dell'occupabilità delle persone».

Iniziando l'analisi dagli strumenti di tutela del reddito in caso di disoccupazione, tre sono i trattamenti introdotti dalla l. n. 92/2012.

In primo luogo, l'Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi), che assorbe – progressivamente – l'indennità ordinaria di disoccupazione (DS), di cui eredita i requisiti di accesso, e l'indennità di mobilità, da cui deriva invece le regole relative alla fruizione; poi la Mini-Aspi, che sostituisce l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti ed, infine, l'indennità *una tantum* per i collaboratori a progetto, che stabilizza il trattamento introdotto dal pacchetto anti-crisi del 2008 (il già citato d.l. n. 185/2008)²⁰⁶.

²⁰⁶ In argomento v. Garofalo, 2013b.

L'Aspi opera dal 1° gennaio 2013, ma raggiungerà la sua forma definitiva nel 2016.

L'ultimo trattamento contro il rischio di disoccupazione previsto dalla Riforma è l'indennità *una tantum* di fine rapporto per i collaboratori a progetto iscritti in via esclusiva alla Gestione separata Inps e non titolari di redditi di lavoro autonomo. Sono esclusi pertanto i collaboratori coordinati e continuativi cui non si applica la disciplina del lavoro a progetto (ad es. quelli della PA), nonché quelli iscritti ad altre gestioni. Come accennato, si tratta di una *messa a regime* di una misura già introdotta dal Pacchetto Anti-crisi del 2008.

La Riforma interviene anche in materia di tutele *nel* rapporto di lavoro e vale a dire sui trattamenti di integrazione salariale in caso di sospensione dello stesso rapporto, la Cassa integrazione guadagni (Cig)²⁰⁷.

Tuttavia l'attenzione nel dibattito per la *flexibility* ha finito per fagocitare la *security*; questa considerazione sembra ancor più vera se si prende in esame la disciplina che la Riforma dedica alle politiche attive. Ci si riferisce al fatto che, neppure nel contesto di questa ulteriore riforma del mercato del lavoro, sono programmate adeguate risorse per il finanziamento delle politiche attive, che sembra continuo a sopravvivere solo grazie alle risorse del Fondo sociale europeo (Fse)²⁰⁸.

Certo non poteva essere altrimenti nel contesto di un'azione governativa nel complesso ispirata alla cd. *spending review*, ma resta che l'Italia continua ad essere, nel confronto con i partner comunitari, uno dei fanalini di coda rispetto alla percentuale sul PIL delle risorse dedicate al finanziamento delle politiche attive²⁰⁹.

²⁰⁷ Su cui v. Garofalo, 2012a.

²⁰⁸ Il regolamento (CE) n. 1081/2006 disciplina, per il periodo di programmazione (2006-2013), l'uso del Fse. Tra le attività per le quali gli Stati membri possono avvalersi del cofinanziamento europeo sono considerate quelle rivolte alla "modernizzazione e il potenziamento delle istituzioni del mercato del lavoro, in particolare i servizi per l'impiego".

²⁰⁹ Sulla base dei dati Eurostat 2010, l'Italia è al terz'ultimo posto, prima di Romania e Grecia, per incidenza della spesa relativa ai servizi per l'impiego sul Pil. Il nostro paese migliora la propria

Inoltre, come giustamente è stato osservato²¹⁰, poiché la stessa l. n. 92/2012 prevede una delega al Governo per un successivo intervento su questa materia²¹¹, se ne deve ricavare che lo stesso Legislatore consideri la disciplina appena confezionata non sufficiente a rinvigorire le politiche attive, ma che sarà necessario, a breve un'ulteriore aggiustamento²¹².

posizione relativamente alle Almp, posizionandosi a *mezza classifica*, con lo 0,35%, ma comunque ben distante dal paese ispiratore del modello del *flexicurity*, la Danimarca, che dedica alle Almp l'1,4% del Pil.

²¹⁰ V. Cinelli, 2012.

²¹¹ L'art. 1, comma 215, l. n. 147/2013 (Legge di stabilità 214) ha istituito presso il Ministero del Lavoro il Fondo per le politiche attive del lavoro con una dotazione di 15 milioni di euro per il 2014 e 20 milioni di euro, rispettivamente, per il 2015 ed il 2016. L'obiettivo è quello di favorire i lavoratori che usufruiscono di ammortizzatori sociali in deroga e di coloro che, in stato di disoccupazione, siano immediatamente disponibili ad un'occupazione. Con decreto di natura non regolamentare da emanare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 147/2013, al termine di un iter procedimentale che vede coinvolte, a vario titolo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sono stabilite le iniziative, anche sperimentali, finanziabili e volte a potenziare le politiche attive, tra cui, la sperimentazione a livello regionale del contratto di ricollocazione, supportato da programmi formativi specifici.

²¹² Per una disamina delle novità introdotte dalla l. n. 92/2012 in materia di politiche attive e servizio per l'impiego v. infra Cap. II.

Capitolo Secondo

Le politiche per il lavoro

SOMMARIO: Premessa. – Parte prima: i livelli essenziali. – 1. Uno sguardo al passato. – 2. Il diritto sociale al lavoro ed i livelli essenziali concernenti le prestazioni erogate dai servizi per l'impiego alla luce della legge Fornero. – 3. Politiche attive del lavoro e livelli essenziali delle prestazioni (lep): le finalità della modifica della rubrica dell'art. 3, d.lgs. n. 181/2000. – 4. L'unificazione della nozione di disoccupazione e la diversificazione delle misure di politiche attive per il lavoro alla luce della l. n. 92/2012. – 5. La condizionalità e l'art. 4, comma 2, Cost. – 6. Il sistema sanzionatorio a carico del lavoratore non proattivo. – 7. Una rilettura della legislazione regionale in tema di servizi per l'impiego e politiche attive per lavoro alla luce della legge Fornero. – 8. La conservazione e la perdita dello stato di disoccupazione tra legislazione nazionale e regionale: le nozioni di offerta di lavoro congrua. – 9. La sospensione dello stato di disoccupazione. – 10. Precarietà (dis)occupazionale e legislazione regionale: “morte” e “resurrezione” dell'art. 4, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 181/2000. – 11. Tempi di attuazione e pretensività dei LEP: quale tipo di responsabilità?. – 12. Tempi di erogazione delle misure di politiche attive per lavoro e pretensività: responsabilità amministrativa?. – 13. Il controllo sulla congruità delle misure di politiche attive per lavoro. – 14. Il finanziamento delle politiche attive per lavoro su base premiale. – 15. Gestione del collocamento dei disabili e vigilanza: un momento di crisi in via di superamento. – Parte seconda: le politiche attive del lavoro alla luce della riforma Fornero. – 16. Il colloquio di orientamento. – 17. I tirocini formativi. – 17.1. Premessa. – 17.2. Il quadro europeo. – 17.3. Il quadro nazionale e la normativa regionale di recepimento. – 17.4. Osservazioni conclusive. – 18. L'apprendimento permanente. – Conclusioni.

Premessa

Al fine di raggiungere gli obiettivi fissati dalla Strategia Europa 2020, l'orientamento n. 7 per le politiche a favore dell'occupazione prevede che *«gli Stati membri sono chiamati ad integrare nelle loro politiche occupazionali i principi di flessicurezza appoggiati dal Consiglio europeo ed applicarli sfruttando pienamente il sostegno del Fondo sociale europeo al fine di aumentare la partecipazione al mercato del*

lavoro e combattere la segmentazione, l'inattività e la disuguaglianza di genere, riducendo nel contempo la disoccupazione strutturale. Inoltre Gli Stati membri dovranno pertanto introdurre una combinazione di contratti di lavoro flessibili ed affidabili, politiche attive del mercato del lavoro, formazione continua efficace, politiche a favore della mobilità dei lavoratori e sistemi di previdenza sociale adeguati e volti a garantire che quando intende cambiare di ruolo professionale il disoccupato abbia chiari i propri diritti e le proprie responsabilità e possa di conseguenza cercare attivamente un impiego»²¹³.

Non v'è dubbio, come analizzato nel capitolo precedente, che da sempre uno dei principali obiettivi degli orientamenti in materia di occupazione adottati nel quadro, dapprima della Strategia europea per l'occupazione, e da ultimo nella Strategia Europa 2020 che ha sostituito la Strategia di Lisbona, è stata l'armonizzazione delle politiche del lavoro dei vari Paesi membri, in modo da creare una quantità e qualità maggiore di posti di lavoro.

Parte rilevante delle politiche del lavoro sono costituite dalle politiche attive [*Active Labour Market Policy (Almp)*], ovvero da tutti quei servizi o misure utili ad adattare le caratteristiche dell'offerta di lavoro alla domanda di lavoro, oppure con l'obiettivo di innalzare il tasso di occupazione che, se ben sviluppate, rappresentano uno dei lati del c.d. triangolo d'oro (gli altri sono un mercato del lavoro flessibile e un *welfare* generoso) che compongono la Strategia europea 2020 e con essa il modello di *flexicurity*²¹⁴.

²¹³ Sull'importanza delle politiche europee in materia di occupazione emerge v. Dec. Cons. UE 21 ottobre 2010, recante gli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (orientamento n. 7).

²¹⁴ Sul punto di recente v. Giubileo, 2013, 595 ss.

Infatti, le politiche attive rientrano tra quelle suggerite, fin dai suoi esordi, dalla SEO, nelle sue fasi evolutive, che privilegiava, e continua a privilegiare, queste politiche di miglioramento dell'occupabilità dei lavoratori e dei disoccupati, anche a scapito di quelle di mero sostegno al reddito (politiche passive).

Così il vecchio pilastro della occupabilità invita ad una rivisitazione dei sistemi previdenziali «in modo da garantire che contribuiscano attivamente all'occupabilità»²¹⁵; le conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 parlano proprio di *active welfare state*, ad indicare una strategia dell'attivazione che si muove contemporaneamente lungo la traiettoria del ridimensionamento del *welfare*, attraverso un inasprimento dei criteri di accesso e dell'introduzione della logica sanzionatoria nel caso di rifiuto di ottemperare al dovere di accettare offerte di lavoro e di formazione proposte, ed ora, il richiamato orientamento n. 7 sollecita la «definizione chiara dei diritti e delle responsabilità affinché i disoccupati possano cercare attivamente un impiego».

A livello europeo, dunque, sono formulate indicazioni circa l'impostazione da seguire per affrontare l'internazionalizzazione, connesse in modo evidente alle priorità della Strategia Europea per l'Occupazione, profilandosi il passaggio dai sistemi di *welfare* a quelli di *workfare* (c.d. *welfare to work*)²¹⁶. I primi si basano sul concetto di «cittadinanza sociale», sulla base del quale è riconosciuta la prestazione sociale²¹⁷. I secondi si fondano sull'obbligo del beneficiario di aderire alle iniziative di attivazione, o di accettare le proposte di lavoro offerte. Quest'ultimo tipo di sistema implica che il beneficiario della prestazione

²¹⁵ V. Risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999 sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1999.

²¹⁶ Sul *welfare to work* v. Fili, 2004, 106 ss. Sulle misure di *workfare* v. Garofalo D., 2004a, parte sec., cap. sec., § 2.6.

²¹⁷ Cfr. Ales, 2002.

sociale debba essere nelle condizioni di “meritare” l’erogazione e si basa su un sistema burocratico che, in realtà, finisce per concentrarsi sui soggetti considerati più adatti alle iniziative proposte.

Questi meccanismi detti anche di *workfare* sono espressione di un particolare approccio alla riforma dello Stato sociale, sviluppatosi nei paesi anglosassoni, ove esiste una tradizione di sistemi passivi di protezione del reddito molto consolidata. L’introduzione di tale meccanismo, oltre ad essere motivato da esigenze di contenimento della spesa pubblica, è giustificato dall’esigenza di contrastare il presunto effetto disincentivante alla ricerca di un nuovo lavoro e alla riqualificazione professionale che deriverebbe dall’elargizione di sussidi alla disoccupazione. Tale sistema che si contrappone a quello di stampo scandinavo basato su un approccio di *human capital development* (sviluppo di capitale umano) ovvero quello di assistere i beneficiari di sussidi nell’innalzamento delle loro competenze focalizzando l’attenzione su una transizione al lavoro di lunga durata, ha l’obiettivo di attivare ogni persona in cerca di lavoro tramite una offerta idonea di formazione e lavoro, al fine di garantire il più veloce ingresso nel mercato del lavoro e la conseguente uscita dallo *status* di fruitore di *welfare*. Pertanto nel sistema di *workfare* la riqualificazione assume un ruolo secondario rispetto alla fase di intermediazione (o collocamento dei disoccupati) che riveste l’obiettivo principale e più importante dell’attore pubblico²¹⁸.

In quest’ottica, in virtù delle menzionate indicazioni dell’Unione Europea, la disciplina relativa a queste politiche, e chiaramente ai servizi per l’impiego, è finita per saldarsi strettamente con quella relativa agli ammortizzatori sociali.

²¹⁸ V. Marocco, 2013.

Tale impostazione di fondo si palesa chiaramente nella legge 28 giugno 2012, n. 92 (c.d. Riforma Fornero), la cui sezione dedicata alle politiche attive deve essere letta congiuntamente a quella relativa agli ammortizzatori sociali. Infatti, in quest'ultima sezione è stabilito che ASpI, mini- ASpI e indennità di fine rapporto per i lavoratori a progetto sono riconosciute ai lavoratori che siano in stato di disoccupazione, mentre nella sezione relativa alle “politiche attive e di attivazione”, è disposto che la mancata partecipazione a queste ultime determina la decadenza sia delle tutele nel mercato (trattamenti di disoccupazione), sia di quelle in costanza di rapporto, secondo il meccanismo noto col nome di condizionalità. Tali disposizioni, nel complesso, costituiscono la nuova disciplina della condizionalità e sostanziano, almeno in punta di diritto, la connessione tra politiche passive ed attive²¹⁹.

La scelta del legislatore del 2012 di promuovere politiche di attivazione dei beneficiari di ammortizzatori sociali si inserisce lungo una traccia ben consolidata nell'ordinamento, tuttavia essa amplifica la problematicità di penuria di risorse dedicate alle politiche attive, sicché viene chiamata in causa l'effettiva capacità degli organismi coinvolti nel “*reggere l'impatto*” in termini di carichi lavorativi, professionalità e cultura, che deriva dalla personalizzazione dei servizi, che esse comportano.

L'obiettivo di questa parte della ricerca, dunque, è quello di verificare le ricadute di quella parte della riforma Fornero che più delle altre si rispecchia nel titolo della l. n. 92/2012 («Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita»), ma che

²¹⁹ Cfr. Garofalo D., 2012a, § 3 e Olivieri A., 2013a.

purtroppo sinora è rimasta decisamente in ombra, fagocitata dal dibattito, decisamente esorbitante, sull'art. 18, stat. lav²²⁰.

Dovendo ragionare di politiche attive del lavoro e del ruolo dei servizi per l'impiego dopo la legge n. 92/2012, non può che esaminarsi il quadro normativo regionale, avendo sullo sfondo quello nazionale, e previa analisi di quello europeo. A tal riguardo va subito precisato che il panorama normativo regionale è essenzialmente antecedente alla l. n. 92/2012, non escludendosi la possibilità che le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano adottino in futuro iniziative legislative o di normazione secondaria, previste dalla legge Fornero e dai correlati provvedimenti attuativi.

Fino a quel momento sarà necessario che la regolamentazione regionale in tema di politiche attive per lavoro e servizi per l'impiego, emanata a seguito della doppia riforma federalista, sia opportunamente adeguata così da renderla coerente e compatibile con la l. n. 92/2012, anche alla luce dell'impostazione sanzionatoria e premiale che emerge dall'art. 4, l. n. 92/2012, a cui vanno aggiunte le disposizioni in materia di tirocini, contenute nell'art. 1, commi 34 - 36.

Nell'articolato legislativo sono individuabili tre macro aree di intervento regionale: la prima riguarda i servizi per l'impiego e la politica attiva del lavoro; la seconda ricomprende la formazione professionale (*rectius* apprendimento permanente) e i tirocini di formazione e di orientamento; la terza ed ultima afferisce agli incentivi alle assunzioni (*infra* Cap. III).

All'analisi di queste misure va necessariamente premessa una valutazione in ordine agli effetti che la determinazione da parte del legislatore statale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i

²²⁰ *Ex plurimis*, Marazza, 2012; Miscione, 2012; Speciale, 2012; Carinci F., 2013; Ferraresi, 2013; Tursi, 2013.

servizi per l'impiego produrrà sull'operato delle Regioni, ivi compresi i possibili profili di responsabilità in capo alle Regioni inadempienti, attesa la persistente assenza di qualsiasi prescrizione legislativa concernente la giustiziabilità dei casi di mancata o inefficace prestazione delle politiche attive.

Parte prima

i livelli essenziali

1. Uno sguardo al passato

Il sistema italiano dei servizi pubblici per l'impiego (SPI) fu creato nel 1949²²¹ attorno alla rete degli uffici di collocamento, che avevano principalmente il compito di certificare assunzioni e licenziamenti e dichiarare lo stato di disoccupazione, da cui dipendeva l'accesso ad una serie di prestazioni e benefici pubblici. Il collocamento era gestito in regime di monopolio dallo Stato e operava secondo il principio della chiamata numerica, derogabile per le professionalità elevate o per l'assunzione di familiari. Il datore di lavoro, in altre parole, non poteva scegliere chi assumere, ma solo presentare una richiesta di avviamento al lavoro, specificando il numero di lavoratori richiesti e la loro qualifica. Era poi l'ufficio di collocamento competente per territorio a disporre l'avviamento al lavoro secondo l'anzianità di disoccupazione²²².

Se per quasi mezzo secolo (1949-1997) i servizi per l'impiego erano stati gestiti in regime di monopolio, la loro modernizzazione si era resa

²²¹ V. l. 29 aprile 1949, n. 264.

²²² Vedi Ichino - Sartori, 2012, 53 ss.

necessaria in particolare a causa della inefficienza e dell'incapacità di svolgere di fatto un ruolo attivo nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro²²³ e dell'inadeguatezza a rispondere alle esigenze e richieste provenienti da un mercato del lavoro modificato rispetto al passato e in continuo cambiamento.

Il sistema di collocamento pubblico rimase, dunque, quasi del tutto inalterato fino agli anni '90, quando fu dapprima abrogata la chiamata numerica in favore della chiamata nominativa²²⁴ e poi completamente liberalizzato il sistema delle assunzioni, introducendo l'assunzione diretta e abolendo l'obbligo della richiesta preventiva²²⁵. Il collocamento obbligatorio (*sub specie* di collocamento mirato) rimane tutt'oggi in vigore solo per disabili e categorie protette²²⁶.

Questo fu solo l'inizio di una riforma complessiva del sistema di mediazione e collocamento dei lavoratori, resosi necessario anche a fronte di una sentenza della Corte di Giustizia Europea che denunciava la mancanza di concorrenza nel settore in Italia²²⁷.

Il c.d. "Pacchetto Treu"²²⁸ sancì la fine del monopolio pubblico del collocamento e affidò la fornitura del lavoro interinale ai privati, purché iscritti in un apposito albo istituito presso il Ministero del lavoro. L'architettura attuale del sistema italiano degli SPI è stata definita dalla riforma Bassanini sulla semplificazione e il decentramento amministrativo²²⁹. Tra le funzioni delegate dallo Stato alle Regioni rientravano quelle in tema di mercato del lavoro, per armonizzare le

²²³ Vedi Vergari, 1999, 51 ss.

²²⁴ V. 23 luglio 1991, l. n. 223.

²²⁵ V. l. 28 novembre 1996, n. 608.

²²⁶ Vedi l. 2 aprile 1968, n. 482 e successivamente la l. 23 marzo 1999, n. 68.

²²⁷ Cfr. CCGE 11 dicembre 1997, Job Centre II, causa C-55/96, in *RIDL*, 1998, II, 22, con nota di Ichino, 1998a, Ricci G., 1998 e Roccella, 1998.

²²⁸ V. l. 24 giugno 1997, n. 196.

²²⁹ V. l. 15 marzo 1997, n. 59.

politiche dell'orientamento, della formazione e del collocamento, organizzando un servizio pubblico in grado di prendersi concretamente carico dell'inclusione lavorativa dei disoccupati. Anche le funzioni di gestione attiva del mercato del lavoro venivano delegate alle Regioni, e da queste alle Province e ad altri Enti locali, in base al principio di sussidiarietà, con il fine prioritario di rendere più flessibili i servizi. Il d.lgs. n. 469/1997 prevedeva il conferimento alle Regioni e agli altri Enti locali delle funzioni e dei compiti relativi al collocamento e alle politiche del lavoro prima gestiti dal Ministero del Lavoro (anche se l'effettivo trasferimento è avvenuto a novembre del 1999), e stabiliva i criteri a cui le Regioni stesse dovevano attenersi per riorganizzare il sistema per l'impiego, le nuove funzioni e i nuovi organismi strumentali. Alle Province era demandata la gestione e l'erogazione dei relativi servizi tramite nuove strutture chiamate *Centri per l'impiego* (CPI)²³⁰, che sostituivano i vecchi uffici di collocamento, mentre allo Stato rimaneva un ruolo generale di monitoraggio e indirizzo, promozione e coordinamento e alcune competenze specifiche, quali ad esempio la vigilanza in materia di lavoro e dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all'Unione Europea²³¹.

Con riferimento al ruolo svolto dai privati, l'attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro poteva essere svolta, previa autorizzazione del Ministero del Lavoro, anche da imprese o gruppi di imprese, società cooperative, enti non commerciali, purché questi avessero quale *oggetto sociale esclusivo* la mediazione tra domanda e offerta di lavoro²³². Ai fini dell'autorizzazione, inoltre, tali soggetti si impegnavano a fornire agli SPI, mediante collegamento in rete: tutti i dati relativi alla domanda

²³⁰ V. l'art. 4, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 469/1997. In dottrina v. Basenghi, 2003 e Tullini, 2003.

²³¹ V. d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469.

²³² V. l'art. 10 d.lgs. n. 469/1997. Sulla riforma del mercato del lavoro del 1997 e sulle sue implicazioni, Montuschi, 1997; Carinci F., 1998; Varesi, 1998; Carinci F., De Luca Tamajo, Tosi, Treu, 1998; Liso, 2002.

e all'offerta di lavoro a loro disposizione; gli spostamenti di sede, l'apertura delle filiali o succursali, la cessazione delle attività; a fornire al Ministero ogni altra informazione da questo richiesta.

L'Accordo tra il Ministro del Lavoro, le Regioni, Province e Comuni, sancito in Conferenza Unificata il 16 Dicembre 1999, individuò i requisiti minimi funzionali di riferimento per la gestione degli SPI conferiti alle Regioni. L'azione diretta alla definizione degli *standard* doveva essere connessa all'esigenza di garantire livelli minimi nelle prestazioni, in accordo con quanto richiesto a livello europeo dalla Strategia europea per l'occupazione (SEO).

All'interno dei criteri fissati a livello centrale, le normative regionali diedero vita a sistemi organizzativi differenti, istituendo nuove strutture e/o delegando i nuovi compiti decentrati a strutture già esistenti. Soluzioni organizzative diverse furono adottate, in particolare, con riferimento all'ampiezza delle funzioni delegate agli enti locali²³³. Il d.lgs. n. 469/1997, in attuazione della l. n. 59/1997, infatti, attribuiva alle Province le funzioni ed i compiti relativi al collocamento e le incaricava della gestione dei CPI, ma lasciava libere le Regioni di attribuire loro anche la gestione e l'erogazione di servizi connessi alle politiche attive del lavoro. Le Regioni avevano, quindi, la possibilità di spogliarsi completamente della fase realizzativa di tali politiche, trattenendo a sé principalmente le funzioni di programmazione. Una delega piena alle Province, ad esempio, è stata la soluzione scelta in Emilia Romagna, Toscana e Umbria²³⁴. Nelle Marche e in Abruzzo²³⁵, al contrario, fu data una delega parziale, limitando il raggio d'azione delle Province solo ad una parte dei compiti relativi alle politiche attive,

²³³ V. Miolo, 2001.

²³⁴ V. rispettivamente la DGR Emilia Romagna n. 810/2003, l.r. Toscana n.52/1998; DGR Umbria n. 1778/2003

²³⁵ V. rispettivamente l.r. Marche n. 38/1998 e l.r. Abruzzo n.72/1998

lasciando così alla Regione sia la competenza programmatica sia quella esecutiva.

In Campania²³⁶, infine, tutti i servizi connessi alle politiche attive del lavoro sono rimasti accentrati in capo alla Regione. A parte la divisione delle competenze tra gli enti locali competenti, è importante segnalare alcune interessanti esperienze di organizzazione della *governance* dei Servizi per l'impiego realizzate a livello locale²³⁷.

La Lombardia²³⁸, ad esempio, ha organizzato con legge regionale un sistema pubblico-privato in cui i CPI devono accreditarsi al pari delle agenzie private (vedi sotto) per concorrere all'attribuzione delle risorse erogate tramite lo strumento della "Dote"²³⁹. La Provincia Autonoma di Trento²⁴⁰, al contrario, ha puntato sulla partecipazione delle parti sociali alla gestione delle strutture pubbliche, basando il proprio modello di *governance* dei CPI sulla propria Agenzia per il lavoro, del cui Consiglio d'amministrazione fanno parte anche i rappresentanti dei sindacati e degli imprenditori.

A dicembre del 2000, il Ministero del Lavoro adottò un "Masterplan" dei Servizi per l'impiego²⁴¹, concertandone i contenuti con Regioni, Province e parti sociali. Anche alle Regioni veniva chiesto di elaborare dei propri Masterplan: la logica era quella di concordare obiettivi di realizzazione quantitativi e standard qualitativi di funzionamento condivisi, fissando in precise fasi temporali il raggiungimento di un'efficienza misurabile e di risultati apprezzabili.

²³⁶ V. l.r. Campania n. 14/1998

²³⁷ V. Italia Lavoro S.p.A., 2013a.

²³⁸ V. l.r. Lombardia n. 1/2000

²³⁹ Su cui v. Canavesi, 2011.

²⁴⁰ V. l.p. Trento n.19/1983

²⁴¹ V. Min. Lav., "Masterplan" dei servizi per l'impiego: linee di organizzazione, 20 dicembre 2000

Con l'Accordo tra il Ministero del Lavoro, le Regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano e i Comuni del 26 ottobre 2000, vennero tracciate le Linee guida per la definizione di azioni per l'avvio della funzionalità degli SPI. Esse non solo delineavano un percorso procedurale concertato, ma definivano dei principi minimi indispensabili all'attività ulteriore di individuazione, anche per l'Italia, di standard qualitativi e quantitativi che fossero *“in linea con le migliori pratiche a livello comunitario”*²⁴².

I principi chiave attorno ai quali si sarebbe dovuta muovere l'azione degli SPI furono stabiliti dal d.lgs. n. 181/2000, che individuava i potenziali destinatari delle misure di promozione all'inserimento nel mercato del lavoro e definiva lo stato di disoccupazione²⁴³, dettando criteri anche per adeguare il sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro agli indirizzi comunitari intesi a promuovere strategie preventive della disoccupazione giovanile e della disoccupazione di lunga durata.

²⁴² Di seguito un riepilogo dello stato di avanzamento dell'aggiornamento dei Masterplan regionali sulla base di dati rilevati a giugno 2013 (Italia Lavoro, 2013b). Friuli Venezia Giulia, Lazio, Marche, Molise, Campania, Puglia e Sardegna hanno provveduto ad aggiornare i Masterplan nel corso della programmazione 2007-2013; Basilicata, Emilia Romagna e Piemonte hanno provveduto ad aggiornare gli standard di servizio; in Abruzzo e Sicilia è in corso l'aggiornamento dei Masterplan e degli standard. La normativa della Regione Lombardia è già in linea con la disciplina statale. Alla luce della lettura comparata delle versioni aggiornate dei Masterplan regionali si evidenziano, inoltre, i seguenti aspetti: A) previsione di meccanismi di standardizzazione delle prestazioni erogate: il Masterplan del Lazio contiene in allegato le schede relative ai LEP, che definiscono il livello minimo che i soggetti costituenti il sistema regionale dei servizi per l'impiego del Lazio, *in primis* i CPI, devono assicurare; il Masterplan della Campania prevede l'emanazione di Linee Guida per la definizione dei LEP e standard minimi di qualità validi per tutti i soggetti della rete; il Masterplan della Puglia individua, per ogni area di prestazione, indicatori di risultati; il Masterplan delle Marche prevede degli standard minimi; nel Masterplan della Basilicata vengono individuati, per ciascuna prestazione, i requisiti di operatività e il livello minimo atteso per ciascun servizio; B) previsione di strumenti di *governance* e monitoraggio del Masterplan: il Masterplan del Lazio prevede l'istituzione di un "Tavolo del Masterplan" per monitorare l'avanzamento dei risultati ed assicurare la coerenza tra Masterplan, POR FSE e altri documenti di programmazione; il Masterplan delle Marche prevede un Tavolo di accompagnamento tra Regione e Province cui si demanda la condivisione delle modalità operative e strategiche; nel Masterplan Basilicata si fa riferimento ad un Tavolo operativo inter-istituzionale di accompagnamento alle scelte, all'implementazione degli standard e al monitoraggio delle stesse; C) informatizzazione dei servizi: quasi tutti i nuovi Masterplan prevedono l'erogazione di prestazioni tramite sistemi informativi; il Masterplan della Puglia prevede l'interoperabilità tra livello regionale e provinciale.

²⁴³ V. Garofalo D., 2006b.

Agli SPI era chiesto di sottoporre i soggetti ad interviste periodiche, prevedendo un colloquio di orientamento e una proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo, di formazione e/o riqualificazione professionale entro 12 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione (6 mesi in caso di giovani, donne in cerca di reinserimento lavorativo, percettori di ammortizzatori sociali)²⁴⁴.

Nella direzione della promozione della ricerca attiva di una occupazione da parte dei lavoratori disoccupati, tale decreto ha inoltre introdotto la nuova definizione di stato di disoccupazione, insieme alle nuove regole per il suo accertamento, conservazione o perdita, basate, in linea con gli indirizzi comunitari²⁴⁵, sulla dichiarazione di disponibilità immediata al lavoro²⁴⁶. Si cercava in questo modo di abbandonare l'impostazione passiva, definita dalla normativa previgente, secondo la quale veniva considerata disoccupata la persona semplicemente priva di occupazione e iscritta alle liste di collocamento. La nuova definizione consentiva invece ai servizi pubblici per l'impiego di classificare come disoccupati soltanto i lavoratori effettivamente interessati ad entrare nel mercato del lavoro.

Il mancato adempimento degli obblighi, nonché la mancata presentazione al colloquio di orientamento comportavano la perdita dello stato di disoccupazione. Il rifiuto di un'offerta di lavoro comportava la perdita dell'anzianità dello stato di disoccupazione, mentre l'accettazione di una proposta a tempo determinato o temporaneo formulata dal servizio competente comportava una sospensione dell'anzianità nello stato di disoccupazione.

²⁴⁴ V. l'art. 3 d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181.

²⁴⁵ Cfr. art. 1, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 181/2000.

²⁴⁶ V. art. 2, comma 1, d.lgs. n. 181/2000.

Il successivo d.lgs. n. 297/2002 abbassò ulteriormente queste soglie a 3 mesi per un colloquio orientativo e 6 mesi per le proposte di inserimento o formazione (4 mesi per i giovani, le donne in cerca di reinserimento lavorativo, i percettori di ammortizzatori sociali)²⁴⁷. Furono inoltre introdotte una serie di novità che cambiarono completamente il quadro di riferimento e le procedure per la definizione, l'acquisizione, la conservazione, la sospensione e la perdita dello stato di disoccupazione. Veniva archiviata la vecchia classificazione dei soggetti che si iscrivevano al collocamento, che prevedeva una prima classe per i disoccupati, una seconda per gli occupati in cerca di altro lavoro ed una terza per i destinatari di trattamenti pensionistici²⁴⁸.

Al posto delle classi d'iscrizione erano individuate particolari tipologie di utenti (adolescenti, giovani, donne in reinserimento lavorativo, disoccupati/inoccupati di lunga durata, altri disoccupati) verso cui orientare una serie di azioni per prevenire la disoccupazione soprattutto quella di lunga durata. Ai nuovi iscritti i CPI non veniva più rilasciato il libretto di lavoro, sostituito dalla scheda professionale contenente informazioni relative alle capacità tecniche, alle esperienze professionali e formative e alla disponibilità lavorativa espresse dal lavoratore.

Allo stesso tempo, il collocamento veniva ulteriormente liberalizzato e aperto ai privati. La c.d. "Legge Biagi"²⁴⁹ delineò un mercato del lavoro nel quale operatori pubblici e privati autorizzati svolgevano la propria attività in regime di competizione e concorrenza²⁵⁰. Nello specifico, si prevedeva: a) l'incentivazione delle forme di coordinamento e raccordo

²⁴⁷ V. d.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297.

²⁴⁸ V. Rosato, 2003.

²⁴⁹ V. l. 14 febbraio 2003, n. 30.

²⁵⁰ Per approfondire tutte le questioni legate alla più recente riforma del mercato, vedi Carinci F., 2004; Curzio, 2004; De Luca Tamajo, Rusciano, Zoppoli L., 2004; Galantino 2004; Gragnoli – Perulli, 2004; Ghezzi, 2004; Pedrazzoli, 2004; Tiraboschi, 2004; Magnani – Varesi, 2005. *Adde*, Filì, 2004.

tra operatori privati e pubblici nel rispetto delle competenze delle Regioni e delle Province; b) l'identificazione di un unico regime autorizzatorio o di accreditamento per gli intermediari pubblici; c) il coordinamento delle disposizioni sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro con la disciplina in materia di lavoro dei cittadini non comunitari; d) l'autorizzazione della somministrazione di manodopera solo da parte dei soggetti identificati e la nuova disciplina della somministrazione; e) la ridefinizione del regime del trattamento dei dati relativi all'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Con il decreto attuativo della Legge Biagi (d.lgs. n. 276/2003), si eliminava il c.d. oggetto sociale esclusivo e si istituiva presso il Ministero del Lavoro un albo delle *Agenzie per il lavoro* (ApL) che possono svolgere, previa autorizzazione, attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione²⁵¹. Tale titolo è concesso a soggetti privati attraverso un doppio regime e cioè un' autorizzazione, affidata allo Stato in via generale, quale strumento di abilitazione ad operare nel mercato del lavoro e un accreditamento, affidato alle Regioni e specifico per ciascun territorio regionale, quale strumento di idoneità ad erogare servizi negli ambiti regionali di riferimento e all'esercizio reale delle funzioni, anche mediante accesso alle risorse pubbliche. La disciplina del lavoro interinale viene assorbita dalle nuove regole sul contratto di somministrazione. L'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro può ora essere svolta anche da altri soggetti, nello specifico le Università pubbliche e private, i Comuni, le Camere di commercio e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari, oltre all'Ordine nazionale dei Consulenti del lavoro²⁵².

²⁵¹ V. l'art. , d.lgs. n. 276/2003 .

²⁵² V. *La nuova disciplina del collocamento*, Formez.

Con d.i. 30 ottobre 2007 sono stati stabiliti gli *standards* tecnici minimi e le regole per la trasmissione informatica delle Comunicazioni obbligatorie (CO), dovute dai datori di lavori (pubblici e privati) in caso di instaurazione, trasformazione, cessazione e proroga dei rapporti di lavoro. A decorrere dal marzo del 2008 si è passati quindi alla gestione *online* delle CO. Questo intervento innovativo ha avuto grande impatto sulla operatività dei CPI, che hanno visto così liberarsi le loro risorse, prima assegnate alla gestione delle comunicazioni obbligatorie su cartaceo, da concentrare e valorizzare ora direttamente nelle attività di *frontdesk* per l'erogazione dei servizi.

La l. n. 247/2007 conteneva una delega per il riordino della disciplina dei servizi per l'impiego che riguardava anche l'attore pubblico, toccando materie quali i livelli essenziali delle prestazioni e il patto di servizio, e sottolineando il ruolo centrale del servizio pubblico nell'ambito della doverosa sinergia con i privati²⁵³. La delega, scaduta senza essere attuata, è stata, infine, rivitalizzata prima dal Collegato Lavoro 2010 [art. 46, comma 1, lett. b), l. 4 novembre 2010, n. 183]²⁵⁴, e da ultimo dalla l. 28 giugno 2012, n. 92 (art. 4, comma 48) che ha apportato, come si vedrà puntuali modifiche nella materia. Ma anche quest'ultima delega risulta ormai scaduta e non attuata.

Con la l. n. 166/2008 sono stati integrati precedenti dispositivi relativi agli istituti di sostegno al reddito e alle politiche di attivazione²⁵⁵. Nello specifico, ai fini dell'erogazione dei trattamenti, i lavoratori beneficiari sono tenuti a sottoscrivere apposito Patto di servizio presso i CPI competenti o presso le Agenzie incaricate dei programmi di reimpiego.

²⁵³ V. l'art. 1, commi 30-31, l. n. 247/2007. Per un commento sistematico alla legge vedi Carinci F. e Miscione, 2008; Cinelli - G. Ferraro, 2008; Magnani - Pandolfo - Varesi, 2008; Persiani - Proia, 2008;

²⁵⁴ Per alcuni commenti organici della legge v. Tiraboschi, 2010; Cinelli - Ferraro, 2011; Miscione - Garofalo D., 2011; Nogler - Marinelli, 2012.

²⁵⁵ V. l. 27 ottobre 2008, n. 166.

IL d.l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009 (c.d. pacchetto anticrisi)²⁵⁶, ha ribadito che il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito è subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilità (DID) al lavoro o ad un percorso di riqualificazione professionale. In caso di rifiuto di sottoscrivere la DID, il lavoratore destinatario dei trattamenti di sostegno del reddito perde il diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale.

Più recentemente, il legislatore è intervenuto per liberalizzare ulteriormente il collocamento, ampliando il novero dei soggetti in regime particolare di autorizzazione. La l. n. 111/2011 riscrive il testo dell'art. 6, commi 1 - 4, d.lgs. n. 276/2003, introducendo alcune novità con riguardo allo svolgimento delle attività di intermediazione e allargando ulteriormente la platea di soggetti autorizzati²⁵⁷. In particolare, il comma 1, lett. a) e b), prevede anche «*gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari, a condizione che rendano pubblici e gratuitamente accessibili sui relativi siti istituzionali i curricula dei propri studenti all'ultimo anno di corso e fino ad almeno dodici mesi successivi alla data del conseguimento del titolo di studio*» e «*le Università, pubbliche e private, e i consorzi universitari, a condizione che rendano pubblici e gratuitamente accessibili sui relativi siti istituzionali i curricula dei propri studenti dalla data di immatricolazione fino ad almeno dodici mesi successivi alla data del conseguimento del titolo*». A sua volta il d.m. 20 settembre 2011 definisce i dettagli operativi dell'allargamento della platea dei soggetti autorizzati alla intermediazione, completando quindi il processo di liberalizzazione del collocamento e degli SPI.

²⁵⁶ Sugli aspetti relativi alle novità in materia di politiche passive, attive, condizionalità e ammortizzatori in deroga, recate dal provvedimento v. Garofalo D., 2010.

²⁵⁷ V. l'art. 29, l. 15 luglio 2011, n. 111.

Il provvedimento ministeriale testè citato è, infatti, l'ultimo tassello di un disegno riformatore avviato con le leggi Treu (1997) e Biagi (2003). Fanno, quindi, definitivamente il loro ingresso attivo (e non più solo formale) nei servizi per l'impiego anche le scuole e le Università²⁵⁸, che hanno ora l'obbligo di conferire i dati e le informazioni utili relative al monitoraggio dei fabbisogni professionali e al buon funzionamento del mercato del lavoro.

La legge n. 92/2012²⁵⁹, infine, nel perseguire un mercato del lavoro più dinamico e inclusivo, ha introdotto ulteriori importanti novità sull'evoluzione del quadro delle politiche attive e dei servizi per l'impiego (*infra*).

Tale regolamentazione unitaria è volta ad assicurare uguaglianza e parità di trattamento su tutto il territorio nazionale, garantendo allo stesso tempo lo snellimento delle procedure e l'alleggerimento dei carichi amministrativi. Tra le principali sfide che attendono gli SPI c'è il processo di riordino delle Province e la conseguente gestione delle competenze in capo ai CPI, al cui riguardo occorre citare la l. n. 135/2012 (c.d. "*Spending Review*") e la legge di stabilità 2013 che ha prorogato il relativo termine al 31 dicembre 2013.

Un importante riferimento al ruolo dei SPI è contenuto anche nel d.l. n. 76/2013 convertito in l. n. 99/2013 in relazione alla crescente disoccupazione giovanile che interessa il nostro Paese. È stata costituita presso il Ministero del Lavoro una «Struttura di missione» che, in via sperimentale, fino al riordino dei Servizi stessi e comunque fino al 31 dicembre 2015, si occupa di garantire l'efficace attuazione della «Garanzia per i giovani» ("*Youth Guarantee*") e promuove la ricollocazione dei soggetti beneficiari di ammortizzatori sociali in deroga

²⁵⁸ V. nota Min. lav. 20 dicembre 2011.

²⁵⁹ V. l'art. 4, l. n. 92/2012.

(*supra* Cap. I, § 7). La Struttura individua le linee-guida nazionali, da adottarsi anche a livello locale, per la programmazione degli interventi di politica attiva e promuove, indirizza e coordina gli interventi di competenza del Ministero del Lavoro, di Italia Lavoro e dell'ISFOL. È inoltre istituita presso il Ministero del Lavoro la «Banca dati delle politiche attive e passive» finalizzata a razionalizzare gli interventi di politica attiva di tutti gli organismi centrali e territoriali coinvolti e di garantire una immediata attivazione della Garanzia per i giovani.

2. Il diritto sociale al lavoro ed i livelli essenziali concernenti le prestazioni erogate dai servizi per l'impiego alla luce della legge Fornero

Qualche anno fa Romagnoli affermava che «*se il diritto del lavoro vuole tornare ad essere il diritto di frontiera che era, deve togliersi di dosso l'insostenibile leggerezza della preposizione grammaticale che è stata il suo orgoglio*», avventurandosi «*oltre le colonne d'Ercole fin qui assegnategli (...) trasformandosi in diritto "per il" lavoro, inteso come il diritto della cittadinanza industriosa nella stessa misura in cui il diritto "del" lavoro è stato il diritto della cittadinanza industriale*»²⁶⁰.

La riflessione di Romagnoli a sua volta chiudeva un lavoro monografico sull'occupabilità, in cui si analizzava l'evoluzione del diritto al lavoro e la diversa configurazione della posizione giuridica dei soggetti chiamati a renderlo effettivo e cioè i servizi per l'impiego e formativi (pubblici e privati), datore e lavoratore, emergendo il diverso ruolo degli stessi,

²⁶⁰ Cfr. Romagnoli, 1999a, 239 - 240.

ognuno in posizione di diritto/obbligo nei confronti dell'altro (rapporto trilaterale), finendo col restituire al diritto del lavoro una sua identità²⁶¹.

La legge Fornero, dopo quasi dieci anni dal lavoro monografico citato, torna su molti degli istituti esaminati in quella sede dal suo Autore (politiche attive del lavoro, competenze in materia di mercato del lavoro, nozione di disoccupazione...), nonostante su di essi il legislatore fosse già intervenuto *medio tempore*.

Sicuramente, la sostanza del diritto (sociale) al lavoro corrisponde ancora al bene giuridico dell'interesse all'occupazione, inteso come possibilità di soddisfare il bisogno di accesso alle occasioni disponibili dal lato della domanda²⁶², diritto virtuale o condizionato²⁶³, ad attuazione prevalentemente collettiva²⁶⁴, all'adozione di una politica per l'occupazione finalizzata al pieno impiego²⁶⁵, secondo le direttive costituzionali²⁶⁶.

Ciò che sembra essere stato rivitalizzato dal legislatore della riforma è l'interesse verso i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego, da un punto di vista non solo puramente formale (il riferimento è alla modifica della rubrica dell'art. 3, d.lgs. n. 181/2000), quanto sostanziale, come dimostrano le modifiche al contenuto degli artt. 3 e 4, d.lgs. n. 181/2000 e la neo-condizionalità, di cui all'art. 4, commi 40 ss., l. n. 92/2012, secondo una prospettiva che sembra rispondere più a logiche di accentramento delle politiche per il lavoro, che di decentramento dei servizi per l'impiego.

²⁶¹ Garofalo D., 2004a,

²⁶² Ghera – Garilli – Garofalo D., 2013, 387 ss.

²⁶³ Mazzoni, 1979, 206.

²⁶⁴ Garofalo D., 2005a.

²⁶⁵ Sirchia, 1963, 524; Baldassarre, 1988, 7; Salazar, 1995, 5; *idem*, 2000, 44.

²⁶⁶ Ghera E., 1969, 18 - 19.

In questa prospettiva, la riforma Fornero sembra investire molto sui servizi per l'impiego, addirittura aumentando il livello delle prestazioni essenziali, con una polverizzazione di servizi ed utenti senza eguali.

L'intervento, a ben guardare, sembra far aumentare la distanza tra *insiders* ed *outsiders*²⁶⁷, poichè le previsioni di cui all'art. 3, comma 1-*bis*, e comma 1-*ter*, d.lgs. n. 181/2000, lasciano pensare ad una forma di “supertutela per pochi, ma non per tutti”.

Infatti, i beneficiari di ammortizzatori sociali per i quali lo stato di disoccupazione costituisce requisito per goderne (comma 1-*bis*) ed i beneficiari di trattamento di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro, che comportino la sospensione dall'attività lavorativa per un periodo superiore ai sei mesi (comma 1-*ter*)²⁶⁸, sono destinatari non solo di politiche passive del lavoro, ma anche di specifiche misure di politica attiva²⁶⁹, non previste per i soggetti di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 181/2000, con la conseguenza di aumentare la protezione offerta ai primi in danno dei secondi.

Ciò non vuol dire che vi sia un *deficit* di politiche attive, o un difetto di coordinamento normativo²⁷⁰, ma che (forse) il ventaglio di misure

²⁶⁷ L'ideazione dell'*insider/outsider theory* si deve all'attività scientifica di Lindbeck – Snower, 1988, teoria esportata in Italia da Ichino, 1998a, Idem, 2012, che da ultimo ha ridefinito il fenomeno come «apartheid tra protetti e non protetti». Sulla stessa v. anche Balletti, 2002a.

²⁶⁸ Come ricorda Pascucci (2012, 469 ss.), la norma di cui all'art. 3, comma 1-*ter*, d.lgs. n. 181/2000 riguarda soltanto i lavoratori in CIG con rapporto sospeso, escludendosi la CIG con riduzione d'orario. Inoltre, la durata superiore a sei mesi della sospensione intende collegare l'intervento legislativo alle situazioni con rischi più seri di perdita del posto di lavoro, «come del resto emerge anche dal lapsus calami di sapore freudiano del riferimento, improprio, al “disoccupato”».

²⁶⁹ Sul collegamento tra politiche attive e passive ai sensi della riforma Fornero v. ancora Pascucci (2012, 463), secondo cui la nuova disciplina «tende a distinguere le politiche attive a seconda dei diversi trattamenti di sostegno al reddito, laddove in precedenza si rinvenivano regole comuni che prescindevano dal diverso sistema di tutela previdenziale».

²⁷⁰ Secondo Alaimo (2012b, 568) esistono alcune sovrapposizioni fra le disposizioni introdotte dalla riforma Fornero di modifica del d.lgs. n. 181/2000, caratterizzate da un evidente difetto di coordinamento per l'assenza di un chiarimento sulla cosiddetta nozione unica di disoccupazione e alla circostanza che lo status di disoccupazione cui erano e sono riferite le azioni di cui al comma 2, riguarda ogni soggetto privo di lavoro immediatamente disponibile allo svolgimento e alla ricerca di

finalizzate all'occupabilità (informazione - orientamento - formazione), ascrivibili a livelli essenziali, si sta allargando²⁷¹ col rischio di sovraccaricare i servizi di compiti che potranno non essere in grado di assolvere, con pesanti conseguenze (*infra*).

La posizione giuridica dell'utente rispetto al servizio erogatore delle prestazioni essenziali, secondo certa dottrina si caratterizzerebbe per simmetria²⁷², sebbene non vada esclusa un'operazione di riequilibrio in favore dell'utenza²⁷³, che comunque può vantare, stando alla letteratura scientifica in argomento, una «pretesa ad esercizio individuale²⁷⁴, risarcibile ove non soddisfatta²⁷⁵», non escludendosi in linea di principio il ricorso alla c.d. *class action*²⁷⁶, da taluni circoscritta a situazioni di disfunzione strutturale del centro per l'impiego²⁷⁷, i quali sono riusciti di fatto a collocare solo i dipendenti ivi in servizio!

La prima tesi sembra trovare, quindi, conferma grazie alla riforma Fornero²⁷⁸, essendosi fornita una lettura ampia del dovere costituzionale di promuovere «le condizioni che rendano effettivo» il diritto al lavoro, andando ben oltre il mero interesse dell'utente, per approdare a quel

una attività lavorativa, mentre il nuovo comma 1-bis riguarda i beneficiari di ammortizzatori sociali per i quali lo stato di disoccupazione costituisce requisito, quindi una cerchia più ristretta di fruitori.

²⁷¹ Valuta positivamente l'aumento dei soggetti fruitori di misure specifiche di attivazione Alaimo, 2012b, 569.

²⁷² V. ancora Alaimo, 2013.

²⁷³ V. ancora Alaimo, 2013.

²⁷⁴ Rusciano (1999, 37 - 38) parla di «un diritto a che la struttura amministrativa preposta alla politica attiva del lavoro sul territorio ponga in essere ogni mezzo per agevolare l'immissione dell' aspirante lavoratore nel mercato del lavoro, a cominciare dall'informazione tempestiva circa il fabbisogno professionale di una certa area geografica».

²⁷⁵ Rusciano, 1999, 37 - 38, nonché Garofalo D., 2006b, 645. Contraria a ridurre il diritto sociale ad un diritto di prestazione pubblica è Pezzini, 2001, 126 ss.; successivamente, Ichino - Sartori, 2012, 123, che manifesta profonda insoddisfazione per la soluzione risarcitoria.

²⁷⁶ Il ricorso alla *class action*, di cui al d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, è stato ipotizzato da Alaimo, 2009, 134 ss.

²⁷⁷ V. Corti, 2010, 194.

²⁷⁸ Sul punto v. Alaimo, 2013.

rapporto giuridico per il lavoro²⁷⁹ criticato in modo apodittico da qualcuno²⁸⁰.

Si tratta di una relazione riconducibile al diritto pubblico²⁸¹, piuttosto che a quello privato²⁸², ed assimilato alla *figura iuris* del rapporto previdenziale, da cui si differenzia unicamente per le prestazioni che ne costituiscono l'oggetto e che caratterizza il patto di servizio²⁸³, integrato dal piano d'azione individuale, su cui lo Stato e le Regioni fondano un impegno di corresponsabilità nella ricerca attiva del lavoro e su cui si fonda il rapporto giuridico stesso²⁸⁴.

A sua volta l'impostazione data alla riforma Fornero dal legislatore pone il problema della qualificazione giuridica delle obbligazioni giuridiche, di mezzo o di risultato, sottostanti al rapporto giuridico per il lavoro, riportando in un certo qual modo indietro di quasi settant'anni il ragionamento sul diritto al lavoro, poiché qualcuno potrebbe ipotizzare che riprendano credito le teorie sul diritto al posto di lavoro, quale riflesso dell'art. 4, Cost.

Invero, si è del parere che questo possa essere un falso problema nella misura in cui l'obbligazione di risultato, sottesa alle misure di attivazione di cui al d.lgs. n. 181/2000 e già previste dai vari provvedimenti

²⁷⁹ V. Garofalo D., 2004b, 80.

²⁸⁰ Contesta la configurabilità di un rapporto giuridico tra cittadino e servizio per l'impiego, Caruso (2007, 160) che definisce tale ricostruzione come «improbabile».

²⁸¹ L'impostazione pubblicistica è fatta propria anche da Viscomi, 2007, 71; Marocco, 2008, 539 ss.; 126 ss.; Alaimo, 2009, 126 ss.

²⁸² Vedi La Macchia 2000, 152 ss.

²⁸³ Sulla qualificazione giuridica del patto di servizio v. Alaimo (2013), che ne esclude la natura contrattuale, non rilevandosi la presenza dell'elemento fondamentale del consenso, in quanto l'utente sottoscrive un modulo, che non viene però sottoscritto dal funzionario del servizio per l'impiego. Invero, solo qualche Regione prevede la possibilità di concordare modifiche o misure ulteriori o migliorative, evidenziandosi la riconducibilità della DID più ad una dichiarazione unilaterale dell'utente.

²⁸⁴ Intendono il patto di servizio quale vero e proprio elemento costitutivo dello *status* di disoccupazione Ichino – Sartori, 2012, 120 ss.; ancor prima Marocco, 2008, 541.

regionali, attiene non al precipitato della misura, ma alla misura medesima.

In sintesi, la Regione è obbligata ad assicurare all'utente la prestazione, e quindi il colloquio di orientamento o le iniziative formative, e questo è il risultato dell'obbligazione dedotta nel rapporto giuridico per il lavoro: non v'è l'obbligo della Regione di assicurare il risultato derivante dall'avvenuto colloquio, inteso come reperimento a tutti i costi di un'occupazione, anche perché bisogna sempre tener conto del contenuto del patto di servizio integrato dal piano d'azione individuale e dei *desiderata* del soggetto in cerca di occupazione.

Ciò emerge chiaramente dalla lettura dei provvedimenti regionali in materia di mercato del lavoro, secondo cui *«È essenziale assicurare all'utente, nelle attività di accoglienza, i seguenti risultati: migliorare la definizione della propria situazione occupazionale e dei diritti e doveri che ne conseguono; acquisire informazioni sui servizi per il lavoro offerti dal Centro per l'Impiego e dalla rete territoriale e provinciale; inserire i propri dati nel Sistema Informativo Lavoro; essere preso in carico da parte dei servizi per l'impiego; essere eventualmente rinviato ad altri servizi della rete territoriale, in modo mirato e rispondente al proprio bisogno, in tutti i casi in cui non sia possibile trovare una risposta nel Centro per l'Impiego. Ovviamente, a fronte dell'obbligazione del Centro per l'impiego v'è anche quella dell'utente di adempiere a tutte le misure concordate nel patto»*²⁸⁵.

Tutto ciò sembra dare linfa nuova ed ulteriore fiato alla tesi (*supra*) secondo cui al vecchio binomio interesse all'occupazione – diritto all'indennizzo si è affiancato, attraverso le politiche per il lavoro, il nuovo binomio diritto alle misure – risarcimento, con un'apparente

²⁸⁵ DGR Puglia 4 novembre 2003, n. 1643, all. 2.

contrapposizione Stato – cittadino, ma con una sostanziale coincidenza di interessi, in capo ad entrambi.

Ciò che sembra cambiare rispetto al passato è l’approccio del legislatore statale rispetto al decentramento, poiché piuttosto che trasferire quote di sovranità e di competenze alle Regioni, chiamate a gestire in esclusiva i servizi formativi e per l’impiego, sembra voler caricare queste ultime solo di responsabilità, imponendo dettagliati livelli essenziali delle prestazioni, ma a costo zero.

3. Politiche attive del lavoro e livelli essenziali delle prestazioni (lep): le finalità della modifica della rubrica dell’art. 3, d.lgs. n. 181/2000

I livelli essenziali delle prestazioni (da ora LEP) in materia di politiche attive del lavoro, secondo la dottrina, possono essere analizzati da quattro punti prospettici differenti²⁸⁶.

In primo luogo, rilevante è il profilo della qualità delle prestazioni erogate, che la stessa norma esige siano «essenziali». In secondo luogo, importante è il tipo di prestazione che viene erogata all’avente diritto, tendenzialmente riconducibile ad un servizio messo a disposizione del richiedente. In terzo luogo, emerge anche il profilo relativo all’aspetto quantitativo delle prestazioni da mettere in campo, da intendere ad esempio come ciclicità/periodicità del servizio erogato. Infine, rimarchevole è l’aspetto legato agli *standards* qualitativi del servizio medesimo, che si interseca necessariamente soprattutto con il primo dei punti enucleati.

²⁸⁶ V. Varesi, 2013.

Se questi sono i cardini su cui si regge il sistema dei LEP, appare fin troppo ovvio ed evidente che le criticità che possono determinare vischiosità operative sono rappresentate dalla bassa qualità dei servizi erogati, potenzialmente condizionati dalla scarsità di risorse finanziarie disponibili, a fronte dell'essenzialità dei livelli da assicurare, ed infine dalla gracilità del sistema regionale. Per ovviare a tali problemi, la dottrina ha proposto il ritorno ad una struttura nazionale modellata come Agenzia²⁸⁷, secondo un canone organizzativo a ben guardare non nuovo nel panorama normativo italiano²⁸⁸.

La riforma delle politiche attive del lavoro operata dalla Legge Fornero è stata definita da alcuni come «la gamba debole della riforma», essendo tale profilo della l. n. 92/2012 «ancillare» rispetto a quello relativo agli strumenti di sostegno al reddito *lato sensu*²⁸⁹, sebbene nelle linee portanti la legge n. 92 abbia affermato di voler perseguire la realizzazione di un *«un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione»*.

Se si dovesse affidare il giusto peso alle parole spese dal legislatore della riforma, già la sostituzione della rubrica dell'art. 3, d.lgs. n. 181/2000²⁹⁰ dovrebbe indurre a ritenere troppo ingenerosa la critica formulata poc'anzi sulla l. n. 92/2012, avendo la riforma teoricamente ricondotto nell'alveo dei principi costituzionali la normativa in materia di prevenzione della disoccupazione di lunga durata.

²⁸⁷ V. Varesi, 2013.

²⁸⁸ Il riferimento è, ovviamente, all'Agenzia per l'impiego di cui all'art. 24, l. n. 56/1987, su cui v. Varesi, 1987, 75 ss., Idem, 1987, 719 ss., D'Antona, 1988, 385 ss. Per alcune riflessioni, dalle quali emerge il fallimento del tentativo realizzato dal legislatore con l'agenzia in questione, determinato dal contrasto tra funzioni conferite (ampie) e strumenti messi a disposizione per conseguirle (scarsi) v. Garofalo M.G., 1987, 4 ss., nonché Ichino – Sartori, 2012, 73 ss.

²⁸⁹ Così Alaimo, 2012b, 564.

²⁹⁰ V. l'art. 4, comma 33, lett. b), l. n. 92/2012.

Qualcuno, però, ha giustamente evidenziato che «*rubrica non est lex*»²⁹¹, invitando a concentrare l'attenzione sulla sostanza della novella e non (solo) sulla forma²⁹², contemporaneamente riconoscendo l'indubbia maggiore sintonia della nuova rubrica dell'art. 3, d.lgs. n. 181/2000 («*Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego*») rispetto ai principi costituzionali in materia (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.) di quanto non fosse già previsto nella rubrica originaria («*indirizzi generali ai servizi competenti ai fini della prevenzione della disoccupazione di lunga durata*»).

Sostanzialmente, si potrebbe dire che il legislatore, modificando la rubrica, ha semplicemente fotografato lo «*stato dell'arte*»²⁹³, poiché la normativa di cui all'art. 3, d.lgs. n. 181/2000, poteva essere qualificabile come *standard* di servizi essenziali da garantire sull'intero territorio nazionale²⁹⁴, opinione quest'ultima fatta propria da alcune Regioni ben prima della riforma Fornero²⁹⁵, da qualcuno definite vere e proprie «*carte regionali per il diritto al lavoro*»²⁹⁶.

²⁹¹ V. Filì, 2012.

²⁹² Secondo Fraioli, 2012, 108-109, «*cambiare la rubrica di un articolo senza cambiare il contenuto dell'articolo stesso poco convince ed infatti gli interventi da attuare a favore dei disoccupati («gli obiettivi e gli indirizzi operativi delle azioni che i servizi competenti effettuano al fine di favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e contrastare la disoccupazione di lunga durata») erano già delineati dallo stesso art. 3 ed un'imposizione statutale avrebbe il limite di vanificare la ricercata sussidiarietà tra diversi organi dello Stato*».

²⁹³ V. Pascucci, 2012, 460, secondo cui la modifica è «*variazione non certo sorprendente che formalizza quell'identificazione dei contenuti della norma quali livelli essenziali delle prestazioni già colta da tempo dalla dottrina, e la cui definizione campeggia fra i criteri della delega in materia di servizi per l'impiego e politiche attive di cui all'art. 1, comma 30, lett. a), l. n. 247/2007 (comma 31, lett. b)*». In dottrina, in tal senso v. anche Liso, 2004a, Idem, 2008; Varesi, 2008; Canavesi, 2009, 340.

²⁹⁴ Alaimo, 2004, 265-266; Garofalo D., 2004a, 5.1.2; Lambertucci, 2004, 1157; Liso, 2004b, 382 – 383; Trojsi, 2004, 425; Viscomi, 2004, 116-118; Alaimo, 2012b, 566, nonché Pascucci, 2012, 460 ss.

²⁹⁵ V. in tal senso l'art. 27, comma 1, l. reg. Liguria n. 30/2008, che, in materia di standard essenziali delle prestazioni, prevede che la Giunta Regionale, al fine di garantire livelli omogenei ed adeguati, sull'intero territorio regionale, delle prestazioni erogate dal sistema regionale di servizi all'impiego, nel rispetto dei livelli essenziali stabiliti dallo Stato e sentita la Commissione di Concertazione, approva indirizzi operativi in merito agli standard di qualità e alle modalità di erogazione, cui devono attenersi tutti i soggetti appartenenti al Sistema predetto.

²⁹⁶ Garofalo D., 2009a.

Il *focus* dell'interprete andrebbe, però, puntato su un dato incontrovertibile e cioè, che il legislatore del 2002, pur essendo intervenuto successivamente alla riforma costituzionale del titolo V sul d.lgs. n. 181/2000 con modifiche robuste, non ha inteso mutare la rubrica dell'art. 3, diversamente da quanto avvenuto nel 2012, inducendo qualcuno a ritenere tale novità paradigmatica di un riaccentramento delle funzioni legislative in materia di servizi per l'impiego in chiave Fornero, riprendendosi spazi e margini di manovra forse non agiti per inerzia o mancato attivismo delle Regioni²⁹⁷, con buona pace del dialogo in chiave di leale collaborazione²⁹⁸, previsto dal titolo V della Costituzione²⁹⁹.

Invero, una prima valutazione della legislazione regionale in materia di mercato del lavoro e servizi per l'impiego, effettuata qualche tempo fa, consentiva di valorizzare l'azione regionale in materia caratterizzata *«per interventi di ampio respiro, riconducibili ora all'attività di normazione primaria della regione, anche in statu nascenti, ora a quella secondaria, comunque caratterizzati da un buon grado di analiticità»*, tanto da realizzare un *trait d'union* col d.lgs. n. 181/2000, ed in particolare con la nuova nozione di disoccupato, ivi enunciata, quale soggetto posto al centro degli interventi di politica attiva, messi in campo dai servizi per l'impiego e dai soggetti privati autorizzati, al fine di realizzare un'attività di prevenzione della ino/disoccupazione, idonea a superare la rigida gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro che caratterizzava il vecchio sistema di collocamento³⁰⁰.

²⁹⁷ V. Alaimo, 2012b, 567.

²⁹⁸ In argomento v. Filì, 2003, 331 ss.

²⁹⁹ In effetti, secondo Lassandari, 2012, 486, le modifiche operate dalla riforma Fornero al d.lgs. n. 181/2000 sarebbero esempio eclatante di mancato dialogo tra stato e Regioni.

³⁰⁰ V. DGR Puglia 4 novembre 2003, n. 1643; Basilicata 5 luglio 2004, n. 1645; Campania 16 novembre 2004, n. 2104 (attuativa della DGR 24 aprile 2003, n. 1560); Abruzzo.21 febbraio 2005, n. 132. A tal fine sono state adottate delle *guide - lines* per organizzare i servizi per l'impiego e le loro attività. In primo luogo, la struttura territoriale dovrà individuare l'utente del servizio come persona priva di lavoro che sia immediatamente disponibile alla ricerca ed allo svolgimento di un'attività

Il d.lgs. n. 181/2000, già prima della modifica avvenuta nel 2012, veniva qualificato come «sorta di provvedimento – guida» per l'attività legislativa e regolamentare delle Regioni in materia di mercato del lavoro, *«elevandosi molte delle disposizioni ivi contenute a principi fondamentali per la legislazione regionale in tema di mercato del lavoro, ovvero, mutuandone pressoché integralmente l'impianto definitorio»*³⁰¹.

La modifica della rubrica dell'art. 3, d.lgs. n. 181/2000, non sembra quindi mutare la sostanza di un assetto chiaro già da tempo, unitamente agli obiettivi ad esso sottesi, e cioè, una progressiva responsabilizzazione degli enti territoriali coinvolti nella soluzione della grave crisi occupazionale che sta colpendo il nostro Paese, nella speranza che si possano raggiungere obiettivi di crescita ed implementazione dell'occupabilità, ovviamente con tutte le conseguenze del caso.

Si realizza, sostanzialmente, un collegamento tra il diritto al lavoro, le prestazioni che lo dovrebbero realizzare e gli strumenti funzionali a garantire l'erogazione di queste ultime, specie con riferimento a quella fascia di utenza beneficiaria di ammortizzatori sociali, a cui occorre garantire azioni di manutenzione dell'occupabilità, oggetto di provvedimenti sedimentatisi nell'arco degli ultimi anni: si fa riferimento, sostanzialmente, all'aggiunta all'art. 3, delle disposizioni successive al comma 1.

L'azione regionale, ritagliata entro i confini tracciati dal d.lgs. n. 181/2000, era già consentita ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., pur nel rispetto dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., ma visto

lavorativa, facilitandone l'ingresso o il reinserimento nel mercato del lavoro, mediante un'attiva opera di prevenzione della disoccupazione, che va ben oltre il tradizionale controllo (burocratico) dello stato di disoccupazione, comunque riservato ai servizi medesimi. Di conseguenza, le funzioni tradizionalmente amministrative dei centri per l'impiego vanno integrate con azioni finalizzate al miglioramento della occupabilità ed all'inserimento lavorativo (formazione, informazione e orientamento), specie dei soggetti svantaggiati.

³⁰¹ Garofalo D., 2005a, osservazioni conclusive, capitolo II.

l'accanimento mediatico contro le Province, non si comprende quale debba essere il braccio operativo (*recte* amministrativo) che dovrà sostenere l'iniziativa regionale in materia, poiché non è chiaro se si debba assistere ad un ritorno all'Italia dei comuni o meno, non essendo ancora sciolto il dubbio a riguardo avanzato qualche anno fa dalla dottrina che si è occupata dell'argomento³⁰².

Se questo è lo stato dell'arte, e se appare chiaro che la finalità della modifica della rubrica dell'art. 3, d.lgs. n. 181/2000 può consistere nell'evitare di affidare all'attività ermeneutica la comprensione degli obiettivi della disposizione, non si può che affermare che il legislatore abbia voluto delimitare in modo drastico e rigido le competenze delle Regioni, attraverso una normativa di principio/dettaglio che inchioda le Regioni ed i servizi competenti a responsabilità enormi, obbligandole ad assicurare prestazioni importanti e complesse a risorse finanziarie aggiuntive zero.

L'effetto è quello di scaricare sulle Regioni tutta la responsabilità dell'inefficienza del mercato del lavoro nazionale.

Si tratta di una responsabilità non solo politica, a carico del legislatore e del "governo" regionale, ma soprattutto amministrativo – contabile, ove gli utenti dovessero comprendere che la mancata fornitura della prestazione essenziale lede un diritto fondamentale e come tale azionabile in sede giudiziaria.

³⁰² Sul punto v. Garofalo D., 2005a, osservazioni conclusive, capitolo II, che qualificava le province «autentico corpo estraneo "nell'Italia dei comuni", alle quali la riforma Bassanini ha dato una ragione di esistere, che le stesse hanno stentato a cogliere, e alle quali la riforma costituzionale l'ha in buona parte tolta, forse nel momento in cui stavano per coglierla, salvo una diversa scelta delle Regioni, in funzione del "neocentralismo regionale"».

4. L'unificazione della nozione di disoccupazione e la diversificazione delle misure di politiche attive per il lavoro alla luce della l. n. 92/2012

La l. n. 92/2012, oltre a modificare la rubrica dell'art. 3, d.lgs. n. 181/2000 (*supra*), ha integrato quest'ultima disposizione, aggiungendo i commi 1-*bis* e 1-*ter*, con l'effetto di frangere gli interventi di politica attiva e i rispettivi destinatari in tre macro-categorie.

La prima è quella di cui all'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 181/2000, non modificata dalla riforma Fornero, e comprende i soggetti di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 181/2000 (adolescenti, giovani, disoccupati anche di lunga durata, inoccupati di lunga durata e donne in reinserimento lavorativo), ai quali devono essere erogate le consuete azioni di attivazione, e cioè il colloquio di orientamento entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, oppure la proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l'integrazione professionale, nei diversi termini previsti a seconda che si tratti di adolescenti, giovani e donne in cerca di reinserimento lavorativo (non oltre quattro mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione), ovvero della restante utenza (non oltre sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione).

La seconda categoria comprende i soggetti di cui al successivo comma 1-*bis*, e cioè i beneficiari di ammortizzatori sociali per i quali lo stato di disoccupazione costituisca requisito (è d'obbligo pensare che il periodo della disposizione sia ellittico della locuzione «di ammissione al godimento delle prestazioni»). A loro vantaggio sono previste azioni di attivazione simili a quelle già previste per la vasta platea di soggetti

destinatari delle azioni dei servizi per l'impiego³⁰³. Infatti, oltre al colloquio di orientamento entro i tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, si segnala la proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo da formulare, ovviamente, entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito, come elemento di fluidificazione del mercato del lavoro³⁰⁴.

Viene ulteriormente specificato il ruolo della formazione per i beneficiari di ammortizzatori sociali, poiché per costoro il livello essenziale della prestazione deve consistere in due momenti di fatto consequenziali l'uno rispetto all'altro.

Il primo consiste nelle azioni collettive di orientamento tra i tre ed i sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, con formazione sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione adeguate al contesto produttivo territoriale.

Il secondo nell'erogazione di una offerta formativa della durata complessiva non inferiore a due settimane tra i sei ed i dodici mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, adeguata alle competenze professionali del disoccupato ed alla domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza. Ovviamente, si tratta di un'offerta che le Regioni potranno implementare nella quantità, e con una qualità che deve tener conto dei soggetti a favore dei quali la formazione va erogata e orientata alla domanda di lavoro, salvo che non abbiano già legiferato

³⁰³ In argomento v. Ricci, 2013, Pasquarella, 2013 e Olivieri A., 2013a.

³⁰⁴ Sul significato della locuzione «proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito» v. Pascucci (2012, 467-468) che comprende non solo quelle relative ad offerte di lavoro subordinato, ma anche i tirocini e le iniziative di auto impiego, secondo un percorso di attivazione che favorisca la nuova occupazione del soggetto disoccupato o beneficiario di trattamenti di sostegno al reddito. A ben guardare, se fosse come dice Pascucci, non si spiega il motivo per cui l'art. 3, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 181/2000 affianchi esplicitamente alla «proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo» anche quelle di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l'integrazione professionale.

in tal senso, come sovente è accaduto in passato, fungendo da battistrada rispetto all'azione legislativa statale³⁰⁵.

Entrambe le azioni, come si può notare, sono funzionali alla promozione dell'occupazione, poiché appare abbastanza scontato che prima dell'erogazione della formazione debba essere effettuata un'attività di orientamento a favore dell'utenza. Nondimeno, entrambe le azioni appaiono anche coordinate da un punto di vista temporale (orientamento tra i tre e i sei mesi – formazione dopo i primi sei mesi) e caratterizzate da una durata proporzionale rispetto al periodo entro cui si devono sviluppare.

Interessante appare altresì la previsione dell'orientamento svolto in modo collettivo che assomiglia molto alle attività svolte presso i *job-centre* inglesi.

La terza ed ultima categoria include i beneficiari di trattamento di integrazione salariale (senza ulteriori specificazioni, comprendendo così i lavoratori in CIGS, CIGO e CIGD) o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro (ad esempio quelle erogate dai fondi di sostegno al reddito), che comportino la sospensione dall'attività lavorativa per un periodo superiore ai sei mesi. L'art. 3, comma 1-*ter*, stabilisce che le Regioni definiscono obiettivi ed indirizzi validi per quest'ultima categoria prevedendo almeno l'offerta di formazione professionale della durata complessiva non inferiore a due settimane adeguata alle competenze professionali del disoccupato.

La riforma Fornero, come si vede, continua a dedicare attenzione ai beneficiari di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro, sulla scia dell'art. 1, d.l. n. 78/2009, coniugando sospensione dall'attività lavorativa e formazione.

³⁰⁵ V. in tal senso Garofalo D., 2009a.

Diversamente, però, dalla norma da ultimo citata e dal d.m. 49281/2009³⁰⁶, attuativo della stessa, la riforma ha previsto un arco temporale di sospensione (superiore ai sei mesi) oltre il quale viene ritenuta utile l'erogazione dell'offerta formativa per i medesimi obiettivi ed indirizzi operativi previsti per i disoccupati, per una durata complessiva non inferiore a due settimane adeguata alle competenze professionali del disoccupato.

La categoria di lavoratori di cui al comma 1-*ter* è stata già destinataria di misure analoghe (v. l'art. 19, d.l. n. 185/2008)³⁰⁷, venendo attratta, quindi, tra i soggetti meritevoli di misure di prevenzione/attivazione, sebbene non ancora espulsi definitivamente dal mercato del lavoro, con confluenza nell'area del non lavoro.

Infatti, si tratta di lavoratori che non possono essere considerati disoccupati, non essendo ancora esuberanti, ma semplicemente sospesi dal lavoro: di conseguenza, si ha l'impressione che il precetto non sia assistito da adeguata sanzione all'interno del d.lgs. n. 181/2000, diversamente dalle ipotesi di cui ai commi 1 e 1-*bis*.

A ben guardare, la sanzione non va ricercata all'interno della disciplina del mercato del lavoro, ma in quella previdenziale, poiché l'eventuale rifiuto senza giustificato motivo da parte dei beneficiari di trattamento di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro, che comportino la sospensione dall'attività lavorativa per un periodo superiore ai sei mesi, di partecipare alle iniziative di politica attiva o di attivazione proposta dai servizi competenti, è sanzionata ai sensi dell'art. 4, commi 40 ss., l. n. 92/2012, con la decadenza dal trattamento qualora il lavoratore rifiuti di essere avviato ad un corso di

³⁰⁶ In argomento v. Garofalo D., 2010, 53 ss.

³⁰⁷ V. ancora Garofalo D., 2010, 87 ss.

formazione o di riqualificazione o non lo frequenti regolarmente senza un giustificato motivo³⁰⁸.

Invero, a sua volta la decadenza dalle misure di politica passiva non consegue *sic et simpliciter* al rifiuto, dovendo le azioni di attivazione svolgersi in luogo che dista al massimo 50 chilometri dalla residenza del lavoratore, o comunque raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici, come già previsto dall'art. 3, comma 137, l. n. 350/2003. Nell'ipotesi in cui il lavoratore si veda offrire un corso di formazione o di riqualificazione, questi può svincolarsi solo opponendo un giustificato motivo, solitamente tipizzato nei provvedimenti regionali (*infra*).

Ovviamente, misure di attivazione collocate presso sedi distanti più 50 chilometri, o raggiungibili in tempi superiori ad 80 minuti rappresentano *ex se* giustificato motivo di rifiuto delle misure di attivazione pur proposte.

Di conseguenza, il lavoratore che rifiuti di ottemperare ingiustificatamente al precetto sancito dall'art. 3, comma 1-*ter*, d.lgs. n. 181/2000, decade dal trattamento di sostegno al reddito e quindi, subisce una sospensione dal lavoro non assistita da alcun beneficio economico, di fatto venendo assimilato agli ino/disoccupati privi di ammortizzatori sociali.

L'art. 3, d.lgs. n. 181/2000, nonostante la moltiplicazione di soggetti destinatari di misure di politiche attive, sembra tuttora lasciare trasparire una tendenziale unificazione della nozione di disoccupazione ai fini della fruizione delle misure di politica del lavoro attive e passive³⁰⁹, in

³⁰⁸ Cfr. Garofalo D., 2013b, § 3.4.4. e Olivieri A., 2013a.

³⁰⁹ Sulla tendenziale unificazione della nozione di disoccupazione in tempi non sospetti v. già Garofalo D., 2004a, 293, nonché Idem, 2006. Per una ricostruzione storico-normativa del fenomeno v. Ichino – Sartori, 2012, 104 ss.

ottemperanza all'obiettivo imposto dal legislatore statale alle Regioni di stabilire «*criteri per l'adozione da parte dei servizi competenti di procedure uniformi in materia di accertamento dello stato di disoccupazione*».

Si potrebbe, quindi, sostenere che le categorie indicate *sub* art. 3, d.lgs. n. 181/2000 siano composte da soggetti (anche potenzialmente) ino/disoccupati per i quali la permanenza dello stato di disoccupazione (totale o parziale) è condizione necessaria per l'erogazione sia delle misure di politica attiva e passiva, in omaggio al principio della condizionalità³¹⁰.

A sua volta, la violazione di questo principio determina il venir meno del presupposto che consente l'erogazione di tutte le misure, ferma restando la presenza dello stato di disoccupazione, ove richiesto.

In sostanza l'inserimento e la permanenza nel circuito disoccupazionale (totale o parziale) è intesa come “a termine”, tollerandosi la presenza del soggetto solo se questi dimostra effettivamente di voler uscire dalla propria condizione di soggetto inattivo: il sistema, quindi, è costruito in maniera tale che il lavoratore in condizione di disoccupazione (anche parziale) resta tale se dimostra di voler rifiutare tale stigma, manifestando proattività.

³¹⁰ Sulla condizionalità e sulla sua evoluzione v. Garofalo D., 2012a, § 3. Da ultimo sull'argomento v. Olivieri A., 2013a. Non sembra essere d'accordo Alaimo (2012b, 562), secondo la quale «L'introduzione di disposizione specifiche (...) esclusivamente riferite ai percettori di sussidi pubblici e, pertanto, aggiuntive rispetto a quelle riguardanti i soggetti in semplice status di disoccupazione svela il mantenimento di una duplice considerazione dello status in questione: quello semplice – che può appartenere al soggetto inoccupato o che ha perso il lavoro – e quello (appartenente al solo disoccupato che ha perso il lavoro) che costituisce requisito (aggiuntivo rispetto a quelli assicurativi e contributivi legalmente previsti) per la fruizione degli ammortizzatori sociali (e, segnatamente della nuova ASpl e mini ASpl)».

5. *La condizionalità e l'art. 4, comma 2, Cost.*

Il collegamento tra politiche attive del lavoro, politiche passive e permanenza involontaria dello stato di ino/disoccupazione è stato già ricondotto in tempi non sospetti al dovere di lavorare³¹¹, condizione per il conseguimento delle varie provvidenze sociali, accordate al disoccupato involontario che sia disponibile ad accettare offerte di lavoro³¹².

Senza utilizzare, quindi, il neologismo di «condizionalità», l'impostazione dogmatica prescelta, ben prima dell'adozione delle disposizioni in materia, era già orientata verso la direzione indicata poi dal legislatore, preoccupato evidentemente dell'attuazione non solo e non tanto del diritto al lavoro di cui all'art. 4, comma 1, Cost., quanto del successivo comma 2, specie con riferimento al suo riflesso giuridico, piuttosto che morale, e quindi funzionale all'eliminazione del *mismatch* tra le occasioni di occupabilità effettivamente disponibili e i servizi per l'impiego dei soggetti in cerca di occupazione.

È come se il legislatore avesse deciso di raggiungere l'obiettivo della massima occupazione possibile non attraverso una politica di garanzia del diritto al lavoro del cittadino³¹³, quanto mediante la valorizzazione del dovere di lavorare, pungolato mediante sanzioni indirette sul piano mercatistico e previdenziale, riflesso di una valutazione negativa della

³¹¹ Cfr. Giannini M.S., 1949 - 1950, 13; Natoli, 1955, 59 - 61; D'Eufemia, 1958, 24; Mancini, 1975, 252 - 256. In argomento v. anche Nogler, 2004, 178, secondo il quale l'adattabilità avrebbe dilatato l'ambito dei comportamenti del lavoratore, riconducibili alla disoccupazione volontaria, che esime lo Stato dall'obbligo di predisporre meccanismi protettivi.

³¹² Sulla relatività del dovere di lavorare (*recte* «dovere di svolgere un'attività o una funzione»), che grava su chi non contribuisce *aliunde* al progresso materiale o spirituale della società v. Richard, 1949, 77; sul legame tra servizi all'impiego e liberazione dal bisogno, v. Corso F., 2004.

³¹³ A tal riguardo v. Biagi - Tiraboschi M., 1999, 111, che puntavano molto sulla riduzione del *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro mediante il rafforzamento dell'occupabilità del singolo lavoratore

condizione personale del cittadino³¹⁴, dovendosi escludere altresì una coercibilità diretta, nonostante proposte in tal senso fossero presenti in una prima versione del progetto di Carta Costituzionale³¹⁵.

La legislazione in materia di condizionalità, sin dall'art. 1-*quinquies*, d.l. n. 249/2004, sembra perfetto addentellato del dovere (onere³¹⁶) di lavoro, a sua volta specificazione del dovere di solidarietà³¹⁷, con la conseguenza di rendere meritevoli di tutela le sole situazioni di non lavoro involontarie ed accidentali³¹⁸: si condiziona l'accesso al sistema di sicurezza sociale, sanzionando indirettamente³¹⁹ chi volontariamente si sottrae al dovere di lavoro³²⁰, ove venga offerta una misura di politica attiva del lavoro, ovvero, un'occasione di lavoro adeguata alle proprie possibilità e alla propria scelta³²¹.

Ancor prima dell'introduzione della condizionalità *stricto sensu*, cioè quella relativa ai trattamenti di sostegno al reddito, anche sul fronte delle politiche attive e prima della riforma Fornero, la stessa permanenza dello stato di disoccupazione è stata ricondotta alla (scarsa) proattività del soggetto in cerca di occupazione, sebbene con una differenziazione di

³¹⁴ Prosperetti U., 1964, 51; Salazar, 1995, 9 ss.

³¹⁵ Infatti, l'art. 31, co. 3, del Progetto (costituzionale) prevedeva il condizionamento del godimento dei diritti politici all'adempimento del dovere di lavoro.

³¹⁶ Sul significato dell'espressione «dovere» v. Natoli (1955, 95) che la intende come sinonimo di onere, anche per la diversità delle conseguenze riconducibili alla diversa qualificazione. L'Autore evita di attribuire al dovere una valenza giuridica, riservandogli una etico - morale, in ragione dell'assenza di coercibilità e di risarcibilità in caso di inadempimento. In quanto onere, il mancato compimento dell'attività connessa assolve lo Stato dal proprio obbligo: l'individuo è, cioè, libero di dedicarsi all'attività che più reputerà conveniente, ma lo svolgimento di questa gli sarà garantito soltanto se si tratterà di un'attività, che per i suoi fini e per il modo in cui si svolga, concorra alla instaurazione di sempre migliori condizioni di vita anche per gli altri membri della società circostante.

³¹⁷ Prosperetti U., 1964, 33 - 35; Olivelli, 1981, 5; Marimpietri, 1999, 54.

³¹⁸ Prosperetti U., 1964, 33 - 46 e 103. In critica a questa categoria concettuale v. Balletti E., 2000, 175.

³¹⁹ Sul rapporto tra doveri costituzionali e sanzionabilità, per il caso della loro inosservanza, v. Lombardi, 2000, 361.

³²⁰ Mortati, 1972, 194; Prosperetti U., 1953, 185; Smuraglia, 1958, 51; Micco, 1966, 151 ss.; Hepple, 1982, 654; Nogler, 2004, 181

³²¹ Mortati, 1972, 198 - 199; *idem*, 1982, 14 - 15; Balletti E., 2000, 174.

valutazioni su base regionale, che invero non si rinviene in relazione alla fruizione dei trattamenti di sostegno al reddito.

Il legislatore dell'ultimo decennio, pur valorizzando il concetto di «*offerta di lavoro adeguata alle proprie possibilità*» (la c.d. congrua offerta)³²², non è ancora giunto a riformare in modo coraggioso i meccanismi di finanziamento del sistema indennitario, colpendo così spregiudicate condotte imprenditoriali che fanno gravare sulla collettività i costi di poderose operazioni dismissive.

La condizionalità, sebbene in modo embrionale, veniva già qualificata qualche anno fa come raccordo o sintesi tra il diritto al lavoro ed il dovere di lavorare, poiché «*il diritto alle prestazioni di disoccupazione, conseguente alla mancata soddisfazione del diritto al lavoro, fa insorgere il dovere di lavorare, condizione per godere del primo, sicché dal diritto “sostitutivo” scaturisce un dovere*»³²³, tanto da indurre la dottrina a ritenere che la Costituzione accolga più il paradigma dell'*homo faber*³²⁴, piuttosto che quello dell'*homo ludens*³²⁵.

Invero, la condizione dell'attuale mercato del lavoro, più che ad eruditi paradigmi rinvenibili in letteratura, sembra avere come modello di riferimento quello degli «squattrinati organizzati» del film inglese «*The full monthy*», in cui un gruppo di amici, rimasti disoccupati dopo la chiusura dello stabilimento industriale ove avevano lavorato per anni, trascorre le proprie ore nel locale centro per l'impiego nella speranza di reperire una offerta di lavoro congrua, destinata a non arrivare mai, per poi “inventarsi” una soluzione lavorativa precaria ed improbabile, quanto esilarante.

³²² Cfr. Garofalo D., 2013b, § 3.4.4.

³²³ Cfr. Garofalo D., 2004a, § 8.1. In argomento, ancor prima, v. Balletti E., 2000, 19 ss.

³²⁴ Cfr. Romagnoli, 2002b, 13.

³²⁵ Cfr. Garofalo D., 2004a, § 8.1; successivamente, Luciani M., 2010. Ancor prima v. Dommanget, 1996, 57 – 78.

La riforma Fornero non solo ritorna sugli argomenti della nozione di offerta congrua, ma rivede in modo deciso anche la condizionalità, tanto da poter parlare di neo-condizionalità³²⁶.

La prevista abrogazione degli artt. 1-*quinquies*, d.l. n. 249/2004³²⁷ e 19, comma 10, d.l. n. 185/2008³²⁸, è conseguente alla ridefinizione della nozione di offerta di lavoro congrua ed alle correlate ipotesi di decadenza dai trattamenti di sostegno al reddito.

Diverse sono le ipotesi di neo-condizionalità previste dalla l. n. 92/2012³²⁹.

La prima è associata alle prestazioni di sostegno al reddito, connesse a sospensione dell'attività lavorativa, quindi erogate in costanza di rapporto di lavoro, dalle quali si decade qualora il lavoratore rifiuti di essere avviato ad un corso di formazione o di riqualificazione o non lo frequenti regolarmente senza un giustificato motivo³³⁰.

La seconda ipotesi riguarda i lavoratori destinatari dell'indennità di mobilità, ovvero di indennità o sussidi, la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione³³¹. In tal caso la decadenza è prevista in primo luogo nel caso di rifiuto di partecipare senza giustificato motivo (come per la prima ipotesi) ad una iniziativa di politica attiva o di attivazione proposta dai servizi competenti di cui all'articolo 1, comma 2, lett. g), d.lgs. n. 181/2000, o di partecipazione irregolare³³²; in secondo luogo, per la mancata accettazione di una

³²⁶ Cfr. Garofalo D., 2013b.

³²⁷ V. l'art. 4, comma 46, l. n. 92/2012.

³²⁸ V. l'art. 4, comma 47, l. n. 92/2012.

³²⁹ V. Olivieri A., 2013a.

³³⁰ V. l'art. 4, comma 40, l. n. 92/2012.

³³¹ V. l'art. 4, comma 41, l. n. 92/2012.

³³² Cfr. Pascucci (2012, 486 ss.) che ritiene sostanzialmente assimilabile il contenuto dell'art. 4, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 181/2000 (che prevede la perdita dello stato di disoccupazione in caso di mancata presentazione senza giustificato motivo alla convocazione del servizio competente nell'ambito delle misure di prevenzione di cui all'art. 3, d.lgs. n. 181/2000) con quello recato dall'art. 4, comma 41, lett. a), l. n. 92/2012 (rifiuti di partecipare senza giustificato motivo ad una iniziativa di politica attiva o di attivazione proposta dai servizi competenti di cui all'[articolo 1, comma 2, lettera g\)](#)).

offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità cui ha diritto il disoccupato.

Entrambe le ipotesi di decadenza, comunque, si applicano quando le attività lavorative o di formazione ovvero di riqualificazione si svolgono in un luogo che non dista più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore, o comunque che è raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici³³³.

La decadenza dai trattamenti, ovviamente, non travolge i diritti quesiti e quindi il diritto alle prestazioni, ad eccezione però delle somme eventualmente erogate per i periodi in cui non si ha diritto al trattamento³³⁴. Infatti, i servizi competenti di cui all'art. 1, comma 2, lett. g), d.lgs. n. 181/2000, comunicano tempestivamente gli eventi che determinano la decadenza all'INPS, che provvede al recupero di tali somme³³⁵.

Avverso il provvedimento in questione è ammesso ricorso al comitato provinciale di cui all'articolo 44 della legge 9 marzo 1989, n. 88³³⁶.

6. Il sistema sanzionatorio a carico del lavoratore non proattivo

L'apparato sanzionatorio a carico del lavoratore non proattivo è costituito da strumenti normativi di matrice statale e regionale,

[del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181](#), e successive modificazioni, o non vi partecipi regolarmente. L'A. ritiene irrilevante il ricorso a concetti diversi come "partecipazione" e "presentazione".

³³³ V. l'art. 4, comma 42, l. n. 92/2012.

³³⁴ V. l'art. 4, comma 43, l. n. 92/2012.

³³⁵ V. l'art. 4, comma 44, l. n. 92/2012.

³³⁶ V. l'art. 4, comma 45, l. n. 92/2012.

essenzialmente riconducibili alle sanzioni di tipo negativo, riservandosi quelle di tipo positivo al datore di lavoro³³⁷.

Con riferimento alle sanzioni irrogate al lavoratore e previste dalla legislazione statale, non può che farsi riferimento, *in primis*, a quelle riconducibili al meccanismo della condizionalità e alla loro violazione, sempre che l'utente sia beneficiario di misure di sostegno al reddito. Inoltre, va da sé che in assenza di ammortizzatori sociali, dal punto di vista mercatistico, residuano le disposizioni di cui all'art. 4, d.lgs. n. 181/2000, sulla perdita dello stato di disoccupazione, a sua volta prevista in caso di violazione delle previsioni in tema di condizionalità.

Com'è noto, l'art. 4, citato, dispone la perdita dello stato di disoccupazione in caso di mancata presentazione senza giustificato motivo alla convocazione del servizio competente nell'ambito delle misure di prevenzione di cui al precedente art. 3 (comma 1, lett. b), nonché in caso di rifiuto senza giustificato motivo di una congrua offerta di lavoro a tempo pieno ed indeterminato o determinato o di lavoro temporaneo nell'ambito di determinati bacini geografici, e secondo distanza dal domicilio e tempi di trasporto con mezzi pubblici, stabiliti dalle Regioni (*infra*).

Trattasi di principi di cui le Regioni devono tener conto per stabilire i criteri per l'adozione da parte dei servizi competenti di procedure uniformi in materia di accertamento dello stato di disoccupazione.

In ottemperanza alla previsione di cui all'art. 4, d.lgs. n. 181/2000, alcune Regioni hanno previsto sanzioni molto originali in danno del soggetto poco proattivo. Una prima ipotesi sanzionatoria è quella derivante dal rifiuto di una congrua offerta di lavoro, in conseguenza della quale v'è non solo la perdita dello stato di disoccupazione, già prevista dal d.lgs. n. 181/2000, ma anche l'incapacità dell'utente di

³³⁷ Sul punto d'obbligo il rinvio a Ghera, 1979.

rendere una nuova dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa per un determinato periodo che varia da Regione a Regione³³⁸.

Una seconda ipotesi sanzionatoria è prevista nel caso di perdita dello stato di disoccupazione per mancata presentazione, senza giustificato motivo ad una convocazione del Servizio competente, in relazione alla quale la dichiarazione di disponibilità non può essere resa prima di un periodo a volte diverso dalla prima sanzione³³⁹.

La perdita dello stato di disoccupazione o l'impossibilità di avvalersi dei servizi è indirettamente collegata all'altro tipo di sanzioni, quelle positive, che, a ben guardare, non riguardano l'utenza, ma i datori di lavoro, che traggono benefici economici e normativi dall'assunzione di disoccupati. Di conseguenza, la mancanza dello stato di disoccupazione disincentiva l'impiego di queste persone e le colloca in una condizione di scarsa appetibilità da parte dei datori.

7. Una rilettura della legislazione regionale in tema di servizi per l'impiego e politiche attive per lavoro alla luce della legge Fornero

La valutazione della congruità della legislazione regionale sui servizi per l'impiego e sulle politiche attive non può che effettuarsi previa imprescindibile e breve disamina del contenuto degli artt. 3 e 4, d.lgs. n. 181/2000, e dei provvedimenti regionali in materia.

³³⁸ Tre mesi per la DGR Umbria 1087/2003; sei mesi per la DGR Puglia 1643/2003, DPR Friuli Venezia Giulia 311/2003 e DGR Basilicata 1645/2004. Una duplicazione sanzionatoria è prevista dalla DGR Emilia Romagna 901/2004, che separa la sanzione relativa alla partecipazione alle chiamate a selezione *ex art.* 16, l. 56/1987 (sei mesi di durata), da quella concernente la perdita dello *status* di disoccupazione e l'impossibilità di presentare dichiarazione di disponibilità (quattro mesi). Sul punto v. Garofalo D., 2005a, § 6.

³³⁹ Si rinvia ai provvedimenti e alle riflessioni di Garofalo D., 2005a, § 5.

Da una prima analisi della normativa regionale in materia di servizi per l'impiego e politiche attive, comparata con le novità introdotte dalla l. n. 92/2012, emerge un sostanziale allineamento della prima rispetto ai principi stabiliti dal legislatore statale prima della riforma Fornero.

Infatti, per il riconoscimento dello stato di disoccupazione, si esige tuttora che gli inoccupati o i disoccupati, che intendano utilizzare i servizi per l'impiego, previo inserimento nell'elenco anagrafico³⁴⁰, devono produrre una dichiarazione di responsabilità (al Centro per l'Impiego) da cui risulti la mancanza di attività lavorativa ovvero lo svolgimento di una attività lavorativa tale da assicurare un reddito annuale non superiore a quello minimo personale escluso da imposizione sulla base delle disposizioni vigenti in materia; l'eventuale attività, autonoma e/o subordinata, svolta/e precedentemente all'anno in corso; l'immediata disponibilità allo svolgimento e ricerca di attività lavorativa secondo modalità da definire con il servizio per l'impiego di domicilio³⁴¹.

Ovviamente, l'abrogazione dell'art. 4, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 181/2000, che consentiva alla «nuova figura socialtipica di lavoratore precario»³⁴² la conservazione dello stato di disoccupazione a seguito di svolgimento di attività lavorativa tale da assicurare un reddito annuale

³⁴⁰ Sull'elenco anagrafico v. Fili, 2002, 200 ss., nonché Garofalo D., 2004a, 202 ss. Da ultimo v. anche Corti – Sartori, 2012, 83 ss.

³⁴¹ Interessante la previsione di cui all'art. 6, comma 3, DPGP Bolzano 26 novembre 2012, n. 42, secondo cui lo stato di disoccupazione può essere riconosciuto anche in assenza di immediata disponibilità al lavoro: a) in caso di madri che hanno risolto il rapporto di lavoro nell'ambito dell'apposita tutela contro il licenziamento, per il periodo in cui hanno diritto all'erogazione dell'indennità di disoccupazione (v. circ. INPS 18 dicembre 2012, n. 142); b) nel caso di persone che sono temporaneamente inabili al lavoro per malattia o infortunio, qualora l'inabilità non supera la durata di sei mesi.

³⁴² In merito v. Garofalo D., 2004c, 107. *Adde*, Ichino – Sartori, 2012, 99 ss., che hanno interpretato l'abrogazione come funzionale ad attribuire maggiore discrezionalità alle Regioni, così autorizzate a fissare i limiti massimi di reddito al raggiungimento dei quali cessa lo stato di disoccupazione secondo le peculiarità socio-economiche dei propri territori. Invero, tale interpretazione, sebbene abbia il merito di dare un senso ad una discutibile disposizione, non è condivisibile poiché lesiva dei principi costituzionali di cui all'art. 3, 4 e 120 Cost.

non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione³⁴³, travolge le disposizioni regionali ispirate a tale disposizione³⁴⁴.

I provvedimenti regionali cui si fa riferimento non sono solo quelli di rango legislativo (regionale), ma soprattutto quelli di livello secondario, come le delibere di giunta regionale, ivi compresi i *Masterplan* regionali dei servizi per il lavoro.

8. La conservazione e la perdita dello stato di disoccupazione tra legislazione nazionale e regionale: le nozioni di offerta di lavoro congrua

Una delle principali criticità che emergono dalla comparazione della normativa regionale rispetto alle novità introdotte dalla legge Fornero, attiene alla differenza tra la nozione di offerta di lavoro (congrua) ai fini del mantenimento/perdita dello stato di disoccupazione, *ex art. 4, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 181/2000*, e quella prevista dall'*art. 4, comma 41, lett. b), l. n. 92/2012*.

Infatti, la prima rileva ai fini della perdita dello stato di disoccupazione, ove dovesse essere rifiutata senza giustificato motivo una (congrua) offerta di lavoro a tempo pieno ed indeterminato o determinato o di lavoro temporaneo *ex l. n. 196/1997* nell'ambito dei bacini, distanza dal

³⁴³ Valuta negativamente l'abrogazione della disposizione Pascucci (2012, 473-474), secondo il quale l'obiettivo di contrastare il dilagante fenomeno del lavoro nero non viene contrastato dalla soppressione dell'*art. 4, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 181/2000*; di conseguenza, unico ostacolo normativo al lavoro sommerso resta l'esenzione da imposizione dei proventi da lavoro accessorio. Valutazione negativa dell'abrogazione viene anche formulata da Alaimo, 2012b, 570, inasprendosi le condizioni di accesso allo stato di disoccupazione. Sulla tolleranza verso il lavoro accessorio, per evitare che un'eccessiva restrizione possa aumentare la fuga verso il sommerso, v. anche Filì, 2012, 4.

³⁴⁴ V. l'*art. 15, commi 1, lett. a), 2 e 4, DGR Abruzzo 24 febbraio 2006, n. 157*.

domicilio e tempi di trasporto con mezzi pubblici, stabiliti dalle Regioni (*infra*).

Orbene, metabolizzata l'irrilevanza dei contratti a termine per la perdita dello stato di disoccupazione, per effetto della novella dell'art. 4, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 181/2000, da parte della legge Fornero³⁴⁵, giova evidenziare che la normativa regionale in materia di offerta congrua non può dirsi omogenea.

Infatti, i provvedimenti regionali tuttora in vigore fondano l'offerta congrua su due pilastri e cioè, il profilo professionale di riferimento per l'utente e l'ubicazione della sede di lavoro.

Quanto al primo aspetto, alcune Regioni prevedono che l'offerta corrisponda ad un profilo professionale equivalente (che comporta il medesimo inquadramento contrattuale) a quello per il quale il lavoratore ha manifestato la propria disponibilità al momento della sottoscrizione del patto di servizio integrato (col piano d'azione individuale)³⁴⁶, dando rilevanza ai *desiderata* del soggetto in cerca di occupazione³⁴⁷, il quale potrebbe aspirare a peculiari tipologie occupazionali, così da rendere compatibile il reperimento di un lavoro con altri interessi costituzionalmente tutelati, secondo un modello di "disponibilità condizionata"³⁴⁸.

³⁴⁵ Secondo Filì (2012, 4) la modifica apportata alla disposizione da parte della riforma Fornero avrebbe finalità «*anti-choosy*».

³⁴⁶ V. DGR Emilia Romagna 5 maggio 2003, n. 810, all. 2; l'art. 3, reg. Prov. Trento 4 luglio 2003, n. 1545; DGR Liguria 11 luglio 2003, n. 811, All. 2, § 1.7.2; art. 13, comma 3, lett. a), reg. reg. Toscana 4 febbraio 2004, n. 7; DGR 18 giugno 2004, n. 1837, § 3.3; l'art. 7, comma 5, lett. c), e 25, D.P.Reg. Friuli Venezia Giulia 14 luglio 2006, n. 227; l'art. 16, DGR Abruzzo 24 febbraio 2006, n. 157; DGR Calabria 14 maggio 2007, n. 266, all. 2; l'art. 15, DGR Molise 30 agosto 2007, n. 1007; DGR Basilicata 8 agosto 2008, n. 1332, § 2.4. Da ultimo v. gli artt. 1, comma 3, e 6, DPGP Bolzano 26 novembre 2012, n. 42

³⁴⁷ In merito v. anche art. 3, comma 4, lett. a), decr. ass. Sicilia 15 aprile 2010, n. 233, che aggancia la congruità dell'offerta alla sua corrispondenza con la qualifica professionale del disoccupato.

³⁴⁸ Cfr. DGR Liguria 11 luglio 2003, n. 811, All. 2, § 1.7.4, che in ordine alla disponibilità sottoposta a determinate condizioni richiama il caso dei lavoratori stagionali, esclusivamente interessati alla

In modo più flessibile, però, talvolta si è previsto che l'offerta di lavoro congrua sia tale se, coerentemente con il patto di servizio e il piano individuale d'azione, risulta «compatibile con la qualifica professionale della persona disoccupata», evitando il nesso di perfetta equivalenza tra offerta e profilo professionale posseduto³⁴⁹.

Talvolta, poi, l'offerta congrua si frange, a seconda che si tratti di persone disoccupate o inoccupate³⁵⁰, con differenti valutazioni circa i parametri di professionalità e di reddito percepibile, prevedendo anche la necessaria applicazione della contrattazione collettiva (nazionale ovvero «di riferimento») come elemento qualificante e condizionante la medesima congruità³⁵¹, sul modello della c.d. clausola sociale³⁵².

Con riferimento ai disoccupati si intende congrua l'offerta conforme alle disponibilità espresse da costoro, ovvero omogenea alle precedenti esperienze lavorative ed al reddito percepito; quanto agli inoccupati, invece, oltre alla disponibilità espressa, rileva anche la formazione

rioccupazione nella stessa azienda o nella stessa attività alla successiva ripresa stagionale, ovvero delle persone che intendono occuparsi solo a part-time, oppure delle persone disabili iscritti al collocamento obbligatorio (l. n. 68/99), o ancora dei lavoratori sospesi dal lavoro per situazioni di crisi aziendale temporanea. In particolare i lavoratori interessati, per loro esplicita dichiarazione, al solo reinserimento stagionale, non necessitando di fatto degli interventi erogati dal Servizio competente usufruiscono di una semplificata procedura di inserimento nell'elenco anagrafico. Pertanto per i lavoratori stagionali, dopo l'aggiornamento della posizione lavorativa sulla scheda professionale, si prevede esclusivamente il rilascio della ricevuta della loro dichiarazione.

³⁴⁹ V. l'art. 7, comma 1, DPGP Bolzano 26 novembre 2012, n. 42.

³⁵⁰ DGR Puglia 4 novembre 2003, n. 1643, § D.2.4; DGR Lombardia 23 dicembre 2003, n. 7/15478, § 3.7; DGR Emilia Romagna 10 maggio 2004, n. 901, § D.2.4; DGR Sardegna 27 maggio 2004, n. 24-27, § C5; DGR Calabria 14 maggio 2007, n. 266, § D.2.4.

³⁵¹ DGR Puglia 4 novembre 2003, n. 1643, § D.2.4. Pur avendo come punto di riferimento esclusivo il disoccupato e non anche l'inoccupato, anche l'art. 3, comma 4, lett. b), decr. ass. Sicilia 15 aprile 2010, n. 233, prevede che sia congrua l'offerta di lavoro che abbia trattamento economico e normativo corrispondente a quello previsto dal relativo contratto collettivo di settore sottoscritto dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Da ultimo v. l'art. 7, comma 1, lett. b), DPGP Bolzano 26 novembre 2012, n. 42, che qualifica come congrua l'offerta di lavoro che propone un trattamento economico e giuridico corrispondente a quello previsto dal contratto collettivo di riferimento, senza specificare il livello territoriale del contratto collettivo, e quindi aprendo ad una flessibilità economico-normativa che potrebbe giovare al reperimento di nuove opportunità occupazionale.

³⁵² D'obbligo il rinvio a Ghera, 2001.

professionale e/o scolastica maturata, visto che non vi sono attività lavorative comparabili³⁵³, ed in talune occasioni anche il livello retributivo dell'offerta di lavoro, se in grado di assicurare un reddito superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione³⁵⁴.

Emerge in modo chiaro, quindi, la dissonanza tra il parametro di professionalità richiesto dalla normativa regionale per la riconducibilità dell'offerta di lavoro a congruità e quello previsto dal legislatore statale in materia di condizionalità.

Quanto alla congruità in termini retributivi, la gran parte dei provvedimenti regionali precedenti la l. n. 92/2012 ha previsto che l'offerta di lavoro, per essere congrua, deve garantire al disoccupato una retribuzione non inferiore del 10% di quella percepita immediatamente prima dell'acquisizione dello stato di disoccupazione³⁵⁵. Dopo sei mesi di disoccupazione, poi, secondo un meccanismo molto simile al c.d. *decalage*³⁵⁶, la percentuale sale dal 10% al 15%³⁵⁷.

L'eccessiva bontà del requisito retributivo in questione è stata focalizzata da alcune Regioni e dalla Provincia Autonoma di Bolzano, che hanno adottato una congruità retributiva meno generosa³⁵⁸, mantenendo la retribuzione come parametro di riferimento.

³⁵³ DGR Puglia 4 novembre 2003, n. 1643, § D.2.4; DGR Lombardia 23 dicembre 2003, n. 7/15478, § 3.7; DGR Emilia Romagna 10 maggio 2004, n. 901, § D.2.4; DGR Sardegna 27 maggio 2004, n. 24-27, § C5; DGR Calabria 14 maggio 2007, n. 266, § D.2.4.

³⁵⁴ V. DGR Campania 19 dicembre 2004, n. 2104, § 15, pt. 5, lett. b.iii).

³⁵⁵ DGR Basilicata 8 agosto 2008, n. 1332, § 2.4.3; DGR Campania 19 dicembre 2004, n. 2104, § 15, pt. 5, lett. b.iii).

³⁵⁶ Sul *decalage* cfr. Garofalo D., 2012b, 2179 ss.; Liso, 2009, 27. Qualifica il *decalage* labile incentivo indiretto alla ricerca di nuova occupazione Giubboni, 2007, 608.

³⁵⁷ V. DGR Puglia 4 novembre 2003, n. 1643, § D.2.4; DGR Emilia Romagna 10 maggio 2004, n. 901, § D.2.4; DGR Sardegna 27 maggio 2004, n. 24-27, § C5; DGR Lazio 31 ottobre 2006, n. 778; Calabria 14 maggio 2007, n. 266, § D.2.4.

³⁵⁸ V. DGR Veneto 18 giugno 2004, n. 1837, § 3.6., pt. c), lett. n), nonché l'art. 3, comma 2, DGR Valle d'Aosta 20 maggio 2011, n. 1202, secondo cui la "congruità" è data anche dalla garanzia di una retribuzione, connessa alla "offerta di lavoro", non inferiore al 20 per cento rispetto a quella percepita immediatamente prima dell'acquisizione dello stato di disoccupazione e autocertificata

È evidente la differenza tra i parametri di congruità espressi dalla normativa regionale in materia di servizi per l'impiego e quelli indicati per altre finalità dalla riforma Fornero, ove si qualifica congrua l'offerta relativa ad un lavoro inquadrato in un livello retributivo superiore almeno del 20% rispetto all'importo lordo dell'indennità cui ha diritto.

L'aggancio alla prestazione previdenziale lascia chiaramente intravedere l'abbandono del parametro della «professionalità», sia pure misurata attraverso il dato retributivo, e l'affiorare di un principio «di convenienza» a lavorare piuttosto che stare a casa; viceversa non si comprenderebbe il differenziale economico che segna il confine tra offerta congrua e non.

In tale ultima ipotesi, i parametri di congruità dell'offerta *sub* art. 4, comma 41, lett. b), l. n. 92/2012, potrebbero essere quanto meno individuati, facendo riferimento ai “tetti” posti alle prestazioni di sostegno al reddito, da prendere a riferimento quale soglia per l'applicazione del massimale più alto, *ex* art. 1, comma 27, l. n. 247/2007³⁵⁹.

Infatti, si prenda, come esempio, l'indennità di mobilità.

I relativi importi massimi mensili da applicare alla misura iniziale dell'indennità di mobilità spettante per i primi dodici mesi, da liquidare in relazione ai licenziamenti successivi al 31 dicembre 2012, nonché la retribuzione mensile di riferimento, oltre la quale è possibile attribuire il massimale più alto, indicati rispettivamente, al lordo ed al netto della riduzione prevista dall'art. 26, l. n. 41/1986, attualmente pari al 5,84 per cento, sono i seguenti:

dall'interessato; successivamente v. l'art. 7, comma 1, lett. a), DPGP Bolzano 26 novembre 2012, n. 42, secondo cui è congrua l'offerta di lavoro la cui retribuzione non sia inferiore di oltre il 25% alla retribuzione precedente.

³⁵⁹ V. circ. INPS 30 gennaio 2013, n. 14.

Indennità di mobilità			
Retribuzione	Tetto	Importo lordo	Importo netto
Inferiore o uguale a euro 2.075,21	Basso	Euro 959,22	Euro 903,20
Superiore a euro 2.075,21	Alto	Euro 1.152,9	Euro 1.085,57

Tenendo conto di questi parametri, ed ipotizzando che il lavoratore di cui si discute sia, appunto, beneficiario di indennità di mobilità con “tetto basso”, l’offerta che «non si può rifiutare»³⁶⁰ è non inferiore a euro 1151,06 (lordi).

Analoga procedura può seguirsi per tutte le altre prestazioni di sostegno al reddito.

Facendo riferimento all’ASpI e alla mini-ASpI³⁶¹, si ricorda che l’importo massimo mensile delle prime due indennità, per le quali non opera la riduzione di cui all’art. 26, l. n. 41/1986, è pari, per il 2013, ad euro 1.152,90. Conseguentemente, l’offerta che i lavoratori beneficiari di ASpI e mini ASpI sono indotti ad accettare è non inferiore a euro 1.383,48.

Premesso ciò, il disoccupato potrebbe vedersi offrire un lavoro che integri non solo i parametri di cui all’art. 4, commi 40 ss., l. n. 92/2012, ma anche quelli *sub* art. 4, d.lgs. n. 181/2000 (e connessi provvedimenti

³⁶⁰ Pascucci (2012, 489), citando “il Padrino” così definisce l’offerta di lavoro di cui all’art. 4, comma 41, lett. b), l. n. 92/2012, poiché sembra più che ovvio che il disoccupato sia indotto ad accettare offerte di lavoro purchessia, pur di non perdere il trattamento di sostegno al reddito, vista anche la possibilità di sospensione del trattamento nel caso di offerte con durata inferiore a sei mesi. Analogamente, Alaimo (2012b, 565), secondo la quale il principio della condizionalità dei servizi e dei sussidi sembra sposare «una logica più punitiva che di effettiva garanzia delle azioni e dei servizi dovuti al cittadino – utente disoccupato o sospeso».

³⁶¹ In argomento Garofalo D., 2012b.

regionali), poiché realizza contemporaneamente i requisiti economici, logistici, temporali e professionali richiesti dalle varie disposizioni.

Invero, con più probabilità, appare lontana la possibilità che i centri per l'impiego formulino offerte di lavoro, anche distoniche rispetto alla professionalità o al parametro economico sopra descritto.

Ove ciò accadesse, si può ipotizzare che si tratti di offerte di lavoro in grado di integrare i requisiti di cui all'art. 4, commi 40 ss., l. n. 92/2012, piuttosto che quelli *sub* art. 4, d.lgs. n. 181/2000, a meno che il lavoratore non decida di sottoscrivere un patto di servizio al ribasso, nella speranza di riuscire a recuperare un lavoro "purchessia"³⁶², specie dopo aver esaminato le condizioni della domanda di lavoro presente sul territorio, secondo una strategia, già in uso in diversi paesi europei (Olanda e Regno Unito), definita come *work first*³⁶³.

Peraltro, le disposizioni in materia di offerta di lavoro di cui si discorre lasciano insoluto il problema della valutazione ai fini del riconoscimento dello stato di disoccupazione³⁶⁴ e della congruità (*lato sensu*) delle offerte di lavoro a tempo parziale, affrontato solo dalla Regione Sicilia e dalla Provincia Autonoma di Bolzano, prevedendo che in caso di disponibilità a rapporti *part-time* la congrua distanza dal luogo di lavoro può essere ridotta in base alle circostanze³⁶⁵. Analoga valutazione viene

³⁶² Cfr. Laforgia, 2012.

³⁶³ Come affermato da Giubileo, 2013, 601, «L'obiettivo di tale strategia è attivare ogni persona in cerca di lavoro tramite un'offerta idonea di formazione e lavoro, al fine di garantire il più veloce reingresso nel mercato del lavoro e la conseguente uscita dallo status di fruitore del welfare; poco importa se il rapido reinserimento del disoccupato produce collocazioni solo nei cosiddetti *Bad jobs* e non affronti minimamente il problema dei *working poor*».

³⁶⁴ Con riferimento a tale profilo v. l'art. 8, DPGP Bolzano 26 novembre 2012, n. 42, secondo cui la disponibilità allo svolgimento o alla ricerca di un'attività lavorativa esclusivamente part-time pari ad almeno al 50% rispetto all'orario full-time, dichiarata nel patto di servizio, può essere riconosciuta ai fini del riconoscimento dello stato di disoccupazione.

³⁶⁵ V. l'art. 3, comma 4, lett. c), decr. ass. Sicilia 15 aprile 2010, n. 233, che prevede la possibilità di effettuare una valutazione circostanziata anche in occasione della manifestazione di giustificati motivi di rifiuto di offerta congrua. Più recentemente v. l'art. 7, comma 1, lett. b), DPGP Bolzano 26 novembre 2012, n. 42.

estesa anche ad altri casi «appositamente motivati», considerando le condizioni di vita della singola persona per valutare la congruità dell'offerta di lavoro, come nel caso di chi sia in possesso dei requisiti previsti per il collocamento mirato³⁶⁶.

Quanto al secondo profilo, e cioè l'ubicazione della sede di lavoro, vi sono Regioni che ritengono congrua l'offerta di lavoro quando la sede sia ubicata entro 50 chilometri dal domicilio del lavoratore e comunque raggiungibile con mezzi pubblici di trasporto in 80 minuti dal predetto domicilio³⁶⁷.

Vanno segnalati, altresì, provvedimenti che riducono questi requisiti, tenendo conto dell'assetto orografico regionale e della capacità del sistema di trasporto pubblico locale, definendo congrua l'offerta di lavoro la cui sede è ubicata nel raggio di 30 chilometri³⁶⁸ dal comune di domicilio del soggetto, invece dei soliti 50 chilometri³⁶⁹, o raggiungibile

³⁶⁶ V. l'art. 7, commi 1, lett. b), e 2, DPGP Bolzano 26 novembre 2012, n. 42. In dottrina sul collocamento mirato su tutti v. Garofalo D., 2009b.

³⁶⁷ V. DGR Veneto 18 giugno 2004, n. 1837, § 3.6., pt. c), lett. p); DGR Campania 19 dicembre 2004, n. 2104, § 15, pt. 5, lett. b.ii) (salvo diversa disposizione della provincia competente); l'art. 16, DGR Abruzzo 24 febbraio 2006, n. 157; l'art. 7, comma 5, lett. b), D.P.Reg. Friuli Venezia Giulia 14 luglio 2006, n. 227; l'art. 18, comma 1, lett. a), DGR Molise 30 agosto 2007, n. 1007; DGR Umbria 15 dicembre 2008, n. 1778, all. 2, § 5; l'art. 7, comma 1, lett. b), DPGP Bolzano 26 novembre 2012, n. 42. Si segnala, altresì, il caso della regione Valle d'Aosta che all'art. 6, comma 1, lett. a), non prevede alcun requisito geografico o temporale in materia di offerta congrua, limitandosi a prevedere la perdita dello stato di disoccupazione in caso di «rifiuto, senza giustificato motivo, ad aderire a un'offerta congrua di lavoro a tempo pieno ed indeterminato o determinato», mentre la precedente DGR 14 aprile 2007, n. 996, prevedeva il solo requisito logistico dei 30 chilometri. Probabilmente, la presunzione di congruità relativa a qualsivoglia offerta di lavoro emergente nella regione potrebbe derivare dalle dimensioni della Valle d'Aosta e dalla capacità del sistema di trasporto pubblico locale di garantire *naturaliter* i collegamenti dal domicilio al luogo di lavoro.

³⁶⁸ V. l'art. 3, reg. Prov. Trento 4 luglio 2003, n. 1545; DGR Basilicata 8 agosto 2008, n. 1332.

³⁶⁹ DGR Liguria 11 luglio 2003, n. 811, All. 2, § 1.7.2; DGR Puglia 4 novembre 2003, n. 1643, § D.2.4; DGR Lombardia 23 dicembre 2003, n. 7/15478, § 3; art. 13, comma 3, lett. b), reg. reg. Toscana 4 febbraio 2004, n. 7; DGR Emilia Romagna 10 maggio 2004, n. 901, § D.2.4; DGR Sardegna 27 maggio 2004, n. 24-27, § C5; DGR Lazio 31 ottobre 2006, n. 778; DGR Calabria 14 maggio 2007, n. 266, § D.2.4.

con mezzi pubblici in un tempo massimo di 60 minuti dal domicilio del disoccupato³⁷⁰.

Degno di nota, poi, è il modello siciliano che sembra obliterare il requisito logistico-geografico, utilizzando esclusivamente quello temporale. Infatti, si ritiene congrua la sede di lavoro raggiungibile dal comune di residenza del lavoratore in meno di 60 minuti ricorrendo ai mezzi pubblici, riducendo tale parametro in base alle circostanze riconducibili a giustificato motivo di rifiuto dell'offerta congrua³⁷¹.

Funzionale alla mobilità geografica, sebbene attenta alle esigenze socio-economiche del lavoratore in cerca di occupazione, è la recente normativa adottata dalla Provincia Autonoma di Bolzano, che, in caso di disoccupazione di durata superiore ai tre mesi, qualifica come congrua l'offerta di lavoro estesa a tutto il territorio provinciale qualora l'azienda offra il *benefit* dell'alloggio³⁷².

Nell'ipotesi in cui siano erogate misure di attivazione *lato sensu* rispettose dei parametri stabiliti dalla legislazione regionale, il lavoratore potrà legittimamente rifiutarle solo opponendo un giustificato motivo, come anticipato, solitamente tipizzato nei provvedimenti regionali³⁷³.

³⁷⁰ Così l'art. 3, reg. Prov. Trento 4 luglio 2003, n. 1545; DGR Liguria 11 luglio 2003, n. 811, All. 2, § 1.7.2.; DGR Puglia 4 novembre 2003, n. 1643, § D.2.4; DGR Lombardia 23 dicembre 2003, n. 7/15478, § 3; art. 13, comma 3, lett. b), reg. reg. Toscana 4 febbraio 2004, n. 7; DGR Emilia Romagna 10 maggio 2004, n. 901, § D.2.4; DGR Lazio 31 ottobre 2006, n. 778; DGR Calabria 14 maggio 2007, n. 266, § D.2.4; DGR Basilicata 8 agosto 2008, n. 1332.

³⁷¹ V. l'art. 3, comma 4, lett. c), decr. Ass. Sicilia 15 aprile 2010, n. 233. A ben guardare, però, con successiva nota ass. lav. reg. Sicilia 10 giugno 2010, prot. n. 21749, ricompare il consueto requisito geografico (entro 50 km dalla residenza del lavoratore).

³⁷² V. l'art. 7, comma 1, lett. b), DPGP Bolzano 26 novembre 2012, n. 42.

³⁷³ Secondo DGR Basilicata 8 agosto 2008, n. 1332, § 2.4.2, il concetto di "giustificato motivo" annovera «la malattia, l'infortunio, il servizio di leva, il servizio civile, ovvero altri casi di limitazione per legge della mobilità personale. Costituisce altresì giustificato motivo lo stato di gravidanza, limitatamente ai periodi di astensione obbligatoria e facoltativa di cui alla legge n. 1204/71 e succ. oltre che per assistenza a familiari diretti di 1° grado appartenenti al proprio nucleo familiare, di cui alla legge n. 104/92. Le ipotesi che costituiscono giustificato motivo di mancata presentazione alla convocazione devono essere tempestivamente motivate e/o documentate». Ancor prima in modo analogo v. DGR Puglia 4 novembre 2003, n. 1643, § D.2.3; DGR Lombardia 23 dicembre 2003, n.

Quindi, in alcune Regioni è ben possibile che un lavoratore possa vedersi (per ipotesi) formulare un'offerta di lavoro non congrua ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 181/2000, ma idonea ai sensi dell'art. 4, comma 42, l. n. 92/2012, con l'effetto di consentire il mantenimento dello stato di disoccupazione e contestualmente di provocare la decadenza del lavoratore dall'indennità di mobilità o da indennità o

7/15478, § 3.7; in termini DGR Umbria 15 dicembre 2008, n. 1778, all. 2, § 8, pt. 6. Una tutela generica della genitorialità, in grado di includere non solo l'astensione obbligatoria, ma anche quella facoltativa, è rinvenibile nell'art. 3, comma 2, decr. ass. Sicilia 15 aprile 2010, n. 233, che riconduce a giustificato motivo anche il «congedo di maternità, paternità o congedo parentale». Quest'ultimo provvedimento estende la nozione di giustificato motivo ad «ogni fatto o circostanza che oggettivamente, e quindi senza possibilità di alcuna valutazione della situazione particolare dell'interessato, ne impedisca la presentazione al Centro per l'Impiego». Il successivo art. 3, comma 3, decr. ass. Sicilia 15 aprile 2010, n. 233, prevede che la valutazione della congruità dell'offerta lavorativa, e quindi anche del giustificato motivo eventualmente opposto per rifiutarla, tenga conto delle condizioni di vita della singola persona, riportando alcune ipotesi meritevoli di apprezzamento, come quelle relative alle donne in reinserimento lavorativo con a carico figli minori di anni tre, alle persone che hanno cessato il rapporto di lavoro per motivi legati alla nascita o all'adozione di un figlio, ovvero di età superiore a 50 anni che non percepiscono assistenza sociale o previdenziale, ovvero in possesso dei presupposti per il collocamento mirato ex l. n. 68/1999. Ovviamente, è considerato giustificato motivo anche lo svolgimento di attività lavorativa che consenta la conservazione o la sospensione dello stato di disoccupazione. Limitano, invece, il giustificato motivo alla sola astensione obbligatoria le DGR Emilia Romagna 10 maggio 2004, n. 901, § D.2.3; DGR Sardegna 27 maggio 2004, n. 24-27, § C4; DGR Calabria 14 maggio 2007, n. 266, § D.2.3, l'art. 16, DGR Molise 30 agosto 2007, n. 1007, che consentono l'indicazione di ulteriori ipotesi legittimanti, affidando l'onere di individuarle ognuna ad organi diversi (centri per l'impiego; province; legislazione regionale). Decisamente aperta è la definizione di giustificato motivo formulata dall'art. 4, comma 3, DPGP Bolzano 26 novembre 2012, n. 42, secondo cui «Cause di forza maggiore ed altri impedimenti oggettivi rappresentano un giustificato motivo per la mancata presentazione ad un colloquio d'orientamento. Essi vanno valutati caso per caso tenuto conto del patto di servizio e degli accordi siglati nel piano d'azione individuale». Analogamente, v. DGR Liguria 11 luglio 2003, n. 811, All. 2, § 1.7.3, che intende «per “giustificato motivo” qualsiasi fatto o evento oggettivamente impeditivo e che abbia le caratteristiche della imprevedibilità nonché della comprovabilità; *adde* DGR Veneto 18 giugno 2004, n. 1837, § 3.6., pt. c), lett. l). Ad ogni modo, entro 15 giorni dalla cessazione del fatto o della circostanza impeditivi, la persona interessata dovrà presentarsi presso il Servizio competente e fornire idonea documentazione». Successivamente, però, nel medesimo provvedimento ligure si prevede che «L'eventuale rifiuto di una congrua offerta di lavoro opposto da persona che si trovi in una delle condizioni che, ai sensi della legge n.53/2000, darebbe titolo al congedo parentale, deve essere considerato giustificato motivo» (§ 1.7.5). Una valorizzazione più limitata della genitorialità si rinviene anche nella DGR Puglia 4 novembre 2003, n. 1643, § D.2.3, secondo cui il rifiuto di una congrua offerta di lavoro non comporta la perdita dello stato di disoccupazione anche laddove sia opposto da madre o padre disoccupato, nel primo anno di vita del figlio o della figlia.

sussidi, la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o di inoccupazione³⁷⁴.

La capacità delle leggi regionali di fotografare concretamente la complessa situazione del mercato del lavoro locale è sicuramente maggiore rispetto a quella statale, che rischia di dar luogo a situazioni paradossali, si pensi a quanto accade in quelle Regioni ove è nota la difficoltà di muoversi con mezzi pubblici per ragioni anche (ma non solo) orografiche, tanto da prevedere che «laddove il luogo di lavoro non sia raggiungibile con mezzi di trasporto pubblici, il rifiuto dell'offerta è opponibile, senza perdita dello stato di disoccupazione, ove lo stesso sia distante più di quindici chilometri dal domicilio del disoccupato»³⁷⁵. Parimenti interessante, poi, è un'altra modalità di deroga ai parametri geografico-temporali in materia di offerta congrua e previsti per altre finalità in modo standardizzato dall'art. 4, comma 42, l. n. 92/2012, affidata in modo "aperto" «alle Province in relazione a specificità territoriali, sentita la Commissione Provinciale per le politiche del lavoro»³⁷⁶.

Appare lecito chiedersi, quindi, che senso abbia una disposizione *tranchant* come quella *sub* art. 4, comma 42, l. n. 92/2012, rispetto ad una normativa regionale sovente "flessibile".

Ulteriore elemento di riflessione deriva dalla sanzione esplicita della perdita dello stato di disoccupazione in caso solo di mancata presentazione senza giustificato motivo alla convocazione del servizio competente nell'ambito delle misure di prevenzione di cui all'art. 3, d.lgs.

³⁷⁴ «Se quindi, non ci può essere indennità di disoccupazione senza stato di disoccupazione, alla luce della normativa in vigore potrebbe non valere la reciprocità inversa ove si fosse perduta l'indennità per mancata accettazione di un'offerta di lavoro per così dire non qualificata ex art. 4, comma 41, lett. b), l. n. 92/2012» (Pascucci, 2012, 488).

³⁷⁵ DGR Liguria 11 luglio 2003, n. 811, All. 2, § 1.7.2; DGR Sardegna 27 maggio 2004, n. 24-27, § C5; DGR Calabria 14 maggio 2007, n. 266, § D.2.4.

³⁷⁶ DGR Lombardia 23 dicembre 2003, n. 7/15478, § 3.7.

n. 181/2000, e di rifiuto senza giustificato motivo della congrua offerta ex art. 4, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 181/2000, come modificato dall'art. 4, comma 33, lett. c), n. 2), l. n. 92/2012.

Infatti, comparando quest'apparato sanzionatorio con quello previsto dall'art. 4, commi 40 ss., l. n. 92/2012, oltre alla differente impostazione in materia di congruità dell'offerta lavorativa, emerge in modo chiaro la mancata sanzione espressa di comportamenti non proattivi del lavoratore quali la frequenza irregolare delle misure di attivazione, prevista invece dalla neocondizionalità rivista dalla riforma Fornero.

Tale disomogeneità tra la normativa sulla perdita dello stato di disoccupazione di cui al d.lgs. n. 181/2000 e quella che lo prevede quale sanzione per inottemperanza alla condizionalità potrebbe essere eliminata valorizzando l'art. 4, comma 1, d.lgs. n. 181/2000, che demanda alle Regioni la codifica dei criteri per l'adozione da parte dei servizi competenti di procedure uniformi in materia di accertamento dello stato di disoccupazione sulla base dei principi stabiliti nelle lett. b), c), e d), del comma 1, citato. Diversamente, si deprimerebbe la valenza fondamentale delle attività formative ai fini dell'implementazione dell'occupabilità dell'utenza, con la conseguenza che la mancata frequenza vedrebbe sanzionati i soli percettori di trattamenti di sostegno al reddito e non anche coloro i quali, disoccupati o inoccupati, siano destinatari di misure di attivazione, inserite tra l'altro nel patto di servizio integrato.

L'interpretazione poc'anzi proposta sembra essere stata recepita dal DPGP Bolzano 26 novembre 2012, n. 42, che sanziona con la perdita dello stato di disoccupazione non solo il rifiuto, senza giustificato

motivo, di una congrua offerta di lavoro, ma anche, tra l'altro, «la frequenza irregolare di una misura atta all'apprendimento»³⁷⁷.

La varietà di provvedimenti regionali e le differenti soluzioni adottate per definire l'offerta congrua sul territorio di riferimento induce qualcuno a chiedersi se la perdita dello stato possa differenziarsi da regione a regione³⁷⁸ e se una regione possa elevare i livelli essenziali delle prestazioni previste *sub* art. 3, d.lgs. n. 181/2000, prevedendo ulteriori misure di attivazione³⁷⁹.

In passato, il quesito è stato già oggetto di riflessione positiva da parte della dottrina, favorevole alla creazione di un sistema più efficiente in grado di responsabilizzare maggiormente il disoccupato, esaltandone la proattività³⁸⁰, essendo doveroso rammentare che alcune Regioni si sono già mosse in tale direzione, avendo ad esempio previsto una tempistica più breve per lo svolgimento del primo colloquio di orientamento, rispetto a quella prevista dall'art. 3, d.lgs. n. 181/2000³⁸¹.

³⁷⁷ Invero, l'art. 4, comma 1, lett. b), DPGP Bolzano 26 novembre 2012, n. 42, è disposizione decisamente articolata, prevedendo come causa della perdita dello stato di disoccupazione «il rifiuto, senza giustificato motivo, di una misura prevista dal piano d'azione individuale, in particolare il rifiuto ingiustificato o la frequenza irregolare di una misura atta all'apprendimento oppure al miglioramento della conoscenza delle due lingue principali utilizzate nel territorio provinciale».

³⁷⁸ Pascucci, 2012, 501 ss.

³⁷⁹ In tal senso, Alaimo, 2013. *Contra* Loi, 2008, 219 ss. *Adde*, Pascucci (2012, 505 – 506), secondo il quale «Nel momento in cui ha identificato le misure di attivazione descritte nell'art. 3, d.lgs. n. 181/2000 come “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego”, il legislatore pare quindi aver inteso non solo individuare la soglia minima del servizio che i servizi competenti debbono erogare (come tale oggetto di un obbligo per il servizio e di un diritto per il disoccupato), ma anche definire tassativamente le misure di politica attiva alle quali tutti i disoccupati debbono essere disponibili ad aderire per non perdere tale status, nonché il connesso trattamento previdenziale: misure che, come detto, ben possono essere specificamente disciplinate a livello regionale sul piano organizzativo». Inoltre, «occorre poi verificare quale possa essere il ruolo delle disposizioni regionali in relazione alle decadenze da status e da trattamento causate dal rifiuto di un'offerta di lavoro, le cui discipline, come qui si è proposto poc'anzi, vanno anch'esse ricondotte ad unità facendo leva sull'art. 4, lett. c, d.lgs. n. 181/2000, integrato dall'art. 4, c. 41, lett. b, e c. 42, l. n. 92/2012».

³⁸⁰ V. Garofalo D., 2006b, 651 – 652; Alaimo, 2009, 226-228; Corti, 2010, 183.

³⁸¹ In tal senso v. DGR Emilia Romagna 5 maggio 2003, n. 810, all. 2; DGR Puglia 4 novembre 2003, n. 1643, all. 2; art. 23, comma 1, lett. a), D.P.Reg. Friuli Venezia Giulia 14 luglio 2006, n. 227; DGR Calabria 14 maggio 2007, n. 266, All. 2. Positivamente in dottrina Pascucci (2012, 505, nota 109), il quale però, così facendo, ammette quella diversificazione regionale delle misure di attivazione, negata

Indubbiamente, potrebbe profilarsi un rischio di scollamento tra i requisiti di tutela economica del disoccupato ed una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, profili giuridici ancorati a disposizioni costituzionali diverse, visto che le provvidenze erogate in ragione della presenza di politiche passive trovano il proprio addentellato *sub art.* 117, comma 2, lett. o), Cost.³⁸², mentre i servizi connessi alle politiche attive sono riconducibili anche alla legislazione concorrente³⁸³.

Orbene, ipotizzando che tale rischio sia fondato, nel bilanciamento dei valori in campo, relativi alla perdita dei trattamenti di sostegno al reddito per effetto di differenziate politiche regionali di attivazione, dovrebbe entrare anche il valore relativo all'attuazione del diritto al lavoro *ex art.* 4, Cost., mediante reali misure di politica attiva per lavoro, funzionali alla sua realizzazione. Si vuol sostanzialmente dire che mentre qualcuno, da un lato, si limita a "pesare" il solo contributo finanziario dello Stato in termini di politica passiva, dall'altro lato, omette di valutare il contributo delle Regioni fornito attraverso quelle misure che attualizzano proprio il diritto al lavoro. La differenziazione degli effetti sulle politiche passive (decadenza dai trattamenti) a seconda delle misure di attivazione regionali appare il riflesso anche dell'art. 3 Cost., poiché appare irrilevante a tal fine l'uniformità della misura del trattamento, rispetto alla differente offerta di servizi proposta ai disoccupati. In sintesi, sembra corretto che il disoccupato emiliano perda il trattamento di sostegno al reddito se i servizi competenti offrono misure di attivazione più dinamiche (ammesso che siano in grado di farlo) rispetto a quelle

qualche pagina prima (Pascucci, 2012, 502 e 503, nota 105), che rifletterebbe inevitabilmente i propri effetti sul godimento delle politiche passive.

³⁸² Sul rapporto tra il sistema previdenziale e la riforma del titolo V parte seconda della Costituzione v. Ciocca 2003. Possibilisti in ordine all'erogazione di prestazioni migliorative in materia previdenziale sono Pessi R., 2002, 84 e Di Stasi, 2003, 1113. Perplesso è invece Persiani, 2002, 37 - 40, che adombra rischi per la tenuta economica del sistema.

³⁸³ Pascucci, 2012, 502 e 503, nota 105, secondo il quale «piaccia o meno, fino a che la misura del trattamento sarà uguale per tutti sull'intero territorio nazionale, uguali dovranno essere i requisiti per goderlo, così come i presupposti per perderlo».

previste dall'art. 3, d.lgs. n. 181/2000 ed egli si dimostra inattivo o *choosy* (per dirla alla Fornero). A tal fine, soccorre a fronte di eventuali differenze organizzative presenti in altre Regioni, il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. (secondo cui situazioni uguali devono avere soluzioni uguali, situazioni diverse devono avere soluzioni diverse), non potendosi ammettere che l'impegno organizzativo, finanziario e l'efficientismo di una Regione non debba essere premiato rispetto all'inerzia delle altre. Stesso discorso vale per gli utenti che, se hanno a disposizione servizi per l'impiego qualificabili come tali, non possono essere assimilati ad utenti che per cercare un posto di lavoro devono affidarsi a soluzioni di italica memoria (il comandante della stazione dei carabinieri, il parroco, il parente, l'amico, il capomafia locale...).

Inoltre, come evidenzia parte della dottrina³⁸⁴, è la stessa congruità dell'offerta lavorativa, di cui all'art. 4, lett. c), d.lgs. n. 181/2000, affidata alla legislazione regionale, a consentire che si sviluppino politiche differenziate da regione a regione, con la conseguenza che eventuali riflessi di queste politiche sull'erogazione dei trattamenti di sostegno al reddito, rappresenterebbero solo «un naturale portato dell'azione di decentramento normativo ed amministrativo (...) funzionale ad un efficiente governo del mercato del lavoro locale»³⁸⁵.

A ben guardare, v'è chi dissente da tale ricostruzione, deducendo dalla giurisprudenza costituzionale³⁸⁶ la tesi secondo cui alle Regioni non

³⁸⁴ Pascucci, 2012, 506.

³⁸⁵ Liso, 2008, 335.

³⁸⁶ Corte Cost. 13 luglio 2007, n. 268, in *Foro it.*, 2009, 5, I, 1355, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della l. reg. Puglia 9 febbraio 2006 n. 4. Infatti, premesso che le disposizioni dirette a regolare, favorendolo, l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro attengono alla tutela del lavoro e che, nell'ambito di siffatta disciplina, la parte attinente alla definizione dello stato di disoccupazione o di inoccupazione, alle regole per acquisire la qualifica di disoccupato, nonché alle evenienze cui si ricollega la perdita della qualifica o la sospensione dei suoi effetti ha rilevante importanza, la l.reg. impugnata, la quale detta una disciplina della conservazione dello status di disoccupato in situazioni

potrebbero che essere riservati gli ambiti di azione esplicitamente assegnati dal legislatore nazionale, tra i quali rientra ad es. la specificazione della congruità dell'offerta di lavoro, salvo a non ritenere successivamente possibile che ulteriori margini di azione possano derivare dall'ambiguità o dalle lacune del dettato legislativo³⁸⁷. Di conseguenza, da un lato, si nega l'intervento *in melius*, ritenendo che la competenza normativa delle regioni sia tassativamente compresa nell'*hortus conclusus* definito esplicitamente dal legislatore statale; dall'altro lato, lo si ammette nel caso in cui lo stesso "recinto" presenti falle o punti deboli³⁸⁸. Invero, la tesi, pur prendendo le mosse dalla giurisprudenza costituzionale in argomento, sembra allontanarsi troppo dal percorso giuridico battuto dai giudici di Palazzo della Consulta, che evidenziano come «la qualificazione che la legge statale opera del contenuto di determinate disposizioni come principi fondamentali di una materia di competenza legislativa concorrente non può essere decisiva, perché altrimenti si attribuirebbe allo Stato la potestà di comprimere senza alcun limite il potere legislativo regionale, dovendosi invece aver riguardo al contenuto delle disposizioni ed alla loro funzione nel sistema». La Corte, infatti, ha espressamente precisato che «nel caso in scrutinio, la definizione dello stato di disoccupazione, con la fissazione delle evenienze che ne comportano la perdita, ha carattere polivalente e costituisce il presupposto di un numero indefinito e virtualmente indefinibile di regole attinenti alle varie ipotesi e modalità di regolamentazione dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro»,

nelle quali la legislazione statale prevede invece la perdita di tale condizione, rientra anche nella suddetta materia della tutela del lavoro e lede il principio fondamentale dettato dallo Stato con la definizione dello stato di disoccupazione (art. 4 d.lgs. 21 aprile 2000 n. 181).

³⁸⁷ Ichino – Sartori, 2012, 102-103.

³⁸⁸ Queste sono le conclusioni cui si perviene attingendo alla tesi di Ichino – Sartori, 2012, 103.

concentrandosi, quindi, sull'analisi del caso sottopostole, senza che esso sia elevato a regola assoluta³⁸⁹.

9. La sospensione dello stato di disoccupazione

La riforma Fornero ha novellato in più punti il d.lgs. n. 181/2000, sui quali è ritornato di recente il Governo Letta con la miniriforma del 2013.

In un primo momento, infatti, anche sulla disciplina della sospensione dello stato di disoccupazione sono state operate modifiche. Infatti, l'art. 4, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 181/2000, dopo la sostituzione dell'intera disposizione ad opera dell'art. 5, d.lgs. n. 297/2002, e prima della riforma Fornero, prevedeva «la sospensione dello stato di disoccupazione in caso di accettazione di un'offerta di lavoro a tempo determinato o di lavoro temporaneo di durata inferiore a otto mesi, ovvero di quattro mesi se si tratta di giovani».

La successiva soppressione da parte della l. n. 92/2012 di un inciso importante dell'art. 4, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 181/2000, ove si sanzionava con la perdita dello stato di disoccupazione il rifiuto ingiustificato di un contratto a termine o, rispettivamente, della missione, in entrambi i casi di durata superiore almeno a otto mesi, ovvero a quattro mesi se si tratta di giovani, ha determinato la naturale revisione della successiva lett. d), in materia di sospensione dello stato di disoccupazione.

³⁸⁹ V. Corte Cost. 13 luglio 2007, n. 268, cit.

Infatti, per effetto della riforma Fornero e delle modifiche all'art. 4, d.lgs. n. 181/2000, la sospensione dello stato di disoccupazione è ora prevista in caso di lavoro subordinato di durata inferiore a sei mesi, senza tener conto dell'età dell'utente.

Di conseguenza, si è del parere che tutte le disposizioni regionali ispirate alla normativa statale antecedente alla riforma Fornero debbano considerarsi superate e vadano, quindi, riformulate sull'esempio di quanto recentemente fatto dalla Provincia di Bolzano³⁹⁰.

Sul punto, però, il legislatore del 2013 è nuovamente intervenuto, con l'art. 7, comma 7-bis, d.l. n. 76/2013, conv. in legge 9 agosto 2013, n. 99, che ha in parte emendato l'art. 4, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 181/2000, sostituendo le parole «inferiore a sei mesi» con le seguenti «fino a sei mesi».

Si può ragionevolmente ipotizzare che la modifica sia stata dettata dalla necessità di evitare che sorgessero questioni interpretative sulla durata del periodo lavorativo a fronte del quale accordare la sospensione dello stato di disoccupazione, atteso che la prima locuzione («inferiore a sei mesi») avrebbe potuto interpretarsi come “non superiore a cinque mesi”, penalizzando ulteriormente rispetto al passato il disoccupato che avesse reperito opportunità occupazionali di breve durata. Ferma restando la scarsa qualità tecnica degli interventi normativi del legislatore degli ultimi vent'anni, la novella, invece, sembra risolvere i dubbi in questione, rendendo più chiaro il senso della disposizione, oltre che armonizzarsi con la disciplina dell'ASpI³⁹¹, la cui erogazione può essere

³⁹⁰ V. l'art. 5, comma 1, DPGP Bolzano 26 novembre 2012, n. 42, secondo cui «La sospensione dello stato di disoccupazione decorre dall'inizio di un rapporto di lavoro a tempo determinato o temporaneo, la cui durata non sia superiore ai limiti massimi di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modifiche. La sospensione dello stato di disoccupazione non è applicabile ai disoccupati stagionali».

³⁹¹ V. l'art. 2, comma 15, l. n. 92/2012.

sospesa per un periodo «fino a sei mesi» in caso di svolgimento di attività di lavoro subordinato³⁹².

10. Precarietà (dis)occupazionale e legislazione regionale: “morte” e “resurrezione” dell’art. 4, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 181/2000

La riforma Fornero ha frettolosamente eliminato dal d.lgs. n. 181/2000 la lettera a) dal comma 1 dell’art. 4, ove si prevedeva la possibilità di conservazione dello stato di disoccupazione a seguito dello svolgimento di attività lavorative dalle quali derivasse un reddito minimo personale escluso da imposizione³⁹³.

Per effetto della “prematura scomparsa” della disposizione (poi riesumata “alla chetichella”, v. *infra*) citata il lavoratore avrebbe perso lo stato di disoccupazione in presenza di qualsivoglia reddito di lavoro subordinato o autonomo, salva l’ipotesi in cui ricorra la sospensione dello stato di cui alla successiva lett. d). Permane l’eccezione per chi presta lavoro occasionale accessorio prevista dall’art. 72, comma 3, d.lgs. n. 276/2003, secondo cui «Tale compenso è esente da qualsiasi imposizione fiscale e non incide sullo stato di disoccupato o inoccupato del prestatore di lavoro accessorio».

A proposito della conservazione dello stato di disoccupazione, non si comprende la previsione di cui all’art. 2, comma 17, rispetto a quella *sub* art. 4, comma 33, lett. c), n. 1, l.n. 92/2012; infatti, mentre la prima disposizione ammette la possibilità di conservazione dello stato di disoccupazione in caso di svolgimento di attività lavorativa in forma

³⁹² A riguardo v. Ichino – Sartori, 2012, 102.

³⁹³ V. l’art. 4, comma 33, lett. 33, lett. c), l. n. 92/2012.

autonoma ove ne derivi un reddito inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione; la seconda norma, invece, abroga l'art. 4, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 181/2000 che avrebbe rappresentato la base normativa della prima, ammettendo la conservazione dello stato di disoccupazione a seguito di svolgimento di attività lavorativa tale da assicurare un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione³⁹⁴.

Ad ogni buon conto, il mancato coordinamento tra queste due disposizioni non dovrebbe implicare l'ineffettività della prima, nel senso che il soggetto beneficiario che svolga attività lavorativa in forma autonoma, anche quando il reddito prodotto scenda al di sotto del limite della *no tax area*, che determinava prima dell'abrogazione della seconda disposizione la conservazione dello stato di disoccupazione, deve effettuare comunque la comunicazione all'INPS entro un mese dall'inizio dell'attività, dichiarando il reddito che prevede di trarre da tale attività.

In tal caso, l'INPS provvede a ridurre il pagamento dell'indennità di un importo pari all'80% dei proventi preventivati, rapportati al tempo che intercorre tra la data di inizio dell'attività e la data di fine dell'indennità, o se antecedente, la fine dell'anno. Poiché la riduzione è fatta sulla base di un reddito previsionale, vi sarà poi il conguaglio di ufficio al momento della presentazione della dichiarazione dei redditi; ovvero, se da tale incombenza il contribuente sia esentato, al momento della presentazione di una apposita autodichiarazione, concernente i proventi percepiti dall'attività di lavoro autonomo.

³⁹⁴ Giova segnalare che la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, a seguito della riforma Fornero, ha emanato le «Linee guida per una regolamentazione unitaria tra le Regioni e le Province Autonome per l'attuazione dell'articolo 4, comma 33, lettera c), della legge 28 giugno 2012, n. 92», con nota prot. n. 12/146/CR11/C9 del 22 novembre 2012. Ivi si esprime la non condivisione delle modifiche apportate dalla riforma Fornero al d.lgs. n. 181/2000, auspicando un ripensamento in merito da parte del legislatore.

Ovviamente, il riferimento al reddito da lavoro autonomo entro il limite della *no tax area*, utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione, e quindi del trattamento di disoccupazione per differenza, dovrebbe comportare come conseguenza che il superamento di tale limite determina la perdita totale del trattamento.

La modifica va letta unitamente alle altre realizzate nel testo dell'art. 4, d.lgs. n. 181/2000. Infatti, viene abrogata anche una parte della lettera c) del comma 1 dell'art. 4, e più precisamente le parole «con durata del contratto a termine o, rispettivamente, della missione, in entrambi i casi superiore almeno a otto mesi, ovvero a quattro mesi se si tratta di giovani». Infine, la successiva lett. d), viene sostituita dalla seguente: «d) sospensione dello stato di disoccupazione in caso di lavoro subordinato di durata inferiore a sei mesi».

Sostanzialmente, cambia, quindi, il quadro dei principi cui le Regioni si devono attenere per l'adozione da parte dei servizi competenti delle procedure per accertare lo stato di disoccupazione e verificarne la permanenza.

L'impossibilità di conservare lo stato di disoccupazione in presenza di un'attività lavorativa economicamente marginale avrebbe potuto essere letto non più come incentivo alla ricerca da parte del disoccupato di un'occupazione stabile, bensì come abbandono dell'idea che il lavoro marginale o precario costituiscono solo una transizione verso il lavoro stabile (*infra*).

L'abrogazione dell'art. 4, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 181/2000, ha altresì determinato l'effetto conseguente di eliminare a cascata delle disposizioni regionali attuative della norma statale in questione³⁹⁵, tesi

³⁹⁵ V. l'art. 3, reg. Prov. Trento 4 luglio 2003, n. 1545; DGR Puglia 4 novembre 2003, n. 1643, § D.2.2; art. 12, reg. reg. Toscana 4 febbraio 2004, n. 7; DGR Emilia Romagna 10 maggio 2004, n. 901, § D.1; DGR Sardegna 27 maggio 2004, n. 24-27, § C3; DGR Campania 19 dicembre 2004, n. 2104, § 15, pt. 5 e § 16; art. 18, comma 2, DGR Abruzzo 21 febbraio 2005, n. 132; gli artt. 7, comma 4, 8 comma 2, e 9, D.P.Reg. Friuli Venezia Giulia 14 luglio 2006, n. 227; art. 14, DGR Molise 30 agosto

avvalorata dalla consultazione della normativa successivamente adottata dalla Provincia Autonoma di Bolzano, in attuazione del d.lgs. n. 181/2000, in cui non è rinvenibile alcuna traccia delle disposizioni attuative del soppresso art. 4, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 181/2000, pur presenti in tutti gli altri provvedimenti regionali.

Il DPGP Bolzano 26 novembre 2012, n. 42, da un lato, prevede il venir meno dello stato di disoccupazione con l'inizio di un'attività di lavoro dipendente o autonomo; dall'altro lato, ne consente la conservazione «nel caso in cui il rapporto di lavoro non superi i cinque giorni di calendario consecutivi»³⁹⁶, in perfetta sintonia con la previsione *sub* art. 2, comma 23, l. n. 92/2012, che consente di mantenere la mini ASpI sia pure con sospensione della sua erogazione, entro il limite dei cinque giorni di lavoro.

Le riflessioni testè svolte meritano, però, di essere parzialmente riviste alla luce delle novità introdotte in argomento dalla c.d. riforma Letta del 2013 (d.l. n. 76/2013, conv. in l. n. 99/2013).

Infatti, quelle formulate a margine della soppressione dell'art. 4, comma 1, lett. 1), d.lgs. n. 181/2000, possono ritenersi oramai superate a fronte della sostanziale reintroduzione della disposizione ad opera dell'art. 7, comma 7, d.l. n. 76/2013, conv. in legge 9 agosto 2013, n. 99, norma non retroattiva, che lascia impregiudicati gli effetti dell'abrogazione nell'arco temporale che separa l'entrata in vigore della riforma Fornero dalla novella introdotta dalla miniriforma Letta, con la conseguenza di non poter porre rimedio ai danni subiti dai potenziali utenti meritevoli

2007, n. 1007; DGR Umbria 15 dicembre 2008, n. 1778, all. 2, § 7 e 8; nota ass. lav. reg. Sicilia 10 giugno 2010, prot. n. 21749; art. 3, comma 2, DGR Valle d'Aosta 20 maggio 2011, n. 1202; DGR Veneto 3 agosto 2011, n. 1318, all. C.

³⁹⁶ V. l'art. 3, DPGP Bolzano 26 novembre 2012, n. 42, che onera il lavoratore intenzionato a conservare lo stato di disoccupazione ad inoltrare apposita richiesta all'Ufficio provinciale Servizio lavoro entro 30 giorni dalla fine del rapporto di lavoro.

astrattamente della conservazione dello stato di disoccupazione, ove la disposizione abrogata e successivamente reintrodotta fosse stata lasciata in vita.

Sulla *ratio* di questo «incerto e altalenante»³⁹⁷ incedere normativo da parte del legislatore è inutile spendere parole, potendolo intendere come sorta di “pentimento operoso” conseguente al riconoscimento di un chiaro errore di politica normativa.

11. Tempi di attuazione e pretensività dei LEP: quale tipo di responsabilità?

La riforma Fornero, introducendo ulteriori prestazioni essenziali a vantaggio di una parte dell’utenza dei servizi per l’impiego, pone il problema dell’individuazione delle responsabilità in caso di mancata erogazione dei servizi previsti.

I livelli di responsabilità, a ben guardare, sono diversi, individuandosene essenzialmente due e cioè uno politico ed uno amministrativo.

Il primo livello è intimamente connesso alla devoluzione di compiti e di responsabilità, sottesa al decentramento di funzioni iniziato col d.lgs. n. 469/1997 e proseguito con il decentramento legislativo derivante dalla riforma del titolo V, della parte seconda della Costituzione³⁹⁸.

Infatti, l’art. 3, d.lgs. n. 181/2000 attribuisce alle Regioni il compito di definire gli obiettivi e gli indirizzi operativi delle azioni che i servizi

³⁹⁷ Cfr. Zilio Grandi – Sferrazza, 2013, 31.

³⁹⁸ Per una ricostruzione storica v. Corti – Sartori, 2012, 77 ss, ed ivi ampi richiami di dottrina.

competenti, di cui all'art. 1, comma 2, lett. g), effettuano al fine di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e contrastare la disoccupazione di lunga durata, sottoponendo i soggetti *sub* art. 1, comma 2, ad interviste periodiche e ad altre misure di politica attiva, secondo le modalità definite ed offrendo almeno una serie di interventi estremamente dettagliati.

Gli interventi essenziali previsti dalla legislazione statale viaggiano di pari passo con gli obiettivi e gli indirizzi operativi delle azioni di attivazione a favore dell'utenza in cerca di occupazione, ma mentre i primi sono caratterizzati da tempistiche precise di erogazione e sono pur sempre prestazioni e servizi essenziali, i secondi ne sono privi.

Inoltre, mentre una parte degli interventi essenziali, e cioè quelli *sub* comma 1, destinati ai soggetti di cui all'art. 3, comma 1, lett. g), d.lgs. n. 181/2000, sono patrimonio della legislazione regionale già da molto tempo (basti pensare al colloquio di orientamento), quelli invece *sub* comma 1-*bis*³⁹⁹ e comma 1-*ter*⁴⁰⁰, sono praticamente assenti nella legislazione regionale, determinando una serie di problemi.

Infatti, è compito della Regione prevedere che i centri per l'impiego siano messi nelle condizioni di poter erogare i servizi previsti dalla legislazione nazionale, mettendo a disposizione delle strutture in questione gli strumenti normativi ed operativi necessari ad assicurare le nuove prestazioni essenziali previste a vantaggio dei beneficiari di ammortizzatori sociali per i quali lo stato di disoccupazione costituisca requisito (comma 1-*bis*) e di chi fruisce di trattamento di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro, che comportino la sospensione dall'attività lavorativa per un periodo superiore ai sei mesi (comma 1-*ter*).

³⁹⁹ Comma aggiunto dall'art. 4, comma 33, lett. a), l. n. 92/2012.

⁴⁰⁰ Comma aggiunto dall'art. 4, comma 33, lett. a), l. n. 92/2012.

L'inerzia delle Regioni nell'assicurare le prestazioni di cui al d.lgs. n. 181/2000 impone di esaminare la possibilità che l'estremo dettaglio dei livelli essenziali possa consentire un naturale superamento dell'*impasse*⁴⁰¹. Se così dovesse essere, e non dovessero necessitare atti normativi o amministrativi di attuazione a livello regionale, la conclusione logica è che i servizi competenti hanno l'obbligo di offrire da subito prestazioni in linea con gli *standards* essenziali di cui all'art. 3, d.lgs. n. 181/2000, e di conseguenza si potrebbero profilare le seguenti ipotesi:

- Regione normativamente NON in linea con l'art. 3 d.lgs. n. 181/2000 e servizio competente ottemperante: ai destinatari delle misure/azioni saranno offerti gli interventi previsti da quest'ultima disposizione e si potrà configurare una responsabilità politica in capo alla Regione inerte;
- Regione normativamente NON in linea con l'art. 3 d.lgs. n. 181/2000 e servizio competente inottemperante (o ottemperante in parte dal punto di vista sostanziale): oltre alla responsabilità politica in capo alla Regione inerte, si potrebbe profilare una responsabilità in capo al servizio competente per perdita di *chances* causata al singolo destinatario delle misure/azioni, nonché una responsabilità per violazione dell'art. 2-bis, l. n. 241/1990, nell'ipotesi in cui, a seguito della presentazione della DID⁴⁰², si abbia l'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento relativo all'erogazione delle azioni/misure di cui all'art. 3, con loro mancata erogazione o ritardata erogazione;
- Regione normativamente in linea con l'art. 3 d.lgs. n. 181/2000 e servizio competente ottemperante: nessuna responsabilità;

⁴⁰¹ V. Pascucci, 2012, 461.

⁴⁰² Sulla dichiarazione di disponibilità (o DID) v. Garofalo, 2010, 37 ss.

- Regione normativamente in linea con l'art. 3 d.lgs. n. 181/2000 e CPI inottemperante: nessuna responsabilità in capo alla Regione; responsabilità in capo al singolo CPI (ovvero agli altri soggetti autorizzati) per perdita di *chances* causata al singolo destinatario delle misure/azioni, nonché di una responsabilità per violazione dell'art. 2-*bis*, l. n. 241/1990, nell'ipotesi in cui, a seguito della presentazione della DID, si abbia l'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento relativo all'erogazione delle azioni/misure di cui all'art. 3, con loro mancata erogazione o ritardata erogazione.

L'inerzia regionale impedisce, in teoria, di poter assicurare prestazioni essenziali e come tale espone i massimi organi regionali (Presidente della Regione, Giunta Regionale, Assessorato al lavoro, Consiglio regionale) a responsabilità puramente politiche.

A ben guardare, analizzando le nuove azioni previste dalla riforma Fornero, si può affermare che una certa responsabilità per "inerzia attuativa" sia già presente, dovendo al massimo escludere da tale valutazione il colloquio di orientamento, esteso anche all'utenza di cui all'art. 3, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 181/2000, e per il quale potrebbero valere le medesime disposizioni ed i medesimi protocolli previsti nei vari *Masterplan* regionali.

Infatti, giova ricordare che i beneficiari di ammortizzatori sociali per i quali lo stato di disoccupazione costituisca requisito di ammissibilità (comma 1-*bis*) hanno diritto ad azioni di orientamento collettive che devono essere erogate fra i tre e i sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione; a misure di formazione della durata complessiva non inferiore a due settimane che devono essere fruito tra i sei e i dodici mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione; a proposte di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di

percezione del trattamento di sostegno del reddito. Inoltre, chi fruisce di trattamento di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro, che comportino la sospensione dall'attività lavorativa per un periodo superiore ai sei mesi (comma 1-ter), ha diritto a vedersi offrire almeno misure di formazione professionale della durata complessiva non inferiore a due settimane adeguata alle proprie competenze professionali.

Tenendo conto del fatto che la legge n. 92/2012 è entrata in vigore alla metà di luglio 2012, l'assenza dal panorama normativo regionale di misure riconducibili alle nuove prestazioni essenziali non può che essere indice di grave responsabilità politica per le Regioni inadempienti ed ancor di più per quegli enti (si pensi alla Provincia Autonoma di Bolzano) che hanno provveduto ad adeguarsi alla riforma Fornero, senza adottare una normativa congrua rispetto alle misure di cui al comma 1-bis e ter, con un'attuazione della l. n. 92/2012 "a macchia di leopardo".

Altro discorso va fatto con riferimento al secondo profilo di responsabilità e cioè quello relativo agli enti preposti all'erogazione delle misure.

12. Tempi di erogazione delle misure di politiche attive per lavoro e pretensività: responsabilità amministrativa?

L'erogazione delle misure di attivazione previste dal d.lgs. n. 181/2000 presuppone, come anticipato, l'attuazione da parte delle Regioni delle disposizioni che le prevedono.

L'essenzialità delle misure, ovviamente, non esclude che le Regioni possano aumentare il livello di prestazioni da mettere a disposizione dell'utenza, con conseguenze potenzialmente discriminatorie. Infatti, alcune Regioni potrebbero limitarsi ad ottemperare alle previsioni statali senza null'altro aggiungere, mentre altre potrebbero approntare un ricco catalogo di misure di attivazione, secondo un modello di sussidiarietà al rialzo già noto in dottrina⁴⁰³.

È abbastanza ovvio pensare che i disoccupati inseriti nel primo contesto siano più esposti alle sanzioni riconducibili alla violazione della neo-condizionalità, ove fruiscono di ammortizzatori sociali, essendo “caricati” di misure in grado di stanare le sacche di lavoro nero sovente sottese all'erogazione di prestazioni di sostegno al reddito.

Ad ogni modo, e centrando l'attenzione sulla pretensività delle misure di attivazione e sulle responsabilità connesse alla violazione del diritto dell'utente ad ottenerle, giova evidenziare che i rimedi eventualmente utilizzabili dall'utenza in caso di mancata o inefficace prestazione di servizi costituiscono un profilo lacunoso della riforma⁴⁰⁴, ritenendo comunque che un possibile rimedio al problema possa essere offerto anche dagli artt. 2 e 2-bis, l. n. 241/1990.

Infatti, l'erogazione delle misure di attivazione previste dal d.lgs. n. 181/2000 e dai provvedimenti regionali attuativi, altro non sono che il precipitato amministrativo di un procedimento, che inizia con un'istanza di parte (la dichiarazione di immediata disponibilità) formulata dall'utente, riconducibile, quindi, all'art. 2, l. n. 241/1990.

⁴⁰³ Garofalo D., 2005a, *passim*.

⁴⁰⁴ V. Alaimo, 2012b, 565, secondo cui il sistema nazionale di livelli essenziali di cui al d.lgs. n. 181/2000 «dovrebbe formare oggetto di diritti esigibili su tutto il territorio nazionale». Invero, la presenza della lacuna è irrilevante nella misura in cui, trattandosi di violazione di un diritto essenziale, l'utente può agire contro il servizio competente e la regione, a seconda della responsabilità, per far valere i relativi profili risarcitori.

Come si afferma in quest'ultima disposizione, i servizi per l'impiego hanno il dovere di concludere il procedimento così attivato mediante l'adozione di un provvedimento espresso, che si sostanzia negli atti correlati alle prestazioni previste dal d.lgs. n. 181/2000.

La consustanzialità dei termini previsti dal d.lgs. n. 181/2000 entro i quali erogare le misure di attivazione non consentirebbe, poi, la possibilità di accordare alcuna deroga, nonostante si possano avere dubbi sulla sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa; allo stesso modo, risultano irrilevanti altri elementi che in linea generale potrebbero consentire una diversa tempistica di conclusione del procedimento e di erogazione delle prestazioni, come la natura degli interessi pubblici tutelati e la particolare complessità del procedimento.

Sebbene dall'analisi della normativa regionale siano state individuate Regioni, che addirittura hanno ridotto i termini per la somministrazione del primo colloquio da tre a due mesi, ed in alcuni *Masterplan* le Regioni dichiarino di aver soddisfatto le istanze ricevute nei termini stabiliti, prevedendo anche dettagliate modalità di svolgimento del colloquio, non si può escludere che sia per le tradizionali misure di attivazione, sia per quelle introdotte dalla l. n. 92/2012, possano essere superati i termini di erogazione delle prestazioni.

Ciò può costituire, innanzitutto, elemento di valutazione della *performance* individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente, ai sensi dell'art. 2, comma 9, l. n. 241/1990.

Si pone il problema, poi, della agibilità del comma 9-ter, dell'art. 2, della l. n. 241/1990, nel caso di inutile decorrenza del termine per la conclusione del procedimento. Infatti, in quest'ultima disposizione si

prevede che il privato in tale evenienza possa rivolgersi al soggetto titolare del potere sostitutivo di cui al comma 9-*bis* affinché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

I dubbi sulla possibilità (per ora) di attingere agli strumenti previsti dall'art. 2, comma 9-*ter*, l. n. 241/1990 derivano dalla necessità di avere comunque dei provvedimenti attuativi e degli strumenti operativi da mettere a disposizione dei servizi per l'impiego.

L'inerzia delle Regioni, in tal caso, oltre a dar luogo ad una responsabilità di tipo politico, potrà consentire all'utenza, defraudata dei propri diritti, di agire contro la Regione, richiedendo il risarcimento dei danni subiti per perdita di *chances*.

Si tratta, a ben guardare, di un'ipotesi diversa da quella altrove avanzata dalla dottrina⁴⁰⁵, ove si ipotizzava che l'utente avesse il servizio erogatore delle prestazioni essenziali quale proprio contraddittore; infatti, in quella in esame dovrebbe essere direttamente l'ente regionale a dover rispondere del danno cagionato.

Ove, poi, le Regioni dovessero emanare i provvedimenti attuativi del d.lgs. n. 181/2000, o comunque mettere in condizione i servizi per l'impiego di poter erogare le prestazioni previste, e queste ultime non si facciano parte diligente in relazione alla somministrazione dei servizi, la posizione di responsabilità non potrà che essere quella già ipotizzata dalla dottrina⁴⁰⁶.

In entrambi i casi, poi, non si escludono in linea di principio possibili duplicazioni risarcitorie del danno subito.

⁴⁰⁵ Garofalo, 2004a.

⁴⁰⁶ Garofalo, 2004a.

Infatti, si potrebbe invocare l'art. 2-bis, l. n. 241/1990, che si occupa delle conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento, prevedendo che le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter⁴⁰⁷ sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento⁴⁰⁸.

Non si può escludere, però, che, a fronte dell'ipotizzata duplicazione del risarcimento del danno, si possa avanzare la tesi della specialità della disposizione, in grado di assorbire le fattispecie risarcitorie di carattere generale sopra tratteggiate.

Quanto alla responsabilità risarcitoria dell'amministrazione per i danni cagionati all'utenza, ed alla sussistenza degli elementi necessari per supportarla, la giurisprudenza applicativa dell'art. 2-bis, l. n. 241/1990, ha affermato che il risarcimento del danno da ritardo è condizionato alla sussistenza di tre specifici presupposti: 1) il fattore tempo, individuato dalla disposizione come bene della vita; 2) l'ingiustizia del danno da valutarsi secondo le coordinate del danno aquiliano di cui all'art. 2043 c.c., con tutte le difficoltà connesse all'onere della prova; 3) la spettanza del bene⁴⁰⁹.

Se il primo presupposto sembra avere valenza oggettiva, nel senso che non può essere sottoposto ad equivoci interpretativi, trattandosi di termini temporali ben definiti, qualche problema potrebbe sorgere con riferimento agli altri due presupposti.

⁴⁰⁷ Trattasi dei soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative che assicurano il rispetto dei criteri e dei principi di cui all'art. 1, comma 1, l. n. 241/1990, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni.

⁴⁰⁸ Invero, la risarcibilità del danno derivante dal superamento del termine di conclusione del procedimento amministrativo costituisce espressione di un principio già vivente nell'ordinamento, anche prima dell'emanazione, in sede statale, dell'art. 2-bis, l. n. 241/1990 n. 241, come affermato da TAR Palermo Sicilia, sez. III, 12 aprile 2012, n. 751, in *Foro amm. TAR*, 2012, 1427.

⁴⁰⁹ V. TAR Bari Puglia, sez. II, 12 ottobre 2012, n. 1766, in *Foro amm. – TAR*, 2012, 3312.

In particolare, quanto al secondo e soprattutto all'elemento soggettivo, si è affermato che laddove non sia riscontrabile una colpa dell'Amministrazione nel superamento del prescritto termine per la definizione di un procedimento, non sarebbe ravvisabile alcun comportamento illecito della Amministrazione medesima, suscettibile di fondare una sua responsabilità per danni ai sensi dell'art. 2 bis, l. n. 241/1990⁴¹⁰.

In sintesi si riconduce la fattispecie nell'ambito della responsabilità aquiliana, con la conseguenza che la pretesa risarcitoria può essere accolta solo in quanto siano provati gli elementi costitutivi della responsabilità risarcitoria⁴¹¹. Infatti, il legislatore con l'art. 2-*bis* non ha introdotto una forma automatica di indennizzo correlata alla mera violazione del termine procedimentale, ma precisa che anche questa violazione può essere fonte di un danno ingiusto da risarcire⁴¹², quando sia stata accertata la spettanza del bene della vita, e non già per il mero fatto del ritardo nel provvedere⁴¹³.

13. Il controllo sulla congruità delle misure di politiche attive per lavoro

Il controllo sulla congruità delle misure di attivazione è un aspetto molto delicato, poiché incide sulla reale capacità del sistema di dimostrarsi in grado di affrontare le sfide dell'occupazione/occupabilità.

⁴¹⁰ V. TAR Lecce Puglia, sez. I, 11 settembre 2012, n. 1502, in *Foro amm.* – TAR, 2012, 2884.

⁴¹¹ V. TAR Napoli Campania, sez. VII, 25 gennaio 2013, n. 605, in *Foro amm.* – TAR, 2013, 239.

⁴¹² V. TAR Milano Lombardia, sez. III, 17 dicembre 2012, n. 3061, in *Foro amm.* – TAR, 2012, 3782.

⁴¹³ TAR Latina Lazio, sez. I, 21 novembre 2012, n. 863, in *Foro amm.* – TAR, 2013, 2012, 3557; *contra* TAR L'Aquila Abruzzo, sez. I, 10 novembre 2012, n. 768, *ivi*, 2012, 3561.

L'art. 4, commi 35 e 36, l. n. 92/2012, a tal riguardo prevede che entro il 30 giugno 2013 l'INPS deve predisporre e mettere a disposizione dei servizi competenti una banca dati telematica contenente i dati individuali dei beneficiari di ammortizzatori sociali, con indicazione dei dati anagrafici, di residenza e domicilio, e di quelli essenziali relativi al tipo di ammortizzatore sociale di cui beneficiano, ma soprattutto, ai fini della verifica della erogazione dei servizi in misura non inferiore ai livelli essenziali definiti ai sensi dell'art. 3, d.lgs. n. 181/2000, si fa obbligo ai servizi competenti di inserire nella banca dati citata, e con le modalità definite dall'INPS, i dati essenziali concernenti le azioni di politica attiva e di attivazione svolte nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali.

Come si può notare, si tratta di una sorta di autocertificazione dell'efficienza dei servizi competenti, poiché sono proprio questi che inseriscono nella banca dati INPS (probabilmente la stessa già prevista dall'art. 19, d.l. n. 185/2008) i dati relativi alle azioni di politica attiva e di attivazione svolte nei confronti dei beneficiari⁴¹⁴.

Per altro verso, è fatto obbligo ai servizi competenti di cui all'art. 1, comma 2, lett. g), d.lgs. n. 181/2000, di comunicare tempestivamente gli eventi di cui ai commi da 40 a 43 all'INPS, che provvede ad emettere il provvedimento di decadenza, recuperando le somme eventualmente erogate per periodi di non spettanza del trattamento.

Anche in questo caso sussiste una responsabilità dei servizi per l'impiego ove non effettuata la segnalazione.

14. Il finanziamento delle politiche attive per lavoro su base premiale

⁴¹⁴ Non a caso Alaimo (2012b, 580) avanza dubbi sulla idoneità di tale metodo.

Al miglioramento delle prestazioni di politica attiva da parte dei servizi per l'impiego è finalizzata l'istituzione (*recte* definizione) di un sistema di premialità per la ripartizione delle risorse del Fondo sociale europeo, basato sulle risultanze di uno stipulando accordo in Conferenza Unificata, ed in coerenza con i documenti di programmazione degli interventi cofinanziati con fondi strutturali europei⁴¹⁵.

Si tratta, fondamentalmente, di un sistema analogo a quello già utilizzato per la ripartizione delle risorse del Fondo per la formazione professionale, che avviene annualmente mediante decreto ministeriale, tenendo conto della capacità formativa espressa dal singolo sistema regionale nell'anno trascorso, ovvero per la ripartizione del Fondo Nazionale Disabili.

Con riferimento al primo, e come evidenziato dalla dottrina⁴¹⁶, la ripartizione delle risorse disponibili fra Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano avviene sulla base del numero degli apprendisti formati e di quelli occupati, con una destinazione in favore di questi ultimi della maggior parte dei fondi disponibili⁴¹⁷, e fermo restando un

⁴¹⁵ V. l'art. 4, comma 34, l. n. 92/2012, su cui v. Ichino – Sartori, 2012, 96 ss.

⁴¹⁶ Garofalo D., 2011a.

⁴¹⁷ V. le note nn. 1680/10/coord dell'8 luglio 2010 e 219/C del 3 novembre 2010 della IX commissione istruzione, lavoro, innovazione e ricerca, che ha determinato la ripartizione delle risorse fra Regioni e PATB, calcolate per il 30% sulla base degli apprendisti formati e per il 70% sulla base degli apprendisti occupati (cfr. artt. 1, dd.mm. 23 luglio 2010 e 10 novembre 2010). Analogo criterio di ripartizione delle risorse era contenuto anche nell'art. 1, d.m. 4 giugno 2009. I primi provvedimenti in materia, invece, avevano previsto l'assegnazione dell'80% delle risorse in base al numero degli apprendisti occupati in ciascun territorio e per il restante 20% secondo quote proporzionali al numero degli apprendisti formati nell'anno precedente a quello di riferimento del decreto ministeriale, tenendo conto dei dati di monitoraggio regionale al 30 giugno dell'anno in corso; in tal senso v. l'art. 1 dei dd.mm. 28 gennaio 2004, 12 dicembre 2005 e 27 dicembre 2006. In un secondo momento, poi, l'attribuzione delle risorse in relazione agli apprendisti occupati sul territorio scende al 75%, contestualmente salendo al 25% la quota assegnata in forza del numero degli apprendisti formati (cfr. art. 1, d.m. 2 aprile 2008). Invero, l'ultimo provvedimento reperibile in materia di riparto delle risorse a favore della formazione degli apprendisti tempera la ripartizione percentuale tra apprendisti assunti e formati, accordando una percentuale più elevata rispetto al passato a favore delle regioni che erogino attività formativa. Infatti, il 65% delle risorse è connesso al numero di apprendisti assunti e il restante 35% a quelli formati, fermo restando che il 50% del budget è comunque messo a disposizione per finanziare l'apprendistato professionalizzante, segno di una torsione decisamente operativa del

limite minimo di risorse da attribuire comunque a ciascuna regione, in deroga alle percentuali di ripartizione⁴¹⁸.

La scelta del criterio di assegnazione dei fondi è strategica nell'orientamento delle politiche formative regionali, poiché la volontà di premiare l'eccellenza formativa delle Regioni, piuttosto che operare una distribuzione a pioggia sulla base del mero dato occupazionale, può indurre le Regioni ad impegnarsi nella promozione dei corsi di formazione in favore degli apprendisti, così da accaparrarsi più risorse possibili, come sembra essere accaduto con l'ultimo provvedimento emanato dal Ministero del lavoro⁴¹⁹.

Quanto al Fondo Nazionale Disabili i relativi contributi sono concessi, ai sensi dell'art. 13, l. n. 68/1999, incentivando l'assunzione a tempo indeterminato in convenzione, secondo un rapporto di proporzionalità diretta tra riduzione della capacità lavorativa e misura del contributo medesimo, ovvero agevolando in modo deciso l'assunzione di portatori di handicap intellettuale e psichico, a prescindere dalla percentuale di invalidità, in ragione della loro difficile collocabilità⁴²⁰

finanziamento a vantaggio di chi forma, in modo tale da stimolare le Regioni ad approntare reali politiche attive del lavoro (v. d.d. 31 ottobre 2012, n. 854).

⁴¹⁸ L'art. 1 dei dd.mm. 4 giugno 2009 e 23 luglio 2010, esemplificativamente, stabiliva un limite minimo di 412.800,00 euro per ciascuna regione, inferiore di quello pari a euro 516.000 di cui all'art. 1 dei precedenti dd.mm. 28 dicembre 2004, 12 dicembre 2005, 27 dicembre 2006 e 2 aprile 2008. Giova segnalare, però, che il d.m. 10 novembre 2010, per l'annualità 2010, ha nuovamente previsto il limite minimo di euro 516.000 (art. 1, comma 3), confermato dall'art. 1, comma 3, d.d. 31 ottobre 2012, n. 854.

⁴¹⁹ V. d.d. 31 ottobre 2012, n. 854.

⁴²⁰ Ed infatti, il contributo viene erogato in misura non superiore al 60 per cento del costo salariale, per ogni lavoratore disabile che, assunto attraverso le convenzioni di cui all'articolo 11 con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, abbia una riduzione della capacità lavorativa superiore al 79 per cento o minorazioni ascritte dalla prima alla terza categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, e successive modificazioni, ovvero con handicap intellettuale e psichico, indipendentemente dalle percentuali di invalidità. Invece, il contributo è erogato in misura non superiore al 25 per cento del costo salariale, per ogni lavoratore disabile assunto in convenzione con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, e con riduzione della capacità lavorativa compresa tra il 67 per cento e il 79 per cento o minorazioni ascritte dalla quarta alla sesta categoria di cui alle tabelle

Come si può notare, in entrambi i casi il principio che governa i meccanismi di distribuzione delle risorse del Fondo per la formazione professionale e del Fondo Nazionale Disabili è quello della premialità. In sintesi, vengono incentivate le Regioni che investono e che sanno gestire la formazione professionale ed i datori che assumono portatori di *handicap* con disabilità di livello tendenzialmente grave.

Allo stato attuale non è stato ancora stipulato l'accordo in Conferenza Unificata, con la conseguenza che ogni riflessione a margine della premialità in materia di finanziamento delle politiche attive può essere svolta solo per ipotesi, guardando strabicamente ai meccanismi di ripartizione poc'anzi esaminati, fermo restando il principio di cofinanziamento degli interventi erogati attingendo al FSE.

Ad esempio, si potrebbe ipotizzare una ripartizione delle risorse che tenga conto della percentuale di utenti attinti dalle misure di attivazione, rispetto a quelli presi in carico dal servizio e cioè, la percentuale di colloqui di orientamento effettivamente svolti rispetto a quelli che avrebbero dovuto essere realizzati presso il servizio, ovvero il numero di iniziative formative individuali o collettive erogate rispetto all'utenza avente diritto, magari tenendo conto anche delle ricadute effettive delle azioni di politica attiva, nel senso di assunzioni avvenute grazie all'attività svolta dal servizio per l'impiego.

poc'anzi citate. Com'è noto il Fondo alimenta anche il rimborso forfetario parziale delle spese necessarie alla trasformazione del posto di lavoro per renderlo adeguato alle possibilità operative dei disabili con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50 per cento o per l'apprestamento di tecnologie di telelavoro ovvero per la rimozione delle barriere architettoniche che limitano in qualsiasi modo l'integrazione lavorativa del disabile.

15. Gestione del collocamento dei disabili e vigilanza: un momento di crisi in via di superamento.

Ulteriore novità introdotta dalla riforma Fornero attiene al rafforzamento del collegamento tra interventi funzionali a favorire l'inserimento lavorativo dei disabili, *lato sensu*, ed attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi previsti dall'art. 3, l. n. 68/1999 e sul ricorso agli esoneri.

In sostanza, il legislatore ha affidato ai servizi competenti di cui all'art. 6, l. n. 68/1999, il compito di provvedere alla programmazione, all'attuazione, alla verifica degli interventi volti a favorire l'inserimento dei disabili, nonché all'avviamento lavorativo, alla tenuta delle liste, al rilascio delle autorizzazioni, degli esoneri e delle compensazioni territoriali, alla stipula delle convenzioni e all'attuazione del collocamento mirato.

Poiché l'utenza in questione è presa in carico anche da altri soggetti istituzionali, e cioè servizi sociali, sanitari, educativi e formativi, è fin troppo ovvio che l'attività degli uffici competenti venga effettuata avvalendosi della collaborazione di questi servizi, al fine di effettuare un'azione realmente mirata rispetto alle esigenze del singolo disabile.

A sua volta, poiché non c'è politica attiva senza adeguato controllo, l'art. 4, comma 27, lett. d), l. n. 92/2012, ha attribuito ai predetti uffici competenti il compito di comunicare, anche in via telematica, con cadenza almeno mensile, alla competente Direzione territoriale del lavoro, il mancato rispetto degli obblighi di assunzione di cui all'art. 3, l. n. 68/1999, nonché il ricorso agli esoneri, ai fini della attivazione degli eventuali accertamenti.

La norma come si vede pur ribadendo la competenza a vigilare in capo al ministero del lavoro tenta di creare quel raccordo tra strutture deputate a gestire il collocamento ed organismi di vigilanza, onde superare quella separatezza più volte denunciata dalle Regioni di cui danno conto le relazioni biennali al Parlamento⁴²¹.

A ben guardare, però, grava sull'intera disciplina del collocamento mirato *ex lege* n. 68/1999 l'incognita degli effetti della recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che ha bocciato la normativa italiana per irragionevole trattamento alla luce dei principi comunitari⁴²².

Parte seconda

Le politiche attive del lavoro alla luce della riforma Fornero

16. Il colloquio di orientamento

L'art. 3, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 181/2000, prevede che il primo colloquio di orientamento, quale livello essenziale delle prestazioni in

⁴²¹ Per un giudizio positivo sulle (poche) novità recate dalla riforma Fornero in materia di collocamento dell'utenza disabile, v. Limena, 2012, spec. 151 ss..

⁴²² Invero le decisioni in materia di diritto al lavoro dei disabili sono diverse e cioè: CGUE 4 luglio 2013, causa C-312/11; CGUE 11 aprile 2013, cause C-335/11 e C-337/11 ed infine CGUE 6 dicembre 2012, causa C-152/11. Per alcune riflessioni v. Cimaglia, 2013, Di Stasi, 2013, Garofalo D., 2013c, Marasca, 2013, e Di Stasi, 2013.

materia⁴²³, venga effettuato entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione⁴²⁴.

La gran parte dei provvedimenti regionali in materia recepisce il termine temporale stabilito dal legislatore statale⁴²⁵, anche se non mancano eccezioni, che lo riducono da tre a due mesi, con una anticipazione della presa in carico dell'utente⁴²⁶, cui si contrappongono disposizioni non proprio conformi ai principi codificati dal legislatore statale. A tal fine è sufficiente far riferimento alla previsione del colloquio finalizzato alla prevenzione della disoccupazione di lunga durata «possibilmente entro tre mesi» dalla dichiarazione di sussistenza dello stato di disoccupazione⁴²⁷, ovvero alla possibilità che sia organizzato un servizio di accoglienza che filtri l'utenza in base alle tipologie ed alle esigenze della medesima, stabilendo l'invio immediato al servizio di “accoglienza – iscrizione” dei lavoratori che si presentino per la prima volta allo sportello. Solo in tale occasione viene fissato un colloquio di orientamento, da tenersi non oltre novanta giorni, affidando la persona ad uno specifico operatore, in possesso di adeguate competenze professionali che svolge le funzioni di tutore⁴²⁸. A tali operatori spettano in particolare lo svolgimento dei colloqui di orientamento, la redazione

⁴²³ Filì, 2012, 164.

⁴²⁴ Sull'orientamento come leva per eliminare il *mismatch* tra domanda e offerta a prescindere dal godimento di ammortizzatori sociali v. Pascucci, 2012, 465.

⁴²⁵ V. l'art. 4, reg. Prov. Trento 4 luglio 2003, n. 1545; DGR Lombardia 23 dicembre 2003, n. 7/15478, § 1.2; art. 14, reg. reg. Toscana 4 febbraio 2004, n. 7; DGR Veneto 18 giugno 2004, n. 1837, § 5.3, pt. c); DGR Campania 19 dicembre 2004, n. 2104, § 11, pt. 6, che prevede anche le modalità per assicurare la dovuta pubblicizzazione della partecipazione ai colloqui obbligatori da parte dei disoccupati; art. 17, comma 1, DGR Abruzzo 24 febbraio 2006, n. 157; l'art. 16, DGR Molise 30 agosto 2007, n. 1007; DGR Umbria 15 dicembre 2008, n. 1778, all. 2, § 7.

⁴²⁶ DGR Emilia Romagna 5 maggio 2003, n. 810, all. 2; DGR Puglia 4 novembre 2003, n. 1643, all. 2; art. 23, comma 1, lett. a), D.P.Reg. Friuli Venezia Giulia 14 luglio 2006, n. 227; DGR Calabria 14 maggio 2007, n. 266, All. 2.

⁴²⁷ DGR Lazio 31 ottobre 2006, n. 778.

⁴²⁸ La figura del tutore destinato a supportare l'utenza che intenda fruire dei servizi per il lavoro offerti dal sistema regionale è stata oramai istituzionalizzata in alcune Regioni, come si evince dall'art. 27, comma 1, lett. i), l. reg. Liguria n. 30/2008. Ancor prima sul tutore v. DGR Lombardia 23 dicembre 2003, n. 7/15478, § 2.

del programma individualizzato e la conduzione dei successivi colloqui⁴²⁹.

È evidente che questa tempistica potrebbe determinare il superamento dei termini stabiliti dall'art. 3, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 181/2000, poiché il lavoratore potrebbe presentarsi non immediatamente ai servizi per l'impiego e vedersi fissato il colloquio di orientamento magari alla fine del periodo di novanta giorni previsto dalla normativa regionale.

Le Regioni hanno previsto nel dettaglio le modalità di esecuzione del colloquio⁴³⁰, stabilendo che nel corso del primo di questi il Centro per l'impiego accerta e registra le effettive disponibilità del lavoratore; illustra le opportunità offerte dal mercato del lavoro e le concrete possibilità di avvalersi di servizi pubblici e privati per la ricerca attiva del lavoro; prescrive obblighi di rappresentazione⁴³¹; inoltre, presenta finalità, significato e contenuti del colloquio; aggiorna le informazioni contenute nella scheda anagrafica e professionale⁴³²; acquisisce informazioni sulla carriera scolastica e professionale dell'utente; illustra e descrive compiutamente la gamma di servizi previsti in esecuzione del d.lgs. n. 297/2002, in particolare i servizi al momento disponibili presso il Cpi o presso altre strutture competenti della Provincia; rinvia l'utente ai servizi di informazione, preselezione, selezione (servizi di incontro domanda offerta) previsti dalla normativa di riferimento, ovvero ad altri servizi, anche esterni, attivando le specifiche procedure previste (ad es. prenotazione, inserimento dell'esito del colloquio nel fascicolo personale

⁴²⁹ DGR Liguria 11 luglio 2003, n. 811, All. 2, § 1.5.3-1.5.4.

⁴³⁰ Estremamente dettagliate sono le previsioni di cui al *Masterplan* del Friuli Venezia Giulia, adottato con DGR 11 giugno 2009, n. 1330, ove si descrivono le risorse umane, strumentali, temporali poste a disposizione dell'utenza. Ancor prima v. quanto stabilito dalla DGR Liguria 11 luglio 2003, n. 811, All. 2, § 1.6.1. – 1.6.6.

⁴³¹ V. l'art. 17, comma 2, DGR Abruzzo 24 febbraio 2006, n. 157.

⁴³² Su cui v. Corti – Sartori, 2012, 87 ss.

dell'utente, trasmissione dell'esito del colloquio al servizio esterno collegato)⁴³³.

Inoltre, per rendere maggiormente efficienti i meccanismi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, il lavoratore e l'operatore del servizio per l'impiego sottoscrivono, entro e non oltre sessanta giorni dal primo colloquio, un patto di servizio integrato in cui sono riportate le risultanze del colloquio stesso⁴³⁴. Mediante il patto di servizio integrato il lavoratore si impegna a svolgere le azioni concordate nel piano individuale di attività con funzione di orientamento, formazione, riqualficazione professionale, tirocinio e ogni altra iniziativa proposta dal servizio per l'impiego volto a favorire l'integrazione professionale o a migliorare le possibilità di inserimento lavorativo.

Il colloquio individualizzato consente di programmare iniziative di inserimento lavorativo e misure di attivazione, tenendo conto del *background* esperienziale e formativo del singolo utente, ma ciò non esclude la possibilità di individuare situazioni omogenee per le quali i Servizi competenti dovranno disporre azioni mirate, in relazione alla tipologia ed intensità di bisogni occupazionali e di risorse personali, di istruzione, formazione, culturali e sociali dei destinatari sostanzialmente omogenee⁴³⁵.

⁴³³ V. la DGR Basilicata 8 agosto 2008, n. 1332, § 3.3; analogamente v. anche DGR Calabria 14 maggio 2007, n. 266, All. 2, che presenta ulteriori interessanti finalità.

⁴³⁴ Sul patto di servizio v. Garofalo D., 2005a, cap. II, § 5.

⁴³⁵ V. DGR Liguria 11 luglio 2003, n. 811, All. 2, § 1.5.2, che individua tre tipologie di situazioni personali, correlando ad esse tre differenti gruppi di azioni da proporre. La prima comprende le persone, con precedenti esperienze di lavoro o inoccupate, che dispongono di risorse familiari, ambientali e di un buon livello di risorse personali di istruzione e qualificazione, con adeguata capacità di iniziativa autonoma e alta motivazione alla ricerca di lavoro. A favore di costoro si ritengono sufficienti azioni di: informazione, consulenza orientativa, assistenza nella ricerca del lavoro, incontro domanda offerta di lavoro. Il secondo gruppo di utenti annovera le persone inoccupate o con esperienze di lavoro frammentarie o critiche, con modeste risorse familiari e sociali, con risorse limitate di istruzione e qualificazione, difficoltà di iniziativa autonoma e scarsa motivazione alla ricerca di lavoro. Per costoro si rende necessario stabilire un percorso assistito che si basi sul bilancio di competenze e che preveda azioni di assistenza e di sostegno ricorrenti e la

Il colloquio di orientamento è solitamente individuale, ma alcune Regioni, anticipando di qualche anno le innovazioni della riforma Fornero, hanno previsto colloqui per gruppi di utenza con caratteristiche di rilevante omogeneità⁴³⁶.

Importante, poi, appare la figura del tutore dell'utente⁴³⁷, evidentemente mutuata dalla disciplina dell'apprendistato, sebbene a differenza di quest'ultima non siano stabiliti rapporti numerici tra utenza e tutore, col rischio quindi di affidare al tutore un carico di lavoro sproporzionato, vanificandone l'operato.

Dopo la riforma Fornero, ai sensi dell'art. 3, comma 1-bis, lett. a), d.lgs. n. 181/2000, tale colloquio è stato esteso anche ai beneficiari di

disponibilità di adeguate risorse di supporto strumentali e professionali. Infine, ci sono persone, che per il prolungato stato di inoccupazione o disoccupazione o ad esperienze di lavoro insoddisfacenti, associato a difficoltà ambientali, familiari e personali, ad eventi critici nel percorso di socializzazione o nell'esperienza lavorativa sono portatrici di difficoltà notevoli nella ricerca di lavoro. La particolare condizione in cui versa questa fascia di utenza impone l'individuazione di percorsi personalizzati, intensivi e continuativi, mirati sulle specifiche situazioni, che sia adeguato alle particolari caratteristiche di disagio della persona e disponga di risorse professionali multidisciplinari, nonché dell'eventuale supporto di servizi e strutture sociosanitari esterni.

⁴³⁶ Così DGR Emilia Romagna 5 maggio 2003, n. 810, all. 2; DGR Puglia 4 novembre 2003, n. 1643, all. 2; DGR Calabria 14 maggio 2007, n. 266, All. 2, nonché DGR Liguria 11 luglio 2003, n. 811, All. 2, § 1.5.6 e 1.6.6, secondo cui «I Servizi competenti possono organizzare alcune attività e servizi in forme collettive. La dimensione numerica dei partecipanti e la durata delle attività devono essere adeguate allo scopo e alla tipologia dell'attività stessa. Semplici attività informative possono prevedere gruppi numerosi di breve durata. Attività complesse e continuative richiedono il contenimento del numero dei partecipanti in 10-15 persone. Possono essere organizzate attività di orientamento nella forma di esercitazioni di gruppo, nonché gruppi di lavoro per lo scambio reciproco di esperienze ed il mutuo sostegno. Le attività di gruppo devono essere precisamente definite quanto a finalità e caratteristiche e devono comunque essere svolte con la conduzione e la responsabilità di un operatore avente le caratteristiche del tutore o adeguata specializzazione. L'adesione ad attività di gruppo è comunque volontaria». Secondo Pascucci (2012, 465), nel caso del colloquio individuale il legislatore ha posto il *focus* «sull'analisi degli specifici aspetti personali del disoccupato, nel caso delle azioni collettive ci si trova dinanzi ad un'operazione di orientamento destinata a gruppi di disoccupati, non necessariamente appartenenti a categorie omogenee, che si combina con un'azione formativa sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione adeguate al contesto produttivo territoriale. Una formazione, quindi, incentrata sulle tecniche di ricerca dell'occupazione nel contesto specifico che, come tale, dovrà tenere conto delle caratteristiche sociali, economiche e produttive del territorio di riferimento».

⁴³⁷ DGR Liguria 11 luglio 2003, n. 811, All. 2, § 1.5.8, secondo cui «Il tutore è un operatore dotato di particolare competenza ed esperienza individuato dal responsabile del Servizio competente. Il tutore prende in carico ed è responsabile, per tutta la durata del percorso di ricerca attiva del lavoro, del coordinamento degli interventi relativi alle persone affidate per le quali è referente».

ammortizzatori sociali per i quali lo stato di disoccupazione costituisca requisito, a ben guardare già previsto in alcuni provvedimenti regionali⁴³⁸.

La normativa regionale che strutturi l'azione dei servizi per l'impiego, relativamente al c.d. primo colloquio nel modo testè descritto può ritenersi sin da ora conforme a quella statale recante i principi fondamentali in materia, anche con riferimento, quindi, ai nuovi utenti di cui all'art. 3, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 181/2000. Parimenti, le Regioni che prevedono i colloqui di gruppo possono ritenersi ottemperanti alle previsioni della l. n. 92/2012, che li hanno introdotti, sebbene limitatamente ai beneficiari di ammortizzatori sociali per i quali lo stato di disoccupazione costituisca requisito di ammissibilità al trattamento⁴³⁹.

17. I tirocini formativi

17.1. Premessa

Analizzando le misure di politica attiva del lavoro che i servizi per l'impiego devono somministrare all'utenza composta da inoccupati e disoccupati, compresi quelli beneficiari di ammortizzatori sociali, si evince una decisa valorizzazione da parte del legislatore delle classiche

⁴³⁸ V. DGR Veneto 3 agosto 2011, n 1318, all. A.

⁴³⁹ V. DGR Emilia Romagna 5 maggio 2003, n. 810, all. 2; DGR Calabria 14 maggio 2007, n. 266, All. 2, che consentono l'organizzazione di colloqui collettivi per particolari gruppi di utenza con caratteristiche di rilevante omogeneità.

tre misure dell'orientamento, della formazione, riferita anche alla ricerca di occupazione, e dell'inserimento lavorativo.

La valorizzazione di queste misure emerge anche dall'analisi dei criteri direttivi che la l. n. 92/2012 ha aggiunto nella norma delega (nuovamente scaduta) sul riordino dei servizi per l'impiego (art. 4, comma 48)⁴⁴⁰.

Confrontando queste misure di politica attiva del lavoro con gli obiettivi affidati ai tirocini, nelle tre tipologie previste dall'accordo in Conferenza Permanente 24 gennaio 2013, emerge una pressoché totale coincidenza, potendosi concludere che il debito di prestazione gravante sui servizi per l'impiego può essere totalmente e idoneamente assolto attraverso i tirocini⁴⁴¹.

Ipotizzando di dover consigliare il responsabile di un Centro per l'Impiego circa le modalità attraverso cui ottemperare alle previsioni della riforma Fornero, si potrebbe rispondere consigliando l'utilizzo massiccio ed esclusivo dei tirocini, che costituiscono strumento rivolto a soggetti che abbiano già assolto l'obbligo scolastico, finalizzato a realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro e ad agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro e che possono aver luogo nell'ambito di processi formativi (c.d. tirocini curriculari) o nell'ambito di percorsi di inserimento/reinserimento lavorativo (c.d. tirocini non curriculari)⁴⁴².

Il ricorso massivo ai tirocini si giustificerebbe in ragione anche dell'importanza che può assumere lo strumento, in controtendenza, se non proprio in distonia, con l'obiettivo perseguito dalla stessa l. n. 92/2012 di limitare il ricorso a tale strumento, come emerge dalla norma

⁴⁴⁰ Sul punto v. Barbieri – D'Onghia, 2013.

⁴⁴¹ Cfr. Garofalo D., 2013b, § 21.

⁴⁴² Così nota Min. lav. interpello 14 giugno 2013, prot. n. 37/0010941, risposta ad interpello n. 20/2013. Sui tirocini curriculari ed extracurriculari v. Bertagna, 2013.

delega contenuta nell'art. 1, comma 34, ivi prevedendosi nell'ordine: a) la valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo; b) la prevenzione e il contrasto all'uso distorto dei tirocini; c) l'individuazione degli effetti conseguenti all'assenza degli elementi qualificanti del tirocinio; d) il riconoscimento della congrua indennità; e) una pesante sanzione amministrativa (che può arrivare fino a 6.000 euro) in caso di mancata corresponsione dell'indennità; come si vede una norma delega decisamente declinata al negativo.

A sua volta in sede di Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, il 24 gennaio 2013 è stato siglato l'Accordo recante le «Linee guida in materia di tirocini»⁴⁴³, decisamente declinate al positivo, che sono state recepite a loro volta nelle normative regionali o provinciali, più o meno, entro il termine di sei mesi ivi previsto.

17.2. Il quadro europeo

L'obiettivo principale previsto dalla Strategia Europa 2020 (*supra* Cap. I) è quello di conseguire un tasso di occupazione del 75% tra le persone di età compresa tra 20 e 64 anni entro il 2020; a tal fine l'orientamento n. 8 per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione invita gli Stati membri a prendere iniziative «per sostenere i giovani, in particolare quelli disoccupati o non iscritti a corsi d'istruzione o di formazione, (...) per aiutarli a trovare una prima occupazione, esperienza professionale o

⁴⁴³ Cfr. Facello, 2013.

corsi post-universitari e opportunità di formazione, compresi gli stage e a intervenire prontamente quando i giovani restano senza lavoro»⁴⁴⁴.

Inoltre la raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una garanzia per i giovani⁴⁴⁵ (c.d. *Youth Guarantee* – *supra* Cap. I, § 7) raccomanda agli Stati membri di prevedere che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, un proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale e a tal fine è necessario definire dei requisiti essenziali di qualità per i tirocini.

In questo contesto, le istituzioni europee ritengono che i tirocini possano assumere un'importanza fondamentale ai fini della promozione dell'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro in quanto colmano il divario tra le conoscenze teoriche acquisite a scuola e le capacità e le competenze richieste sul posto di lavoro, aumentando in tal modo le possibilità dei giovani di trovare lavoro.

La necessità di affrontare il problema è stata riconosciuta dalla Commissione che già con la principale iniziativa della strategia Europa 2020, «*Youth on the Move*»⁴⁴⁶, varata nel 2010, ha annunciato l'intenzione di proporre un quadro di qualità per i tirocini per tener conto tra l'altro della loro dimensione transnazionale, del ruolo delle parti sociali e degli aspetti connessi alla responsabilità sociale delle imprese. Sulla base di tale impegno gli Stati membri, nelle conclusioni del Consiglio sull'occupazione giovanile del giugno 2011, hanno invitato la

⁴⁴⁴ Dec. 2010/707/UE del Consiglio, del 21 ottobre 2010, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

⁴⁴⁵ Raccomandazione 2013/C/120/01 del Consiglio, del 22 aprile 2013. Per alcune riflessioni sulla raccomandazione cfr. Rosolen, 2014.

⁴⁴⁶ Dec. COM(2010)477 def. del 15 settembre 2010

Commissione a fornire orientamenti sulle condizioni per tirocini di alta qualità sviluppandone un quadro di qualità⁴⁴⁷.

Anche il Parlamento europeo, nel giugno 2012, con la risoluzione denominata «Verso una ripresa fonte di occupazione»⁴⁴⁸, ha chiesto alla Commissione di presentare quanto prima una «proposta per una raccomandazione del Consiglio su un quadro di qualità per i tirocini» e di definire «le norme minime a sostegno dell'offerta e della partecipazione a opportunità di tirocinio di alta qualità».

Sicché con il pacchetto sull'occupazione giovanile, presentato nel dicembre 2012, la Commissione ha avviato una consultazione delle parti sociali su un quadro di qualità per i tirocini che rappresenta ancora oggi un importante punto di riferimento per stabilire un'offerta di tirocini qualitativamente valida, conformemente a quanto auspicato dalla raccomandazione del Consiglio che istituisce una Garanzia per i giovani. Come già accaduto in occasione di altri studi e inchieste, le consultazioni della Commissione⁴⁴⁹ sull'argomento hanno evidenziato, per quanto riguarda i tirocini nell'UE, una serie di problemi riconducibili in particolare a due aspetti e cioè a contenuti di apprendimento insufficienti (ai tirocinanti viene cioè chiesto di svolgere mansioni di basso livello) e alle inadeguate condizioni di lavoro (orari di lavoro lunghi, copertura insufficiente per quanto concerne la salute e la sicurezza o i rischi professionali, retribuzione/indennità nulla o di scarsa entità, status giuridico poco chiaro, durata prolungata, ecc.).

Le parti interessate e consultate hanno, inoltre, fatto notare che una buona parte dei tirocini non retribuiti o scarsamente retribuiti può dar

⁴⁴⁷ Conclusioni del Consiglio 11838/11 «Promuovere l'occupazione giovanile per realizzare gli obiettivi di Europa 2020» del 17 giugno 2011.

⁴⁴⁸ Risoluzione 2012/2647(RSP).

⁴⁴⁹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2012) 407 final del 5 dicembre 2012.

luogo a un problema di parità di accesso e determina anche la tendenza a sostituire lavoratori retribuiti con tirocinanti. Va aggiunto che talvolta ai tirocinanti non viene neppure detto chiaramente se riceveranno una retribuzione o un'indennità, né vengono loro fornite informazioni circa aspetti fondamentali delle condizioni di lavoro, come l'assicurazione per la malattia e per gli infortuni o le ferie annuali.

Quanto alla qualità dei tirocini, si sono osservate negli Stati membri prassi discutibili, senza grandi differenze tra un tipo e l'altro di regolamentazione adottata. I principali problemi in tutti gli Stati membri sono riconducibili a: a) una bassa retribuzione, una scarsa tutela e condizioni poco favorevoli; b) la mancanza di un contenuto di apprendimento di elevata qualità; c) l'utilizzo dei tirocinanti per svolgere mansioni poco qualificate, d) il ricorso a tirocinanti per sostituire il personale regolare.

A fronte della notevole frammentazione attuale del quadro normativo e dell'evidente assenza di criteri qualitativi d'uso generale, è sorta l'esigenza di individuare una definizione comune di tirocinio e dei relativi *standards* minimi al fine di migliorare le condizioni di lavoro e l'innalzamento dei contenuti di apprendimento degli stessi.

A chiusura di questo *iter*, il 4 dicembre 2013 la Commissione ha approvato una proposta di raccomandazione⁴⁵⁰ del Consiglio al fine di individuare un quadro di qualità per tutti i tirocini «nel libero mercato», retribuiti e non, ad eccezione dei tirocini che rientrano in un *curriculum* accademico, in un percorso di istruzione formale o che fanno parte di un corso di formazione professionale o quelli i cui contenuti sono disciplinati dalla legislazione nazionale e il cui completamento costituisce un requisito per ottenere un titolo di studio universitario o per

⁴⁵⁰ COM(2013) 857 final

accedere a una data professione (ad esempio per le professioni di medico, architetto, ecc.).

Per raggiungere questo obiettivo la Commissione ha proposto che nelle legislazioni e prassi nazionali vengano accolti entro la fine del 2014 alcuni principi chiave.

Considerando la prassi europea, che non sempre contempla la presenza di un soggetto promotore abilitato alla attivazione degli *stages*, la proposta di raccomandazione prevede in primo luogo la formalizzazione per iscritto del tirocinio d'intesa anche con il tirocinante che deve contenere l'individuazione precisa degli obiettivi formativi, le condizioni di lavoro, la corresponsione o meno di una retribuzione o di un'indennità al tirocinante da parte del soggetto promotore del tirocinio, i diritti e gli obblighi delle parti in virtù del diritto nazionale e dell'UE applicabile e la durata del tirocinio.

Anche la presenza di un *tutor/supervisore* chiamato a guidare i tirocinanti nell'espletamento dei compiti loro assegnati e a monitorarne i progressi, non è obbligatoria sebbene incoraggiata e auspicata a garanzia della qualità del percorso formativo. Quanto alla durata la proposta di raccomandazione prevede un principio di “durata ragionevole” quantificata, di regola, in sei mesi salvo casi particolari adeguatamente giustificati, nonché il rispetto dei limiti alla durata massima settimanale di lavoro, del riposo giornaliero e settimanale e delle ferie minime. La raccomandazione suggerisce anche termini di preavviso in forma scritta per la interruzione anticipata del tirocinio che devono ammontare a due settimane. Al termine del tirocinio il soggetto ospitante o il promotore devono infine assicurare al tirocinante una lettera di referenze e un certificato relativo alle competenze maturate.

In risposta alla preoccupazione che la mancanza di informazioni può essere una delle cause dei tirocini di qualità scadente sono stati individuati degli obblighi di maggiore trasparenza prevedendo che negli avvisi di posti vacanti per tirocinanti o negli annunci di tirocini i soggetti promotori forniscano informazioni sulle condizioni del tirocinio, in particolare sull'applicabilità o non applicabilità di una retribuzione e/o di un'indennità e della protezione sociale, e che i servizi per l'impiego si conformino a tali obblighi offrendo un idoneo orientamento professionale.

Si raccomanda altresì agli Stati membri di utilizzare i Fondi strutturali e d'investimento europei, ossia il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di sviluppo regionale, nel prossimo periodo di programmazione 2014-2020 e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, se del caso, per aumentare il numero dei tirocini e innalzarne la qualità, anche attraverso partenariati efficaci con tutte le parti interessate

17.3. Il quadro nazionale e la normativa regionale di recepimento

Il legislatore italiano è intervenuto a individuare gli *standards* minimi in materia di tirocini di formazione e di orientamento con l'Accordo del 24 gennaio 2013 in sede di Conferenza Permanente Stato- Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano ancor prima che venisse approvata a livello europeo la proposta di raccomandazione di cui al paragrafo precedente, ma successivamente al richiamato documento «Un quadro di qualità per i tirocini» presentato dalla Commissione il 18 aprile 2012 nell'ambito della comunicazione «Verso una ripresa forte di

occupazione» che viene richiamato nella Premessa delle Linee guida adottate.

Di conseguenza, nel prosieguo della ricerca si verificherà se il legislatore italiano ha previsto una normativa in tema di tirocini formativi e di orientamento ad oggi eurocompatibile (il richiamo ai precitati documenti europei nella Premessa già anticipa le conclusioni di tale ricerca) o se essa necessita di una revisione.

Il problema non è di poco conto, se si considera che nell'Accordo del 24 gennaio 2013 era previsto un termine di sei mesi dalla predetta data entro cui le Regioni e le Province autonome, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, avrebbero dovuto recepire le Linee guida (il termine è scaduto il 24 luglio 2013).

Ne è derivata una proliferazione di discipline regionali⁴⁵¹, diverse ed in concorrenza tra loro, emanate alcune nel rispetto del termine previsto dall'Accordo altre in notevole ritardo (anche se ad oggi risulta che tutte le Regioni abbiano recepito le Linee guida) e che, in alcuni casi, hanno dimostrato l'incapacità delle Regioni di saper gestire il ruolo riconosciuto loro dalla Costituzione⁴⁵².

⁴⁵¹ In ordine cronologico, hanno recepito le Linee guida le seguenti Regioni: Abruzzo (DGR 19 marzo 2012, n. 154); Toscana (l.r. 27 gennaio 2013, n. 3 DPGR 22 marzo 2012, n.11/R); Piemonte (DGR 3 giugno 2013, n. 74-5911); Provincia di Bolzano (DGP 24 giugno 2013, n. 949); Basilicata (DGR 27 giugno 2013, n. 747); Lazio (DGR 18 luglio 2013, n. 199); Emilia Romagna (l.r. 19 luglio 2013, n. 7); Veneto (DGR 23 luglio 2013, n. 1324); Sicilia (DGR 23 luglio 2013, n. 269 e dir. 25 luglio 2013, prot. n. 43881); Calabria (DGR 29 luglio 2013, n. 268 - proposta di recepimento delle Linee guida); Marche (DGR 29 luglio 2013, n. 1134); Molise (l.r. 29 luglio 2013 n.13 e DGR 18 novembre 2013, n. 600); Puglia (l.r. 5 agosto 2013, n. 23); Liguria (DGR 5 agosto 2013, n. 1052 e d.d. 15 ottobre 2013, n. 3968); Provincia di Trento (l.p. 9 agosto 2013, n. 16 e DGP 30 dicembre 2013, n. 2780); Friuli Venezia Giulia (DPR 6 settembre 2013, n. 1562); Umbria (l.r. 17 settembre 2013, n.17 e DGR 2 dicembre 2013, n. 1354); Campania (DGR 22 settembre 2013, n. 243); Sardegna (DGR 23 ottobre 2013, n.44/11); Lombardia (DGR 25 ottobre 2013, n. X/825); Valle d'Aosta (DGR 31 dicembre 2013, n. 2190).

⁴⁵² Si fa riferimento a Corte Cost. 19 dicembre 2012, n. 287, in www.giurcost.it, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 11, d.l. n. 138/2011, per violazione dell'art. 117, comma 4, Cost., nonché all'originario disegno di legge di quella che sarebbe divenuta la Riforma Fornero, presentato al Senato che prevedeva una delega al Governo, d'intesa con la Conferenza permanente

Pertanto come nel gioco delle scatole cinesi, prima di verificare se la normativa nazionale in materia di tirocini sia in linea con quella europea, è opportuno analizzare come le normative regionali abbiano recepito quella nazionale.

È possibile infatti individuare almeno due diverse situazioni di base in ragione della maggiore o minore agibilità dell'istituto: 1) Regioni che hanno recepito le Linee guida in modo completo e per le quali vi è una disposizione regionale di attuazione specifica⁴⁵³; 2) Regioni che hanno recepito le Linee guida in modo incompleto, ovvero si sono dotate di una normativa regionale per l'attivazione dei tirocini, sebbene vada posta dovuta attenzione al contenuto della disciplina transitoria in attesa dell'emanazione di successivi provvedimenti attuativi⁴⁵⁴. Casi particolari riguardano la Provincia autonoma di Bolzano che ha recepito formalmente le Linee guida, ma di fatto se n'è discostata prevedendo una disciplina che può ritenersi autonoma rispetto al contesto nazionale e le Regioni Toscana e Abruzzo le quali già prima dell'adozione dell'Accordo si sono dotate di una normativa completa in materia di

Stato- Regioni, di adottare uno o più decreti legislativi finalizzati ad individuare principi fondamentali e requisiti minimi dei tirocini formativi e di orientamento per garantirne la genuinità. Le Regioni, che hanno paventando l'esautorazione della propria competenza legislativa esclusiva, si sono opposte alla delega *ex art. 76 Cost.* La previsione originaria ha, così, lasciato il campo a quella che ha assegnato 6 mesi al governo e alla regioni per concludere in sede di Conferenza permanente Stato- Regioni un accordo per la definizione di Linee guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento da recepire poi in atti normativi da parte delle singole regioni; sul punto vedi Pascucci, 2013.

⁴⁵³ Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Marche, Lazio, Umbria, Campania, Calabria, Sicilia, Valle d'Aosta, Sardegna, e da ultimo (con l'adozione dei provvedimenti attuativi) la Provincia autonoma di Trento, nonché Liguria, Molise, Basilicata.

⁴⁵⁴ V. il caso della Puglia, che ha previsto un successivo regolamento di Giunta regionale (ad oggi non ancora approvato) da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della l.r. n. 23/2013. Pertanto ad oggi in Puglia non vi sono disposizioni attuative in merito a: 1) obblighi del soggetto promotore, del soggetto ospitante e del tirocinante e le sanzioni per il caso di loro violazione; 2) modalità di rilascio della specifica autorizzazione alla promozione di tirocini prevista per le istituzioni private non aventi scopo di lucro; 3) caratteristiche e i compiti del tutore responsabile didattico-organizzativo e del tutor aziendale; 4) contenuti della convenzione e del progetto formativo; 5) condizione e le modalità per la registrazione del tirocinio nel libretto formativo del cittadino; 6) modalità di informazione, controllo e monitoraggio attraverso le quali le province, per il tramite dei CPI garantiscono il corretto utilizzo dei tirocini.

tirocini, facendo da apripista e da modello a cui il legislatore nazionale si è ispirato nella redazione delle Linee guida, e per le quali si pone la questione se non sia comunque necessaria da parte di queste Regioni una revisione della disciplina che tenga conto nel nuovo quadro regolatorio concordato in Conferenza Stato-Regione.

Il problema relativo alla sorte dei tirocini formativi e di orientamento per le Regioni inadempienti, nonché della normativa da applicare in questi casi⁴⁵⁵, quindi, è stato risolto almeno formalmente, dal momento che tutte le Regioni e le Province autonome hanno recepito nelle propria normativa interna, le Linee guida, anche se, in alcuni casi, in ritardo rispetto al predetto termine di sei mesi previsto dall'Accordo del 24 gennaio 2013.

Ad ogni modo, si ritiene opportuno verificare se esista una sovrapposibilità tra la disciplina introdotta dalle Regioni in materia di tirocini e le Linee guida adottate in sede di Conferenza Permanente, che qualificano il tirocinio come «misura formativa di politica attiva, finalizzata a creare un contatto diretto tra un soggetto ospitante e il tirocinante allo scopo di favorirne l'arricchimento del bagaglio di conoscenze, l'acquisizione di competenze professionali e l'inserimento o il reinserimento lavorativo»⁴⁵⁶ che non costituisce rapporto di lavoro.

Le Linee guida si applicano ai soli tirocini extracurricolari⁴⁵⁷, e cioè ai tirocini formativi e di orientamento⁴⁵⁸, ovvero di

⁴⁵⁵ Sul punto sia consentito il rinvio a Garofalo C., 2013.

⁴⁵⁶ Sul piano definitorio non si rivengono discrasie nelle normative regionali di recepimento delle Linee Guida.

⁴⁵⁷ Solo la Regione Lombardia include i tirocini curriculari nella normativa di recepimento delle Linee guida, prevedendo una base normativa comune con la successiva specificazione di alcuni elementi di dettaglio (v. DGR Lombardia 25 ottobre 2013, X/825, pt. 4.3).

⁴⁵⁸ V. il paragrafo 1 dell'Accordo in Conferenza Permanente prevede che destinatari del tirocinio formativo e di orientamento siano «i soggetti che hanno conseguito un titolo di studio entro e non oltre 12 mesi», senza limitare le tipologie dei titoli di studio che consentono l'ammissibilità al tirocinio (diversamente le Regioni Veneto, Liguria, Piemonte specificano i titoli di studio per l'accesso allo

inserimento/reinserimento al lavoro⁴⁵⁹, nonché di orientamento e formazione o di reinserimento dei disabili⁴⁶⁰ (con esclusione, ovviamente, di tutti gli altri, si pensi a quelli estivi⁴⁶¹, ovvero in favore di extracomunitari), l'Accordo prevede una durata massima del tirocinio differenziata per tipologia, da intendersi comprensiva delle eventuali proroghe⁴⁶², ma non delle sospensioni⁴⁶³, con ovvia agevolazione

strumento). Sul periodo di conseguimento del titolo di studio (entro e non oltre 12 mesi), tutte le Regioni si sono adeguate alla previsione nazionale. In particolare occorre segnalare la scelta effettuata dalla Regione Lombardia che rivolge questa tipologia di tirocinio ai «soggetti che hanno conseguito un titolo di studio entro e non oltre 12 mesi, inoccupati in cerca di occupazione, disoccupati e occupati con contratto di lavoro o collaborazione a tempo ridotto». Tale precisazione potrebbe risultare pleonastica e potrebbe creare confusione tra i tirocini formativi e di orientamento e quelli per l'inserimento e reinserimento lavorativo che vengono disciplinati subito dopo in maniera pressoché analoga. Rileva in ambedue i casi la possibilità accordata di attivare i tirocini anche nei confronti di persone occupate part-time.

⁴⁵⁹ Ai sensi del paragrafo 1 dell'Accordo in Conferenza Permanente i destinatari di questo tipo di tirocinio sono principalmente disoccupati (anche in mobilità), inoccupati e soggetti in cassa integrazione. In merito a questa tipologia di tirocinio, tutte le normative regionali sono conformi alle previsioni delle Linee guida, salvo qualche specificazione terminologica (ad esempio si fa riferimento anche all'ASpI accanto alla mobilità [così Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Molise] o si specifica che la cassa integrazione può essere anche a zero ore [così Marche] o in deroga [così Toscana] o fruita da almeno sei mesi, escludendo invece la CIGO [così Campania] oppure si ammette anche l'attivazione di siffatto tirocinio per gli occupati con contratto di lavoro o collaborazione a tempo ridotto [Lombardia]. Infine la Provincia di Trento e la Regione Liguria nulla specifica in merito.

⁴⁶⁰ Ai sensi del paragrafo 1 dell'Accordo in Conferenza Permanente i destinatari di questo tirocinio (lett.c) sono i disabili di cui all'art. 1, l. n. 68/1999, persone svantaggiate ai sensi della l. n. 381/1991 nonché i richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale. A livello regionale, mentre non vi sono difformità in merito all'inclusione dei soggetti disabili e delle persone svantaggiate, scostamenti si osservano con riferimento ai richiedenti asilo politico e titolari di protezione internazionale; infatti alcune Regioni non li ricomprendono tra i destinatari di questa tipologia di tirocinio in maniera specifica (così Abruzzo, Lombardia). Casi particolari riguardano le Regioni Puglia e Liguria che seppur, formalmente non hanno incluso i soggetti di cui alla lett. c) delle Linee guida tra i destinatari, nelle successive previsioni relative alla durata del tirocinio, né fanno espressa menzione prevedendo una disciplina differenziata; pertanto si ritiene che sia meramente una svista del legislatore regionale e non si possa ipotizzare l'esclusione di questi soggetti tra i destinatari dei tirocini.

⁴⁶¹ Le Regioni Basilicata, Calabria, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sicilia, Provincia autonoma di Trento, Veneto, Sardegna, Aosta e Molise e Umbria includono, diversamente dalla Linee guida nazionali, i tirocini estivi nelle normative di recepimento.

⁴⁶² Infatti, il tirocinio di cui al paragrafo 1, lett. a) (c.d. formativi e di orientamento), non può essere superiore, compreso le eventuali proroghe, a sei mesi (sul punto tutte le Regioni hanno previsto la medesima durata, salvo la Regione Puglia che ha previsto una durata di sei mesi prorogabile di trenta giorni); mentre quello di cui alla successiva lett. b), (inserimento/reinserimento) non può oltrepassare i dodici mesi (alcune Regioni hanno previsto per questi tirocini una durata di sei mesi [così Friuli Venezia Giulia Marche, Piemonte, Veneto, Valle d'Aosta con possibilità di proroga di altri sei mesi, Sardegna che prevede una durata minima di 6 mesi e una massima di 12, l'Abruzzo fa invece riferimento alla precedente disciplina prevista dal d.m. n. 142/1998 che stabiliva una durata di sei mesi per questa tipologia di tirocini], al pari di quelli che abbiano come destinatari i soggetti svantaggiati salvo che non si tratti di disabile, per i quali la durata può arrivare fino a 24 mesi (la quasi totalità

dell'utenza disabile⁴⁶⁴, nulla dicendo in merito ad eventuali limiti minimi di durata, rinvenibili in alcune discipline regionali (e per alcune tipologie di tirocinio) sulla scorta del medesimo principio valido per l'apprendistato⁴⁶⁵. Emerge da una prima analisi, che il legislatore del 2013, rispetto alle previsioni contenute nell'art. 7, lett. b), d.m. n. 142/1998⁴⁶⁶, ha allungato la durata dei tirocini rivolti ai soggetti inoccupati, disoccupati o sospesi, enfatizzando il ruolo di strumento di politica attiva di tale istituto e la sua finalità di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, a discapito della sua *ratio* formativa.

delle Regioni ha previsto la medesima durata senza apportare modifiche. parziali modifiche si rinvencono nella normativa della Regione Puglia che ha previsto la durata di 24 mesi non solo per i disabili ma anche per gli altri soggetti svantaggiati ai sensi della l. n. 381/1991, così anche la Regione Lazio con l'ulteriore possibilità concessa per i soggetti disabili di una proroga di ulteriori dodici mesi; la Regione Friuli Venezia Giulia invece ha previsto una durata di diciotto mesi ad esclusione dei soggetti disabili per i quali si applicano le disposizioni di cui alla DGR n. 217/2006; la Regione Veneto ha invece previsto per i disabili una durata di diciotto mesi elevabili a ventiquattro nel caso di tirocini promossi all'interno delle convenzioni di cui all'art.19 della l. n. 68/1999, e per le persone particolarmente svantaggiate un durata di nove mesi proroghe comprese). Per le Regioni che hanno incluso i tirocini estivi nella normativa di recepimento, la durata è fissata in 3 mesi.

⁴⁶³ La maternità e la malattia lunga, intendendosi per tale quella che si protrae per una durata pari o superiore ad un terzo del tirocinio, danno diritto alla sospensione del tirocinio, ed il periodo in questione non concorre al computo della durata complessiva del tirocinio stesso, secondo i limiti massimi indicati nell'Accordo. Alcune Regioni hanno apportato modifiche alla previsione nazionale: il FVG ha stabilito che il tirocinio si sospende per i periodi di malattia superiori a 20 giorni consecutivi, al di sotto di tale limite quest'ultimi concorrono al computo della durata complessiva; le Marche hanno previsto che si ha sospensione quando il periodo di malattia, maternità o infortunio si protrae per una durata pari o superiore ad $\frac{1}{4}$ del tirocinio (in Lombardia il periodo è fissato in sessanta giorni); l'Umbria include tra le cause di sospensione la chiusura aziendale temporanea (così anche il Molise che parla di chiusura collettiva) per una durata pari o superiore a quindici giorni; l'Emilia Romagna precisa che il periodo di sospensione non concorre al computo della durata complessiva fino a un massimo di sei mesi; il Molise con riferimento unicamente alla malattia stabilisce che essa non deve essere superiore a cinque mesi per sospendere il tirocinio. L'Abruzzo nulla dice in merito, ma bisogna considerare che la normativa regionale è antecedente alle Linee guida, quindi come paventato, occorrerebbe un intervento integrativo.

⁴⁶⁴ Il conseguimento delle finalità proprie dei tirocini può essere, infatti, assicurato anche attraverso misure di agevolazione, ovvero deroghe in materia. di durata e ripetibilità (v. Accordo 24 gennaio 2013, § 2) (n. nota precedente).

⁴⁶⁵ Così le Regioni Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Toscana Veneto e Molise hanno anche previsto per tutti i tirocini una durata minima pari a 2 mesi, mentre la Campania pari a un mese. La Regione Basilicata invece ha previsto anche una durata minima di quattro mesi per i tirocini destinati ai soggetti svantaggiati, di otto mesi per i soggetti disabili; nessuna durata minima è prevista per i tirocini di inserimento o reinserimento.

⁴⁶⁶ L'art. 7, lett. b), d.m. n. 142/1998 prevedeva una durata non superiore a sei mesi per il tirocinio destinato ai lavoratori inoccupati o disoccupati ivi compresi quelli iscritti alle liste di mobilità.

Mentre la disciplina in materia di durata appare inderogabile, salvo che per i disabili, le Regioni hanno margini di azione più ampi in ordine alla scelta dei soggetti promotori dei tirocini in ambito regionale, potendo integrare e modificare l'elenco presente nelle linee guida⁴⁶⁷.

Andrebbe compreso se rientra nelle competenze delle Regioni la possibilità di limitare la promozione di alcune tipologie di tirocinio a determinati soggetti promotori, annoverati nell'Accordo in Conferenza Permanente, come già previsto da alcune Regioni⁴⁶⁸, dovendosi dare risposta affermativa all'interrogativo proprio alla luce del contenuto dell'Accordo medesimo.

Analogo margine di manovra viene previsto per i soggetti ospitanti, generalmente individuati negli enti pubblici o privati, sebbene la Regione possa ulteriormente specificarne caratteristiche soggettive e oggettive⁴⁶⁹.

⁴⁶⁷ L'accordo prevede che i tirocini possano essere attivati rispettivamente da: servizi per l'impiego e agenzie regionali per il lavoro; istituti di istruzione universitaria statali e non statali abilitati al rilascio di titoli accademici; istituzioni scolastiche statali e non statali che rilascino titoli di studio con valore legale; centri pubblici o a partecipazione pubblica di formazione professionale e/o di orientamento, nonché centri operanti in regime di convenzione con la regione o provincia competente, ovvero accreditati; comunità terapeutiche, enti ausiliari e cooperative sociali, purchè iscritti negli specifici albi regionali, ove esistenti; servizi di inserimento lavorativi per disabili, gestiti da enti pubblici delegati dalla regione; istituzioni formative private, non aventi scopo di lucro, diverse da quelle indicate in precedenza, sulla base di una specifica autorizzazione della regione; soggetti autorizzati alla intermediazione dal Ministero del lavoro, ex d.lgs. n. 276/2003. Fruendo della potestà legislativa riconosciuta loro, le Regioni hanno annoverato nelle normative di recepimento ulteriori soggetti promotori rispondendo alle esigenze territoriali. Così sono state indicate anche le Aziende sanitarie locali (vedi la Regione Sicilia, Piemonte, Lazio, Emilia Romagna, Molise, Valle d'Aosta), gli Enti bilaterali (così Abruzzo, Piemonte, Toscana, Molise, Basilicata), associazioni sindacali dei datori di lavoro o dei lavoratori (così Abruzzo, Toscana, Molise) ovvero le Regioni (Umbria, Basilicata), le Province (Piemonte, Provincia di Trento, Sardegna, Molise) e i Comuni (Emilia Romagna). Compiono altresì nell'elenco dei soggetti promotori alcuni organismi specifici (ad esempio i Parchi nazionali e regionali in Basilicata e in Calabria). Di particolare rilevanza è la mancata previsione in alcune normative regionali, diversamente da quanto previsto dalle Linee guida nazionali, dei soggetti autorizzati alla intermediazione ai sensi del d.lgs. n. 276/2003 (così nelle Regioni Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Veneto, Valle d'Aosta e Provincia di Trento).

⁴⁶⁸ Vedi ad esempio le regioni Friuli (art. 6) e Veneto (art. 6) che per ogni soggetto promotore individuano le tipologie di tirocini attivabili.

⁴⁶⁹ Ad esempio sono inclusi tra i soggetti ospitanti anche gli studi professionali, le fondazioni o le associazioni (Regioni Lazio e Calabria, Umbria, Basilicata, Veneto, Valle d'Aosta con l'esclusione

Al fine di evitare un'utilizzazione fraudolenta del tirocinio, ed analogamente a quanto già precedentemente previsto *lato sensu* per l'apprendistato, il soggetto ospitante non può intrattenere con il tirocinante più di un tirocinio, potendo al massimo prorogarne la durata entro i termini massimi previsti; solo per i soggetti svantaggiati nonché per i disabili l'accordo prevede che Regioni e PATB possano derogare ai limiti di durata e prevedere financo la ripetibilità del tirocinio⁴⁷⁰. Invece il soggetto ospitante può realizzare più tirocini per il medesimo profilo professionale, fatti salvi i limiti numerici previsti dall'Accordo⁴⁷¹.

Il divieto di ripetibilità è ovviamente riferito ad uno stesso percorso formativo, dovendosi pertanto ritenere possibile un secondo tirocinio che abbia ad oggetto un percorso formativo diverso⁴⁷².

Nelle more della definizione delle normative regionali, le Linee guida avevano previsto al punto 9 dei limiti numerici per l'attivazione dei tirocini con l'esclusione delle categorie dei disabili e degli svantaggiati, *ex l. n. 381/1991*⁴⁷³, secondo proporzioni non dissimili da quelle già

del lavoro domestico), i liberi professionisti e i piccoli imprenditori senza dipendenti (Regione Liguria).

⁴⁷⁰ Non si rinviene tale previsione nella legislazione della Regione Marche, Sardegna, Basilicata, Valle d'Aosta, Emilia Romagna, Puglia, Piemonte

⁴⁷¹ Così ad esempio la regione Calabria.

⁴⁷² In senso contrario il Friuli ha specificato che il tirocinante non può realizzare più di un tirocinio presso il medesimo soggetto, anche per progetti formativi di diverso contenuto (art. 3); il Veneto che esclude la ripetibilità del tirocinio indipendentemente dal progetto formativo, dalla collocazione temporale e dal profilo professionale, la Puglia che limita l'attivazione del tirocinio anche se relativo a profili professionali diversi e svolti presso unità produttive diverse. In senso conforme la Valle d'Aosta esclude la ripetibilità del tirocinio con il medesimo soggetto ospitante unicamente per lo stesso profilo professionale (e quindi la ammette nel caso in cui venga modificato il percorso formativo). Un caso particolare è previsto per la Sardegna che (accanto alla regola generale di svolgere un solo tirocinio presso il soggetto ospitante) vieta al tirocinante di poter svolgere più di un tirocinio per il medesimo profilo professionale (si deve intendere anche cambiando soggetto ospitante) salvo nell'ipotesi di frequenza inferiore al 60% delle ore previste nel progetto formativo. Nel Lazio si prevede la possibilità per il soggetto ospitante di attivare con il medesimo tirocinante le diverse tipologie di tirocinio e rinnovarle per una sola volta per un periodo complessivo non eccedente i dodici mesi.

⁴⁷³ Al punto 9 dell'Accordo è previsto che le unità produttive con non più di cinque dipendenti a tempo indeterminato possono ospitare un tirocinio; con un numero di dipendenti a tempo indeterminato compreso tra i sei e venti, non più di due tirocinanti contemporaneamente; con ventuno

presenti in alcuni provvedimenti regionali antecedenti⁴⁷⁴, rinviando alla competenza delle Regioni la determinazione del numero dei tirocini attivabile contemporaneamente in proporzione alle dimensioni del soggetto ospitante. Pertanto alcune Regioni si sono uniformate ai limiti previsti dalla normativa nazionale⁴⁷⁵, altre si sono discostate prevedendo criteri differenti⁴⁷⁶ o aggiuntivi⁴⁷⁷. Si riscontra una eterogeneità tra le normative regionali in relazione alla tipologia contrattuale computabile ai fini dell'applicazione dei limiti; infatti le Linee guida calcolano il numero dei tirocinanti da ospitare in relazione al numero dei lavoratori a tempo indeterminato. Le regioni Campania, Puglia, Molise, Basilicata e Sardegna stabiliscono che in casi di aziende stagionali operanti nel settore del turismo, si computano anche i dipendenti a tempo determinato, a condizione che, per ciascun contratto a termine considerato, la durata sia superiore a quella del tirocinio. La Lombardia basa il computo dei limiti numerici su personale e collaboratori,

dipendenti a tempo indeterminato, tirocinanti in misura non superiore al dieci per cento dei suddetti dipendenti contemporaneamente, con arrotondamento all'unità superiore.

⁴⁷⁴ L'art. 5, DGR Veneto 6 marzo 2012, All. A).

⁴⁷⁵ Vedi ad esempio la Provincia di Trento, nonché le Regioni Calabria, Toscana e Sicilia (che nulla prevedono in merito, ma rinviano alle linee guida nazionali per tutto quanto non specificamente disciplinato nella normativa regionale), Emilia Romagna, Puglia, Lombardia, Umbria, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Molise, Valle d'Aosta, Basilicata, Sardegna, Marche.

⁴⁷⁶ La Regione Campania, prevede che i soggetti ospitanti con un numero di dipendenti compreso tra uno e quattro possono attivare un tirocinio; compreso tra cinque e otto, massimo due tirocini; compreso tra nove e dodici, massimo tre tirocini; compreso tra tredici e sedici, massimo quattro tirocini; compreso tra diciassette e venti, massimo cinque tirocini; oltre venti dipendenti un numero di tirocini a partire da sei non superiore al venti per cento dell'organico a tempo indeterminato.

⁴⁷⁷ Ad esempio alcune Regioni hanno riconosciuto la possibilità anche per i soggetti ospitanti senza dipendenti, ivi compresi gli imprenditori e i libero professionisti, operanti in qualsiasi settore di attività ad eccezione del lavoro domestico, di attivare un tirocinio; in questo caso il datore di lavoro deve seguire il tirocinante in modo costante durante l'orario nel quale il tirocinio viene svolto (così prevede la Regione Piemonte); così anche la Regione Lombardia e Umbria (con la specificazione che in questo caso il soggetto ospitante dovrà assicurare il tutoraggio anche attraverso un soggetto esterno in caso di rete d'impresa), Friuli Venezia Giulia, Veneto, Molise, Valle d'Aosta, Basilicata, Sardegna (stabilendo un periodo massimo di sei mesi a condizione che il titolare svolga la propria attività nella sede di svolgimento del tirocinio e garantendo sempre al tirocinante il tutoraggio e il rispetto delle tutele inderogabili previste dalle norme), Marche. In senso difforme la Regione Campania che preclude la possibilità di attivare tirocini ai soggetti ospitanti senza dipendenti a tempo indeterminato ad eccezione dei titolari delle aziende artigiane di artigianato del commercio e dei servizi, ovvero alle piccole imprese in cui siano impiegati in via continuativa soci o collaboratori familiari che possono ospitare un tirocinante.

includendovi i titolari di impresa e coadiuvanti, i liberi professionisti singoli o associati, lavoratori con contratto a tempo indeterminato e determinato o di collaborazione non occasionale, di durata pari almeno a dodici mesi, e soci lavoratori di cooperativa, mentre in Piemonte si computano i dipendenti a tempo indeterminato e determinato superiore a sei mesi, assunti con contratto stagionale di durata non inferiore a tre mesi, nonché i soci e/o i familiari coadiuvanti inseriti nell'impresa. La Calabria include i dipendenti con contratto a tempo determinato di durata non inferiore a ventiquattro mesi, purchè la durata residua del contratto sia pari almeno alla durata prevista per il tirocinio da attivare ed i professionisti soci di studi professionali. La Sardegna ed il Friuli Venezia Giulia escludono esplicitamente dal calcolo della dimensione aziendale del soggetto ospitante gli apprendisti; mentre la Toscana oltre ad escludere gli apprendisti, non computa i tirocinanti assunti a tempo indeterminato nel corso dell'anno ed il tirocinio in cui il tirocinante ha svolto meno del 70% delle presenze previste nel progetto formativo. Diversamente in Umbria si prevede che i soci lavoratori delle cooperative sociali e i lavoratori assunti con contratto di apprendistato siano considerati come lavoratori dipendenti a tempo indeterminato.

Ulteriore condizione per poter ospitare legittimamente tirocini, invero già prevista in alcune discipline regionali precedenti le Linee guida⁴⁷⁸, è il rispetto delle normative in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro⁴⁷⁹, nonché della disciplina sul collocamento mirato dei disabili. Inoltre, analogamente a quanto previsto dalla l. n. 223/1991, si inibisce l'accesso ai tirocini ai datori di lavoro che abbiano proceduto ad effettuare licenziamenti nei 12 mesi precedenti⁴⁸⁰ l'attivazione del

⁴⁷⁸ Ancor prima v. l'art. 4, DGR Veneto 6 marzo 2012, All. A).

⁴⁷⁹ Sul punto v. circ. Min. lav. 9 ottobre 2012 che ha formulato opportuni [chiarimenti sull'equiparazione del tirocinante o stagista alla definizione di lavoratore ai sensi del d.lgs n. 81/2008](#).

⁴⁸⁰ V. la regione Toscana che allunga il termine a 24 mesi.

tirocinio (ad eccezione di quelli disposti per giusta causa e giustificato motivo soggettivo, nonché fatti salvi specifici accordi sindacali con le O.S. più rappresentative), ovvero che abbiano in corso procedure di CIGS o di CIGD⁴⁸¹ (quindi anche ordinaria in deroga) per attività equivalenti a quelle del tirocinio nella stessa unità produttiva⁴⁸².

Il rispetto delle condizioni previste dalle Linee guida si ritiene debba essere attestato dal soggetto ospitante prima dell'avvio del tirocinio mediante dichiarazione di responsabilità da inserire nella convenzione, come già prevedono alcune discipline regionali⁴⁸³.

Con riferimento alle modalità di attivazione del tirocinio, le Linee guida elevano a strumento fondamentale la convenzione di tirocinio siglata tra soggetto promotore ed ospitante, cui accede il progetto formativo, da far sottoscrivere anche al tirocinante (non solo a promotore ed ospitante)⁴⁸⁴ e rimessa all'iniziativa delle Regioni.

⁴⁸¹ Cfr. la Calabria, che non include nella limitazione all'attivazione dei tirocini la CIGS o la CIGD.

⁴⁸² La Regione Piemonte prevede inoltre che nel caso in cui l'impresa abbia proceduto nei sei mesi precedenti ad effettuare licenziamenti collettivi o licenziamenti plurimi individuali o plurimi per giustificato motivo oggettivo, nonché procedure di mobilità per riduzione del personale, essa ha comunque la possibilità di ospitare tirocinanti limitatamente alle aree organizzative (uffici e reparti) ed alle figure professionali non interessate dalla riduzione di personale; anche l'Umbria ha previsto questa limitazione (nei 12 mesi precedenti) e ha stabilito come ulteriore condizione per attivare i tirocini che i soggetti ospitanti devono essere in regola con l'applicazione dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro (prevista altresì dalla Regione Liguria) La Provincia di Trento prevede che non possono essere attivati tirocini presso datori di lavoro che, nei ventiquattro mesi precedenti, abbiano subito contestazioni da parte dell'organo ispettivo relativamente ai tirocini. La Regione Puglia prevede in aggiunta che il soggetto ospitante non deve essere in liquidazione volontaria o sottoposti a procedure concorsuali di cui al d.lgs. n. 6/2003. Il Friuli comprende anche il caso di riduzione di orario connesse a qualsiasi tipo di ammortizzatore sociale, ivi compresi i casi in cui l'orario di lavoro risulti ridotto a seguito della stipulazione di contratti di solidarietà difensiva (da intendersi inclusi sia i casi in cui a seguito della stipulazione di tale accordo venga autorizzato il trattamento di CIGS sia il caso in cui venga concesso il contributo di solidarietà). La Valle d'Aosta riduce il periodo a sei mesi e annovera tra i casi limitativi, l'intervento autorizzato della CIG ordinaria, con esclusione delle situazioni legate alla stagionalità ed agli eventi atmosferici.

⁴⁸³ V. la regione Veneto

⁴⁸⁴ Condivisibile, sebbene assente dalle linee guida, è la previsione di cui all'art. 12, DGR Veneto 23 luglio 2013 n. 1324, All. A), che per il tirocinio di inserimento/reinserimento lavorativo a favore di soggetti in condizione di svantaggio affida al servizio sociale pubblico competente il compito di sottoscrivere a sua volta il progetto o di attestare comunque con idonea dichiarazione di condividere gli elementi del progetto stesso, limitatamente ai soggetti di cui all'art. 22, l. n. 328/2000.

Il margine di manovra regionale in relazione alla strutturazione del progetto formativo non è assoluto, visto che le linee guida ne prevedono la ripartizione in quattro sezioni *standard*⁴⁸⁵: di conseguenza i modelli di progetto formativo sono stati rivisti dalle discipline regionali di recepimento, tenendo conto dei contenuti delle Linee guida⁴⁸⁶. Per contro, la regione dovrebbe avere competenza a strutturare la convenzione di tirocinio in modo autonomo, tenendo conto comunque dei contenuti delle Linee guida. Ad ogni buon conto tutte le normative regionali di recepimento prevedono dei modelli di convenzione e di progetto formativo da utilizzare dai soggetti interessati.

Al tirocinante è garantita l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, oltre che per la responsabilità civile verso i terzi, solitamente a carico del promotore⁴⁸⁷, salvo che i relativi oneri non siano assunti dalle stesse Regioni e dalle Province Autonome⁴⁸⁸; inoltre, si specifica che la copertura assicurativa deve comprendere anche eventuali attività svolte dal tirocinante al di fuori dell'azienda, rientranti nel

⁴⁸⁵ Anagrafica; elementi descrittivi del tirocinio; specifiche del progetto formativo; diritti e doveri delle parti coinvolte nel progetto di tirocinio.

⁴⁸⁶ Ad esempio la Regione Veneto specifica che non sono ammessi progetti formativi (ad eccezione dei tirocini che coinvolgono disabili, soggetti in condizione di svantaggio e categorie particolari di persona svantaggiata) che facciano riferimento ad un profilo professionale elementare, connotato da compiti generici e ripetitivi. La Regione Friuli richiede nel progetto formativo anche l'indicazione del numero dei tirocini attivati nei 18 mesi precedenti. La Regione Puglia specifica che nel caso in cui siano attivati contemporaneamente da un stesso soggetto più tirocini, è necessario allegare alle convenzioni tanti progetti formativi quanto sono i percorsi che si intende avviare.

⁴⁸⁷ Il Veneto stabilisce invece che spetta alla convenzione indicare chi tra il soggetto promotore e il soggetto ospitante deve provvedere ad assicurare il tirocinante assumendo a proprio carico l'onere economico connesso alla copertura assicurativa; mentre la Campania pone l'obbligo in capo al soggetto promotore, così anche la Liguria salvo il caso in cui nella convenzione sia posto il relativo obbligo in capo al soggetto ospitante, nonché la Toscana.

⁴⁸⁸ Così il Piemonte che si prende carico degli oneri connessi alle coperture assicurative, nel caso in cui i tirocini siano finanziariamente sostenuti dalla Regione, nell'ambito delle politiche attive per l'inclusione sociale; la Provincia di Trento nel caso in cui il soggetto promotore sia essa stessa o un altro soggetto accreditato; la Calabria nel caso in cui il tirocinante appartenga ad alcune specifiche categorie che verranno individuate con apposite disposizioni e le Regioni Molise e Valle d'Aosta, Basilicata, Sardegna.

progetto formativo. Le Linee guida individuano altresì i compiti del soggetto promotore⁴⁸⁹ e di quello ospitante⁴⁹⁰.

Al pari di quanto avviene in materia di apprendistato, viene risolto dall'Accordo la gestione e la regolamentazione dei tirocini svolti presso soggetto ospitante multilocalizzato, prevedendosi che il tirocinio sia regolato dalla Regione o PATB nel cui territorio il tirocinio è realizzato, disciplinandosi anche l'eventuale multilocalizzazione pluriregionale, mediante il riconoscimento della regione sede di attivazione del tirocinio quale soggetto competente a regolare tale forma di tirocinio.

In merito alle imprese multilocalizzate la l. n. 99/2013 che ha convertito il d.l. n. 76/2013 ha introdotto una norma relativa a siffatta fattispecie. Il

⁴⁸⁹ Ai sensi del § 9 dell'Accordo 24 gennaio 2013 spettano al soggetto promotore garantire la qualità dell'esperienza di tirocinio e di conseguenza: favorire l'attivazione del tirocinio, supportando il soggetto ospitante e il tirocinante nell'avvio, nella gestione del tirocinio e nella predisposizione del progetto formativo; individuare un tutor, responsabile organizzativo del tirocinio; monitorare l'andamento dell'esperienza, redigendo un rapporto sintetico dell'andamento dei tirocini attivati da inviare alla Regione; attestare risultati conseguiti e competenze acquisite. La Regione FVG invece stabilisce che spetta al soggetto promotore gestire le procedure amministrative tra cui il controllo relativo alla tenuta del registro presenza del tirocinante presso il soggetto ospitante, trasmettere il progetto formativo alla Regione mediante invio telematico, comunicare alla Regione l'avvio e la conclusione del tirocinio, nonché eventuali sospensioni. La Provincia di Trento affida al soggetto promotore ulteriori compiti di sorveglianza quali la segnalazione al soggetto ospitante dell'eventuale mancato rispetto delle attività previste nel progetto formativo e di orientamento; l'interruzione del tirocinio qualora questo non rispetti il progetto sottoscritto ed il soggetto ospitante non abbia adempiuto alla segnalazione ricevuta entro il tempo assegnato e la segnalazione ai servizi ispettivi della Provincia del casi in cui vi siano fondati motivi di ritenere che il tirocinante venga adibito ad attività non previste dal progetto o comunque svolga attività riconducibile ad un rapporto di lavoro. La Regione Marche prevede che il soggetto promotore debba comunicare al soggetto ospitante l'eventuale perdita dei requisiti.

⁴⁹⁰ Ai sensi del § 9 delle linee guida sui tirocini il soggetto ospitante stipula la convenzione con il promotore e definire il progetto formativo in collaborazione con quest'ultimo; designa un tutor che affianchi il tirocinante sul luogo di svolgimento del tirocinio, in grado di poter supportare il primo nell'attività di lavoro/apprendimento; assicura la realizzazione del percorso formativo in modo coerente al progetto; valuta il percorso di tirocinio e attesta le competenze acquisite. La Regione Calabria prevede che il soggetto ospitante deve anche provvedere a mettere a disposizione tutte le attrezzature, le strumentazioni, gli equipaggiamenti idonei e necessari allo svolgimento dell'attività assegnate (così anche le Regioni Valle d'Aosta, Molise, Umbria). La Regione Valle d'Aosta include tra i compiti la realizzazione di un'attività di formazione circa i rischi specifici a cui il tirocinante è esposto (così anche la Regione Umbria e Marche). La Regione Marche prevede che il soggetto ospitante deve comunicare in forma scritta al soggetto promotore tutte le eventuali variazioni inerenti il progetto formativo o l'eventuale cessazione anticipata o proroga del tirocinio e l'eventuale perdita dei requisiti previsti dalla normativa regionale.

comma 5 *ter* dell'art. 2 può ritenersi una norma integrativa delle previsioni contenute nell'Accordo del 24/1/2013 che riguarda i datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più Regioni (c.d. "multilocalizzati"), sancendo che in tali casi, si può fare riferimento alla sola normativa della Regione dove è ubicata la sede legale e con il medesimo criterio si possono accentrare le comunicazioni di cui all'art.1, commi 1180 e ss., l. n. 296/2006.

Il legislatore ha esteso alla materia dei tirocini un principio ormai di carattere generale che per i datori di lavoro multilocalizzati ancora la disciplina applicabile, ovvero gli adempimenti obbligatori al luogo ove si trova la sede legale⁴⁹¹.

Il riferimento alla sola normativa della Regione ove è ubicata la sede legale, nonché al servizio informatico nel cui ambito territoriale è ubicata la sede legale, configura una mera facoltà accordata a questa categoria di datori di lavoro, ed infatti il legislatore utilizza l'espressione "possono", in sintonia con la stessa scelta effettuata in relazione alla disciplina dell'apprendistato⁴⁹².

La scelta del legislatore potrebbe contrastare con il punto *sub* 3) dell'Accordo del 24 gennaio 2013, ove le parti stipulanti hanno convenuto che le Regioni e le Province autonome si sarebbero impegnate a definire, con appositi accordi, disposizioni volte a tenere conto delle

⁴⁹¹ A tal proposito, il Testo Unico sull'apprendistato (d.lgs. n. 167/2011), sulle orme della precedente intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano per il rilancio dell'apprendistato del 27 ottobre 2010, ha riconosciuto ai datori di lavoro dislocati in più contesti regionali la possibilità (e non l'obbligo) di applicare a tutti i propri dipendenti apprendisti, ovunque assunti ed utilizzati sul territorio nazionale, il percorso formativo delineato dalla Regione ove è situata la propria sede legale.

⁴⁹² V. circ. Min. lav. 29 agosto 2013, n. 35, secondo cui la previsione normativa consente di riferirsi ad una sola legislazione regionale attuativa, costituendo «una mera facoltà per i datori di lavoro e non già un obbligo». Di conseguenza, come afferma Rausei (2013, 1), il datore di lavoro può applicare la disciplina della Regione in cui il tirocinio viene attivato, fermo restando l'obbligo per l'azienda di indicare quale disciplina si intende applicare «quantomeno nella documentazione consegnata al tirocinante», permettendo al personale ispettivo di svolgere adeguatamente gli accertamenti avendo un chiaro "riferimento giuridico".

esigenze delle imprese multilocalizzate, anche in deroga alla previsione del paragrafo 9, ultimo periodo, delle Linee guida secondo cui «in relazione alle specifiche caratteristiche dei tirocini, sia in termini di finalità che di modalità organizzative, si ritiene che in caso di soggetto ospitante multilocalizzato e quindi anche di pubblica amministrazione con più sedi territoriali il tirocinio sia regolato dalla normativa della Regione o della Provincia autonoma nel cui territorio il tirocinio è realizzato. Le Regioni e Province Autonome, possono, con appositi accordi, definire disposizioni volte a tener conto delle esigenze delle imprese multilocalizzate, anche in deroga a quanto sopra previsto»⁴⁹³.

Sostanzialmente al possibile accordo tra Regioni si è sostituita una norma di legge che rimette interamente al datore di lavoro la scelta della disciplina alla quale fare riferimento. Invero il criterio individuato nella Linee guida aveva suscitato qualche perplessità in quanto avrebbe potuto

⁴⁹³ In quasi tutte le normative regionali adottate è stato utilizzato come criterio per le imprese multilocalizzate quello della Regione nel cui territorio il tirocinio è realizzato. Si vedano ad esempio gli artt. 2, DGR Piemonte 3 giugno 2013, n.74-5911, All. 1); 4, commi 11 - 13, DGR Lazio 18 luglio 2013 n. 10482, All. "A"); 9, comma 3, DGR Marche 29 luglio 2013, n. 1134, All. "A"); 1, comma 5, l.r. Puglia 5 agosto 2013, n. 23; 1, commi 5 e 6, DGR Liguria 5 agosto 2013, n. 1052, All. "A"); 3, comma 7, dell'allegato alla DGR Friuli 6 settembre 2013, n.1562 (Regolamento per l'attivazione di tirocini ai sensi dell'articolo 63, commi 1 e 2, della l. reg. n. 18/2005). La Regione Lombardia, la cui normativa di recepimento è successiva alla pubblicazione della l. n. 99/2013, ha incluso siffatta previsione nell'articolato relativo alle imprese multilocalizzate statuendo la facoltà per il soggetto ospitante di poter optare per la normativa delle Regione o della Provincia autonoma nel cui territorio il tirocinio è realizzato ovvero quella dove è ubicata la sede legale. Contraddittoria è la normativa della Regione Umbria (DGR n. 1354/2013), anch'essa emanata successivamente alla l. n. 99/2013 che stabilisce per le imprese multilocalizzate l'applicazione della normativa della Regione sede di attivazione del tirocinio, "salvo quanto previsto dalla l. n. 99/2013". Tuttavia successivamente si stabilisce che se il tirocinio è promosso in Umbria ma lo svolgimento dell'attività formativa avviene esclusivamente in un'altra Regione la normativa di riferimento è quella della Regione nella quale si svolge il tirocinio; così come se il tirocinio è promosso in altra Regione ma si svolge nel territorio della Regione Umbria si applica la disciplina di quest'ultima. Orbene pur se si fa salvo il criterio previsto dalla legge della sede legale (che costituisce un mero richiamo formale), la Regione Umbria ha già optato per il criterio previsto originariamente dalle Linee guida. La Regione Sardegna non ha previsto nulla in merito alla normativa da applicare alle imprese multilocalizzate, tuttavia nella previsione relativa all'obbligo di comunicazione obbligatoria, nel caso di datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più Regioni, si fa riferimento al criterio della sede legale.

comportare ingiustificate disparità di trattamento tra i tirocinanti di una impresa multilocalizzata⁴⁹⁴.

Il criterio legale evita tale rischio, ma ingenera il rischio contrario e cioè che all'interno di una Regione possano convivere tirocinanti destinatari di discipline diversificate solo perché alcuni di essi vengono ospitati da un datore di lavoro multilocalizzato.

Il contrasto tra la previsione dell'Accordo quadro e quella introdotto dalla legge di conversione del d.l. n. 76/2013 potrebbe involgere una questione di legittimità costituzionale per contrasto del suddetto comma 5 *ter* con l'art. 117, comma 4, Cost.

Invero quest'ultima evenienza può escludersi essendo errata la premessa, e cioè che il criterio legale abbia soppiantato quello previsto nell'Accordo quadro; si è dell'opinione viceversa che il criterio legale si affianchi, e quindi concorra, con l'altro; alle Regioni rimane tuttora la competenza a definire con appositi accordi disposizioni che tengano conto delle esigenze delle imprese multilocalizzate anche in deroga al principio di carattere generale della sede di svolgimento del tirocinio. Spetterà poi al datore di lavoro ospitante scegliere ("possono") quale criterio utilizzare; inoltre il criterio legale ha un chiara funzione sussidiaria fintanto che gli "appositi accordi" previsti nelle Linee guida vengano adottati. Pertanto un profilo di legittimità costituzionale si porrebbe solo nel caso in cui il criterio legale venga interpretato come ablativo della competenza delle Regioni, il che sulla base del dato letterale della norma appare arduo sostenere.

Interessante appare la regolamentazione della *tutorship*, essendo due i *tutor* operanti nell'ambito del rapporto di tirocinio⁴⁹⁵: il primo viene

⁴⁹⁴ Tuttobene, 2013.

nominato dal soggetto promotore (il c.d. tutor didattico – organizzativo)⁴⁹⁶; il secondo dal soggetto ospitante (il c.d. tutor aziendale)⁴⁹⁷. Si tratta di figure professionali caratterizzate da funzioni distinte, sebbene destinate ad operare talvolta in modo sinergico e collaborativo, riconoscendosi al *tutor* del soggetto ospitante un ruolo più delicato, come si evince dal fatto che solo per quest’ultimo l’Accordo in Conferenza Permanente prevede un preciso (e implicitamente inderogabile) rapporto numerico rispetto ai tirocinanti ospitati, potendo il *tutor* accompagnare al massimo tre tirocinanti⁴⁹⁸. Per converso, in assenza di diversa disciplina regionale, il tutor del soggetto promotore potrebbe seguire anche molti (forse troppi) tirocinanti, col rischio di veder frustrate le finalità assegnate all’istituto.

Infatti, tra i compiti del *tutor* del soggetto promotore si prevede che questi concorra alla redazione dell’attestazione finale del tirocinio sulla base degli elementi forniti dal soggetto ospitante, rimettendosi direttamente al soggetto promotore il rilascio dell’attestazione dei risultati conseguiti. Un carico di lavoro eccessivo del *tutor* del soggetto promotore potrebbe determinare una valutazione falsata dei risultati raggiunti o un *feedback* lacunoso e stereotipato, rischio che andrebbe evitato, specie se l’esperienza formativa debba essere annotata sul

⁴⁹⁵ Manca qualsiasi riferimento alla *tutorship* nella legislazione della Sicilia, mentre in quella della Puglia si rinvia ad un successivo regolamento di Giunta regionale non ancora adottato.

⁴⁹⁶ La Valle d’Aosta pone in capo al tutor didattico il compito effettuare le necessarie visite in loco finalizzate a monitorare l’andamento del tirocinio e di verificare la regolarità del registro presente, firmato dal tirocinante e dal *tutor* del soggetto ospitante. La Liguria specifica che il *tutor* didattico deve essere scelto tra soggetti in possesso del diploma di laurea ovvero di diploma di istruzione secondaria superiore.

⁴⁹⁷ La Campania puntualizza che il tutor aziendale, oltre ad essere lo stesso datore di lavoro, può essere un suo lavoratore dipendente con contratto a tempo indeterminato, o a tempo determinato della durata di almeno dodici mesi, oppure un socio lavoratore. Nel caso in cui si tratti di aziende artigiane o piccole imprese, senza dipendenti, il tutor del tirocinante è il titolare dell’azienda oppure il socio o il collaboratore familiare che ne svolge l’attività prevalente. Altresì si prevede che in caso di assenza prolungata del tutor aziendale, il soggetto ospitante è tenuto ad individuare un sostituto dotato di requisiti analoghi a quelli del tutore sostituito.

⁴⁹⁸ Tale previsione manca nella normativa delle Regioni Veneto, Umbria, Liguria, Provincia di Trento; invece la Regione Toscana stabilisce che il soggetto ospitante nomina un tutore per ogni tirocinante.

libretto formativo del cittadino e se il parametro di riferimento consisterà nel repertorio nazionale o regionale delle professioni di cui all'art. 4, comma 67, l. n. 92/2012⁴⁹⁹.

La spendibilità dell'esperienza del tirocinio, poi, è vincolata ad un periodo minimo di partecipazione del tirocinante a questa misura di politica attiva, individuata dalle linee guida nel 70% della durata prevista dal progetto formativo, secondo un principio da ritenere inderogabile da parte delle Regioni⁵⁰⁰.

Parimenti inderogabile, per la sua natura di strumento antielusivo, è la misura "congrua" dell'indennità di partecipazione prevista dall'Accordo in Conferenza Permanente e ivi fissata in 300 euro lordi mensili, da non erogare in favore dei tirocinanti percettori di strumenti di sostegno al reddito, vietandosi il cumulo del trattamento all'indennità di tirocinio⁵⁰¹. Ovviamente, l'inderogabilità è da intendersi *in peius*; infatti alcune Regioni hanno incrementato l'ammontare della indennità intervenendo con previsioni *in melius* che, però, potrebbero rendere poco appetibile la misura di attivazione, i cui costi restano comunque ben al di sotto dell'apprendistato⁵⁰². Ad ogni modo un intervento al rialzo dell'indennità

⁴⁹⁹ Sul punto v. Muratorio, 2013, 45.

⁵⁰⁰ Pertanto si ritiene trovi applicazione anche nel caso in cui manchi una specifica previsione nelle normative regionali di recepimento (ad esempio nelle Regione Veneto, Sicilia, Campania, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Umbria). La Regione Molise e la Provincia di Trento elevano il periodo minimo di partecipazione all'80%, mentre le Regioni Piemonte e Marche al 75%.

⁵⁰¹ La Basilicata per ovviare al divieto stabilisce che nel caso di lavoratori sospesi o percettori di forme di sostegno al reddito, l'indennità non viene corrisposta, ma al tirocinante viene riconosciuto esclusivamente un rimborso spese di ammontare non inferiore a 250 euro al mese, salvo concordare un importo superiore.

⁵⁰² Cfr. Rausei (2013, 3), che evidenzia come «in Abruzzo e Piemonte al tirocinante spettano almeno 600 euro mensili, in Toscana e Friuli Venezia Giulia 500 euro, in Emilia Romagna, Puglia e Basilicata 450 euro, in Calabria, Campania, Lazio e Liguria 400 euro, in Lombardia, Veneto e Sardegna 400 euro o, in alternativa, 300 euro con buoni pasto, nelle Marche 350 euro; Umbria e Sicilia i 300 euro previsti dalle linee-guida del 24 gennaio 2013». Inoltre, l'Autore evidenzia che in alcune realtà regionali il compenso è parametrato anche all'impegno in termini di ore lavorate (ad esempio in Piemonte i tirocini dovranno essere pagati almeno 300 euro per un massimo di 20 ore settimanali, aumentato proporzionalmente fino ad un minimo di 600 euro mensili nel caso di 40 ore settimanali; in Friuli Venezia Giulia dovranno essere corrisposti almeno 300 euro per un impegno di almeno 20 ore e

potrebbe essere accompagnato ad un incentivo regionale o provinciale in favore delle imprese ospitanti, giusta la previsione contenuta nel punto 12⁵⁰³. Invero, un ritocco migliorativo dell'indennità per i tirocinanti potrebbe scoraggiare il rischio di attingere al tirocinio per sostituire personale regolare (specie apprendisti) con i tirocinanti, in ragione del ridotto costo di impiego, rischio che ha indotto la Commissione europea ad includere l'Italia fra i Paesi nei quali «i tirocini e le esperienze pratiche di lavoro vengono sempre più considerati strumenti chiave per aiutare i giovani disoccupati o i giovani neolaureati ad accedere al mondo del lavoro», ma soltanto fra quelli (appunto) in cui «il rischio della sostituzione di personale regolare con tirocinanti è maggiore» in ragione della disoccupazione elevata e delle condizioni del mercato del

almeno 500 euro per un impegno fino a 40 ore settimanali; in Umbria l'indennità è pari a 300 euro per un impegno minimo settimanale di 20 ore fino ad un massimo di 24 ore ed è elevata a 400 euro se si superano le 25 ore settimanali; in Valle d'Aosta è corrisposta un'indennità minima di 450 euro e non superiore a 600 euro determinata in proporzione all'impiego del tirocinante presso l'azienda ospitante, nel caso di tirocinanti disabili o in condizioni di svantaggio l'indennità è corrisposta fino a 5 euro/ora con un'indennità mensile non inferiore a 300 euro) ovvero alla partecipazione effettiva (nel Lazio l'indennità viene erogata per intero a fronte di una partecipazione minima ai tirocini del 70% su base mensile e, se inferiore, in modo proporzionale; in Lombardia l'indennità decresce da 400 a 300 euro in caso di impegno giornaliero che non superi le 4 ore; in Veneto l'indennità è ridotta del 50% a fronte di un impegno orario mensile fino a 80 ore) ovvero per tipologia di tirocinio (nel Molise è prevista per i tirocini di inserimento/reinserimento un'indennità pari a 400 euro per 20 ore settimanali che aumenta proporzionalmente in relazione all'impegno del tirocinante fino ad un massimo di 30 ore settimanali con un'indennità di 600 euro; per le altre tipologie di tirocini l'importo mensile è pari a 300 euro per 20 ore settimanali, aumentato proporzionalmente in relazione all'impegno del tirocinante fino ad un massimo di 30 ore con un'indennità di 450 euro). Caso peculiare è rappresentato dalla Provincia autonoma di Trento la quale esclude nel tirocinio la retribuzione, anche se il soggetto ospitante e il soggetto promotore possono erogare al tirocinante una borsa di tirocinio secondo le modalità indicate nella convenzione.

⁵⁰³ Così la Puglia che oltre stanziare un contributo a parziale copertura dell'obbligo di corrispondere l'indennità di partecipazione, prevede forme di incentivo in favore dei soggetti ospitanti che a conclusione del percorso formativo, assumano il tirocinante con contratto di lavoro a tempo indeterminato, anche nelle forme dell'apprendistato. Stesse previsioni si rivengono nelle legislazioni della Regioni Piemonte e Umbria (dove la copertura finanziaria dell'indennità può essere prevista solo da soggetti promotori pubblici), Molise, Valle d'Aosta; mentre le Regioni Marche, Calabria, Liguria, Emilia Romagna, Campania, Sardegna; Abruzzo (che concede sostegni economici ai costi della formazione del tutor), Lazio prevedono unicamente misure di sostegno o agevolazione nonché eventuali circostanziate deroghe in materia di corresponsione e di ammontare dell'indennità al fine di garantire l'inclusione. La Regione Basilicata ammette l'erogazione di incentivi all'assunzione a tempo indeterminato, ma nel caso di tirocini formativi e di orientamento o estivi di orientamento, l'agevolazione può riguardare esclusivamente i giovani di età compresa tra i 18 e i 32 anni.

lavoro «sfavorevoli per i giovani»⁵⁰⁴. L'alternativa per evitare torsioni patologiche della fattispecie potrebbe essere rappresentata dal ricorso all'istituto della certificazione, ipotizzato dalla dottrina⁵⁰⁵.

Inoltre, sempre per i soggetti di cui alla lett. c) sono consentite deroghe in materia sia di corresponsione sia di ammontare dell'indennità⁵⁰⁶.

Giova altresì segnalare che, pur riconducendosi l'indennità a redditi assimilati a lavoro dipendente, la non configurazione del tirocinio quale attività lavorativa determina il mantenimento dello stato di disoccupazione.

In relazione alle misure incentivanti, giova menzionare la previsione della legislazione abruzzese, precedente l'emanazione delle Linee guida, di un sistema premiante al fine di stimolare l'attivazione e la gestione dei tirocini presso soggetti ospitanti che garantiscono un'esperienza formativa efficace, nonché una conoscenza diretta del mondo del lavoro che comprende delle misure incentivanti erogate secondo determinati indicatori quali: a) l'indice di trasformazione in contratto di lavoro (di almeno il 25% dei tirocini attivati, attribuendo maggior punteggio alle assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato o determinato per almeno 12 mesi, con una maggiorazione nel caso di assunzioni di soggetti svantaggiati ex Reg. Ce n.800/2008, donne e disabili); b) indice di impatto occupazionale; c) formazione del tutor aziendale (maggiore punteggio è dato se il tutor aziendale viene formato gratuitamente con un

⁵⁰⁴ Cfr. Rauseri, 2013, 3, che attinge al documento di lavoro dei Servizi della Commissione europea *Un quadro di qualità per i tirocini*, che accompagna il documento *Verso una ripresa forte di occupazione*, COM (2012) 173 del 18 aprile 2012.

⁵⁰⁵ Tiraboschi, 2013.

⁵⁰⁶ Così le Regioni Piemonte e Umbria Molise, Valle d'Aosta. La Regione Lazio prevede in caso di tirocini formativi e di orientamento e di tirocinanti disabili, la corresponsione di un'indennità pari all'importo minimo di 400 euro, eventualmente integrabile da parte di altri soggetti, tra quelli promotori o ospitanti. La Regione Valle d'Aosta invece statuisce che nel caso di tirocinanti disabili o in condizioni di svantaggio l'indennità è corrisposta in base all'impiego effettivo fino a 5 euro/ora con un'indennità mensile non inferiore a 300 euro.

corso intensivo di almeno 8 ore); d) formazione del tirocinante (vengono premiati i soggetti ospitanti che danno dimostrazione di aver formato gratuitamente i tirocinanti con un corso intensivo di almeno dodici ore in materia di normativa sul tirocinio o in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro); e) soggetti svantaggiati ex Reg. Ce n. 800/2008, donne e disabili; f) rimborso spese; g) conciliazione tra tempi di vita e di lavoro.

L'obbligo di erogare l'indennità di partecipazione pone problemi di reale utilizzazione del tirocinio nell'ambito delle Pubbliche Amministrazioni, in ragione delle clausole di invarianza finanziaria, che impongono alla P.A. - soggetto ospitante di attivare i tirocini previa copertura di spesa. L'unica forma di agevolazione per i tirocini presso le P.A. è la previsione di una forma di indennizzo forfettario da erogare al tirocinante⁵⁰⁷, di entità presumibilmente minore rispetto a quella che quest'ultimo otterrebbe come somma di tutte le indennità mensili⁵⁰⁸.

Consapevole del menzionato problema, il d.l. n. 76/2013, al fine di consentire la corresponsione dell' indennità per la partecipazione ai tirocini formativi e di orientamento, ha previsto, all'art. 2 comma 6, in via sperimentale per gli anni 2013, 2014 e 2015, l'istituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un fondo con dotazione di 2 milioni di euro annui per ciascuno degli anni ivi indicati, nel caso in cui il soggetto ospitato sia un'Amministrazione dello Stato (anche ad ordinamento autonomo), e che per comprovate ragioni, non sia in grado di far fronte al relativo onere attingendo ai fondi già destinati alle esigenze formative all'uopo previsti.

Entro 60 giorni dall'entrata in vigore della predetta disposizione, con D.P.C.M., su proposta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e

⁵⁰⁷ Così la Regione Lombardia che prevede un'indennità forfettaria di 300 euro mensili

⁵⁰⁸ Sui tirocini nelle p.a. v. Olivieri L., 2013.

del Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, si sarebbero dovute adottare le modalità attuative del comma 6 (art. 2, comma 7).

Sul fronte del monitoraggio e controllo dei tirocini, le Linee guida stabiliscono che le amministrazioni titolari devono promuovere un sistema di verifica dei requisiti di accesso dei tirocinanti, per il monitoraggio *in itinere* del percorso e per le verifiche *ex post* degli eventuali inserimenti lavorativi post tirocinio. A tal fine la normativa nazionale prevede, onde prevenire il lavoro irregolare, che tutte le tipologie di tirocinio ad esclusione di quello curriculare, devono essere sottoposte all'obbligo di preventiva comunicazione al servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro (queste comunicazioni sono accentrate, come visto, nella Regione dove è ubicata la sede legale del soggetto ospitante in caso di imprese multilocalizzate).

Le Regioni di rimando, adeguandosi alle prescrizioni nazionali, si sono dotate nelle normative di recepimento di un sistema di monitoraggio dei tirocini per la verifica della genuinità degli stessi.

In particolare l'Abruzzo ha previsto un sistema articolato in tre fasi, strumentale al sistema premiante *supra* descritto per l'accesso ai contributi ed alle agevolazioni regionali: una prima fase iniziale di rilevazione delle aspettative del tirocinante, una successiva valutazione intermedia sulle competenze sviluppate e sulle criticità riscontrata legate agli aspetti organizzativi, alla strumentazione a disposizione, alle regole aziendali e alle relazioni di lavoro ed infine una terza finale volta a definire l'adeguatezza della formazione, le competenze acquisite e il grado di soddisfazione del tirocinante. Accanto al monitoraggio la Regione conduce un'analisi sull'impatto occupazionale dello strumento, attraverso l'obbligo per il soggetto ospitante di comunicare al Centro per

l'Impiego territorialmente competente il nominativo del tirocinante eventualmente assunto, unitamente alla tipologia contrattuale scelte; infine viene pubblicata annualmente una relazione sui tirocini realizzati sul territorio.

Similmente le Regioni Campania, Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana⁵⁰⁹, Umbria suddividono la procedura di monitoraggio in più fasi (iniziale, in itinere, *ex post*) controllando la coerenza delle attività svolte dal tirocinante con il piano formativo individuato; nonché pubblicano annualmente un rapporto di analisi sull'utilizzazione dei tirocini. Le Regioni Calabria, Basilicata e Veneto si limitano a promuovere il monitoraggio e l'analisi delle comunicazioni obbligatorie con particolare riferimento agli sbocchi occupazionali dei tirocinanti, anche al fine di valutare l'efficacia del tirocinio come strumento di politica attiva del lavoro, ma non disciplinano nello specifico le varie fasi della procedura⁵¹⁰. Le Regioni Molise, Valle d'Aosta, e Sardegna si limitano a ritrascrivere le disposizioni dettate dalle Linee guida. La Puglia rinvia al successivo regolamento di Giunta regionale, non ancora adottato, la definizione delle modalità di controllo e monitoraggio attraverso le quali, le Province, per il tramite dei Centri per l'Impiego, garantiscono il corretto utilizzo dei tirocini.

Indubbiamente dall'analisi della normativa in tema di monitoraggio non emerge una chiara predilezione per gli accertamenti sull'efficacia formativa dei percorsi, ma piuttosto un interesse rivolto alla misurazione del contributo occupazionale fornito dallo strumento, con evidente

⁵⁰⁹ La Regione Toscana affida ai Centri per l'Impiego il compito di effettuare l'attività di controllo attraverso l'acquisizione delle informazioni nei confronti dei potenziali utenti riguardo la possibilità di effettuare un tirocinio, la verifica del rispetto degli obblighi da parte dei soggetti coinvolti, il monitoraggio dei tirocini attivati nell'anno solare precedente al fine di valutare l'efficacia in termini occupazionali, la trasmissione alla Regione delle risultanze dell'attività di controllo.

⁵¹⁰ Così anche le Regioni Friuli Venezia Giulia, Liguria, Sicilia,

ripercussioni sulla immagine del tirocinio come figura prettamente formativa⁵¹¹.

Dal punto di vista sanzionatorio, le Linee guida prevedono che, a far data dalla entrata in vigore delle regolamentazioni regionali, ai sensi anche della l. n. 92/2012, se il tirocinio non risulta conforme alla nuova disciplina (regionale e nazionale), il personale ispettivo procede alla riqualificazione del rapporto come di natura subordinata, con relativa applicazione delle sanzioni amministrative applicabili in tali ipotesi, disponendo altresì il recupero dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi. Se invece non viene corrisposta l'indennità di partecipazione, si applica una sanzione amministrativa il cui ammontare è proporzionato alla gravità dell'illecito commesso, in misura variabile da un minimo di 1000 euro ad un massimo di 6.000 euro, oltre l'applicazione nelle previsioni generali in materia di sanzioni amministrative di cui alla l. n. 686/1981. Nel rispetto della disciplina nazionale le Regioni possono prevedere apposite norme riguardo i casi di inadempienza da parte dei soggetti promotori. Nella maggior parte dei casi le Regioni hanno previsto, oltre l'applicazione della disciplina appena richiamata, ulteriori previsioni sanzionatorie in capo sia ai soggetti ospitanti (ad esempio la sospensione dalla possibilità di realizzare nuovi tirocini per un determinato periodo o la revoca dei contributi o incentivi concessi dalla Regione) che ai soggetti promotori (che incidono sulla procedura di accreditamento)⁵¹².

⁵¹¹ Cfr. Vergari, 2013, 462.

⁵¹² Così la Regione Lazio prevede la sospensione sia per il soggetto ospitante sia per il soggetto promotore della possibilità di realizzare tirocini per 24 mesi (la Regione Emilia Romagna riduce questo periodo a 12 mesi in caso di mancato rispetto della convenzione o del progetto formativo); così anche il Molise (per un periodo di 12 mesi) per tutti i casi di irregolarità e inadempimento; la Sardegna prevede unicamente per il soggetto ospitante la preclusione dell'attivazione di tirocini per il periodo di un anno dall'accertamento oltre il rimborso delle quote eventualmente corrisposte dalla Regione o dal soggetto promotore, in caso di violazione degli obblighi su di esso incombenti (così anche l'Emilia Romagna, l'Umbria, la Toscana, l'Abruzzo che eleva il periodo a 24 mesi, le Marche

Costituisce, infine, evidente deroga alla disciplina testè illustrata quella relativa ai tirocini non curriculari transnazionali, nonché a quelli svolti presso le ambasciate italiane all'estero. Infatti, come evidenziato dal Ministero del lavoro, quanto ai primi il principio di territorialità non può che determinare l'applicazione della normativa del Paese estero dove viene realizzato il tirocinio stesso, salva la presenza di specifiche convenzioni tra l'Italia e il Paese di riferimento; quanto alla seconda ipotesi, la territorialità delle nostre ambasciate induce a ritenere applicabile solo la disciplina nazionale (art. 18, l. n. 196/1997 e d.m. n. 142/1998), non essendo rintracciabile alcuna disciplina regionale applicabile⁵¹³.

Un'analisi separata, almeno per le peculiarità rispetto alle altre Regioni, deve essere svolta sulla normativa in materia di tirocini emanata dalla Provincia autonoma di Bolzano con la DGP n. 949/2013, che seppur adottata entro i termini previsti dall'Accordo sancito in Conferenza Permanente, di fatto non recepisce i contenuti delle Linee guida ivi adottate, ma, come anticipato, se ne discosta molto. Infatti la Provincia autonoma seppur promuove l'attivazione di quattro tipologie di tirocinio, solo due di esse sono regolate dalla delibera *supra* richiamata, ovvero i tirocini per agevolare l'orientamento e lo sviluppo delle competenze professionali e i tirocini per l'inserimento o il reinserimento di persone svantaggiate sul mercato del lavoro, e ne prevede una disciplina differente contenuta in due allegati separati.

per un periodo di 18 mesi); la Puglia stabilisce che il mancato rispetto delle disposizioni in materia di tirocini determina l'esclusione del soggetto ospitante dalla partecipazione a bandi per l'assegnazione di contributi per i cinque anni successiva all'accertamento della violazione, nonché la revoca dei finanziamenti erogati in suo favore; la Regione Campania statuisce che se le irregolarità o le inadempienze sono riconducibili in maniera significativa a singoli soggetti promotori per i quali è previsto l'accreditamento, vengono riconosciuti dei punti di penalità previsti dal sistema regionale di accreditamento (così anche la Lombardia).

⁵¹³ V. risposta ad interpello n. 20/2013, cit.

Il tirocinio di orientamento e formazione non è destinato a persone che hanno conseguito da almeno dodici mesi un titolo di studio, ma a persone ricondotte nella categoria dello svantaggio sociale (persone con disabilità fisica e mentale, alcolisti, tossicodipendenti, soggetti in trattamenti psichiatrico, condannati e profughi) o con riferimento al mercato del lavoro (inoccupati o disoccupati da più di quattro mesi o meno in caso di estremo disagio occupazionale, persone con più di ventisei anni che devono riqualificarsi o reinserirsi) o ancora giovani che abbiano abbandonato la scuola del secondo ciclo di istruzione e formazione. I destinatari dei tirocini di inserimento e reinserimento sono invece persone che hanno compiuto quindici anni e che versano in una situazione di svantaggio ai sensi della normativa vigente (art. 2 del Reg. Ce. n. 2204/2002, art. 4 l. n. 381/1991, art. 2, comma 1, lett. k, d.lgs. n. 276/2003). Non si comprende il richiamo al Reg. Ce n. 2204/2002 abrogato e sostituito dal Reg. Ce. n. 800/2008 di cui la Provincia autonoma non ha tenuto conto; inoltre criticità emergono dalla sovrapposibilità dei soggetti destinatari delle due tipologie di tirocinio testè menzionate.

Si prevede una durata massima di 500 ore per i tirocini di orientamento e formazione con la possibilità di rinnovo per non più di due volte e di un periodo da 1 a 24 mesi per i tirocini di inserimento o reinserimento in relazione alla situazione di svantaggio. Mentre i soggetti promotori sono unicamente l'Area Formazione Professionale per i tirocini di formazione e orientamento e i Centri di mediazione della Ripartizione Lavoro per i tirocini di inserimento e reinserimento. Peculiarità si riscontrano anche con riferimento all'indennità di partecipazione, definita "assegno di frequenza" per i tirocini di formazione e orientamento, riconosciuta ai tirocinanti che hanno maturato almeno 40 ore di effettiva presenza nella struttura ospitante e corrispondente a 3 euro/ora per i minori di 18 anni e

a 4 euro/ora per i maggiorenni. È prevista la maggiorazione di 1 euro se la sede del tirocinio si trova fuori del comune di residenza o di domicilio; mentre per i tirocini di inserimento o reinserimento è prevista l'erogazione di una "borsa lavoro" di almeno 400 euro.

17.4 Osservazioni conclusive

Dopo aver analizzato la normativa in materia di tirocini, dal punto di vista europeo, nazionale e regionale, emerge un comune denominatore tra i vari livelli normativi, e cioè la volontà di rilanciare il tirocinio come strumento di politica attiva del lavoro, valorizzando maggiormente la sua capacità di collocare o ricollocare nel mercato del lavoro soggetti inoccupati o disoccupati, piuttosto che la sua originaria vocazione formativa.

In linea di principio si può affermare che la disciplina italiana sia conforme, alle raccomandazioni provenienti dalle istituzioni europee, fino al punto di ritenere che le Linee guida siano state ideate e formulate avendo a mente le indicazioni di matrice europea. V'è da ricordare anche lo zelo di alcune Regioni italiane (Toscana ed Abruzzo), che ancor prima della emanazione delle Linee guida, si erano dotate di una normativa compatibile con il dibattito che stava emergendo nell'UE in tema di tirocini.

Da quanto detto, emerge la controversa natura dei tirocini che, da metodo formativo di alternanza e occasione di primo contatto con il mondo del lavoro da parte dei giovani, hanno subito una progressiva attrazione nell'area del diritto del lavoro. E questo sino al punto da

essere equiparati, almeno per taluni profili, ad una sorta di contratto di lavoro di primo ingresso nel mercato del lavoro.

Tuttavia la normativa europea richiamata raccomanda agli Stati membri di dotarsi di una disciplina sui tirocini finalizzata ad offrire contenuti di apprendimento di qualità e condizioni di lavoro adeguate senza che tale strumento, in maniera elusiva, possa costituire un'alternativa economica a posti di lavoro regolari.

Alla luce di ciò, il legislatore italiano già con l'art. 1, comma 34, della l. n. 92/2012 ha fissato i criteri, sulla base dei quali l'Accordo in Conferenza permanente del 24 luglio 2013 ha emanato le Linee guida, che mirano da una parte a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, dall'altra a rivedere la disciplina dei tirocini, anche in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo (ovvero l'apprendistato).

Come è stato giustamente rilevato⁵¹⁴, può apparire un paradosso, ma proprio al momento in cui si varano nuove regole finalizzate soprattutto a contrastare gli abusi ed usi distorti dei tirocini, tende ad emergere una fattispecie di questo strumento sempre più “pericolosamente” vicina a quel rapporto di lavoro la cui estraneità potrebbe talora rischiare di rivelarsi non molto di più di una mera affermazione di principio. Costituisce una riprova di quanto detto la mancata inclusione nelle Linee guida di tutti quei tirocini che non possono qualificarsi come strumenti di politica attiva (ad esempio i tirocini curriculari), o il ricorso ad una terminologia molto più consona ad un rapporto di lavoro subordinato (o somministrato), ma anche la previsione, tra i criteri previsti dall'art. 1, comma 34, l. n. 92/2012, di «una congrua indennità (prevista anche dal

⁵¹⁴ Pascucci, 2013.

legislatore europeo) *parametrata alla prestazione svolta*», che evoca un collegamento con una valenza *lato sensu* retributiva.

Quest'ultimo aspetto ha un vizio di fondo, perché trascura il fatto che, nell'ambito di un tipico rapporto di tirocinio, il vero corrispettivo per il beneficiario è rappresentato dalla formazione ricevuta, mentre qualunque dazione economica (diversa da un mero "rimborso spese") costituisce un elemento di fatto antisistemico.

Di conseguenza, le previsioni delle Linee guida paiono legittimare un abuso strutturale dei tirocini, degradati a mera "esperienza di lavoro" a buon mercato per il soggetto ospitante, tradendo la *ratio* originaria di scongiurare una concorrenza sleale dei tirocini con gli strumenti contrattuali di ingresso nel mercato del lavoro (*in primis* l'apprendistato).

A complicare il quadro normativo, subentra il riparto di competenze legislative nel nostro ordinamento, che, come visto, ha determinato l'emanazione di normative regionali in concorrenza tra loro sul territorio nazionale, che certamente non contribuiscono alla definizione di una disciplina uniforme e chiara (si pensi al caso delle imprese multilocalizzate), per quanto le Regioni nella maggior parte dei casi si siano adeguate alle previsioni indicate nelle Linee guida, a volte fin troppo da non rispondere alle specifiche esigenze del proprio territorio.

Pertanto è necessario, per preservare la vocazione formativa dello strumento in esame, puntare sulla effettività e sulla qualità della formazione resa al tirocinante, dando impulso a quella parte della normativa emanata a livello regionale e nazionale dedicata agli obblighi del soggetto promotore e del soggetto ospitante, alla convezione e al progetto formativo, ai ruoli del *tutor* ed aziendale (nonché alla loro formazione), oltre che all'attività di monitoraggio e verifica da effettuare

sia *ex ante* che *ex post*. In questo senso il sistema premiante della Regione Abruzzo può ritenersi una *best practice* a cui le altre Regioni dovrebbero guardare e mutuare nelle proprie normative, in quanto mira a responsabilizzare sia gli intermediari sia i protagonisti di questo “patto formativo” oltre che a prevenire possibili abusi dello strumento che la disciplina oggi apprestata potenzialmente nasconde e a stimolare la responsabilità sociale delle imprese tanto auspicata dalle istituzioni europee.

18. L'apprendimento permanente

L'apprendimento permanente, pur non comparando tra le misure e gli interventi tesi a realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, è istituto che si inserisce in modo naturale tra le politiche attive del lavoro e ad esso la legge n. 92/2012 dedica un corposo numero di disposizioni⁵¹⁵, intervallate – *recte* separate - con una tecnica normativa alquanto discutibile, da quelle in tema di informazione e consultazione dei lavoratori⁵¹⁶.

La legge innanzitutto provvede a definire l'apprendimento permanente, per tale intendendosi qualsiasi attività intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale⁵¹⁷.

⁵¹⁵ V. l'art. 4, commi da 51 a 61 e da 64 a 68, l. n. 92/2012. Sull'istituto v. De Michele, 2013, 200 ss., Vimercati, 2013, 679 ss., e Corti – Sartori, 2012, 51 ss.

⁵¹⁶ V. l'art. 4, commi 62 e 63, l. n. 92/2012.

⁵¹⁷ Per le definizioni v. art. 4, commi 52-54, l. n. 92/2012.

L'analisi di tale normativa, integrata con le intese in Conferenza Unificata e gli accordi in Conferenza Permanente del 20 dicembre 2012, nonché con il d.lgs. 16 gennaio 2013, n. 13, è finalizzata precipuamente ad individuare le competenze e gli ambiti di intervento riservati alle Regioni.

In primo luogo, è prevista l'individuazione e il riconoscimento del patrimonio culturale e professionale accumulato dai cittadini e dai lavoratori nella loro storia personale e professionale, da documentare attraverso una dorsale informativa unica, mediante l'interoperabilità delle banche dati centrali e territoriali esistenti⁵¹⁸, secondo linee generali già approvate in sede di Conferenza Unificata⁵¹⁹.

In secondo luogo, si prevede la realizzazione di reti territoriali dei servizi che comprendono l'insieme dei servizi di istruzione, formazione e lavoro, collegati organicamente alle strategie di: a) crescita economica; b) accesso al lavoro dei giovani; c) riforma del welfare; d) invecchiamento attivo; e) esercizio della cittadinanza attiva anche da parte degli immigrati⁵²⁰.

Funzionale alla realizzazione delle reti territoriali sono una serie di azioni, ritenendosi prioritari:

- a) il sostegno alla costruzione dei percorsi di apprendimento, facendo emergere ed individuando i fabbisogni di competenza delle persone in correlazione con le necessità dei sistemi produttivi e dei territori di riferimento, con particolare attenzione alle competenze linguistiche e digitali;
- b) il riconoscimento di crediti formativi e la certificazione degli apprendimenti comunque acquisiti;

⁵¹⁸ V. l'art. 4, comma 51, l. n. 92/2012.

⁵¹⁹ V. l'Accordo 20 dicembre 2012, n. 154.

⁵²⁰ V. l'art. 4, comma 55, l. n. 92/2012.

c) la fruizione di servizi di orientamento, lungo tutto il corso della vita.

Alla realizzazione e allo sviluppo delle reti territoriali concorrono a fianco dello Stato e delle Regioni, le Università, le Imprese, le CCIIA, l'Osservatorio sulla migrazione, e le strutture territoriali degli enti pubblici di ricerca⁵²¹.

L'individuazione dei criteri generali e delle priorità è stata effettuata dalla Conferenza Unificata con il medesimo accordo adottato in materia di dorsale unica (*supra*)⁵²², per la cui realizzazione il legislatore prevede la solita clausola di invarianza di spesa⁵²³.

Inoltre, l'art. 4, comma 58, l. n. 92/2012, rimette ad un decreto delegato, previa intesa in Conferenza Unificata, la definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e la validazione degli apprendimenti non formali e informali con riferimento al sistema nazionale di certificazione delle competenze. L'accordo è stato sottoscritto il 20 dicembre 2012, n. 146, e sulla sua base è stato poi adottato il d.lgs. n. 13/2013, che individua quali enti pubblici titolari della regolamentazione di servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze, tra gli altri, le Regioni e le PATB con riferimento a qualificazioni rilasciate nell'ambito delle rispettive competenze⁵²⁴.

Va detto che le Regioni possono autorizzare o accreditare un soggetto pubblico o privato («ente titolato») ad erogare in tutto in parte servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze. Per individuazione e validazione delle competenze si intende un processo

⁵²¹ V. l'art. 4, comma 56, l. n. 92/2012.

⁵²² V. l'Accordo 20 dicembre 2012, n. 154.

⁵²³ V. l'art. 4, comma 57, l. n. 92/2012.

⁵²⁴ V. l'art. 2, comma 1, lett. f), n. 2, d.lgs. n. 13/2013.

che conduce al riconoscimento delle competenze acquisite dalla persona; alla validazione può seguire la certificazione delle competenze.

Per certificazione delle competenze si intende un processo di formale riconoscimento delle competenze acquisite dalla persona.

Ai sensi dell'art. 4, commi 64, 65, 66 e 68, l. n. 92/2012, il d.lgs. n. 13/2013 ha fissato anche gli *standard* minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, riferiti agli ambiti di competenza dello Stato e delle Regioni, anche in funzione del riconoscimento in termini di crediti formativi in chiave europea.

L'ente titolato può certificare competenze riferite alle qualificazioni ricomprese in repertori codificati a livello nazionale o regionale, secondo i criteri di referenziazione al quadro europeo delle qualificazioni (c.d. EQF), definiti sempre con Accordo in Conferenza Permanente⁵²⁵, cui è allegato il rapporto nazionale di referenziazione redatto sulla base delle qualificazioni di riferimento rilasciate da autorità pubbliche, ivi comprese le Regioni, con l'intesa di arricchire i successivi rapporti con le qualificazioni attualmente non ricomprese, tra cui quelle rilasciate dalle Regioni e dalle province autonome.

Il sistema nazionale di certificazione si regge su alcuni principi fondamentali, tra i quali la volontarietà del processo di certificazione, il valore di atto pubblico del documento di certificazione, la totale autonomia degli enti pubblici titolari, il collegamento della certificazione con la realizzazione della dorsale unica informativa, mediante la interoperabilità delle banche dati esistenti e l'istituzione del repertorio nazionale dei titoli di istruzione, formazione e qualificazione professionale.

⁵²⁵ V. l'accordo in Conferenza Permanente 20 dicembre 2012, n. 252 sulla «Referenziazione del sistema italiano delle qualificazioni al quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente».

Per garantire i livelli essenziali delle prestazioni e standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, sono fissati i seguenti principi di processo, di attestazione e di sistema, ai quali dovranno attenersi gli enti titolari⁵²⁶.

Il d.lgs. n. 13/2013, in ottemperanza all'art. 4, comma 67, l. n. 92/2012, istituisce il repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali, con lo scopo di garantire la mobilità delle persone; favorire l'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro, nonché la trasparenza degli apprendimenti dei fabbisogni, ed infine la spendibilità delle certificazioni in ambito nazionale ed europeo.

Il repertorio nazionale costituisce il quadro unitario di riferimento per la certificazione delle competenze ed è costituito da tutti i repertori dei titoli di istruzione e formazione, ivi compreso quello previsto dal testo unico sull'apprendistato.

Anche per l'istituzione del repertorio non sono previste risorse finanziarie aggiuntive.

Completa l'intervento sulla certificazione delle competenze, la previsione di un monitoraggio e valutazione da parte dei ministeri competenti, nonché delle Regioni e delle province autonome, a tal fine avvalendosi dell'ISFOL, dell'INVALSI, dell'INDIRE e dell'ANVUR.

A livello transitorio per un periodo non superiore a 18 mesi gli enti titolari continuano ad operare per la individuazione, validazione e certificazione delle competenze, nell'ambito delle disposizioni del proprio ordinamento.

⁵²⁶ V. l'art. 4, comma 3, l. n. 92/2012, secondo cui gli enti pubblici titolari nell'esercizio delle rispettive competenze legislative, regolamentari e nell'organizzazione dei relativi servizi adottano gli standard minimi di servizio che costituiscono livelli essenziali delle prestazioni da garantirsi su tutto il territorio nazionale.

Appare evidente dalla sintesi dell'intervento in materia di apprendimento permanente il ruolo riservato alle Regioni, chiamate ad uno sforzo ideativo, organizzativo e realizzativo delle varie misure, con risorse finanziarie pressoché inesistenti, previsione quest'ultima tanto più discutibile se si considera la centralità della politica di apprendimento permanente per la realizzazione di quel mercato inclusivo e dinamico che la legge n. 92/2012 pone come suo primo obiettivo.

Conclusioni

Dall'analisi delle novità in tema di politica attiva del lavoro contenute nella riforma Fornero emerge la ridefinizione di due importanti nozioni, e cioè da un lato quella di disoccupazione involontaria, dall'altro lato quella di condizionalità, registrandosi per entrambe una sorta di ritorno al passato, con un inasprimento, o se si preferisce un irrigidimento, di entrambe le condizioni, alle quali il sistema subordina il riconoscimento, con la prima, e il mantenimento, con la seconda, della tutela.

Il rapporto giuridico previdenziale e quello per la promozione dell'occupazione⁵²⁷, entrambi collegati al verificarsi dell'evento disoccupazione, vedono scolorire la vocazione a stimolare e favorire il comportamento "proattivo" del disoccupato ad essi attribuita dalla legislazione in tema di politica attiva del lavoro dell'ultimo decennio (dal d.lgs. n. 181/2000 in poi), per assumere una connotazione marcatamente pretensiva, che combina l'obbligo per il disoccupato di accettare occupazioni anche precarie, quanto a durata e redditività, con la

⁵²⁷ Garofalo d., 2005a.

perdita ad esse ricollegate dello stato di disoccupazione, e quindi, del diritto alla tutela previdenziale (si pensi alla perdita dello stato di disoccupazione e dell'ASpI a fronte di rapporti di lavoro di durata a partire da sei mesi, e della mini-ASpI per nuova occupazione di durata superiore a cinque giorni).

Al fondo di tali novità v'è un mutato atteggiamento del legislatore verso il lavoro precario, visto non più come momento della vita lavorativa dell'individuo di transizione verso un'occupazione stabile [porta di accesso al *welfare* durante la vita lavorativa (ammortizzatori sociali) o al termine della stessa (pensioni)], bensì come modello *standard* di occupazione, non dissimilmente da quanto accade nel settore agricolo. Del resto, non è un caso che l'unico sistema di *welfare* non toccato dalla riforma sia proprio quello degli operai agricoli e che il periodo di occupazione entro il quale si mantengono (ancorchè sospesi) lo stato di disoccupazione e il trattamento dell'ASpI sia quello di sei mesi, di fatto coincidente con le 151 giornate lavorative (151 giornate lavorative + 26 domeniche + cinque festività = 182 giornate) che danno diritto nel settore agricolo al trattamento di disoccupazione pieno.

La generalizzazione del modello di tutela del settore agricolo porta con sé, ovviamente, anche il rischio che storicamente lo connota, e cioè quello del lavoro nero una volta raggiunto il valore-soglia; l'attività prestata oltre le 151 giornate nell'anno è rigorosamente a nero, con reciproco vantaggio per entrambe le parti.

Per far funzionare il nuovo sistema occorre, pertanto, una condizionalità effettiva, efficiente ed efficace, abbinata ad un capillare contrasto del lavoro nero, organizzato non più solo tramite l'accesso nei luoghi di lavoro, ma anche nel luogo di residenza (o domicilio) del lavoratore in determinate fasce di reperibilità, alla stregua delle visite fiscali di controllo della malattia, con la connessa sanzione in caso di assenza.

Le fasce di reperibilità dovrebbero ovviamente coordinarsi con una programmazione anche oraria dei servizi per l'impiego, onde renderli compatibili. Inoltre, dovrebbe prevedersi la possibilità per il disoccupato in ricerca del lavoro di giustificare l'eventuale assenza con idonea attestazione di colloqui di lavoro.

Alla scontata obiezione che un siffatto sistema di contrasto al lavoro nero finirebbe con l'instaurare uno stato di polizia o se si preferisce con il creare il disoccupato agli arresti domiciliari, si replicherebbe che il lavoro nero svolto nel periodo in cui si gode della tutela contro la disoccupazione costituisce un attentato ai principi ed ai valori trasfusi negli artt. 3, 4, e 38 Cost., che ben giustifica una tale reazione da parte dell'ordinamento.

Capitolo Terzo

Le politiche per l'occupazione

SOMMARIO: Premessa. – Parte prima: la normativa di carattere generale. – 1. Il quadro comunitario (ora dell'Unione Europea). – 1.1. Le regole del Trattato (artt. 107-109 TFUE): il divieto degli aiuti di stato alle imprese e la tutela della concorrenza. – 1.2. La disciplina (discrezionale) adottata dalla Commissione. – 1.3. La disciplina (vincolata) adottata dalla Commissione. – 1.4. La disciplina in tema di aiuti a favore dell'occupazione. – 1.4.1. Il regolamento CE n. 2204/2002. – 1.4.2. Il regolamento CE n. 800/2008. – 2. Le regole generali: individuazione del problema. – 3. Il quadro normativo esistente. – 4. Le condizioni per l'accesso. – 4.1. Incentivi alle assunzioni e tutela dei lavoratori: dalla clausola sociale all'obbligo legale. – 4.1.1. L'applicazione della contrattazione collettiva. – 4.1.2. Il rispetto degli «altri obblighi di legge». – 4.2. Il documento unico di regolarità contributiva (DURC). – 5. Le condizioni ostative. – 5.1. Le assunzioni di lavoratori aventi diritto di precedenza. – 5.2. Le assunzioni in violazione del diritto di precedenza. – 5.3. Le assunzioni da parte di datori di lavoro e utilizzatori presso i quali sono in atto sospensioni dell'attività lavorativa per crisi o riorganizzazione. – 5.4. La coincidenza degli assetti proprietari e i rapporti di collegamento o controllo. – 5.5. La dichiarazione mendace di insussistenza delle condizioni ostative: falsa dichiarazione o truffa? – 5.6. Il mancato rimborso di aiuti di stato illegittimi. – 5.7. L'impresa in difficoltà. – 5.8. L'inoltro tardivo delle comunicazioni obbligatorie. – 6. Il diritto e la durata degli incentivi. – 7. L'appartenenza alle categorie svantaggiate. – Parte seconda: le varie tipologie di incentivi. – Sezione prima: la tutela dei disoccupati. – 8. La ricollocazione dei disoccupati di lunga durata. – 9. La ricollocazione dei lavoratori in mobilità. – 10. Assunzione di lavoratori in CIGS da almeno tre mesi. – 11. Il contratto di reinserimento. – 12. La ricollocazione dei percettori di ASpI. – 12.1. (segue) in attività di lavoro subordinato. – 12.2. (segue) in attività di lavoro autonomo. – 13. L'incentivo economico per l'assunzione dei lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo. – 14. Il credito di imposta per la creazione di occupazione stabile nel mezzogiorno. – Sezione seconda: il sostegno alle donne e ai lavoratori anziani. – 15. La ricollocazione degli ultra cinquantenni e delle donne precarie. – 16. Le azioni positive per l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro delle donne, ovvero per lo sviluppo e il consolidamento dell'imprenditorialità femminile. – 17. L'incentivo per le assunzioni a tempo determinato per sostituzione di lavoratrice madre. – Sezione terza: il sostegno all'occupazione giovanile. – 18. Il pacchetto giovani. – 18.1. (segue) nel d.l. n. 201/2011 conv. in l. n. 214/2011. – 18.2. (segue) nel d.l. n. 76/2013 conv. in l. n. 99/2013. – 18.2.1. Gli incentivi per nuove assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori giovani. – 18.2.2. Gli interventi straordinari per favorire l'occupazione specie giovanile. – 18.2.3. L'introduzione della Carta per l'inclusione. – 18.2.4. Le misure specifiche per favorire l'ingresso dei giovani professionisti nel mercato del lavoro e delle professioni. – 18.3. Le agevolazioni per l'assunzione dei giovani genitori. – Sezione quarta: il sostegno agli altri svantaggiati. – 19. Il collocamento mirato dei disabili: le agevolazioni tramite

fondo nazionale disabili. – 20. Il reinserimento dei soggetti in esecuzione penale. – 21. La ricollocazione dei soggetti svantaggiati tramite somministrazione.

Premessa

La promozione dell'occupazione non può essere agevolata solo attraverso misure di politica (attiva) per il lavoro (*supra* cap. II), ma occorre intervenire anche su un altro versante e cioè quello delle politiche per l'occupazione⁵²⁸.

A tale risultato può pervenirsi seguendo due diversi percorsi, e cioè da un lato incentivando la creazione di nuove attività produttive, ovvero l'espansione di quelle esistenti; dall'altro lato, incentivando l'assunzione dei soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro. Fuoriesce dall'ambito di indagine la prima ipotesi, inerente aspetti di politica economica distanti dalla ricerca; viceversa, fanno parte di quest'ultima le misure di politica per l'occupazione e cioè l'insieme di strumenti (*recte* agevolazioni) che il nostro ordinamento mette a disposizione delle imprese (nell'accezione comunitaria/europea), per favorire l'incremento del livello occupazionale.

Si tratta di una serie di misure che nel nostro ordinamento non hanno mai trovato una sistemazione organica, affidate sovente al contingente, e quindi sensibili alle tensioni occupazionali ed alle risorse finanziarie disponibili. Inoltre, sul sistema di incentivi all'assunzione esercita un forte condizionamento l'obbligo per il nostro Paese di rispettare i vincoli posti dal Trattato per il Funzionamento dell'Unione Europea a carico degli Stati membri a tutela della libera concorrenza pena, in caso di violazione, la sottoposizione alla procedura di infrazione con obbligo per

⁵²⁸ Vedi Treu, 2000, e Garofalo D., 2004a, cap. I, 7.3.

lo Stato inadempiente di effettuare il recupero delle agevolazioni in contrasto con i vincoli comunitari⁵²⁹.

Se si volesse tracciare il quadro evolutivo della materia si potrebbero individuare tre fasi che si caratterizzano per la diversa struttura degli incentivi concessi alle imprese per creare occupazione e per le differenti condizioni di accesso agli stessi.

La prima fase, che copre il periodo che va dagli anni Ottanta alla metà degli anni Novanta del secolo scorso, si caratterizza per la presenza di agevolazioni sotto forma di sgravi contributivi e di fiscalizzazione degli oneri sociali⁵³⁰ di lunga durata, accessibili in base al criterio geografico dell'allocazione delle imprese che potevano beneficiarne, site nelle c.d. aree in ritardo di sviluppo (c.d. aree depresse).

La seconda fase abbraccia il periodo che va dalla seconda metà degli anni Novanta alla riforma Biagi (2003) ed è stata caratterizzata dalla presenza di sgravi contributivi o di crediti di imposta accessibili, per un verso, in ragione del predetto criterio geografico (allocazione delle imprese nelle aree depresse); per altro verso, in ragione dell'assunzione di determinate categorie di lavoratori, accomunate dalla loro riconducibilità all'area dello svantaggio sociale⁵³¹.

⁵²⁹ In argomento e con riferimento alla vicenda del c.f.l. v. Cimmino, 2007.

⁵³⁰ Per mezzo dei provvedimenti di fiscalizzazione degli oneri sociali e di sgravio contributivo si pongono a carico della finanza pubblica una quota parziale delle somme corrispondenti ai contributi previdenziali di determinati settori produttivi ovvero di settori della produzione di specifiche zone del paese. Lo scopo di tali interventi, dunque, si individua nel tentativo di ridurre il costo del lavoro gravante sulle imprese attraverso il trasferimento dello stesso a carico della fiscalità generale e, quindi, dell'intera collettività. In particolare per sgravi contributivi si intendono le riduzioni degli oneri previdenziali poste a favore delle imprese del mezzogiorno con l'obiettivo di incrementare lo sviluppo produttivo e di favorire l'occupazione. La c.d. fiscalizzazione degli oneri sociali invece prevede il finanziamento, con risorse provenienti dal bilancio dello stato, di una parte dei contributi – in particolare di quelli per l'assistenza di malattia - obbligatori a carico delle imprese. L'estensione del campo di applicazione di tali provvedimenti, dapprima riguardanti le imprese manifatturiere ed estrattive, si è progressivamente allargata a diversi settori produttivi. Sul punto v. Garofalo D., 2000a, e 2000b.

⁵³¹ Cfr. Garofalo D., 2005b.

La terza ed ultima fase, tuttora in atto, si caratterizza per agevolazioni interamente orientate a creare occupazione in favore delle varie categorie dei soggetti svantaggiati⁵³².

Appare evidente che v'è perfetta sintonia, o se si preferisce perfetta coerenza, sotto il profilo soggettivo tra politica per il lavoro e politica per l'occupazione, avendo entrambe il medesimo obiettivo: l'ingresso e la permanenza nel mercato del lavoro dei soggetti svantaggiati, avendo motivo di ritenere che sia stata la politica per il lavoro a riorientare quella per l'occupazione verso il citato obiettivo.

A livello sistematico, l'ammissione ed il godimento degli incentivi per l'occupazione sono condizionati da un articolato apparato di cause ostative, funzionali a contrastarne il ricorso fraudolento.

A tal riguardo il legislatore ha seguito il criterio asistemico per eccellenza⁵³³, e cioè evitare di prevedere cause ostative e condizioni di carattere generale, preferendo il percorso inverso, legiferando per singole tipologie di incentivi, con l'effetto di dettare discipline differenziate, assolutamente prive di una valida giustificazione, a discapito della certezza del diritto.

Questa linea di tendenza sembra essersi invertita alla luce dei più recenti interventi legislativi e cioè la legge n. 296/2006⁵³⁴ e la legge n. 92/2012⁵³⁵; la prima ha individuato le condizioni e la seconda le cause ostative a valenza generale, generalizzando ciò che era prima previsto per singoli specifici istituti. Del resto non meraviglia tale modo di procedere del nostro legislatore se è vero che la politica attiva del lavoro delineata a partire dal 2000 (d.lgs. n. 181/2000) altro non è che la

⁵³² V. Garofalo D., 2012c.

⁵³³ Cfr. Ghera – Garilli – Garofalo D., 2013, 590.

⁵³⁴ Vedi art. 1, commi 1175 – 1176, l. n.296/2006.

⁵³⁵ Vedi art. 4, commi 12 – 15, l. n. 92/2012.

generalizzazione delle misure di sostegno previste dalla l. n. 223/1991 per il lavoratori collocati in mobilità⁵³⁶ (*supra* cap. II).

Invero, tentativi di sistematizzare la materia non sono mancati, basti pensare alla delega che più volte il legislatore ha conferito al Governo per riordinare gli incentivi all'occupazione, a partire da quella contenuta nella l. n. 144/1999⁵³⁷, per terminare con quella contenuta nella l. n. 247/2007⁵³⁸ e reiterata con la l. n. 183/2010⁵³⁹, inattuata per scadenza del termine, pur se una parziale esecuzione della stessa è rinvenibile nella legge n. 92/2012⁵⁴⁰.

Anche in questo caso è superfluo interrogarsi sui motivi, tutti e solo di ordine politico, che hanno determinato la mancata attuazione di tali deleghe.

L'analisi che si va ad effettuare ha l'obiettivo di verificare se è possibile enucleare da una normativa dichiaratamente contingente, e quindi frammentaria, un quadro sistematico della materia.

Se abbondante è la produzione amministrativa in tema di incentivi all'occupazione, tanto da aver determinato la creazione di un "diritto delle circolari", assolutamente scarna è quella scientifica⁵⁴¹, per lo scarso *appeal* che la materia ha suscitato in dottrina, che se ne è occupata con riferimento essenzialmente alla qualificazione giuridica delle norme incentivanti, caratterizzate dalla realizzazione del bene della vita, alla base di qualsiasi norma giuridica, non attraverso il classico strumento

⁵³⁶ Vedi art.9, l. n. 223/1991.

⁵³⁷ Vedi l'art. 45, comma 1, l. n. 144/1999. In dottrina v. Garofalo D., 1999.

⁵³⁸ Vedi l'art. 1, commi 30, l. n. 247/2007, nonché il successivo comma 32, la cui lett.d) è stata abrogata dall'art. 39, comma 10, d.l. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008. In dottrina v. Garofalo D., 2007 e Filì, 2008.

⁵³⁹ Vedi l'art. 46, comma 1, lett. b), l. n. 183/2010. In argomento v. Filì, 2011.

⁵⁴⁰ Vedi art. 4, commi 12 – 15, l. n. 92/2012, su cui v. Olivieri, 2013b.

⁵⁴¹ In effetti, l'unico lavoro monografico degno di nota è quello di Tiraboschi M., 2002.

sanzionatorio (norma- sanzione), ma accedendo a quello innovativo (appuntamento) dell'incentivo (norma- incentivo)⁵⁴².

Ragionare di incentivi alle imprese, infatti, era alquanto inusuale fino a qualche tempo fa per un duplice ordine di ragioni.

Il primo - di carattere dogmatico - era rappresentato dalla concezione giuridica dominante, che rappresenta il diritto come ordinamento coattivo, stabilendosi così un nesso indissolubile tra diritto e sanzione⁵⁴³, indicato da Bobbio come causa della scarsa attenzione dei giuristi verso le leggi di incentivazione, provvedimenti che impiegano la tecnica dell'incoraggiamento, cioè della promozione dei comportamenti voluti, anziché scoraggiare quelli non desiderati⁵⁴⁴.

Il secondo ordine di ragioni - di carattere più squisitamente tecnico - era connesso alla difficile riconducibilità degli incentivi all'impresa nello schema bobbio della legge - incentivo (incoraggiare il comportamento desiderabile del soggetto privato attraverso misure di facilitazione ovvero attraverso l'attribuzione di una sanzione premiale), coinvolgendo politiche e provvedimenti più complessi, diretti a incentivare gli investimenti produttivi che si prevede abbiano o possano avere ricadute benefiche sull'occupazione. Di conseguenza, non sono riconducibili allo schema (semplice) della legge-incentivo perché il beneficio non è sempre giuridicamente condizionato all'incremento di occupazione, che rimane, specie nel caso di incentivi connessi ad investimenti, un effetto solo auspicato e, comunque, indiretto⁵⁴⁵.

In estrema sintesi, gli incentivi all'impresa costituiscono un'anomalia (giuridica) nell'anomalia.

⁵⁴² V. Ghera, 1979a, 10 ss.; Idem, 1979b, 305 ss.; Garofalo M.G., 1999, 71; Pinto, 2008, Tiraboschi, 2000, 2 ss;

⁵⁴³ V. Garofalo M.G., 1999.

⁵⁴⁴ Vedi Bobbio, 1969, Idem, 1977, 13 ss. ; Lassandari, 1997, 335.

⁵⁴⁵ La riflessione é di Garofalo M.G., 1999, 76, secondo il quale la tecnica degli incentivi non potrebbe risolvere problemi strutturali, essendo in grado di affrontare solo problemi congiunturali.

Il ridotto apparato bibliografico, quindi, non deriva da pigrizia nella attività di ricerca, ma è diretta conseguenza dell'approccio alla tematica poc' anzi illustrato.

Parte prima

La normativa di carattere generale

1. Il quadro comunitario (ora dell'Unione Europea)

1.1. Le regole del Trattato (artt. 107-109 TFUE): il divieto degli aiuti di stato alle imprese e la tutela della concorrenza

In tema di aiuti di Stato alle imprese, fondamentale è la definizione del quadro europeo di riferimento, viste le competenze dell'Unione Europea in materia⁵⁴⁶. A tal fine, giova evidenziare che la disposizione cardine di riferimento è l'art. 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (*ex art. 87 TCE*), composto da tre commi.

Il primo contiene la nozione di aiuto di Stato “incompatibile”⁵⁴⁷; il secondo prevede delle deroghe *de iure* alla incompatibilità; il terzo annovera le ipotesi in cui la Commissione Europea può discrezionalmente dichiarare compatibile l'aiuto.

L'art. 107 TFUE, al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato comune, fissa il principio di incompatibilità con esso, salvo deroghe, degli aiuti concessi *lato sensu* dagli Stati membri, sotto qualsiasi forma in quanto, favorendo talune imprese o talune produzioni, possano falsare o minaccino di falsare la concorrenza, e quindi incidere sul mercato⁵⁴⁸.

⁵⁴⁶ Per una sintetica, ma efficace ricostruzione, della normativa europea in materia di incentivi all'occupazione v. Ghera – Garilli – Garofalo D., 2013, 588 ss.

⁵⁴⁷ Cfr. Biagioni – Gobbato, 2003.

⁵⁴⁸ Alla disciplina della concorrenza il TFUE [Trattato pubblicato nella versione consolidata a fronte dell'entrata in vigore il 1 dicembre 2009 del Trattato di Lisbona, ivi firmato il 13 dicembre 2007 dai rappresentanti dei 27 Stati membri], dedica il capo 1 del titolo VII della parte terza, oggi articolato in due sezioni: la prima (artt. 101-106) regola, vietandoli, l'abuso di posizione dominante e il

Si è evidenziato che tale principio-divieto soddisfa la necessità di evitare che l'intervento dello Stato a favore delle proprie imprese possa incidere artificialmente sulle condizioni degli scambi, alterando la concorrenza e favorendo le discriminazioni a danno delle imprese appartenenti ad altro Stato membro, così finendo con l'incidere in modo pregiudizievole sulla libera circolazione di merci e servizi fra Stati membri⁵⁴⁹. Del resto, anche la Commissione Europea *«ha affermato più volte che attraverso la regolamentazione degli aiuti si è voluto impedire agli Stati membri di sostituire le barriere doganali in via di eliminazione, con degli interventi economici destinati ad agire, direttamente o indirettamente, sulle importazioni o sulle esportazioni»*⁵⁵⁰.

Una risalente pronuncia della Corte di giustizia, chiamata a giudicare se una disposizione nazionale di esonero dall'obbligo di osservare la normativa di applicazione generale riguardanti i contratti di lavoro a tempo determinato per una sola impresa costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 TFUE (*ex art. 87 TCE*), ha riproposto il problema della individuazione della nozione di “aiuto di Stato”, nonché quello, connesso, degli intrecci tra diritto comunitario della concorrenza ed ordinamenti lavoristici nazionali⁵⁵¹.

In relazione alla nozione di “aiuto di Stato”, si rileva che l'art. 107.1, a differenza di quanto previsto dagli artt. 101 e 102, che tipizzano in qualche modo le violazioni al divieto in essi stabilito, non contiene una definizione di “aiuto”, limitandosi ad enunciare il divieto. Ed infatti, ai sensi della disposizione citata, il divieto riguarda le misure che siano qualificabili come aiuti; siano concesse dagli Stati ovvero mediante risorse statali; siano selettive, riferendosi a talune imprese o talune

controllo dei monopoli; la seconda (artt. 107-109) vieta con deroghe gli aiuti alle imprese concessi dagli Stati.

⁵⁴⁹ V. Frignani – Waelbroeck, 1996, 304 ss.; Bianchi, 1999; Santa Maria, 2008.

⁵⁵⁰ V. Pinna, 1998, 22.

⁵⁵¹ V. CGCE 7 maggio 1998, causa C-52/97 (c.d. «VISCIDO c. Ente Poste Italiane»), in DML, 1999, 123 ss. In dottrina per un commento, v. Alaimo, 1999 e Allamprese, 1999.

produzioni; incidano sugli scambi tra gli Stati membri; siano in grado di falsare il gioco della concorrenza⁵⁵². Perché scatti l'incompatibilità è necessario il concorso di tutti gli elementi individuati dalla norma e, nel contempo, non deve ricorrere alcuna delle eccezioni previste dai successivi paragrafi 2 e 3 dello stesso articolo, né deve essere intervenuta, *ex art.* 108.3, l'autorizzazione da parte della Commissione⁵⁵³. Il vuoto normativo⁵⁵⁴ è stato saturato, da un lato, mediante l'elaborazione dottrinale⁵⁵⁵; dall'altro, grazie alla prassi della Commissione e alla giurisprudenza della Corte di giustizia⁵⁵⁶.

Diverse sono le definizioni dottrinali, tutte, in ogni caso, incentrate sul vantaggio economicamente apprezzabile riconosciuto ad un'impresa attraverso un intervento pubblico⁵⁵⁷, anche se non proveniente direttamente dallo Stato⁵⁵⁸.

L'elaborazione della Corte di giustizia, nonché la prassi della Commissione⁵⁵⁹, hanno per altro verso precisato la nozione di aiuto di Stato, enucleando -come incisivamente rilevato⁵⁶⁰- tre criteri di identificazione degli aiuti.

⁵⁵² V. Pinna, 1998, 23.

⁵⁵³ V. ancora Pinna, 1998, 23.

⁵⁵⁴ Non qualifica negativamente tale vuoto chi ha ritenuto che la generica formula legislativa consente di far rientrare nella nozione di aiuto una vasta gamma di ipotesi, così adattandosi facilmente ai comportamenti elusivi posti in essere dagli Stati membri (Orlandi, 1995, 129).

⁵⁵⁵ Quanto alla dottrina italiana v. Coccia M., 1992, 969; Tesauro, 1995, 477; Orlandi, 1995; Meliado, 1996, 281 ss.; Ballarino - Bellodi, 1997; Roberti, 1997; Pinna, 1998, 24 ss.; Lo Faro, 1998, 621 ss.; Alaimo, 1999, 133 ss.; Santa Maria, 2008, 349. Con riferimento, invece, alla dottrina straniera v. Bleuter - Bieber - Pipkorn - Streil - Weiler, 1998, 437-445.

⁵⁵⁶ V. Alaimo (1999, 132) che ritiene determinante il ruolo assolto dalla Corte e dalla Commissione sull'individuazione degli aiuti vietati sia in forza dei poteri ad esse conferiti dal Trattato

⁵⁵⁷ Per una sintesi v. Pinna, 1998, 24, ed ivi ampia dottrina.

⁵⁵⁸ Ampia dottrina ha evidenziato che, sulla base di un'interpretazione estensiva del concetto di «Stato», fatta propria dalla Commissione e dalla Corte di giustizia, si è in presenza di aiuto vietato, anche se questo provenga da enti locali, pubblici o da soggetti privati sotto controllo pubblico, se v'è un legame tra le risorse impiegate e un'articolazione dell'apparato statale, di qualsiasi livello. Per i riferimenti bibliografici sulla questione v. Pinna G., 1998, 28.

⁵⁵⁹ Coccia, 1992, qualifica come espressione diritto «pretorio» di stampo anglosassone tale fenomeno, attingendo ad una locuzione cara a Tarello.

⁵⁶⁰ V. Alaimo, 1999, 133; ancor prima, però, v. Pinna, 1998, 25-32.

Il primo è il «criterio dell'effetto», il cui elemento essenziale è la produzione di un effetto favorevole sui bilanci dell'impresa destinataria. Tale criterio ha consentito di elaborare una nozione di aiuto più ampia di quella di sovvenzione, comprendendo, oltre alle prestazioni positive, qualsiasi misura che riduce l'onere che un'impresa deve sopportare normalmente⁵⁶¹.

Il secondo è il «criterio della selettività», espressamente previsto dall'art. 107.1 (l'aiuto è incompatibile col mercato comune qualora «favorisca talune imprese o talune produzioni»), che consente di sottrarre al divieto le misure generali di politica economica⁵⁶². Pur in presenza di tale caratteristica, la Commissione ne ha escluso l'effetto distorsivo sulla concorrenza qualora l'aiuto sia di modesta entità, introducendo la regola del *de minimis* (v. *infra*), correndo l'obbligo di segnalare in merito la posizione poco chiara della Corte di giustizia che, in più occasioni, ha affermato di non poter escludere a priori l'effetto negativo sugli scambi tra Stati membri in ragione solo dell'esiguità dell'aiuto, ovvero delle modeste dimensioni dell'impresa beneficiaria⁵⁶³.

Il terzo ed ultimo criterio, enucleato dall'elaborazione giurisprudenziale, è quello del «sacrificio finanziario dello Stato» ossia della sussistenza di «un onere economico (o un mancato guadagno) per lo Stato». Tale criterio è quello che sino ad ora «ha impedito che si producesse una

⁵⁶¹ Secondo Beulter - Bieber - Pipkorn - Streil - Weiler, 1998, 439, «La nozione di aiuti, oltre alle prestazioni positive, comprende qualsiasi misura che riduce l'onere che un'impresa deve sopportare normalmente. In concreto, sono compresi, oltre agli aiuti agli investimenti diretti, le agevolazioni al credito, gli abbuoni d'interesse, gli alleggerimenti della pressione fiscale, lo sgravio degli oneri sociali a favore di particolari settori o regioni industriali, le tariffe speciali per i pubblici servizi e le partecipazioni pubbliche al capitale delle imprese che non consentono la partecipazione degli investitori privati. Non è rilevante il fatto che sia direttamente lo Stato a erogare gli aiuti oppure se questo si serva di istituzioni pubbliche o private incaricate a tal fine, come ad esempio un istituto di credito. Sono compresi anche i provvedimenti destinati ad alimentare i fondi per la promozione delle vendite, anche se questi vengono in tutto o in parte finanziati dai contributi imposti alle imprese che ne traggono vantaggio. Invece le misure generali di incentivazione dell'attività economica non vengono considerate aiuti».

⁵⁶² V. Pinna, 1998, 29-32; Alaimo, 1999, 133-134.

⁵⁶³ V. Pinna, 1998, 32.

estensione della sfera di applicazione dell'art. 92.1 tale da far includere, nel divieto di cui all'articolo, misure che -pur non rispondendo ai tradizionali criteri di identificazione degli aiuti di Stato- possono, tuttavia, produrre un analogo effetto di alterazione della concorrenza a profitto di talune imprese»⁵⁶⁴.

L'impostazione testé illustrata, già vigorosamente criticata dalla dottrina⁵⁶⁵, ha ricevuto un avallo giurisprudenziale, come si evince dalla soluzione fornita dalla Corte di Giustizia al c.d. caso «Viscido»⁵⁶⁶, sebbene nelle conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs si è chiaramente auspicata l'estensione del divieto a quegli interventi dello Stato che, pur non comportando oneri finanziari per quest'ultimo, possono, avvantaggiando talune imprese, incidere negativamente sulla concorrenza e sugli scambi, legittimando fenomeni di *dumping* sociale⁵⁶⁷. Il riferimento è, evidentemente, al fenomeno inerente le agevolazioni normative⁵⁶⁸ e merita un'attenta riconsiderazione in termini di ammissibilità (*id est* eurocompatibilità), se si considera che la finalità privilegiata del sistema di incentivi, cioè quella di promuovere occupazione stabile ed interamente assoggettata alla disciplina collettiva, involge, all'interno degli incentivi di tipo economico, fattori di rigidità tali da rendere più apprezzabili da parte dei datori di lavoro gli incentivi c.d. normativi, *sub* specie di regolamentazione meno rigida del rapporto di lavoro⁵⁶⁹.

⁵⁶⁴ Cfr. Alaimo, 1999, 134.

⁵⁶⁵ Vedi Roberti, 1997, 162 ss.

⁵⁶⁶ Prima ancora di CGCE 7 maggio 1998, causa C-52/97, v. anche CGCE 24 gennaio 1978, causa C 82/77 (c.d. causa «Van Tiggele»), in *Racc.*, 1978, 25; CGCE 17 marzo 1993, causa C-72 e 73/91 (c.d. causa «Sloman Neptun»), *ivi*, 1993, 887; CGCE 30 novembre 1993, causa C-189/91 (c.d. causa «Petra Kirsammer»), *ivi*, 6185.

⁵⁶⁷ Per ulteriori approfondimenti v. Alaimo, 1999, 135-140, secondo la quale la contropartita, negativa di una interpretazione estensiva dell'art. 92.1 sia «la perdita di discrezionalità normativa, da parte degli Stati membri, in materia sociale». Qualificava l'utilizzo del contratto a termine (c.d. forme flessibili di lavoro) come incentivo normativo Trojsi, 1999, 99.

⁵⁶⁸ Per una panoramica degli incentivi c.d. normativi (o gestionali) v. Trojsi, 1999, cit.

⁵⁶⁹ In tal senso v. Cugini, IS, 1992, 1.

Il divieto enunciato nel par. 1 dell'art. 107 (*ex* 82 TCE) non è assoluto in quanto i successivi par. 2 e 3 prevedono due tipologie di eccezioni e cioè le eccezioni *ipso iure* e quelle discrezionali.

Quanto alle prime, a norma del par. 2 sono considerati, senz'altro, compatibili col mercato comune gli aiuti:

- a) di carattere sociale, concessi a singoli consumatori, purché vengano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti; in tale caso l'eccezione è giustificata in quanto il consumatore finale non influisce sulla concorrenza;
- b) destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali ovvero da eventi eccezionali; tali aiuti tendono a ristabilire l'equilibrio esistente prima che si verificassero le calamità e debbono, pertanto, avere una durata temporanea; per eventi eccezionali debbono intendersi le guerre e gli avvenimenti politici che siano in grado di incidere sulla economia di un Paese⁵⁷⁰;
- c) concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica Federale tedesca, finalizzati a compensare gli svantaggi economici derivanti dalla divisione della Germania. A seguito della riunificazione è venuta meno tale deroga e, a parere della Commissione, tutti gli aiuti che coinvolgono l'ex Germania dell'Est vanno ricondotti tra le deroghe consentite ex par. 3 lett. c).

Per le ipotesi previste dal par. 2, l'eccezione è automatica (eccezioni *ipso iure*⁵⁷¹), dovendo la Commissione limitarsi a controllare che l'aiuto sia riconducibile ad una di tali ipotesi.

Quanto alle eccezioni discrezionali, a norma del par. 3, possono essere considerati compatibili col mercato comune gli aiuti destinati a:

⁵⁷⁰ V. Pinna, 1998, 33-34.

⁵⁷¹ In tal senso v. ancora Pinna, 1998, 33.

- a) favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso (aree depresse) ovvero si abbia una grave forma di sottoccupazione (zone svantaggiate);
- b) promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo ovvero a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;
- c) agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, a condizione che non alterino gli scambi in misura contraria al comune interesse;
- d) promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, alla stessa condizione *sub c)*;

nonchè

- e) quelli determinati con decisione del Consiglio su proposta della Commissione.

L'applicazione di tali eccezioni è sottoposta alla valutazione discrezionale⁵⁷² della Commissione o del Consiglio, il che ha determinato il consolidarsi di una disciplina “materiale”, rappresentata dalla prassi della Commissione, consegnata ad una serie di decisioni, adottate per ognuna delle eccezioni innanzi elencate, il cui esame consente di enucleare quattro tipologie di aiuti “ammissibili”:

1. quelli REGIONALI. Nella prassi autorizzativa della Commissione⁵⁷³ gli aiuti a finalità regionale sono quelli che riguardano determinate regioni ammissibili alle deroghe c.d. regionali, di cui all'art. 107 paragrafo, 3 lettere a) e c), TFUE. La deroga di cui alla lett. a) riguarda le regioni meno favorite, individuate mediante criteri stabiliti dalla Commissione⁵⁷⁴. Il criterio scelto dalla Commissione per il

⁵⁷² V. Pinna, 1998, 34.

⁵⁷³ V. CGCE 26 ottobre 1989, causa C-212/88; CGCE 16 luglio 1992, causa C-163/90; CGCE 15 dicembre 1992, cause C-114/92 e C-156/92; CGCE 4 novembre 1994, causa T-364/94.

⁵⁷⁴ Ai sensi della Comunicazione 2013/C 209/01, recante Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020, si tratta delle c.d. zone a), che tendono ad essere più svantaggiate

periodo 2007-2013 è quella del prodotto interno lordo (PIL) *pro-capite*, misurato in standard di potere d'acquisto (SPA). Le regioni (di livello NUTS II) ammissibili sono quelle il cui PIL è inferiore al 75% della media comunitaria (ora media UE-27, ai sensi del nuovo regolamento europeo)⁵⁷⁵. Tutte le regioni ed aree ammissibili sono indicate nelle «carte degli aiuti a finalità regionale»⁵⁷⁶ che ogni Stato membro ha notificato alla Commissione europea per la sua approvazione con apposita decisione, ed ora contenute nell'allegato I dei nuovi Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020⁵⁷⁷;

2. quelli SETTORIALI. Per alcuni settori esistono regole specifiche in considerazione dell'esistenza di una politica comune (agricoltura, pesca e trasporti). Per questi settori è, infatti, indispensabile che le regole in materia di aiuti di Stato siano coerenti con altre regole relative alla specifica politica comunitaria riguardante il settore. In considerazione di alcuni aspetti specifici, la Commissione europea ha poi adottato regole relative ad altri settori, come quelle sul servizio pubblico di radiodiffusione⁵⁷⁸, sulle opere cinematografiche e audiovisive⁵⁷⁹, sull'energia elettrica⁵⁸⁰, sull'industria carboniera⁵⁸¹, e

all'interno dell'Unione in termini di sviluppo economico. Anche le zone ammissibili ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato, ovvero le «zone c», sono tendenzialmente svantaggiate, ma in misura minore (v. introduzione, paragrafo 1, nota 1, della Comunicazione). Inoltre, ai sensi del pt. 1.2.20, lett. a) della Comunicazione per zona a si intendono «le zone designate in una carta degli aiuti a finalità regionale in applicazione delle disposizioni dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del trattato; «zone c»: zone designate in una carta degli aiuti a finalità regionale in applicazione delle disposizioni dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato».

⁵⁷⁵ V. Comunicazione 2013/C 209/01, recante Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020, paragrafo 5.2, paragrafo 151.

⁵⁷⁶ La carta degli aiuti a finalità regionale 2007 -2013 riguardante l'Italia è disponibile al seguente link: http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2007/n324-07-cor.pdf

⁵⁷⁷ Con riferimento all'Italia, le «zone a» corrispondono alle regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia.

⁵⁷⁸ V. la Comunicazione della Commissione 2009/C 257/01, relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva, in GUUE n. C 257 del 27 ottobre 2009.

⁵⁷⁹ V. la Comunicazione della Commissione 2013/C 332/01, relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato a favore delle opere cinematografiche e di altre opere audiovisive, in GUUE n. C 332/I del 15 novembre 2013.

sulla costruzione navale⁵⁸². Il fatto che esistano regole specifiche relative a determinati settori non significa che per gli stessi settori non possano applicarsi anche le regole relative agli aiuti a finalità regionale o agli aiuti orizzontali. Ciascun atto dell'Unione europea che definisce i criteri di compatibilità degli aiuti, sia esso un regolamento che esenta gli Stati membri dall'obbligo di notifica o una disciplina o ancora degli orientamenti, definisce il suo campo di applicazione precisando, tra l'altro, i settori esclusi. L'esclusione di determinati settori (es. siderurgia, fibre sintetiche) dal campo di applicazione di alcune regole (almeno per quanto riguarda determinate produzioni) dagli aiuti a finalità regionale, non significa necessariamente che esistano regole specifiche applicate ai medesimi settori, ma semplicemente che la Commissione non ritiene compatibili con il mercato comune gli aiuti in questione se concessi a determinati settori;

3. quelli ORIZZONTALI⁵⁸³. Tra le numerose tipologie di aiuti rientranti in questa categoria, ovviamente rilevano ai fini della presente ricerca, gli aiuti all'occupazione o gli incentivi alle PMI ai

⁵⁸⁰ V. la Comunicazione della Commissione 2012/C 158/04, recante Orientamenti relativi a determinati aiuti di Stato nell'ambito del sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra dopo il 2012.

⁵⁸¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Relazione della Commissione sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1407/2002 del Consiglio sugli aiuti di Stato all'industria carboniera {SEC(2007) 602} /* COM/2007/0253 def.

⁵⁸² Comunicazione della Commissione sulla Disciplina degli aiuti di Stato alla costruzione navale 2011/C 364/06, in GUUE C/364/9 del 14 dicembre 2011.

⁵⁸³ Si tratta degli aiuti disciplinati con Regolamento (CE) n. 994/98, con il quale si autorizza la Commissione a dichiarare, ai sensi dell'art. 87 TCE, la compatibilità di alcune categorie di aiuti a determinate condizioni con il mercato comune e senza obbligo di notifica. Unitamente al citato regolamento è stato emanato il Reg. CE n. 659/1999, inerente le procedure di esenzione. Recentemente al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, la Commissione europea ha approvato due ulteriori regolamenti, che modificano quelli testè citati. Si tratta del Reg. (UE) n. 733/2013 del Consiglio del 22 luglio 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 994/98 sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali; nonché del Reg. (UE) n. 734/2013 del Consiglio del 22 luglio 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 659/1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE.

quali è, in linea tendenziale, favorevole la Commissione, a condizione che non si tratti di aiuti agli investimenti (*infra*);

4. quelli alla RICERCA E SVILUPPO TECNOLOGICO⁵⁸⁴. Per tale tipologia l'intensità dell'aiuto consentito aumenta quanto più l'iniziativa è lontana dal mercato (ricerca generale) e se attivata da PMI.

Sotto il profilo procedurale, invece, esistono due tipologie di aiuti:

- a) quelli autorizzati, per i quali il Trattato prevede la preventiva notifica dell'intenzione di istituirli o di modificarli, dando l'avvio alla procedura di esame, che si conclude con la concessione o il diniego dell'autorizzazione da parte della Commissione (art. 108 TFUE);
- b) quelli *de minimis*, cioè di modesta entità, come tali non suscettibili di incidere sulla concorrenza e perciò esentati dall'obbligo di previa notifica. A partire dal 2001, la Commissione ha emanato una serie di provvedimenti⁵⁸⁵ che esentano gli Stati membri dall'obbligo di notifica imposto dall'articolo 108.3 TFUE⁵⁸⁶. Gli aiuti di questo genere sono esentati dall'obbligo di notifica, ma sono sottoposti, salvo eccezioni, ad un obbligo di trasmissione di informazioni sintetiche che deve avvenire entro i termini stabiliti dai regolamenti stessi;
- c) quelli che prescindono dalla preventiva notifica⁵⁸⁷ (*infra*).

⁵⁸⁴ V. la Comunicazione della Commissione 2006/C 323/01, recante «Disciplina comunitaria in materia di aiuti di stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione», in GUUE del 30 dicembre 2006, n. C/323.

⁵⁸⁵ V. il Reg. (CE) n. 1998/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006, sull'applicazione degli artt. 87e 88, del Trattato agli aiuti d'importanza minore (c.d. *de minimis*), adottato per il periodo 2007/2013 a tutti i regimi di aiuti «*de minimis*» che soddisfano le condizioni in esso stipulate. Giova evidenziare che con Reg. (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 è stato adottato il nuovo regolamento relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*», per il periodo 1 gennaio 2014 – 31 dicembre 2020.

⁵⁸⁶ Cfr. Pinna, 1998, 22, secondo cui tali aiuti «sono soggetti ad un sistema obbligatorio di autorizzazione preventiva volto ad accertarne la compatibilità con il mercato comune, disciplinato dall'art. 93».

⁵⁸⁷ Vedi Reg. CE n. 994/98, cit. e successive modifiche (*supra*).

La discrezionalità che connota l'attività della Commissione nell'autorizzare le deroghe ha reso indispensabile una regolamentazione specifica per ognuna delle ipotesi di aiuto prima individuate, la cui conoscenza per gli operatori è indispensabile perché, pur regolando i rapporti Unione europea-Stato membro, costituisce parametro di valutazione della legislazione nazionale.

1.2. La disciplina (discrezionale) adottata dalla Commissione

La individuazione delle deroghe al divieto di aiuti di stato alle imprese è stata affidata sino al 1998 alla competenza della Commissione che nell'esercizio di tale attribuzione ha adottato nel 1995 gli Orientamenti in materia di aiuti all'occupazione⁵⁸⁸. Già in tale documento emerge l'orientamento della politica comunitaria per l'occupazione, allora ancora funzionalizzato alla tutela della libera concorrenza nel mercato comune, in favore dei soggetti svantaggiati, intendendo per tali i lavoratori che incontrano le maggiori difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro (*consideranda* nn. 2 e 3).

In tale prospettiva il documento comunitario esclude che possano essere ricondotte agli aiuti di stato, ed in quanto tali assoggettati ai limiti previsti dalla Commissione, le misure volte a migliorare l'occupabilità dei lavoratori, l'integrazione del loro reddito e l'occupazione dei soggetti appartenenti al genere sottorappresentato, ovvero dei portatori di *handicap*⁵⁸⁹.

Del pari non ricadono nel campo di applicazione della normativa del Trattato tutti quegli aiuti che non incidono sugli scambi tra Stati membri,

⁵⁸⁸ V. la comunicazione della Commissione n. 95/C 334/04 recante gli Orientamenti in materia di aiuti all'occupazione.

⁵⁸⁹ Cfr. Garofalo D., 2005a, § 3.

perché non sono oggetto di scambi intracomunitari (ad esempio i servizi di interesse locale), nonché quelli che per la loro modesta entità (“*de minimis*”) non possono incidere sulla libera concorrenza.

Viceversa costituiscono aiuti di stato consentiti quelli volti a creare posti di lavoro destinati agli appartenenti alle categorie svantaggiate, sia in ragione della minore produttività di questi ultimi, sia per finalità inclusive⁵⁹⁰.

Una condizione essenziale posta dal documento comunitario è l’effetto incrementale, e cioè la creazione di un posto di lavoro supplementare rispetto all’organico, grazie all’erogazione dell’incentivo, calcolato come media su un certo periodo, ed escludendosi pertanto il beneficio a fronte dell’effetto sostitutivo che si realizza quando i lavoratori neo assunti occupano posti appartenenti a lavoratori licenziati, salvo che il posto si sia reso vacante a seguito di dimissioni o pensionamenti.

Un’altra condizione essenziale è la stabilità dei nuovi posti, realizzabile attraverso l’assunzione a tempo indeterminato, ovvero con termine sufficientemente lungo.

Caratteristica degli incentivi consentiti in deroga è quella della loro preventiva notifica alla Commissione con applicabilità solo a seguito di approvazione da parte di quest’ultima.

1.3. La disciplina (vincolata) adottata dalla Commissione

L’attribuzione alla Commissione della competenza a valutare la legittimità del singolo regime di aiuto sulla base delle poche regole dettate negli Orientamenti, nonché l’effetto sull’applicabilità del regime del meccanismo della preventiva notifica, hanno suggerito l’opportunità

⁵⁹⁰ *Amplius* Garofalo D., 2009, c; *Idem*, 2009d.

di fissare regole certe e di eliminare il meccanismo delle previa notifica in favore di una automaticità del regime di aiuto, ove conforme alle regole degli Orientamenti, visto che l'esercizio della competenza della Commissione è avvenuto in maniera eccessivamente discrezionale.

Nel 1998 il Consiglio ha adottato il Regolamento n. 994/1998 con il quale ha conferito alla Commissione la potestà di adottare più regolamenti per disciplinare le categorie di aiuti compatibili con il mercato comune, non soggette al preventivo obbligo di notifica *ex art.* 108 TFUE⁵⁹¹; nell'esercizio di tale potestà la Commissione deve attenersi alle indicazioni di contenuto fissate dal Consiglio⁵⁹².

In attuazione della potestà conferitale la Commissione ha emanato, a cavallo tra il 2001 e il 2002, quattro Regolamenti in tema di aiuti destinati alla formazione⁵⁹³, in regime “*de minimis*”⁵⁹⁴, alle PMI⁵⁹⁵ ed infine a favore dell'occupazione⁵⁹⁶.

1.4. La disciplina in tema di aiuti a favore dell'occupazione

1.4.1. Il regolamento CE n. 2204/2002

Restringendo l'analisi, *ratione materiae*, al Regolamento n. 2204/2002, gli aiuti a favore dell'occupazione ammissibili senza preventiva notifica, a condizione che il regime di aiuto contenga un riferimento esplicito al Regolamento, citandone il titolo e gli estremi di pubblicazione nel G.U.C.E., sono riconducibili a tre distinte situazioni⁵⁹⁷.

La prima è quella della creazione di nuovi posti di lavoro stabili, intendendosi per tali quelli aventi una durata minima di tre anni, due anni

⁵⁹¹ Sull'obbligo di notifica v. Amadeo, 2003.

⁵⁹² V. l'art. 1, Reg. CE del Consiglio n. 994/98, cit., e successive modifiche.

⁵⁹³ Vedi Reg. CE n. 68/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001.

⁵⁹⁴ Vedi Reg. CE n. 69/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001.

⁵⁹⁵ Vedi Reg. CE n. 70/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001.

⁵⁹⁶ Vedi Reg. CE n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002.

⁵⁹⁷ In argomento *amplius* Garofalo D., 2009d.

nel caso delle PMI. La condizione per ottenere le agevolazioni è la creazione di un incremento netto dei dipendenti, con riferimento all'impresa nel suo complesso, rispetto alla media dei dodici mesi precedenti; per il calcolo dell'organico medio si utilizza il criterio di computo dell'ULA (unità di lavoro – anno), conteggiandosi il lavoro a tempo parziale e quello a termine come frazione di ULA⁵⁹⁸. Invero, mentre non v'è discussione sul computo secondo il criterio aritmetico dei lavoratori a tempo parziale e indeterminato, dibattuto è quello dei lavoratori a tempo determinato, in quanto il criterio aritmetico potrebbe alterare la valutazione della consistenza dell'organico (si pensi alle assunzioni per fronteggiare esigenze straordinarie e contingenti). La questione è stata affrontata e risolta dalla giurisprudenza, specie con riferimento all'applicazione della tutela reale per il licenziamento illegittimo, optandosi per il criterio della valutazione del cosiddetto organico stabile, rispetto al quale potrebbero risultare totalmente irrilevanti più assunzioni a tempo determinato⁵⁹⁹.

Un limite all'agevolazione è il tetto dell'intensità lorda dello stesso [che varia a seconda delle dimensioni della impresa (maggiore per le piccole e minore per le medie)], nonché la durata dell'aiuto fissata in due anni. Destinatari di tali incentivi sono lavoratori inoccupati, ovvero disoccupati, ovvero ancora in procinto di perdere l'impiego⁶⁰⁰.

La seconda situazione agevolabile riguarda l'assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili, come individuati dall'art. 2, Reg. 2204/2002. Si

⁵⁹⁸ Vedi nota Min. lav. 19 novembre 2013, prot. n. 37/0020171, risposta ad interpello n. 30/2013. Giova precisare che la soluzione proposta dal Ministero del Lavoro riguarda l'applicazione di specifiche previsioni di legge, quali l'art. 8, d.lgs. n. 368/2001, l'art. 12 d.lgs. n. 25/2007 e l'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 113/2012.

⁵⁹⁹ V. *ex multis* Cass., sez. lav., 14 ottobre 2011, n. 21280, in *GD*, 2011, 46, 76; conformi anche Cass. 29 luglio 1998, n. 7448, in *NGL*, 1998, 744 (sul criterio della normale occupazione); Cass. 8 maggio 2001, n. 6421, in *FI*, 2002, I, 2 477; Cass. 4 settembre 2003, n. 12909, in *GC Mass.*, 2003, 9; Cass. 10 settembre 2003, n. 13274, *ivi*; Cass. 3 settembre 2008, n. 22164, in *D&G*, 2008 (sul computo dei lavoratori *part-timers*).

⁶⁰⁰ V. l'art. 4, Reg. CE n. 2204/2002.

tratta di una platea ampia e variegata di soggetti tutti caratterizzati dalla difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro.

Tentando una aggregazione tra le varie ipotesi previste dalla norma, può utilizzarsi innanzitutto il criterio anagrafico con riferimento ai giovani e agli ultra cinquantenni; per i primi il riferimento è ai soggetti che hanno meno di 25 anni o che abbiano completato la formazione da non più di due anni e che non abbiano ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente. Nessun dubbio sul requisito anagrafico, meno chiaro è il secondo requisito che sembra prescindere dal dato temporale, e cioè della durata dell'impiego, valorizzando viceversa quello della sua remuneratività, riportando sostanzialmente alle attività lavorative occasionali e saltuarie.

Con riferimento, poi, agli ultra cinquantenni deve trattarsi di lavoratori privi di un posto di lavoro o in procinto di perderlo.

Un secondo criterio di aggregazione riguarda il solo requisito occupazionale, individuandosi come svantaggiati i soggetti inattivi dal almeno due anni, in particolare per la difficoltà di conciliare vita lavorativa e vita familiare, che vogliano riprendere un'attività lavorativa; disoccupati di lungo periodo, intendendosi per tali i privi di lavoro per 12 dei 6 mesi precedenti o per 6 degli 8 mesi precedenti, ove abbiano meno di 25 anni; infine, le donne residenti in aree geografiche caratterizzate da un tasso di disoccupazione superiore sia alla media comunitaria sia a quella nazionale.

Esiste poi un terzo gruppo che aggrega soggetti portatori di varie situazioni di svantaggio non riconducibili ad uno stesso criterio identificativo, e cioè i lavoratori migranti all'interno della Comunità; gli appartenenti ad una minoranza etnica che debbano migliorare le proprie conoscenze linguistiche o il proprio bagaglio formativo o esperienziale per incrementare la possibilità di ottenere un'occupazione stabile; gli

adulti che vivono da soli con uno o più figli a carico; i soggetti privi di titolo di studio di livello secondario superiore e disoccupati o in procinto di divenirlo; i soggetti affetti da dipendenze (droga e alcool), ed infine i soggetti inseriti nel circuito dell'esecuzione penale⁶⁰¹.

Infine, costituiscono gruppo a sé i lavoratori disabili, intendendosi per tali quelli riconosciuti disabili dalla legislazione nazionale o quelli riconosciuti affetti da un grave *handicap* fisico, mentale o psichico⁶⁰².

L'intensità lorda degli aiuti destinati all'assunzione di svantaggiati e di disabili è superiore rispetto a quella prevista per l'assunzione di soggetti non svantaggiati. Opera anche in questo caso la condizione dell'effetto incrementale, escludendosi il beneficio nel caso di assunzioni sostitutive, salvo che i posti si siano resi vacanti a seguito di dimissioni, pensionamento per raggiunti limiti di età, riduzione volontaria dell'orario di lavoro, ed infine di licenziamenti per giusta causa; permane, viceversa, l'effetto sostitutivo/ostativo nel caso di licenziamenti per riduzione del personale, riconducendosi in questo caso la riduzione dell'organico ad iniziative dell'imprenditore. Infine, il nuovo posto di lavoro deve permanere per almeno 12 mesi salvo il caso di licenziamento per giusta causa⁶⁰³.

Aiuti aggiuntivi sono, poi, previsti per l'assunzione dei disabili al fine di consentire all'impresa di sopportare la minore produttività legata all'*handicap*, nonché i costi per l'adattamento dei locali, di apparecchiature utilizzate dal lavoratore disabile, ed infine quelli relativi alle persone che assistono il disabile stesso⁶⁰⁴.

Ove gli aiuti soddisfino le condizioni innanzi riepilogate non v'è obbligo di notifica, che viceversa permane per gli aiuti finalizzati all'assunzione di soggetti non svantaggiati, ovvero al mantenimento dell'occupazione

⁶⁰¹ V. l'art. 2, comma 1, lett. f), Reg. CE n. 2204/2002.

⁶⁰² V. l'art. 2, comma 1, lett. g), Reg. CE n. 2204/2002.

⁶⁰³ V. l'art. 5, Reg. CE n. 2204/2002.

⁶⁰⁴ V. l'art. 6, Reg. CE n. 2204/2002.

ovvero ancora alla stabilizzazione di contratti a termine. Del pari vanno notificati gli aiuti volti ad incentivare il lavoro ripartito, quelli a sostegno dei genitori che lavorano ed infine quelli che promuovono l'occupazione ma senza incremento dei posti di lavoro.

Sono del pari esentati dall'obbligo di preventiva notifica gli aiuti di importanza minore, comunemente definiti “*de minimis*” (*supra*) che, per la loro scarsa entità, non sono in grado di incidere sulla concorrenza tra imprese, falsandola. L'originario tetto di 100.000 euro sul periodo di tre anni, indipendentemente dalla forma di aiuti o dall'obiettivo perseguito, è stato elevato nel 2007 (e confermato con il nuovo regolamento per gli anni 2014 – 2020, v. *supra*) a 200.000 euro nell'arco di tre esercizi finanziari⁶⁰⁵, prevedendosi in ogni caso il cumulo tra i diversi incentivi “*de minimis*” ai fini del rispetto del tetto massimo⁶⁰⁶.

1.4.2. Il regolamento CE n. 800/2008

I Regolamenti adottati dalla Commissione in sede di prima attuazione del Regolamento n. 994/1998 sono scaduti il 31 dicembre 2006 e per l'effetto la Commissione ha provveduto a sostituirli con il Reg. n. 800/2008⁶⁰⁷, nel quale è stata travasata, con modifiche, la disciplina dei regimi di aiuto contenuta nei precedenti provvedimenti, ad eccezione del regime “*de minimis*”.

⁶⁰⁵ V. l'art. 3, Reg. UE n. 1407/2013, della Commissione del 18 dicembre 2013. Le ragioni della conferma del massimale sono rinvenibili nel considerando n. 3 del citato regolamento, secondo cui «Tale massimale continua a essere necessario per garantire che, per le misure di cui al presente regolamento, si possa ritenere che non incidano sugli scambi tra gli Stati membri e/o non falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

⁶⁰⁶ Vedi Reg. CE n. 69/2001, sostituito a partire dal 1° gennaio 2007 dal Reg. CE n. 1998/2006 del 28 dicembre 2006, con validità fino al 31 dicembre 2013, a sua volta sostituito dal Reg. UE n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013, con validità fino al 31 dicembre 2020.

⁶⁰⁷ Per un'analisi approfondita e comparata del Reg. CE 800/2008 col vecchio Reg. CE 2204/2002, v. Garofalo D., 2009d.

Circoscrivendo anche in questo caso l'analisi agli aiuti per l'assunzione dei soggetti svantaggiati e disabili, si registrano numerose novità.

La prima è senz'altro quella di una ridefinizione dell'area dello svantaggio notevolmente ridimensionata e diversamente caratterizzata rispetto a quella presa in considerazione dal Regolamento del 2002, potendosi contare attualmente otto categorie di soggetti svantaggiati.

La prima è quella dei soggetti che non hanno un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi (c.d. disagio occupazionale)⁶⁰⁸. Come si vede il legislatore comunitario ha caratterizzato il criterio identificativo anche sotto il profilo temporale⁶⁰⁹ e si comprende, pertanto, perché secondo il Ministero del Lavoro rientrano in tale categoria «coloro che negli ultimi sei mesi non hanno prestato attività lavorativa riconducibile ad un rapporto di lavoro subordinato della durata di almeno sei mesi ovvero coloro che negli ultimi sei mesi hanno svolto attività lavorativa in forma autonoma o parasubordinata dalla quale derivi un reddito inferiore al reddito annuale minimo personale escluso da imposizione»⁶¹⁰.

La seconda categoria ricomprende i soggetti che non posseggono un diploma di scuola media superiore o professionale (ISCED 3)⁶¹¹. Anche in questo caso il Ministero ha fornito la propria interpretazione, intendendo per tali «coloro che non abbiano conseguito un titolo di studio di istruzione secondaria superiore, rientrante nel livello terzo della classificazione internazionale sui livelli di istruzione»⁶¹².

In perfetta sintonia rispetto alle indicazioni comunitarie, che individuano l'età anagrafica tra i fattori che possono costituire uno svantaggio nell'accesso al lavoro⁶¹³, sono collocati tra i soggetti svantaggiati i lavoratori che hanno superato i cinquant'anni di età, ovvero gli adulti che

⁶⁰⁸ Cfr. Garofalo D., 2009d, 587 ss.

⁶⁰⁹ V. l'art. 2 pt. 18, lett. a), Reg. CE n. 800/2008.

⁶¹⁰ V. l'art.1, comma 1, lett. a), d.m. Lav. 20 marzo 2013.

⁶¹¹ V. l'art. 2 pt. 18, lett. b), Reg. CE n. 800/2008.

⁶¹² V. l'art.1, comma 1, lett. b), d.m. Lav. 20 marzo 2013.

⁶¹³ Sul punto v. Golisano, 2010, 283 ss.

vivono soli con una o più persone a carico⁶¹⁴ (c.d. disagio in relazione all'età)⁶¹⁵.

Permangono nell'area dello svantaggio gli appartenenti ad una minoranza etnica (minoranza nazionale all'interno di uno Stato membro) che debbano migliorare le proprie conoscenze linguistiche o il proprio bagaglio formativo o esperienziale per incrementare la possibilità di ottenere un'occupazione stabile⁶¹⁶.

Compare poi nell'area dello svantaggio la sottorappresentazione di genere e cioè quella categoria di lavoratori occupati in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore destinatario dell'aiuto appartiene al genere sottorappresentato⁶¹⁷. Anche in questo caso il Ministero del Lavoro ha fornito la propria lettura del criterio, sostanzialmente confermandolo, rimettendo ad una rilevazione annuale l'individuazione del differenziale di genere⁶¹⁸.

Ulteriore novità contenuta nel Regolamento del 2008 è costituita dalla nozione di «lavoratore molto svantaggiato», intendendosi per tale il lavoratore senza lavoro da almeno 24 mesi. Avendo a mente l'obiettivo da sempre dichiarato a livello comunitario di favorire la fuoriuscita del cittadino dallo stato di disoccupazione nel più breve tempo possibile, la nuova nozione costituisce una sorta di arretramento espandendosi rispetto al passato (da 12 a 24 mesi) il periodo di disoccupazione che dà titolo al sostegno⁶¹⁹.

Nessuna novità si registra con riferimento alla categoria dei disabili⁶²⁰.

⁶¹⁴ V. l'art. 2 pt. 18, lett. c) e d), Reg. CE n. 800/2008.

⁶¹⁵ Cfr. Garofalo D., 2009d, 590 ss.

⁶¹⁶ V. l'art. 2, pt. 18, lett. f), Reg. CE n. 800/2008.

⁶¹⁷ V. l'art. 2, pt. 18, lett. e), Reg. CE n. 800/2008.

⁶¹⁸ V. l'art. 1, comma 1, lett. c), d.m. Lav. 20 marzo 2013.

⁶¹⁹ V. l'art. 2, pt. 19, Reg. CE n. 800/2008.

⁶²⁰ V. l'art. 2, pt. 20, Reg. CE n. 800/2008.

Come si vede da un mero confronto tra l'area dello svantaggio individuata nel 2002 e quella del 2008 innanzi sintetizzata⁶²¹, sembra emergere la scelta di restringere il novero dei soggetti tutelati, lasciando fuori categorie importanti come i giovani, gli affetti da dipendenze ed i soggetti privati della libertà personale, nonché tutte le altre categorie individuate a livello nazionale dalla l. n. 381/1991⁶²².

L'esclusione di queste categorie dal campo di applicazione del Reg. 800/2008 comporta l'ammissibilità degli incentivi in loro favore a condizione che si proceda preventivamente alla notifica dell'aiuto, come previsto dallo stesso Regolamento⁶²³.

Con riferimento poi alle condizioni di ammissibilità degli incentivi all'occupazione per i soggetti svantaggiati, sotto forma di integrazioni salariali, il Reg. 800/2008 prevede, in primo luogo, che l'intensità di aiuto non debba superare il 50% dei costi ammissibili, corrispondenti ai costi salariali durante un periodo massimo di 12 mesi successivi all'assunzione, ovvero 24 mesi se si tratta di lavoratore molto svantaggiato⁶²⁴.

In secondo luogo, deve realizzarsi l'effetto incrementale rispetto al livello medio occupazionale dei 12 mesi precedenti l'assunzione, che non viene meno se i posti coperti con le nuove assunzioni si sono resi vacanti in seguito a dimissioni volontarie, invalidità, pensionamento per sopraggiunti limiti di età, riduzione volontaria dell'orario di lavoro o licenziamento per giusta causa e non anche per riduzione del personale⁶²⁵.

In terzo luogo, deve essere garantita la continuità dell'impiego «per un periodo minimo coerente con la legislazione nazionale o con i contratti

⁶²¹ Sul quale v. le riflessioni di Garofalo D., 2009d, 576 ss.

⁶²² V. l'art. 4, l. n. 381/1991, come modificato dall'art. 1, comma 1, l. n. 193/2000.

⁶²³ V. Garofalo D., 2009d, 573.

⁶²⁴ V. l'art. 40, Reg CE n. 800/2008.

⁶²⁵ V. l'art. 40, Reg CE n. 800/2008.

collettivi di lavoro»; in ogni caso, se il periodo di occupazione è inferiore a 12 mesi, ovvero a 24 per i molto svantaggiati l'aiuto sarà ridotto *pro rata*⁶²⁶.

Per i disabili vengono confermate le stesse condizioni, ma con elevazione dell'intensità di aiuto al 75% e con la possibilità di compensare i sovraccosti connessi alla loro occupazione⁶²⁷.

2. *Le regole generali: individuazione del problema*

Le politiche per l'occupazione nell'ordinamento interno, se ci si concentra sulla disciplina degli incentivi all'assunzione, scontano, come detto, l'estrema frammentarietà del quadro normativo di riferimento, creatosi non in base ad un disegno organico, ma in modo contingente. Ciò ha determinato l'assenza di regole di carattere generale in grado di conferire certezza in ordine alle agevolazioni fruibili da parte delle imprese, anche per la scarsa aderenza della eterogenea disciplina interna rispetto alle regole presenti a livello europeo (*supra*), come si evince dalla nota vicenda degli incentivi all'assunzione mediante cfl⁶²⁸.

La questione è decisamente spinosa come testimoniano i tentativi posti in essere dal legislatore per risolverla. Il primo è stato posto in essere nel 1999, in occasione del conferimento della prima delega al Governo per riformare la materia degli incentivi all'impiego⁶²⁹, scaduta per decorrenza dei termini fissati dal legislatore per l'esercizio della stessa. Analogamente, nel 2007 naufraga un altro progetto di riordino degli

⁶²⁶ V. l'art. 40, Reg CE n. 800/2008.

⁶²⁷ V. gli artt. 41 e 42, Reg CE n. 800/2008.

⁶²⁸ Una sintetica ma al contempo esaustiva ricostruzione della vicenda relativa alla legittimità del cfl alla stregua dei parametri comunitari è reperibile in Corte Cost. 30 aprile 2009, n. 125 (in *MGL*, 2009, 714 e ss., con nota di Vallebona, 2009) che ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità in ordine al termine di prescrizione cui soggiace l'azione INPS di recupero dei contributi non dovuti.

⁶²⁹ V. l'art. 45, comma 1, l. n. 144/1999, su cui v. Garofalo D., 1999.

incentivi all'occupazione, meno ambizioso di quello del 1999, sempre a causa del mancato esercizio della delega conferita al Governo, nonostante essa sia stata finanche reiterata⁶³⁰.

Colpisce negativamente l'atteggiamento inerte del legislatore delegato, se si considera che sia la riforma che il riordino non comportavano alcun impegno di spesa per lo Stato, preferendosi continuare a legiferare in modo caotico.

Volendo tentare una sistematizzazione della materia degli incentivi, ovviamente senza alcuna aspirazione di supplenza all'inerzia del legislatore, un buon punto di partenza può essere individuato nei criteri previsti dalle deleghe (soprattutto quella) del 1999 e del 2007, separando quanto è stato *medio tempore* realizzato, da quanto attende ancora attuazione. Nell'opera di "filtraggio normativo" ovviamente non può non tenersi in debito conto quanto previsto in materia dalla l. n. 92/2012, che senza riformare/riordinare la normativa, ha fissato alcune regole generali valide per tutte le tipologie di incentivo all'occupazione⁶³¹.

Il canovaccio normativo di partenza resta quello del 1999 sia per l'ampiezza del disegno riformatore, sia per la specificità delle linee di intervento da quest'ultimo individuate, sicché non è proponibile una comparazione con le linee di intervento del più modesto progetto di riordino del 2007.

La delega del 1999⁶³² mirava a «realizzare un sistema efficace ed organico di strumenti intesi a favorire l'inserimento al lavoro ovvero la ricollocazione di soggetti rimasti privi di occupazione», con particolare riguardo all'esigenza di migliorarne l'efficacia nelle aree del

⁶³⁰ La delega conferita al Governo con l'art. 1, commi 30 e 32, della l. n. 247/2007 è stata poi reiterata dall'art. 46, comma 1, lett. b), l. n. 183/2010, che l'aveva riproposta con scadenza al 24 novembre 2012.

⁶³¹ V. l'art. 4, comma 12, l. n. 92/2012, su cui Olivieri A., 2013b.

⁶³² La delega conferita al Governo dall'art. 45, comma 1, l. n. 144/1999 andava esercitata entro il 30 aprile 2000.

Mezzogiorno, nel rispetto degli indirizzi dell'Unione europea e delle competenze previste dal d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469.

L'ampiezza del disegno riformatore si coglie attraverso la riconduzione nel sistema degli incentivi all'occupazione anche di quelli relativi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, nonché per la varietà dei principi e criteri direttivi, alcuni dei quali comuni agli ammortizzatori sociali. Escludendo quelli che riguardano quest'ultima materia, se ne contano ben nove, che si vanno di seguito ad analizzare.

Il primo criterio è quello della «razionalizzazione delle tipologie e delle diverse misure degli interventi, eliminando duplicazioni e sovrapposizioni, tenendo conto delle esperienze e dei risultati delle varie misure ai fini dell'inserimento lavorativo con rapporto di lavoro dipendente in funzione degli specifici obiettivi occupazionali da perseguire»⁶³³. Come si vede l'obiettivo è quello di valorizzare sia le pregresse esperienze, sia i risultati conseguiti attraverso le singole misure allo scopo di eliminare quelle meno proficue, puntando su quelle che avevano prodotto le migliori *performance*.

Nell'opera di riforma il legislatore delegato avrebbe dovuto costantemente rapportarsi agli obiettivi occupazionali perseguiti, con particolare riguardo in primo luogo alle diverse caratteristiche dei destinatari delle misure. Dall'analisi delle categorie individuate dal primo criterio direttivo emerge una nozione ampia di svantaggio occupazionale, ricomprensivo giovani, disoccupati e inoccupati di lungo periodo, lavoratori fruitori del trattamento CIGS da consistente lasso di tempo, lavoratori di difficile inserimento o reinserimento.

Strumentale a tale obiettivo appare la prevista revisione dei criteri per l'accertamento dei requisiti individuali di appartenenza dei soggetti alle

⁶³³ V. l'art. 45, comma 1, lett. a), l. n. 144/1999.

diverse categorie, in funzione della valutazione e del controllo dell'effettiva situazione di disagio.

Ulteriore obiettivo prefissato dalla norma delega era il collegamento degli incentivi, da un lato, al grado dello svantaggio occupazionale nelle diverse aree territoriali del Paese e dall'altro lato, più specificatamente, al grado dello svantaggio occupazionale femminile all'interno delle stesse.

Gli incentivi andavano, altresì, funzionalizzati alla stabilizzazione dei posti di lavoro.

Affiora, inoltre, una nozione di svantaggio riferita non ai soggetti da occupare, bensì alle imprese destinatarie degli interventi, prevedendosi una maggiore intensità per le piccole e medie imprese, purché in regola con la normativa in materia di igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro (v. il d.lgs. n. 81/2008).

Per altro verso, viene enunciata una preferenza nell'attribuzione degli incentivi in favore delle imprese che applicano nuove tecnologie per il risparmio energetico e l'efficienza energetica e che prevedono il ciclo integrato delle acque e dei rifiuti a valle degli impianti.

Un consistente numero di criteri direttivi riguardava i rapporti (anche senza contratto) a contenuto formativo, ovviamente finalizzati ad agevolare l'inserimento nel mercato del lavoro dei giovani, prevedendosi in primo luogo la revisione e la razionalizzazione di tali strumenti, all'uopo richiamandosi i criteri direttivi già fissati nel 1997⁶³⁴; in secondo luogo, si annoverano misure per favorire forme di apprendistato di impresa e il subentro del tirocinante nell'attività di impresa. Con riferimento poi ai rapporti formativi senza contratto, si ribadiva quanto previsto in materia di tirocini dagli artt. 17 e 18 l. n. 196/1997, espressamente richiamati, prevedendosi una durata variabile fra i 3 e i 12

⁶³⁴ V. l'art. 16, comma 5, l. n. 196/1997.

mesi, in relazione al livello di istruzione, alle caratteristiche dell'attività lavorativa e al territorio di appartenenza, e la eventuale corresponsione di un sussidio, variabile fra le 400.000 e le 800.000 lire mensili.

Come si vede la riforma dell'apprendistato realizzata nel 2011 e quella dei tirocini formativi e di orientamento in corso di realizzazione (*supra* cap. II) si ispirano in buona parte a tali principi direttivi.

Anche i rapporti a contenuto formativo dovevano tendere a valorizzare l'inserimento o il reinserimento al lavoro delle donne, al fine di superare il differenziale occupazionale tra uomini e donne.

Un ulteriore criterio direttivo riguardava la staffetta intergenerazionale, affidata a interventi anche di natura previdenziale, volti ad agevolare l'utilizzo di contratti a tempo parziale da parte dei lavoratori anziani, al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione giovanile⁶³⁵. Attraverso tale criterio direttivo si voleva strutturalizzare una misura già esistente⁶³⁶.

Gli ultimi tre criteri direttivi di carattere generale, non legati specificatamente ad alcuna misura o categoria di destinatari, tendevano a risolvere tre criticità che connotavano il sistema degli incentivi e cioè:

1. la semplificazione e lo snellimento delle procedure di riconoscimento e di attribuzione dei benefici, privilegiando criteri di automaticità, funzionali al superamento della frammentazione delle procedure e a garantire maggiore speditezza all'azione amministrativa;

⁶³⁵ Invero, la staffetta giovani - anziani è consustanziale al contratto di solidarietà espansivo, di cui all'art. 2, l. n. 863/1984, utilizzabili da quei datori di lavoro e quei lavoratori che stipulano contratti collettivi, anche aziendali, per incrementare gli organici, attuando una riduzione stabile dell'orario di lavoro, con la contestuale assunzione di nuovo personale. Inoltre, l'interesse verso tale modalità di impiego si è ravvivato, come dimostrano le esperienze avviate in alcune imprese della Lombardia, di cui si dà conto sul quotidiano la Repubblica del 21 maggio 2013. In dottrina, v. Calafà, 2000, 200 ss. e di recente Squeglia, 2013.

⁶³⁶ Vedi l'art. 13, comma 4, lett. b), l. n.196/1997; sul collegamento di quest'ultima disposizione con il criterio direttivo enunciato sub lett. l) dell'art. 45, comma 1, l. n. 144/1999 v. Garofalo D., 2001, 206-207.

2. la riunione in uno o più testi unici delle normative e delle disposizioni in materia di incentivi all'occupazione, al fine di consentire la più agevole conoscibilità delle stesse;
3. la previsione di meccanismi e strumenti di monitoraggio e di valutazione dei risultati conseguiti.

Di più modesta portata, come già anticipato, è il processo di riordino della materia previsto nel 2007 la cui delega, reiterata nel 2010, è scaduta il 24 novembre 2012⁶³⁷.

Il primo criterio direttivo enuncia una decisa preferenza per gli incentivi volti alla creazione di occupazione stabile, in linea con gli orientamenti comunitari in materia che condizionano l'erogazione degli aiuti di Stato, ove ammissibili, all'assunzione a tempo indeterminato ovvero a termine sufficientemente lungo.

Secondo criterio è quello finalizzato al miglioramento del tasso di occupazione delle categorie più svantaggiate nel mercato del lavoro e cioè delle donne, dei giovani e delle persone ultracinquantenni.

Si ribadisce, inoltre, nella prospettiva della realizzazione degli obiettivi sottesi ai primi due criteri direttivi, la ridefinizione della disciplina del contratto di inserimento, nel rispetto dei divieti comunitari di discriminazione diretta e indiretta, in particolare di quelli connessi all'orientamento sessuale ed all'età.

Ulteriore criterio direttivo è l'incentivo per favorire contratti a tempo parziale con orario giornaliero elevato, nonché per le trasformazioni, anche temporanee e reversibili, di rapporti a tempo pieno in part-time, avvenute su richiesta di lavoratrici o lavoratori, giustificate dall'espletamento di comprovati compiti di cura. Il criterio volto a scoraggiare contratti di lavoro a tempo parziale con orario inferiore alle

⁶³⁷ Su cui v. Fili, 2011.

dodici ore settimanali, attraverso aumenti contributivi, è stato poi abrogato nel 2008⁶³⁸.

Infine l'ultimo criterio direttivo attiene alla previsione di specifiche misure volte all'inserimento lavorativo dei lavoratori socialmente utili.

Valutando oggi i criteri direttivi della delega del 2007 non può farsi a meno di evidenziare come quello relativo al contratto di inserimento sia stato totalmente superato dall'abrogazione della relativa disciplina ad opera della l. n. 92/2012⁶³⁹; del pari superato dalla scomparsa del fenomeno è quello relativo agli LSU; nulla è stato fatto nella direzione dell'incentivo al *part-time*.

Viceversa, il primo e il secondo criterio direttivo hanno trovato una qualche attuazione nella Riforma Fornero.

3. *Il quadro normativo esistente*

In attesa della (futuribile ed auspicata) riforma degli incentivi all'occupazione, visti i tentativi sinora sistematicamente abortiti, non ci si può che limitare a tratteggiare il quadro normativo esistente, non escludendo che della riforma si possa anche fare a meno, al più convogliando il dato positivo esistente in un testo unico con un'opportuna opera di coordinamento normativo.

Ipotizzando di procedere in tale direzione ed anticipando la sistematizzazione normativa appannaggio di un legislatore tanto pigro, quanto a volte frenetico nell'azione legislativa, in materia di incentivi al lavoro può individuarsi un nucleo di disciplina che concerne le condizioni di accesso alle agevolazioni, ovvero quelle la cui presenza è motivo ostativo di fruizione dell'incentivo; un secondo nucleo di disciplina riguarda le singole tipologie di agevolazioni.

⁶³⁸ Vedi l'art. 39, comma 10, lett. d), d.l. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008.

⁶³⁹ Vedi l'art. 1, commi 14 e 15, l. n. 92/2012.

4. *Le condizioni per l'accesso*

4.1. *Incentivi alle assunzioni e tutela dei lavoratori: dalla clausola sociale all'obbligo legale*

La prima e più risalente condizione a cui il nostro ordinamento subordina l'accesso agli incentivi è la tutela dei lavoratori dipendenti dell'impresa che voglia beneficiarne, mediante clausole che obbligano il datore ad applicare la contrattazione collettiva di settore.

4.1.1. *L'applicazione della contrattazione collettiva*

L'analisi della normativa in materia mostra una linea evolutiva caratterizzata dalla progressiva estensione sia del *quantum* di tutela pretesa, sia dell'ambito soggettivo di riferimento, potendosi individuare in tale evoluzione quattro fasi coincidenti con l'adozione di altrettante disposizioni.

La prima fase coincide con l'emanazione dello Statuto dei lavoratori ed in particolare con l'applicazione dell'art. 36, l. 20 maggio 1970 n. 300, pacificamente ritenuto il prototipo della c.d. clausola sociale⁶⁴⁰. La norma prevede che i titolari di benefici accordati dallo Stato, nonché gli appaltatori di opere pubbliche (ed ora anche concessionari di pubblici servizi), sono obbligati ad applicare o far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona; obbligo operante per tutta la durata dell'appalto, ovvero del beneficio. L'obbligo

⁶⁴⁰ Sull'art. 36, l. n. 300/1970 vedi in generale Assanti 1972; Mancini, 1972; Centofanti, 1975; Bortone, 1979; Bellavista, 1999; Ghera, 2001; Luciani V., 2010. Sugli ulteriori aspetti problematici dell'art. 36, l. n. 300/1970, *cfr.* Faleri, 2009, cui si rinvia per riferimenti giurisprudenziali.

è esteso anche ad agevolazioni finanziarie o creditizie ovvero ad appalti concessi da enti pubblici.

Con l'espressione «benefici» l'art. 36 intende qualunque agevolazione di natura finanziaria o creditizia discendente da provvedimento dell'autorità amministrativa con esclusione dei benefici concessi direttamente dalla legge⁶⁴¹, mentre è interessante notare che, con l'espresso riferimento agli appalti di esecuzione di opere pubbliche, il campo di applicazione della norma non era esteso agli appalti di servizi e ai contratti di forniture, né alle concessioni di servizio pubblico, realizzandosi così una ingiustificata discriminazione contrastante con il principio costituzionale di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 36, nella parte in cui non prevedeva a carico del concessionario di pubblici servizi l'obbligo di applicare la clausola di equo trattamento nei confronti dei lavoratori dipendenti⁶⁴².

Come già detto, tale disposizione costituisce il prototipo della clausola sociale che deve essere inserita nei provvedimenti di concessione dei benefici ovvero nei capitolati di appalto attinenti all'esecuzione di opere

⁶⁴¹ In tal senso si veda Cass. 19 Agosto 1986, n. 5096, in NGL, 1987, 8, la quale esclude che la disciplina dettata dall'art. 36 sia «invocabile in relazione a benefici disposti direttamente dalla legge, come la cosiddetta fiscalizzazione degli oneri contributivi».

⁶⁴² Corte Cost. 19 giugno 1998, n. 226, in *FI*, 1999, I, 3465 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, l. n. 300/1970, per contrasto con l'art. 3, comma 1, Cost., nella parte in cui non prevedeva «l'inserzione obbligatoria, nei contratti aventi ad oggetto la concessione di pubblici servizi, della clausola di equo trattamento, determinante l'obbligo per il beneficiario o appaltatore di applicare o di far applicare, nei confronti dei lavoratori dipendenti, condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona». La Corte Costituzionale, nella sentenza testè citata, ha identificato esplicitamente la *ratio* dell'art. 36, l. n. 300/1970, «nell'esigenza – laddove nell'esercizio di un'attività imprenditoriale intervenga la P.a. – di garantire uno standard minimo di tutela ai dipendenti coinvolti». In particolare, la Corte ha rilevato come la clausola sociale svolga «un ruolo essenziale non solo nell'ambito dell'appalto ma anche nella concessione del pubblico servizio, in quanto è funzionale alla scelta del contraente secondo i principi della concorrenza fra imprenditori (...) e della parità di trattamento dei concorrenti nella gara (...). In tal senso, anche i costi per le imprese, derivanti dall'obbligo di "equo trattamento", concorrono alla migliore individuazione del soggetto idoneo»; sul punto v. Pera, 1998, 2423; Ghera, 2001, 142, e ivi ulteriori rinvii di dottrina. Ancor prima, Assanti, 1972, 421; Bortone, 1979, 647.

pubbliche. La violazione della clausola comporta la revoca del beneficio ovvero dell'appalto.

Ovviamente, la struttura della norma risente dell'epoca in cui è stata emanata, come dimostra il contenuto dell'obbligo che non ha ad oggetto l'applicazione del contratto collettivo, bensì quella di «condizioni non inferiori» a quelle risultanti dai contratti collettivi di categoria o territoriali. La struttura della norma ha concorso a preservarla da possibili censure di illegittimità costituzionale per violazione del principio di libertà sindacale negativa *ex art. 39 Cost.*⁶⁴³.

Per altro verso, si è escluso ogni possibile profilo di illegittimità costituzionale, deducendosi dalla norma un onere (e non un obbligo) connesso alla facoltà per l'imprenditore di accedere alle agevolazioni, ovvero agli appalti pubblici. Ne dà conferma la giurisprudenza che ha escluso la possibilità per il lavoratore di reclamare il trattamento non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo, in caso di inadempimento da parte del datore, ritenendosi che la clausola sociale non operi all'interno del rapporto di lavoro, bensì in quello che si instaura tra l'imprenditore e lo Stato ovvero l'ente pubblico che concede l'incentivo, ovvero l'appalto⁶⁴⁴.

Sempre l'epoca storica di emanazione della norma spiega il generico rinvio che la stessa fa ai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona senza alcuna specificazione in ordine al criterio selettivo tra più contratti astrattamente applicabili; l'esigenza del criterio selettivo sarebbe emersa molto anni dopo, a fronte del proliferare del fenomeno del sindacalismo autonomo e quindi della pluralità dei contratti collettivi

⁶⁴³ Preso atto della mancata applicazione dei commi 2, 3 e 4 dell'art.39 Cost., il legislatore, dopo la ratifica della Convenzione OIL n. 94, avvenuta con l. 2 agosto 1952, n. 1305, adotta in questo settore una linea di politica del diritto che garantisce il rispetto dei livelli retributivi minimi previsti dalla contrattazione collettiva senza incorrere in violazione dello stesso art. 39 Cost.

⁶⁴⁴ Così Cass., sez. lav., 21 dicembre 1991, n. 13834, in *GI*, 1993, I,1, 640 ss.; Cass. sez. lav, 25 luglio 1998, n. 7333, in *RIDL*, 1999, II, 459 ss.; ed anche Cass., sez. lav., 10 marzo 1999, n. 2108, in *MGL*, 1999, 378.

aventi lo stesso ambito di applicazione (*infra*), nonché della frammentazione dell'azione di quello confederale che ha condotto alla stagione degli accordi separati⁶⁴⁵.

La seconda fase coincide con l'emanazione dell'art. 3, d.l. 22 marzo 1993 n. 71, conv. in l. n. 151/1993, che subordinava la concessione degli sgravi contributivi per il Mezzogiorno e della fiscalizzazione degli oneri sociali alle imprese artigiane «all'integrale rispetto degli istituti economici e normativi stabiliti dai contratti collettivi di lavoro». Si tratta di una disposizione caratterizzata innanzitutto da due limitazioni quanto a campo di applicazione, riguardando, per un verso, le sole imprese artigiane e per altro verso, due specifici benefici (sgravi per il Mezzogiorno e fiscalizzazione degli oneri sociali). Non vi è mai stata discussione sul campo di applicazione sia perché esiste una esatta definizione di impresa artigiana (l. n. 443/1985), sia perché il legislatore individuava i benefici di riferimento.

Viceversa non altrettanto pacifica è stata l'applicazione in relazione alla condizione posta dalla norma, dibattendosi sulla esatta portata degli istituti economici e normativi.

L'ambito speculativo per eccellenza è stato rappresentato dalla contribuzione in favore degli enti bilaterali, non essendo chiara la riconducibilità della stessa alla parte obbligatoria del contratto collettivo, prospettandosi due diverse ed antitetiche soluzioni. Secondo una prima tesi, poiché attraverso la contribuzione agli enti bilaterali si garantiscono ai lavoratori una serie di prestazioni si riteneva che la contribuzione fosse riconducibile alle clausole normative ed economiche del contratto collettivo⁶⁴⁶. All'opposto, valorizzandosi i principi di libertà sindacale

⁶⁴⁵ Sul punto v. Carinci F., 2010b; Del Punta, 2011; Sciarra, 2011; Maresca, 2013.

⁶⁴⁶ Tale è la posizione espressa oltre vent'anni fa da Ichino, 1994, 3421 ss., nonché da Miscione, 1997, 2577 ss., a sua volta fatta propria dall'INPS con circ. n. 74/2005, con cui ha modificato il suo orientamento precedente, adeguandosi alla pronuncia resa dalla Cassazione nel c.d. caso Tacchella (dal nome della società ricorrente) secondo cui «l'omissione della contribuzione agli E.B. comportava

negativa, si escludeva la possibilità di imporre la predetta contribuzione a chi non fosse obbligato ad applicare il contratto collettivo in virtù della adesione al sindacato stipulante, così riconducendosi la contribuzione alla parte obbligatoria del contratto collettivo⁶⁴⁷.

A comporre il dissidio ha provveduto la Cassazione che ha optato per la seconda soluzione, ritenendo che l'adesione agli enti bilaterali e l'obbligo di versare ad essi la contribuzione siano riconducibili alla parte obbligatoria del contratto collettivo, destinata come tale ad impegnare esclusivamente le parti contraenti⁶⁴⁸.

A tale soluzione si sono inevitabilmente adeguati il Ministero del Lavoro e l'INPS⁶⁴⁹.

La terza fase si apre con l'art. 10 della l. n. 30/2003, che ha interamente modificato l'art. 3 del d.l. n. 71/1993 con un ampliamento del campo di applicazione della norma e della portata dell'obbligo.

Sotto il primo profilo, la norma è stata estesa alle imprese commerciali e del turismo⁶⁵⁰, ponendo un problema di esatta identificazione dei soggetti destinatari, mancando, a differenza delle imprese artigiane, una nozione legale di impresa commerciale e turistica. Esistono nozioni di matrice contrattuale, ma si è escluso che le stesse possano rilevare ai fini che interessano, in quanto previste da atti di autonomia negoziale privata, dovendosi quindi attingere a criteri oggettivi e predeterminati che non lascino spazio a scelte discrezionali o a processi di autodeterminazione normativa. Occorre pertanto fare riferimento all'art.

l'esclusione dalle agevolazioni per la fiscalizzazione e/o sgravi degli oneri sociali, in quanto violazione dell'obbligo dell'integrale rispetto degli istituti economici e normativi stabiliti dai contratti collettivi» (Cass. 10 maggio 2001, n. 6530, in GI, 2002, 490 ss.). Per alcune riflessioni sull'importanza e sugli effetti di questa sentenza v. Garofalo, 2004d.

⁶⁴⁷ Stolfa, 1997.

⁶⁴⁸ V. Cass. 10 maggio 2001, n. 6530, cit., Cass. 28 maggio 2003, n. 8476 (inedita); Cass. 30 dicembre 2004, n. 24205 (inedita); Cass. 26 gennaio 2005, n.1530 (inedita).

⁶⁴⁹ Vedi circ. Min. Lav. 15 gennaio 2004, n. 4 e circ. INPS 7 giugno 2005, n. 74.

⁶⁵⁰ V. circ. INPS n. 74/2005, che esclude dall'ambito di applicazione della norma i datori di lavoro non imprenditori, pur se operanti nei settori commerciale o del turismo in quanto la norma fa espresso riferimento alle imprese.

2195 c.c. ed in ogni caso tener conto della natura dell'attività effettivamente svolta dall'impresa, escludendosi che il datore di lavoro possa essere vincolato all'applicazione di una contrattazione collettiva corrispondente all'attività considerata ai suddetti fini⁶⁵¹.

Parimenti ampliato risulta essere il campo di applicazione della disposizione con riferimento ai benefici, in relazione ai quali opera l'obbligo, utilizzando un'espressione di carattere generale («benefici normativi e contributivi») che amplia enormemente l'operatività della condizione.

Inoltre, risulta ampliata la stessa condizione, prevedendosi l'integrale rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali o aziendali. La norma risente evidentemente dell'epoca storica in cui è stata emanata, caratterizzata da una notevole articolazione del sistema contrattuale. Altrettanto può dirsi per la comparsa del criterio selettivo degli agenti contrattuali, richiedendosi l'applicazione dei contratti di qualsiasi livello stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori «comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». Siffatto criterio selettivo risente del pluralismo sindacale e quindi della possibile coesistenza di contratti stipulati da diverse organizzazioni sindacali, ma aventi identico campo di applicazione⁶⁵².

Anche per la nuova disposizione si è riproposto il problema dell'ambito di applicazione dell'obbligo, e cioè se esso dovesse essere circoscritto alla parte normativa del contratto collettivo o potesse essere esteso anche alla parte obbligatoria, in ragione dell'espressione utilizzata dalla norma («l'integrale rispetto»), riproponendosi la questione dell'obbligatorietà della contribuzione agli enti bilaterali.

⁶⁵¹ V. ancora circ. Min. lav. 15 gennaio 2004, n. 4 e circ. INPS 7 giugno 2005, n. 74.

⁶⁵² V. Silvagna, 1999, 211 ss.; Scarponi, 2003; Giugni, 2010, 65 ss.; Bavaro, 2012, 31 ss.

La giurisprudenza di legittimità poc' anzi citata, favorevole all'esclusione in ragione della riconducibilità della contribuzione in favore degli enti bilaterali alla parte obbligatoria, era troppo recente per essere messa in discussione, sicché il Ministero del Lavoro e l'INPS hanno confermato il proprio orientamento adesivo a quello giurisprudenziale, per altro evidenziando che la conferma a tale soluzione promana dall'esclusione di tale contribuzione dalla base imponibile ai fini previdenziali⁶⁵³.

La quarta ed ultima fase coincide con l'emanazione della disposizione contenuta nell'art. 1, comma 1175, l. n. 296/2006 che, a decorrere dal 1° luglio 2007, subordina il godimento dei benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale, da un lato, al possesso del DURC (*infra*) e dall'altro lato, al rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali, nonché di quelli regionali, territoriali od aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, fermi restando gli altri obblighi di legge⁶⁵⁴.

Anche questa disposizione ha sollevato una serie di quesiti, il primo dei quali è quello dell'esatta individuazione dei benefici assoggettati a condizioni.

Ci si è chiesti, in primo luogo, quale sia il significato dell'espressione «benefici normativi», considerato che la disposizione è finalizzata ad esonerare il datore di lavoro dall'applicazione di una determinata disciplina, ovvero il non computo di alcune categorie di prestatori di lavoro per determinare l'organico aziendale a cui è subordinata l'applicazione di alcune norme (beneficio del non computo). La fonte ministeriale ha ritenuto di scongiurare tale ipotesi, sostenendo che il legislatore faccia comunque riferimento a benefici sempre di natura

⁶⁵³ V. circ. Min. lav. 15 gennaio 2004, n. 4 e circ. INPS 7 giugno 2005, n. 74.

⁶⁵⁴ Cfr. Lai, 2008, § 3; Vergari, 2008.

patrimoniale, richiamando le agevolazioni di carattere fiscale, nonché i contributi erogati dallo Stato o dal altri enti pubblici per incentivare la costituzione di nuovi rapporti di lavoro (credito di imposta)⁶⁵⁵.

Per altro verso, si è discusso sulla esatta individuazione della categoria dei «benefici», pervenendosi alla soluzione, anch'essa di fonte ministeriale, che tali sono quelli che determinano un'eccezione rispetto alla regola, *sub specie* di minore contribuzione dovuta dal datore di lavoro, sicché non rientrano nella categorie i regimi di «sottocontribuzione» che caratterizzano interi settori (agricoltura, navigazione marittima), territori (zone montane, zone a declino industriale), ovvero specifiche tipologie contrattuali (apprendistato), caratterizzati da una speciale aliquota contributiva prevista dalla legge, che costituisce pertanto l'ipotesi ordinaria e non anche l'eccezione⁶⁵⁶.

Viene poi ribadita la condizione del rispetto della contrattazione collettiva, non cogliendosi differenze rispetto a quella analoga prevista dall'art. 10, l. n. 30/2003 di cui costituisce quasi fedele ritrascrizione, ed a cui può farsi rinvio.

La vera novità piuttosto è rappresentata dalla generalizzazione dell'obbligo, non rinvenendosi alcuna specifica limitazione a settori produttivi, come invece fatto dalla disposizione del 2003, ponendosi, a questo punto, il dubbio se la nuova disposizione abbia fagocitato quella del 2003.

4.1.2. Il rispetto degli «altri obblighi di legge»

⁶⁵⁵ V. circ. Min. lav. 30 gennaio 2008, n. 5.

⁶⁵⁶ V. circ. Min. lav. 30 gennaio 2008, n. 5.

Ampio e variegato è il rinvio a disposizioni la cui applicazione condiziona l'ammissione, il godimento o la cessazione dalla fruizione degli incentivi all'occupazione.

In primo luogo, è ostativo l'accertamento di violazioni non formali alla normativa fiscale e/o contributiva, in materia di lavoro dipendente per le quali sono state irrogate sanzioni di importo non inferiore ad € 5.000,00⁶⁵⁷.

Inoltre, ostative alla fruizione degli incentivi sono anche le violazioni alla normativa sulla sicurezza dei lavoratori⁶⁵⁸, l'emanazione di provvedimenti giudiziari definitivi per condotta antisindacale⁶⁵⁹ e la realizzazione di comportamenti discriminatori in violazione di specifici divieti previsti dal d.lgs. n. 196/2006, in particolare in materia di: 1) accesso al lavoro; 2) promozione e formazione professionale, ivi compresa la progressione professionale e di carriera; 3) condizioni di lavoro, compresa la retribuzione; 4) forme pensionistiche complementari collettive⁶⁶⁰.

Invero, il nesso tra i divieti in materia antidiscriminatoria e la sanzione consistente nella cessazione dal godimento degli incentivi nasce nell'ambito della normativa connessa alla promozione delle azioni positive, funzionale a colmare lo scarso *appeal* datoriale verso l'occupazione femminile, su cui ha cercato di agire anche la riforma Fornero⁶⁶¹, incentivandone l'inserimento nel mercato del lavoro e

⁶⁵⁷ V. gli artt. 4, comma 7, l. n. 449/1997; 7, comma 7, lett. c), l. n. 388/2000; 1, comma 545, lett. c), l. n. 244/2007; 2, comma 7, lett. c), d.l. n. 70/2011, conv. in l. n. 106/2011; art. 24, comma 4, lett. c), d.l. n. 83/2012.

⁶⁵⁸ V. gli artt. 4, comma 7, l. n. 449/1997; 7, comma 7, lett. c), l. n. 388/2000; 1, comma 545, lett. c), l. n. 244/2007; 2, comma 7, lett. c), d.l. n. 70/2011, conv. in l. n. 106/2011; art. 24, comma 4, lett. c), d.l. n. 83/2012. In giurisprudenza, v. Cass. 4 giugno 2013, n. 14071 (inedita); Cass. 12 dicembre 2013, n. 27831 (inedita).

⁶⁵⁹ V. gli artt. 7, comma 7, lett. c), l. n. 388/2000; 1, comma 545, lett. c), l. n. 244/2007; 2, comma 7, lett. c), d.l. n. 70/2011, conv. in l. n. 106/2011; art. 24, comma 4, lett. c), d.l. n. 83/2012.

⁶⁶⁰ V. l'art. 41, comma 1, d.lgs. n. 198/2006.

⁶⁶¹ V. De Simone, 2012.

vietando al contempo qualunque forma di discriminazione in loro danno⁶⁶².

Successivamente, il modello in questione viene esteso ad ogni accertamento di discriminazione nell'accesso al lavoro, nella promozione e nella formazione professionale, ivi compresa la progressione professionale e di carriera, nelle condizioni di lavoro compresa la retribuzione, nonché in relazione alle forme pensionistiche complementari collettive di cui al d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, o in caso di licenziamenti a causa di matrimonio, poste in essere da soggetti ai quali siano stati accordati benefici ai sensi delle vigenti leggi dello Stato, ovvero che abbiano stipulato contratti di appalto attinenti all'esecuzione di opere pubbliche, di servizi o forniture, viene comunicato immediatamente dalla direzione territoriale del lavoro competente ai Ministri nelle cui amministrazioni sia stata disposta la concessione del beneficio o dell'appalto. Questi adottano le opportune determinazioni, ivi compresa, se necessario, la revoca del beneficio e, nei casi più gravi o nel caso di recidiva, anche l'esclusione del responsabile per un periodo di tempo fino a due anni da qualsiasi ulteriore concessione di agevolazioni finanziarie o creditizie ovvero da qualsiasi appalto. Tale disposizione si applica anche quando si tratti di agevolazioni finanziarie o creditizie ovvero di appalti concessi da enti pubblici, ai quali la direzione territoriale del lavoro comunica direttamente la discriminazione accertata per l'adozione delle sanzioni previste. Tale sanzione non si applica nel caso sia raggiunta una conciliazione ai sensi degli articoli 36, comma 1, e 37, comma 1, d.lgs. n. 198/2006⁶⁶³.

4.2. *Il documento unico di regolarità contributiva (DURC)*

⁶⁶² V. l'art. 4, comma 4, l. n. 125/1991.

⁶⁶³ V. ancora l'art. 41, comma 1, d.lgs. n. 198/2006.

Con riferimento alle condizioni di ammissibilità ai benefici, ulteriore novità introdotta dalla l. n. 296/2006 è il possesso da parte dei datori di lavoro del documento unico di regolarità contributiva, c.d. DURC⁶⁶⁴. Si tratta di un istituto finalizzato a combattere l'evasione contributiva inducendo al regolare versamento dei contributi tutti i datori di lavoro che vogliono accedere ai benefici, ovvero agli appalti pubblici⁶⁶⁵.

Sulla disciplina del DURC il legislatore è tornato a più riprese allo scopo di precisarne l'esatta portata, specie nell'attuale momento di crisi.

La definizione delle modalità di rilascio, del contenuto del DURC, nonché delle tipologie di pregresse irregolarità di natura previdenziale e in materia di tutela delle condizioni di lavoro che non ostano al rilascio del DURC, è stata affidata ad un decreto ministeriale del 2007⁶⁶⁶.

In primo luogo, sono stati individuati i soggetti obbligati al possesso del DURC e cioè, da un lato, i datori di lavoro che vogliono fruire di benefici nazionali e comunitari; dall'altro lato, quelli che vogliono aggiudicarsi appalti di opere, servizi e forniture pubbliche, ivi compresi i lavoratori autonomi; infine, ancora nei lavori privati dell'edilizia.

Al rilascio del DURC sono legittimati l'INPS e l'INAIL, ovvero gli altri istituti previdenziali che gestiscono forme di assicurazione obbligatoria convenzionati con i primi; nel settore dell'edilizia il DURC può essere rilasciato anche dalle Casse Edili⁶⁶⁷.

Onde semplificare il rilascio del DURC il legislatore è recentemente intervenuto inserendo una norma specifica tra le misure per la

⁶⁶⁴ V. l'art. 1, commi 1175 e 1176, l. n. 296/2006, sui cui v. Greco, 2006, 213 ss,

⁶⁶⁵ V. Giuffrida, 2007.

⁶⁶⁶ V. d.m. 24 ottobre 2007, nonché circ. INPS 28 marzo 2011, n. 59 e 18 luglio 2012, n. 98.

⁶⁶⁷ V. circ. Min. lav. 1 giugno 2012, n. 12.

semplificazione amministrativa, che ha, altresì, esteso la validità del DURC a 120 giorni dal rilascio⁶⁶⁸.

Interessante è la possibilità di rilascio del DURC nonostante si sia verificata un'omissione contributiva. Si fa riferimento alle ipotesi di rateizzazione della contribuzione; di sospensione dei pagamenti a seguito di disposizioni legislative ed infine a compensazione con credito documentato⁶⁶⁹.

Altrettanto interessante è la previsione di cause non ostative al rilascio del DURC, quali la sospensione della cartella esattoriale o dell'avviso di addebito a seguito di ricorso amministrativo o giudiziario. Inoltre, il DURC può essere rilasciato in presenza di scostamento non grave tra le somme dovute e quelle versate quando lo stesso sia inferiore o pari al 5% per ciascun periodo di paga o di contribuzione o in ogni caso quando sia inferiore ad €100,00. Del pari non osta al rilascio del DURC la mancata restituzione dei benefici dichiarati illegittimi⁶⁷⁰.

Viceversa al rilascio del DURC osta la violazione di disposizioni penali o amministrative in materia di tutela delle condizioni di lavoro specificamente individuate nell'allegato A al d.m. 24 ottobre 2007⁶⁷¹.

Per fronteggiare la dilagante crisi in cui versano le imprese nell'ambito della razionalizzazione della spesa pubblica si è previsto il rilascio del DURC ove il datore di lavoro a fronte di omissione contributiva certifichi di essere creditore nei confronti di pubbliche amministrazioni per somme pari ai contributi non versati⁶⁷².

⁶⁶⁸ V. l'art. 31, d.l. n. 69/2013, conv. in l. n. 98/2013 (c.d. "decreto del Fare"); vedi circ. Min. lav. 6 settembre 2013 n. 36 che precisa come la semplificazione in materia di DURC è estesa a tutte le sue tipologie.

⁶⁶⁹ V. l'art. 5, d.m. 24 ottobre 2010.

⁶⁷⁰ V. l'art. 8, d.m. 24 ottobre 2010.

⁶⁷¹ V. l'art. 9, d.m. 24 ottobre 2010.

⁶⁷² V. l'art. 13-*bis*, d.l. 7 maggio 2012, n. 52 conv. in l. 6 luglio 2012 n. 94. Sulle modalità di rilascio e di utilizzo del DURC vedi d.mef. 13 marzo 2013. V. anche circ. Min. Lav. 21 ottobre 2013, n. 40; per un commento a quest'ultima circolare vedi Lippolis, 2013, 10 ss. e Toriello, 2013.

5. *Le condizioni ostative*

Esistono poi delle condizioni ostative all'accesso ai benefici introdotte dalla legge di riforma del mercato del lavoro del 2012 (c.d. Riforma Fornero)⁶⁷³; si tratta di un complesso di condizioni con una chiara vocazione antielusiva, finalizzate cioè a contrastare l'uso illegittimo degli incentivi attraverso la fittizia creazione di nuovi posti di lavoro, ovvero violando il diritto di precedenza. Invero, le norme introdotte nel 2012, più che costituire una novità, rappresentano la generalizzazione di condizioni già previste per singole tipologie di incentivi, e più nello specifico per quelli in materia di ricollocazione dei lavoratori iscritti nelle liste di mobilità⁶⁷⁴. Per altro verso, si vieta l'accesso ai benefici alle imprese che abbiano in atto sospensioni dal lavoro con ricorso alla CIGS; anche in questo caso non si tratta di una novità, reperendosi identica condizione nella disciplina dei contratti di formazione e lavoro⁶⁷⁵ e dei contratti a termine⁶⁷⁶.

Quattro sono le condizioni introdotte dalla legge n. 92/2012 «Al fine di garantire un'omogenea applicazione degli incentivi all'assunzione»; invero, aldilà della finalità dichiarata, il vero obiettivo perseguito dal legislatore è quello di negare i benefici in assenza dell'effetto incrementale⁶⁷⁷.

⁶⁷³ V. l'art. 4, comma 12 ss., l. n. 92/2012, su cui v. Olivieri A., 2013b.

⁶⁷⁴ V. l'art. 8, l. n. 223/1991.

⁶⁷⁵ V. l'art. 3, comma 1, d.l. n. 726/1984; la norma prevedeva il divieto di assumere con il cfl per le imprese che avessero sospensioni in atto con intervento CIGS, salvo che l'assunzione non avvenisse per l'acquisizione di professionalità diverse da quelle dei lavoratori interessati alle predette sospensioni.

⁶⁷⁶ V. l'art. 3, comma 1, lett. c) d.lgs. n. 368/2001 che non ammette l'apposizione di un termine alla durata di un contratto di lavoro subordinato presso unità produttive nelle quali sia operante una sospensione dei rapporti o una riduzione dell'orario con intervento della CIG, che interessino lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce il contratto a termine.

⁶⁷⁷ V. l'art. 4, comma 12, l. n. 92/2012.

5.1. *Le assunzioni di lavoratori aventi diritto di precedenza*

La prima condizione riguarda le assunzioni effettuate in attuazione di un obbligo preesistente, stabilito dalla legge o dalla contrattazione collettiva. Il legislatore si riferisce in sostanza all'ipotesi che venga assunto un lavoratore che vanti un diritto di precedenza in caso di nuove assunzioni.

Le ipotesi di diritto di precedenza previste dalla legge sono quattro.

In primis, si rammenta quello accordato all'ex dipendente a tempo indeterminato, licenziato per riduzione del personale nei 6 mesi precedenti all'assunzione⁶⁷⁸, diritto poi esteso ai lavoratori collocati in mobilità⁶⁷⁹. Invero, l'INPS sostiene la tesi secondo cui il diritto di precedenza compete anche all'ex dipendente a tempo indeterminato licenziato per giustificato motivo oggettivo⁶⁸⁰. Esiste indubbiamente una contiguità tra quest'ultima fattispecie estintiva del rapporto e quelle disciplinate dalla l. n. 223/1991, che darebbe fiato alla tesi dell'INPS, pur se la norma che accorda il diritto di precedenza letteralmente richiama la «riduzione di personale», in tal modo rinviando alle ipotesi del licenziamento collettivo e della mobilità⁶⁸¹.

⁶⁷⁸ V. l'art. 15, comma 2, l. n. 264/1949, come modificato dall'art. 6, comma 4, d.lgs. n. 297/2002, che ha ridotto a 6 l'originario periodo di 12 mesi. In dottrina v. Papa, 2008.

⁶⁷⁹ V. l'art. 8, comma 1, l. n. 223/1991.

⁶⁸⁰ V. circ. INPS 12 dicembre 2012, n. 137.

⁶⁸¹ Sul tema vedi Cass. 8 febbraio 2000, n. 1410, in *OGI*, 2000, I, 109 ss., la quale, confermando quanto statuito dall'INPS, afferma che «Orientamenti contrastanti sono stati espressi sul presupposto richiesto per l'insorgenza di tale diritto, costituito, secondo una lettura restrittiva, dalla necessaria presenza di una fattispecie di licenziamento collettivo per riduzione di personale, un licenziamento, cioè, determinato dal ridimensionamento aziendale (Cass. n. 2663/1991; Cass. n. 11918/1992); secondo altra interpretazione, da ogni ipotesi di riduzione del personale per ragioni aziendali, cioè oggettive e non inerenti alla persona dei lavoratori, nel quadro di una lettura estensiva della formula legislativa "licenziamento per riduzione di personale". La Corte condivide il secondo dei descritti orientamenti perché idoneo a collocare coerentemente la norma nel quadro legislativo attuale. Il primo rilievo è che la legge riconosce il diritto di precedenza nell'assunzione dei lavoratori assunti a termine per lavori di durata temporanea (art. 8-bis d.l. 17/1983 (NDR: L. 25.03.1983 n. 79 art. 8 bis), conv. in l. 79/1983, e art. 23 l. 56/1987), con ciò dimostrando l'esistenza di un tendenziale principio di preferenza per i dipendenti già in precedenza occupati e il cui rapporto sia cessato per ragioni oggettive. Di più ampio spessore sistematico è la considerazione che, con la disciplina di cui alla l.

La seconda ipotesi è quella prevista in favore dei lavoratori che non sono transitati nell'organico del cessionario in caso di trasferimento d'azienda, restando alle dipendenze del cedente⁶⁸², ove sia stato raggiunto un accordo circa il mantenimento, anche parziale, dell'occupazione, in deroga all'art. 2112 c.c. nei casi di aziende in crisi⁶⁸³, ovvero assoggettate ad una procedura concorsuale⁶⁸⁴. In questo caso il mancato passaggio viene in qualche modo compensato dal diritto di precedenza nelle assunzioni che l'acquirente effettui entro un anno dalla data del trasferimento, ovvero entro il periodo più ampio stabilito dagli accordi collettivi⁶⁸⁵. La durata annuale del diritto di precedenza ben si giustificava al momento dell'emanazione della norma, prevedendosi una durata analoga per i lavoratori licenziati per riduzione di personale; meno si giustifica dopo che quest'ultimo termine è stato dimezzato nel 2002.

La terza ipotesi è costituita dal diritto di precedenza riconosciuto ai lavoratori che, nell'esecuzione di uno o più contratti a tempo determinato presso la stessa azienda, abbiano prestato attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi i quali, se hanno manifestato al datore di lavoro la volontà di avvalersi del diritto di precedenza entro sei mesi dalla data di cessazione del rapporto, vantano un diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato effettuate dal datore di lavoro

223/1991, è stata eliminata qualsiasi differenza "ontologica" tra i licenziamenti collettivi per riduzione di personale e i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo, meritando la qualificazione di licenziamenti collettivi, con assoggettamento alla relativa regolamentazione, quelli intimati per ragioni aziendali nell'area di applicazione della legge e in numero o condizioni tali da richiedere un controllo sociale e pubblico della decisione assunta dall'imprenditore (cfr. Cass. 12658/98). Ulteriore riprova di ciò si trae dalla disposizione legislativa che, al fine di estendere (in parte) i benefici della legge 223/1991 ai lavoratori che hanno subito un licenziamento da qualificare individuale perché non rientrante nel campo di applicazione della legge medesima, significativamente li definisce come licenziamenti (individuali) "per giustificato motivo oggettivo connesso a riduzione, trasformazione o cessazione di attività o di lavoro" (art. 4 d.l. 48-1993, conv. in l. 236-1993)».

⁶⁸² V. l'art. 47, comma 6, l. n. 428/1990.

⁶⁸³ V. l'art. 47, comma 4-bis, l. n. 428/1990.

⁶⁸⁴ V. l'art. 47, comma 5, l. n. 428/1990.

⁶⁸⁵ V. l'art. 47, comma 6, l. n. 428/1990, che esclude l'applicazione dell'art. 2112 c.c. nei confronti dei lavoratori assunti in forza del diritto di precedenza.

entro i successivi dodici mesi, con riferimento alle mansioni già espletate in esecuzioni dei rapporti a termine; decorso l'anno il diritto si estingue. Una diversa disciplina può essere prevista nei contratti collettivi di livello nazionale, territoriale o aziendale stipulati con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale⁶⁸⁶.

La quarta ed ultima ipotesi è costituita dal diritto di precedenza accordato ai lavoratori stagionali rispetto a nuove assunzioni a termine da parte dello stesso datore per le medesime attività stagionali; anche in questo caso il lavoratore deve esercitare l'opzione entro tre mesi dalla data di cessazione del rapporto e il diritto di precedenza si estingue entro un anno da quest'ultima data⁶⁸⁷.

Ulteriori ipotesi di precedenza nelle assunzioni sono previsti nella contrattazione collettiva di alcuni settori, quali ad esempio il CCNL Turismo Pubblici Esercizi⁶⁸⁸ e Multiservizi⁶⁸⁹, ovvero ancora nei CCNL del settore dei servizi socio-assistenziali⁶⁹⁰. La precedenza nelle assunzioni viene accordata da tali contratti nel caso di cambio appalto, prevedendosi che i lavoratori dipendenti dell'impresa appaltatrice uscenti hanno diritto di essere assunti da quelle entranti, in alcuni contratti, a condizione che abbiano un'anzianità aziendale minima precedente la data del cambio appalto (mesi tre o quattro); la contrattazione espressamente afferma che tali assunzioni non costituiscono occupazione aggiuntiva.

Invero confligge con tale previsione l'obbligo posto a carico dell'impresa appaltatrice uscente di pagare per ogni lavoratore licenziato

⁶⁸⁶ V. l'art. 5, comma 4-*quater* e 4-*sexties*, d.lgs. n. 368/2001. In dottrina, v. Andreoni, 2008.

⁶⁸⁷ V. l'art. 5, comma 4-*quinquies* e 4-*sexties*, d.lgs. n. 368/2001. In dottrina, v. Amici, 2008.

⁶⁸⁸ V. l'art. 255 CCNL «Turismo e Pubblici Esercizi» (CISAL) del 1 agosto 2012 secondo cui «In caso di subentro di una diversa impresa di ristorazione collettiva in un appalto già in funzione, l'impresa subentrante dovrà riassumere tutto il personale in forza con la vecchia gestione e con più di 3 mesi di anzianità senza il periodo di prova».

⁶⁸⁹ V. l'art. 4 CCNL «Multiservizi» del 19 dicembre 2007, rinnovato il 31 maggio 2011.

⁶⁹⁰ V. il CCNL ANASTE 2002-2005 (art.9); CCNL UNEBA del 8 maggio 2013 (art. 74); CCNL Cooperative Sociali 2006-2009 (art. 37); CCNL AGESPI del 5 settembre 2012 (art. 74).

il contributo di licenziamento introdotto dalla l. n. 92/2012, trascorso il triennio di moratoria 2013-2015⁶⁹¹, in quanto il pagamento di tale contributo crea una netta cesura tra il rapporto cessato alle dipendenze dell'appaltatore uscente e quello instaurato alle dipendenze del subentrante. A ben guardare, nel superamento della contraddizione, piuttosto che optare per l'eliminazione del diritto di precedenza, andrebbe preferita l'eliminazione del contributo di licenziamento in questa specifica ipotesi, non ricorrendo la *ratio* sottostante alla norma che lo prevede, che è quella di chiamare i datori di lavoro che licenziano a concorrere al finanziamento del trattamento di disoccupazione che non verrà erogato in ragione del diritto di precedenza. Ove poi si sostenesse che il "riservista" possa rifiutare l'assunzione alle dipendenze del subentrante, si potrebbe obiettare che in questo caso verrebbe meno l'involontarietà dello stato di disoccupazione.

Nulla dice la norma in esame a proposito del diritto di precedenza previsto nella clausola inserita in un contratto di appalto in settori ove manchi una previsione specifica da parte della contrattazione collettiva; si pensi ad un cambio appalto che abbia ad oggetto manutenzioni metalmeccaniche o edili. Tale ipotesi è prevista dall'art. 29, comma 3, d.lgs. n. 276/2003 che riconduce l'acquisizione del personale già impiegato nell'appalto a tre diverse previsioni, e cioè di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro o «di clausola del contratto di appalto», escludendo in tutti e tre i casi la fattispecie del trasferimento di azienda. È ipotizzabile, pertanto, che l'omessa previsione nella norma in esame di questa terza ipotesi sia riconducibile non ad una precisa scelta del legislatore, bensì ad una lacuna, colmabile attraverso un'interpretazione estensiva della norma, con l'effetto che anche in questo caso dovrebbe operare la clausola ostativa, in quanto

⁶⁹¹ V. l'art. 2, comma 34, l. n. 92/2012.

mancherebbe il doppio requisito della volontarietà delle stesse e dell'incremento dei livelli occupazionali rispetto a quelli preesistenti in relazione alle nuove assunzioni.

La clausola ostativa non opera in relazione ai benefici previsti dall'art. 13, l. n. 68/1999, per l'assunzione dei disabili mediante convenzione, in quanto si tratta di una norma speciale che prevale su quella di carattere generale enunciata nella lett. a) dell'art. 4, comma 12, l. n. 92/2012⁶⁹².

Onde evitare il raggiramento della condizione attraverso l'istituto della somministrazione, che garantisce all'utilizzatore il beneficio, la legge esclude l'accesso a quest'ultimo anche nel caso in cui il lavoratore riservatario venga utilizzato mediante contratto di somministrazione⁶⁹³.

5.2. *Le assunzioni in violazione del diritto di precedenza*

Osta all'accesso ai benefici anche l'ipotesi inversa a quella innanzi esaminata, e cioè l'assunzione di uno o più lavoratori in violazione del diritto di precedenza, accordato ad ex dipendenti del datore di lavoro che procede alle nuove assunzioni⁶⁹⁴. Anche in questo caso la norma rinvia al diritto di precedenza stabilito dalla legge⁶⁹⁵ o dalla contrattazione collettiva, non menzionando l'ipotesi della clausola inserita in un contratto di appalto (*supra*). Anche in questo caso l'esclusione dell'incentivo è estesa nel caso di ricorso alla somministrazione. La

⁶⁹² Vedi circ. INPS n. 137/2012, cit.; la non operatività della condizione ostativa riguarderebbe, secondo Massi (2013, IV) solo l'assunzione incentivata dei disabili e non anche dei "normodotati", tutelati dalla l. n. 68/1999, ovvero da disposizioni *ad hoc*, quali ad esempio l'art. 7, comma 1, d.l. n. 101/2013 che tutela i testimoni di giustizia.

⁶⁹³ Giova ricordare che ai sensi dell'art. 21, comma 1, lett. i) d.lgs. n. 276/2003 la somministrazione di un lavoratore assunto dall'Agenzia con benefici comporta il godimento di questi ultimi da parte dell'utilizzatore che è tenuto a rimborsare al somministratore il (minor) costo sopportato per il lavoratore somministrato.

⁶⁹⁴ Allo scopo di incentivare l'esodo dei lavoratori "più anziani" l'art. 4, comma 7-ter, l. n. 92/2012 consente nuove assunzioni anche presso le unità produttive interessate dai licenziamenti, incentivati, di tali lavoratori.

⁶⁹⁵ Cfr. Cass. 22 settembre 2010, n. 20005, in *GC Mass.*, 2010, 9, 1243 ss.

condizione ostativa viene meno ove il datore di lavoro dimostri di aver preventivamente offerto l'assunzione al lavoratore riservatario che l'ha rifiutata⁶⁹⁶.

In entrambe le ipotesi dell'assunzione in ottemperanza al diritto di precedenza, ovvero in violazione dello stesso, il beneficio non spetta in relazione a ciascuna assunzione effettuata, senza che quest'ultima possa essere messa in discussione dal diniego del beneficio⁶⁹⁷.

5.3. Le assunzioni da parte di datori di lavoro e utilizzatori presso i quali sono in atto sospensioni dell'attività lavorativa per crisi o riorganizzazione

La terza condizione ostativa riguarda i datori di lavoro, ovvero gli utilizzatori che abbiano alle proprie dipendenze lavoratori sospesi per crisi o riorganizzazione aziendale, a meno che la nuova assunzione o la trasformazione o l'utilizzazione riguardino professionalità "sostanzialmente" diverse⁶⁹⁸ da quelle dei lavoratori sospesi, oppure siano effettuate presso una diversa unità produttiva⁶⁹⁹.

La norma richiede una serie di precisazioni in ragione della sua non chiara formulazione.

In primo luogo, ci si interroga sul significato dell'espressione sospensioni per «crisi» o «riorganizzazione aziendale», senza evocare l'utilizzo della CIGS; a ben guardare, la mancata menzione di quest'ultima esclude qualunque ipotesi di differente trattamento tra causali di intervento, in quanto non risultano richiamate tutte quelle diverse dalla crisi o dalla riorganizzazione aziendale; secondo l'INPS il

⁶⁹⁶ V. l'art. 4, comma 12, lett. b), l. n. 92/2012; in senso conforme vedi Massi E., 2013, V.

⁶⁹⁷ V. Massi, 2013a, V.

⁶⁹⁸ L'espressione non è nuova nella normativa in tema di incentivi, essendo stata già utilizzata nell'art. 4, comma 3, d.l. n. 148/1993 conv. in l. n. 236/1993 (su cui vedi *infra*).

⁶⁹⁹ V. l'art. 4, comma 12, lett. c), l. n. 92/2012.

legislatore ha inteso utilizzare le due espressioni anche ai sensi dell'art. 19, d.l. n. 185/2008⁷⁰⁰. Tale tesi non convince per due ragioni; in primo luogo l'art. 19, comma 1, d.l. n. 185/2008 è stato abrogato dalla legge Fornero⁷⁰¹; in secondo luogo, comunque quest'ultima disposizione non richiama la fattispecie della riorganizzazione aziendale.

Può conclusivamente sostenersi che il legislatore ha fatto un uso improprio, ovvero generico, di tali espressioni, sicché può ipotizzarsi che la condizione ostativa opera in tutti i casi di sospensione dal lavoro in cui ci sia l'intervento di un ammortizzatore sociale, ivi compreso il contratto di solidarietà difensivo senza CIGS⁷⁰².

La condizione ostativa opera anche rispetto alla trasformazione di rapporti a termine, come si deduce dalla previsione in deroga che, come già detto, consente l'incentivo ove l'assunzione, la trasformazione o la somministrazione siano finalizzati ad acquisire professionalità sostanzialmente diverse da quelle dei lavoratori sospesi e rispetto a questa ipotesi derogatoria ci si interroga sul significato dell'espressione da ultimo richiamata di «professionalità sostanzialmente diverse», potendosi intendere l'avverbio «sostanzialmente» come sinonimo di

⁷⁰⁰ V. circ. INPS n. 137/2012, cit. Per un'analitica individuazione delle ipotesi di crisi aziendali occupazionali v. circ. INPS n. 36/2013, che richiama quelle definite nel d.i. 19 maggio 2009, n. 46441, che a sua volta le riconduce a situazioni di mercato o eventi naturali transitori e di carattere temporaneo che determinino, per qualunque tipologia di datore di lavoro privato, mancanza di lavoro, di commesse, di ordini o clienti. L'art. 2, d.i. 46441/2009 (e sul punto cfr. circ. INPS 26 maggio 2009, n. 73, punto 2) individua, a titolo esemplificativo, alcuni dei suddetti eventi naturali transitori e di carattere temporaneo in: a) crisi di mercato, comprovata dall'andamento negativo ovvero involutivo degli indicatori economico finanziari complessivamente considerati; b) mancanza o contrazione di lavoro, commesse, clienti, prenotazioni o ordini, ovvero contrazione o cancellazione delle richieste di missioni nel caso di agenzie di somministrazioni di lavoro; c) mancanza di materie prime o contrazioni di attività non dipendente da inadempienze contrattuali della azienda o da inerzia del datore di lavoro; d) sospensioni o contrazioni dell'attività lavorativa in funzione di scelte economiche, produttive o organizzative dell'impresa che esercita l'influsso gestionale prevalente; e) eventi improvvisi e imprevisi quali incendio, calamità naturali, condizioni meteorologiche incerte. In dottrina, a riguardo v. Garofalo D., 2010, 97 ss.

⁷⁰¹ V. l'art. 2, comma 55, l. n. 92/2012.

⁷⁰² Dovrebbe escludersi l'operatività della condizione ostativa nel caso di intervento della CIGO, considerato che quest'ultimo è di breve durata ed è determinato da motivi contingenti; così Massi, 2013a, V.

effettivamente diverse. Anche in questo caso si tratta di una previsione finalizzata a combattere pratiche elusive, in quanto il diritto di precedenza e il divieto di assumere in costanza di sospensioni vengono aggirati con l'attribuzione ai lavoratori assunti di qualifiche formalmente diverse, e con l'utilizzo in mansioni «sostanzialmente» coincidenti con quelle disimpegnate dai lavoratori riservatari ovvero da quelli sospesi.

Un'ennesima deroga riguarda le assunzioni, le trasformazioni e le somministrazioni effettuate presso una diversa unità produttiva. Quest'ultima nozione ha suscitato un vasto contenzioso, discutendosi sul significato dell'espressione «unità produttiva» specie in relazione alla previsione contenuta nell'art. 35, stat. lav., e, dopo la novella del 1990, nell'art. 18 della stessa legge.

A tal proposito giova rammentare che la giurisprudenza ha statuito che «per unità produttiva deve intendersi non ogni sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto dell'impresa, ma soltanto la più consistente e vasta entità aziendale che, eventualmente articolata in organismi minori, anche non ubicati tutti nel territorio del medesimo comune, si caratterizzi per condizioni imprenditoriali di indipendenza tecnica e amministrativa tali che in essa si esaurisca per intero il ciclo relativo a una frazione o ad un momento essenziale dell'attività produttiva aziendale. Ne consegue che deve escludersi la configurabilità di unità produttiva in relazione alle articolazioni aziendali che, sebbene dotate di una certa autonomia amministrativa, siano destinate a scopi interamente strumentali o a funzioni ausiliarie sia rispetto ai generali fini dell'impresa, sia rispetto a una frazione dell'attività produttiva della stessa»⁷⁰³.

⁷⁰³ Vedi Cass. 4 ottobre 2004, n. 19837, in *OGL*, 2004, I, 943, nonché Cass. 26 settembre 2011, n. 19614, in *GC Mass.*, 2011, 9, 1344.

5.4. *La coincidenza degli assetti proprietari e i rapporti di collegamento o controllo*

La quarta ed ultima condizione ostativa è quella che la riforma Fornero ha mutuato dalla norma contenuta nella l. n. 223/1991 a proposito dei benefici accordati per l'assunzione dei lavoratori in mobilità, *sub* art. 8, comma 4-*bis*, secondo cui il diritto ai benefici economici di cui ai commi precedenti è escluso con riferimento a quei lavoratori che siano stati collocati in mobilità, nei sei mesi precedenti, da parte di impresa dello stesso o di diverso settore di attività che, al momento del licenziamento, presenta assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli dell'impresa che assume ovvero risulta con quest'ultima in rapporto di collegamento o controllo. Ovviamente, l'impresa che assume dichiara, sotto la propria responsabilità, all'atto della richiesta di avviamento, che non ricorrono le menzionate condizioni ostative⁷⁰⁴.

Dalla comparazione tra la disposizione del 1991 e quella del 2012 emergono due differenze. La prima è il riferimento dell'art. 8, comma 4 *bis*, all'impresa, mentre la riforma Fornero richiama il datore di lavoro, proprio in relazione alla sua valenza generale applicabile a qualsiasi soggetto che assume, a prescindere che sia o meno imprenditore; la seconda differenza è la mancata menzione nella norma del 2012 dell'espressione, presente invece in quella del 1991, «da parte di impresa dello stesso o di diverso settore di attività»⁷⁰⁵. Nel 1991 il legislatore ha

⁷⁰⁴ *Ex* art. 5, comma 5, l. n. 223/1991, la condizione ostativa in esame opera anche in relazione al beneficio accordato all'impresa che, dopo aver licenziato i lavoratori, procura agli stessi offerte di lavoro a tempo indeterminato aventi le caratteristiche di cui all'art. 9, comma 1, lett. b) della stessa legge; nello specifico il beneficio si sostanzia nell'esonero dal pagamento delle rimanenti rate dei contributi di mobilità previsto dal precedente comma 4.

⁷⁰⁵ Invero l'espressione in questione riemerge nella norma introdotta dal d.l. n. 76/2013 a proposito degli incentivi alla ricollocazione dei lavoratori percettori del trattamento di ASpl (art. 2, comma 10-bis, l. n. 92/2012 introdotto dall'art. 7, comma 5, lett. b), d.l. n. 76/2013, conv. in l. 93/2013), suscitando qualche dubbio sulla coerenza interna tra norme contenute nello stesso provvedimento legislativo; la spiegazione potrebbe essere alquanto banale e cioè che il legislatore ha letteralmente travasato nella nuova disposizione la vecchia contenuta nell'art. 8, l. n. 223/1991, con gli opportuni

sostanzialmente valorizzato il profilo professionale “del o dei” lavoratori assunti col beneficio rispetto a quello “del o dei” lavoratori licenziati, a prescindere se il licenziamento e l’assunzione avvenissero nello stesso settore di attività.

Di conseguenza, ci si chiede quale interpretazione debba essere riservata all’omissione di questo inciso nella nuova disposizione, essendo dell’avviso che ciò non dovrebbe riflettersi sull’ampiezza della condizione ostativa, in quanto ove la stessa non venga rapportata allo stesso settore di attività, deve ritenersi che operi a prescindere da quest’ultimo.

Le fattispecie prese in considerazione come causa ostativa sono la coincidenza sostanziale degli assetti proprietari, il rapporto di collegamento, ed infine, quello di controllo.

Le ultime due fattispecie sono entrambe disciplinate dall’art. 2359 c.c., il cui comma 1, considera società controllate quelle in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria, ovvero di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria, nonché le società che sono sotto l’influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

L’art. 2359, comma 2, c.c., prevede che ai fini dell'applicazione dei numeri 1) e 2) del comma 1, si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta: non si computano i voti spettanti per conto di terzi.

In forza del successivo comma 3 sono considerate collegate le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno

un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in mercati regolamentati⁷⁰⁶.

Manca viceversa un riferimento normativo per quanto riguarda la terza fattispecie e cioè quella della coincidenza sostanziale degli assetti proprietari, tanto più che il sostantivo “coincidenza” è aggettivato come “sostanziale”.

Il collegamento, il controllo e la coincidenza sostanziale degli assetti proprietari, può altresì sussistere in presenza di società a ristretta base azionaria e familiare, in virtù del vincolo di complicità che — secondo *l'id quod plerumque accidit* — connota i rapporti dei parenti di primo e secondo grado, facendone derivare intese dirette a realizzare finalità comuni⁷⁰⁷. Tale principio, reso dalla Cassazione in relazione a società di capitali, si ritiene valga ancor più con riferimento alle società di persone, caratterizzate da un coinvolgimento diretto della persona fisica nella gestione degli enti giuridici in questione.

In ogni caso, il soggetto economico interessato ai benefici economici deve offrire la prova dell'insussistenza della condizione ostativa ai benefici, anche se si tratta di prova negativa, come affermato dal Supremo Collegio⁷⁰⁸.

5.5. *La dichiarazione mendace di insussistenza delle condizioni ostative: falsa dichiarazione o truffa?*

⁷⁰⁶ Sul fenomeno del controllo e del collegamento societario vedi circ. INPS 27 aprile 1995, n. 116, a margine dell'art. 8, comma 4-bis, l. n.223/1991. V. altresì *ex multis* Cass. 15 maggio 2006, n. 11107, in *NGL*, 2006, 457; Cass. 10 aprile 2009, n. 8809, in *OGL*, 2005, 4, I, 796; Cass. 9 dicembre 2009, n. 25763, in *D&G*, 2009; Cass. 29 novembre 2011, n. 25270, in *FI*, 2012, 1, I, 69.

⁷⁰⁷ Cass. 1 aprile 2011, n. 7554, in *GC Mass.*, 2011, 4, 528, che ha cassato la sentenza di merito, che aveva escluso tale collegamento in presenza di due società, appartenenti a soggetti legati da vincolo di parentela entro il secondo grado, nelle quali uno stesso componente era titolare di un quinto del capitale di una delle società e, assieme al proprio padre, del 95 % del capitale dell'altra.

⁷⁰⁸ V. Cass., sez. lav., 3 dicembre 2003, n. 18487, in *GC Mass.*, 2003, 12.

Molte disposizioni dettate per specifiche tipologie di incentivo, dopo aver enunciato le condizioni ostative, prevedono che il datore di lavoro che effettua assunzioni incentivate dichiarare sotto la propria responsabilità all'atto dell'avviamento che non ricorrono le menzionate condizioni ostative⁷⁰⁹.

Ovviamente, la successiva scoperta della presenza di queste ultime condizioni espone il datore a conseguenze anche di natura penale e la giurisprudenza che si è occupata di quest'ultimo profilo è stata coinvolta, sovente, all'esito di verifica ispettiva dalla quale sia emersa la formulazione della dichiarazione mendace da parte del lavoro, discutendosi se si dovesse configurare la fattispecie criminosa *sub* art. 316 *ter* c.p. (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato), ovvero 640-*bis*, comma 2, c.p. e cioè quella di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche.

La prima ipotesi di reato è meno grave della seconda, tanto che l'art. 316-*ter*, c.p., prevede espressamente la salvezza della seconda fattispecie, ove ne ricorrano gli estremi, comminando la pena della reclusione da sei mesi a tre anni in danno di chi, mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri, contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee.

Questa condotta si distingue da quella *sub* art. 640 *bis* c.p. per le modalità, giacché la presentazione di dichiarazioni o documenti attestanti

⁷⁰⁹ V. l'art. 8, comma 4-*bis*, l. n. 223/1991 e l'art. 2, comma 10-*bis*, l. n. 92/2012.

cose non vere deve essere “fatto” strutturalmente diverso dagli artifici e raggiri, e si distingue, altresì, per l'assenza di induzione in errore⁷¹⁰.

In effetti, la Cassazione ha sostenuto che la condotta fraudolenta non si limita alla mancata rappresentazione di dati rilevanti, ma affonda le sue radici in una serie coordinata di condotte fraudolente e cioè, l'artificiosa messa in mobilità dei lavoratori; la creazione di entità societarie delle quali si nasconde il reciproco collegamento, riconducibile ad un unico assetto imprenditoriale; l'assunzione dei medesimi lavoratori posti in mobilità da parte della nuova impresa; ed infine, il ridotto pagamento dei contributi sulla base della previsione contenuta nella l. n. 223/1991⁷¹¹.

5.6. *Il mancato rimborso di aiuti di stato illegittimi*

Tra le condizioni ostative alla concessione di incentivi alle assunzioni, va annoverato il mancato rimborso di aiuti di Stato illegali⁷¹², prevista da una norma successiva alla riforma Fornero⁷¹³, resa necessaria dalla presenza di imprese che chiedono di usufruire di aiuti di Stato, non avendo ancora rimborsato quelli in precedenza goduti e dichiarati illegittimi. A tale riguardo giova ricordare che ciascuno Stato membro dell'Unione europea è tenuto a recuperare gli aiuti di Stato dichiarati illegali, in esecuzione di una decisione di recupero, di cui all'art. 14 Reg. Ce. n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999⁷¹⁴. Il caso più noto in materia è quello relativo al recupero degli incentivi connessi al contratto

⁷¹⁰ Cass. pen., sez. II, 14 maggio 2013, n. 22428, in *D&G*, 27 maggio 2013.

⁷¹¹ Vedi Cass. pen. 17 gennaio 2012, n. 15955, in *Resp. Civ. Prev.*, 2013, 1197 ss.

⁷¹² Su cui v. Cimmino, 2007; Morrone, 2007; Fonzo – De Santis, 2012.

⁷¹³ V. l'art. 46, l. 24 dicembre 2012, n. 234.

⁷¹⁴ Cfr. Sgroi, 2012.

di formazione e lavoro, la cui disciplina in parte è stata dichiarata in contrasto con la normativa del Trattato⁷¹⁵.

L'assenza della condizione ostativa è affidata ad accertamenti effettuati dalle amministrazioni che concedono gli incentivi, ovvero a dichiarazioni rilasciate dal beneficiario *ex art. 47 d.p.r. n. 445/2000*, sulle quali le amministrazioni concedenti svolgono i prescritti controlli a campione.

L'impresa che abbia goduto di agevolazione dichiarate illegittime è tenuta a rimborsare le somme o a depositarle in un conto bloccato⁷¹⁶.

5.7. L'impresa in difficoltà

Ulteriore causa ostativa al godimento degli incentivi è la circostanza che il datore di lavoro non sia un'impresa in difficoltà⁷¹⁷, come definita dall'art. 1, par. 7, Reg. CE n. 800/2008, secondo cui è tale la piccola e media impresa costituita come società a responsabilità illimitata, che abbia perduto più della metà del capitale sottoscritto, di cui più di un quarto nel corso degli ultimi dodici mesi; ovvero costituita in società in cui almeno alcuni soci abbiano la responsabilità illimitata per i debiti della società, che abbia perduto più della metà del capitale, di cui più di un quarto nel corso degli ultimi dodici mesi; ovvero ancora indipendentemente dal tipo di società nel caso di assoggettamento a una procedura concorsuale per insolvenza.

⁷¹⁵ Vedi dec. Comm. CE 11 maggio 1999 e CGCE, sez. VI, 7 marzo 2002, causa C-310/1999, in *GC*, 2003, I, 257. V. anche circ. INPS 9 aprile 2001, n. 85 e msg. INPS 13 dicembre 2002, n. 375. In dottrina v. Cimmino, 2007.

⁷¹⁶ Giova ricordare che ai sensi dell'art. 8, comma 4, D.M. 24/10/2007 il mancato rimborso o il mancato deposito in un conto bloccato non costituisce causa ostativa al rilascio del DURC.

⁷¹⁷ In generale sugli aiuti alle imprese in difficoltà v. Ferraro F., 2010.

5.8. *L'inoltro tardivo delle comunicazioni obbligatorie*

L'ultima condizione ostativa, sia pure ad efficacia temporalmente limitata alla durata dell'inadempimento, introdotta dalla legge Fornero, attiene all'inoltro delle comunicazioni telematiche obbligatorie inerenti l'instaurazione e la modifica di un rapporto di lavoro o di somministrazione, prevedendosi che la sua tardività comporti la perdita di quella parte dell'incentivo relativa al periodo compreso tra la decorrenza del rapporto agevolato e la data della tardiva comunicazione⁷¹⁸.

Con riferimento all'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato e di lavoro autonomo in forma coordinata e continuativa, anche nella modalità a progetto, ovvero con un socio lavoratore di cooperativa, nonché di un rapporto di associazione in partecipazione con apporto lavorativo, i datori di lavoro privati, ivi compresi quelli agricoli, e gli enti pubblici economici sono tenuti a darne comunicazione al Servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro entro il giorno antecedente a quello di instaurazione dei relativi rapporti, mediante documentazione avente data certa di trasmissione. La comunicazione deve indicare i dati anagrafici del lavoratore, la data di assunzione, la data di cessazione qualora il rapporto non sia a tempo indeterminato, la tipologia contrattuale, la qualifica professionale e il trattamento economico e normativo applicato. Nei settori agricolo, turistico e dei pubblici esercizi il datore di lavoro che non sia in possesso di uno o più dati anagrafici inerenti al lavoratore può integrare la comunicazione entro il terzo giorno successivo a quello dell'instaurazione del rapporto di lavoro, purché dalla comunicazione preventiva risultino in maniera inequivocabile la tipologia contrattuale e

⁷¹⁸ V. art. 4, comma 5, l. n. 92/2012.

l'identificazione del prestatore di lavoro. La medesima procedura si applica ai tirocini di formazione e di orientamento e ad ogni altro tipo di esperienza lavorativa ad essi assimilata. Le Agenzie di lavoro autorizzate dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale sono tenute a comunicare, entro il ventesimo giorno del mese successivo alla data di assunzione, al Servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la loro sede operativa, l'assunzione, la proroga e la cessazione dei lavoratori temporanei assunti nel mese precedente. Le pubbliche amministrazioni sono tenute a comunicare, entro il ventesimo giorno del mese successivo alla data di assunzione, di proroga, di trasformazione e di cessazione, al servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro, l'assunzione, la proroga, la trasformazione e la cessazione dei rapporti di lavoro relativi al mese precedente⁷¹⁹.

Inoltre i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici, per quanto di competenza, sono tenuti, anche in caso di trasformazione da rapporto di tirocinio e di altra esperienza professionale a rapporto di lavoro subordinato, a comunicare, entro cinque giorni, al servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro le seguenti variazioni del rapporto di lavoro: a) proroga del termine inizialmente fissato; b) trasformazione da tempo determinato a tempo indeterminato; c) trasformazione da tempo parziale a tempo pieno; d) trasformazione da contratto di apprendistato a contratto a tempo indeterminato; e) trasformazione da contratto di formazione e lavoro a contratto a tempo indeterminato⁷²⁰.

Ovviamente va tenuta ben distinta dall'ipotesi dell'inoltro tardivo, quella del mancato inoltro della comunicazione dell'instaurazione del rapporto

⁷¹⁹ Vedi l'art. 9 *bis*, comma 2, d.l. n.510/1996 conv. in l. n. 608/1996. La disposizione è stata in un primo momento sostituita dall'art 1, comma 1180, l. 27 dicembre 2006, n. 296 e successivamente modificata dagli artt. 4, comma 2, l. 4 novembre 2010, n. 183; 18, comma 1, d.l. 9 febbraio 2012, n. 5; 2 comma 13-bis, d.l. 2 marzo 2012, n. 16.

⁷²⁰ V. l' art. 4-*bis*, comma 5, d.lgs. n.181/2000.

di lavoro subordinato, sanzionato come fenomeno di lavoro nero con la maxi-sanzione⁷²¹.

6. *Il diritto e la durata degli incentivi*

Tra le regole di carattere generale introdotte dalla legge Fornero, sempre in funzione antielusiva, v'è quella secondo la quale ai fini della determinazione del diritto agli incentivi e della loro durata, si cumulano i periodi in cui il lavoratore ha prestato attività in favore dello stesso soggetto, anche in via di somministrazione, in quanto, come già detto, i benefici dovuti dall'Agenzia di somministrazione ridondano a vantaggio dell'utilizzatore. Non si fa luogo al cumulo allorchè l'Agenzia abbia somministrato il lavoratore a diversi utilizzatori, salvo che tra quest'ultimi ricorrono assetti proprietari sostanzialmente coincidenti ovvero intercorrono rapporti di collegamento o di controllo⁷²² (vedi *supra* § 5.4).

Ai fini del cumulo non rilevano ovviamente le mansioni svolte nei diversi periodi, peraltro non menzionate nella norma, in quanto il beneficio è disancorato dalle stesse.

La norma in esame, letta nella sua interezza, persegue il chiaro obiettivo di evitare che, utilizzando lo stesso prestatore alternativamente come dipendente o come somministrato, si possa dilatare la durata del beneficio; invero, la norma non fa menzione della collocazione temporale dei diversi periodi nel corso dei quali è stata prestata attività lavorativa subordinata o in somministrazione, con l'effetto che la limitazione trascende il mero fine perseguito dal legislatore di contrastare tale prassi introducendo una limitazione che impedisce anche

⁷²¹ Vedi l'art. 3 d.l. n. 12/2002 conv. in l. n. 73/2002 come modificato dall'art. 4, l. n. 183/2010. In dottrina v. Garofalo D., 2011b.

⁷²² Vedi l'art. 4, comma 13, l. n. 92/2012.

a distanza di molti anni la riassunzione incentivata dello stesso lavoratore, in tal modo riecheggiano l'analoga previsione contenuta nell'art. 5, comma 4 *bis*, d.lgs. n. 368/2001 che, ancorandolo allo svolgimento di mansioni equivalenti, pone il limite esterno dei 36 mesi di durata massima per l'utilizzo a tempo determinato del lavoratore da parte dello stesso datore di lavoro, indipendentemente dai periodi di interruzione tra un contratto e l'altro. In realtà a scongiurare tale ultima evenienza, circoscrivendo l'ambito temporale entro il quale opera il limite di durata del beneficio, dovrebbe soccorrere la maturazione da parte del lavoratore del requisito necessario per l'assunzione agevolata (ad esempio l'anzianità di disoccupazione pari a 24 mesi ovvero l'iscrizione nella lista di mobilità), sicchè il lavoratore potrebbe essere riassunto dallo stesso datore di lavoro col beneficio, avendo la maturazione del requisito da parte del lavoratore azzerato il periodo precedente⁷²³.

7. *L'appartenenza alle categorie svantaggiate*

Un problema nel quale si imbatte il datore di lavoro che intenda procedere ad un'assunzione agevolata è quello dell'appartenenza del lavoratore all'area dello svantaggio cui la legge ricollega l'incentivo. Fino alla abrogazione delle liste di collocamento tale problema non si poneva in quanto l'anzianità di disoccupazione, circoscrivendo il discorso a quest'ultima ipotesi, era certificata dalla data di iscrizione nelle liste, la cui abrogazione ha determinato la (auto)certificazione dello stato di disoccupazione allo stesso lavoratore, ovvero ad un attestato

⁷²³ In questo senso vedi nota Min. lav. risposta ad interpello 8 marzo 2013, n. 9, che esclude l'operatività del cumulo dei benefici, ove tra un'assunzione incentivata e l'altra il lavoratore abbia riacquisito il requisito a cui è subordinato il beneficio.

rilasciato dal Centro territoriale per l'impiego allo stato degli atti, che ben potrebbe essere superato da un provvedimento di decadenza, successivo al rilascio dell'attestato medesimo, ma con efficacia precedente. La mancanza del requisito, ancorchè non imputabile al datore di lavoro, determina la mancata concessione o la revoca del beneficio. Per superare tale problema la legge Fornero ha previsto che «Al fine di semplificare gli adempimenti connessi al riconoscimento degli incentivi all'assunzione, le regioni e le province mettono a disposizione dell'INPS, secondo modalità dallo stesso indicate, le informazioni di propria competenza necessarie per il riconoscimento degli incentivi all'assunzione, ivi comprese le informazioni relative all'iscrizione nelle liste di mobilità, di cui all'articolo 6 della legge 23 luglio 1991, n. 223, e successive modificazioni, e le informazioni relative al possesso dello stato di disoccupazione e alla sua durata, ai sensi del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181. Le informazioni di cui al primo periodo sono messe inoltre a disposizione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la pubblicazione nella borsa continua nazionale del lavoro di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni»⁷²⁴.

Parte seconda

Le varie tipologie di incentivi

Prima di esaminare le singole tipologie di incentivi è opportuno tentare una lettura sistematica del materiale normativo, oltre che una sistematizzazione degli stessi benefici.

Una prima considerazione riguarda l'obiettivo perseguito attraverso le tipologie di incentivo oggi a disposizione dell'impresa. A tale riguardo

⁷²⁴ Vedi l'art. 4, comma 39, l n. 92/2012

può convenirsi che il legislatore abbia decisamente puntato, in sintonia con le indicazioni di fonte europea, ad incentivare l'occupazione dei soggetti svantaggiati, e cioè di quelli che senza un sostegno hanno difficoltà ad entrare, rientrare e permanere nel mercato del lavoro. È, quindi, definitivamente tramontata l'era degli incentivi accordati *ratione loci*, alle imprese allocate nelle cosiddette aree depresse, ovvero in ragione del settore produttivo di appartenenza, alle imprese operanti in settori in crisi, prescindendo totalmente dalla situazione di svantaggio occupazionale dei soggetti da assumere, ivi compreso il luogo di residenza.

Una seconda considerazione attiene alla tipologia di occupazione che si tende a creare attraverso gli incentivi. La crisi economica - produttiva che caratterizza la nostra economia ormai da lungo tempo e il forte calo dei consumi ha di molto attenuato la tendenza, che ha caratterizzato il decennio a cavallo tra il 1995 e il 2005, a sollecitare l'avvio di nuove attività di lavoro autonomo, autoimprenditoriale o associato da parte dei soggetti disoccupati ed in ogni caso svantaggiati. Le nuove tipologie di incentivo hanno una marcata vocazione a creare nuovo lavoro subordinato stabile in controtendenza alla flessibilizzazione tipologica che ha caratterizzato l'ultimo decennio, a partire dalla riforma Biagi⁷²⁵.

Passando poi a considerare le tipologie di incentivo può operarsi una categorializzazione degli stessi in base ai lavoratori da assumere.

Sezione prima

La tutela dei disoccupati

8. *La ricollocazione dei disoccupati di lunga durata*

⁷²⁵ V. Voza, 2012; Proia, 2013.

L'incentivo più risalente nel tempo è senza dubbio quello previsto dall'art. 8, comma 9, della l. n. 407/1990, che opera a decorrere dal 1° gennaio 1991. Si omette per la sua inattualità qualunque riflessione sulla speciale lista prevista dalla norma in considerazione della abolizione a partire dal 2002 di tutte le liste di collocamento⁷²⁶, anche speciali ad eccezione di quelle dei disabili e dei lavoratori in mobilità⁷²⁷.

Il beneficio è accordato a tutti i datori di lavoro che assumono con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, anche part time⁷²⁸, lavoratori disoccupati dal almeno 24 mesi, o da pari periodo sospesi dal lavoro e beneficiari della CIGS. Il beneficio spetta anche nell'ipotesi di trasformazione a tempo indeterminato di precedente rapporto a termine, purchè il lavoratore abbia mantenuto in ragione della durata del rapporto a termine o del reddito prodotto l'anzianità di disoccupazione di almeno 24 mesi⁷²⁹.

L'incentivo spetta anche nelle ipotesi di assunzione o di trasformazione a tempo indeterminato a scopo di somministrazione; in tal caso nei 36 mesi di durata del beneficio vanno computati anche gli eventuali periodi in cui il lavoratore rimane in attesa di una nuova missione. Inoltre, possono essere ammessi anche i datori che assumono personale disabile, cumulandosi agli altri benefici previsti dall'art. 13, l. n. 68/1999, nei limiti previsti dalla normativa comunitaria⁷³⁰; ovvero in caso di sospensione del rapporto per astensione dal lavoro per maternità,

⁷²⁶ L'art. 8, comma 9, l. n. 407/1990, prevedeva la costituzione in ogni regione di apposita lista dalla quale possono essere effettuate le assunzioni con richiesta nominativa, incentivate dalle medesima disposizione, secondo le modalità indicate entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale. Come già sopra accennato l'art. 1-bis, d.lgs. n. 181/2000, inserito dall'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 297/2002.

⁷²⁷ Giova ricordare che la lista di mobilità è stata soppressa con decorrenza 1 gennaio 2017 da parte dell'art. 4, comma 71, lett. b), l. n. 223/1991

⁷²⁸ Vedi nota Min. lav., risposta all'interpello 15 ottobre 2010, n. 37.

⁷²⁹ Vedi circ. INPS 12 dicembre 2012, n. 137, pt. 2.3, ove l'Istituto fa l'esempio di un lavoratore disoccupato da 24 mesi, assunto a termine per 5 mesi e poi trasformato a tempo indeterminato; il lavoratore ove non fosse stato stabilizzato avrebbe conservato il requisito della anzianità di disoccupazione.

⁷³⁰ Vedi msg. INPS 17 dicembre 2003, n. 151.

spostandosi in avanti la fruizione del beneficio⁷³¹; oppure, in caso di trasferimento di azienda, nelle ipotesi previste dall'art. 2112 c.c.⁷³²; ovvero ancora, per i soci lavoratori delle cooperative⁷³³.

L'accesso al beneficio è subordinato alla condizione che le nuove assunzioni comportino un incremento del livello occupazionale, escludendosi pertanto l'assunzione con effetto sostitutivo. Ed infatti la norma prima della modifica apportata dalla l. n. 92/2012 escludeva il beneficio quando il neo assunto andava a sostituire lavoratori «per qualsiasi causa licenziati o sospesi»⁷³⁴. Tale limitazione è stata però temperata dalla l. n. 92/2012 prevedendosi che il beneficio non è fruibile quando il neo assunto sostituisce lavoratori «licenziati per giustificato motivo oggettivo o per riduzione del personale o sospesi»⁷³⁵, nei sei mesi immediatamente precedenti l'assunzione, durante i quali opera il diritto di precedenza in favore dei lavoratori licenziati⁷³⁶. Il legislatore sostanzialmente ha distinto le ipotesi in cui il rapporto del vecchio dipendente si sia risolto per comportamenti da esso posti in essere (giusta causa, giustificato motivo soggettivo, inidoneità sopravvenuta, superamento del periodo di comporto, mancato superamento della

⁷³¹ Così Massi, 2013b, X.

⁷³² Di conseguenza, se chi ha ceduto l'impresa (a prescindere dalla forma della cessione) aveva assunto lavoratori disoccupati da oltre ventiquattro mesi, il cessionario continua a "godere" delle agevolazioni contributive per la parte residua dei trentasei mesi previsti. In tal senso circ. Min. lav., risposta ad interpello 9 giugno 2010, n. 20, nella misura in cui è stato fatto osservare che il mutamento nella titolarità dei rapporti di lavoro instaurati, sì che gli stessi continuino con il nuovo datore, alle stesse condizioni e senza soluzione di continuità.

⁷³³ Invero, in un primo momento il beneficio non era stato riconosciuto (v. msg. INPS 11 marzo 1999, n. 22923); successivamente, con nota 23 gennaio 2006, prot. n. 25/I/0000540, il Ministero del lavoro ha ritenuto applicabile l'agevolazione sia per i lavoratori assunti che per i soci lavoratori.

⁷³⁴ V. nota Min. lav. risposta ad interpello n. 37/2010, cit., ove il Ministero ha precisato che permane l'effetto incrementale allorché la sostituzione riguardi i lavoratori dimissionari e quelli assunti a termine, mentre il beneficio è da escludersi per sostituire lavoratori licenziati per giusta causa o per mancato superamento del periodo di prova in quanto entrambi trovano fondamento (se sussistenti) nella discrezionalità del datore di lavoro.

⁷³⁵ V: l'art. 4, comma 14, l. n. 92/2012. Per l'effetto sostitutivo in caso di licenziamenti per chiusura di cantiere, con riferimento al beneficio del credito di imposta *ex art. 4, l. n. 449/1997* v. Cass. 17 luglio 2013, n. 17431, in *GC Mass.*, 2013.

⁷³⁶ V. nota Min. lav., risposta ad interpello n. 37/2010, cit., nonché Msg. INPS 30 maggio 2005, n. 20607.

prova⁷³⁷) da quelle in cui il rapporto si è risolto per ragioni inerenti all'impresa (cosiddetti licenziamenti per motivi economici), riconducibili a scelte, ancorché necessitate, dell'impresa incompatibili con l'incentivo per le nuove assunzioni. Interpretando la condizione ostativa alla luce delle regole generali introdotte dalla l. n. 92/2012 se ne esclude la ricorrenza ove sia preventivamente offerto il posto di lavoro ai lavoratori licenziati nei sei mesi precedenti, aventi diritto di precedenza.

Il beneficio si sostanzia in uno sgravio nella misura del 50% per un periodo di 36 mesi⁷³⁸ dei contributi previdenziali ed assistenziali; ove l'assunzione venga effettuata da imprese operanti nel Mezzogiorno (ex d.p.r. n. 218/1978), ovvero da imprese artigiane, lo sgravio diventa totale⁷³⁹. Come si vede sopravvive limitatamente alla misura dello sgravio il criterio dell'ubicazione geografica dell'impresa, nonché quello del settore di appartenenza. Ove poi l'incentivo venga accordato per un'assunzione/trasformazione a tempo indeterminato a scopo di somministrazione la misura del beneficio dipende dall'ubicazione (Centro-Nord/ Sud), ovvero dalla natura (artigianale o meno) dell'utilizzatore. Se nel corso del godimento dell'incentivo si succedono più somministrazioni si dovrà tener conto delle nuove situazioni sia per mantenere l'incentivo sia per determinarne la misura. Nei periodi in cui il lavoratore rimane in attesa di assegnazione spetta la riduzione del 50% dei contributi dovuti sull'indennità di disponibilità⁷⁴⁰.

⁷³⁷ Vedi circ. INPS n. 137/2012, pt. 2.2.

⁷³⁸ Circa le modalità di computo dei 36 mesi e cioè il *dies a quo* relativo alla ricorrenza del predetto termine, il Ministero lo individua nella data di effettuazione dell'assunzione agevolata (risposta ad interpello 28 dicembre 2011, n. 49); in senso conforme circ. INPS 14 ottobre 1999, n. 188.

⁷³⁹ V. circ. INPS n. 188/1999, cit., secondo cui lo sgravio si applica sulle retribuzioni assoggettate a contribuzione per il FPLD. L'esonero totale riguarda le contribuzioni di natura mutualistica ed assistenziale, e cioè quelle per prestazioni economiche di malattia e di maternità ed il contributo a garanzia per il TFR.

⁷⁴⁰ V. circ. INPS n. 137/2012, che chiarisce il meccanismo con il seguente esempio: l'agenzia assume a tempo indeterminato e somministra per un anno ad un'azienda artigiana; poi somministra a un diverso utilizzatore, non artigiano, al di fuori del Mezzogiorno; durante la prima somministrazione

Infine, giova evidenziare da ultimo che, in attesa di procedere alla ridefinizione del sistema degli incentivi all'occupazione nel settore dei *call center*, ed ai sensi dell'art. 24-bis, comma 3, d.l. n. 83/2012, conv. in l. 134/2012, i benefici previsti dalla l. n. 407/1990 (quindi non solo gli sgravi, ma anche l'iscrizione nelle liste di cui all'art. 8, comma 9, della stessa legge), non possono essere erogati alle aziende di questo settore che delocalizzano attività in Paesi esteri, intendendosi per questi ultimi quelli c.d. extracomunitari⁷⁴¹.

9. *La ricollocazione dei lavoratori in mobilità*

Un altro incentivo “storico”, praticamente coevo a quello dello sgravio totale triennale, riguarda la ricollocazione dei lavoratori in mobilità⁷⁴². Se si volesse tratteggiare l'evoluzione del sistema di incentivi all'occupazione a partire dagli anni '90, con riferimento alla platea dei destinatari, alle condizioni di utilizzo e alla gestione di questa categoria di lavoratori si dovrebbe prendere ad esempio l'incentivo in questione. Innanzitutto l'incentivo, sorto per agevolare la ricollocazione dei lavoratori collocati in mobilità ai sensi della l. n. 223/1991, è stato ben presto esteso ad un'ampia platea di soggetti, pur non collocati in mobilità, ma cessati per riduzione di personale o per giustificato motivo oggettivo, riconoscendosi agli stessi la facoltà di iscriversi nelle liste di mobilità (cosiddetti lavoratori in mobilità senza indennità). Non si è trattata di un'estensione strutturale, bensì transitoria ed eccezionale, pur se di proroga in proroga a partire dal lontano 1993 è durata praticamente vent'anni, cessando nel 2012, in coincidenza della Riforma Fornero degli

l'incentivo consiste nell'esonero della contribuzione; durante la seconda somministrazione l'incentivo consiste nella riduzione del 50% della contribuzione.

⁷⁴¹ V. circ. min. Lav. 2 aprile 2013, n. 14.

⁷⁴² V. *amplius* Garofalo D., 2012a, 788 ss.

ammortizzatori sociali (*infra*). Il grosso vantaggio connesso a tale meccanismo era quello di consentire l'incentivo a prescindere totalmente dall'anzianità di disoccupazione, essendo sufficiente l'iscrizione, anche per un solo giorno, nelle liste di mobilità.

L'agevolazione accordata per l'assunzione dei lavoratori in mobilità senza indennità si differenzia fortemente da quella dei lavoratori in mobilità con indennità non solo sotto il profilo della intensità quanto quello della finalità: nel primo caso si tratta di una misura finalizzata *tout court* ad agevolare la ricollocazione di tali lavoratori; nel secondo caso, punta ad un risparmio di spesa pubblica attraverso la concessione di una consistente parte della cosiddetta «dote» del lavoratore in mobilità al datore di lavoro che assume⁷⁴³, con il conseguente risparmio da parte dello Stato della restante parte. Quanto abbia funzionato questo meccanismo lo si ricava dai tempi di ricollocazione dei lavoratori in mobilità con indennità avvenuta quasi sempre a ridosso dell'esaurimento del trattamento di disoccupazione, convenendo al lavoratore in mobilità più un trattamento di disoccupazione sicuro abbinato ad un lavoro in nero che non un nuovo impiego dalla durata incerta e dal rendimento sicuramente minore. Il contrasto a tale diffuso fenomeno è alla base di una previsione emanata nel 2003 che prevede la gestione, con agevolazioni, dei lavoratori in mobilità da parte delle Agenzie per il Lavoro⁷⁴⁴. La norma è stata oggetto di pesanti critiche “da sinistra”, accusandosi l'allora Governo di centro-destra di voler agevolare le neo costituite Agenzie per il Lavoro, consentendo loro di somministrare forza lavoro a basso costo.

Andando ad analizzare tale disposizione si reperisce una misura per il reinserimento dei lavoratori disoccupati percettori di trattamenti previdenziali, *in primis* dell'indennità di mobilità, in forza della quale è

⁷⁴³ Il concetto di «dote», messa nelle mani del lavoratore, è di Liso, 1992, 55.

⁷⁴⁴ V. l'art. 13, d.lgs. n.276/2003. In dottrina si rinvia alle riflessioni di Garofalo D., 2012a, 812 ss.

consentito alle Agenzie per il Lavoro di utilizzare per un periodo massimo di 12 mesi, e solo in caso di contratti di durata non inferiore a 9 mesi, lavoratori percettori di trattamenti di disoccupazione, detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore a titolo di trattamento di disoccupazione, nonché dai contributi dovuti l'ammontare dei contributi figurativi che accompagnano i predetti trattamenti. La critica mossa a questa disposizione non teneva conto dell'altra, anch'essa contenuta nel d.lgs. n. 276/2003, secondo la quale l'utilizzatore deve rimborsare al somministratore gli oneri retributivi e previdenziali «da questa effettivamente sostenuti» in favore dei prestatori di lavoro, sicché il beneficio in questione sarebbe ridonato a favore dell'utilizzatore e non anche dell'Agenzia per il Lavoro⁷⁴⁵. Invero, la *ratio* della norma è tutt'altra, come emerge dalla previsione in essa contenuta, che obbliga le Agenzie di somministrazione a comunicare direttamente all'INPS e al Servizio per l'impiego territorialmente competente ai fini della cancellazione dalle liste di mobilità, i nominativi dei lavoratori che hanno rifiutato offerte formative o congrue offerte di lavoro⁷⁴⁶, tanto da indurre qualcuno a ritenere sia stata introdotta un'ulteriore forma di disponibilità al lavoro⁷⁴⁷. In caso di inottemperanza all'obbligo l'Agenzia può vedersi revocare l'autorizzazione⁷⁴⁸; appare chiaro quindi che si è devoluto all'Agenzia per il lavoro non il beneficio connesso all'assunzione dei lavoratori percettori del trattamento di mobilità, ma la gestione degli stessi nella

⁷⁴⁵ V. l'art. 21, comma 1, lett. i), d.lgs. n. 276/2003.

⁷⁴⁶ Sulla neo-condizionalità v. l'art. 4, commi 40-45, l. n. 92/2012.

⁷⁴⁷ Così Renga, 2005.

⁷⁴⁸ V. l'art. 5, comma 1, d.lgs. 276/2003 e nello specifico la lett. f), sostituita dall'art. 48, comma 2, l. n. 183/2010 secondo cui : «f) l'interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro di cui all'[articolo 15](#), attraverso il raccordo con uno o più nodi regionali, nonché l'invio all'autorità concedente, pena la revoca dell'autorizzazione, di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro, tra cui i casi in cui un percettore di sussidio o indennità pubblica rifiuta senza giustificato motivo una offerta formativa, un progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro ovvero una occupazione congrua ai sensi della legislazione vigente».

prospettiva della decadenza dal trattamento ove non ottemperati gli obblighi riassuntivamente riconducibili alla condizionalità.

Così individuate le caratteristiche salienti dell'incentivo giova ritornare sul profilo della platea di soggetti che possono essere assunti dalle liste di mobilità.

Sino al 1993 destinatari dell'agevolazione, come già detto, erano i lavoratori collocati in mobilità ai sensi della l. n. 223/1991⁷⁴⁹.

A partire dal 1993 l'iscrizione nelle liste, senza trattamento, è stata accordata, altresì, ai lavoratori licenziati per riduzione di personale non percettori dell'indennità di mobilità⁷⁵⁰, nonché, fino al 31 dicembre 2012, ai lavoratori licenziati da imprese, anche artigiane o cooperative di produzione e lavoro, che occupano anche meno di 15 dipendenti per giustificato motivo oggettivo connesso a riduzione, trasformazione o cessazione di attività o di lavoro, risultante dalla comunicazione scritta del recesso⁷⁵¹. L'improprietà del requisito dimensionale a cui fa riferimento la norma da ultima richiamata, che deve necessariamente essere letto come meno di 16, e non anche come meno di 15, è rimasta immutata nel corso delle circa venti proroghe che l'hanno mantenuta in vita in quanto il requisito dimensionale sotto il quale non v'è obbligo di applicare l'art. 24 della l. n. 223/1991 è pari, com'è noto, a più di 15 dipendenti.

Alla scomparsa, a partire dal 1° gennaio 2013⁷⁵², di questa categoria di lavoratori seguirà, salvo ripensamenti da parte del legislatore,

⁷⁴⁹ V. gli artt. 4, 5 e 6 della l. n. 223/1991 nonché gli artt. 16 e 24 della stessa legge che riconoscono l'iscrizione nelle liste con il relativo trattamento ai lavoratori licenziati per riduzione di personale da parte di datori di lavoro rientranti nel campo di applicazione della CIGS.

⁷⁵⁰ V. l'art. 4, comma 1, secondo capoverso, d.l. n. 148/1993 conv. in l. n. 236/1993.

⁷⁵¹ V. l'art. 4, comma 1, primo capoverso, d.l. n. 148/1993 conv. in l. n. 236/1993, la cui efficacia è stata prorogata per l'ultima volta al 31 dicembre 2012 dall'art. 33, comma 23, della l. n. 183/2011 (c.d. legge di stabilità 2012), come ricorda Garofalo D., 2012a, 645 ss.

⁷⁵² La mancata proroga anche per il 2013 della facoltà di iscrizione nelle liste di mobilità per i lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo da datori di lavoro con meno di 16 dipendenti (cosiddetta "piccola mobilità") ha posto il problema della sopravvivenza per costoro, ove già iscritti nelle liste al 31 dicembre 2012, dell'assunzione agevolata, ex art. 8, l. n. 223/1991. L'INPS ha escluso

l'eliminazione dell'intera disciplina della mobilità, comprese le agevolazioni ad essa connesse, a partire dal 1° gennaio 2017⁷⁵³.

Passando a trattare ora del beneficio in questione, l'art. 8 della l. n. 223/1991 che lo disciplina prevede due ipotesi. La prima è quella dell'assunzione dei lavoratori in mobilità con contratto di lavoro a termine di durata non superiore a 12 mesi⁷⁵⁴; la seconda ipotesi è quella dell'assunzione a tempo pieno indeterminato. Nel primo caso, per l'intera durata del contratto a termine è dovuta una contribuzione nella misura prevista per gli apprendisti⁷⁵⁵; in caso di trasformazione a tempo indeterminato il beneficio contributivo spetta per ulteriori 12 mesi. Viceversa nel caso di assunzione a tempo indeterminato al datore di

tale possibilità in quanto la copertura finanziaria del beneficio è venuta meno a partire dal 1° gennaio 2013. In questo senso vedi circ. INPS nn. 13/2013 e 150/2013, che sembrano escludere anche la possibilità di assumere questi lavoratori con il contratto di apprendistato ai sensi dell'art. 7, comma 4, T.U. n. 167/2011. *Contra* Massi, 2012c, che anzi individua nell'assunzione in apprendistato l'alternativa al beneficio scaduto il 31 dicembre 2012. L'opinione, apprezzabile sotto il profilo degli intenti, lo è meno sotto quello positivo in quanto l'art. 7, comma 4, T.U. n. 167/2011 collega l'assunzione in apprendistato dei lavoratori in mobilità ai benefici *ex* art. 8 l. n. 223/1991, il che costituisce un argomento ostativo insormontabile per la tesi sostenuta da Massi.

⁷⁵³ V. l'art. 2, commi 71 e 72, l. n. 92/2012.

⁷⁵⁴ La disciplina di cui all'art. 8, comma 2, l. n. 223/1991 è stata fatta salva dall'art. 10, comma 6, d.lgs. n. 368/2001, sicchè ci si è chiesti se il limite causale previsto da quest'ultimo provvedimento operi anche per le assunzioni a termine dei lavoratori in mobilità; l'INPS ha fornito risposta negativa ritenendo che la giustificazione dell'assunzione a termine sia riconducibile alla categoria di soggetti che si possono assumere (cosiddetta causale soggettiva); In ogni caso la possibilità di assumere con il primo contratto a termine acausale fino a 12 mesi introdotta dall'art. 1, comma 9, l. n. 92/2012 dovrebbe aver normativamente risolto il problema. Inoltre l'Istituto ha avuto modo di precisare, modificando un suo precedente orientamento, che il beneficio compete, sempre nel limite massimo di mesi 12, anche quando il contratto a termine abbia una durata superiore (così msg. INPS 27 dicembre 2010, n. 32661); sul punto vedi anche circ. Fondazioni Studio Consulenti del Lavoro del 24 gennaio 2011, n. 1.

⁷⁵⁵ Trattandosi di un'assunzione a termine si discute se sia dovuto il nuovo contributo dell'1,40% previsto dall'art. 2, comma 28, l.n. 92/2012, per le assunzioni non a tempo indeterminato; il successivo comma 29 prevede le quattro ipotesi specifiche per le quali viene escluso tale contributo addizionale; per altro verso l'ampia formula utilizzata dal legislatore (rapporti di lavoro subordinato non a tempo indeterminato) non consente di escludere dal campo di applicazione del nuovo contributo le assunzioni a termine *ex* art. 8, comma 2, l. n. 223/1991; in questo senso vedi risposta ad interpello Min. Lav. n. 15/2013 che conferma l'obbligatorietà del contributo per i lavoratori in mobilità somministrati a tempo determinato; ovviamente nel caso di stabilizzazione opererà il meccanismo restitutorio del contributo, nel limite delle ultime sei mensilità previsto dall'art. 2, comma 30, l. n. 92/2012.

lavoro compete il beneficio contributivo per 18 mesi⁷⁵⁶. I due incentivi non sono cumulabili se ad una assunzione a termine, per ipotesi inferiore alla misura massima consentita di mesi 12, segua non la trasformazione, ma l'assunzione a tempo indeterminato, trattandosi di due benefici alternativi, ma con identica finalità, e cioè di favorire la ricollocazione stabile dei lavoratori in mobilità⁷⁵⁷.

Inoltre, sia nel caso di assunzione a tempo indeterminato, sia in quello di trasformazione del contratto a tempo determinato, compete al datore di lavoro, per ogni mensilità di retribuzione corrisposta al lavoratore, un contributo mensile pari al 50% dell'indennità di mobilità, che sarebbe stata corrisposta al lavoratore; tale contributo non può essere erogato per un numero di mesi superiore a dodici e per i lavoratori di età superiore a 50 anni per un numero superiore a 24 mesi ovvero a 36 mesi per le aree del Mezzogiorno; si tratta di quella che prima si è definita la "dote" del lavoratore in mobilità.

Considerato che il beneficio economico spetta in misura uguale sia per l'assunzione a tempo indeterminato, sia per quella a termine con successiva trasformazione e considerato, altresì, che il beneficio contributivo risulta essere maggiore in questo secondo caso (mesi 24) e minore nel primo (mesi 18), nessuno ha mai capito il motivo per cui il datore di lavoro dovrebbe assumere da subito a tempo indeterminato per godere di un beneficio minore. A ben guardare, tale dubbio, che angoscia gli interpreti da oltre vent'anni, svanirà con l'abrogazione dell'istituto della mobilità!

Sul beneficio contributivo ha inciso, poi, l'inasprimento dell'aliquota contributiva prevista per gli apprendisti nel 2006, passandosi dal

⁷⁵⁶ V. l'art. 25, comma 9, l. n. 223/1991. Circ. INPS n. 137/2012 ha precisato che nel caso di assunzione a tempo indeterminato *ex art. 8, comma 4, l. n. 223/1991* successiva ad un'assunzione a termine ai sensi del comma 2 della stessa norma compete lo stesso beneficio contributivo previsto per la trasformazione.

⁷⁵⁷ V. msg. INPS 29 novembre 2000, n. 199 e interpello min. Lav. n. 11/2011.

contributo in cifra fissa a quello in misura pari al 10%, al quale però, ai sensi degli artt. 7, comma 4, T.U. n. 167/2011 e 2, comma 37, l. n. 92/2012, deve aggiungersi quello ulteriore dell'1,31+0,30%, previsto per gli apprendisti per effetto della estensione agli stessi dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria operata dalla l. n. 92/2012⁷⁵⁸.

L'abrogazione ad opera della l. n. 92/2012 dell'istituto della mobilità e della relativa disciplina a partire dal 1° gennaio 2017 ha determinato un periodo transitorio durante il quale opererà, per il biennio 2015-2016 una riduzione del relativo trattamento economico⁷⁵⁹, che si rifletterà ovviamente sulla "dote" del lavoratore in mobilità.

Con riferimento poi all'utilizzabilità dell'incentivo, lo stesso sarà erogabile per i lavoratori assunti e successivamente trasformati entro il 31 dicembre 2016, dal godimento del trattamento di mobilità oltre tale data; per converso il beneficio spetta anche se il trattamento dovesse scadere successivamente al 31 dicembre 2016⁷⁶⁰.

Come detto in precedenza, all'incentivo in questione si applicano per intero le regole di carattere generale (condizioni ostative) introdotte dalla l. n. 92/2012 sulla falsa riga di quelle già esistenti proprio in materia di assunzione di lavoratori in mobilità.

A quest'ultimo riguardo giova segnalare che sulla fruibilità del beneficio per la trasformazione dell'originario contratto a termine fino a 12 mesi non incide il diritto di precedenza che il lavoratore abbia maturato ai

⁷⁵⁸ L'art. 2, comma 36, l. n. 92/2012 ha aggiunto all'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 167/2011 (T.U. dell'apprendistato) la lett. e-bis prevedendo l'incremento in misura pari all'1,31% dell'aliquota contributiva del 10% introdotta dall'art. 1, comma 773, l. n. 296/2006, con effetto sui periodi contributivi maturati a decorrere dal 1° gennaio 2013. Giova ricordare che tale contribuzione contro la disoccupazione è dovuta anche ove operi la riduzione contributiva prevista dall'art. 22, comma 1, l. n. 183/2011 (v. circ. INPS 22 marzo 2013, n. 44, punto 5). In dottrina v. Garofalo D., 2013a, § 10.

⁷⁵⁹ V. l'art. 2, comma 46, l. n. 92/2012 secondo il quale il trattamento di mobilità rimarrà invariato per gli anni 2013 e 2014 e subirà una riduzione nelle seguenti misure: anno 2015 aziende Centro-Nord meno 6 mesi per la seconda fascia di età e meno 12 mesi per la terza; aziende Sud meno 12 mesi per tutte e tre le fasce; anno 2016 aziende Centro-Nord meno 50% per la seconda e terza fascia; aziende Sud meno 50% per tutte e tre le fasce.

⁷⁶⁰ V. circ. INPS n. 137/2012.

sensi dell'art. 5, comma 4 *quater*, d.lgs. 368/2001 in quanto derogata dalla disposizione speciale contenuta nell'art. 8, comma 2, 1. n. 223/1991.

Opererà per l'incentivo in questione il principio del cumulo, rilevando ai fini della durata dello stesso anche il periodo di utilizzazione del lavoratore in via di somministrazione⁷⁶¹.

Da ultimo va segnalata la possibilità di assunzione dei lavoratori iscritti nelle liste di mobilità con il contratto di apprendistato; si tratta di una novità introdotta dal T.U. n. 167/2011 in totale deroga al limite di età che connota l'utilizzo di tale tipologia contrattuale⁷⁶². Si tratta di un'assunzione a tempo indeterminato sin dall'inizio del rapporto, sottratta quindi alla facoltà di disdetta al termine del periodo di formazione e con l'incentivo contributivo di cui all'art. 25, comma 9, della l.n. 223/1991 e quello economico di cui all'art. 8, comma 4, della stessa legge⁷⁶³. Viceversa opererà per tale tipologia di apprendistato la disciplina generale per essa dettata dal T.U. ivi compresa la possibilità della retribuzione in percentuale ovvero del doppio sottoinquadramento e il beneficio del non computo⁷⁶⁴.

10. Assunzione di lavoratori in CIGS da almeno tre mesi

Un'ipotesi ulteriore di assunzione incentivata, che attinge alla disposizione emanata per la ricollocazione dei lavoratori in mobilità, è quella che riguarda i lavoratori sospesi con intervento della CIGS. E infatti ai datori di lavoro, comprese le società cooperative di produzione e lavoro, che non abbiano sospensioni in atto per CIGS, ovvero non

⁷⁶¹ V. circ. INPS n. 137/2012 e l'ampia esemplificazione ivi formulata.

⁷⁶² Cfr. Garofalo, 2013b, 828 ss.

⁷⁶³ V. l'art. 7, comma 4, T.U. n. 167/2011.

⁷⁶⁴ V. l'art. 2, comma 1, lett. c) nonché l'art. 7, comma 3, T.U. n. 167/2011.

abbiano proceduto a riduzioni di personale nei dodici mesi precedenti, è consentito assumere lavoratori a tempo pieno ed indeterminato o ammettere soci lavoratori che abbiano fruito della CIGS per almeno 3 mesi anche non continuativi, dipendenti da imprese beneficiarie dell'intervento di integrazione salariale da almeno sei mesi⁷⁶⁵. L'agevolazione è accordata anche nel caso di acquisizione di professionalità «sostanzialmente diverse» da quelle dei lavoratori licenziati o sospesi. Il beneficio è quello previsto dall'art. 8, comma 4, l. n. 223/1991, nella misura ivi prevista, ridotto di 3 mesi, sulla base dell'età del lavoratore al momento dell'assunzione o dell'ammissione. Inoltre per 12 mesi è concessa anche un'agevolazione contributiva nella misura prevista per gli apprendisti⁷⁶⁶.

11. Il contratto di reinserimento

Una misura dedicata ai lavoratori edili è il contratto di reinserimento, disciplinato dall'art. 20, l. n. 223/1991⁷⁶⁷. Va detto che originariamente tale forma di agevolazione riguardava anche i lavoratori che fruivano da almeno 12 mesi del trattamento di CIGS; nel 1993 il legislatore ha espunto tale categoria dal campo di applicazione del contratto di reinserimento, abrogando il riferimento agli stessi contenuto nella norma, prevedendo per essi la misura esaminata nel paragrafo precedente, con una drastica riduzione della condizione prevista per l'accesso all'agevolazione (da 12 mesi a almeno 3 mesi)⁷⁶⁸.

⁷⁶⁵ Nel caso di mancato superamento del periodo di prova concordato con il nuovo contratto di lavoro a tempo indeterminato, il lavoratore può rientrare nel programma di cassa integrazione al pari di quanto previsto nel caso di rioccupazione a tempo determinato; è quanto chiarisce l'INPS con msg. 12 ottobre 2012, n. 16606, richiamando circ. INPS 4 ottobre 2010, n. 130.

⁷⁶⁶ V. l'art. 4, comma 3, d.l. n. 148/1993 conv. in l. n. 236/1993.

⁷⁶⁷ V. Garofalo D., 2012a, 751 ss.

⁷⁶⁸ V. l'art. 4, comma 3, ultimo inciso, d.l. n. 148/1993, conv. in l. n. 236/1993.

Allo stato attuale, quindi, la misura in esame riguarda i lavoratori che fruiscono da almeno dodici mesi del trattamento speciale di disoccupazione edile⁷⁶⁹.

Anche per costoro la legge prevede l'iscrizione nelle liste di cui all'art. 8, comma 9, l. 29 dicembre 1990, n. 407, sicché per essi vale lo stesso discorso fatto a proposito delle assunzioni incentivate ai sensi di quest'ultima norma (*supra*).

Il legislatore, a differenza della quasi totalità delle misure di incentivo, ha ritenuto di ricondurre quella in esame ad una tipologia contrattuale, caratterizzata dall'obiettivo perseguito, piuttosto che da tratti distintivi causali, e cioè quello del reinserimento dei lavoratori ammessi a tale beneficio, di qui la denominazione di contratto di reinserimento.

L'espressione non si è rivelata molto felice, in quanto idonea a generare equivoci con altre tipologie contrattuali, aventi identiche finalità e denominazione; non è un caso che nel disciplinare il contratto di inserimento introdotto nel 2003, in sostituzione del c.f.l. nel settore privato, il legislatore abbia fatto espressamente salva la fattispecie in esame, «se più favorevole»⁷⁷⁰. Invero, tale salvezza è rimasta sempre abbastanza incomprensibile in considerazione della specificità della platea dei destinatari della misura in esame, sicché non è azzardato dire che la precisazione legislativa tendeva ad evitare proprio la confusione tra le due tipologie contrattuali in ragione della identica definizione adottata per entrambe⁷⁷¹.

⁷⁶⁹ La disoccupazione speciale per i lavoratori dell'edilizia è disciplinata dagli artt. 9-19 l. n. 427/1975; va detto che l'abrogazione a decorrere dal 1° gennaio 2017 dell'indennità di mobilità *ex lege* n. 223/1991 ha determinato, inevitabilmente, l'abrogazione a decorrere dalla stessa data anche dell'indennità di disoccupazione speciale edile che per i lavoratori di questo settore costituisce l'equivalente dell'indennità di mobilità [vedi l'art. 2, comma 71, lett. g) l. n. 92/2012].

⁷⁷⁰ V. l'art. 54, comma 5, d.lgs. 276/2003.

⁷⁷¹ Sul punto, però, v. Garofalo D., 2009e, 157, secondo il quale «La norma in esame è di poco rilievo in ragione della scarsa utilizzabilità dell'istituto a seguito della modifica apportata con l'art. 4, 3° co., legge n. 236/1993, che ha escluso l'utilizzabilità di questo contratto per i lavoratori che usufruiscono della C.i.g.s. da almeno 12 mesi, così riducendo la platea ai soli lavoratori che usufruiscono da almeno 12 mesi del trattamento speciale di disoccupazione edile».

Passando ora all'esame della misura, è consentito ai datori di lavoro che, al momento dell'instaurazione del rapporto di lavoro, non abbiano nell'azienda sospensioni dal lavoro in atto con intervento della CIGS, ovvero non abbiano proceduto a riduzione di personale nei dodici mesi precedenti, salvo che l'assunzione non avvenga ai fini di acquisire professionalità sostanzialmente diverse da quelle dei lavoratori interessati alle predette riduzioni o sospensioni di personale, assumere i lavoratori che fruiscono da almeno 12 mesi del trattamento speciale di disoccupazione edile.

Per essi si applica, sulle correnti aliquote dei contributi previdenziali ed assistenziali dovuti dai datori di lavoro e ferma restando la contribuzione a carico del lavoratore nelle misure previste per la generalità dei lavoratori, una riduzione nella misura del settantacinque per cento per i primi dodici mesi nell'ipotesi di effettiva disoccupazione del lavoratore per un periodo inferiore a due anni, per i primi ventiquattro mesi nell'ipotesi di effettiva disoccupazione del lavoratore per un periodo superiore a due anni e inferiore a tre anni, per i primi trentasei mesi nell'ipotesi di effettiva disoccupazione del lavoratore per un periodo superiore a tre anni.

Il datore di lavoro ha facoltà di optare per l'esonero dall'obbligo del versamento delle quote di contribuzione a proprio carico nei limiti del cinquanta per cento delle misure innanzi indicate per un periodo pari al doppio di quello di effettiva disoccupazione e non superiore, in ogni caso, a settantadue mesi.

Come si vede il beneficio contributivo, quanto a durata, è direttamente proporzionale al periodo di disoccupazione del lavoratore assunto, con l'evidente obiettivo di incentivare l'assunzione dei lavoratori disoccupati da più lungo periodo.

Al beneficio contributivo si accompagna poi quello della esclusione dei lavoratori assunti con contratto di reinserimento dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative ed istituti.

12. La ricollocazione dei percettori di ASpI

12.1. (segue) in attività di lavoro subordinato

Non si sa quanto per scelta o per dimenticanza, la riforma degli ammortizzatori sociali del 2012 ha abrogato, sia pure al termine di un non breve periodo transitorio, tutta la normativa in tema di mobilità ivi compresa quella che prevede gli incentivi per agevolare la ricollocazione degli esuberanti. A tale lacuna ha sopperito il d.l. n. 76/2013 che introducendo una disposizione *ad hoc* ha riproposto il meccanismo di incentivo per la ricollocazione dei lavoratori in mobilità per quelli percettori del nuovo trattamento di disoccupazione destinato a sostituire il primo, e cioè l'ASpI⁷⁷².

Infatti, la riforma Letta ha previsto in favore del datore di lavoro che, senza esservi tenuto, assuma a tempo pieno e indeterminato lavoratori che fruiscono dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI), per ogni mensilità di retribuzione corrisposta al lavoratore, un contributo mensile pari al cinquanta per cento dell'indennità mensile residua che sarebbe stata corrisposta al lavoratore. Il diritto a tali benefici economici è escluso con riferimento a quei lavoratori che siano stati licenziati, nei sei mesi precedenti, da parte di impresa dello stesso o diverso settore di attività che, al momento del licenziamento, presenta assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli dell'impresa che assume, ovvero

⁷⁷² V. l'art. 2, comma 10 *bis*, della l. n. 92/2012, introdotto dall'art. 7, comma 5, lett. b) d.l. n. 76/2013 conv. in l. n. 99/2013; per un commento vedi Massi, 2013d.

risulta con quest'ultima in rapporto di collegamento o controllo. L'impresa che assume dichiara, sotto la propria responsabilità, all'atto della richiesta di avviamento, che non ricorrono le menzionate condizioni ostative.

La riproposizione all'interno di questa disposizione del riferimento allo «stesso o diverso settore di attività», in distonia con la scomparsa di tale riferimento all'interno della condizione ostativa *sub* art. 4, comma 12, lett. d), l. n. 92/2012, come già anticipato appare frutto più di una pedissequa riproposizione della omologa norma contenuta nell'art. 8, l. n. 223/1991 che non di una precisa scelta del legislatore; per il resto si rinvia alle riflessioni sul punto già prima sviluppate.

12.2. (segue) in attività di lavoro autonomo

Al pari della misura innanzi illustrata, costituisce un riciclo della normativa del 1991 anche la previsione della liquidazione anticipata in un'unica soluzione degli importi non ancora percepiti delle prestazioni ASpI e mini-ASpI⁷⁷³, al fine dello svolgimento di attività di lavoro autonomo⁷⁷⁴, ovvero per avviare un'attività in forma di auto impresa o di micro impresa⁷⁷⁵, o per associarsi in cooperativa⁷⁷⁶.

⁷⁷³ L'INPS ha precisato che ove il lavoratore percepisca il trattamento di disoccupazione in misura ridotta in ragione dello svolgimento di attività lavorativa in forma autonoma *ex* art. 2, comma 17, l. n. 92/2012, la prestazione verrà erogata in misura intera (circ. INPS 9 ottobre 2013, n. 145).

⁷⁷⁴ Secondo l'INPS per attività di lavoro autonomo si intende l'esercizio di arti o professioni che comporti l'assoggettamento all'obbligo di iscrizione ad un regime assicurativo diverso da quelli previsti per i lavoratori dipendenti (così circ. INPS n. 145/2013).

⁷⁷⁵ Per l'INPS per attività di auto impresa o di micro impresa vanno considerate le disposizioni contenute rispettivamente nel d.lgs. n. 185/2000 e nel d.m. MAP 18 aprile 2005; anche in questo caso il beneficiario deve essere assoggettato ad un regime assicurativo obbligatorio diverso da quelli previsti per i lavoratori dipendenti (così circ. INPS n. 145/2013).

⁷⁷⁶ Secondo l'INPS il beneficio della liquidazione *una tantum* è alternativo a quello previsto dall'art. 2, comma 10 bis, l. n. 92/2012 (così circ. INPS n. 145/2013).

Si tratta di una misura sperimentale per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015. Tale possibilità è riconosciuta nel limite massimo di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015⁷⁷⁷. I limiti, le condizioni e le modalità per l'attuazione di tale misura sono stati disciplinati con apposito decreto ministeriale⁷⁷⁸.

Con riferimento ai lavoratori beneficiari, si è precisato che possono attingere a tale misura anche i soggetti che intendono sviluppare a tempo pieno un'attività autonoma già iniziata durante il rapporto di lavoro dipendente la cui cessazione ha dato luogo alla prestazione ASpI o mini-ASpI⁷⁷⁹. In via di interpretazione si ritiene che possano richiedere la liquidazione *una tantum* anche i soggetti che intendono intraprendere attività di collaborazione a progetto ovvero di co.co.co. con un committente diverso dal datore di lavoro che li ha licenziati, ovvero da eventuali società controllate o collegate ai sensi dell'art. 2359 c.c.⁷⁸⁰.

I lavoratori che intendono avvalersi della liquidazione in unica soluzione della prestazione devono trasmettere telematicamente all'INPS una domanda recante la specificazione circa l'attività da intraprendere o da sviluppare, corredata dalla documentazione comprovante ogni elemento che attesti l'assunzione di iniziative finalizzate allo svolgimento dell'attività che dà titolo alla liquidazione⁷⁸¹. Nei casi in cui, per l'esercizio di tale attività, sia richiesta specifica autorizzazione ovvero iscrizione ad albi professionali o di categoria, dovrà essere documentato il rilascio dell'autorizzazione ovvero l'iscrizione agli albi medesimi. Per quanto concerne l'attività di lavoro associato in cooperativa, dovrà

⁷⁷⁷ V. l'art. 2, comma 19, l. n. 92/2012; ivi per la copertura finanziaria della misura è prevista la corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'[articolo 24, comma 27, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 22 dicembre 2011, n. 214](#).

⁷⁷⁸ V. d.m. 29 marzo 2013 n. 73380.

⁷⁷⁹ Vedi l'art.1, d.m. 29 marzo 2013, n. 73380; per un commento al provvedimento v. Massi, 2013e.

⁷⁸⁰ Vedi circ. INPS n. 145/2013, punto 1.

⁷⁸¹ Precisazioni in ordine alla documentazione da allegare all'istanza sono reperibili in circ. INPS n. 145/2013.

essere documentata l'avvenuta iscrizione della cooperativa nel registro delle società presso il tribunale, competente per territorio, nonché nell'Albo nazionale degli enti cooperativi.

In tutte le ipotesi di fruizione dell'indennità ASpI o mini-ASpI, se il lavoratore, associandosi ad una cooperativa già esistente o partecipando alla costituzione di una nuova cooperativa, instauri, ai sensi dell'art. 1, comma 3, l. 3 aprile 2001, n. 142, un rapporto di lavoro subordinato, la liquidazione della prestazione per le mensilità spettanti, ma non ancora percepite compete alla cooperativa o deve essere conferita dal lavoratore al capitale sociale della cooperativa.

Le domande saranno evase secondo l'ordine di arrivo e a concorrenza delle risorse disponibili⁷⁸².

La domanda deve essere trasmessa entro i termini di fruizione della prestazione mensile di ASpI e mini-ASpI e, comunque, entro 60 giorni dalla data di inizio dell'attività autonoma o dell'associazione in cooperativa⁷⁸³.

L'indennità anticipata dovrà essere restituita, nel caso in cui il lavoratore instauri un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo spettante di indennità corrisposta in forma anticipata. Il lavoratore dovrà, pertanto, dare comunicazione scritta dell'avvenuta assunzione alla sede dell'INPS che ha liquidato l'anticipazione medesima, entro 10 giorni dall'inizio dell'attività dipendente⁷⁸⁴.

13. L'incentivo economico per l'assunzione dei lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo

⁷⁸² V. l'art.3 d.m. n. 73380/2013.

⁷⁸³ Per le attività autonome o di auto impresa o micro impresa già avviate, l'INPS ha decorrenza il termine di 60 giorni per la presentazione della domanda dalla data di pubblicazione della circolare n. 145/2013

⁷⁸⁴ Vedi l'art.4 d.m. n. 73380/2013.

In sostituzione dell'incentivo *ex art. 8, l. n. 223/1991*, con provvedimento ministeriale è stato introdotto un nuovo incentivo per l'assunzione di lavoratori licenziati da piccole imprese⁷⁸⁵, ivi prevedendosi l'attribuzione di un'agevolazione pari ad €190,00 mensili per dodici mesi per i lavoratori assunti a tempo indeterminato⁷⁸⁶ e per sei mesi per quelli assunti a tempo determinato, riproporzionata nel caso di assunzione a tempo parziale. La misura rientra tra gli aiuti “*de minimis*”, ai sensi del Regolamento CE n. 1998/2006 e s.m.i.

Possono accedere all'agevolazione i privati datori di lavoro, ivi compresi i professionisti e le fondazioni⁷⁸⁷ che nel corso del 2013 assumano, anche a scopo di somministrazione⁷⁸⁸, lavoratori licenziati nei dodici mesi precedenti l'assunzione da imprese che occupano anche meno di 15 dipendenti per giustificato motivo oggettivo, connesso a riduzioni, trasformazione o cessazione di attività di lavoro; al beneficio possono accedere anche le cooperative di produzione e lavoro per l'assunzione dei soci; sono invece esclusi i datori di lavoro domestici.

Una condizione specifica, che si aggiunge a quelle di carattere generale⁷⁸⁹, per usufruire del beneficio è la garanzia di interventi di formazione professionale, sul posto di lavoro, a favore del neo assunto, attingendo alle risorse del Fondo per la formazione continua⁷⁹⁰, nonché a quelle di competenza regionale.

⁷⁸⁵ Si tratta del d.d. 19 aprile 2013, n. 264, modificato dal successivo d.d. 3 giugno 2013, n. 390/Segr.DG/2013.

⁷⁸⁶ Non sono riconducibili all'agevolazione le assunzioni in apprendistato e quelle intermittenti; v. Massi, 2013f, 22.

⁷⁸⁷ Vedi Massi, 2013f.

⁷⁸⁸ Nel caso di somministrazione, poiché il beneficio ridonda a favore dell'utilizzatore, il rispetto del limite del “*de minimis*” andrà verificato in relazione a quest'ultimo; vedi Massi, 2013f.

⁷⁸⁹ Tra queste possono annoverarsi quelle *ex art. 1, comma 1175, l. n. 296/2006* nonché quelle previste dall'art. 4, comma 12, lett. a) e b) l. n. 92/2012; v. Massi, 2013f.

⁷⁹⁰ Il Fondo è quello istituito, come Fondo di rotazione, con l'art. 25, l. n. 845/1978, poi divenuto per la formazione continua con l'art. 9, d.l. n. 148/1993.

Trattandosi di un beneficio in forma capitaria è previsto il conguaglio con la contribuzione, dopo che il datore di lavoro è stato ammesso ad usufruirne nei limiti delle risorse disponibili⁷⁹¹, utilizzandosi l'ordine cronologico dell'assunzione, in luogo della originaria previsione dell'ordine cronologico di presentazione dell'istanza⁷⁹².

14. Il credito di imposta per la creazione di occupazione stabile nel mezzogiorno

Un cenno va fatto anche al credito di imposta per la creazione di nuova occupazione stabile nel Mezzogiorno, beneficio non più attuale, in quanto previsto per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate entro 24 mesi a partire dal 13 maggio 2011. La misura costituisce prima attuazione della decisione assunta nel «Patto Euro plus» del 24-25 marzo 2011, ove si prevedono strumenti specifici per promuovere la produttività nelle Regioni in ritardo di sviluppo⁷⁹³.

Si tratta di un regime di agevolazione adottato ai sensi del Reg. CE n. 800/2008, destinato quindi all'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori svantaggiati nelle Regioni del Mezzogiorno⁷⁹⁴. Al beneficio possono accedere tutti i datori di lavoro, ad eccezione delle persone fisiche non esercenti attività di impresa né arti e professioni; sono altresì esclusi gli organi e le amministrazioni dello Stato, compresi quelli ad ordinamento autonomo, anche se dotati di personalità giuridica, i

⁷⁹¹ Poiché le risorse destinate alla misura in esame ammontano a 20 milioni di euro, è stato stimato un numero massimo di assunzioni agevolate pari a 8.771; v. Massi, 2013f.

⁷⁹² V. il d.d. 3 giugno 2013, n. 390/Segr.DG/2013.

⁷⁹³ V. art. 2, comma 1, d.l. 13 maggio 2011, n. 70, conv. in l. 12 luglio 2011, n. 106, come modificato dall'art. 59, comma 1, d.l. n. 5/2012 e successivamente dall'art. 2, comma 9, d.l. n. 76/2013, conv. in l. n. 99/2013.

⁷⁹⁴ Sono quindi ricomprese le Regioni Abruzzo, Molise, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna; l'art. 9, d.m. 24 maggio 2012, individua le risorse da destinare a ciascuna Regione.

comuni, i consorzi tra enti locali, le associazioni e gli enti gestori di demanio collettivo, le comunità montane, le province e le regioni⁷⁹⁵.

Il beneficio erogato sotto forma di credito di imposta, utilizzabile esclusivamente in compensazione, è pari al 50% dei costi salariali⁷⁹⁶ sostenuti nei dodici mesi successivi all'assunzione, estesi a ventiquattro mesi per l'assunzione dei soggetti «molto svantaggiati»⁷⁹⁷, nel limite dei massimali intensità di aiuto previsti dal Reg. CE n. 800/2008⁷⁹⁸.

Il credito di imposta non è cumulabile con altri aiuti di stato, né con altre misure di sostegno comunitario in relazione agli stessi costi salariali afferenti alle unità lavorative agevolate, ove superato il limite massimo di intensità di aiuti con recupero del supero indebitamente percepito⁷⁹⁹.

La procedura per fruire del credito di imposta, ed i dettagli di attuazione della misura, sono contenuti in un provvedimento ministeriale⁸⁰⁰.

Ai fini del mantenimento dell'agevolazione l'effetto incrementale è calcolato sulla base della differenza tra il numero dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato rilevato in ciascun mese e quello medio dei dodici mesi precedenti alla data di assunzione⁸⁰¹; il beneficio è riparametrato in caso di assunzione a tempo parziale. La forza lavoro di ragguglio va computata sia con riferimento allo stabilimento, ufficio o sede presso cui è impiegato il nuovo lavoratore sia rispetto al numero dei lavoratori complessivamente impiegati dal datore di lavoro⁸⁰².

⁷⁹⁵ V. l'art. 2 d.m. 24 maggio 2012, attuativo dell'art. 2 del d.l. n. 70/2011.

⁷⁹⁶ Per la individuazione del costo salariale al quale raggugliare la misura massima dell'agevolazione v. l'art. 2, n. 15 Reg. CE n. 800/2008, che ricomprende la retribuzione lorda, i contributi obbligatori e quelli assistenziali per figli e familiari.

⁷⁹⁷ Nel caso di fallimento del datore di lavoro il credito di imposta è considerato prededucibile; v. l'art. 2, comma 7 *bis*, d.l. n. 70/2011.

⁷⁹⁸ V. l'art. 4, comma 1, d.m. 24 maggio 2012

⁷⁹⁹ V. l'artt. 7 e 8, d.m. 24 maggio 2012.

⁸⁰⁰ V. l'art. 5, d.m. 24 maggio 2012.

⁸⁰¹ Per il calcolo della base occupazionale a cui rapporto l'incremento occorre far riferimento al meccanismo (ULA) disciplinato dall'art. 2.13, Reg. CE n. 800/2008.

⁸⁰² Vedi art. 3, comma 3, d.m. 24/5/2012.

Rileveranno le diminuzioni occupazionali verificatesi in società controllate o collegate ai sensi dell'art. 2359 c.c. o facenti capo, anche per interposta persona, allo stesso soggetto.

Si ha decadenza dal diritto a fruire del credito di imposta nel caso: a) di decremento del livello occupazionale rispetto a quello rilevato nei dodici mesi precedenti la data di assunzione; b) ove i nuovi posti non sono conservati per un periodo minimo di tre anni, ridotto a due per le PMI; c) nel caso in cui vengano accertate violazioni non formali, sia alla normativa fiscale che a quella contributiva in materia di lavoro dipendente per le quali sono state irrogate sanzioni di importo non inferiore ad € 5.000,00⁸⁰³, oppure violazioni alla normativa sulla sicurezza dei lavoratori, nonché nei casi in cui siano emanati provvedimenti giudiziari definitivi per condotta antisindacale.

La decadenza opera in maniera diversa per le tre ipotesi nel senso che nelle prime due il datore di lavoro deve restituire il credito di imposta di cui ha già usufruito; viceversa nella terza ipotesi è dovuta la restituzione del credito usufruito dal momento in cui è stata commessa la violazione.

Sezione seconda

Il sostegno alle donne e ai lavoratori anziani

15. La ricollocazione degli ultra cinquantenni e delle donne precarie

La norma delega per la riforma del sistema degli incentivi per l'occupazione del 2007 prevedeva tra i criteri direttivi il miglioramento del tasso di occupazione stabile delle donne, dei giovani, e degli ultra

⁸⁰³ Il termine per procedere al recupero dell'agevolazione non dovuta decorre dalla data del definitivo accertamento delle violazioni; vedi l'art. 2, comma 7-bis., d.l. n. 70/2011.

cinquantenni, come previsto nella Strategia di Lisbona, e la ridefinizione della disciplina del contratto di inserimento nel rispetto dei divieti comunitari di discriminazione diretta e indiretta, in particolare di quelli per ragione di sesso e di età⁸⁰⁴.

In attuazione di questi due criteri direttivi, la l. n. 92/2012, da un lato, ha soppresso il contratto di inserimento⁸⁰⁵; dall'altro lato, ha introdotto degli incentivi destinati in via esclusiva a donne e a lavoratori anziani in linea con quanto previsto del Reg. CE n. 800/2008⁸⁰⁶.

L'incentivo rappresentato dalla riduzione per la durata di dodici mesi del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro⁸⁰⁷, compete per le assunzioni effettuate a decorrere dal 1° gennaio 2013 con «contratto di lavoro dipendente», a tempo determinato anche in somministrazione, o part-time⁸⁰⁸, e quindi con esclusione di qualsiasi ipotesi di rapporto di lavoro non subordinato. In caso di stabilizzazione, intervenuta prima della scadenza del beneficio⁸⁰⁹, competono ulteriori sei mesi di sgravi, ovvero ove l'assunzione avvenga direttamente a tempo indeterminato, il beneficio è pari a diciotto mesi⁸¹⁰. Come si può notare è stato riprodotto, sia pure con una misura minore di sgravio, l'incentivo previsto dall'art. 8, commi 2 e 4, l. n. 223/1991, ma ancor più quello previsto dall'art. 2,

⁸⁰⁴ Vedi art. unico, comma 32, lett. b) e c), l. n. 247/2007.

⁸⁰⁵ V. l'art. 1, comma 14, l. n. 92/2012, che ha soppresso il contratto di inserimento, abrogando gli artt. da 54 a 59 d.lgs. n. 276/2003.

⁸⁰⁶ V. l'art. 4, commi 8-11, l. n. 92/2012.

⁸⁰⁷ Circ. Min. lav. 25 luglio 2013, n. 34, nonché circ. Min. lav. 21 ottobre 2013, n. 40, precisano che lo sgravio si applica anche ai premi assicurati INAIL, a differenza di quanto previsto per altri benefici. In ordine alla valutazione dei premi Inail, quale contribuzione da ricondurre o meno nell'ambito dello sgravio, giova evidenziare che il legislatore non ha avuto un orientamento univoco, come si evince da l'art. 68, comma 6, l. n. 388/2000, recante norma di interpretazione autentica dell'art. 8, comma 2, l. n. 223/1991, «nel senso che il beneficio contributivo ivi previsto non si applica ai premi INAIL». In giurisprudenza, adesivamente, v. Cass., sez. lav., 17 ottobre 2012, n. 17803, in *GC*, 2013, 7-8, I, 1442. In dottrina v. Perego, 2001, che riteneva incostituzionale la disposizione sub art. 68, comma 6, l. n. 388/2000 per violazione dei principi di legittimo affidamento e certezza del diritto.

⁸⁰⁸ V. circ. Min. Lav. n. 34/2013 nonché circ. INPS 24 luglio 2013, n. 111.

⁸⁰⁹ Vedi circ. INPS n. 111/2013, pt. 2.1.1.

⁸¹⁰ Circ. INPS n. 111/2013 chiarisce che in caso di più contratti a tempo determinato, il beneficio comunque compete nei limiti dei dodici mesi; del pari il beneficio non potrà superare i 18 mesi ove la stabilizzazione riguardi un contratto a termine inferiore a 18 mesi.

comma 134, l. n. 191/2009, cessato al 31 dicembre 2012, che prevedeva un incentivo contributivo per diciotto mesi in favore dei datori di lavoro che assumevano lavoratori ultra cinquantenni beneficiari dell'indennità di disoccupazione con requisiti normali.

I lavoratori per la cui assunzione è prevista la misura in esame sono, da un lato, i lavoratori ultra cinquantenni («di età non inferiore a cinquanta anni»)⁸¹¹, disoccupati da oltre dodici mesi; dall'altro, lato le donne di qualsiasi età prive di un impiego regolarmente retribuito⁸¹² per un periodo diversificato a secondo del luogo di residenza. Ed infatti il periodo di precarietà occupazionale è di sei mesi, ove le donne risiedano in Regioni ammissibili ai finanziamenti nell'ambito dei Fondi strutturali UE ai sensi del Reg. CE n. 1083/2006⁸¹³, ovvero nelle aree caratterizzate da un tasso di disparità uomo- donna che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato, se il lavoratore appartiene al genere sottorappresentato. Dette aree verranno individuate annualmente con decreto del Ministro del Lavoro⁸¹⁴. Viceversa il periodo è di almeno ventiquattro mesi a prescindere dal luogo di residenza, pur se non si riesce a comprendere come possa utilizzarsi per un periodo così lungo il criterio enunciato a livello ministeriale per il minor periodo di sei mesi; emerge proprio in relazione a questa seconda ipotesi l'opinabilità del criterio ministeriale che misura la precarietà in base alla durata del rapporto e non anche alla tipologia di occupazione e alla occasionalità

⁸¹¹ Invero, l'attenzione alla categoria degli ultracinquantenni è precedente sia al reg. CE 800/2008, sia alla riforma Fornero, come dimostra la misura prevista dall'art. 1, d.l. 6 marzo 2006, n. 68, conv. in l. 24 marzo 2006 n. 127, in favore dei lavoratori ultra cinquantenni, su cui v. Spanò, 2006.

⁸¹² Vedi d.m. Min. lav. 20 marzo 2013; *adde* circ. Min. Lav. n. 34/2013, che esclude la previa registrazione della donna presso il Centro territoriale per l'impiego; nel caso di impiego non regolarmente retribuito di natura autonoma o parasubordinata va solo rispettato il limite reddituale pari a €4.800,00.

⁸¹³ Per il periodo 2007-2013 vedi dec. C(2007)5618, recepita con decreto M.S.E. 27 marzo 2008.

⁸¹⁴ Vedi d.m. Lav. 16 aprile 2013 secondo cui all'individuazione dei settori e delle professioni si provvede per l'anno successivo entro il 31 dicembre di ogni anno.

del reddito, che consente il mantenimento dello stato di disoccupazione, *ex art. 4, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 181/2000, ovvero ex art. 72, d.lgs. n. 276/2003, per il lavoro accessorio*⁸¹⁵.

La disposizione come si vede ha curvato a favore delle donne la gran parte dei criteri di individuazione dello svantaggio enunciati nel Reg. CE n. 800/2008.

Con riferimento alle aree appare evidente la forzatura da parte del nostro legislatore del criterio identificativo dello svantaggio individuato dal Reg. CE n. 800/2008 che parla di «settori» caratterizzati dalla sottorappresentazione di genere, sicché l'unico modo per rendere compatibile i due criteri è quello di individuare le aree attraverso i settori, pur se tale operazione non appare particolarmente agevole.

Sono esclusi dal campo di applicazione dell'incentivo i datori di lavoro domestici⁸¹⁶, le assunzioni con contratto intermittente, con lavoro ripartito ed il lavoro accessorio.

All'incentivo in questione si applicano tutte le condizioni generali nonché le cause ostative innanzi esaminate⁸¹⁷.

Operando un confronto tra il nuovo beneficio e quelli connessi all'abrogato contratto di inserimento, può concludersi per un arretramento, in ragione della totale scomparsa di qualsiasi momento formativo; a ciò si aggiunga che il beneficio viene accordato per assunzioni a termine acausali, dovendosi escludere quindi il perseguimento di un'occupazione stabile e di qualità.

⁸¹⁵ Di opinione contraria è msg. INSP 29 luglio 2013, n. 12212, secondo cui la precarietà richiesta dalla norma prescinde dallo stato di disoccupazione disciplinato dal d.lgs. n. 181/2000.

⁸¹⁶ Vedi circ. Min. Lav. n. 34/2013.

⁸¹⁷ Vedi circ. Min. Lav. n. 40/2013 nonché circ. INPS n. 111/2013 punto 3.2.

16. *Le azioni positive per l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro delle donne, ovvero per lo sviluppo e il consolidamento dell'imprenditorialità femminile*

Nel codice delle pari opportunità tra le azioni positive finalizzate all'inserimento e al reinserimento nel mercato del lavoro delle donne è previsto un programma obiettivo annuale⁸¹⁸, su iniziativa del Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici⁸¹⁹.

Per l'anno 2013 il pacchetto di misure varato dal Comitato nazionale agisce su due fronti; sul versante del lavoro subordinato si punta da un lato alla occupazione di giovani donne *under 35* attraverso progetti presentati dai datori di lavoro che intendono assumere e formare le neo dipendenti in azienda, avvalendosi dell'esperienza di una lavoratrice o lavoratore senior, secondo la logica del "ponte intergenerazionale"⁸²⁰; dall'altro lato, al reinserimento lavorativo delle donne *over 35*, attraverso progetti presentati dai datori di lavoro che intendono inserire in azienda donne inoccupate, disoccupate, fruitrici di prestazioni di sostegno al reddito⁸²¹.

Sul versante del lavoro autonomo il Programma obiettivo tende al consolidamento di imprese femminili, a titolarità e/o prevalenza femminile nella compagine societaria, attive da almeno due anni⁸²², attraverso: a) studi di fattibilità per lo sviluppo di nuovi prodotti, servizi

⁸¹⁸ V. l'art. 10, lett. c), d.lgs. n. 198/2006; vedi anche l'art. 1, comma 4, lett. i-ter), d.lgs. n. 5/2010.

⁸¹⁹ V. l'art. 8, comma 1, d.lgs. n. 198/2006; v. anche il d.m. 15 marzo 2001, successivamente dal d.m. 22 settembre 2005.

⁸²⁰ Le azioni finanziabili sono: costi di formazione, di *mentoring* e affiancamento on the job da parte di una o più risorse senior interne all'azienda.

⁸²¹ Le azioni finanziabili sono: costi di formazione, di *mentoring* e affiancamento on the job da parte di una o più risorse senior interne all'azienda.

⁸²² Nel Programma obiettivo è poi disciplinata la procedura per la individuazione dei progetti finanziabili, di durata massimo 24 mesi, se del caso formulati in base ad accordi sindacali. Non sono ammessi progetti da parte di enti pubblici, sia come soggetti proponenti sia come soggetti partner qualora non abbiano approvato il piano triennale di azioni positive.

e mercati anche in settori emergenti; b) iniziative tra più imprese femminili per la definizione e la promozione di propri prodotti o servizi (ad esempio servizi comuni di supporto per l'accesso al credito, creazioni di marchi, creazioni di sistemi consorziati di distribuzione); c) formazione manageriale o specialistica finalizzata al rafforzamento dell'impresa o di alcune aree dell'impresa.

17. L'incentivo per le assunzioni a tempo determinato per sostituzione di lavoratrice madre

Una misura di bilanciamento tra la tutela accordata alle lavoratrici madri e l'onere addossato alle imprese dalle quali dipendono è rappresentata dall'incentivo in questione. La riprova è data dall'ambito di operatività dello stesso, circoscritto alle aziende con organico inferiore alle venti unità, che assumano a tempo determinato lavoratori per sostituire lavoratrici in congedo per maternità, e quindi assenti fino al compimento di un anno di età del bambino⁸²³.

Il beneficio opera anche nel caso di sostituzione effettuata tramite somministrazione, nonché quando la lavoratrice sostituita, assente per maternità è autonoma.

Nel computo dell'organico aziendale rientrano i dirigenti, i lavoratori a domicilio, quelli assenti per malattia o per gravidanza ove non sostituiti, quelli a tempo parziale (ovviamente *pro quota*) e quelli intermittenti, in proporzione alle giornate lavorate nel semestre precedente; viceversa, non rientrano tutte le categorie di lavoratori per i quali sia previsto il beneficio del non computo (ad esempio apprendisti), nonché tutte le

⁸²³ V. art. 4, d.lgs. n. 151/2001. In dottrina, v. Montuschi, 2006.

tipologie di lavoratori autonomi e parasubordinati e i lavoratori somministrati.

È possibile che la sostituzione venga fatta con due lavoratori a tempo parziale con diritto al beneficio ove il totale delle ore coincida con quelle del lavoratore sostituito⁸²⁴.

Il beneficio è costituito da uno sgravio contributivo pari al 50% per un massimo di dodici mesi, spettante anche nei casi di sovrapposizione tra lavoratore uscente e quello entrante, ove ciò sia necessario per il passaggio di consegne.

Ove la lavoratrice sostituita si assenti per una causa diversa dalla maternità il beneficio viene meno⁸²⁵.

Sezione terza

Il sostegno all'occupazione giovanile

18. Il pacchetto giovani

In controtendenza rispetto alla normativa europea in tema di sostegno agli svantaggiati, che ha escluso dal novero i giovani, il nostro Paese a fronte della drammaticità della disoccupazione giovanile, ormai giunta a percentuali che sopravanzano di gran lunga la media nazionale riferita alla disoccupazione in generale e quella europea riferita alla medesima categoria⁸²⁶, ha varato nell'ultimo biennio una serie di misure tese ad agevolare l'assunzione dei giovani, costituenti quello che comunemente si chiama «Pacchetto giovani».

⁸²⁴ V. circ. INPS n. 28 febbraio 2001, n. 28.

⁸²⁵ V. nota Min. lav. 1 settembre 2008, risposta ad interpello n. 36.

⁸²⁶ Per quanto concerne il tasso di disoccupazione dei giovani della fascia di età tra i 15 e i 24 anni questo è pari al 35,26% a livello nazionale. Le uniche regioni in cui il tasso di disoccupazione di questa classe di età non supera il 25% sono le due Province autonome di Trento e Bolzano e il Veneto dove tuttavia le ragazze registrano un tasso del 27,30%. I dati Istat per il 2013 segnalano una tendenza all'aumento, nel primo trimestre il tasso di disoccupazione 15-24 anni è salito al 38,4%.

18.1. (segue) nel d.l. n. 201/2011 conv. in l. n. 214/2011

Partendo dalla misura introdotta nel 2011, è stato istituito presso il Ministero del Lavoro un Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento in termini quantitativi e qualitativi dell'occupazione giovanile, ma anche delle donne⁸²⁷.

All'istituzione del Fondo, così come statuito nella norma che lo ha previsto, ha provveduto il Ministero del Lavoro con proprio decreto⁸²⁸, che ha altresì disciplinato gli interventi di sostegno ai giovani e alle donne, con l'obiettivo di incentivare la creazione di rapporti di lavoro stabili ovvero di maggiore durata, sia pure riducendo la dotazione finanziaria prevista per il 2013⁸²⁹.

Gli incentivi riguardano, in primo luogo, la trasformazione di contratti a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato, nonché la stabilizzazione con contratto a tempo indeterminato delle collaborazioni coordinate e continuative, anche a progetto, o delle associazioni in partecipazione, di cui siano i titolari in entrambi i casi giovani di età sino a 29 anni o donne indipendentemente dall'età anagrafica. La misura riguarda sia i contratti in essere, sia quelli cessati da non più di sei mesi; è consentito anche il tempo parziale, purché di durata non inferiore all'orario normale di lavoro, *ex art. 3, d.lgs. n. 66/2003*⁸³⁰.

⁸²⁷ Vedi art. 24, comma 27, d.l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011. Il Fondo è finanziato per l'anno 2012 con 200 milioni di euro, per gli anni 2013 e 2014 con 300 milioni di euro annui e per l'anno 2015 con 240 milioni di euro.

⁸²⁸ V. d.m. 5 ottobre 2012.

⁸²⁹ L'art. 2, comma 1, d.m. 5 ottobre 2012 ha previsto un limite di spesa di €196 milioni per il 2012, di poco inferiore a quello stanziato dal d.l. n. 201/2011 e di €36 milioni per l'anno 2013 pari a poco più di 1/10 di quello previsto dal d.l. n. 201/2011.

⁸³⁰ Con msg. INPS 30 maggio 2013, n. 8820, si precisa che l'importo del beneficio in caso di part time deve essere proporzionalmente ridotto.

L'incentivo di carattere economico è pari a 12.000 euro per ogni trasformazione o stabilizzazione avvenuta a partire 17 ottobre 2012 e sino al 31 marzo 2013 nel limite massimo di 10 contratti per ciascun datore di lavoro.

Sono previsti, altresì, incentivi per assunzioni a tempo determinato e pieno, purché realizzino un incremento della base occupazionale.

In questo caso il contratto stipulato con giovani fino a 29 anni o con donne indipendentemente dall'età anagrafica deve avere una durata non inferiore a dodici mesi ed opera anche in questo caso il limite di un massimo di 10 contratti per ciascun datore di lavoro entro lo stesso periodo della prima misura.

L'incentivo è pari a 3.000 euro, elevato a 4.000 ovvero a 6.000, se la durata del contratto supera rispettivamente i diciotto mesi e ventiquattro mesi.

I due benefici sono cumulabili, ed in ogni caso se goduti separatamente, o congiuntamente, soggiacciono al limite del “*de minimis*”⁸³¹.

Per entrambi gli incentivi opera il limite delle risorse finanziarie disponibili, privilegiandosi le domande secondo l'ordine cronologico di arrivo⁸³² e sono erogati in unica soluzione decorsi sei mesi o dalle trasformazioni e stabilizzazioni ovvero dalle assunzioni.

I benefici in questione sono stati confermati dalla l. n. 92/2012⁸³³.

Sempre per incentivare l'assunzione delle donne, nonché dei soggetti di età inferiore a 35 anni, con lo stesso provvedimento contenente le misure innanzi illustrate, è stata apportata una modifica alla disciplina dell'IRAP⁸³⁴, prevedendosi la deducibilità dalla base imponibile di un

⁸³¹ V. msg. INPS n. 8820/2013.

⁸³² L'INPS con msg. n. 8820/2013 ha precisato che le istanze per le quali non viene comunicato l'esito di ammissione si devono intendere non accolte per esaurimento delle risorse .

⁸³³ Vedi l'art. 4, comma 12 *bis*, l. n. 92/2012.

⁸³⁴ V. l'art.11, comma 1, lett. a), nn. 2 e 3, d.lgs. n. 446/1997, come modificati dall'art. 2, comma 2, d.l. n 201/2011.

importo pari a 13.500 euro, su base annua, per ogni lavoratore dipendente a tempo indeterminato impiegato nel periodo di imposta ove si tratti di lavoratori di sesso femminile ovvero con età inferiore ai 35 anni; la deduzione è aumentata ad € 21.000 nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. Tale deduzione è alternativa alla prima e può essere fruita nel rispetto dei limiti derivanti dall'applicazione della regola “*de minimis*”.

Le predette deduzioni si applicano a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2011.

18.2. (segue) nel d.l. n. 76/2013 conv. in l. n. 99/2013

L'insufficienza delle misure adottate nel 2012 dal Governo Monti, ha indotto il Governo Letta a varare nel 2013 un ulteriore «Pacchetto Giovani». Si tratta effettivamente di un pacchetto di misure composto da: a) incentivi per nuove assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori giovani; b) interventi straordinari per favorire l'occupazione specie giovanile; c) misure funzionali all'inclusione sociale (c.d. carta per l'inclusione); d) misure specifiche per favorire l'ingresso dei giovani professionisti nel mercato del lavoro e delle professioni⁸³⁵.

18.2.1. Gli incentivi per nuove assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori giovani

La prima misura, di carattere sperimentale, in attesa dell'adozione di ulteriori misure da realizzare anche attraverso il ricorso alle risorse della

⁸³⁵ Per ciascuna misura vedi rispettivamente gli artt. 1, 2, 3 e 10 *bis* d.l. 28/6/2013 n. 76 conv. in l. n. 9/8/2013, n. 99 (c.d. Pacchetto Lavoro – Giovannini).

nuova programmazione comunitaria 2014-2020, è costituita da un incentivo per i datori di lavoro, esclusi quelli domestici, alle condizioni previste dall'art. 40 Reg. CE n. 800/2008 (*supra*), che assumano a tempo indeterminato, anche *part-time*⁸³⁶, lavoratori di età compresa tra i 18 e i 29 anni (e 364 giorni) che siano privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi⁸³⁷, ovvero siano privi di un diploma di scuola media superiore o professionale⁸³⁸. Operano per tale incentivo le condizioni di ammissibilità e ostative, il meccanismo del cumulo e la sanzione per l'inoltro tardivo delle comunicazioni obbligatorie introdotte dalla l. n. 92/2012⁸³⁹.

Le assunzioni devono essere effettuate a partire dal 7 agosto 2013, data di emanazione del decreto di riprogrammazione delle risorse del Piano Azione Coesione⁸⁴⁰, e non oltre il 30 giugno 2015⁸⁴¹.

L'incentivo è pari a un terzo della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali⁸⁴², per un periodo di 18 mesi, e non può comunque superare l'importo di 650,00 euro mensili per lavoratore assunto⁸⁴³; il datore di lavoro ne beneficia unicamente mediante conguaglio nelle

⁸³⁶ Circ. INPS 17 settembre 2013, n. 131, ricomprende tra le assunzioni agevolate quelle con il contratto di apprendistato nonché quelle a scopo di somministrazione mentre esclude quelle con rapporto di lavoro intermittente e ripartito.

⁸³⁷ Vedi d.m. 20 marzo 2013.

⁸³⁸ Per alcuni commenti empirici su questa misura v. Massi, 2013g; Camera, 2013; Porelli, 2013.

⁸³⁹ Vedi l'art. 4, commi 12, 13 e 15, l. n. 92/2012. Vedi anche circ. INPS n. 131/2013.

⁸⁴⁰ Vedi decreto MEF 7 agosto 2013, n. 47, emanato ai sensi dell'art. 1, comma 10, d.l. n. 76/2013.

⁸⁴¹ L'ammontare delle risorse e la distribuzione tra le Regioni, privilegiando quelle meridionali, sono disciplinate dai commi 12 e 13 dell'art.1, d.l. n. 76/2013; con successivo decreto direttoriale si è provveduto al riparto per il quadriennio 2013-2016 tra i territori nazionali delle risorse stanziare sulla base dei criteri di riparto dei Fondi strutturali.

⁸⁴² Da chiarire è la posizione espressa dall'INPS nelle circ. n. 131/2013 a proposito della misura dell'incentivo spettante ove l'assunzione venga effettuata in apprendistato; secondo l'Istituto in questo caso l'incentivo non può superare mensilmente l'importo della contribuzione dovuta per l'apprendista, pari all'11,61% della retribuzione imponibile; detta posizione è da condividersi in quanto il riconoscimento di un beneficio pari all'11,61% sostanzialmente azzerava la quota contributiva dovuta dal datore di lavoro per l'apprendista, risultando quindi un beneficio a favore del datore di lavoro pari all'intera quota contributiva che ammonta a circa 1/3 della retribuzione. Lo stesso dicasi per le assunzioni di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità.

⁸⁴³ Nel caso di assunzioni nel corso del mese il massimale mensile, anche dell'ultimo mese di godimento dell'incentivo, va parametrato a tanti trentesimi di €650,00 quanti sono i giorni di rapporto compresi nel mese di riferimento; in tal senso vedi circ. INPS n. 131/2013.

denunce contributive mensili del periodo di riferimento, fatte salve le diverse regole vigenti per il versamento dei contributi in agricoltura.

Alle stesse condizioni innanzi richiamate, l'incentivo compete per il minor periodo di 12 mesi, in ogni caso entro il limite di 650,00 euro mensili, nel caso di trasformazione con contratto a tempo indeterminato, con esclusione dei lavoratori in riferimento ai quali i datori di lavoro hanno comunque già beneficiato dell'incentivo maggiore. Anche nel caso della trasformazione opera il limite di età previsto per la nuova assunzione⁸⁴⁴ nonché la condizione dell'assenza di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi⁸⁴⁵. Alla trasformazione, che non determina necessariamente un incremento del livello occupazionale, deve comunque corrispondere entro un mese un'ulteriore assunzione di lavoratore con contratto di lavoro dipendente, prescindendo in tal caso, per la sola assunzione ulteriore, dalle condizioni soggettive relative al giovane assunto con incentivi⁸⁴⁶.

L'incentivo viene riconosciuto anche per le trasformazioni a tempo indeterminato a scopo di somministrazione, pur se in questo caso vanno esclusi i periodi in cui il lavoratore non è somministrato a nessun utilizzatore⁸⁴⁷

Le assunzioni devono comportare un incremento occupazionale netto calcolato sulla base della differenza tra il numero dei lavoratori rilevato in ciascun mese e il numero dei lavoratori mediamente occupati nei

⁸⁴⁴ La precisazione è fatta dall'INPS nella circ. n. 131/2013; l'Istituto suggerisce peraltro di trasformare il rapporto anticipatamente ove alla scadenza del termine originariamente apposto il lavoratore superasse il limite di età.

⁸⁴⁵ Secondo circ. INPS n. 131/2013 il requisito deve sussistere al momento della trasformazione, sicchè quest'ultima deve iniziare entro sei mesi a decorrere dall'inizio del rapporto trasformato, anche in questo caso stabilizzando il rapporto anticipatamente rispetto alla scadenza del termine originariamente apposto.

⁸⁴⁶ Poiché il calcolo dell'incremento si effettua in base al criterio dell'ULA, non sarà necessario procedere ad un'assunzione compensativa ove il datore di lavoro abbia un solo dipendente con un contratto a termine di durata inferiore a 6 mesi in quanto in questo caso già la trasformazione di quel rapporto comporterà un incremento del livello occupazionale passandosi da 5/12 a 12/12 di ULA; la precisazione è in circ. INPS n. 131/2013

⁸⁴⁷ Vedi circ. INPS n. 131/2013.

dodici mesi precedenti all'assunzione⁸⁴⁸. I dipendenti con contratto di lavoro a tempo parziale sono ponderati in base al rapporto tra le ore pattuite e l'orario normale di lavoro dei lavoratori a tempo pieno. L'incremento della base occupazionale va considerato al netto delle diminuzioni occupazionali verificatesi in società controllate o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile o facenti capo, anche per interposta persona, allo stesso soggetto.

Il riconoscimento del beneficio avviene in base ad una procedura molto rapida: presentata la domanda, l'INPS comunica la disponibilità delle risorse entro tre giorni, riservando quella necessaria al riconoscimento del beneficio; il richiedente ha a disposizione sette giorni lavorativi per provvedere alla stipula del contratto di lavoro e nei successivi sette giorni lavorativi deve comunicare all'INPS l'avvenuta stipula del contratto che dà diritto all'agevolazione; il mancato rispetto di tali termini produce la decadenza del richiedente dalla riserva di somme operate in suo favore. L'incentivo è riconosciuto in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande seguite dall'effettiva stipula del contratto⁸⁴⁹; la distribuzione delle risorse tra le varie Regioni comporta ovviamente una verifica di capienza per ciascuna di essa⁸⁵⁰.

⁸⁴⁸ Ove ci sia un decremento del livello occupazione il beneficio viene meno per tutti i mesi in cui si registri tale decremento; ove ci sia un nuovo successivo incremento il beneficio viene ripristinato ma sino alla sua scadenza originaria; sostanzialmente il datore di lavoro non potrà recuperare tutti i mesi di beneficio perso. In tal senso vedi circ. INPS n.131/2013. Nella stessa circolare si precisa che il beneficio non viene meno ove il decremento sia determinato da dimissioni non per giusta causa, ovvero riduzione volontaria dell'orario di lavoro; invalidità sopravvenuta o decesso del lavoratore; pensionamento per raggiungimento dei limiti di età; licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo soggettivo. Infine l'Istituto precisa che nel caso di assunzione a tempo indeterminato il periodo di ragguglio per verificare la permanenza dell'incremento occupazionale per i primi 12 mesi è il pari periodo che precede l'assunzione; viceversa per gli ultimi 6 mesi il periodo di ragguglio è l'anno successivo all'assunzione; si tratta sostanzialmente di un periodo mobile.

⁸⁴⁹ Modalità operative relative all'inoltro della domanda preliminare di ammissione al beneficio sono state dettate con circ. INPS 27 settembre 2013, n. 138.

⁸⁵⁰ L'eventuale rigetto della istanza di prenotazione dell'incentivo per carenza di fondi rimane valida per 30 giorni, mantenendo la priorità di prenotazione in base all'originaria data dell'invio sicchè ove entro tale termine si liberano delle risorse l'istanza viene automaticamente accolta (così circ. INPS n. 138/2013).

Ulteriori risorse possono essere messe a disposizione dalle Regioni nell'ambito dei POR 2007-2013.

La particolarità dell'incentivo comporta l'obbligo della comunicazione di cui all'art. 9 del Reg. CE n. 800/2008, la cui prossima scadenza comporterà una verifica di compatibilità dell'incentivo rispetto all'emananda disciplina sostitutiva con conseguente previsione di adeguamento.

18.2.2. Gli interventi straordinari per favorire l'occupazione specie giovanile

Un secondo pacchetto di misure per favorire l'occupazione giovanile riguarda i rapporti a contenuto formativo, e cioè l'apprendistato professionalizzante, i tirocini di formazione e orientamento, l'alternanza tra studio e lavoro. Rinviando a quanto già detto su questi due istituti (*supra* cap. II), ci si soffermerà solo sulla misura riguardante l'incentivo all'utilizzo dell'apprendistato professionalizzante, anche se non può non manifestarsi sconcerto nel prendere atto che tale misura tende a rilanciare una tipologia contrattuale oggetto a fine 2011 dell'intervento organico contenuto nel T.U. sull'apprendistato, adottato con il d.lgs. n. 167/2011, quasi a dichiarare ufficialmente che anche quest'ultima riforma dell'istituto è già fallita.

Va subito detto che in sede di conversione del d.l. n. 76/2013 sono state strutturalizzate misure, tra cui anche quella in esame, originariamente previste come straordinarie e temporanee, applicabili fino al 31 dicembre 2015.

Con l'intervento in esame si intende «restituire all'apprendistato il ruolo di modalità tipica di entrata dei giovani nel mercato del lavoro»⁸⁵¹, prevedendosi che la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano adotta linee guida volte a disciplinare il contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere, anche in vista di una disciplina maggiormente uniforme sull'intero territorio nazionale dell'offerta formativa pubblica di cui all'art. 4, d.lgs. n. 167/2011.

Nell'ambito delle linee guida possono in particolare essere adottate le seguenti disposizioni derogatorie dello stesso T.U. n. 167/2011:

- a. il piano formativo individuale di cui all'art. 2, comma 1, lett. a), è obbligatorio esclusivamente in relazione alla formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche;
- b. la registrazione della formazione e della qualifica professionale a fini contrattuali eventualmente acquisita è effettuata in un documento avente i contenuti minimi del modello di libretto formativo del cittadino di cui al d.m. 10 ottobre 2005, recante «Approvazione del modello di libretto formativo del cittadino»;
- c. in caso di imprese multi localizzate, la formazione avviene nel rispetto della disciplina della regione ove l'impresa ha la propria sede legale.

Onde evitare il rischio che sul rilancio dell'apprendistato possa incidere la mancata adozione, nel termine fissato del 30 settembre 2013, delle linee guida, in relazione alle assunzioni con contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere, trovano diretta applicazione le previsioni di cui alle lett. a), b) e c) innanzi richiamate. Si tratta in

⁸⁵¹ V. l'art. 2, comma 2, l. n. 92/2012.

ogni caso di norme cedevoli, superabili non appena adottate le linee guida ovvero disposizioni di specie da parte delle singole regioni.

Con il consueto ritardo, in data 17 ottobre 2013 la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ha approvato una proposta di linee guida, con il parere contrario della Regione Puglia sul numero di ore di formazione legate al titolo di studio posseduto dall'apprendista, essendosi detta Regione già dotata di una legge *ad hoc*. Bisognerà attendere che la proposta formulata dalle Regioni trovi il consenso statale con il definitivo varo delle linee guida; nel frattempo, come già detto, è possibile fare applicazione delle tre deroghe previste dalla norma.

18.2.3. L'introduzione della Carta per l'inclusione

La terza misura, introdotta in aggiunta alle due già esaminate, anch'essa finalizzata a favorire l'occupazione giovanile e l'attivazione dei giovani, riguarda i territori del Mezzogiorno, ai quali destinare risorse prelevate dal Fondo di rotazione della l. n. 183/1987, per finanziare:

- a. misure per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, previste dal d.lgs. n. 185/2000;
- b. iniziative per l'azione del Piano di Azione Coesione, rivolte alla promozione e realizzazione di progetti promossi da giovani e da soggetti appartenenti alle categorie svantaggiate e molto svantaggiate, per l'infrastrutturazione sociale e la valorizzazione di beni pubblici nel Mezzogiorno, con particolare riferimento ai beni immobili confiscati alla criminalità organizzata;

- c. borse di tirocinio formativo a favore di giovani che non lavorano, non studiano e non partecipano ad alcuna attività di formazione, di età compresa fra i 18 e i 29 anni, residenti e/o domiciliati nelle Regioni del Mezzogiorno. Tali tirocini comportano la percezione di una indennità di partecipazione, conformemente a quanto previsto dalle normative statali e regionali. (*supra* cap. II)

Per le prime due misure saranno privilegiate le iniziative che prevedono un'azione di accompagnamento e tutoraggio da parte di altra impresa già operante da tempo, con successo, in altro luogo e nella medesima attività. La remunerazione dell'impresa che svolge attività di tutoraggio è definita con emanando decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministri dello sviluppo economico e del lavoro e delle politiche sociali. La remunerazione è corrisposta solo a fronte di successo dell'impresa oggetto del tutoraggio. L'impresa che svolge attività di tutoraggio non deve vantare alcuna forma di partecipazione o controllo societario nei confronti dell'impresa oggetto del tutoraggio.

Sempre a carico del Fondo di rotazione di cui al d.lgs. 185/2000 si prevede l'avvio nei territori delle Regioni del Mezzogiorno, che non ne siano già coperti del programma «Promozione dell'inclusione sociale» (Carta per l'inclusione) con una distribuzione delle risorse proporzionale alla stima della popolazione in condizione di maggior bisogno residente in ciascun ambito.

Ulteriori finanziamenti della sperimentazione o ampliamenti dell'ambito territoriale di sua applicazione possono essere disposti da Regioni e Province autonome, anche se non rientranti nel Mezzogiorno.

18.2.4. Le misure specifiche per favorire l'ingresso dei giovani professionisti nel mercato del lavoro e delle professioni

Un'ultima misura riguarda il sostegno all'ingresso nel mercato delle professioni dei giovani professionisti, oltre che ai redditi dei professionisti nelle fasi di crisi economica. Per sostenere tali misure gli enti di previdenza di diritto privato di cui ai d.lgs. nn. 509/1994 e 103/1996 possano destinare risorse aggiuntive, attraverso ulteriori e aggiuntivi risparmi di gestione mediante forme associative.

Inoltre gli enti di previdenza di diritto privato singolarmente oppure attraverso l'Associazione degli enti previdenziali privati - Adepp, al fine di anticipare l'ingresso dei giovani professionisti nel mercato del lavoro, svolgono, attraverso ulteriori risparmi, funzioni di promozione e sostegno dell'attività professionale anche nelle forme societarie previste dall'ordinamento vigente.

18.3. Le agevolazioni per l'assunzione dei giovani genitori

Nel 2007 al fine di consentire ai soggetti di età inferiore a trentacinque anni di sopperire alle esigenze derivanti dalla peculiare attività lavorativa svolta, ovvero sviluppare attività innovative e imprenditoriali, è stato istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Gioventù, il Fondo di sostegno per l'occupazione e l'imprenditoria giovanile⁸⁵².

I destinatari dell'agevolazione sono i soggetti, di età non superiore a 35 anni, genitori di figli minori legittimi, naturali o adottivi, ovvero,

⁸⁵² V. i commi 72 e 73, dell'art. unico, l. 24 dicembre 2007, n. 247, come dapprima modificati dall'art. 19-bis, comma 1, d.l. 29 novembre 2008, n. 185; e successivamente, limitatamente al comma 72, come sostituito dall'art. 2, comma 50, l. 23 dicembre 2009, n. 191.

affidatari di minori, che abbiano, ovvero avevano, in corso un contratto di lavoro a tempo determinato o una delle tipologie contrattuali disciplinate dal d.lgs. n. 276/2003⁸⁵³ e che, in caso di cessazione del contratto di lavoro, risultino iscritti, durante il periodo di inattività lavorativa, presso un centro pubblico per l'impiego, ovvero presso un'Agenzia per il lavoro⁸⁵⁴.

È riconosciuto a tali soggetti una dote trasferibile alle imprese private⁸⁵⁵ ed alle società cooperative⁸⁵⁶ che li assumano alle proprie dipendenze con contratto a tempo indeterminato, ovvero stabilizzino rapporti a termine, anche a tempo parziale, del valore massimo di euro 5.000,00 per ogni assunzione⁸⁵⁷ fino al limite di cinque assunzioni per singola impresa o società cooperativa⁸⁵⁸.

Operano per tale beneficio tutte le condizioni ostative introdotte dalla l. n. 92/2012 (*supra*) e per esso anche il limite delle risorse finanziarie disponibili.

Con D.P.C.M. – Dipartimento della Gioventù del 19 novembre 2010, emanato nonostante l'abrogazione del comma 74 dell'articolo unico, l. n.

⁸⁵³ Circ. INPS n. 115/2011 ha precisato che i beneficiari devono essere titolari di uno dei seguenti rapporti di lavoro: lavoro subordinato a tempo determinato, lavoro in somministrazione, lavoro intermittente, lavoro ripartito, contratto di inserimento, collaborazione a progetto o occasionale, lavoro accessorio, collaborazione coordinata e continuativa.

⁸⁵⁴ Circ. INPS n. 115/2011 ha precisato che i requisiti anagrafici e lavorativi devono essere conservati per il mantenimento dell'iscrizione nella banca dati; costituiscono causa di cancellazione il compimento di 36 anni d'età del soggetto iscritto; il raggiungimento della maggiore età di tutti i minori; la cessazione dell'affidamento del minore; l'assunzione a tempo indeterminato (pieno o parziale); ove si verificano nuovamente le condizioni di iscrizione il soggetto cancellato può ripresentare una domanda di iscrizione.

⁸⁵⁵ Circ. INPS n. 115/2011 mutua dall'espressione "imprese private" l'esclusione degli Enti pubblici economici e non, i datori di lavoro non qualificabili come imprenditori ai sensi del codice civile; sono invece ricomprese le imprese sociali.

⁸⁵⁶ Nel caso delle cooperative l'incentivo è riconosciuto anche se il lavoratore è assunto a tempo indeterminato previa sua associazione; vedi circ. INPS n. 115/2011.

⁸⁵⁷ L'incentivo dovrà essere fruito in quote mensili non superiori alla retribuzione maturata dal lavoratore nel singolo mese, ferma restando la permanenza del rapporto contrattuale (circ. INPS n. 115/2011).

⁸⁵⁸ Giova ricordare che l'incentivo in esame rientra nel regime "de minimis", ai sensi del Reg. CE n. 198/2006, come precisato nella premessa del DPCM 19 novembre 2010. Circ. INPS n. 115/2011 riconosce la cumulabilità del beneficio con altre incentivi previsti da norme vigenti.

247/2007⁸⁵⁹, è stata disciplinata tutta la procedura che porta all'erogazione dell'incentivo e alla sua revoca, anche in caso di dichiarazioni mendaci da parte dei beneficiari ovvero dell'impresa o della cooperativa⁸⁶⁰.

Il soggetto attuatore della misura è il Dipartimento della Gioventù, che ha demandato le attività di selezione delle domande di accesso ai benefici finanziari e quelle di erogazione dei benefici medesimi, all'INPS, stipulando con lo stesso una convenzione in data 30 maggio 2011. L'Istituto ha provveduto alla creazione di una banca dati che raccoglie i nominativi dei giovani genitori, alimentata su iniziativa dei singoli lavoratori interessati⁸⁶¹.

Sezione quarta

Il sostegno agli altri svantaggiati

19. Il collocamento mirato dei disabili: le agevolazioni tramite fondo nazionale disabili

Per l'assunzione dei disabili attraverso le convenzioni, ex art. 11, l. n. 68/1999, sono previste, a determinate condizioni, agevolazioni economiche in favore del datore di lavoro.

La relativa disciplina è stata interamente novellata dalla l. n. 247/2007, che ha sostituito l'art. 13, l. n. 68/1999. Della portata e delle ragioni della modifica si tratterà dopo aver chiarito il motivo che consente ad un

⁸⁵⁹ L'abrogazione è stata disposta dall'art. 2, comma 50, l. n. 191/2009.

⁸⁶⁰ Indicazioni operative sulle modalità di fruizione del beneficio sono contenute nella circ. INPS n. 115/2011.

⁸⁶¹ Le istruzioni per l'iscrizione nella banca dati e per il godimento dell'incentivo all'assunzione delle persone ad essa iscritte sono state redatte in conformità della normativa contenuta nel D.P.C.M. 19 novembre 2010, della Convenzione del 30 maggio 2011 e della nota del 24 giugno 2011, con cui il Dipartimento della Gioventù ha espresso all'Istituto i criteri interpretativi in ordine alle modalità di attuazione del D.P.C.M. citato.

datore di lavoro obbligato ad assumere il disabile di ricevere in convenzione un incentivo economico. Sicuramente si è in presenza di una novità in assoluto rispetto alla disciplina meramente impositiva del 1968⁸⁶², riconducibile al collocamento mirato, concorrendo alla sua realizzazione; ne danno piena conferma le condizioni comunitarie e interne, al cui rispetto è subordinato il godimento degli incentivi.

Si discute, quindi, di uno strumento di supporto alle convenzioni *ex art.* 11, finalizzato all'inserimento di disabili di difficile collocabilità che, anche a fronte della ampia facoltà di richiesta nominativa accordata ai datori di lavoro obbligati (*supra*), rischiano di non essere mai avviati al lavoro. La riprova della *ratio* sottostante agli incentivi promana dall'elevato grado di riduzione della capacità lavorativa o dalla tipologia di *handicap* fissati dalla legge per poterne godere. Questa condizione essenziale, unitamente alla stipula della convenzione, rappresenta il punto di continuità tra la vecchia e la nuova disciplina sugli incentivi, la cui intensità è graduata proprio in relazione all'entità dell'*handicap*, prevedendosi all'art. 13, nella versione originaria del 1999 e in quella novellata del 2007, tre fasce.

Nella prima sono ricompresi i lavoratori disabili che hanno:

- a) una riduzione della capacità lavorativa superiore al 79%⁸⁶³;
- b) oppure minorazioni ascritte dalla prima alla terza categoria di cui alle tabelle annesse al d.p.r. 23 dicembre 1978, n. 915, testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra;

⁸⁶² Sul passaggio da una gestione coercitiva ad una consensuale dell'inserimento lavorativo dei disabili, v. Corbo (2007, 231, nota 6), per la quale «invece che imporre, si preferisce contrattare le assunzioni in cambio di incentivi di varia natura».

⁸⁶³ Sulle modalità di godimento delle agevolazioni per i datori che assumono disabili con elevato grado di invalidità, v. msg. INPS n. 6345/2008, che, però, non chiarisce se gli incentivi si riferiscano ad assunzioni successive al 1 gennaio 2008 o valgano anche per i rapporti già esistenti. Il messaggio prevede anche la disciplina delle erogazioni in favore dei datori che assumono lavoratori iscritti nelle liste di mobilità dopo i licenziamenti da aziende con organico inferiore ai 15 dipendenti (contributo pari solo al 10%).

- c) ed infine, un *handicap* intellettuale e psichico (nonché sensoriale, pur se non espressamente menzionato), indipendentemente dalle percentuali di invalidità [comunque, con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45% *ex* art. 1, comma, lett. a), l. n. 68/1999].

Nella seconda fascia sono annoverati i lavoratori disabili che hanno:

- a) una riduzione della capacità lavorativa compresa tra il 67% e il 79%;
- b) oppure minorazioni ascritte dalla quarta alla sesta categoria di cui alle tabelle *ex* d.p.r. n. 915/1978.

Infine, la terza fascia riguarda i lavoratori disabili con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50.

Quindi, l'entità o il tipo di *handicap* incide non solo sull'ammissibilità dell'incentivo, ma anche sulla sua intensità, in tal modo legittimandolo⁸⁶⁴.

Ricercando ora la *ratio* della novella, va detto che la disciplina delle agevolazioni introdotta nel 1999 era totalmente avulsa dal contesto comunitario in tema di aiuti di Stato a favore dell'occupazione, come delineato negli Orientamenti adottati dalla Commissione nel 1995⁸⁶⁵, forse perché si riteneva da parte del nostro legislatore che la condizione dei soggetti, la cui assunzione veniva incentivata, escludesse l'operatività dei vincoli comunitari *ex* art. 107 TFUE (ex art. 97 T.C.E.). Ma l'adozione nel 2002 del Regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002⁸⁶⁶, che riguarda anche gli aiuti per incentivare l'assunzione dei lavoratori svantaggiati o disabili, ha

⁸⁶⁴ Per la cumulabilità degli incentivi previsti dall'art. 13, l. n. 68/1999, nel testo originario con altre agevolazioni contributive, v. il msg. INPS 17 dicembre 2005, n. 151, che ha in tal modo modificato il proprio precedente orientamento.

⁸⁶⁵ Vedi Dec. Com. 12 dicembre 1995, 95/C 334/04.

⁸⁶⁶ Efficace fino al 31 dicembre 2006, prorogato fino al 30 giugno 2008, ora sostituito dal reg. CE 6 agosto 2008, n. 800.

suggerito l'opportunità di un intervento conformatore, realizzato invero nel 2007 con un certo ritardo.

L'*incipit* della nuova disposizione prevede che i contributi all'assunzione dei disabili possono essere concessi «Nel rispetto delle disposizioni del regolamento (CE) n. 2204/2002 (...)», analogamente a quanto previsto, anche in questo caso con una novella, per il contratto di inserimento⁸⁶⁷. Quindi, un regime di aiuto esplicitamente ricondotto nell'alveo della regolamentazione comunitaria, che esenta dall'obbligo di notifica.

Invero, la normativa del 1999, oltre che sotto il profilo della legittimità rispetto alla normativa comunitaria, poteva essere censurabile anche sotto quello costituzionale, con riferimento alle competenze in materia di disciplina dei procedimenti per la concessione degli incentivi. La norma originaria (comma 8), pur prevedendo che le disponibilità del Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili (comma 4) fossero ripartite tra le regioni, delegate ad erogare le agevolazioni (comma 1), riservava al Ministero del lavoro l'emanazione della normativa regolamentare in tema di concessione, in palese contrasto con l'art. 118 Cost. nel testo ante riforma del 2001 ed in ogni caso col d.lgs. n. 469/1997, che ha trasferito alle regioni le competenze amministrative in materia di collocamento e di politica attiva del lavoro e la connessa competenza a disciplinare l'esercizio delle funzioni trasferite.

La lesione delle competenze delle regioni è diventata ancor più macroscopica a seguito della riforma costituzionale del 2001, che ha attribuito a queste ultime altresì quella legislativa in materia di gestione del mercato del lavoro⁸⁶⁸. Anche a tale momento di crisi dell'originaria disciplina ha ovviato la novella del 2007, mantenendo in capo al Ministro del lavoro la competenza a definire i criteri e le modalità per la

⁸⁶⁷ V. l'art. 59, comma 3, d.lgs. n. 276/2003, come modificato, in sede di correzione, dall'art. 13, comma 1, d.lg. n. 251/2004.

⁸⁶⁸ Sul punto sia consentito il rinvio a Garofalo D., 2005a, ed ivi relativa dottrina citata.

ripartizione delle disponibilità del Fondo nazionale disabili (comma 5), e rimettendo, pur nel rispetto di tale competenza ministeriale, alle regioni e alle province autonome la disciplina dei procedimenti per la concessione dei contributi all'assunzione (comma 8).

Passando ora ad esaminare la disciplina degli incentivi, va detto che la novella ha inciso, per i motivi innanzi evidenziati, sulla struttura degli stessi, sostituendosi allo sgravio pluriennale (totale per massimo otto anni, per l'assunzione dei disabili appartenenti alla prima fascia e al 50% per massimo cinque anni per la seconda), un contributo di assunzione, ragguagliato in percentuale al «totale del costo salariale annuo da corrispondere al lavoratore» (non superiore al 60% per la prima fascia e al 25% per la seconda), in perfetta aderenza al limite massimo di intensità consentita dal reg. CE n. 2204/2002 (art. 5) e dal successivo reg. CE n. 800/2008 (art. 41).

Immutato è rimasto l'incentivo riservato alla terza fascia, finalizzato essenzialmente al profilo ergonomico dell'ambiente di lavoro.

Del pari immutata è l'estensione degli incentivi ai datori di lavoro che pur non essendo obbligati procedono all'assunzione di disabili attraverso il meccanismo convenzionale (comma 3).

Opportunamente, poi, il legislatore ha espunto dalla disposizione sugli incentivi la norma sui tirocini finalizzati all'assunzione, totalmente avulsa dal contesto in cui era inserita, tanto più se si considera che essa costituiva una ripetizione di quella già contenuta nell'art. 11, comma 2, della stessa legge.

Nuova, pure se indotta dall'allineamento alla normativa comunitaria in tema di aiuti all'occupazione del 2002, è la previsione che l'assunzione incentivabile è solo quella a tempo indeterminato (commi 1, lett. a-b), 2 e 3), ed anzi la concessione del contributo è subordinata alla verifica, da parte degli uffici competenti, della permanenza del rapporto di lavoro o,

qualora previsto, dell'esperimento del periodo di prova con esito positivo (comma 2). Del resto la stabilità dell'inserimento al lavoro incentivato costituisce oggetto delle comunicazioni annuali poste a carico delle regioni (comma 9).

La norma sulla stabilità attraverso l'assunzione a tempo indeterminato costituisce una novità rispetto alla vecchia formulazione, ma al contempo va in decisa controtendenza rispetto all'evoluzione della normativa comunitaria ed interna in tema di incentivi all'occupazione. Ed infatti proprio il Reg. CE n. 2204/2002 collega gli incentivi all'occupazione dei disabili alla garanzia della «continuità dell'impiego per almeno 12 mesi» [art. 5, comma 3, lett. b)], in tal modo abbassando il limite dei 36 mesi (24 nel caso delle PMI) previsto in via generale come condizione per l'accesso agli incentivi [art. 4, 4° co., lett. b)]. Lo scollegamento tra incentivi e assunzione a tempo indeterminato è ancora più marcato nel Reg. CE n. 800/2008, che, in relazione alle assunzioni incentivate dei disabili, prevede che «Fatto salvo il caso di licenziamento per giusta causa, al lavoratore è garantita la continuità dell'impiego per un periodo minimo coerente con la legislazione nazionale o con contratti collettivi in materia di contratti di lavoro. Qualora il periodo d'occupazione sia più breve di 12 mesi, l'aiuto sarà ridotto pro rata di conseguenza» (art. 41, comma 5).

Con riferimento, poi, alla normativa nazionale, e cioè alla l. n. 68/1999, il dogma dell'assunzione del disabile necessariamente a tempo indeterminato, salvo diversa previsione in convenzione (art. 11, comma 2), è stato messo in discussione da una recentissima presa di posizione del Ministero del lavoro, che ha ritenuto ammissibile l'assunzione obbligatoria a termine del disabile (*supra*).

Strumento fondamentale per l'erogazione degli incentivi di cui all'art. 13, l. n. 68/1999, è il Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili,

istituito presso il Ministero del lavoro, la cui prima «dote», pari a 40 miliardi di lire per l'anno 1999 e seguenti, è stata aumentata rispettivamente a 37 milioni di euro per l'anno 2007 e 42 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008⁸⁶⁹. Le risorse del Fondo sono annualmente ripartite fra le regioni e le province autonome, in proporzione alle richieste presentate e ritenute ammissibili, secondo le modalità e i criteri definiti nel decreto di cui all'art. 13, comma 5, l. n. 68/1999⁸⁷⁰.

L'esame dei provvedimenti ministeriali di ripartizione delle risorse⁸⁷¹ consente di formulare un primo giudizio, negativo, sull'attività svolta dalle regioni, volta ad assicurare idonee politiche di sostegno al lavoro dei disabili. Il riparto risente della proattività regionale in materia, per cui l'entità delle risorse assegnata alle regioni del Mezzogiorno si rivela pressoché irrilevante, se paragonata alla "dote" complessiva disponibile⁸⁷². Nonostante una revisione dei criteri di riparto, avvenuta nel 2005⁸⁷³, nel 2006⁸⁷⁴, confermata nel 2007 e nel 2008⁸⁷⁵, e

⁸⁶⁹ La dotazione è stata modificata con il comma 1162, dell'art. unico della l. n. 296/2006, che ha modificato l'art. 13, comma 4, l. n. 68/1999.

⁸⁷⁰ Attualmente la disciplina concernente i criteri e le modalità di ripartizione delle disponibilità del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili è contenuta nel d.m. lav. 27 ottobre 2011.

⁸⁷¹ V. d.d. 26 settembre 2000; d.d. 12 luglio 2001, per il 2001; d.d. 21 luglio 2003, per il 2003; d.m. 12 luglio 2004, per il 2004; d.d. 8 luglio 2005, per il 2005; d.d. 26 giugno 2006, per il 2006; d.m. 19 luglio 2007, per il 2007; d.m. 21 novembre 2008, per il 2008; d.m. 6 agosto 2010 per il 2009.

⁸⁷² Il d.m. 12 luglio 2004, n. 15445, effettua il riparto delle risorse del Fondo, seguendo gli stessi criteri sanciti nel d.m. 21 luglio 2003. L'entità delle risorse è pari a quella del 2003 e la percentuale di somme appannaggio delle regioni meridionali (dal Molise in giù), è pari al 5% circa del totale (1.5 Meuro su 30Meuro).

⁸⁷³ Il d.m. 8 luglio 2005, n. 19415 prevede che il 75% delle risorse sia assegnato sulla base dei programmi ammessi alla fiscalizzazione, quantificati sulla base di specifici parametri; il restante 25% delle risorse complessive è erogato, invece, in funzione del numero dei lavoratori disabili avviati con convenzioni non fiscalizzate di cui all'art. 11 della l. n. 68/1999 (in pratica si concede a questo parametro il 5% in più di risorse rispetto alla vecchia disciplina). Inoltre, si consente solo alle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, caratterizzate da un mercato del lavoro poco dinamico, di tener conto - ai fini dei punteggi segnalabili - dei tirocini finalizzati all'assunzione sostenuti dal Fondo relativamente all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Infine, si fissa un tetto massimo di risorse da assegnare alle singole regioni e province autonome nella misura del 21% dell'intero ammontare delle risorse del Fondo, ridistribuendo proporzionalmente le eventuali risorse eccedenti tra le rimanenti. Il risultato, quanto alle risorse in concreto assegnate al Sud, è alquanto deludente, ammontando a circa 1,2 Meuro il budget nella disponibilità delle regioni meridionali, pari a circa il 3,5% del totale.

completamente ridisegnata nel 2011⁸⁷⁶, permane una valutazione negativa della performance del Meridione.

20. *Il reinserimento dei soggetti in esecuzione penale*

La vasta platea di soggetti riconducibili all'area dello svantaggio comprende anche le persone oggetti inserite nel circuito dell'esecuzione penale, beneficiarie di incentivi, previsti dalla l. n. 193/2000 (c.d. legge Smuraglia), in favore delle aziende pubbliche e private che impiegano o formano persone detenute o internate,

In primo luogo, giova precisare che mentre per «detenuti» si intendono le persone associate agli istituti penitenziari, attinte da provvedimenti privatiti della libertà personale (sentenze di condanna, ordinanze di custodia cautelare), gli «internati» sono le persone sottoposte all'esecuzione delle misure di sicurezza detentive presso colonie agricole, case di lavoro, case di cura e ospedali psichiatrici giudiziari.

In attuazione della l. n. 193/2000, e prima di alcune radicali modifiche introdotte nel 2013, il d.i. 9 novembre 2001 ha precisato le forme organizzative di lavoro carcerario, interne ed esterne agli istituti penitenziari, in grado di beneficiare degli incentivi, evidenziandosi la decisa opzione di favore da parte della normativa incentivante il lavoro penitenziario in favore delle cooperative sociali, per le quali è indifferente il luogo in cui si svolge l'attività lavorativa ai fini del

⁸⁷⁴ Si fa riferimento al d.m. 26 giugno 2006, che assegna il 10% delle risorse seguendo il c.d. criterio correttivo della residenza, in base ad un valore proporzionale rispetto alla popolazione residente. Il restante 90% delle risorse disponibili segue la logica delle iniziative assunte, assegnandosi un 75% di esso sulla base dei programmi ammessi alla fiscalizzazione, mentre il restante 25% è erogato tenendo conto del numero dei lavoratori disabili avviati con convenzioni non fiscalizzate di cui all'art. 11 della l. n. 68/1999. L'esame della distribuzione delle risorse porta ad una rappresentazione ancora deludente dell'attività svolta in favore dei disabili al meridione, come testimonia l'entità del budget assegnato al Sud, che non supera il 10% del totale, mentre al centro va circa il 40% e al nord il 50%.

⁸⁷⁵ V. i d.m. 19 luglio 2007 e 21 novembre 2008.

⁸⁷⁶ V. il d.m. lav. 27 ottobre 2011

riconoscimento dei relativi benefici fiscali⁸⁷⁷, mentre le imprese pubbliche e private devono organizzare il lavoro penitenziario necessariamente *intra-moenia* per poter vedere erogati gli incentivi⁸⁷⁸.

Dal punto di vista fiscale l'assunzione di lavoratori in esecuzione penale ha consentito l'erogazione di un credito mensile d'imposta pari a 516,46 euro per ciascun detenuto o internato che sottoscriva un contratto di lavoro subordinato di durata non inferiore ai 30 giorni o frequenti un loro corso di formazione.

Il credito è proporzionale alle giornate/ore di lavoro/formazione prestate o frequentate, non concorre alla formazione della base imponibile IRPEF e dell'IRAP, e non rileva ai fini della deducibilità degli interessi passivi e delle spese generali. Queste agevolazioni sono cumulabili con altri benefici, ad esempio erogati dalle regioni.

Invero, uno degli ultimi provvedimenti urgenti in materia di esecuzione penale, il d.l. n. 78/2013, conv. in l. 94/2013, si è occupato a più riprese degli incentivi relativi al lavoro penitenziario. Infatti, oltre a modificare l'art. 4, comma 3-bis, l. n. 381/1991, estendendo il periodo di fruizione dell'incentivo ivi previsto per l'utilizzo della manodopera detenuta dopo la cessazione dell'esecuzione della pena a 18/24 mesi (*infra*), il d.l. n. 78/2013 ha integralmente rivisto l'art. 3, l. n. 193/2000, rimodulando la disciplina del credito d'imposta di cui al d.i. 9 novembre 2001, prevedendo, rispettivamente, due tipi di credito di imposta.

Il primo, nella misura massima di settecento euro per ogni lavoratore assunto, è erogato in favore delle imprese che assumono, per un periodo di tempo non inferiore ai trenta giorni, lavoratori detenuti e internati ammessi al lavoro all'esterno ex art. 21, l. n. 354/1975. Il secondo, pari alla metà del primo, è accordato per l'assunzione dei detenuti semiliberi provenienti dalla detenzione.

⁸⁷⁷ Sulle modalità organizzative del lavoro carcerario v. Lamonaca, 2010.

⁸⁷⁸ V. circ. INPS n. 134/2002 e n. 11/2004.

Entrambi i crediti sono fruibili anche nel caso di svolgimento di attività formativa presso le medesime imprese e nei confronti della medesima utenza.

I crediti d'imposta testè descritti sono utilizzabili esclusivamente in compensazione, ex art. 17, d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241, e si applicano per un periodo di diciotto mesi successivo alla cessazione dello stato di detenzione per i detenuti ed internati che hanno beneficiato di misure alternative alla detenzione o del lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21, l. n. 354/1975, e di ventiquattro mesi per i detenuti ed internati che non ne hanno beneficiato.

Come si può notare, il legislatore ha elevato l'entità del credito ed ha ampliato ad altre categorie di detenuti (i semiliberi) la possibilità di fruire dell'incentivo, manifestando un evidente *favor* verso l'impiego di questa categoria di svantaggiati.

Il trattamento economico e normativo del detenuto o dell'internato non deve essere inferiore a quello previsto dalla contrattazione collettiva.

Giova ricordare, poi, che l'impiego di persone detenute o internate da parte delle aziende pubbliche o private che organizzino attività produttive all'interno degli istituti penitenziari consente di estendere loro le agevolazioni previste dall'art. 4, comma 3-bis, l. n. 381/1991, limitatamente alla contribuzione dovuta per la manodopera reclusa ivi utilizzata⁸⁷⁹.

⁸⁷⁹ La disposizione, valida in un primo momento solo per la contribuzione dovuta dalle cooperative sociali relativamente alle retribuzioni corrisposte alle persone detenute o internate negli istituti penitenziari, agli ex degenti di ospedali psichiatrici giudiziari e alle persone condannate e internate ammesse al lavoro esterno ai sensi dell'art. 21, l. n. 354/1975, prevede uno sgravio contributivo in misura percentuale, secondo quanto stabilito ogni due anni con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Gli sgravi contributivi si applicano per un periodo successivo alla cessazione dello stato di detenzione di diciotto mesi per i detenuti ed internati che hanno beneficiato di misure alternative alla detenzione o del lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21, citato, e di ventiquattro mesi per i detenuti ed internati che non ne hanno beneficiato.

21. La ricollocazione dei soggetti svantaggiati tramite somministrazione

Per agevolare la ricollocazione dei soggetti svantaggiati è stata prevista nel 2012⁸⁸⁰ la possibilità di somministrarli a tempo determinato in modo acausale, in deroga al limite di ammissibilità a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore⁸⁸¹.

La deroga opera qualora il contratto di somministrazione preveda l'utilizzo di:

- a) disoccupati percettori dell'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti normali o ridotti, da almeno sei mesi;
- b) soggetti comunque percettori di ammortizzatori sociali, anche in deroga, da almeno sei mesi.
- c) lavoratori definiti «svantaggiati» o «molto svantaggiati» ai sensi dei numeri 18) e 19) dell'articolo 2 del Reg. CE n. 800/2008.

Ai sensi del d.m. 20 marzo 2013 sono considerati soggetti svantaggiati, somministrabili a termine:

- a) «chi non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi», ovvero coloro che negli ultimi sei mesi non hanno prestato attività lavorativa riconducibile ad un rapporto di lavoro subordinato della durata di almeno sei mesi, ovvero coloro che negli ultimi sei mesi hanno svolto attività lavorativa in forma autonoma o parasubordinata dalla quale derivi un reddito inferiore al reddito annuale minimo personale escluso da imposizione;

⁸⁸⁰ V. l'[art. 20, comma 5-ter d. lgs. n. 276/2003](#), come introdotto dall'art. 4, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 24/2012.

⁸⁸¹ V. l'art. 20, comma 4, d.lgs. n. 276/2003 che rimette alla contrattazione collettiva la individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione a tempo determinato, in conformità alla disciplina di cui all'[articolo 10 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368](#).

- b) «chi non possiede un diploma di scuola media superiore o professionale» (ISCED 3), ovvero coloro che non abbiano conseguito un titolo di studio di istruzione secondaria superiore, rientrante nel livello terzo della classificazione internazionale sui livelli d'istruzione;
- c) «chi è occupato in uno dei settori economici dove c'è un tasso di disparità uomo-donna che supera di almeno il 25%, la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici italiani», ovvero coloro che sono occupati in settori economici in cui sia riscontrato il richiamato differenziale nella misura di almeno il 25 per cento, come annualmente individuati dalla Rilevazione continua sulle forze di lavoro dell'Istat e appartengono al genere sottorappresentato.

A tali categorie vanno poi aggiunte, per effetto del rinvio da parte del legislatore all'art. 2, n. 18, Reg. CE n. 800/2008, anche le categorie *sub* lett. d), e cioè gli adulti che vivono soli con una o più persone a carico, nonché *sub* lett. f), e cioè i membri di una minoranza nazionale all'interno di uno stato membro che hanno necessità di consolidare le proprie esperienze in termini di conoscenze linguistiche, di formazione professionale o di lavoro, per migliorare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile⁸⁸².

⁸⁸² V. interpello Min. Lav. 21 dicembre 2012, n. 38, che chiarisce quali siano i criteri per individuare queste due categorie di soggetti svantaggiati.

Osservazioni conclusive

Alla luce della disamina effettuata è possibile dare risposte all'interrogativo dal quale si è partiti e cioè verificare se esiste un modello italiano di promozione dell'occupazione, valutandone la coerenza rispetto alla politica sociale europea.

I dati di partenza sono essenzialmente due.

Il primo è quello di una dichiarata esigenza di riformare/riordinare tutti i sistemi di cui si occupa la politica di promozione dell'occupazione, ovvero nell'ordine, quello dei servizi per l'impiego, della formazione professionale, degli incentivi all'occupazione (ne sono inequivoca testimonianza le varie norme delega al Governo adottate dal nostro legislatore a partire dal 1997).

Il secondo dato è costituito dalla reiterata, quasi sistematica, inattuazione di tali deleghe (da ultimo quella prevista dalla l. n. 92/2012), nonostante la loro riproposizione anche attraverso la riattivazione dei termini di attuazione.

Esula dalla presente indagine l'individuazione delle connesse responsabilità politiche, al più essendo consentito registrare fallimenti e prospettare soluzioni.

Per centrare tale obiettivo bisogna in primo luogo ragionare di assetto istituzionale delle competenze.

La Riforma del mercato del lavoro delineata nel 1997 con la l. n. 59 (c.d. Riforma Bassanini) ha valorizzato il ruolo delle Province e di tanto ha tenuto conto il legislatore regionale, ignorando persino gli interventi della Corte Costituzionale sull'art. 4, del decreto legislativo n. 469/1997.

Un'inversione di rotta è stata effettuata dalla Riforma costituzionale del 2001 che ha valorizzato il ruolo dei Comuni (art. 118, comma 1, Cost.), ma anche tale indicazione è stata ignorata dalle Regioni. All'orizzonte si

profila ora l'eventuale abolizione delle Province, destinate a cadere per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Si pone pertanto il problema di chi nel futuro sostituirà l'ente locale soppresso, quale fulcro gestionale delle politiche attive, senza che la l. n. 92/2012, ma neanche il successivo d.l. n. 76/2013 convertito nella l. n. 99/2013, si è pronunciata sul punto con il rischio di creare un caos istituzionale in grado di lasciare orfane le politiche attive per il lavoro. Resta da vedere se troverà automatica applicazione la previsione costituzionale ovvero si accentrerà tutto nelle mani delle Regioni. Non può escludersi neanche una nuova ricentralizzazione delle competenze dello Stato. Per la verità l'Esecutivo aveva manifestato la sua opzione in materia con il documento presentato dal Ministro Elsa Fornero al Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2012 intitolato «*La riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*», in cui si fa esplicito riferimento ad una proposta governativa, non ulteriormente dettagliata, di istituire «*una Agenzia unica nazionale per la gestione in forma integrata delle politiche attive e dell'ASpI, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome e caratterizzata da forte autonomia territoriale*». Anche nel corso dell'*iter* di conversione del cd. decreto lavoro 2013 (d.l. n. 76/2013 convertito in l. n. 99/2013) era apparso un riferimento al modello agenziale, poi scomparso nella versione definitiva. *Medio tempore*, è stata invece istituita una apposita struttura di missione (art. 5) che, dal tenore della norma, pare avere, tra le altre finalità, quella di coordinare e supportare, quanto meno in via sperimentale ed emergenziale, e comunque non oltre il 31 dicembre 2015, la programmazione delle azioni di politica del lavoro. L'istituzione di tale struttura di missione è giustificata, comunque, in prima battuta, dalla necessità di dare tempestiva attuazione alla c.d. Garanzia per i Giovani e di promuovere la ricollocazione dei lavoratori destinatari dei cosiddetti ammortizzatori sociali in deroga.

La valorizzazione ed il rafforzamento del ruolo dei servizi per l'impiego, a livello europeo e, nell'ambito della gestione della Garanzia, sottopone nuovamente e con maggior forza, la rete italiana dei servizi per l'impiego ad una sfida. Sfida ancora più impegnativa, proprio a causa dello stallo legislativo attorno alla soppressione/riorganizzazione delle Province ed amplificata dalla scadenza della delega in materia di riforma dei servizi per l'impiego, contenuta nella l. n. 92/2012 c.d. legge Fornero, la quale avrebbe dovuto fungere da stimolo nella risoluzione di detto stallo.

Ad oggi, si auspica che proprio la necessità di attuare la Garanzia per i Giovani possa costituire la leva che porti ad una ridefinizione dei servizi per l'impiego non solo annunciata, ma anche realizzata.

Un secondo fattore di crisi è rappresentato dal nostro modello decentrato che ha avuto applicazione alquanto diseguale e ha prodotto risultati inferiori alle aspettative con il conseguente arretramento di posizione da parte delle Regioni. Ne sono ampia prova le normative sull'apprendistato, quelle sui tirocini di formazione e orientamento e in generale tutta la riforma del mercato del 2012 di chiara matrice statalista. I motivi sono molteplici: *in primis* si sono investite poche risorse nell'organizzazione del sistema, insufficienti a sostenere le più elementari strutture di funzionamento dei servizi e ancor più a permettere a questi di svolgere politiche attive. Basti confrontare le dotazioni dei servizi all'impiego previste nel nostro paese con quelle di tutti i paesi vicini; inoltre le risorse sono state spesso allocate in modo non stabile e distribuite in modo diseguale.

In secondo luogo, molte Regioni hanno tardato a delegare le funzioni gestionali alle province, come previsto nel disegno originario, mantenendo per sé non solo funzioni di programmazione, come doveva essere. Aver mantenuto compiti di gestione diretta a livello regionale ha

contraddetto il senso del decentramento e ridotto la sua potenzialità: non si sono previsti così strumenti di integrazione fra i compiti amministrativi, per l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, con le funzioni in materia di formazione professionale e di tutela del reddito (ammortizzatori sociali). Formazione e politiche del lavoro sono state svolte da strutture diverse, spesso facenti capo a gestori pubblici distinti. Questa separazione ha deresponsabilizzato i vari centri e impedito una visione integrata delle politiche del lavoro.

Tale abdicazione di ruolo non costituisce quindi un pentimento postumo delle Regioni rispetto alle fughe in avanti degli anni 2003-2006, bensì una presa d'atto che senza le adeguate risorse finanziarie non è possibile assolvere alle varie funzioni decentrate.

Proprio prendendo come riferimento la Riforma del mercato del lavoro del 2012 si è constatata una evidente inversione logica dell'intervento riformatore nel senso che la legge Fornero si è occupata di tutti gli strumenti di promozione dell'occupazione, riformandoli in buona parte, trascurando, come già detto, le riforme di sistema. Altrettanto invertita sul piano logico è la riforma delle politiche passive di *welfare* (gli ammortizzatori sociali) prima ancora di aver messo mano alla riforma delle politiche attive. Si vuol dire che un ammortizzatore circoscritto temporalmente all'anno (ASpI) può essere idoneo a supportare la disoccupazione, a condizione che da essa si possa uscire in tempi ragionevolmente brevi e non anche biblici.

Quindi, è necessario che il nuovo assetto istituzionale ed organizzativo del sistema di servizi per l'impiego e di politica attiva sia idoneo a supportare l'intreccio tra politiche attive e politiche passive che, come si è detto, è il tratto distintivo della l. n. 92/2012. La sostanziale autonomia con cui, fino ad ora, hanno proceduto i due filoni della riforma, non tranquillizza in proposito. Occorre essere consapevoli che non vi è

un'automatica corrispondenza sinergica tra le due riforme. La l. n. 92/2012 ha richiesto sistemi regionali di servizi per l'impiego e di politica attiva del lavoro più coesi rispetto al passato, in quanto garanti, nei confronti dello Stato, del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, degli *standards* di qualità dei servizi resi, dell'effettivo intreccio delle politiche attive con i sussidi ed, infine, del rispetto dei principi di "condizionalità". Se questo è l'obiettivo perseguito, allora va detto che non tutte le possibili opzioni riguardanti l'allocazione da parte delle Regioni delle funzioni amministrative in materia appaiono rispondenti a questo disegno e, quindi, rispondenti al principio di «adeguatezza» richiesto dall'art. 118, Cost.

A quanto detto si aggiunga la perdurante latitanza della sempre e sbandierata semplificazione normativa. Sotto il primo versante, ragionare di livelli di prestazione essenziali e condizionalità senza dotare il mercato di efficienti servizi per l'impiego è pura utopia.

Sotto l'altro versante il sistema di incentivi all'occupazione patisce l'eccessiva burocratizzazione che condiziona l'accesso agli stessi; come si è visto trattasi di un complesso di disposizioni disarticolate, spesso sovrapposte al punto che l'INPS e il Ministero del Lavoro si sono trovati più volte nelle condizioni di dover intervenire per evitare distorsioni e contraddizioni. Le norme più recenti sono state introdotte in un clima emergenziale e transitorio, con il conseguente rinvio alle proroghe e alle deroghe che mal si conciliano con le esigenze strutturali, utili ai datori di lavoro e ai lavoratori interessati.

In attesa della (futuribile ed auspicata) riforma degli incentivi all'occupazione, visti i tentativi sinora sistematicamente abortiti, non ci si può che limitare a tratteggiare il quadro normativo esistente, non escludendo che della riforma si possa anche fare a meno, al più

convogliando il dato positivo esistente in un testo unico con un'opportuna opera di coordinamento normativo.

Sebbene l'Italia sia perfettamente in linea, sotto il profilo normativo, con la strategia europea per quanto riguarda i servizi al lavoro erogati ai disoccupati, il suo modello di promozione dell'occupazione, per quanto riguarda i servizi per l'impiego, la formazione e gli incentivi per l'occupazione, è estremamente eterogeneo. E dunque un modello di *workfare* locale caratterizzato da simili inefficienze e criticità non può dirsi, quanto meno, sul piano dell'effettività, conforme agli *standards* europei né sufficiente per garantire il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Strategia Europa 2020.

Una possibile e immediata soluzione potrebbe essere quella della obbligatoria utilizzazione da parte delle Regioni in ritardo (specie del Mezzogiorno) delle buone prassi esistenti in alcune Regioni, ed in special modo quelle del Nord-Est., accompagnata dall'ineliminabile contrasto della criminalità organizzata che purtroppo condiziona le dinamiche del mercato del lavoro; allo stesso modo è necessario procedere ad una riforma degli ammortizzatori sociali in favore delle politiche attive, e cioè convertire parte della Cassa integrazione guadagni per finanziarie strumenti di politica attiva del lavoro; ma una simile soluzione richiede una scelta politica alquanto complessa ed ardua.

Non si può, altresì, trascurare che anche le stesse politiche attive, dopo più di un decennio di sperimentazione a livello europeo, cominciano a non apparire più uno strumento sufficiente, soprattutto se non accompagnate da politiche pubbliche di espansione della domanda, a contrastare la crisi produttiva e occupazionale che attanaglia il continente europeo e che un ruolo decisivo deve essere assunto dall'Unione Europea che ancora oggi, attraverso un modello di governo della politica occupazionale *soft*, continua ad annaspere nelle sue irrisolte

contraddizioni stretta fra la proclamazione dell'altisonante obiettivo della piena occupazione e la persistente mancanza di una politica macroeconomica coordinata credibilmente atta a sostenerlo.

Bibliografia

Aa.Vv. (2002), *Il diritto del lavoro dal “Libro Bianco” al Disegno di legge delega 2002*, Ipsoa, Milano.

Aa.Vv. (2004), *Verso uno statuto dei lavori*, in *DRI*, 187 ss.

Aa.Vv. (2007), *La flexicurity in Europa - Quale «modernizzazione» del diritto del lavoro?*, in *DLM*, 445 ss.

Aa.Vv. (2013), *Flessicurezza e precarietà*, in *RGL*, I, 479 ss.

Alaimo (1999), *Deroghe alle tutele del lavoro e diritto comunitario della concorrenza*, nota a CGCE 7 maggio 1998, causa «VISCIDO c. Ente Poste Italiane», in *DML*, 126 ss.

Alaimo (2004), *I servizi all'impiego e l'art. 4 cost. dopo le recenti riforme del mercato del lavoro*, in *DLRI*, 249 ss.

Alaimo (2009), *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Giappichelli, Torino.

Alaimo (2012a), *Da «Lisbona 2000» a «Europa 2020» - Il «modello sociale europeo» al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, in *RIDL*, III, 218 ss.

Alaimo (2012b), *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro transizionali» - Note sulla riforma dei servizi all'occupazione e delle politiche attive nella l. 28 giugno 2012 n. 92*, in *RDSS*, 555 ss.

Alaimo (2013), *“Servizi per l'impiego e patto di servizio” - Relazione*. Convegno Università degli Studi di Urbino - *“Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego dopo la legge n. 92/2012”*, 10/5/2013.

Ales (1998), *Azioni positive e parità di trattamento uomo donna nel diritto comunitario: la corte di giustizia supera l'indirizzo Kalanke?*, nota a CGCE 11 novembre 1997, n. 409/95, Marschall c. Land Nordrhein-Westfalen, in *DL*, II, 109 ss.

Ales (2002), *Diritti di cittadinanza sociale e «livello essenziale di prestazione» nel nuovo disegno costituzionale: brevi considerazioni sull'«uguaglianza solidale»*, in *RDSS*, 349 ss.

Allamprese (1999), *Aiuti di Stato e Corte di Giustizia: osservazioni a partire dal caso Ente Poste Italiane*, nota a CGCE 7 maggio 1998, causa «VISCIDO c. Ente Poste Italiane», in *RGL*, II, 497 ss.

Amadeo (2003), *L'obbligo di notifica e le conseguenze della mancata notifica dei nuovi aiuti alla luce del Regolamento n. 659/99 e della giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in Daniele – Amadeo - Schepisi, *Aiuti pubblici alle imprese e competenze regionali*, Giuffrè, Milano, 27 ss.

Amici (2008), *Lavoratori stagionali a termine e diritto di precedenza di fronte alla corte costituzionale*, in *RIDL*, I, 764 ss.

Andreoni (2008), *Contratto a termine e diritto di precedenza: l'onda lunga della Corte Costituzionale*, in *RGL*, I, 334 ss.

Arrigo (1996), *Politiche sociali comunitarie*, in Baylos Grau, Caruso, D'Antona, Sciarra (a cura di), *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Monduzzi, Bologna, 231 ss.

Arrigo (1998a), *La politica sociale nel Trattato di Amsterdam: una riforma «minore» destinata a crescere*, in *DL*, I, 33 ss.

Arrigo (1998b), *Il diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano.

Assanti (1972), *Sub art. 36*, in Assanti - Pera, *Commento allo Statuto dei diritti dei lavoratori*, Cedam, Padova, 419 ss.

Baldassarre (1988), *Diritti sociali*, in *EGT*, IX.

Ballarino - Bellodi (1997), *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, ES, Napoli.

Balletti (2000), *Disoccupazione e lavoro*, Giappichelli, Torino.

Balletti (2002), *Il riordino delle misure di sostegno al reddito e degli ammortizzatori sociali*, in *RDSS*, 383 ss.

Bano (2003), *Diritto del lavoro e nuove tecniche di regolazione: il soft law*, in *LD*, 49 ss.

Barbera M. (2000), *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia, Promodis Italia Editrice.

Barbieri – D’Onghia (2013), *I tirocini formativi*, in Carinci F. e Miscione (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, in *DPL*, suppl. n. 33, 173 ss.

Basenghi (2003), *La riforma dei servizi pubblici per l’impiego*, in Ferraro G., (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell’Europa federale. Itinerari giuridici e socioeconomici su Regioni e autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 391 ss.

Bavaro (2012), *Rappresentanza e rappresentatività sindacale nella evoluzione delle relazioni industriali*, in *DLM*, 31 ss.

Baylos Grau (1996), *Fondi strutturali*, in Baylos Grau, Caruso, D’Antona e Sciarra (a cura di), *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Monduzzi, Bologna, 273 ss.

Bellavista (1999), *La clausola sociale dell’art. 36 st. lav. e l’art. 2070 c.c.*, in *RIDL*, II, 462 ss.

Bertagna (2013), *Tirocini curricolari ed extracurricolari*, in *Boll. adapt*, n. 37.

Biagi - Tiraboschi M. (1999), *La rilevanza della formazione in apprendistato in Europa: problemi e prospettive*, in *DRI*, 1, 85 ss.

Biagi (1998), *L’applicazione del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione: coordinamento o convergenza?*, in *DRI*, 4, 439 ss.

Biagi (2001), *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano.

Biagioni – Gobbato (2003), *L’oggetto della notifica: la nozione di aiuto di Stato tra obiettività e discrezionalità*, in Daniele – Amadeo - Schepisi, *Aiuti pubblici alle imprese e competenze regionali*, Giuffrè, Milano, 3 ss.

Bianchi (1999), *Le politiche industriali dell’Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.

Bilancia (2008), *Cooperazione e convergenza in un sistema di multilevel governance*, in Ammannati e Bilancia (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea, Governance multilivello, regolazione e reti*, Giuffrè, Milano, 3 ss.

Beulter - Bieber - Pipkorn - Streil – Weiler (1998), *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Il Mulino, Bologna.

Bobbio (1969), *La funzione promozionale del diritto*, in *RTDPC*, 1313 ss.

Bobbio (1977), *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Edizioni di Comunità, Milano.

Borelli (2012), *Le politiche del lavoro nazionali nell'ambito della strategia Europa 2020 e della governance economica europea*, in *LD*, 465 ss.

Bortone (1979), *Commento all'art. 36*, in Giugni (a cura di), *Lo statuto dei lavoratori*, Giuffrè, Milano, 646 ss.

Brino (2004), *La Corte di Giustizia Europea e il processo di valorizzazione dei diritti fondamentali: la libertà d'espressione e di riunione come limite a una libertà economica fondamentale*, nota a CGCE 112/00, in *RGL*, II, 175 ss.

Bulgarelli (2004), *Verso una strategia di lifelong learning: stato dell'arte ed evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia*, in *DRI*, 3 ss.

Bulgarelli (2012), *New skills and jobs: un nuovo paradigma per l'apprendimento, l'occupazione e la crescita economica.*, in *DRI*, 93 ss.

Buzzacchi (2001), *Le politiche comunitarie e il principio della coesione economica e sociale*, in De Siervo (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 59 ss.

Calafà (2000), *Contratti di solidarietà*, in *Dig. Disc. Priv. – sez. comm.*, 200 ss.

Camera (2013), *Assunzioni under 30: al via le agevolazioni*, in *dplmodena*

Canavesi (2009), *Livelli essenziali delle prestazioni e servizi per l'impiego. Brevi note su competenze, nodi normativi, strumenti derogatori*, in *DRI*, 333 ss.

Canavesi (2011), *La «dote lavoro» in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro?*, in *RDSS*, 59 ss.

Caruso (2007), *Occupabilità, formazione e “capabilities” nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Atti Aidlass Cagliari*, Giuffrè, Milano, 89 ss.

Carinci F. (a cura di) (1998), *Il nuovo collocamento. Decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469*, in *DPL*, n. 11, inserto.

Carinci F. (2003), *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2003, 17 ss.

Carinci F. (coordinato da) (2004), *Commentario al D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano.

Carinci F. (2010a), *Piano Piano dolce Carlotta: cronaca di un’“Europa” in cammino*, in *ADL*, 41 ss.

Carinci F. (2010b), *Se quarant’anni vi sembran pochi: dallo statuto dei lavoratori all’accordo di Pomigliano*, in *ADL*, 581 ss.

Carinci F. (2011), *L’accordo interconfederale del 28 giugno 2011: armistizio o pace?*, in *ADL*, 457 ss.

Carinci F. (a cura di) (2012), *Contrattazione in deroga*, Ipsoa, Milano.

Carinci F. (2013), *Ripensando il “nuovo” articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori*, in *DRI*, 287 ss.

Carinci F., De Luca Tamajo, Tosi, Treu (a cura di) (1999), *I servizi per l’impiego tra pubblico e privato*, in *QDLRI*, n. 22.

Centofanti (1975), *Sub art. 36*, in Prosperetti (diretto da), *Commentario dello Statuto dei lavoratori*, Giuffrè, Milano, 1194 ss.

Cimaglia (2013), *«Niente su di noi senza di noi»: la Corte di Giustizia delinea il nuovo diritto al lavoro con disabilità*, nota a CGUE 4 luglio 2013, causa C-312/11; CGUE 11 aprile 2013, cause C-335/11 e C-337/11; CGUE 6 dicembre 2012, causa C-152/11, in *RGL*, II, 397 ss.

Cimmino (2007), *La decisione della Commissione della Comunità europea n. 2000/128/CE: contratto di formazione e lavoro e ripetizione degli aiuti di Stato illegittimi*, in *Iprev.*, 860 ss.

Cinelli (2012), *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in http://csdle.lex.unict.it/archive/uploads/up_746600924.pdf.

Cinelli - Ferraro (a cura di) (2008), *Lavoro, competitività, welfare: commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, Giappichelli, Torino.

Cinelli - Ferraro (a cura di) (2011), *Il contenzioso del lavoro nella legge 4 novembre 2010, n. 183 (Collegato Lavoro)*, Giappichelli, Torino.

Ciocca (2003), *Il sistema previdenziale ed il federalismo*, in *ADL*, 739 ss.

Cirielli (2008), *La parabola discendente del metodo aperto di coordinamento*, in Ammannati e Bilancia (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea, Governance multilivello, regolazione e reti*, Giuffrè, Milano, I, 201 ss.

Coccia (1992), *Le partecipazioni statali italiane davanti alla Corte di giustizia: aiuti di Stato o aiuti di status?*, in *RDI*, 969 ss.

Colucci (1999), *Alla ricerca di una Strategia europea per l'occupazione*, in *RIDL*, I, 238 ss.

Corbo (2007), *Le riserve dei posti a favore dei disabili si applicano solo nel momento dell'accesso al lavoro e non anche in quello della progressione di carriera*, nota a Corte Cost., 11 maggio 2006, n. 190, in *LPA*, 228 ss.

Corso F. (2004), *Servizi per l'impiego e servizi ispettivi per la liberazione dal bisogno*, in De Luca Tamajo– Rusciano– Zoppoli L. (a cura di), *Mercato del lavoro: riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 311 ss.

Corti (2010), *Le misure di politica attiva offerte ai disoccupati*, in Napoli – Occhino – Corti, *I servizi per l'impiego. Art. 2098 c.c.*, in Busnelli (diretto da), *Il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 194 ss.

Corti – Sartori (2013), *La legge di stabilità 2013 e il decreto sull'apprendimento permanente*, in *RIDL*, III, 47 ss.

Cugini (1992), *Oggi chi conviene assumere? Le opportunità a disposizione del datore di lavoro*, in *IS*, 36, 1.

Curzio (a cura di) (2004), *Lavori e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari.

D'Antona (1988), *Possibili agenzie per l'impiego: Stato e regioni nel mercato del lavoro*, in *LD*, 385 ss.

D'Antona (1993), *Il Protocollo sul costo del lavoro e l'«autunno freddo» dell'occupazione*, in *RIDL*, I, 411 ss.

D'Antona (1996), *Sistema giuridico comunitario*, in Baylos Grau et al., *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Monduzzi, Bologna, 15 ss.

D'Antona (2000), *Armonizzazione del diritto del lavoro e federalismo nell'Unione europea*, in Caruso e Sciarra (a cura di), *Opere. Scritti sul metodo e sulla evoluzione del diritto del lavoro. Scritti sul diritto del lavoro comparato e comunitario*, Giuffrè, Milano, I, 325 ss.

De la Porte (2007), *Quale Governance attraverso il MAC? I casi dell'occupazione e dell'inclusione sociale*, in *EJLS*, vol. 1, Issue 1 (in www.ejls.eu/1/9IT.pdf).

Dell'Aringa (2003), *Il Metodo Aperto di Coordinamento (MAC)*, in *DLM*, 623 ss.

Del Punta (2011), *Gli accordi «separati» sono antisindacali? il sistema sindacale «di fatto» nell'era della disunità sindacale*, in *RIDL*, I, 690 ss.

De Luca (1990), *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali: profili problematici e prospettive*, in *Dimensione sociale del Mercato Unico Europeo. Atti del convegno di Ascoli Piceno, 27 - 28 ottobre 1989*, Giuffrè, Milano, 61 ss.

De Luca Tamajo, Rusciano, Zoppoli L. (a cura di) (2004), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema. Dalla legge 14 febbraio 2003 n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276*, ES, Napoli.

De Michele (2013), *“Gli esami non finiscono mai”*: le politiche per l'occupabilità passano per l'apprendimento permanente e la certificazione delle

competenze, in Carinci F. e Miscione (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, in *DPL*, suppl. n. 33, 200 ss.

De Simone (2012), *Tra il dire e il fare. Obiettivi e tecniche delle politiche per il lavoro femminile nella riforma Fornero*, in *LD*, 589 ss.

D'Eufemia (1958), *Le situazioni soggettive del lavoratore dipendente*, Giuffrè, Milano.

D'Imperio (2012), *Il reato di «caporalato»*, in *Agricoltura*, 34 ss.

Di Stasi (2003), *Notazioni su il lavoro tra diritto europeo, diritto statale e diritto regionale*, in *LG*, 1108 ss.

Di Stasi (2013), *Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del "collocamento mirato"*, in *ADL*, 880 ss.

Di Stasio (2013), *Processo di universalizzazione degli ammortizzatori sociali e principi costituzionali*, in *RDSS*, 561 ss.

Di Stefano (2008), *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale - Profili problematici di una multilevel governance*, in *Riv. giur. mezz.*, 749 ss.

Dommanget (1996), *Introduzione a Lafargue, Il diritto alla pigrizia*, Roma, Erre Emme (titolo originale: *Droit à la paresse*, 1880).

Donà (2005), *Il metodo aperto di coordinamento e l'Italia: il caso della politica per le pari opportunità nella strategia europea per l'occupazione*, in *DLRI*, 85 ss.

Facello (2013), *Tirocini formativi e di orientamento: l'intervento della Consulta e l'adozione delle linee guida*, nota a Corte cost. 19 dicembre 2012, n. 287, in *DRI*, 510 ss.

Faleri (2009), *Sub art. 36*, in Grandi - Pera (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, Padova, IV ed., 860 ss.

Ferraresi (2013), *L'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori dopo la riforma Fornero: bilancio delle prime applicazioni in giurisprudenza*, in *DRI*, 338 ss.

Ferraro F. (2010), *L'evoluzione della politica sugli aiuti di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria*, in *Dir. Un. Eur.*, 335 ss.

Ferraro G. (2012), *Flessibilità in entrata: nuovi e vecchi modelli di lavoro flessibile*, in *RIDL*, I, 567 ss.

Ferrera – Sacchi (2005), *Il metodo aperto di coordinamento e le capacità istituzionali nazionali: l'esperienza italiana*, in *DLRI*, 51 ss.

Filì (2002), *L'avviamento al lavoro fra liberalizzazione e decentramento*, Ipsoa, Milano.

Filì (2003), *Ragionando su servizi per l'impiego, diritto al lavoro e principio di leale collaborazione*, in *RIDL*, I, 331 ss.

Filì (2004), *Art. 3. L'accesso al mercato del lavoro nella società dell'informazione*, in Ricci M. – Miscione (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Titoli I e II – Artt. 1 – 19*, in Carinci F. (coordinato da), *Commentario al D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, 98 ss.

Filì (2008), *Le deleghe per il riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego e incentivi all'occupazione*, in Carinci F. e Miscione (a cura di), *Il Collegato lavoro 2008. L. 24 dicembre 2007, n. 247*, Ipsoa, Milano, 19 ss.

Filì (2011), *Le deleghe in materia di servizi all'impiego, incentivi all'occupazione e lavoro femminile*, in Miscione – Garofalo D., (a cura di), *Il Collegato lavoro 2010*, Ipsoa, Milano, 493 ss.

Filì (2012), *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in Carinci F. e Miscione (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, in *DPL*, suppl. n. 33, 192 ss.

Filì (2013), *Riforma Fornero. Politiche attive e servizi per l'impiego*, in *LG, Gli speciali, "Pacchetto lavoro": interventi urgenti per la promozione dell'occupazione*, 19 ss.

Foglia R. (2002), *L'attuazione giurisprudenziale del diritto comunitario del lavoro*, Cedam, Padova.

Fonzo – De Santis (2012), *La Corte di Giustizia e gli aiuti di Stato*, in *LG*, 396 ss.

Fraioli (2012), *Le tutele contro la disoccupazione*, in Vallebona (a cura di), *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, Torino, pp. 97 ss.

Frignani – Waelbroeck (1996), *Disciplina della concorrenza nella Ce*, Utet, Torino, IV ed.

Galantino (a cura di) (2004), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino.

Garofalo C. (2013), *I tirocini formativi e di orientamento*, in *LG*, *Gli speciali*, “Pacchetto lavoro”: interventi urgenti per la promozione dell’occupazione, 47 ss.

Garofalo D. (1999), *La riforma degli incentivi all’occupazione*, in *DPL*, 2877 ss.

Garofalo D. (2000a), *Costo del lavoro e nuova occupazione: il quadro normativo*, in *Fin. 2000*, 5, 209 ss.

Garofalo D. (2000b), *Costo del lavoro e nuova occupazione: il quadro normativo*, in *Fin. 2000*, 6, 288 ss.

Garofalo D. (2001), *Lavoro a tempo ridotto e incentivi*, in Carinci F.(a cura di), *Orario di Lavoro legge e contrattazione collettiva*, Ipsoa, Milano, 195 ss.

Garofalo D. (2004a), *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L’occupabilità*, Cacucci, Bari.

Garofalo D. (2004b), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Dal collocamento al rapporto giuridico per il lavoro*, in Curzio (a cura di), *Lavoro e diritti*, Cacucci, Bari, 31 ss.

Garofalo D. (2004c), *L’accertamento della disoccupazione*, in Lagala (a cura di), *Part-time, disoccupazione e ammortizzatori sociali*, Giuffrè, Milano, 101 ss.

Garofalo D. (2004d), *Benefici contributivi e condizioni: la contribuzione agli Enti Bilaterali artigiani*, in *LG*, 12 ss.

Garofalo D. (2005a), *Federalismo e diritto “per il” lavoro*, Cacucci, Bari.

Garofalo D. (2005b), *Aiuti di Stato all'occupazione e contratto di inserimento: la advantaged/disadvantaged theory*, in *LG*, 9 ss.

Garofalo D. (2006a), *Il sistema di istruzione e formazione*, in Garofalo D. - Ricci M. (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 631 ss.

Garofalo D. (2006b), *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in *DRI*, 637 ss.

Garofalo D. (2007), *Le politiche per l'occupazione*, in Miscione - Garofalo D. (a cura di), *Il lavoro nella Finanziaria 2007 (l. 27 dicembre 2006, n. 296)*, Ipsoa, Milano, 25 ss.

Garofalo D. (2009a), *Welfare, promozione dell'occupazione e neoregionalismo*, in *RDSS*, 635 ss.

Garofalo D. (2009b), *Disabili (lavoro dei)*, in *Dig. Disc. Priv. Sez. Comm.*, Aggiornamento *****, IV, 759 ss.

Garofalo D. (2009c), *Il sostegno all'occupazione dei soggetti svantaggiati*, in *RDSS*, 39 ss.

Garofalo D. (2009d), *La nozione di svantaggio occupazionale*, in *DLM*, 569 ss.

Garofalo D. (2009e), *Contratto di inserimento (voce)*, in *Dig. Disc. Priv. Sez. Comm.*, Aggiornamento *****, IV, 150 ss.

Garofalo D. (2010), *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, in Carinci F. (diretta da), *Leggi e lavoro*, Ipsoa, Milano.

Garofalo D. (2011a), *Il fondo (di rotazione) per la formazione professionale: il procurato "nanismo finanziario" del sistema di formazione professionale*, in *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale*, Jovene, Napoli, III, 1203 ss.

Garofalo D. (2011b), *Le misure contro il lavoro sommerso*, in Miscione – Garofalo D. (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2010*, Ipsoa, Milano, 863 ss.

Garofalo D. (2012a), *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, in Persiani – Carinci F. (diretto da), *Trattato di diritto del Lavoro*, in Brollo (a cura di), *Il mercato del lavoro*, Cedam, Padova, VI, 544 ss.

Garofalo D. (2012b), *La cassa integrazione guadagni*, in M. MARAZZA (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione*, in Persiani – Carinci F. (diretto da), *Trattato di diritto del Lavoro*, in Broglio (a cura di), *Il mercato del lavoro*, Cedam, Padova, IV, tomo II, 2043 ss.

Garofalo D. (2012c), *Gli incentivi alle assunzioni*, in Carinci F. e Miscione (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, in *DPL*, suppl. n. 33, 186 ss.

Garofalo D. (2013a), *Del tirocinio (o apprendistato)*, in Cagnasso e Vallebona (a cura di), *“Dell’Impresa e del lavoro”*, in Gabrielli (diretto da), *Commentario al Codice Civile*, Torino, Utet, 373 ss.

Garofalo D. (2013b), *Il sistema pubblico di tutela della disoccupazione*, in Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, Bari, 437 ss.

Garofalo M.G. (1987), *Commento ad una riforma incompiuta: La legge 28 febbraio 1987, n. 56 sul collocamento*, in *RGL*, I, 4 ss.

Garofalo M.G. (1999), *Tecnica degli incentivi e promozione dell’occupazione*, in *RGL*, Suppl. n. 3, 71 ss.

Giannini M.S. (1949 - 1950), *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *RGL*, I, 1 ss.

Ghera (1969), *Collocamento ed autonomia privata*, Jovene, Napoli.

Ghera (1979a), *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in *Le sanzioni nella tutela del lavoro subordinato. Atti del VI Congresso nazionale di diritto del lavoro*, Alba 1 - 3 giugno 1978, Giuffrè, Milano, 10 ss.

Ghera (1979b), *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in *DLRI*, 305 ss.

Ghera (a cura di) (1998), *Occupazione e flessibilità*, Jovene, Napoli.

Ghera (2001), *Le c.d. clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*, in *DRI*, 133 ss.

Ghera – Garilli - Garofalo D. (2013), *Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino.

Ghezzi (a cura di) (2004), *Il lavoro tra progresso e mercificazione*, Ediesse, Roma.

Giubboni (2003), *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna.

Giubboni (2004), *Da Roma a Nizza. Libertà economiche e diritti sociali fondamentali nell'Unione Europea*, in *QDLRI*, 27, 9 ss.

Giubboni (2007), *La tutela del lavoratore in mobilità*, in Miscione (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: garanzie del reddito, estinzione e tutela dei diritti*, in Carinci F. (diretto da), *Diritto del lavoro, Commentario*, Utet, Torino, III, pp. 595 ss.

Giubileo (2013), *Le priorità dei servizi pubblici per l'impiego, l'opportunità dei privati e il modello di riferimento in Europa*, in *RDSS*, 595 ss.

Giuffrida (2007), *La «valenza» del Durc nelle procedure ad evidenza pubblica. Valutazione discrezionale della stazione appaltante*, in *Foro Amm. - TAR*, 3360 ss.

Giugni (2010), *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari.

Gnes – Chiti (2011), *Cronache europee 2010*, in *RTDP*, 803 ss.

Golisano (2010), *Una prospettiva comparata sull'ostracismo anagrafico. La giurisprudenza e il lavoratore anziano*, in *RGL*, I, 281 ss.

Gragnoli – Perulli (a cura di) (2004), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova.

Greco (2006), *Riflessioni sul DURC e sul relativo procedimento*, in *RDSS*, 213 ss.

Guizzi (2002), *Politiche comunitarie (voce)*, in *ED, Agg.*, 844 ss.

Hemerijck A., Visser J. (2003), *Policy Learning in European Welfare States*, in eucenter.wisc.edu/OMC/.../hemerijckVisser2.pdf

Hepple (1982), *Esiste un diritto al lavoro?*, in *DLRI*, 647 ss.

Ichino (1994), *Estensione dell'obbligo di adesione ai fondi di sostegno al reddito*, in *DPL*, 3421 ss.

Ichino (1998a), *La fine del regime italiano di monopolio statale dei servizi di collocamento*, nota a CCGE 11 dicembre 1997, Job Centre II, causa C-55/96, in *RIDL*, II, 22 ss.

Ichino (1998b), *Il diritto del lavoro e i modelli economici*, in *LD*, 309 ss.

Ichino (2012), *La riforma dei licenziamenti e i diritti fondamentali dei lavoratori*, in www.pietroichino.it.

Ichino – Sartori (2012), *I servizi per l'impiego. Il sistema di avviamento*, in M. Persiani – F. Carinci (diretto da), *Trattato di diritto del Lavoro*, in Brollo (a cura di), *Il mercato del lavoro*, Cedam, Padova, VI, 66 ss.

Italia Lavoro S.p.A. (2013), *Quali servizi per il lavoro?, documento di supporto al progetto PON – Governance regionale e sviluppo dei servizi per il lavoro*, in www.italialavoro.it

Italia Lavoro (2013b), *Approfondimento sui Masterplan Regionali e gli standard relativi ai Servizi per il lavoro*, in www.italialavoro.it

Jacobsson (2004), *Between Deliberation and Discipline: Soft Governance in EU Employment Policy* in U Mörth (ed.) *Soft Law and Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar.

Kenner (1999), *Il Capitolo sull'Occupazione del Trattato di Amsterdam e le politiche della terza via: quali prospettive per la soft law?*, in *DRI*, 4, 415 ss.

Laforgia (2012), *Il lavoro dignitoso, il lavoro decente e il lavoro purchessia*, in *LG*, 129 ss.

Lai (2008), *La sicurezza del lavoro tra Testo Unico e disposizioni immediatamente precettive*, in *DRI*, 385 ss.

La Macchia (2000), *La pretesa al lavoro*, Giappichelli, Torino.

Lambertucci (2004), *La disciplina delle promozione dell'occupazione dopo il d.lgs. n. 276 del 2003*, in *Scritti in memoria di Salvatore Hernandez*, in *DL*, 1150 ss.

Lamonaca (2010), *Il lavoro penitenziario tra qualificazione giuridica e tutela processuale*, in *LPO*, 824 ss.

Lassandari (1997), *Tecniche di tutela e soggetti deboli nel mercato del lavoro*, in *RGL*, I, 335 ss.

Lassandari (2012), *Le forme di sussidiarietà e l'ordinamento del lavoro*, in *LD*, 479 ss.

Limena (2012), *Assunzione dei disabili: rafforzamento delle norme*, in Carinci F. e Miscione (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, in *DPL*, suppl. n. 33, 145 ss.

Lindbeck - Snower (1988), *The insider - outsiders theory. Theory of employment and unemployment*, Cambridge, Mass., Mit Press.

Lippolis (2013), *Rilascio del DURC regolare in presenza di pendenze contributive*, in *La circolare di lavoro e previdenza*, n. 43, 10 ss.

Liso (1992), *La gestione del mercato del lavoro: un primo commento alla l. n. 223 del 1991*, in *Lav. inf.*, 1992, suppl. n. 12.

Liso (2002), *Collocamento e agenzie private*, in *DLRI*, 591 ss.

Liso (2004a), *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in De Luca Tamajo, Rusciano, Zoppoli L. (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 365 ss.

Liso (2004b), *La tutela per la mancanza di lavoro tra vecchi e nuovi ammortizzatori sociali*, in Lagala (a cura di), *Part - time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali*, Giuffrè, Milano, 15 ss.

Liso (2006), *I servizi all'impiego*, in Garofalo D. - Ricci M., *Percorsi di diritto del lavoro*, Bari, Cacucci, 591 e ss.

Liso (2008), *La recente giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di stato di disoccupazione*, in *DRI*, 330 ss.

Liso (2009), *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in Curzio (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari, Cacucci, 31 ss.

Lo Faro (1998), *La Corte di giustizia e i suoi interlocutori giudiziari nell'ordinamento giuslavoristico italiano*, in *LD*, 621 ss.

Lo Faro - Andronico (2005), *Metodo aperto di coordinamento e diritti fondamentali - Strumenti complementari o grammatiche differenti?*, in *DLRI*, 513 ss.

Loi (2008), *Gli ammortizzatori sociali*, in Magnani – Pandolfo – Varesi (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, Giappichelli, Giappichelli, Torino, 219 ss.

Lombardi (2000), voce *Doveri pubblici (diritto costituzionale)*, in *E.D.*, Aggiornamento, 357 ss.

Luciani (2000), *Diritti sociali e integrazione europea*, in *PD*, 367 ss.

Luciani M. (2010), *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *ADL*, 628 ss.

Luciani V. (2010), *La clausola sociale di equo trattamento nell'art. 36*, in *DLM*, 914 ss.

Magnani – Pandolfo - Varesi (a cura di) (2008), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, Giappichelli, Torino.

Magnani - Varesi (a cura di) (2005), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Giappichelli, Torino.

Maillet - Velo (1996), *L'Europa a geometria variabile. Transizione verso l'integrazione*, L'Harmattan – Italia.

Mancini (1975), *Commento all'art. 4*, in Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma, Zanichelli - Il Foro Italiano, 199 ss.

Mancini (1988), *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità Europee*, in Aa.Vv., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 26 ss.

Mancini (1995), *Regole giuridiche e relazioni sindacali nell'Unione Europea*, in Aa.Vv., *Protocollo sociale di Maastricht: realtà e prospettive*, in *NGL*, suppl. n. 12, 31 ss.

Mandrone - Marocco (2012), *La variante italiana della flessibilità*, Research paper, n. 1, Isfol, Roma.

Marasca (2013), *La Corte di giustizia bocchia l'Italia: verso i disabili un «irragionevole» trattamento sul luogo di lavoro*, nota a CGCE, IV sez., 4 luglio 2013, C-312/11, in *RDSS*, 623 ss.

Marazza (2012), *L'art. 18, nuovo testo, dello Statuto dei lavoratori*, in *ADL*, 612 ss.

Maresca (2013), *Il contratto collettivo nazionale di categoria dopo il Protocollo d'intesa 31 maggio 2013*, in *RIDL*, I, 707 ss.

Marimpietri (1999), *Lavoro e solidarietà sociale*, Giappichelli, Torino.

Marocco (2008), *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il patto di servizio*, in *DLRI*, 539 ss.

Marocco (2013), *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, n. 192.

Martinico (2009), *L'impatto del metodo aperto di coordinamento sulla «forma di unione»*, in *Dir. pubbl.*, 625 ss.

Massi (2013a), *Assunzioni di personale: agevolazioni*, in *DPL*, inserto al n. 45.

Massi (2013b), *Incentivi alle assunzioni dopo la Legge Fornero*, in *DPL*, inserto al n. 7.

Massi (2013c), *Assunzione dei lavoratori licenziati dalle piccole aziende: problemi e prospettive*, in *DPL*, n. 16.

Massi (2013d). *Le agevolazioni per le assunzioni dei lavoratori in ASpl*, in *La circolare di lavoro e previdenza*, n. 30, 9 ss.

Massi (2013e), *Indennità ASpl: erogazione in un'unica soluzione*, in *DPL*, 1843 ss.

Massi (2013f), *Le assunzioni incentivate dei lavoratori licenziati*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, 22 ss.

Massi (2013g), *L'incentivo per le assunzioni dei giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni*, in *dplmodena*

Mattarolo (2011), *Art. 7: modifiche alla disciplina dell'orario di lavoro*, in Miscione – Garofalo D. (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2010*, Ipsoa, Milano, 607 ss.

Mazzoni (1979), *L'iniziativa economica e il diritto «al lavoro»*, in *Scritti Minori*, Milano, Giuffré, I, 195 ss.

Meliado (1996), *Concorrenza e politiche sociali*, in Baylos A.- Caruso B.- D'Antona M.- Sciarra S. (a cura di), *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Monduzzi, Bologna, 281 ss.

Micco (1966), *Lavoro ed utilità sociale nella Costituzione*, Torino, Giappichelli.

Miolo (a cura di) (2001), *La riforma dei Servizi per l'impiego: lo stato di attuazione nelle regioni del Nord Ovest*, in www.fondazioneresselli.it

Miscione – Garofalo D. (a cura di) (2011), *Il Collegato Lavoro 2010*, Ipsoa, Milano.

Miscione (1997), *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, in *DPL*, 2577 ss.

Miscione (2012), *Il diritto del lavoro nella “Riforma Monti-Fornero”, ma soprattutto art. 18*, in *LG*, 329 ss.

Montuschi (1997), *Appunti esegetici sulla riforma del collocamento*, in *LG*, 993 ss.;

Montuschi (2006), *Il contratto a termine e la liberazione negata*, in *DRI*, 109 ss.

Morrone (2007), *L'obbligo di recupero degli aiuti di Stato tra diritto comunitario e giudicato interno*, in *LG*, 1203 ss.

Mortati (1972), *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, in *Raccolta di scritti*, III, Milano, 141 ss., (già in *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione*, vol. IV, Tomo I, Roma, 1953, 75 ss.).

Muratorio (2013), *La semplificazione dell'apprendistato per agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro*, in *LG, Gli speciali*, "Pacchetto lavoro": *interventi urgenti per la promozione dell'occupazione*, 43 ss.

Napoli, Magnani e Balboni (a cura di) (2001), *Congedi parentali, formativi e tempi delle città*, *Commentario alla legge 8 marzo 2000, n. 53*, in *NLCC*, 1215 ss.

Natoli (1955), *Limiti costituzionali dell'iniziativa economica privata nei rapporti di lavoro*, Milano, Giuffrè.

Nogler (2004), *Art. 13. Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato*, in Pedrazzoli (coord.), *Il nuovo mercato del lavoro. d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, Bologna, 172 ss.

Nogler – Marinelli (2012), *La riforma del mercato del lavoro. Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Giappichelli, Torino

Olivelli (1981), *Il lavoro dei giovani*, Giuffrè, Milano.

Olivelli (2002), *Diritti sociali e «metodo di coordinamento aperto» in Europa*, in *ADL*, 313 ss.

Olivieri A. (2013a), *Condizionalità ed effettività nella l. n. 92/2012*, in Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, Bari, 647 ss.

Olivieri A. (2013b), *Principi generali concernenti gli incentivi alle assunzioni*, in Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, Bari, 717 ss.

Oliveri L. (2013), *Tirocini e PA, rapporto difficile*, in *Boll. adapt*, n. 38.

Orlandi (1995), *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, ESI, Napoli.

Papa (2008), *Obbligo di assunzione dei disabili e diritto di precedenza dei lavoratori licenziati collettivamente*, in *LG*, 1202 ss.

Pascucci (2012), *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012*, in *RDSS*, 460 ss.

Pascucci (2013), *L'evoluzione delle regole sui tirocini formativi e di orientamento: un'ipotesi di eterogeneità dei fini?*, in *DLRI*, 3 ss.

Pasquarella (2013), *Gli interventi di raccordo tra politiche attive e passive*, in Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, Bari, 639 ss.

Pedrazzoli (coord. da) (2004), *Il nuovo mercato del lavoro. d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, Bologna.

Pera (1998), *Il rispetto della contrattazione collettiva nelle concessioni di pubblici servizi*, in *GC*, I, 2423 ss.

Perego (2001), *Sulla contribuzione all'Inail per i neoassunti, dopo la finanziaria 2001*, in *RIDL*, I, 223 ss.

Peroni (2011), *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'Euro: considerazioni critiche*, in *Dir. Un. Eur.*, 971 ss.

Persiani (2002), *Devolution e diritto del lavoro*, in *ADL*, 26 ss.

Persiani (2011), *Osservazioni estemporanee sull'accordo interconfederale del 2011*, in *ADL*, 451 ss.

Persiani - Proia (a cura di) (2008), *La nuova disciplina del welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247*, Padova, Cedam.

Perulli (2012), *Il diritto del lavoro tra libertà e sicurezza*, in *RIDL*, I, 247 ss.

Pessi R. (2002), *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, in *ADL*, 75 ss.

Pezzini (2001), *La decisione sui diritti sociali*, Giuffrè, Milano.

Pinna (1998), *La disciplina degli aiuti di Stato nell'ordinamento comunitario: una sintesi*, in Bariatti (a cura di), *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Giuffrè, Milano 21 ss.

Pinto (2008), *Sanzioni promozionali ed indici di congruità nelle politiche di contrasto al lavoro irregolare*, in *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, pp. 933 ss.

Porelli (2013), *Pacchetto Lavoro e incentivo per l'assunzione di "under 30": indicazioni operative Inps*, in *Boll. Adapt*, n. 32.

Proia (2013), *I "cortocircuiti" tra flessibilità e rigidità nei modelli contrattuali di accesso al lavoro*, in *ADL*, 780 ss.

Prosperetti U. (1953), *Sul diritto al lavoro*, in *GI*, 177 ss.

Prosperetti U. (1964), *La posizione professionale del lavoratore subordinato*, Giuffrè, Milano.

Rausei (2013), *In Italia i tirocini nel caos normativo mentre l'Europa cerca regole unitarie*, in *Boll. adapt*, n. 39.

Renga (2005), *Proporzionalità, adeguatezza ed eguaglianza nella tutela sociale dei lavoratori*, in *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Cedam, Padova, II, 1459 ss.

Riccardi (1996), *Parità di trattamento e discriminazioni alla rovescia*, nota a CGCE 17 ottobre 1995, n. 450/93, Kalanke c. Glibmann, in *MGL*, 202 ss.

Ricci G. (1998), *Il controverso rapporto fra principi comunitari della concorrenza e normative nazionali del lavoro: il caso Job Centre II*, nota a CCGE 11 dicembre 1997, Job Centre II, causa C-55/96, in *DRI*, n. 2, 145 ss.

Ricci M. (2013), *Servizi per l'impiego: analisi e prospettive alla luce della l. n. 92/2012*, in Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, Bari, 623 ss.

Richard (1949), *Il «diritto al lavoro» come fenomeno giuridico*, in *RDL*, 54 ss.

Roberti (1997), *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Cedam, Padova.

Roccella (1997), *Il caso Job Centre II: sentenza sbagliata, risultato (quasi) giusto*, nota a CCGE 11 dicembre 1997, Job Centre II, causa C-55/96, in *RGL*, II, 33 ss.

Roccella (2007), *Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria*, in Aa.Vv., *Formazione e mercato del lavoro in Italia e in Europa*, Giuffrè, Milano, 5 ss.

Roccella – Treu (2012), *Diritto del Lavoro della Comunità Europea*, Cedam, Padova.

Romagnoli (1999), *Il diritto del secolo. E poi?*, in *DML*, 233 ss.

Romagnoli (2002), *Radici storiche e nuovi scenari del diritto del lavoro. Relazione*, in *Giornate di studio 2002 dell'Aidlass su "Interessi e tecniche nella disciplina del lavoro flessibile"*, Pesaro e Urbino 24 – 25 maggio 2002 (dattilo).

Rosati S.D. (a cura di) (2008), *Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007). Le politiche del lavoro in Italia nel quadro della Strategia europea per l'occupazione*, FSE, Roma.

Rosato (2003), *Stato di disoccupazione (art. 3)*, in Tiraboschi M. (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 271 ss.

Rosolen (2013), *La via italiana alla Youth Guarantee*, in *Boll. Adapt*, n. 18

Rosolen (2014), *Il futuro è nella "Rete". Riflessioni e proposte per l'implementazione della Garanzia Giovani in Italia*, in *WP ADAPT*, n. 146

Ruggiu (2004), *Politiche comunitarie del lavoro e «metodo di coordinamento aperto»: la gestione di una competenza controversa tra new governance e soft law*, in *Rass. dir. pubbl. europeo*, 1, 1 ss.

Rusciano - Zoppoli L. (1999), *Le norme costituzionali e i soggetti pubblici nelle politiche del lavoro*, in Rusciano - Zoppoli (a cura di), *Diritto del mercato del lavoro*, Esi, Napoli, 17 ss.

Salazar (1995), *Alcune riflessioni su un tema démodé il diritto al lavoro*, in *PD*, 3 ss.

Salazar (2000), *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino.

Santa Maria (2008), *Diritto commerciale europeo*, Giuffrè, Milano.

Scarponi (2003), *Gli enti bilaterali nel disegno di riforma e nuove questioni circa la funzione dei «sindacati comparativamente più rappresentativi»*, in *LD*, 223 e ss.

Sciarra (1999), *Parole vecchie e nuove: diritto del lavoro e occupazione*, in Aa.Va, *Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, Cacucci, Bari, 1151 ss.

Sciarra (2001), *Diritti sociali. Riflessioni sulla Carta europea dei diritti fondamentali*, in *ADL*, 391 ss.

Sciarra (2003), *La costituzionalizzazione dell'Europa Sociale. Diritti fondamentali e procedure di soft law*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, n. 24.

Sciarra (2011), *Uno sguardo oltre la FIAT. Aspetti nazionali e transnazionali nella contrattazione collettiva della crisi*, in *RIDL*, III, 169 ss.

Sgroi (2012), *Irrogazione di sanzioni pecuniarie da parte della Corte di giustizia allo Stato italiano per aiuti di Stato e inadempimento*, in *DRI*, 229 ss.

Silvagna (1999), *Il sindacato comparativamente più rappresentativo*, in *DRI*, 211 ss.

Sirchia (1963), *Lavoro (diritto al)*, voce, in *N.D.I.*, Utet, Torino, vol. IX, 524 ss.

Smuraglia (1958), *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Feltrinelli, Milano.

Solustri - Arrigo (1994), *Prime considerazioni sul "Libro Bianco"*, in *RGL*, I, 98 ss.

Spagnuolo (2010), *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 845 ss.

Spanò (2006), *Il nuovo reimpiego "assistito" per i lavoratori ultracinquantenni*, in *DRI*, 1206 ss.

Spattini (2006), *La relazione annuale sui progressi nell'attuazione della strategia di Lisbona*, in *DRI*, 571 ss.

Spattini (2012), *Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi: un confronto comparato*, in *DRI*, 670 ss.

Speziale (2012), *La riforma del licenziamento individuale tra diritto ed economia*, in *RIDL*, 2012, I, 521 ss.

Squeglia (2013), *I segnali di un rinnovato interesse sul contratto di solidarietà espansivo: le esperienze Ifoa ed Isola Verde erboristerie*, in *DRI*, 521 ss.

Strazzari (2006), *Tra soft e hard law: prime riflessioni in favore della giustiziabilità degli atti emanati nell'ambito del metodo aperto di coordinamento*, in Barbera (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano, 317 ss.

Tangorra (2011), *Lisbona, metodo aperto di coordinamento, Eu2020: dieci anni di indicatori sociali nell'Unione europea*, in *Riv. pol. soc.*, 1, 335 ss.

Tarello (1967), *Teorie ed ideologie del diritto sindacale*, Edizioni Comunità, Milano.

Tesauro (1995), *Diritto comunitario*, Cedam, Padova.

Tiraboschi (2002), *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino.

Tiraboschi (a cura di) (2004), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano

Tiraboschi (a cura di) (2010), *Collegato Lavoro. Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Il Sole 24 ore, Milano.

Tiraboschi (2013), *Tirocini: la certificazione come soluzione rispetto alle troppe incertezze e ai tanti abusi*, in *DRI*, 543 ss.

Tizzano (1998), *Il Trattato di Amsterdam*, Padova, Cedam.

Toriello (2013), *Decreto del fare e DURC. Le novità in pillole*, in *Boll. Adapt*, n. 32.

Treu (1997), *Il ruolo della politica sociale europea*, in *DRI*, 3, 5 ss.

Treu (2000), *Il diritto del lavoro: realtà e possibilità*, in *ADL*, 467 ss.

Treu (2001a), *L'Europa Sociale: problemi e prospettive* in *DRI*, 307 ss.

Treu (2001b), *Le politiche del lavoro*, Il Mulino, Bologna.

Treu (2012), *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, n. 155.

Trojsi (1999), *Gli incentivi alle imprese per le assunzioni*, in Rusciano - Zoppoli L. (a cura di), *Diritto del mercato del lavoro*, ESI, Napoli, 95 ss.

Trojsi (2004), *Riforme costituzionali e competenze legislative sui servizi per l'impiego*, in De Luca Tamajo - Rusciano - Zoppoli L. (a cura di), *Mercato del lavoro: riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 419 ss.

Tros (2013), *La flexicurity in Europa può sopravvivere a una doppia crisi?*, in *DRI*, 377 ss.

Trubek D.M. - Trubek L.G. (2005), *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the role of the Open Method of Coordination*, in *European Law Journal*, 357 ss.

Trubek D.M. - Cottrell P. - Nance M. (2005), "Soft Law," "Hard Law," and European Integration: Toward a Theory of Hybridity, in *University of Wisconsin Legal Studies Research Paper No 1022* (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=855447###).

Tufano (2012), *Il ruolo della Commissione nella governance europea: quali prospettive?*, in *Dir. un. eu.*, 133 ss.

Tullini (2003), *La riforma dei servizi pubblici per l'impiego*, in Ferraro G., (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale. Itinerari giuridici e socioeconomici su Regioni e autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 373 ss.

Tursi (2013), *Il nuovo articolo 18 post-riforma Fornero alla prima prova giudiziaria: una norma di applicazione impossibile?*, nota a Trib. Bologna (ord.) 15 ottobre 2012, in *DRI*, 1133 ss.

Tuttobene (2013), *Tirocini nelle imprese multilocalizzate: un passo avanti e due indietro*, in *Boll. adapt*, 7 gennaio.

Vallebona (2009), *Recupero delle riduzioni contributive sui c.f.l. incompatibili con l'ordinamento comunitario: la prescrizione*, nota a Corte Cost. 30 aprile 2009, n. 125, in *MGL*, 714 ss.

Varesi (1987a), *Le agenzie del lavoro: le esperienze territoriali*, in AA.VV., *Collocamento e mercato del lavoro*, *QDLRI*, 75 ss.,

Varesi (1987b), *Le agenzie per l'impiego (artt. 24 – 29)*, in Treu – Liso – Napoli (a cura di), *Commento alla legge 28.2.1987, n. 56 (Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro)*, in *NLCC*, 719 ss..

Varesi (1998), *La nuova disciplina del mercato del lavoro: riordino dell'intervento pubblico e ruolo dei privati*, in *DRI*, n. 2, 135 ss.

Varesi (2008), *Riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego*, in Magnani, Varesi, *Riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego*, in Magnani, Pandolfo, Varesi (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, Giappichelli, Torino, 251 ss.

Varesi (2012), *Una legge tra ambizioni dichiarate e mete raggiunte*, in <http://mag.workcoffee.it/?p=672>.

Varesi (2013), *“I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego”* Relazione. Convegno Università degli Studi di Urbino -“*Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego dopo la legge n. 92/2012*”, 10/5/2013.

Velluti (2005), *La costituzionalizzazione di nuove forme di Eu governance - La strategia europea per l'occupazione e la sua implementazione tramite il metodo di coordinamento aperto*, in *RGL*, I, 431 ss.

Veneziani (1993), *La flessibilità del lavoro ed i suoi antidoti. Un'analisi comparata*, in *DLRI*, 2, 235 ss.

Verbaro (2013), *Servizi per il lavoro e youth guarantee: quale intervento pubblico?*, in *Boll. Adapt* n. 30.

Vergari (1999), *Collocamento e procedure: vecchie eredità e nuove prospettive*, in Carinci F., De Luca Tamajo, Tosi, Treu (a cura di), *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, in *QDLRI*, n. 22, 51 ss.

Vergari (2008), *La certificazione della regolarità retributiva: un nuovo strumento per il datore di lavoro*, in *DRI*, 357 ss.

Vergari (2013), *Linee guida sui tirocini e prospettive di riforma*, in *DLRI*, 443 ss.

Vimercati (2013), *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze: strategie, soggetti e funzioni*, in Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, Bari, 679 ss.

Viscomi, *Intervento alla Tavola rotonda "I nuovi servizi per l'impiego"*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Riforme del mercato del lavoro pubblico e privato*, Pesaro e Urbino, Quaderni di Flaminia, 113 ss.

Viscomi (2007), *Servizi per l'impiego: i «patti di servizio»*, in *DLM*, 63 ss.

Voza (2012), *Le oscillazioni del pendolo: flessibilità e rigidità nell'accesso al lavoro subordinato dopo la legge Fornero*, in *RGL*, I, 663 ss.

Wellens K.C. - Borchartd B.M. (1989), *Soft Law in European Community Law*, in *ELR*, 267 ss.

Zilio Grandi – Sferrazza (2013), *"Pacchetto lavoro" e assenza di contenuti previdenziali*, in *LG, Gli speciali*, *"Pacchetto lavoro": interventi urgenti per la promozione dell'occupazione*, 27 ss.

Zoppoli L. (2012), *La flexicurity dell'Unione Europea: contenuti e implicazioni della riforma del mercato de lavoro in Italia*, in *WP CSDLE*, It, n. 142/2012.