



CENTRE FOR THE STUDY OF
EUROPEAN LABOUR LAW
"MASSIMO D'ANTONA"

Working Papers

Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 283/2015

© Sebastiano Bruno Caruso – Marco Cuttone 2015
Dipartimento di Giurisprudenza – Università di Catania
bcaruso@lex.unict.it - mcuttone@lex.unict.it

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



Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni^α

Sebastiano Bruno Caruso - Marco Cuttone
Università di Catania

1. Dal rapporto al mercato: cosa cambia con il Jobs Act, alcune valutazioni introduttive.	3
2. Condizionalità, responsabilità e politiche attive del lavoro.....	10
3. “Stato manager” e impresa sociale nel “quasi mercato” dei servizi pubblici per l’impiego.	15
4. Il contratto di ricollocazione come sineddoche: contratto di partnership e diritto della regolazione.	22
5. Percorsi tortuosi del contratto di ricollocazione in Italia.	25
5.1. ...dalla legge di stabilità del 2014 all’approvazione dell’ “assegno di ricollocazione” nel Jobs Act.....	25
5.1.1. Profili organizzativi: presupposta managerialità dei Centri per l’Impiego e riflessi sugli attori coinvolti.	30

^α Il presente lavoro è destinato a esser pubblicato all’interno del n.1/2016 della rivista *Diritto delle Relazioni Industriali*, oltre che all’interno del L. Calcaterra (a cura di), *La somministrazione di lavoro. Problemi e prospettive tra diritto nazionale e diritto dell’Unione europea dopo il d.lgs. 81/2015*, GIUFFRÈ, 2016

Il presente lavoro è interamente frutto di riflessione comune. Tuttavia la stesura dei §§ 1, 2, 3, 4, 7 è da riferirsi a Bruno Caruso, mentre la stesura dei §§ 5, 5.1., 5.1.1., 5.1.2., 6, 6.1., 6.2., è da riferirsi a Marco Cuttone.

Questo saggio è dedicato al direttore generale del dipartimento lavoro della Regione siciliana dott.ssa Annarosa Corsello, a tutti i dirigenti e ai funzionari siciliani della amministrazione centrale e periferica che con entusiasmo, disponibilità, abnegazione e competenza hanno collaborato nel delicato e impegnativo compito di riorganizzare l’amministrazione del lavoro regionale; a dimostrazione che la Sicilia è un patrimonio di gemme che va solo riscoperto e valorizzato BC.

5.1.2 Profili soggettivi: interconnessioni tra gli attori, servizi e forme di condizionalità.....	33
6. Stato e regioni nelle politiche attive. Neo centralismo e sperimentazioni regionali del contratto di ricollocazione.	37
6.1. Declinazioni regionali del contratto di ricollocazione: dal modello "Dote Lavoro" Lombardo.	42
6.2. ...al "contratto di ricollocazione" in Sicilia.....	45
7. Conclusioni. Le potenzialità del contratto di ricollocazione in sei punti.	50

1. Dal rapporto al mercato: cosa cambia con il Jobs Act, alcune valutazioni introduttive.

L'aspirazione del Jobs Act¹ nei confronti del diritto del lavoro italiano non è de-regolativa ma ambisce alla ri-regolazione. E non si tratta di una ri-regolazione tramite cacciavite, di un aggiornamento manutentivo; mira a un riassetto profondo di principi, tecniche, strumenti e *devices*: alla fine il risultato è un nuovo apparato di regole, che detta e pretende una nuova narrazione del diritto del lavoro, un nuovo paradigma. Con il pregresso tentativo, noto come riforma Biagi, la differenza è evidente². Nel caso della legge Biagi, si trattò di un intervento ispirato a una visione dualistica di rapporto e mercato; ciò malgrado le intenzioni del suo padre putativo e in ragione di vincoli politici generali (le riforme strutturali c.d. di destra è destino che le faccia la sinistra, la storia recente insegna). Nel 2003 si rinunciò alla riforma del diritto del lavoro *core* (il rapporto di lavoro subordinato: *l'indoor*) e ci si concentrò sull'esterno (il mercato: *l'outdoor*), accedendo a una sorta di separatezza e non di osmosi regolativa: indenne il rapporto di lavoro standard, ma somministrazione, collaborazione a progetto, lavoro a chiamata, occasionale e altre forme contrattuali d'accesso, sfiorando appena le regole processuali con il collegato lavoro (pessima e irrilevante messa a punto) e introducendo un'esperienza, alla fine, più utile di quanto fosse stata inizialmente ritenuta: la certificazione contrattuale; dando, infine, positiva concretezza, per la prima volta, in Italia, all'apertura al mercato privato della gestione dei servizi e/o attività per il lavoro (il mix pubblico privato)³.

Con il Jobs Act si cambia radicalmente di passo: Adalberto Perulli⁴ ci dice di un cambio di paradigma nel segno della *flexicurity* reale

¹ Quando si parla di Jobs Act occorre tener presente la struttura complessiva della disciplina contenuta nella legge delega n. 183/2014, e i successivi decreti legislativi attuativi, d.lgs. n. 22/2015 (ammortizzatori sociali in costanza di disoccupazione), d.lgs. n. 23/2015 (contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti); d.lgs. n. 148/2015 (decreto sugli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto); d.lgs. n. 150/2015 (servizi per il lavoro e politiche attive); d.lgs. n. 149/2015 (istitutivo dell'agenzia ispettiva unica del lavoro).

² La riforma Fornero è una sorta di preludio solitario del Jobs Act, un sonoro tuono isolato ma che annuncia il sommovimento: se non un intervento con cacciavite, certo con una robusta chiave inglese.

³ Si rinvia all'analisi condotta in G. CANAVESI, *La ricollocazione secondo il Jobs act: dall'attività al contratto?*, in *RDSS*, 2015, n.3, 551.

⁴ A. PERULLI, *La disciplina del licenziamento individuale nel contratto a tutele crescenti. Profili critici*, in *RIDL*, 2015, n.3; A. PERULLI, *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi: un mutamento di "paradigma" per il diritto del lavoro?*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Contratto a tutele crescenti e Naspi*, Giappichelli, Torino, 2015, 9.

(interventi finalmente sincronici e simultanei su rapporto e mercato secondo uno dei postulati canonici della strategia europea per come teorizzata originariamente⁵ ma con uno sbilanciamento, secondo l'autore, sulla componente *flex* della crisi, a tutto scapito della *security*; al punto che, con il Jobs Act, il modello europeo⁶ sarebbe solo formalmente attuato con effetti, invece, di sostanziale spostamento dell'asse regolazione nel senso del ripristino del potere unilaterale dell'imprenditore (più de-regolazione che ri-regolazione: la triade perversa licenziamento, mansioni, controlli). Ciò anche in ragione dei flebili interventi sulla tutela nel mercato (poche risorse e scarsa universalizzazione delle misure).

Sul versante del rapporto, con riguardo al contratto a tutele crescenti, istituto perno del cambiamento, si è detto⁷; si poteva fare meglio, se non di più, nel senso del rafforzamento del contratto psicologico; ma esistono margini per una interpretazione, se non conservativa del vecchio ordine, adattiva al nuovo contesto di trasformazione dell'impresa e del lavoro.

In ogni caso dovrebbe sempre più valere, nella cultura giuslavoristica corrente, un approccio di riformismo pragmatico: le riforme vanno misurate anche in ragione dell'impatto e gli effetti che

⁵ Le prime definizioni del modello sono rinvenibili in R. ROGOWSKY, T. WILTHAGEN, *Reflexive Labour Law*, in *Kluwer*, Deventer, 1994; per una ricostruzione più completa si rimanda a T. WILTHAGEN, *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?*, WZB, Berlin, 1998.

⁶ Le istituzioni comunitarie hanno fatto proprio il fecondo dibattito sul futuro del diritto del lavoro a fronte dei grandi cambiamenti che stanno scuotendo il mondo della produzione e del lavoro (globalizzazione, crisi dello Stato Nazione, accelerazione esponenziale della innovazione tecnologica e dei suoi effetti: si rinvia a E. BRYNJOLFSSON, A. MCAFEE, *The Second Machine Age*, Norhon & C. New York London, 2015). Dai documenti comunitari emerge come il modello di flexicurity, implementato nella Strategia Europea per l'Occupazione, e recentemente fatto proprio da "Europa 2020", presuppone la revisione dei modelli di tutela nel contratto, propugnando di contro l'edificazione di una sicurezza occupazionale per mezzo di sistemi universali di protezione sociale, ed efficienti politiche attive del lavoro (*Active Labour Market Policies - ALMP*), in tal senso si rimanda a COMMISSIONE EUROPEA, *Partnership for a New Organization of work, Green Paper*, COM (97) 126 def. del 16 aprile 1997. Sulla scorta della documentazione comunitaria emerge come la transizione da un modello di tutela nel rapporto (c.d. *jobs protection*) a un modello di tutela nel mercato (c.d. *flexicurity* nella sua variante specifica dell' *employment security*), rappresenti l'obiettivo cardine delle politiche occupazionali europee; per un approfondimento dei documenti sul tema si rimanda a COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Verde, Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, COM (2006) 708 def. , Bruxelles 22 novembre 2006, e al *Dossier Dal Libro Verde sulla Modernizzazione del Diritto del Lavoro alla Comunicazione sulla Flexicurity*, (a cura di) C. MASSIMIANI n. 9/2007, <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier.htm>.

⁷ Sia consentito rinviare a B. CARUSO, *Il contratto a tutele crescenti tra politica e diritto: variazioni sul tema*, in W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT vol. n. 265/2015, C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", di prossima pubblicazione in *Scritti in onore di R. De Luca Tamajo*.

producono almeno nel medio termine, senza però lasciare spazio alla nevrosi dello 0,1 % di incremento o di decremento di quel o di quell'altro indicatore economico. Che il Jobs Act preluda e prepari una intera generazione di giovani lavoratori, potenzialmente licenziabili per mero capriccio o per il venir meno degli incentivi della legge di stabilità⁸, dopo essere stati assunti e magari formati, è teorema tutto da dimostrare; sarebbe una prassi che pare sinceramente lontana dal concreto operare delle imprese inserite in un mercato altamente competitivo dove molto ormai si gioca sulla conoscenza e la qualità e l'investimento sulla risorsa umana.

Sull'altro versante, le riforme del mercato del lavoro, il giudizio va articolato e riferito ai singoli pezzi.

Al netto dagli interventi sulla razionalizzazione del sistema degli ammortizzatori con una importante anche se ancora insufficiente curvatura verso la universalizzazione⁹, l'analisi di questo saggio si concentra sulle politiche attive e su un loro specifico segmento: il contratto di ricollocazione. Senza trascurare, ma tenendo sullo sfondo, quel che dovrebbe essere oggetto di una indagine specifica: il cambiamento del profilo istituzionale e strutturale per eccellenza; vale a dire, la riorganizzazione (allo stato promessa e disegnata dalla riforma)¹⁰ dei servizi per l'impiego che è, davvero, in Italia, una grande riforma economico-sociale, madre di tutte le sfide affrontate dal Jobs Act, fortemente indotta dalle istituzioni europee e presupposto fattuale e organizzativo del funzionamento dello stesso contratto di ricollocazione.

Detto questo, l'istituto che più simboleggia il *change* – e che enfatizza il segmento *security* della crisi linguistica – è, appunto, il contratto di ricollocazione¹¹ a un tempo simbolo di una filosofia innovativa

⁸ Si fa riferimento all'esonero contributivo triennale, previsto a favore degli imprenditori, per le assunzioni effettuate entro il 31.12.2015 introdotto dalla l. n. 190/2014, art. unico, comma 118ss, allo scopo di promuovere forme di occupazione stabile.

⁹ Le politiche passive che sempre più dovrebbero essere integrate, anche gestionalmente, con le politiche attive: obiettivo istituzionalmente e costituzionalmente difficilmente perseguibile. Per i primi commenti sulla pretesa universalizzazione degli ammortizzatori sociali di disoccupazione si rimanda a G. ORLANDINI, *La via italiana alla flexicurity: la riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, in *Questione Giustizia*, 2015, n.3; D. MESITI, *le nuove prestazioni previdenziali in caso di disoccupazione involontaria e il contratto di ricollocazione*, in *LG*, 2015, n.4; M. MISCIONE, *Jobs Act: il decreto delegato sulle indennità di disoccupazione e la ricollocazione dei disoccupati*, in *Quotidiano Giuridico.it*, 2015.

¹⁰ Si rimanda, per un approfondimento degli aspetti connessi al contenuto integrale del d.lgs. n. 150/2015.

¹¹ Si rinvia al portale sul contratto di ricollocazione curato da PIETRO ICHINO, consultabile in <http://www.pietroichino.it/?p=29934>. Per un esame della letteratura più recente in materia si rimanda a A. ALAIMO, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro, Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, in *W.P. CSDLE "Massimo*

di organizzazione e azione delle istituzioni del mercato del lavoro (per le cose che si diranno), ma anche concreto e innovatore strumento di politica attiva, sull'esempio delle migliori prassi nazionali¹², in grado di operare come catalizzatore di tutte le altre misure di politica attiva introdotte (in primo luogo la riqualificazione della formazione mirata); ma anche possibile occasione e viatico della trasformazione organizzativa e del *modus operandi* (anche culturale) degli operatori dei servizi pubblici per l'impiego e del modello misto pubblico privato¹³.

Il contratto di ricollocazione¹⁴ – e la tecnica/principio di condizionalità al quale si ispira – introduce nell'ordinamento italiano, non soltanto il principio dell'attivazione individuale (già presente all'interno del d.lgs. n. 181/2000) ma una complessa attività scandita da momenti formali di accompagnamento e responsabilizzazione del soggetto; attua il principio costituzionale di responsabilità sociale e individuale (il dovere oltre il diritto), ma all'interno della rete protettiva pubblico-privata, che è principio trasversale trascurato dalla cultura giuslavoristica, ma di rinnovata attualità¹⁵.

D'Antona.IT, 2015, vol. 249; F.V. PONTE, *Politiche attive del lavoro e contratto di ricollocazione: riflessioni sulla legge di stabilità del 2014*, in *DML*, 2013; L. VALENTE, *Jobs act e contratto di ricollocazione*, in *MGL*, 2014, n.12; P. ICHINO, *Che cos'è il contratto di ricollocazione e come funziona?*, in *GLav*, 2014, n. 4. G. CANAVESI, *La ricollocazione secondo il Jobs act: dall'attività al contratto? op. cit.*

¹² Per un'ampia trattazione che abbraccia alcuni esperimenti condotti all'interno dei Paesi Europei (tra gli altri Francia, Olanda, Germania, Regno Unito e Svezia) si rimanda a W. EICHHORST, O. KAUFMANN, O. KONLE, R. SEIDL, *Bringing the Jobless into work? Experiences with the Activation schemes in Europe and in the US*, Springer Verlag, Berlin – Heidelberg, 2008. Per approfondimenti più datati sui modelli teorici poi assunti a base delle *best practices* nazionali si rimanda ai contributi storici di O. KONLE, R. SEIDL, *New Delivery Forms of Employment Services in Germany: A Mixed Public-Private Model?*, E. SOL W.WERSTERVELD (a cura di), *Contractualism and Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, 2005; R.KONLE – SEIDL, U. WALWEI, *Job Placement Regimes in Europe: Trends and Impacts of Changes*, in *IABTopics*, 2001, n. 46.

¹³ Per capire la valenza antropologica e culturale, oltre che sociale, del *modus operandi* dei centri per l'impiego e degli operatori in rapporto con il dramma del disoccupato in carne e ossa, si rinvia alle bellissime pagine di Sennet sulla collaborazione non direttiva, analizzata nel rapporto tra il funzionario dell'ufficio di collocamento e il disoccupato in una indistinta provincia americana, R. SENNET, *Insieme. Rituali, piaceri, politiche della collaborazione*, Feltrinelli, Milano, 2012, 244 ss.

¹⁴ Anticipato da proficue esperienze regionali, in primo luogo la dote unica lavoro lombarda; per l'analisi dettagliata del modello regionale lombardo, e per la relativa bibliografia si rimanda § 5.

¹⁵ Sia consentito il rinvio a B. CARUSO, *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea. Il caso italiano*, in B. CARUSO, G. FONTANA, (a cura di), *Lavoro e diritti nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, il Mulino, Bologna, 2015.

L'assunto teorico da cui partire è che il mercato del lavoro non è un mercato come gli altri¹⁶, men che mai una astrazione e non solo per l'ovvia asseverazione che il lavoro non è una merce¹⁷.

Quando si studia il mercato del lavoro non si deve dimenticare che, in filigrana, si intravedono le file e le attese infinite presso uffici, pubblici e privati, dove oggi ci si reca proprio perché la speranza di non rimanere – oggi anche tutta la vita, o comunque per lungo tempo – disoccupati o inoccupati, è l'ultima a morire. È il disperato atto di fiducia della possibilità di risolvere il problema esistenziale per eccellenza (la realizzazione nel lavoro e non solo il diritto a un reddito); atto rivolto all'amministrazione pubblica e alla rete di operatori privati che con essa interagisce; e il tutto avviene in un luogo fisico (che, proprio perché destinato a gestire la sofferenza sociale, dovrebbe essere bello, accogliente e confortevole come avviene nell'Europa civile) dove il funzionario migliore è colui che, come scrive Sennet, senza lasciarlo intravedere, in maniera apparentemente oggettiva, si fa attraversare dal dramma di chi gli sta di fronte e vuole porvi rimedio (non solo consolando ma anche trovando una soluzione); in ciò magari avvalendosi (per ora il termine è volutamente a-tecnico) delle migliori agenzie private, imprese che, si presume, si lasciano attraversare, anch'esse, anche dalla socialità della funzione e non solo dalla distribuzione dei dividendi agli azionisti¹⁸.

Nel guardare ai centri per l'impiego si dovrebbe poter pensare non a una attività di tipo burocratico notarile, ma alla attuazione, nella prassi operativa, di tre norme costituzionali: l'art. 4, l'art. 54 e l'art. 117 lett. M della costituzione. Per questo come sottolinea anche l'attuale ministro¹⁹, la trasformazione dei centri per l'impiego non solo in erogatori di servizi ma in attuatori del diritto sociale per eccellenza (il diritto a un lavoro possibilmente scelto e adeguato ai propri progetti di vita) diventa asse strategico di ogni politica di tutela nel mercato del lavoro.

Tale centralità dei profili organizzativi delle strutture pubbliche è stata riconosciuta anche dalle istituzioni europee: di recente la Commissione Europea le ha in qualche modo esortate a divenire "agenzie per la gestione delle transizioni"²⁰.

¹⁶ Secondo la lucida descrizione di R. SOLOW, *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*, il Mulino, Bologna, 1994. Si v. pure A. GRANDORI, *10 Tesi sull'Impresa*, Il Mulino, Bologna, 2015.

¹⁷ M. GRANDI, "Il lavoro non è una merce": una formula da rimeditare, in *LD*, 1997, 557.

¹⁸ Si rinvia in generale a A. GRANDORI, *10 Tesi sull'Impresa*, op. cit.

¹⁹ Si rimanda all'intervento di Giuliano Poletti nel *Sole 24 ore* del 10 novembre 2015, G. POLETTI, *Più lavoro ai giovani se si rafforzano i centri per l'impiego*, in *Il Sole 24 ore*, 2015.

²⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Verso una ripresa fonte di occupazione*, COM (2012) 173, def. , del 18.4.2012, ove si legge: «While the main role currently is to address the need of the unemployed, employed services can play a more comprehensive role as lifelong service

Al centro del mercato del lavoro reale, nella fase di crisi occupazionale strutturale e non solo frizionale o congiunturale c'è, dunque, la persona in situazione di eclatante bisogno primario (la mancanza di lavoro e il pregiudizio che ne deriva al diritto al lavoro e alla dignità, pregiudizio crescente in proporzione al tempo di permanenza in tale status). È la persona, dunque, che si trova al centro del processo organizzato e promosso dalla legge, e attuato dalle amministrazioni a vari livelli scanditi nel nuovo assetto di sussidiarietà mista, verticale e orizzontale, realizzato dalla riforma²¹.

Occorre sempre tener questo sullo sfondo della analisi pur sempre tecnica degli istituti del mercato del lavoro: vale a dire della delicata filigrana organizzativa e amministrativa fatta di comportamenti concreti degli operatori e degli utenti, e non solo di procedure amministrative e di reciproci diritti e obblighi formali.

Un sistema che per essere ben compreso non deve trascurare la micro organizzazione vale a dire quell'insieme di comportamenti, formali e informali di autorganizzazione delle strutture e di interazione tra queste (anch'esse fatte di persone con specifico bagaglio di competenze) e il soggetto (il *policy taker*) che ha diritto a una prestazione efficiente e finalizzata a un risultato, e non a un adempimento notarile e burocratico²². Solo l'analisi a consuntivo dei processi reali di

providers, delivering services in skills, assessment, profiling, training delivery, individual career guidance and client counselling (workers and employers), matching people to job profiles, and offering services to employers, as well as catering, for the challenges of those furthest away from the labour market». Ma sin dall'elaborazione della SEO, le istituzioni comunitarie hanno sollecitato gli Stati membri a considerare i Servizi Pubblici per l'Impiego come "gli strateghi e i protagonisti della fase attuale", promuovendo l'adozione di "misure attive e metodologie preventive", per approfondimenti si rinvia alla Comunicazione della Commissione Europea, COMMISSIONE EUROPEA, *Modernizzare i servizi pubblici dell'impiego per sostenere la strategia europea dell'occupazione*, COM (1998) 641 def. 13.11.1998.

²¹ In tal senso si rinvia alle analisi condotte in M. FREEDLAND, P. CRAIG, C. JACQUESON, N. KOUNTOURIS, *Public Employment Services and European Law*, Oxford, 2007; M. FREEDLAND, N. KOUNTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, in *DLRI*, 2005, 557, oltre che al dibattito svoltosi in seno alla sociologia francese, C. GADÉA, D. TRANCARI, *Pratiques de formation continue et promotion au statut de cadre: un lien paradoxal*, in *Formation Emploi*, 2003, n.81, 99 ss.; S. HANCHANE, M. LAMBERT, *La variété des modes de formation: usages et enjeux*, *Formation Emploi*, 2003, n.81, 51 ss.; J. METZGER, *De l'importante des collectifs dans la formation en ligne*, in *Formation Emploi*, 2005, n.90, 5 ss. Per i risvolti sul diritto positivo italiano si rimanda all'analisi condotta nei §§ 5 e 6 del presente contributo.

²² Un attento studioso anche della prassi di funzionamento dei Servizi per l'Impiego descrive con puntualità e precisione tecnica l'insieme delle complesse attività affidate agli attori deputati. In tal senso si rimanda all'analisi presente in F. GIUBILEO, *Rapporto pubblico-privato nelle politiche del lavoro. Le priorità dei servizi pubblici per l'impiego, l'opportunità dei privati e il modello di riferimento in Europa*, in *RDSS*, 2013, 599, e nota n. 4 in cui: «Ad esempio nella fase di orientamento le principali attività sono: la compilazione e la revisione

cambiamento dei servizi per il lavoro, ci dirà, dunque, della reale riuscita della riforma; l'analisi giuridica sul cambiamento normativo e organizzativo è importante, ma ovviamente, da sola, non sufficiente a proporre sintesi e valutazioni finali; ciò anche in ragione della variabilità dei materiali che deriva pure dalla diversità territoriale e regionale dei modelli in atto²³, almeno sino al momento in cui la costituzione formale non sarà cambiata.

E tuttavia può dirsi, qui e ora, che con la riforma delle istituzioni del mercato del lavoro e relativi strumenti, l'ordinamento del lavoro italiano ha compiuto un passo decisivo verso l'adozione del modello europeo di *flexicurity*, avviandosi a superare la pregressa impostazione di estraneità all'attivazione, alla responsabilizzazione e alla tutela nel mercato, in ragione della preminenza e della enfasi, quasi esclusiva, posta su un sistema di tutela del singolo posto di lavoro.

In ciò immettendosi seriamente nel solco di un dibattito e di riforme sperimentate da almeno un ventennio nelle esperienze europee più avanzate²⁴.

Da qui l'esigenza di mettere subito al centro della riflessione il contratto di ricollocazione, istituto che, come si diceva, incorpora e simboleggia la nuova traccia di cambiamento. Ma prima alcune messe a punto teoriche.

del curriculum europeo, il bilancio delle competenze (consiste nella redazione di una scheda individuale, come prodotto di un percorso di analisi delle esperienze formative, professionali e sociali che consente di individuare le competenze e gli elementi valorizzabili del destinatario, con l'obiettivo di progettare un piano di sviluppo professionale per il raggiungimento di specifici obiettivi), lo scouting aziendale (prevede l'affiancamento e il supporto al destinatario nella definizione del piano di ricerca del lavoro e, in particolare: l'individuazione delle opportunità professionali; la valutazione delle proposte di lavoro; l'invio delle candidature; il contatto e/o la visita in azienda) e la simulazione di un colloquio».

²³ Il dato normativo in materia è vario ed eterogeneo. Sussiste una diversità tra sistemi come quello degli enti regionali e provinciali a statuto speciale (come la Regione Siciliana) ove i Centri per l'Impiego vengono gestiti dall'Ente Regionali, e sistemi regionali ordinari dove l'attribuzione delle competenze è stata attribuita al livello provinciale. Proprio per governare un modello così eterogeneo, il legislatore del Jobs Act ha di recente operato un accentramento delle competenze, che consentisse di salvaguardare le eterogeneità regionali. Per tale ragione è stato introdotto dal d.lgs. n. 150/2015 lo strumento delle "convenzioni" tra Stato e Regioni in materia di politiche attive del lavoro. Nel momento in cui si scrive, per quel che costa, sono state già stipulate quattro convenzioni regionali, con le regioni Emilia Romagna, Lombardia, Toscana e Veneto. Per un'analisi più approfondita si rimanda al § 6 del presente contributo.

²⁴ Per un'analisi approfondita si rimanda al contributo di A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Maggioli Editore, 2013.

2. Condizionalità, responsabilità e politiche attive del lavoro.

Il passaggio da un sistema di *job protection* a un modello di *flexicurity* richiede l'avvio di processi di riforma in grado di far trasmigrare, in sincronia, le tutele dal contratto al mercato di lavoro. Il dato di rilievo e di novità di questo passaggio è il carattere non passivo ma proattivo delle tutele apprestate nel mercato. Nella cultura sindacale e giuslavoristica corrente tutela e protezione – non a caso immaginate a ridosso del tipo sociale lavoro subordinato, e sussunte nella tecnica della norma inderogabile di legge o di contratto collettivo²⁵ – il lavoratore è soggetto passivo della tutela, che si attiva, soltanto, nella misura in cui agisce collettivamente o si rivolge al giudice per ottenere i diritti negati o violati²⁶.

Nel mercato le cose cambiano; se si prescinde dalle politiche passive (sostanziale erogazione di reddito o al massimo di servizi in forma di voucher), la tutela ispirata ai modelli di *workfare* implica un rapporto proattivo e dinamico tra struttura pubblica e/o privata che appresta la protezione e soggetto che la riceve; il soggetto è, dunque, tutelato attraverso erogazioni di servizi finali (la formazione come bene in sé ma anche come bene strumentale)²⁷ ma soprattutto strumentali all'ottenimento del bene finale (l'occupazione e il lavoro), e questi servizi vengono erogati alla condizione che, responsabilmente, decide di attivarsi.

In tale decisione di attivarsi, e nel modo in cui lo si fa, entra in gioco, dunque, la responsabilità (nel senso di rispondere innanzitutto a sé stesso) del soggetto destinatario della tutela; la tutela finale (il nuovo lavoro) dunque non è solo ricevuta ma anche, per così dire, "conquistata", ancorché all'interno della rete di protezione e promozione, pubblico-privata, apprestata dal sistema di servizi per il lavoro. È nel ruolo che si assegna alla struttura pubblico-privata di protezione e promozione, che si riscontra la differenziazione di modelli nazionali: da un canto, quelli più centrati su una responsabilizzazione spinta e atomistica del soggetto (con uno schema meccanico: proposta-rifiuto-sanzione) (condizionalità *hard*); dall'altro quelli, molto più complessi, di accompagnamento del soggetto a

²⁵ Si rinvia a G. FONTANA, *Inderogabilità, derogabilità e crisi dell'uguaglianza*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2015, n.276 di prossima pubblicazione negli *Scritti in onore di R. De Luca Tamajo*.

²⁶ D'obbligo il richiamo del saggio seminale di S. SIMITIS, *Il diritto del lavoro e la riscoperta dell'individuo*, DLRI, 1990, 12, 87 ss.

²⁷ B. CARUSO, *Occupabilità, Formazione, e Capability, nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in DLRI, 2007.

scelte comunque libere e accettate perché in linea con il proprio personale progetto (condizionalità *soft*)²⁸. Mentre il primo approccio può essere ricondotto al paradigma, per così dire, “ortodosso” (come fatto proprio dalle istituzioni comunitarie) di flexicurity, il secondo è debitore della teoria della giustizia sociale delle *capability* di A. Sen²⁹ che ha come vettore teorico, con riguardo al mercato del lavoro, l’approccio dei c.d. *Transitional Labour market*³⁰.

²⁸ Ovviamente non è soltanto questa la differenza “finalistica” e funzionale tra i vari modelli. La letteratura mette in luce, per esempio, un’altra grande differenza: i modelli che puntano all’obiettivo occupazionale immediato, quasi costi quel che costi, giusta la filosofia *work first*, e i modelli che invece puntano più alla riqualificazione, ri-orientamento e rivalorizzazione del capitale umano, incrementando una maggiore occupabilità strutturale del soggetto, in vista di chance occupazionali più stabili e durature: F. GIUBILEO, *Uno o più modelli di politiche del lavoro in Europa? I servizi al lavoro in Italia, Germania, Francia, Svezia e Regno Unito*, in *RDSS*, 2011, 759.

²⁹ Secondo la teorica di Sen, A. SEN, *The Idea of Justice*, Harvard University Press, 2009 (trad. it. *L’idea di giustizia*, Mondadori, Milano, 2010), lo sviluppo delle abilità personali e delle possibilità individuali è un elemento cruciale. In tal senso il lavoro dovrebbe essere organizzato in modo da sostenere strutturalmente le “capability” individuali dei lavoratori: la libertà sostanziale o le capacità centrali secondo le precisazioni teoriche di M. C. NUSSBAUM, *Creare capacità, Liberarsi dalla dittatura del Pil*, il Mulino, Bologna, 2012. Si rinvia pure agli interventi, molto interessanti, contenuti nel volume, *The Capability approach, Concepts, Measures and Application*, (a cura di) F. COMIM, M. QIZILBASH, S. ALKIRE, CUP, 2008; per una trasposizione nel diritto del lavoro della teoria dello sviluppo si rinvia a S. DEAKIN, A. SUPLOT, *Capacitas*, Hart, Oxford, 2009. La ricerca e il coinvolgimento in lavori e occupazioni idonee ai propri percorsi individuali, e alle proprie aspirazioni, dovrebbe essere una precondizione di un sistema di mercato del lavoro basato su questi parametri. Le politiche occupazionali non dovrebbero quindi tendere alla semplice liberazione dal bisogno, i beni primari (c.d. *freedom from want*: la libertà dal bisogno si concretizza nella libertà da dover combattere per i bisogni essenziali: condizioni di vita, esigenze alimentari, acqua, servizi sanitari) ma promuovere la libertà di azione (c.d. *freedom to act*) che rappresenta la libertà positiva di scegliere il proprio destino vitale e occupazionale, attraverso l’aumento delle *capabilities* e delle possibilità istituzionali, si rinvia F. LEROY, L. STRUYVEN, G. SCHMID, *Building Bridges, Shaping the future of public employment services towards 2020*, Bruxelles, 2014.

³⁰ G. SCHMID, K. SCHOMANN, *Managing Social Risks Through Transitional Labour Markets: Toward a European Social Model*, in *TLM.NET Working Papers*, Amsterdam: SISWO/Institute for the social sciences, 2004, n. 1. Secondo l’approccio di TLM, il mercato del lavoro non è solo un’istituzione economica che tende a ricercare un efficiente incontro tra domanda e offerta di lavoro (c.d. *allocation function*), e a ridurre la disoccupazione, ma anche un’istituzione sociale che promuove l’occupabilità degli individui, e li orienta nel governare la propria carriera durante gli eventi critici che si verificano nel corso della vita (c.d. *integration function*). Secondo la teoria elaborata da Schmid, l’assenza di adeguate protezioni per i lavoratori subordinati, la contestuale presenza di una maggiore possibilità di licenziare da parte delle imprese, e dunque l’accresciuto livello di insicurezza della forza lavoro, rendono necessaria l’elaborazione di nuovi meccanismi sociali istituzionalizzati in grado di accompagnare e sostenere i lavoratori durante l’intera vita lavorativa. In tal senso i *transitional labour markets* rappresentano degli strumenti idonei a evitare che il lavoratore, nel passaggio da transizione a un’altra, cada in uno stato di povertà, svaluti le proprie competenze professionali, e si avvii verso un percorso di esclusione progressiva dalla

In questa seconda lettura della condizionalità (*soft*) e della attivazione il soggetto deve, dunque, attivarsi ma non è lasciato solo: è coadiuvato e in qualche misura “promosso”, e non solo accompagnato, dalla rete di protezione pubblico-privata che ne cura la valorizzazione e l’affinamento della *capacitas* (nuove competenze, nuovi progetti, nuove destinazioni anche geografiche se foriere di nuovi stimoli ecc.). Le strutture di promozione agiscono come veicoli di *empowerment* e come agenzie di marketing individuale del soggetto protetto che deve dare però fondo alle proprie capacità anche in termini di volontà e responsabilità (merito)³¹ In questa diversa visione della protezione nel mercato, si

partecipazione attiva nella società. A differenza del modello di flexicurity, i TLM considerano le fasi di lavoro, e le fasi di non lavoro come condizioni non necessariamente in opposizione fra loro, valutandole piuttosto come dimensioni adiacenti all’interno delle differenti combinazioni e transizioni configurabili progressivamente all’interno del mercato del lavoro. I *transitional labour markets*, in altre parole, propugnano l’idea di un mercato del lavoro multidimensionale e dinamico che vada oltre le indicazioni teoriche contenute nella strategia europea per l’occupazione, e dunque nella traduzione pratica del modello di flexicurity. Il principale obiettivo del modello è la promozione delle abilità individuali di cittadini e imprese di modellare le loro carriere con le proprie forze e secondo le proprie visioni. I Servizi Pubblici per l’Impiego dovrebbero, in questa prospettiva, fornire tutti i supporti necessari al fine di consentire a ogni cittadino di raggiungere il proprio sviluppo personale e professionale, assicurando tutte le opportunità di investimento e formazione personale necessarie ad elevarne le competenze.

(³¹) Nella versione *hard* (in particolare nell’interpretazione fatta propria del modello di flexicurity da parte degli attori comunitari) gli Stati Membri hanno interpretato questi orientamenti predisponendo meccanismi coercitivi basati sul sistema di *carrot and stick* secondo il quale i trasferimenti monetari, e la partecipazione a iniziative di reintegrazione nel mercato del lavoro, sono subordinati a sempre più stringenti obbligazioni in capo ai destinatari. Si è progressivamente ribaltato lo schema per cui i *job seekers* ricevevano sussidi e servizi in virtù dello status di cittadini, (sul punto si rinvia a A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati, i Servizi per l’Impiego tra regolazione nazionale e comunitaria*, Giappichelli, 2009; J. HANDLER, *Social citizenship and Workfare, in the United States and Western Europe, from status to contract*, Relazione al BEIN 2011, Ginevra). In quasi tutti gli ordinamenti nazionali si è progressivamente affermato l’utilizzo di c.d. *clients contracts* quali strumenti di personalizzazione e individualizzazione delle politiche attive del lavoro. I *clients contracts* sono stati variamente denominati all’interno dei singoli contesti nazionali: nel Regno Unito è stato istituito il *jobseeker agreement*, cfr. M. FREEDLAND, D. KING, *Client Contractualism between the Employment Service and Jobseekers in the United Kingdom*, in E. SOL, W. WESTERVELD (a cura di), *Contractualism in Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, op. cit., 123, 130 ss. In Olanda si parla di *client contracting*, con riferimento alla contrattualizzazione dei rapporti tra i lavoratori in cerca di occupazione e le amministrazioni erogatrici dei servizi o delle prestazioni, cfr. M. WESTERVELD, K.FABER, *Client Contracting in Social Security in the Netherlands*, in E. SOL, W. WESTERVELD (a cura di), *Contractualism in Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, op. cit., 166-185. In Germania, il contratto tra il beneficiario della prestazione sociale e l’amministrazione competente viene definito *Engliederungsvereinbarung*, cioè accordo di inserimento (nel mercato del lavoro), cfr. I. EBSEN, *Contrasting Between Social Services and their Clients in the German Concept of ‘Fördern und Fordern’*, in E. SOL, W. WESTERVELD (a cura di), *Contractualism in Employment*

collocano, dunque, a pieno titolo, le politiche attive del lavoro e, in esse, ruolo centrale assume il contratto di ricollocazione, una sicura *best practice* di livello europeo a detta delle migliori analisi sul campo in materia.

Le politiche attive del lavoro sono identificabili nell'esercizio combinato di varie attività volte ad accrescere le potenzialità di reinserimento del soggetto disoccupato all'interno di diversificate traiettorie occupazionali. Il progressivo aumento della disoccupazione di carattere non ciclico, ma strutturale, e la presa d'atto del fallimento degli automatismi del mercato (non più in grado di ripristinare fisiologicamente i tassi³² hanno indotto le organizzazioni sovranazionali ad aggiustare il tiro e rivedere i meccanismi di promozione e implementazione delle politiche attive del lavoro; in ciò edificando un sistema condizionale di c.d. *welfare to work*, *workfare*, *arbejdslinjen*, *activation policies*.

Sistema finalizzato a:

a) "contattare" il soggetto inattivo (sia disoccupato sia inoccupato anche di lunga durata)³³; b) promuoverne l'attivazione fornendogli servizi personalizzati funzionali alla collocazione o alla ricollocazione (e più sono personalizzati, mirati al singolo, più la condizionalità è *soft*, più sono basati su strumenti punitivi e coercitivi più è *hard*); c) innescare un meccanismo di responsabilizzazione, subordinando il godimento dei servizi di cui al punto b e dei benefit di disoccupazione 1) alla partecipazione a iniziative di ricerca attiva di occupazione, 2) all'accettazione di offerta di lavoro "congrue" (e più l'offerta ultima,

Services – A New Form of Welfare State Governance, op. cit., 230-253. In Italia, un esempio di regolazione del rapporto tra il lavoratore in cerca di occupazione e i servizi competenti per il supporto alla ricerca di un lavoro è rappresentato dai c.d. patti di servizio, la cui normativa era contenuta all'interno del d.lgs. n. 181/2000, e adesso è stata riformulata all'interno del d.lgs. n. 150/2015 attuativo del Jobs Act; per approfondimenti sul punto si rinvia all'analisi condotta in seno al § 6. Per un approfondimento storico, precedente all'approvazione del Jobs Act, del patto di servizio con riferimento alle vicissitudini dell'ordinamento italiano si veda A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro transizionali»*. Note sulla riforma dei servizi all'occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92, in *RDSS*, 2012; A. MELILLO, *Osservatorio di legislazione, prassi amministrative e contrattazione collettiva - Il Patto di servizio e la sua natura giuridica*, in *DLRI*, 2009; S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo – contrattualismo* *Analisi storico – comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*, Giuffrè, 2008.

³² La letteratura sulla grande crisi iniziata dal 2008 è ormai molto vasta, si rinvia soltanto a L. STIGLITZ, *Bancarotta*, il Mulino, Bologna, 2013; L. GALLINO, *Finanzcapitalismo*, Einaudi, Torino, 2011; M. MAGATTI, *La grande contrazione*, Feltrinelli, Milano, 2012, 2.

³³ Esempio in tal senso l'esperienza di Garanzia Giovani, troppo facilmente criticata, rivolta ai c.d. "NEET", D. FANO, E. GAMBARDELLA, F. MARGIOCCO, *Garanzia giovani la sfida*, Francesco Brioschi Editore, Milano, 2015.

irrinunciabile, perché sanzionata, si avvicina alla scelta e al progetto, magari nuovo, del soggetto più la condizionalità è soft)³⁴.

Sulla scorta del processo di promozione dell' "attivazione", i beneficiari dei trattamenti possono decadere dai benefit qualora rifiutino, ingiustificatamente, di partecipare a progetti individuali di reinserimento nel mercato del lavoro, o rifiutino di esser avviati a corsi di formazione professionali, o non li frequentino regolarmente senza plausibile giustificazione, o rifiutino l'offerta di un lavoro congrua secondo i parametri legalmente prestabiliti.

La condizionalità, come concetto derivato (di 2° grado) dal principio di responsabilità, applicato al mercato del lavoro e alle politiche attive, è tutta qui: "ti accompagno e ti promuovo (e faccio di tutto per promuoverti, nella versione soft) alla condizione che ti attivi responsabilmente, con impegno e concretamente".

La condizionalità, nella idea circolante nelle istituzioni sovranazionali, non è ovviamente sorretta soltanto da principi di filosofia morale; ciò farebbe aggio alla visione e alla funzione economica, se non economicista, che l'attraversa. Con la condizionalità si perseguono, infatti, obiettivi di equilibrio economico e di massimizzazione della efficienza di funzionamento delle istituzioni del mercato del lavoro³⁵.

Le istituzioni sovranazionali, in particolare l'Unione Europea³⁶ – nel dare seguito operativo alle proprie strategie occupazionali – hanno ritenuto che l'adozione delle politiche attive del lavoro potesse concorrere, tramite l'aumento dell'offerta di forza lavoro qualificata a mantenere stabile il costo del lavoro, creando maggiore, nuova e migliore occupazione, accedendo pertanto al postulato che l'aumento della produttività media e diffusa dei sistemi economici non derivi da una concorrenzialità al ribasso del costo del lavoro, ma dall'ampiamiento della base occupazionale, dall'innovazione tecnologica e sociale che ha come driver privilegiato la piena valorizzazione della risorsa umana (creatività,

³⁴ Per una analisi comparata fra i tipologia dell'offerta e gradazione della rinunciabilità in ragione alla durata nello status inattivo si rinvia a A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, op. cit.

³⁵ Non è un caso che il concetto/principio di condizionalità, applicato alle politiche del lavoro (inteso come raccordo tra misure passive e attive) è riconducibile alla teoria economica del c.d. *moral hazard*, elaborata all'interno della c.d. *agency theory*, utilizzato come test di conferma indiretta della involontarietà della disoccupazione, e dunque della volontà del soggetto di rientrare nelle traiettorie occupazionali del mercato del lavoro. Si rinvia a L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità al tempo della Crisi*, in *DLRI*, 2012.

³⁶ Per gli orientamenti dell'UE si rimanda all'analisi completa pubblicata in I. VAN STEENDAM, J. RAYMENANTS, W. DE CLERK, *Active Labour Market Policies for the Europe 2020 Strategy, Ways to move forward*, Flemish department of work and social Economy, 2011.

competenza, conoscenza, intelligenza individuale e collettiva: la formula delle 3 c + i).

Il concetto/principio di condizionalità, allora, sintetizza convenzionalmente, sul piano delle *policy*, tutte le misure di raccordo tra politiche attive e politiche passive del lavoro³⁷, non essendo possibile elaborarne una nozione univoca, posto che la stessa ha assunto contorni e sfumature differenti nei singoli ordinamenti, anche in ragione della visione *hard* o *soft* di cui si diceva. Elemento di sintesi possibile potrebbe essere, allora, considerare la condizionalità come metodo efficace di implementazione di *policy* per il lavoro ad opera di sistemi pubblici, o pubblico-privati, intelligenti (nel senso di agglutinare intelligenza motivazionale e responsabilità sociale diffusa) (v. *infra* § 3).

Sul piano giuridico-formale le politiche attive del lavoro ispirate dalla condizionalità possono generare differenti obblighi a carico delle persone nello status di inoccupato o di ex lavoratore. Su di esse grava l'onere di iscriversi alle liste di collocamento, o di garantire la disponibilità a sostenere colloqui orientativi periodici presso i servizi per l'impiego, o di frequentare corsi di formazione, o anche di dover accettare le offerte lavorative o impegnarsi a svolgere lavori socialmente utili, e così via. A questo livello d'analisi, soccorre la sistemazione giuridica (v. *infra* §§ 5 e ss. sull'esperienza italiana)

3. "Stato manager" e impresa sociale nel "quasi mercato" dei servizi pubblici per l'impiego.

La ricerca comparata ci dice che le politiche attive del lavoro, intese come segmento delle politiche pubbliche, per essere efficaci in chiave di miglioramento della occupabilità³⁸ presuppongono due precondizioni strutturali: a) managerialità degli attori pubblici che le organizzano allo scopo di colorare le prestazioni sociali con criteri di efficacia/ efficienza (ottimizzazione dei costi e delle risorse a disposizione, verificabilità dei risultati raggiunti); b) integrazione virtuosa³⁹ con in soggetti privati che operano nel "quasi mercato" dei servizi per il lavoro. La gestione delle politiche attive del lavoro richiede, infatti, normalmente il coinvolgimento di differenti stakeholder.

³⁷ F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, Bari, 2009.

³⁸ Sulla nozione di occupabilità si rimanda a B. CARUSO, *Occupabilità, Formazione, e Capability, nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, op. cit.

³⁹ *Infra* nota 44.

L'intervento pubblico nel mercato dei servizi pubblici per il lavoro esclude moduli di partnership pubblico-privata istituzionalizzata⁴⁰, e ancor meno il ricorso ai moduli, presenti in altri settori dei servizi pubblici soprattutto locali, delle quasi amministrazioni⁴¹. Nel mercato dei servizi al lavoro, la partnership si dipana allo stato puro, ma non occasionale e, anzi sistemica⁴², in un rapporto prevalentemente di complementarità e non di concorrenzialità⁴³, ove agli attori privati (profit e non profit) viene riservata una quota più o meno ampia di mercato a seconda delle diverse strategie e modelli nazionali. A tale mercato si accede attraverso procedure di evidenza pubblica per la scelta dell'affidatario del servizio,

⁴⁰ Sul modello si rinvia al documento della Commissione europea, COMMISSIONE EUROPEA, *Commission interpretative communication on the application of Community law on Public Procurement and Concession to Institutionalised Public-Private Partnerships* (IPPP), Brussels, 2008, C (2007) 6661.

⁴¹ M. CLARICH, *Società di mercato e quasi-amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, 2009, n.2, 253 ss.

⁴² G. BOTTANI, *Corporate Social Responsibility e approcci alle partnership pubblico privato*, in *Politea*, 93, 2009, 170 ss.

⁴³ È possibile individuare due sistemi che prevedono la coesistenza tra Servizi pubblici per l'Impiego e operatori privati: il modello competitivo da un lato, e quello complementare/cooperativo dall'altro. Con riferimento al modello competitivo l'apertura al mercato, consente agli utenti, di scegliere liberamente se affidarsi all'attore pubblico, o se affidarsi all'attore privato. La competizione può rilevare sotto due differenti punti di vista: da un lato una competizione sui clienti, dall'altro una competizione sulle risorse. Tuttavia le forme di competizione pura sono difficilmente rilevabili, stante la differente attitudine e le diverse attività svolte dai servizi pubblici per l'impiego rispetto agli operatori privati. Il modello complementare presuppone invece che il soggetto privato e il soggetto pubblico operino su diversi segmenti dell'offerta di lavoro, con la competenza di diversi servizi. Ad esempio il soggetto pubblico potrebbe concentrarsi sulla gestione dei soggetti deboli e di difficile collocazione, lasciando agli operatori privati la gestione degli altri segmenti di mercato. Occorre inoltre che il "pubblico" esternalizzi alcuni servizi ai soggetti privati, *profit oriented*, o non profit, attribuendosi il ruolo di organizzatore, regolatore e controllore del sistema di erogazione dei servizi nel mercato del lavoro. In tal modo il soggetto pubblico acquisisce il ruolo di "coordinamento", "indirizzo", "controllo" e "programmazione" dell'intero sistema dei servizi preordinati al soddisfacimento del diritto al lavoro "con la fissazione di alcuni precisi standard qualitativi che i privati dovrebbero rispettare". La Commissione Europea, nell'elaborazione della propria Strategia Europea per l'Occupazione, ha esplicitamente affermato come il modello cooperativo rappresenti la soluzione adatta per raggiungere la modernizzazione del mercato del lavoro, e riformare l'azione dei Servizi pubblici per l'Impiego. Per un approfondimento si rimanda a G. FALASCA, *I servizi privati per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2006; si veda anche F. TORELLI, *Servizi all'impiego pubblici e privati verso un complesso sistema di relazioni*, (a cura di) A. PERULLI, *Impiego Flessibile e mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004. Si rinvia inoltre agli approfondimenti di A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati, i Servizi per l'Impiego tra regolazione nazionale e comunitaria*, Giappichelli, 2009; P. TULLINI, *Il governo regionale del mercato del lavoro e l'intervento dei privati*, in *QDLRI*, 1999, n. 22, 77; G. LINFANTE, *I servizi privati per l'impiego: il caso delle agenzie di collocamento*, *Monografie sul mercato del lavoro e le politiche dell'impiego*, ISFOL, 2002, n.4; Commissione Europea, *Modernising public Employment Services to Support the European Employment Strategy*, COM (98) 941 final.

essendo le risorse (qui la dimensione del quasi mercato o *mix market*)⁴⁴ messe a disposizione dallo stato.

L'attore pubblico, dunque, non esce di scena, ma cambia funzione: non è più il soggetto che eroga il servizio in condizione di monopolio, ma il soggetto che da un lato lo regola, dall'altro stimola soggetti indipendenti all'offerta del servizio; dall'altro ancora sostiene, con adeguate strategie informative, atte a correggere le asimmetrie di conoscenza, la capacità, dell'utente del servizio, di scelta autonoma del provider privato (il fornitore specializzato di servizi al lavoro); provider che comunque (altra caratteristica del quasi mercato) deve possedere specifici requisiti di qualità certificati *ex ante* (procedure di accreditamento) per poter accedere al o concorrere nel mercato⁴⁵.

Ma la delega ai privati (profit e non profit) non è totale: anzi nei modelli ispirati alla complementarità anziché alla concorrenzialità (a cui si ispira la strategia delle istituzioni europee) l'attore pubblico si riserva funzioni strategiche.

Il soggetto pubblico si riserva infatti:

a) la gestione di quei servizi non delegabili ai privati per la loro accentuata colorazione sociale e *no-market oriented*, (non gestibili in condizione di economicità);

b) la programmazione e il coordinamento del sistema sia a livello centrale ma anche attraverso strutture periferiche autonome o delegate;

c) il controllo a monte dei requisiti soggettivi degli attori privati ammissibili al servizio (autorizzazione e accreditamento)⁴⁶;

d) il monitoraggio e la valutazione dei risultati con la messa in opera anche di sistemi di premialità sia nei confronti dei privati, sia dei propri attori periferici; ciò allo scopo di apportare continui aggiustamenti sistemici, in ragione dell'obiettivo di garantire agli utenti i livelli essenziali in termini di promozione dell'occupabilità e di occupazione congrua (che declinano il diritto sociale al lavoro)⁴⁷, lasciando agli attori periferici anche la possibilità di migliorare lo standard essenziale;

⁴⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Modernising public Employment Services to Support the European Employment Strategy*, COM (98) 941.

⁴⁵ M. FREEDLAND, P. CRAIG, C. JACQUESON, N. KOUNTOURIS, *Public Employment Services and European Law*, Oxford, 2007.

⁴⁶ Il sistema di coesistenza tra soggetti pubblici e privati si caratterizza per il coinvolgimento delle agenzie private alle quali sono affidati compiti connessi al funzionamento del mercato del lavoro. Nel modello considerato, i soggetti privati coesistono dunque all'attore pubblico, e non hanno restrizioni sul target di utenti raggiungibile, o limiti geografici per l'esercizio delle proprie attività. Gli attori privati per svolgere le proprie attività sono tenuti ad adempiere obbligazioni nei confronti del soggetto pubblico.

⁴⁷ Si rimanda alle *slide* di F. GIUBILEO sulla cooperazione pubblico-privata nei servizi per l'impiego britannici, scaricabile all'interno del portale di Pietro Ichino,

e) il perseguimento di strategie di contrasto dei comportamenti economicamente e socialmente opportunistici da parte dei fornitori di servizi nella particolare relazione *principal-agent* che si viene a instaurare tra soggetto pubblico e agenti privati.

Lo stato, dunque, attraverso le sue articolazioni centrali e periferiche, in Italia i CPI restituiti alle regioni tramite convenzioni⁴⁸ e ora la neocostituita Anpal⁴⁹, mantiene un funzione di programmazione, regia e governo delle politiche pubbliche per il lavoro, assumendo un ruolo di *conductor*⁵⁰, avendo nel tempo rinunciato, anche in ragione delle regole comunitarie, a ogni pretesa di gestione monopolistica di tali servizi⁵¹.

<http://www.pietroichino.it/?p=37752>, secondo cui gli studi empirici dicono che l'efficacia complessiva del sistema in termini di effetti di occupabilità e occupazione ma anche di gestione economica dei servizi, dipendono proprio dalla capacità di monitoraggio, valutazione e premialità dei funzionamenti virtuosi.

⁴⁸ Si rimanda per un approfondimento all'analisi svolta al § 6 del presente contributo.

⁴⁹ Si rimanda all'art. 9 del d.lgs. n. 150/2015 che specifica le funzioni dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro. Riferimenti al ruolo dell'agenzia sono contenuti anche all'interno di altre disposizioni del d.lgs. n. 150/2015.

⁵⁰ L'attività di conduzione del mercato del lavoro presuppone l'adozione di modelli organizzativi che favoriscano la coesistenza e il coinvolgimento di differenti attori istituzionali, senza che ciò comporti una condizione di subalternità dei soggetti terzi coinvolti. L'attività di conduzione richiede l'assunzione, da parte del soggetto pubblico, di compiti di regia in una prospettiva di *primus inter pares*, cfr. F. LEROY, L. STRUYVEN, G. SCHMID, *Building Bridges, Shaping the future of public employment services towards 2020*, Bruxelles, 2014.

⁵¹ Il coinvolgimento di una pluralità di attori istituzionali è un dato recentemente acquisito, poiché la storia dei modelli organizzativi dei Servizi pubblici per l'Impiego si caratterizza per la presenza solitaria del soggetto pubblico nella gestione delle proprie attività. Difatti, i Servizi pubblici per l'Impiego si sono contraddistinti originariamente per l'adozione di modelli monopolistici (rigidi o moderati), abbracciando solo in un secondo momento sistemi di coesistenza (competitivi o complementari/cooperativi), e modelli di (quasi) mercato. È all'interno di questa cornice che si colloca la progressiva abolizione del sistema di monopolio in Austria, Belgio, Finlandia, Germania, Olanda e Svezia. La liberalizzazione delle attività gestite dai Servizi pubblici per l'Impiego è stata promossa nel 1997 con la sottoscrizione della *Private Employment Agencies Convention*, che favoriva la cooperazione tra pubblico e privato nella gestione del mercato del lavoro, valorizzando il ruolo delle agenzie private. Le indicazioni sovranazionali hanno spinto gli Stati Membri a liberalizzare i servizi del mercato del lavoro, garantendo meccanismi di competizione tra pubblico e privato. Per approfondimenti di letteratura comparata si rimanda a J. DE KONING, J. DENYS, U. WALWEI, *Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries*, European Commission, Bruxelles, 1999, 10-11; P. THUY, E. HANSEN, D. PRICE, *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, ILO, Ginevra, 2001; L. STRUYVEN, G. STEURS, *La riforma dei servizi per l'impiego in Europa: una distribuzione equilibrata fra pubblico e privato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003; E. REYNERI, *I servizi pubblici per l'impiego: funzioni e ruoli professionali*, in *DRI*, 2003, n. 4, 650; J. DE KONING, J. DENYS, U. WALWEI, *Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries*, European Commission, Bruxelles, 1999; J.P. BARBIER, E. HANSEN, A. SAMORODOV, *Public- Private Partnership in Employment services*, ILO, 2003, 4-5; J.C. BARBIER, *Embedding Contractualism in National*

Ma quale idea e funzione di stato serve per una regolazione efficace del sistema dei servizi per l'impiego? Lo "stato tigre" di cui parla Mariana Mazzucato⁵², cioè progettuale, competente, aggressivo, che si assume il rischio della innovazione sociale, che non si limita a intervenire quando il mercato fallisce ma che anticipa, orienta il mercato dei servizi al lavoro verso obiettivi di innovazione e continua reinvenzione delle prestazioni alla persona, disincentivando e contrastando i comportamenti opportunistici e di *moral hazard* dei partner privati (*cherry picking, parking, gaming*)?⁵³ O lo "stato ameba" che si limita svogliatamente a svolgere funzioni burocratiche e notarili, al massimo di raccolta dati, a cui siamo stati per lungo tempo adusi in Italia, lasciando al passa parola dei manager, o ai mercati privati, o a quello informale e illecito (il voto di scambio), la funzione incontro tra domanda e offerta di lavoro, che non è una semplice funzione, ma l'incrocio di tre fondamentali norme/ principi costituzionali, con desolata attestazione della loro ineffettività?

La domanda è tutt'altro che retorica; perché la dimensione di ruolo e funzione dei servizi pubblici per il lavoro è prima ancora culturale che finanziaria e organizzativa. I CPI in Italia non hanno funzionato e continuano a non funzionare non soltanto perché non si è investito abbastanza, o per carenze di personale, che i è pure parte della verità. Il limitare la critica alle carenze di investimento o di personale dei CPI⁵⁴, finisce per approntare la tradizionale trappola quantitativa e 'benaltrista' (più l'enfasi sull'offerta che sulla domanda) con effetto deresponsabilizzante nei confronti di necessari processi di riforma *bottom-up*.

Vero è invece che nell'immaginario, burocratico, politico e collettivo, in Italia, i CPI non sono stati mai stati considerati agenti di promozione dell'accumulazione di capitale sociale e umano con riguardo alle dinamiche del mercato del lavoro. La riforma dell'amministrazione del lavoro non è stata mai considerata grande riforma economico-sociale di attuazione della triade di principi costituzionali prima menzionati.

Institutions: Performance Contracts in the French Public Employment Service, in E. SOL, W. WESTERVELD (a cura di) *Contractualism and Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, 2005, 255-280.

⁵² Si rinvia all'opera di M. MAZZUCATO, *Lo Stato Innovatore*, Laterza, 2014.

⁵³ La letteratura sui fenomeni di *creaming* e *parking* è molto ampia, per alcuni significativi contributi si rimanda a G.A. GRIZZLE, *Performance measurement and dysfunction: the dark side of quantifying work*, in *Public Performance and Management Review*, 2002, vol. 25, n. 4; D. GRUBB, *Principles for the performance management of public employment services*, in *Public Performance and Management Review*, 2002. Vol. 4, n. 3.

⁵⁴ Da ultimo A. ALAIMO, *Sostegno all'occupazione giovanile, politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego: verso nuovi livelli di cooperazione e integrazione a livello europeo*, in *RIDL*, 2015, n.3.

La complessità e la raffinatezza delle funzioni gestionali, di programmazione, monitoraggio e controllo, l'alto livello di competenze del personale che dovrebbe esservi addetto e la necessaria organizzazione manageriale degli uffici vocata a prassi proattive, con necessario coinvolgimento anche delle imprese, l'impiego sapiente e strutturale delle migliori tecnologie informatiche e digitali nelle funzioni di servizio alla persona e all'impresa nel mercato del lavoro, implicano una idea davvero nuova di pubblica amministrazione (semplicemente sfiorata ma non realizzata dal paradigma del NPM e da uno dei suoi corollari l'MBO) che non può essere creata o regolata "per legge" o atto o regolamento amministrativo (la grande illusione della riforma Brunetta, ma forse pure della riforma D'Antona); ovvero ancora, calata dall'alto attraverso un modello unico implementato in sequenza top/down di tipo *command and control* (onde il ritorno del pendolo del neocentralismo come soluzione apparentemente tranquillizzante dopo la sbornia regionalista).

Le migliori esperienze comparate, al di là delle differenziazioni dei modelli di partnership pubblico privata (concorrenziale come in Olanda, complementare come in Germania), dicono che occorrono, comunque, alcune condizioni basiche (di tipo culturale ma con percepibili ricadute organizzative e amministrative) per una ottimizzazione non solo in senso paretiano, ma soprattutto in senso senniano dei servizi per il lavoro (per contrastare "lo svantaggio corrosivo" costituito dallo stato disoccupazione, come definita da Martha Nussbaum)⁵⁵.

In particolare:

a) Una visione della sussidiarietà verticale nella organizzazione dei servizi (nel rapporto tra stato e proprie articolazioni territoriali: oggi le regioni e non più le province) non come rigido e incomunicabile recinto di competenze o come distribuzione gerarchica delle funzioni (il castello); ma come razionale distribuzione di ruoli e funzioni sul territorio, con un proattivo e solido coordinamento centrale (informato al principio di leale collaborazione)⁵⁶, ma con capacità del livello territoriale di resilienza e adattamento ai mercati del lavoro locali (servizi situati, personalizzati e collegati) (la rete); e con intervento sussidiario e sostitutivo del centro (in Italia oggi la neocostituita agenzia) quando in periferia non si garantiscono alla persona (sempre fulcro del sistema) i livelli essenziali di prestazione per come centralmente stabiliti (ferma restando l'autonomia della periferia di offrire servizi oltre la soglia nazionale).

⁵⁵ M. NUSSBAUM, *Creare capacità, op. cit.*, 49.

⁵⁶ Si rinvia a B. CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, in *ADL*, 2005, 801.

b) Un'azione degli attori del sistema (attori pubblici, privati e non profit) sempre più ispirata ai canoni *dell'innovazione sociale* intesa sinteticamente come «*new ideas (products, services and models) that simultaneously meet social needs (more effectively than alternatives) and create new social relationships or collaborations. In other words they are innovations that are not only good for society but also enhance society's capacity to act*»⁵⁷. L'innovazione sociale focalizza il processo, dunque, oltre che il risultato⁵⁸ e mette in rilievo l'importanza dell'azione dal basso di tipo scalare, nel giusto coordinamento tra iniziativa disseminata degli attori e indirizzo e coordinamento centrale⁵⁹.

Per quel che concerne specificamente le politiche attive e i servizi per il lavoro, una congerie di azioni, dunque, dove l'innovazione non è orientata solo al profitto, in cui si attivano organizzazioni anche con prevalente finalità sociale, dove l'orientamento complessivo della produzione è verso il bene pubblico occupazione e occupabilità, attraverso l'erogazione di livelli essenziali di prestazioni a questo scopo finalizzate. La letteratura sociologica, oltre che recenti documenti delle istituzioni internazionali e di fondazioni scientifiche, mettono ampiamente in rilievo il nesso tra tutto ciò che viene ricondotto sotto l'ombrello della innovazione sociale e le politiche occupazionali dei diversi attori pubblici e privati (profit e non profit) coinvolti⁶⁰.

⁵⁷ È la definizione più ricorrente a partire da testo a cura della Fondazione Young: G. MULGAN, J. CAULIER-GRICE, L. KAHN, L. PULFORD, D. VASCONCELOS, *Study on social innovation. A paper prepared by the Social Innovation exchange and the Young Foundation for the Bureau of European Policy Advisors*, 2010. Si veda pure OECD, *Fostering Innovation to Address Social Challenges*, Workshop Proceedings, OECD, Paris, 2011; COMMISSIONE EUROPEA, *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*, Bureau of the European Policy Advisers, European Commission, 2011, ove si legge «*l'innovazione sociale implica un cambiamento sociale in risposta alle sfide ed ai bisogni della collettività; implica un cambiamento di concetto, di processo, di prodotto, di organizzazione favorendo nuove relazioni con gli stakeholder ed i territori in una logica di imprenditorialità sociale e in un contesto tripolare (profit, non profit, pubblico)*».

⁵⁸ Così M. BONIFACIO, *Social Innovation: a Novel Policy Stream or a Policy Compromise? A EU Perspective*, in *European Review*, 2014, vol. 22, n. 1, 148: «*Indeed, the concept of SI stems from the need for a change both in terms of the outcomes that innovation is expected to deliver and the process through which these outcomes are generated. Hence, SI relates not only to developing innovative solutions to address social demands, but also to new forms of organisation and interactions to tackle social issues*».

⁵⁹ M. BONIFACIO *op. loc. ult. cit.* «*As we will see, this consideration poses the issue of scaling up Social Innovations from the micro experience to the macro level, transforming a local solution in an innovative policy or institution*».

⁶⁰ Si v. *supra* nota 59, oltre che L. CANALE, *Innovazione sociale e secondo welfare: quale impulso dall'Unione europea?*, in *Rivista delle politiche sociali*, 2012, n.4, 183; P. VENTURI, F. ZANDONAI, *L'impresa sociale come agente di innovazione*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2102, n.4, 258; F. PIRRONE, *Innovazione sociale: l'estensione semantica di un concetto*

c) Una dinamica della sussidiarietà orizzontale in senso sociale e non solo mercatistica, in cui gli attori privati (le agenzie private per il lavoro) coinvolte, assumano come obiettivo (come sempre più avviene nella realtà) non la massimizzazione del profitto (realizzata nella specie attraverso prassi di *moral hazard*) ma, accanto all'obiettivo economico (giusto profitto, remunerazione del lavoro e dell'attività di impresa, economicità dell'attività posta in essere) l'obiettivo altro del benessere degli altri (il singolo utente interessato alla buona occupazione) e il bene pubblico occupazione⁶¹.

4. Il contratto di ricollocazione come sineddoche: contratto di partnership e diritto della regolazione.

Nelle politiche attive del lavoro e nelle complesse relazioni che intercorrono tra i diversi attori (amministrazioni pubbliche, imprese, utenti portatori di cittadinanza sociale destinatari delle politiche) diventa cruciale la dimensione relazionale, basata sulla collaborazione improntata alla reciproca fiducia degli attori.

Dentro meccanismi e procedure amministrative che veicolano le politiche attive del lavoro, fa capolino il contratto e la concezione dello stato agente contrattuale che si intravede in filigrana⁶²: più l'uso della *forma contratto* che della *forma dominio*, piuttosto l'azione per *pacta* che per *acta*. Si intravede, più precisamente, la dimensione relazionale-organizzatoria, non completa, del contratto⁶³, piuttosto che quella classica, strettamente sinallagmatica (la funzione di regolazione di un micro sistema di ibridazione di interessi pubblici e privati – e non di un semplice rapporto – che la funzione fondatrice di obbligazioni corrispettive).

Nei più conosciuti schemi di attivazione del disoccupato, la relazione è bilaterale, riferita al servizio pubblico (il CPI) e all'utente. In

politico, in *Rivista delle politiche sociali*, 2012, n.4, 137; D. HARRISSON, N. CHAARI, M. COMEAU-VALLÉE, *Intersectorial Alliance and Social Innovation: When Coporations Meet Civil Society*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2012, 83:1, 1 ss.; G. CUEVAS-RODRÍGUEZ, C. CABELLO-MEDINA, ANTONIO CARMONA-LAVADO, *Internal and External, Social Capital for Radical Product Innovation: Do They Always Work Well Together?*, in *British Journal of Management*, 2014, vol. 25, 266 ss.

⁶¹ A. GRANDORI, *10 tesi*, *op.cit.*, 184-196.

⁶² Secondo l'analisi di P. PERULLI, *Il Dio Contratto*, Torino, Einaudi, 2012, si tratterebbe della tendenza dello Stato ad assumere la logica del contratto come propria, a trasformarsi in *nexus of contracts*.

⁶³ Sul contratto relazionale, sempre P. PERULLI, *Il dio contratto*, *op.cit.*, 50-52, ove svolge ampi riferimenti alla funzione del contratto come accordo produttivo, transazione economica, promessa, incompleto e incompiuto rispetto al risultato da raggiungere che rimane aperto e dinamico.

tal modo la natura ibrida e osmotica tra servizio (l'assistenza personalizzata) e obiettivo pubblico (aumento della occupabilità e sbocco occupazionale) da un canto, ed *engagement* personalizzato delle trattamenti erogabili e dei comportamenti richiesti dall'altro, si riflette nell'istituto che mette in comunicazione i due poli: il patto (l'accordo fiduciario) di servizio (la prestazione pubblica per il lavoro).

Il patto di servizio nei processi di "attivazione ordinaria" del disoccupato beneficiario, o meno, del sussidio previdenziale, è stato sufficientemente analizzato nella letteratura italiana e straniera (con riguardo alla natura del patto, agli obblighi che derivano, alla loro azionabilità ed effettività); in Italia a ridosso degli interventi di legislazione primaria e secondaria⁶⁴.

Nello schema della ricollocazione, ora regolata in Italia (*infra* in dettaglio), la relazione diventa più complessa per l'intervento del partner privato (l'agenzia di ricollocazione beneficiaria del voucher – messo a disposizione dello Stato – in ragione del risultato occupazionale raggiunto ma anche della prestazione erogata in funzione del risultato).

Lo schema diventa più complesso e arricchito dal coinvolgimento dell'impresa, e la dimensione negoziale diventa partenariale (contratto di partnership) e non solo relazionale. Sul patto di servizio di tipo relazionale, arricchito e rafforzato da attività specialistiche in capo al soggetto pubblico (profilazione, orientamento di base ma anche specialistico, analisi e bilancio individuale delle competenze ecc.) si innestano due altre relazioni: quella tra l'attore pubblico e l'attore imprenditoriale, molto complessa, sia a monte del contratto di ricollocazione (accreditamento generale), sia di attestazione della scelta da parte dell'utente e di attribuzione del voucher, sia di gestione/controllo dell'esito della presa in carico per la corresponsione del voucher (corrispettivo a processo e a risultato calibrato sulla diversa profilatura del soggetto e in ragione del tipo di risultato ottenuto); sia del monitoraggio e della valutazione complessiva di funzionamento del sistema (prevenzione e correzione dei possibili comportamenti opportunistici delle agenzie e premialità nei confronti dei comportamenti virtuosi).

⁶⁴ M. MAROCCO, *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2013, n.192; M. MAROCCO, *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il patto di servizio*, in *DLRI*, 2008, N.3, 533 ss ; LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari, Cacucci, 2009; A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e strategia delle obbligazioni reciproche*, in *DLRI*, 2013, 507-525; A. VISCOMI, *Servizi per l'impiego: i "patti di servizio"*, in *DLM*, 2007, 63 ss.

In parallelo, si colloca la relazione tra l'agenzia e il cliente/utente il quale dovrebbe rivolgersi a essa sulla base di una scelta razionale e informata (colmare le carenze e correggere le asimmetrie informative sul versante agenzia/cliente è certamente uno dei problemi di funzionamento ottimale del sistema di ricollocazione). In tal caso la relazione è mista e peculiare: sull'atto di scelta (incarico) del cliente nei confronti dell'agenzia privata si innesta un rapporto contrattuale di scambio (di risultato, ovvero di mezzi e di risultato insieme) tra l'attore pubblico e l'impresa privata, le cui prestazioni di attivazione e trattamento specialistico (anche mediante un tutor) sono rivolte al cliente terzo; il rapporto di costui con la struttura pubblica (nella veste di utente di un servizio e non di cliente) non si esaurisce nella notificazione dell'agenzia che lo assiste, sopravvenendo anche un momento di responsabilità soggettiva e personale, con il corollario della sua imputazione da parte dell'attore pubblico (perdita del voucher), nella misura in cui l'impresa, che ha preso in carico il soggetto ne dovesse attestare le inadempienze con riguardo agli obblighi di attivazione o di accettazione dell'occasione di lavoro congrua.

Si evidenzia, quindi, *in vitro* come la politica pubblica del lavoro diventi in tal modo oggetto di una concertazione interorganizzativa tra diversi *policy takers* (con lo stato che rinuncia alla forma comando in favore di altre forme tra cui pure il contratto) ove lo stesso soggetto destinatario, il disoccupato, non è più passivo recettore ma attivo partner negoziale⁶⁵.

Sul piano definitorio il contratto di ricollocazione, o in altro modo denominato (assegno nel modello italiano, *infra*), altro non è che una sintesi linguistica, se si vuole una sineddoche, evocativa di un micro sistema di regolazione di relazioni miste e ibridate pubblico/private, ove ruoli e funzioni dei diversi attori non sono del tutto liberi di estrinsecarsi (come nel puro mercato); bensì inseriti in un sistema di regolazione legale (normazione primaria ma anche secondaria) di quasi mercato, presidiato e gestito da una, possibilmente, efficiente *governance* pubblicistica. Il sistema in tal senso richiama più un meccanismo di regolazione multilivello (la rete) che di etero direzione fondato gerarchicamente (la piramide), ove l'interesse generale al progetto (di ricollocazione nel mercato del lavoro di chi si trova nello stato di disoccupato e in tal senso registrato) viene identificato e riferito a singoli

⁶⁵ Come efficacemente scrive Perulli (P. PERULLI, *Il dio contratto, op.cit.*, 100-101) l'attore pubblico, in questa nuova dimensione del contratto, integrativa e non distributiva, associa i destinatari delle politiche non diversamente da quanto l'impresa economica fa da tempo nei riguardi degli utilizzatori dei propri prodotti.

soggetti/utenti partecipanti, inseriti in un network regolativo: un prodotto tipico, del diritto della regolazione⁶⁶. Una dimensione, dunque, post classica del contratto.

5. Percorsi tortuosi del contratto di ricollocazione in Italia.

Il contratto di ricollocazione, con tutti i riflessi connessi sull'apparato organizzativo e sulle parti coinvolte, ha acquisito, come si accennava, recente cittadinanza all'interno dell'ordinamento italiano. Con l'approvazione della legge di stabilità del 2014, prende avvio il percorso tormentato e tortuoso di progressiva sedimentazione del contratto di ricollocazione (oggi "assegno di ricollocazione"⁶⁷ nel quadro delle politiche attive del lavoro italiane.

Dapprima lo strumento ha sofferto della frequente caratteristica *random* e non sistemica dell'innovazione legislativa in Italia e quindi della "provvisorietà"; il carattere sperimentale, e le connesse problematiche in tema di risorse, hanno reso, infatti, lo strumento connotato da incertezze applicative⁶⁸. A ciò deve aggiungersi il carattere di "estraneità" delle prime sperimentazioni della misura all'interno di un sistema, come quello italiano, governato sino al recente passato, da logiche non coerenti con l'obiettivo di tutela nel mercato del lavoro che lo strumento si prefigge di raggiungere. Appare, dunque, opportuno esaminare il percorso di maturazione del contratto di ricollocazione dall'embrionale esperimento della legge di stabilità del 2014, sino al consolidamento progressivo e, per alcuni aspetti, problematico avvenuto con il Jobs Act.

5.1. ...dalla legge di stabilità del 2014 all'approvazione dell' "assegno di ricollocazione" nel Jobs Act...

Come detto, una prima regolamentazione dello strumento è rintracciabile nella legge di stabilità del 2014 che «*al fine di favorire il reinserimento lavorativo dei fruitori di ammortizzatori sociali anche in*

⁶⁶ F. CAFAGGI, *Un diritto privato europeo della regolazione? Coordinamento tra pubblico e privato nei nuovi modelli regolativi*, in *Politica del diritto*, 2004, n.2, 205 ss.

⁶⁷ Di assegno di ricollocazione parla l'art. 23 d.lgs. n. 150/2015, per analisi di dettaglio si rinvia ai successivi §§.

⁶⁸ Come si avrà modo di meglio approfondire, lo strumento è stato inserito all'interno della Legge di Stabilità per l'anno 2014, rappresentando un corpo estraneo rispetto all'allora vigente sistema di flessibilità in uscita e soprattutto di organizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro. Inoltre, la predisposizione di alcuni strumenti di normazione secondaria, indispensabili per l'attuazione dello strumento, ha subito notevoli ritardi. Per una ricostruzione documentale delle vicende si rimanda al portale del contratto di ricollocazione curato da Pietro Ichino, <http://www.pietroichino.it/?p=29934>.

regime di deroga e di lavoratori in stato di disoccupazione» istituiva presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un «fondo per le politiche attive del lavoro», stabilendo inoltre «le iniziative, anche sperimentali, finanziabili a valere sul Fondo [...] volte a potenziare le politiche attive del lavoro, tra le quali [...] la sperimentazione regionale del contratto di ricollocazione, sostenuta da programmi formativi specifici»⁶⁹.

La norma contenuta all'interno della legge di stabilità del 2014 presentava alcuni limiti, ma allo stesso tempo evidenziava interessanti potenzialità. Su quest'ultimo versante va immediatamente segnalato che, grazie all'avvio della fase sperimentale, l'ordinamento italiano, al livello centrale, introduceva l'innovativo strumento di politica attiva del lavoro, assegnando alle Regioni il potere di adottare misure di politica attiva del lavoro tese a favorire: a) il coinvolgimento e la promozione delle agenzie private; b) la predisposizione da parte di queste ultime di servizi personalizzati tesi al reinserimento lavorativo; c) la responsabilizzazione dei beneficiari dei servizi attraverso meccanismi di condizionalità, tesi a rendere obbligatorie la partecipazione alle iniziative di formazione e riqualificazione, oltre che l'accettazione di offerte di lavoro congrue⁷⁰.

Alla condivisibile intenzione programmatica, non corrispondeva solidità della strumentazione normativa messa in campo; pertanto, il tentativo operato con la legge di stabilità del 2014 era destinato a esaurirsi poiché insufficiente, anche in ragione del cambiamento delle prassi comportamentali e dei principi organizzativi che il contratto di ricollocazione presuppone (*supra*). Questo grumo normativo di contratto di ricollocazione, di caratura nazionale, costituiva, dunque, un cambiamento occasionale e non sistemico perché disincagliato da una

⁶⁹ In particolare l'art. 1 comma 215 della l. 147/2013 (c.d. "legge di stabilità" per l'anno 2014) prevedeva che «Al fine di favorire il reinserimento lavorativo dei fruitori di ammortizzatori sociali anche in regime di deroga e di lavoratori in stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito il Fondo per le politiche attive del lavoro, con una dotazione iniziale pari a 15 milioni di euro per l'anno 2014 e a 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016. Con successivo decreto di natura non regolamentare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabilite le iniziative, anche sperimentali, finanziabili a valere sul Fondo di cui al primo periodo e volte a potenziare le politiche attive del lavoro, tra le quali, ai fini del finanziamento statale, può essere compresa anche la sperimentazione regionale del contratto di ricollocazione, sostenute da programmi formativi specifici».

⁷⁰ Un breve commento sull'istituto è rinvenibile in P. ICHINO, *Che cos'è il contratto di ricollocazione e come funziona?*, in *GLav*, 2014, n.4.

visione di riforma complessiva di strumenti e azioni di politica attiva del lavoro.

Si collocava, infatti, in un contesto di regolazione delle politiche attive del lavoro complessivamente invariato e senza una visione "alternativa" di struttura, ruolo e funzione dei servizi per l'impiego. Lo strumento finiva per essere un corpo estraneo in un sistema ancora caratterizzato: a) dalla presenza di un modello culturale e normativo prevalentemente di *job protection*; b) dall'assenza di una riforma organizzativa che potesse rilanciare il ruolo dei Centri per l'impiego da un lato, e promuovere l'inserimento degli operatori privati dall'altro; c) dall'assenza di una normativa unica, di respiro nazionale, in tema di condizionalità di servizi e benefit.

Al momento dell'approvazione della legge di stabilità del 2014 non sussisteva, quindi, un terreno fertile per la messa e l'avvio a regime del contratto di ricollocazione; l'intervento rappresentava semplicemente un tentativo, senza dubbio intrigante, di promozione di uno strumento in sé innovativo rispetto ai principi giuridici in quel momento applicabili ma che non dava risposte a due fondamentali problemi: i) l'individuazione chiara dei soggetti istituzionali coinvolti, e relativo ruolo e assetto organizzativo; ii) la specificazione di obblighi e diritti di ciascuna delle parti coinvolte nella messa in atto della misura (attore pubblico, agenzie private, beneficiari), con relativa regolazione dei reciproci nessi.

Malgrado questi limiti l'esperimento condotto con la legge di stabilità del 2014 ha, comunque, svolto un'attività seminale con riguardo alla legge delega (l. n.183/2014) e al d.lgs. n. 150/2015 sui servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro.

Già all'interno della legge delega si intravedevano, infatti, i contorni di un contratto di ricollocazione ad più ampio spettro funzionale⁷¹. Tuttavia, nonostante la chiara previsione contenuta nell'atto legislativo di delega, l'attuazione dello strumento – attraverso l'approvazione dei decreti delegati – è stata incerta come dimostra la sua attuazione "tri fasica"⁷².

⁷¹ In tal senso l'art. 1 lett. p) della l. 183/2014 prevede «l' introduzione di principi di politica attiva del lavoro che prevedano la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo, anche attraverso la conclusione di accordi per la ricollocazione che vedano come parte le agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati, con obbligo di presa in carico, e la previsione di adeguati strumenti e forme di remunerazione, proporzionate alla difficoltà di collocamento, a fronte dell'effettivo inserimento almeno per un congruo periodo, a carico di fondi regionali a ciò destinati, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale».

⁷² Il contratto di ricollocazione è stato preso in considerazione a) dal decreto legislativo con cui è stata approvata la nuova disciplina di flessibilità in uscita di cui al "contratto a tutele

Il primo schema di decreto legislativo attuativo sul contratto a tutele crescenti⁷³, regolava un contratto di ricollocazione di caratura nazionale, ma dall'applicazione soggettiva ristretta, limitandosi a prevederne l'utilizzo a favore dei soggetti coinvolti nei processi di applicazione della nuova normativa sulla flessibilità in uscita⁷⁴.

Tale scelta evidenziava alcune limitazioni funzionali, oltre che di collocazione sistematica, dello strumento, poiché finiva per apparire singolare l'iniziale scelta del legislatore delegato di inserire la disciplina del contratto di ricollocazione all'interno della normativa sul contratto c.d. "a tutele crescenti", invece di prevederne la collocazione all'interno del decreto sui Servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro, che avrebbe, invece, rappresentato la sua naturale destinazione (v. *infra*). Inoltre, il modesto cerchio dei potenziali beneficiari (i lavoratori licenziati per ragioni economiche nell'ambito della nuova disciplina sul Contratto a tutele crescenti) rappresentava il limite più evidente alla messa a sistema dell'istituto. La restrizione operata era, per altro, in contrasto con la *ratio* e con la lettera della legge delega, e in particolare, con la lett. p) del quarto comma dell'art. 1 della l. 183/2014 che impone, "l'introduzione di principi di politica attiva del lavoro" a favore della persona "inoccupata o disoccupata" e che individua negli "accordi di ricollocazione" uno strumento da utilizzare per il reinserimento lavorativo dei disoccupati e gli inoccupati. La originaria regolazione determinava, invece, un collegamento funzionale del contratto di ricollocazione al regime di flessibilità in uscita, con una riduzione delle sue potenzialità di innovazione sistemica finendo per rappresentare un mero contrappeso alla ri-regolamentazione flessibile della disciplina dei licenziamenti.

A tale limite originario, in seguito dell'intesa raggiunta nella Conferenza permanente Stato-Regioni del 12 febbraio 2015, si è posto rimedio collocando la disciplina sul contratto di ricollocazione nel suo

crescenti" (Dicembre 2014), b) dalla normativa che ha introdotto la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (c.d. "Naspi") (Marzo 2015), infine c) è trasmigrato all'interno del decreto legislativo sulle politiche attive e servizi per l'impiego (Settembre 2015). Il progressivo "scivolamento" temporale dello strumento non si è tradotto semplicemente in un cambio di collocazione della fattispecie, ma al contrario ne ha determinato una metamorfosi regolativa.

⁷³ Lo schema di decreto legislativo presentato al Consiglio dei Ministri il 24 Dicembre 2014, prevedeva all'art. 11 la prima regolamentazione dello strumento, in attuazione del Jobs Act. La norma è stata successivamente stralciata dal testo, e riproposta con differente contenuto all'interno del d.lgs. n. 22/2015 in tema di ammortizzatori sociali.

⁷⁴ Con riguardo ai beneficiari, l'art. 11 dello schema di decreto legislativo sulle tutele crescenti ne prevedeva l'applicazione solo a favore dei soggetti nuovi assunti "licenziati illegittimamente per g.m.o. o per licenziamento collettivo" escludendo la restante parte dei soggetti privi di occupazione.

alveo naturale, vale a dire il decreto legislativo di riforma degli ammortizzatori sociali.

La nuova normativa segnava una più coerente maggiore universalizzazione dello strumento, posto che il diritto di sottoscrizione del contratto viene previsto a favore di tutti i soggetti in stato di disoccupazione⁷⁵. I passi avanti in termini di universalizzazione non risolvevano il problema della effettiva applicabilità dell'istituto. A tale problema il legislatore ha dato risposta con il sopravvenuto decreto legislativo in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro: lo strumento è così transitato, in via definitiva, all'interno dell'art. 23 del d.lgs. n. 150 del Settembre 2015 che ha rinominato l'istituto in "assegnio di ricollocazione", con adeguata e coerente collocazione sistematica. Il contratto di ricollocazione, in tal modo, si inserisce circolarmente nel processo di riforma complessiva delle politiche del lavoro in quanto agente e destinatario insieme di necessari cambiamenti. Come agente induce infatti un necessario, generalizzato e non più occasionalmente sperimentale, processo di innovazione organizzativa degli attori, pubblici e privati, coinvolti (Cpl e agenzie private). Come destinatario dei

⁷⁵ L'art. 17 del d.lgs. 22/2015 prevedeva che «[...] Il soggetto in stato di disoccupazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, ha diritto di ricevere dai servizi per il lavoro pubblici o dai soggetti privati accreditati un servizio di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro attraverso la stipulazione del contratto di ricollocazione, finanziato ai sensi del comma 1, a condizione che il soggetto effettui la procedura di definizione del profilo personale di occupabilità [...]. A seguito della definizione del profilo personale di occupabilità, al soggetto è riconosciuta una somma denominata «dote individuale di ricollocazione» spendibile presso i soggetti accreditati. Il contratto di ricollocazione prevede: a) il diritto del soggetto a una assistenza appropriata nella ricerca della nuova occupazione, programmata, strutturata e gestita secondo le migliori tecniche del settore, da parte del soggetto accreditato; b) il dovere del soggetto di rendersi parte attiva rispetto alle iniziative proposte dal soggetto accreditato; c) il diritto-dovere del soggetto a partecipare alle iniziative di ricerca, addestramento e riqualificazione professionale mirate a sbocchi occupazionali coerenti con il fabbisogno espresso dal mercato del lavoro, organizzate e predisposte dal soggetto accreditato. L'ammontare della dote individuale è proporzionato in relazione al profilo personale di occupabilità e il soggetto accreditato ha diritto a incassarla soltanto a risultato occupazionale ottenuto, secondo quanto stabilito dal decreto legislativo di cui al comma 2. Il soggetto decade dalla dote individuale nel caso di mancata partecipazione alle iniziative previste dalle lettere b) e c) del comma 4 o nel caso di rifiuto senza giustificato motivo di una congrua offerta di lavoro ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 pervenuta in seguito all'attività di accompagnamento attivo al lavoro. Il soggetto decade altresì in caso di perdita dello stato di disoccupazione [...]». Per un approfondimento sul contratto di ricollocazione regolato dall'art. 17 del d.lgs. n. 22 del 2015 si rimanda a M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, *d.lgs. 20 febbraio 2015 - Nuovi strumenti di sostegno al reddito e contratto di ricollocazione*, in *GLav*, 2015, n. 19, oltre che a G. Canavesi, *La ricollocazione secondo il Jobs act: dall'attività al contratto? op.cit.*

cambiamenti, il contratto di ricollocazione diventa potenziale strumento elettivo per riqualificate ed efficaci azioni degli attori del cambiamento .

5.1.1. Profili organizzativi: presupposta managerialità dei Centri per l'Impiego e riflessi sugli attori coinvolti.

Come accennato, il contratto (assegno) di ricollocazione si basa sulla predisposizione di azioni sincronizzate tra attore pubblico (Centri per l'Impiego) e operatori privati (agenzie private accreditate), con definizione contestuale dei rispettivi ruoli. Il sistema delineato opta per la complementarità come regola generale e non sulla concorrenzialità, pur con qualche concessione a modelli alternativi (*infra*).

Con riferimento al coinvolgimento delle agenzie private occorre rilevare come il decreto abbia integrato il sistema di accreditamento, già previsto dalla legge Biagi⁷⁶, coordinandolo con il nuovo assetto. La normativa conserva il ruolo delle Regioni nella costruzione di un sistema regionale di accreditamento, precisando però i principi a cui le stesse devono attenersi nella definizione delle procedure di accreditamento dei soggetti abilitati a operare nel campo delle politiche attive del lavoro⁷⁷. La nuova normativa specifica, finalmente, il ruolo dei Centri per l'Impiego, che sino al recente passato si erano trovati collocati ambiguamente nel ruolo di affidatari di potestà esclusivamente di governo e controllo pubblico del mercato del lavoro, e il ruolo di gestori di strumenti operativi, in particolare dell'assegno di ricollocazione⁷⁸. Il legislatore del

⁷⁶ L'art. 7 del d.lgs. n. 276/2003 contiene la disciplina in materia di "accreditamenti" degli operatori privati.

⁷⁷ L'art. 12 del d.lgs. n. 150/2015 ha previsto un'integrazione della normativa in tema di accreditamento degli operatori disponendo che «Le Regioni e le Province autonome definiscono i propri regimi di accreditamento, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 276 del 2003, secondo criteri definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sulla base dei seguenti principi: a) coerenza con il sistema di autorizzazione allo svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale, di cui agli articoli 4 e 6 del decreto legislativo n. 276 del 2003; b) definizione di requisiti minimi di solidità economica ed organizzativa, nonché di esperienza professionale degli operatori, in relazione ai compiti da svolgere; c) obbligo di interconnessione con il sistema informativo di cui all'articolo 13 del presente decreto, nonché l'invio all'ANPAL di ogni informazione utile a garantire un efficace coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro; d) raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione; e) definizione della procedura di accreditamento dei soggetti abilitati ad operare con lo strumento dell'assegno di ricollocazione di cui all'articolo 23».

⁷⁸ In tal senso G. CANAVESI, *La ricollocazione secondo il Jobs act: dall'attività al contratto?* op.cit.

Jobs Act, sulla scorta di alcune esperienze regionali⁷⁹, sembra rendere astrattamente possibili eventuali processi di coinvolgimento gestionale dei Centri per l'Impiego, oltre le classiche competenze di governo⁸⁰. Con riguardo alle competenze di governo e controllo pubblico, la disciplina conferisce ai Centri per l'Impiego⁸¹ il ruolo di costruttori dei percorsi più adeguati per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro. Invece se si guarda alle attività di gestione, l'assegno di ricollocazione è astrattamente spendibile – al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro – presso i soggetti privati accreditati o i Centri per l'impiego⁸², entro due mesi dall'ottenimento dell'assegno. Il contratto di ricollocazione, rappresenta, nelle intenzioni del legislatore, il viatico per la trasformazione organizzativa dei Centri per l'Impiego, oltre

⁷⁹ Si rimanda agli approfondimenti contenuti in seno al § 6.1. sulla misura "Dote Lavoro" adottata dalla Regione Lombardia.

⁸⁰ L'art. 18 del d.lgs. n. 150/2015 ha disposto che «Allo scopo di costruire i percorsi più adeguati per l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano costituiscono propri uffici territoriali, denominati centri per l'impiego, per svolgere in forma integrata, nei confronti dei disoccupati, lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e a rischio di disoccupazione, le seguenti attività: a) orientamento di base, analisi delle competenze in relazione alla situazione del mercato del lavoro locale e profilazione; b) ausilio alla ricerca di una occupazione, anche mediante sessioni di gruppo, entro tre mesi dalla registrazione; c) orientamento specialistico e individualizzato, mediante bilancio delle competenze ed analisi degli eventuali fabbisogni in termini di formazione, esperienze di lavoro o altre misure di politica attiva del lavoro, con riferimento all'adeguatezza del profilo alla domanda di lavoro espressa a livello territoriale, nazionale ed europea; d) orientamento individualizzato all'autoimpiego e tutoraggio per le fasi successive all'avvio dell'impresa; e) avviamento ad attività di formazione ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo; f) accompagnamento al lavoro, anche attraverso l'utilizzo dell'assegno individuale di ricollocazione; g) promozione di esperienze lavorative ai fini di un incremento delle competenze, anche mediante lo strumento del tirocinio; h) gestione, anche in forma indiretta, di incentivi all'attività di lavoro autonomo; i) gestione di incentivi alla mobilità territoriale; l) gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti di minori o di soggetti non autosufficienti; m) promozione di prestazioni di lavoro socialmente utile, ai sensi dell'articolo 26 del presente decreto. Le regioni e le province autonome svolgono le attività di cui al comma 1 direttamente ovvero, con l'esclusione di quelle previste dagli articoli 20 e 23, comma 2, mediante il coinvolgimento dei soggetti privati accreditati sulla base dei costi standard definiti dall'ANPAL e garantendo in ogni caso all'utente facoltà di scelta». Sempre sulle competenze gestionali si rimanda al comma 1 dell'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015 secondo cui la somma attribuita all'utente con l'assegno di ricollocazione è spendibile presso "i servizi accreditati" o i "centri per l'impiego".

⁸¹ Che la normativa si premura a definire come uffici costituiti dalle Regioni e dalle Provincie Autonome.

⁸² Tuttavia il coinvolgimento dei Centri per l'Impiego all'interno di attività e potestà gestionali è eventuale e la sua predisposizione pratica sarà rimessa con ogni probabilità alle scelte dei singoli attori regionali. Questa possibilità rappresenta quindi un'opzione all'interno di un sistema che volge verso modelli complementari e non concorrenziali competitivi.

che strumento di coinvolgimento delle agenzie private. In tale ottica la riforma avviata innesta all'interno dell'ordinamento italiano le due precondizioni strutturali alla promozione delle politiche attive del lavoro rappresentate dalla managerialità degli attori pubblici che le organizzano e dall'integrazione virtuosa con in soggetti privati che operano nel "quasi mercato" dei servizi per il lavoro.

Con riguardo ai beneficiari della misura il legislatore prevede la corresponsione, di una somma a titolo di voucher a favore dei soggetti disoccupati da almeno quattro mesi, percettori della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI)⁸³, subordinata alla richiesta volontaria del percettore. L'assegno di ricollocazione viene rilasciato dal Cpl territorialmente competente alla stipula del "patto di servizio personalizzato", e l'ammontare (il quantum dell'assegno individuale) viene determinato in base agli esiti della profilazione del soggetto. La remunerazione a favore delle agenzie private è articolata in relazione: a) alla difficoltà di collocamento da un lato (intensità di aiuto richiesto), e b) all'effettivo esito occupazionale dall'altro (ricollocazione nel mercato del lavoro).

Sul versante del "profiling" si evidenzia una carenza, probabilmente intenzionale, della disciplina legislativa nella definizione delle relative modalità operative. Difatti, sebbene di profilazione si accenni in diverse parti del decreto⁸⁴, i contenuti e le modalità concrete del sistema di profiling italiano non sono ancora immaginabili, salvo guardare alla coeva esperienza di garanzia giovani⁸⁵, in quanto rinviate a un secondo momento: il legislatore affida la regolazione di questi, pur centrali, aspetti alla normazione secondaria della costituenda ANPAL, con scelta per molti aspetti comprensibile data l'alto tasso di tecnicità di tale regolazione⁸⁶. È comunque evidente che un sistema efficace di profilazione è un presupposto, tecnico quanto si vuole ma pur sempre tale, per la messa in pratica dello strumento.

⁸³ Introdotta dal d.lgs. n. 22/2015.

⁸⁴ Il rinvio alla profilazione è contenuto all'interno di diverse norme del d.lgs. n. 150/2015: art. 18 in tema di funzioni dei Centri per l'Impiego, art. 9 in tema di funzioni dell'ANPAL; art. 19 in materia di stato di disoccupazione; art. 20 con riferimento al patto di servizio personalizzato; art. 23 sull'assegno di ricollocazione.

⁸⁵ La fase di *profiling* è stata effettivamente messa in pratica dai Centri per l'Impiego nell'esperienza di Garanzia Giovani. Difatti, tali enti hanno acquisito un'esperienza sul campo nell'attività di profilazione degli utenti. Tali competenze saranno certamente spendibili anche nelle nuove sfide lanciate dal contratto di ricollocazione, tale estensione non è impedita alle applicazioni regionali dell'istituto, posto che le regioni siano grado di mobilitare le necessarie risorse.

⁸⁶ Sulla scorta di quanto previsto dalla normativa l'ANPAL nell'individuazione dei criteri e delle modalità di profilazione dovrà attenersi ai migliori standard internazionali.

5.1.2 Profili soggettivi: interconnessioni tra gli attori, servizi e forme di condizionalità.

La normativa definisce con chiarezza l'obiettivo finale che lo strumento si prefigge: il reinserimento del disoccupato⁸⁷ all'interno dei diversi segmenti del mercato del lavoro. Con riferimento a tale obiettivo è possibile evidenziare come l'esito occupazionale, sia intimamente connesso al tema dei diritti e degli obblighi che ricadono sulle parti (utenti e soggetti attuatori pubblici o privati), incidendo sulle specifiche relazioni.

Da un lato i soggetti attuatori del micro sistema (Centri per l'impiego e agenzie private) sono tenuti a raggiungere, ognuno per la sua parte, il risultato della ricollocazione, attraverso la predisposizione di servizi minimi predisposti a favore dell'utente (obblighi minimi di servizio) per ottenere la remunerazione del servizio a risultato occupazionale raggiunto (diritto alla remunerazione). La normativa prevede infatti che i soggetti erogatori⁸⁸ presso cui l'assegno di ricollocazione può esser speso, siano obbligati a compiere attività e servizi funzionali predefiniti e tesi al raggiungimento del risultato finale di reinserimento nel mercato del lavoro⁸⁹. L'effettiva messa in pratica di tali attività è sottoposta alla valutazione e al monitoraggio della costituenda ANPAL, attraverso la predisposizione di un sistema informatico all'interno del quale far confluire le informazioni⁹⁰.

⁸⁷ L'obiettivo della normativa è reinserire i soggetti in stato di disoccupazione percettori di Naspi da almeno quattro mesi, dunque non sembra collocabile all'interno del disegno generale del legislatore il reinserimento delle ulteriori categorie dei disoccupati non percettori di Naspi o della più ampia platea dei soggetti inoccupati.

⁸⁸ Per soggetti erogatori devono intendersi le agenzie private nel sistema complementare che rappresenta il modello base immaginato dalla normativa, ma anche i centri per l'impiego nel modello concorrenziale eventuale adottabile dagli Enti Regionali che dovessero preferirlo. Va però notato come in quest'ultimo caso si evidenzerebbe una problematica commistione di funzioni in capo al soggetto pubblico (di governo e di gestione diretta del mercato del lavoro allo stesso tempo).

⁸⁹ La normativa, all'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015, si prodiga a indicare nel dettaglio i servizi di ricollocazione di cui il disoccupato ha diritto: a) l'affiancamento di un tutor; b) la predisposizione di un programma di ricerca intensiva della nuova occupazione e la relativa area, con eventuale percorso di riqualificazione professionale mirata a sbocchi occupazionali esistenti nell'area stessa.

⁹⁰ Art. 23, comma 8, del d.lgs. n. 150/2015 prevede che «L'ANPAL realizza il monitoraggio e la valutazione comparativa dei soggetti erogatori del servizio di cui al comma 5, con riferimento agli esiti di ricollocazione raggiunti nel breve e nel medio periodo per ogni profilo di occupabilità. A tal fine, l'ANPAL istituisce un sistema informatico al quale i centri per l'impiego e i soggetti erogatori del servizio di cui al comma 5 sono obbligati a conferire le informazioni relative alle richieste, all'utilizzo e all'esito del servizio. Gli esiti della valutazione sono pubblici e l'ANPAL ne cura la distribuzione ai centri per l'impiego. L'ANPAL segnala ai soggetti erogatori del servizio di cui al comma 5 gli elementi di criticità riscontrati

Il legislatore ha, dunque, scandito i momenti del servizio di assistenza che il soggetto erogatore è obbligato a fornire all'utente in un'ottica di bilanciamento rispetto ai doveri a cui lo stesso è tenuto⁹¹. Gli utenti sono intitolati a ricevere tutti i servizi connessi al raggiungimento della finalità della ricollocazione (versante dei diritti) dovendo però tenere tutti i comportamenti previsti dalla normativa (versante degli obblighi nella logica della condizionalità). Sul versante della condizionalità emergono delle connessioni tra l'assegno di ricollocazione e il "patto di servizio personalizzato" introdotto dall'art. 20 del d.lgs. n. 150/2015.

Difatti l'assegno di ricollocazione è integrativo e alternativo al "patto di servizio personalizzato"⁹², che rappresenta l'istituto di generale applicazione, che viene sospeso, o non trova *ab origine* applicazione, nel caso in cui l'utente opti per i servizi di assistenza previsti dall'assegno di ricollocazione. Anche nell'eventualità in cui l'utente legittimato opti per l'assegno di ricollocazione è prevista la sottoscrizione di un patto di servizio, alternativo e parallelo rispetto al "patto di servizio personalizzato" immaginato come strumento generale dalla normativa. Entrambi gli strumenti (assegno di ricollocazione e patto di servizio personalizzato) prevedono degli obblighi di attivazione⁹³ e accettazione di

nella fase di valutazione al fine di consentire le opportune azioni correttive. Decorso un anno dalla segnalazione, ove le criticità permangano, l'ANPAL valuta la revoca dalla facoltà di operare con lo strumento dell'assegno di ricollocazione».

⁹¹ È su questo piano che deve ricercarsi la natura osmotica tra servizio (assistenza personalizzata) e obiettivo pubblico (aumento dell'occupabilità). Nei sistemi caratterizzati dalla filosofia *work first* l'obiettivo prioritario diventa l'occupazione, 'costi quel che costi', prima ancora dell'occupabilità.

⁹² L'art. 20 del d.lgs. n. 150/2015 contiene la disciplina sul piano di servizio personalizzato, prevedendo, nella prima parte della norma, che «Allo scopo di confermare lo stato di disoccupazione, i lavoratori disoccupati contattano i centri per l'impiego, con le modalità definite da questi, entro 30 giorni dalla data della dichiarazione di cui all'articolo 19, comma 1, e, in mancanza, sono convocati dai centri per l'impiego, entro il termine stabilito con il decreto di cui all'articolo 2, comma 1, per la profilazione e la stipula di un patto di servizio personalizzato. Il patto di cui al comma 1 deve contenere almeno i seguenti elementi: a) l'individuazione di un responsabile delle attività; b) la definizione del profilo personale di occupabilità secondo le modalità tecniche predisposte dall'ANPAL; c) la definizione degli atti di ricerca attiva che devono essere compiuti e la tempistica degli stessi; d) la frequenza ordinaria di contatti con il responsabile delle attività; e) le modalità con cui la ricerca attiva di lavoro è dimostrata al responsabile delle attività [...]».

⁹³ In tema di attivazione la disciplina sul patto di servizio personalizzato, di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 150/2015 prevede inoltre che «nel patto deve essere inoltre riportata la disponibilità del richiedente alle seguenti attività: a) partecipazione a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro quali, in via esemplificativa, la stesura del curriculum vitae e la preparazione per sostenere colloqui di lavoro o altra iniziativa di orientamento; b) partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione». Mentre, sempre con riguardo all'obbligo di attivazione, l'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015, che disciplina l'assegno di

congrue offerte di lavoro⁹⁴ a carico dei destinatari, seppur con raggi di specificazione differenti. La norma sul patto di servizio personalizzato, infatti, specifica, in maniera dettagliata, gli obblighi di attivazione e accettazione delle offerte di lavoro, mentre l'assegno di ricollocazione si mantiene su un'impostazione più generica nella definizione delle attività a cui l'utente è tenuto a partecipare e nella definizione della "congruità" delle offerte di lavoro che è tenuto ad accettare.

Se è ciò è vero, sembrano scorgersi, all'interno del d.lgs. n. 150 del 2015, due differenti tracce normative sulla condizionalità, che camminano parallelamente: la condizionalità del "patto di servizio personalizzato" che prevede l'obbligo di accettazione di offerte di lavoro congrue, secondo le modalità definite da un successivo decreto ministeriale che verrà emanato nel rispetto di precisi principi stabiliti dalla legge⁹⁵, e la condizionalità di cui all'assegno di ricollocazione (e del relativo patto) che prevede, tramite l'utilizzo di una clausola generale (che attende specificazioni, *infra*), l'obbligo dell'utente di accettare le offerte di lavoro che sono ritenute congrue in base al rispetto di generici ed eterogenei principi quali le aspirazioni, le capacità, le possibilità effettive, le condizioni del mercato del lavoro, e le condizioni del contesto territoriale di riferimento⁹⁶. Se da un lato la disciplina della condizionalità, di applicazione generale, di cui al patto di servizio personalizzato prevede, sebbene ancora solo in potenza⁹⁷, la messa in atto di un sistema

ricollocazione prevede che *«la richiesta del servizio di assistenza alla ricollocazione, per tutta la sua durata, sospende il patto di servizio personalizzato eventualmente stipulato ai sensi dell'articolo 20. Il servizio di assistenza alla ricollocazione deve prevedere: [...] c) l'assunzione dell'onere del soggetto di svolgere le attività individuate dal tutor»*.

⁹⁴ L'art. 25 del d.lgs. n. 150/2015 a cui rimanda la disciplina sul patto di servizio personalizzato prevede che *«Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali provvede alla definizione di offerta di lavoro congrua, su proposta dell'ANPAL, sulla base dei seguenti principi: a) coerenza con le esperienze e le competenze maturate; b) distanza dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; c) durata della disoccupazione; d) retribuzione superiore di almeno il 20 per cento rispetto alla indennità percepita nell'ultimo mese precedente, da computare senza considerare l'eventuale integrazione a carico dei fondi di solidarietà, di cui agli articoli 26 e seguenti del decreto legislativo attuativo della delega di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 183 del 2014»*, mentre l'art. 23, comma 5, lett. d, del d.lgs. n. 150/2015 in materia di assegno di ricollocazione prevede *« l'assunzione dell'onere del soggetto di cui al comma 1 di accettare l'offerta di lavoro congrua rispetto alle sue capacità, aspirazioni, e possibilità effettive, in rapporto alle condizioni del mercato del lavoro nel territorio di riferimento nonché al periodo di disoccupazione»*.

⁹⁵ Si rimanda alla normativa contenuta nell'art. 25 del d.lgs. n. 150/2015 di cui alle precedenti note.

⁹⁶ In tal senso il contenuto della condizionalità di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015.

⁹⁷ In attesa dell'emanazione della fonte di normazione secondaria di cui all'emanando decreto ministeriale.

di obblighi e regole analitiche (una condizionalità fondata sul rispetto di parametri e fattispecie specifiche, dalla cogenza forte), la condizionalità, di applicazione residuale, di cui all'assegno di ricollocazione prevede fattispecie di attivazione e declinazioni di congruità delle offerte di lavoro aperte (una condizionalità per adesso fondata sui principi) in attesa di specificazioni ulteriori da parte dell'ANPAL⁹⁸ oltre che delle integrazioni applicative all'interno dei modelli regionali. In altre parole, sussistono all'interno del Jobs Act due registri di condizionalità: quello del patto di servizio personalizzato e quello dell'assegno di ricollocazione. Il primo registro sembra rifarsi a grandi linee al modello di responsabilizzazione spinta e atomistica del soggetto (c.d. condizionalità hard), mentre il secondo sembra abbracciare, almeno negli obiettivi di partenza, il raggiungimento di una responsabilizzazione concordata (condizionalità soft) e che lascia maggiori spazi all'adattamento del contratto di ricollocazione alle esperienze e alle specificità dei mercati del lavoro regionali e locali. Pur con le su riferite differenze, entrambi i registri accolgono la visione, di stampo europeo, che prevede a carico dell'utente l'onere di conquistarsi la tutela all'interno del mercato del lavoro.

L'analisi condotta conferma che il modello italiano riflette in pieno la rilevata dimensione relazionale/organizzatoria e partenariale dello strumento, che a prescindere dalla definizione accordata dal legislatore (quella di "contratto" o quella di "assegno" di ricollocazione) dà luogo a un micro-sistema di regolazione di relazioni pubblico-private giuste le caratteristiche prima indicate⁹⁹, con attivo coinvolgimento delle agenzie private e responsabilizzazione degli utenti.

Se sotto il profilo del coinvolgimento delle agenzie private, oltre che dell'individuazione dei servizi che queste sono tenute a garantire, si evidenzia un'applicazione coerente ai modelli teorici e alle indicazioni sovranazionali, permangono incertezze sulla presa in carico dei bisogni individuali degli utenti che sarà incerta sino all'approvazione delle norme sulla fase di *profiling* ma sulla quale le regioni si sono mosse autonomamente anche sulla base dell'esperienza pilota di garanzia giovani; schiarite anche, sul versante dell'attivazione e della responsabilizzazione degli utenti (che sconta le incertezze operative in tema di condizionalità) verranno probabilmente nel momento in cui avrà modo di dispiegarsi l'attività di indirizzo della neo costituita agenzia nazionale (ANPAL).

⁹⁸ A riguardo l'art. 23, comma 7, del d.lgs. n. 150/2015 prevede che le modalità operative del contratto di ricollocazione sono definite dall'ANPAL nel rispetto dei principi stabiliti dalla normativa. Ci si deve dunque attendere una declinazione pratica del principio di condizionalità stabilito all'interno dell'art. 23 del d.lgs. 150/2015.

⁹⁹ *Supra* § 5.1.1.

6. Stato e regioni nelle politiche attive. Neo centralismo e sperimentazioni regionali del contratto di ricollocazione.

Il progressivo ingresso del contratto di ricollocazione nell'ordinamento italiano si interseca con una fase di promozione del neo centralismo nella gestione delle politiche attive del lavoro¹⁰⁰. Sembra giunta al tramonto l'epoca del decentramento e della regionalizzazione spinta (nei fatti disorganizzata) delle politiche attive del lavoro apertasi ormai più di un lustro fa, dapprima con l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, che assegnava agli enti regionali una competenza legislativa concorrente in materia, e successivamente con l'approvazione della legge Biagi che favoriva e promuoveva la regolamentazione e la sperimentazione regionale in materia di politiche e servizi per l'impiego. Non si deve però ceder all'idea che non sia più immaginabile un ruolo attivo delle Regioni nella sperimentazione delle politiche del lavoro, o che si stia determinando una *revanche* totalizzante dello Stato in materia. Una siffatta conclusione striderebbe sia con la *ratio* e le disposizioni contenute nell'ultima riforma del mercato del lavoro, c.d. "Jobs Act", sia con le interessanti sperimentazioni regionali avviate in tema di politiche attive del lavoro, sia con la stessa apertura, attraverso lo strumento della negoziazione istituzionale tramite convenzioni, che la legge fa all'adattamento regionale del modello nazionale. Occorre considerare due profili interconnessi tra loro: a) il profilo delle competenze che le Regioni potranno esercitare in materia di politiche attive del lavoro b) il ruolo di propulsione assunto dalle sperimentazioni legislative, operate dagli Enti Regionali, sulla messa a punto del Jobs Act.

Sul profilo delle competenze la logica del neo centralismo di ultimo conio non riserva allo Stato (almeno a costituzione invariata, e fatte salve le ventilate modifiche)¹⁰¹, il monopolio nell'ideazione e nell'esecuzione

¹⁰⁰ È tuttora in corso un fecondo dibattito in merito all'approvazione del disegno di legge di revisione costituzionale, con particolare riferimento alla materia di competenze afferenti al diritto e al mercato del lavoro, A. BARBERA, *Nota per l'Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, in ordine al Disegno di legge costituzionale 1429-B, in relazione alla Seduta del 3 agosto 2015*, in *QCost*, Rassegna 7/2015, A. BARBERA, *Senato e interessi territoriali*, in *Percorsi costituzionali*, 2/2014, 411 e ss., R. BIN, *Oltre il velo di ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, 88 e ss.

¹⁰¹ La riforma della Costituzione in questo momento in discussione presso i due rami del parlamento, secondo la procedura aggravata di cui all'art. 138 della Cost., prevede – in una logica di riaccostamento – una competenza esclusiva dello Stato in tema di politiche attive del lavoro. Qualora approvata determinerà nuove riflessioni sugli spazi che gli Enti Regionali potranno giocare nella gestione attiva del mercato del lavoro.

delle politiche attive del lavoro; si delinea, invece, un ruolo di creazione, impulso e coordinamento all'interno di un quadro generale e complesso che prevede un protagonismo rivisitato degli attori regionali. Non è quindi, per ora, tramontato il ruolo delle Regioni in tema di politiche attive del lavoro, che dovranno tuttavia muoversi, già *hinc et nunc*, all'interno di nuove coordinate normative.

In tal senso occorre evidenziare come l'aggiornamento delle coordinate sulla gestione delle politiche attive del lavoro tra Stato e Regioni sia stato oggetto di progressivi aggiustamenti nell'adozione dei decreti attuativi del Jobs Act, e che, dunque, anche questa materia condivide il tortuoso percorso di approvazione e collocazione normativa del contratto di ricollocazione già evidenziato (v. *supra*).

In tal senso la provvisoria regolamentazione del contratto di ricollocazione, contenuta all'interno dell'art. 17 del d.lgs. 22/2015¹⁰², prevedeva, a favore delle Regioni, la possibilità di attuare e finanziare lo strumento nell'ambito della propria programmazione delle politiche attive del lavoro e nel rispetto dei principi contenuti nel decreto. Il decreto legislativo sugli ammortizzatori sociali non escludeva, quindi, un ruolo centrale dell'Ente Regionale in tema di finanziamento dell'istituto, e soprattutto nella sua attuazione pratica. L'abrogazione della norma in questione, operata dal d.lgs. 150/2015, non ha però determinato un venir meno del ruolo attivo delle Regioni, ridefinendone, al contrario, il raggio applicativo e i contorni. Difatti, la norma, in seguito ad intensa negoziazione inter-istituzionale nell'ambito della Conferenza Stato Regioni, è stata sostituita dall'art. 11 del decreto legislativo n. 150/2015 che abilita il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali da un lato, e le singole Regioni e province autonome dall'altro, a stipulare apposite convenzioni in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro all'interno del territorio regionale, nel rispetto dei principi del decreto¹⁰³.

¹⁰² Si tratta dell'unica norma del decreto riguardante la materia delle politiche attive del lavoro, poi abrogata e trasfusa con diversi contenuti all'interno dell'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015.

¹⁰³ L'art. 11 del d.lgs. n. 150/2015 stabilisce sul punto che «allo scopo di garantire livelli essenziali di prestazioni attraverso meccanismi coordinati di gestione amministrativa, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali stipula, con ogni regione e con le province autonome di Trento e Bolzano, una convenzione finalizzata a regolare i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro nel territorio della regione o provincia autonoma, nel rispetto del presente decreto nonché dei seguenti principi: a) attribuzione delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di politiche attive del lavoro alle regioni e alle province autonome, che garantiscono l'esistenza e funzionalità di uffici territoriali aperti al pubblico, denominati centri per l'impiego; b) individuazione, da parte delle strutture regionali, di misure di attivazione dei beneficiari di ammortizzatori sociali residenti nel territorio della regione o provincia autonoma, ai sensi

Ove evidente che, a costituzione invariata, lo schema formale della competenza (nel caso concorrente) viene integrato da un meccanismo attivo e cooperativo di sussidiarietà attraverso lo strumento della convenzione istituzionale. Tale strumento è stato messo in atto dalla Regione Toscana che ha sottoscritto il primo esemplare di convenzione Stato-Regione in materia di politiche attive e servizi per il lavoro, rendendo di fatto operativo lo strumento¹⁰⁴.

Il decreto legislativo sui servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro sancisce inoltre un ruolo di regia delle Regioni nell'identificazione delle proprie strategie territoriali per l'occupazione, sia pur nel rispetto dei principi stabiliti dalla legislazione nazionale con possibilità di intervento sussidiario dello stato (l'agenzia) nel caso in cui le regioni non dovessero garantire i livelli essenziali di prestazione (lo standard minimo) fissato al centro.

Pare evidente che tale modulo relazionale, fatto proprio dalla normativa nazionale, è anche il frutto del compromesso politico-istituzionale in sede di Conferenza Stato Regioni, mirato a impedire il dissenso di regioni come la Lombardia tenutarie da tempo di un proprio sistema di politiche attive (la "dote unica lavoro") ispirato al modello concorrenziale e non complementare che viene così in qualche modo preservato¹⁰⁵ (*infra*).

degli articoli 21 e 22: c) disponibilità di servizi e misure di politica attiva del lavoro a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza; d) attribuzione alle regioni e province autonome delle funzioni e dei compiti di cui all'articolo 18, nonché dei seguenti compiti: 1. servizi per il collocamento dei disabili, di cui alla legge n. 68 del 1999; 2. avviamento a selezione nei casi previsti dall'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56; e) possibilità di attribuire all'ANPAL, sulla base della convenzione, una o più funzioni di cui alla lettera d). Alle regioni e province autonome restano inoltre assegnate le competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro, e in particolare: a) identificazione della strategia regionale per l'occupazione, in coerenza con gli indirizzi generali definiti ai sensi dell'articolo 2 del presente decreto; b) accreditamento degli enti di formazione, nell'ambito dei criteri definiti ai sensi dell'articolo 3, comma 4».

¹⁰⁴ Critico sui contenuti della convenzione è Pietro Ichino, per la sua analisi si rimanda all'intervista contenuta in <http://www.pietroichino.it/?p=37859>. Alla convenzione stipulata dalla Regione Toscana, al momento in cui si scrive, sono seguite quelle dell'Emilia Romagna, della Lombardia e del Veneto.

¹⁰⁵ In tema di convenzioni è opportuno segnalare come anche la Regione Lombardia si appresti alla sottoscrizione della propria convenzione con lo Stato al fine di "preservare" il proprio modello. Sembra che la convenzione in questione contenga degli elementi di maggiore specificità, rispetto a quella sottoscritta dalla Regione Toscana. Attraverso la sottoscrizione della convenzione la Regione Lombardia mira a salvaguardare il proprio peculiare modello competitivo. Per approfondimenti sul modello lombardo si rinvia al § 6.1. Per i primi orientamenti sulla convenzione si rimanda all'intervista condotta dal quotidiano Libero all'assessore regionale al lavoro pubblicata in data 27 novembre 2015, oltre che al

Sembra, quindi, che il nuovo quadro normativo amplifichi, e allo stesso tempo specifichi, il coinvolgimento regionale in materia di politiche attive del lavoro. Difatti la disciplina contenuta all'interno dell'art. 17 del d.lgs. n. 20/2015 autorizzava sperimentazioni di politica attiva del lavoro settoriali (il contratto di ricollocazione¹⁰⁶, mentre il meccanismo emergente dall'art. 11 del d.lgs. n. 150/2015 prevede una gestione sincronizzata tra Stato¹⁰⁷ e Regioni¹⁰⁸ nel più vasto campo delle politiche

commento apparso nel medesimo quotidiano, a firma di Adriano Bascapè, sempre nell'edizione del 27 novembre 2015.

¹⁰⁶ Sperimentazione settoriale derivante dalle peculiarità della collocazione della norma. L'art. 17 del d.lgs. n. 20/2015 rappresentava un corpo parzialmente ultroneo all'interno di un corpus riguardante la differente, seppur connessa materia degli ammortizzatori sociali.

¹⁰⁷ In particolare, secondo l'art. 1 dello schema di convenzione approvato spettano all'Amministrazione Centrale le seguenti attività: a) verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; b) monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro; c) coordinamento della gestione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego, dei servizi per il lavoro, del collocamento dei disabili di cui alla legge n. 68 del 1999, nonché delle politiche di attivazione dei lavoratori disoccupati, con particolare riferimento ai beneficiari di prestazioni di sostegno del reddito collegate alla cessazione del rapporto di lavoro; d) definizione degli standard di servizio in relazione alle misure di cui all'articolo 18 del decreto legislativo n. 150/2015; e) determinazione delle modalità operative e dell'ammontare dell'assegno di ricollocazione e di altre forme di coinvolgimento dei privati accreditati ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 150/2015; f) coordinamento dell'attività della rete Eures, di cui alla decisione di esecuzione della Commissione del 26 novembre 2012 che attua il regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del consiglio del 5 aprile 2011; g) definizione delle metodologie di profilazione degli utenti, allo scopo di determinarne il profilo personale di occupabilità, in linea con i migliori standard internazionali, nonché dei costi standard applicabili ai servizi e alle misure di cui all'articolo 18 del decreto legislativo n. 150/2015; h) promozione e coordinamento, in raccordo con l'Agenzia per la coesione territoriale, dei programmi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo, nonché di programmi cofinanziati con fondi nazionali negli ambiti di intervento del Fondo Sociale Europeo; i) sviluppo e gestione integrata del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 150/2015, ivi compresa la predisposizione di strumenti tecnologici per il supporto all'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e l'interconnessione con gli altri soggetti pubblici e privati; j) gestione dell'albo nazionale di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 276 del 2003; k) gestione dei programmi operativi nazionali nelle materie di competenza, nonché di progetti cofinanziati dai Fondi comunitari; l) definizione e gestione di programmi per il riallineamento delle aree per le quali non siano rispettati i livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro o vi sia un rischio di mancato rispetto dei medesimi livelli essenziali e supporto alle regioni, ove i livelli essenziali delle prestazioni non siano stati assicurati, mediante interventi di gestione diretta dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro; m) definizione di metodologie di incentivazione alla mobilità territoriale; n) vigilanza sui fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge n. 388 del 2000, nonché dei fondi bilaterali di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n. 276 del 2003; o) assistenza e consulenza nella gestione delle crisi di aziende aventi unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione o in più regioni e, a richiesta del gruppo di coordinamento e controllo del progetto di riconversione e riqualificazione industriale,

attive del lavoro, individuando gli strumenti giuridici da utilizzare (le convenzioni) per attuare nella pratica la distribuzione delle competenze.

La logica del neo centralismo, ispirata al principio di sussidiarietà verticale dinamico e collaborativo¹⁰⁹, fatta propria dal Jobs Act sembra dunque adottare una filosofia di coinvolgimento degli enti regionali pur all'interno di una proattiva regia statale, senza che ciò determini aprioristiche esclusioni o forme di (ri)accentramento formale.

La recente riforma del mercato del lavoro (a costituzione invariata) si spinge fin dove il limite della costituzione formale (art. 117, comma 3 Cost.) consente: organizza un sistema ove le Regioni operano all'interno della cornice di principi disposti dalla legislazione statale (livelli essenziali di prestazioni), secondo una formula ormai acquisita all'interno del nostro ordinamento, ma a differenza del passato, si mettono nero su bianco impegni reciproci attraverso la sottoscrizione di convenzioni con le singole Regioni interessate ad adottare sperimentazioni integrative in tema di politiche attive del lavoro. Le sperimentazioni regionali rispetto al passato non sono monadi, ma si realizzano all'interno di una logica di confronto continuo e dinamico, volto al reciproco apprendimento ed entro uno schema generale costituito dal modello nazionale.

Lo stato assume un ruolo di coordinamento e *governance* (non di *government*) all'interno di un sistema di regolazione multilivello ove l'obiettivo della ricollocazione viene perseguito all'interno di un network di attori coinvolti, e riferito all'utente.

Oltre che per le ragioni appena evidenziate, l'attività nei confronti delle regioni trova giustificazione anche alla luce degli input innovativi che in materia tali enti hanno elaborato; alcune Regioni sono state, infatti, capaci, nel recente passato di portare avanti interessanti sperimentazioni in tema di ricollocazione.

assistenza e consulenza nella gestione delle crisi aziendali complesse di cui all'articolo 27 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134; p) gestione di programmi di reimpiego e ricollocazione in relazione a crisi di aziende aventi unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione o in più regioni, di programmi per l'adeguamento alla globalizzazione cofinanziati con il Fondo Europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG), nonché di programmi sperimentali di politica attiva del lavoro; q) gestione del Repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione, di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n. 150/2015.

¹⁰⁸ Alle Regioni e alle Province Autonome, in base al disposto dell'art. 1 della bozza di convenzione restano assegnate le competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro, e in particolare: a) identificazione della strategia regionale per l'occupazione, in coerenza con gli indirizzi generali definiti ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 150/2015; b) accreditamento degli enti di formazione, nell'ambito dei criteri definiti ai sensi dell'articolo 3, comma 4 del decreto legislativo n. 150/2015.

¹⁰⁹ B. CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, op. cit.

6.1. Declinazioni regionali del contratto di ricollocazione: dal modello “Dote Lavoro” Lombardo.

Le Regioni hanno dunque fornito linfa al modello della ricollocazione, ispirando indirettamente (v. *infra*) la disciplina del d.lgs. n. 150/2015. Spunti interessanti in tal senso possono esser tratti dalle discipline adottate dalle Regioni Lombardia (“Dote Lavoro”) e Sicilia (“Contratto di Ricollocazione”), protagoniste di interessanti ed eterogenee sperimentazioni dello strumento¹¹⁰.

Il sistema di “Dote Lavoro” introdotto dalla Regione Lombardia trova la propria genesi all’interno della “legge di riforma del mercato del lavoro lombardo” varata nel 2006¹¹¹ che, con netto anticipo rispetto alle normative approvate dalle altre realtà regionali, ha ideato un sistema di politiche attive del lavoro fondato su: a) la centralità della persona a cui è indirizzato il servizio; b) modelli organizzativi di “servizi per l’impiego” nel quale gli operatori pubblici e privati si trovano in una condizione di perfetta parità; c) predisposizione di procedure di valutazione delle performance degli operatori, con remunerazione dei risultati finali ottenuti.

È nel rispetto di questi principi che è stata messa in pratica la misura di “Dote Lavoro”¹¹² a favore di una platea di destinatari maggiormente estesa rispetto a quella prevista dal Jobs Act¹¹³: la “dote” viene assegnata a particolari categorie di soggetti individuati come destinatari di specifiche iniziative previste dagli avvisi pubblici periodicamente pubblicati¹¹⁴. L’accesso alla rete dei soggetti erogatori dei

¹¹⁰ Ulteriori sperimentazioni sono state poste in essere dalla Regione Lazio attraverso l’approvazione del d.g.r. n. 632/2014, e dalla Regione Sardegna attraverso l’approvazione del d.g.r. n. 7/17/2015. Con riferimento a tali esperimenti si rimanda a G. CANAVESI, *La ricollocazione secondo il Jobs act: dall’attività al contratto?*, op.cit.; F. GIUBILEO, *Il Modello di Welfare occupazionale in Lombardia*, EMIL LIBRI, 2013; A. SARTORI, *Servizi per l’impiego e politiche dell’occupazione in Europa. Idee e modelli per l’Italia*, Maggioli, 2013; sul modello laziale, in particolare, L. Valente, *Jobs act e contratto di ricollocazione*, in *MGL*, 2014, n. 12.

¹¹¹ Ci si riferisce alla l.r. n. 22/2006. Il sistema di Dote Lavoro è stato reso effettivo con il Piano d’azione Regionale (PAR) 2007- 2010 attraverso cui la Regione Lombardia ha definito le linee-guida per gli interventi di politica del lavoro.

¹¹² Sulla “Dote Unica Lavoro” si rimanda alla delibera regionale n. 555 del 2 agosto 2013.

¹¹³ Che come visto nei precedenti paragrafi è attuabile solo a favore dei soggetti disoccupati percettori di Naspi da almeno quattro mesi

¹¹⁴ A titolo esemplificativo è possibile individuare i destinatari della “Dote Unica”. Lo specifico avviso dispone che la misura è rivolta a favore delle persone che, alla presentazione della domanda di Dote, siano in possesso dei requisiti di seguito specificati: a) giovani inoccupati e disoccupati, residenti o domiciliati in Lombardia, dai 15 ai 29 anni compiuti, a condizione che abbiano precedentemente concluso o rinunciato ad una dote

servizi connessi alla dote da parte degli operatori pubblici e privati, è regolamentata dal sistema dell'accreditamento regionale¹¹⁵. Peculiarità del sistema lombardo è la predisposizione di un sistema in cui pubblico e privato concorrono nell'erogazione degli stessi servizi¹¹⁶, all'interno di un contesto operativo in cui è chiara la distinzione tra la funzione di finanziamento (pubblica), la funzione di gestione (affidata al soggetto pubblico o privato che eroga effettivamente i servizi) e la funzione di "acquisto" dei servizi (affidata agli utenti finali del servizio attraverso la dote). La remunerazione degli operatori avviene sulla base di un sistema misto di *input* e *outcome founding*, che prevede una parte di pagamento "a processo" e una restante parte al raggiungimento del risultato occupazionale.

Il peculiare sistema di competizione, adottato in tempi non sospetti dalla Regione Lombardia, si ispira alla logica di sussidiarietà orizzontale secondo cui i modelli vanno adattati ai territori e i territori influenzano (secondo un approccio di *benchmarking*) la legislazione degli

attivata a partire dal 16 luglio 2014 nell'ambito dell'avviso Dote Unica Lavoro, oppure a partire dal 28 ottobre 2014 a valere sull'avviso Garanzia Giovani in Lombardia di cui al decreto n. 9619 del 17 ottobre 2014; b) inoccupati, dai trent'anni compiuti, residenti o domiciliati in Lombardia; disoccupati, dai trent'anni compiuti indipendentemente dalla categoria professionale posseduta prima della perdita del lavoro, compresi – ove applicabile – i dirigenti; provenienti da unità produttive/operative ubicate in Lombardia in mobilità in deroga alla normativa vigente o che abbiano presentato domanda ad INPS; c) iscritti o in attesa d'iscrizione nelle liste di mobilità ordinaria ex l. 223/91; d) residenti domiciliati in Regione Lombardia iscritti nelle liste di mobilità ordinaria ex l.236/93 licenziati al 30.12.2012; e) percettori di disoccupazione ordinaria; f) percettori di altre indennità; g) percettori di ASpl e MINI ASpl; h) disoccupati non percettori d'indennità; i) occupati, dai 16 anni compiuti; l) lavoratori sospesi da aziende ubicate in Lombardia, che si trovino nelle seguenti condizioni: percettori di cassa integrazione guadagni in deroga alla normativa vigente (CIGD) e cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) che rientrano in accordi contrattuali che prevedano quote di riduzione dell'orario di lavoro (in particolare Accordi/Contratti di solidarietà); m) militari congedandi previsti dal protocollo di intesa sottoscritto tra la Regione Lombardia e il Comando Militare Esercito Lombardia in data 23 ottobre 2012; n) lavoratori residenti e/o domiciliati in Lombardia: occupati con rapporto di lavoro dipendente, pubblici o privati, titolare d'impresa, manager a contratto, lavoratori autonomi.

¹¹⁵ L. BIFULCO, *Quasi-mercato e sussidiarietà come pilastri del modello lombardo di welfare*, G. CARABELLI, C. FACCHINI (a cura di), *Il modello lombardo di welfare. Continuità, ri-orientamenti, prospettive*, Franco Angeli, Milano, 39-58; L. VIOLINI, S. CERLINI, *Il sistema della "Dote" in Lombardia, prime riflessioni su un'esperienza in atto*, in *RDSS*, 2011, n.1.

¹¹⁶ L'accreditamento costituisce il titolo di legittimazione per l'accesso diretto a un mercato competitivo costituito dall'autorità pubblica. Al fine di garantire parità tra gli operatori privati e gli operatori pubblici la normativa regionale lombarda prevede, all'interno del campo di applicazione soggettivo dell'accreditamento, i Centri per l'Impiego e tutti i centri lavoro pubblici comunali che rispettino i requisiti previsti dalla normativa. Tale sistema peculiare è stato reso possibile anche a livello nazionale attraverso l'approvazione del d.lgs. n. 150/2015 (*supra*. § 5)

altri soggetti istituzionali (siano lo Stato o le altre Regioni) con forte protagonismo degli attori privati e del mercato.

Non pare dubbio che proprio l'esperimento condotto dalla legislazione lombarda abbia influenzato la predisposizione della recente disciplina sui servizi per l'impiego e le politiche attive, operata dal Jobs Act nel punto in cui prevede la spendibilità dell'"assegno" presso i Centri per l'Impiego¹¹⁷. Pare evidente che tale possibilità (di optare o per il sistema concorrenziale o complementare) riflette il massimo di apertura alla capacità di adattamento delle regioni. Il legislatore consapevole delle diversità delle sperimentazioni regionali (Lazio, Sicilia, Sardegna e Lombardia) e del peso politico istituzionale assunto dal modello lombardo (unico modello con esperienza operativa accumulata), si è determinato, alla fine, alla scelta ecumenica di mantenere aperte entrambe le opzioni. Ciò probabilmente anche nella consapevolezza della probabile unicità e solitudine del modello lombardo, in ragione della difficoltà delle regioni di intraprendere l'opzione competitiva che implicherebbe capacità gestionali dei CPI difficilmente reperibili soprattutto nella fase di transizione dalle provincie alle regioni.

Tornando al modello lombardo, i *devices* fondamentali della "Dote Lavoro" sono il piano di intervento personalizzato (PIP) e la "dote". Il primo è lo strumento attraverso cui viene definito un piano, di natura para-contrattuale, ove sono indicati i reciproci impegni di lavoratori ed ente accreditato, con specifica definizione dei servizi previsti per favorire il reimpiego del soggetto in difficoltà occupazionale¹¹⁸. La "dote" va spesa dall'utente che è libero di effettuare la propria scelta tra gli operatori accreditati (pubblici o privati) aderenti agli avvisi, e il suo valore è predeterminato in funzione del costo del pacchetto di servizi da mettere in atto per raggiungere il risultato di reinserimento lavorativo dell'utente destinatario. Vi è, quindi, una diretta connessione tra fase di *profiling* e

¹¹⁷ Si fa riferimento alle competenze gestionali riconosciute espressamente ai Centri per l'Impiego e si rimanda al comma 1 dell'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015 secondo cui la somma attribuita all'utente con l'assegno di ricollocazione è spendibile presso "i servizi accreditati" o i "centri per l'impiego".

¹¹⁸ Tra i servizi erogati all'interno dell'azione dotale rientrano: a) il colloquio di accoglienza b) la definizione del PIP, c) la predisposizione del bilancio delle competenze d) attività di tutoring e counseling orientativo al lavoro e) attività di tutoring e counseling orientativo al tirocinio f) scouting aziendale e ricerca attiva del lavoro g) monitoraggio, coordinamento e gestione del PIP g) consulenza e supporto all'auto imprenditorialità h) coaching. Per una corretta individuazione dei servizi da offrire viene dato risalto all'attività di *profiling* attraverso la predisposizione del "bilancio delle competenze" volto a individuare il bagaglio di competenze in possesso del destinatario, e gli elementi valorizzabili, con l'obiettivo di progettare un piano individuale di sviluppo professionale per il raggiungimento dell'obiettivo di reinserimento occupazionale. Si rimanda per maggiori approfondimenti a F. GIUBILEO, *Il Modello di Welfare occupazionale in Lombardia*, op. cit.

ammontare della "dote": da un lato, i servizi previsti a favore degli utenti sono costruiti e potenziati in base al grado di intensità d'aiuto¹¹⁹; dall'altro, il valore della "dote" cresce proporzionalmente all'intensità d'aiuto richiesta. Questa peculiare valorizzazione della fase di *profiling* esalta l'obiettivo di predisporre un sistema di accompagnamento del soggetto (attraverso la previsione di un piano individuale), che tenga conto dei suoi bisogni effettivi (rilevati dal bilancio delle competenze) volto ad indirizzare l'utente su scelte tendenzialmente in linea con il proprio personale progetto (in un'ottica di condizionalità *soft*).

La disciplina lombarda consegna interessanti profili di messa in pratica di una pratica di managerialità dell'attore pubblico, all'interno di un'integrazione virtuosa tra pubblico e privato nella gestione dello strumento, che mira alla promozione (e non al semplice "accompagnamento") dell'utente all'interno delle transizioni occupazionali.

6.2. ...al "contratto di ricollocazione" in Sicilia

In tempi più recenti la Regione Siciliana ha posto in essere una sperimentazione dello strumento di politica attiva¹²⁰, approvando la misura specifica del "contratto di ricollocazione", anche attraverso la valorizzazione delle proprie competenze legislative in qualità di Regione a Statuto speciale della scelta di collocare da sempre i CPI nelle strutture regionali e non provinciali¹²¹.

¹¹⁹ L'operatore accreditato è tenuto, attraverso il proprio sistema informativo, a definire la fascia di aiuto dell'utente sulla base delle caratteristiche del destinatario (stato occupazionale/distanza dal mercato del lavoro, titolo di studio, genere, età). La definizione avviene in automatico attraverso l'appartenenza a una delle seguenti fasce di intensità d'aiuto: Fascia 1 Intensità di aiuto bassa: persone che possono trovare lavoro in autonomia o richiedono un supporto minimo per la collocazione o ricollocazione nel Mercato del Lavoro; Fascia 2 Intensità di aiuto media: persone che necessitano di servizi intensivi per la collocazione o ricollocazione nel Mercato del Lavoro; Fascia 3 Intensità di aiuto alta: persone che necessitano di servizi per un periodo medio/lungo e di forte sostegno individuale per la collocazione o ricollocazione nel Mercato del Lavoro; Fascia 4 Altro aiuto: persone che necessitano di servizi per il mantenimento della posizione nel Mercato del Lavoro (occupati), così come dettagliato nel decreto attuativo.

¹²⁰ La disciplina sul contratto di ricollocazione approvata dalla Regione Siciliana trova la propria genesi all'interno dell'art. 63 della l.r. 912 del 1 maggio 2015 (finanziaria regionale) ed è stata successivamente specificata nel dettaglio dal D.A. 12/Gab del 15 giugno 2015 dell'Assessorato alla Famiglia, al Lavoro e alle Politiche Sociali. Sono in corso di approvazione le disposizioni attuative della disciplina approvata con la delibera assessoriale su riferita.

¹²¹ In tal senso l'art. 17 dello Statuto Regionale Siciliano dispone che: «*Entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi, sopra le seguenti materie*

La disciplina regionale, adottata nelle more dell'approvazione dei decreti attuativi sul Jobs Act, anticipa e integra alcuni profili dello strumento nazionale, provvedendo a disciplinare organicamente i differenti segmenti intercettati dallo strumento: a) il coinvolgimento e la remunerazione delle agenzie private; b) l'individuazione della platea dei beneficiari; c) i servizi dovuti a favore di questi ultimi; d) in particolare la disciplina della condizionalità.

In linea con le altre sperimentazioni regionali, anche la platea dei destinatari della misura di politica attiva del lavoro siciliana è più ampia rispetto a quella prevista dalla disciplina nazionale, includendo beneficiari ulteriori rispetto agli utenti in stato di disoccupazione¹²². La scelta di avvalersi dello strumento è libera e può essere effettuata al momento della stipula del patto di servizio personalizzato presso il Centro per l'impiego competente.

L'esperimento condotto dalla Regione Siciliana tende alla costituzione di un sistema di integrazione eventuale tra operatori privati e centri per l'impiego: sono abilitati a stipulare il contratto di ricollocazione gli operatori privati accreditati nell'ambito del Sistema regionale dei servizi per l'impiego¹²³, ma anche, in fase di prima applicazione, i Centri per l'Impiego previamente autorizzati dal Dipartimento Regionale del Lavoro¹²⁴. Tuttavia la possibilità di coinvolgere i Cpl in attività gestionali è resa solo in maniera eventuale e non è stata di fatto messa in pratica: il tenore della normativa conferma la tendenza del modello regionale siciliano, a differenza di quello lombardo, di adottare modelli di gestione complementari e non concorrenziali. Al momento dell'adesione della misura l'utente deve essere messo, dai Centri per l'impiego, nella

concernenti la Regione: [...] f) legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato». Sussiste quindi una ampia potestà legislativa regionale all'interno del territorio siciliano nell'omnicomprensiva materia della legislazione sociale, a patto che rispetti a) i minimi stabiliti dalle leggi dello stato b) i principi e gli interessi generali dello Stato.

¹²² La normativa siciliana prevede altresì il coinvolgimento: i) dei giovani inoccupati e disoccupati residenti o domiciliati in Sicilia che non siano stati oggetto delle azioni previste per la misura "Garanzia Giovani"; ii) degli inoccupati dai trenta anni compiuti, residenti o domiciliati in Sicilia, iii) dei disoccupati dai trenta anni compiuti provenienti da unità produttive e operative ubicate in Sicilia.

¹²³ Si veda in tal senso la d.g.r. n. 80/2015 con cui sono state approvate le "linee guida per l'accreditamento dei Servizi per il Lavoro".

¹²⁴ L'art. 3 comma 2 del D.A. del 15 giugno 2015 dispone che «*In fase di prima applicazione della presente disposizione, possono altresì stipulare il contratto di ricollocazione i Centri per l'Impiego della Regione Siciliana, previamente autorizzati dal Dipartimento Regionale del Lavoro, dell'impiego, dell'orientamento e della attività formative, sulla base di specifica valutazione della capacità tecnica posseduta. In assenza di autorizzazione, il contratto di ricollocazione sarà sottoscrivibile esclusivamente dagli operatori privati accreditati*».

condizione di scegliere liberamente e consapevolmente¹²⁵ l'operatore privato, non avendo quest'ultimo la facoltà di rifiutare la presa in carico dell'utente che lo ha liberamente scelto.

La disciplina pone una forte enfasi sul versante del *profiling* che – a differenza di quanto previsto dal Jobs Act, e in linea con l'esperienza di "Dote Lavoro" – riceve una normazione dettagliata. Difatti, il Centro per l'impiego che prende in carico l'utente deve, attraverso la profilazione, determinare il grado di collocabilità del soggetto nel mercato del lavoro, definendo il grado di intensità di aiuto richiesto e inserendolo all'interno di una delle diverse fasce previste. Dall'esito della profilazione emerge il valore del voucher da assegnare all'utente¹²⁶. Il voucher assume una rilevanza centrale poiché rappresenta la forma di remunerazione del servizio a carico della Regione, ed è proporzionato alla difficoltà del collocamento dell'utente, configurandosi come corrispettivo per l'attività di assistenza intensiva prestata dall'operatore accreditato. Sul versante remunerativo, anche la Regione Siciliana, ha adottato un sistema di remunerazione misto tra *input funding* e *outcome funding*, prevedendo una parte del pagamento "a processo", e una restante (e prevalente) parte al raggiungimento del risultato occupazionale¹²⁷.

Il coinvolgimento nella misura sottopone l'utente al regime di condizionalità prevista dalla normativa, sia sul versante delle attività di formazione e riqualificazione, sia sul profilo delle offerte di lavoro che si

¹²⁵ La scelta libera e consapevole dell'operatore privato è resa possibile attraverso l'ottenimento di ogni informazione sullo svolgimento e sugli esiti del servizio reso dagli operatori, compresi eventuali reclami da parte degli utenti.

¹²⁶ Nello specifico, le fasce prese in considerazione dalla normativa sono "collocabilità alta", "collocabilità media", "collocabilità bassa" a cui corrispondono differenti misure di voucher, rispettivamente 4.000,00 euro; 6.000,00 euro; 8.000,00 euro.

¹²⁷ Il voucher è composto da due parti, una prima parte, pari al 20% del valore complessivo, corrispondente a copertura delle attività svolte nel periodo d'impegno previsto, in base alla profilatura del destinatario, per l'attuazione del servizio di accompagnamento al lavoro, indipendentemente dal raggiungimento del risultato occupazionale atteso. Nel caso in cui il destinatario abbandoni il percorso scelto, durante l'erogazione del servizio, questa quota si riduce al 10%, ed è riconosciuta a condizione che abbia almeno frequentato l'attività di orientamento; La normativa regionale accoglie quindi un sistema di *input funding* vigilato e subordinato alla dimostrazione delle attività svolte. La restante e prevalente parte del voucher è invece subordinata al raggiungimento del risultato occupazionale secondo un peculiare meccanismo che promuove la stabilizzazione occupazionale dell'utente. In tal senso una somma pari 50% del contributo se alla fine del percorso il destinatario dell'intervento viene occupato con un contratto a tempo determinato inferiore ai 12 mesi; 60% del contributo se alla fine del percorso il destinatario dell'intervento viene occupato con un contratto a tempo determinato superiore ai 12 mesi; 100% se il destinatario trova un'occupazione con un contratto a tempo indeterminato. Si evince quindi la presenza di una elevata ponderazione delle modalità remunerative delle attività svolte dagli operatori privati, non configurabile attualmente nella normativa nazionale.

obbliga ad accettare. Difatti il soggetto si impegna a svolgere ogni attività connessa alla ricerca di opportunità, di contatti, o di visite a imprese, all'effettuazione di colloqui di lavoro secondo quanto concordato con il tutor designato dall'operatore accreditato¹²⁸. L'utente si impegna inoltre ad accettare le offerte di lavoro ritenute congrue sulla scorta degli indici contenuti nella normativa¹²⁹. La condizionalità immaginata dal legislatore

¹²⁸ In particolare l'art. 13 del D.A. 15 giugno 2015 sancisce che «l'utente è obbligato a partecipare ad ogni azione utile al reinserimento professionale proposta dal tutor designato ai sensi degli art. 10 e 11 della presente disposizione. La mancata partecipazione, senza giustificato motivo, agli appuntamenti fissati, alle attività di monitoraggio, accompagnamento guidato, e accompagnamento mirato, determinano la decadenza da ogni beneficio, in termini di servizi e indennità previdenziali, connesse al contratto di ricollocazione, ai sensi di quanto statuito dall'art. 15. In particolare, fatto salvo il criterio di ragionevolezza enunciato dall'art. 11 della presente disciplina, l'utente decade da ogni beneficio connesso al contratto di ricollocazione nel caso in cui : a) non si presenti senza giustificato motivo alle convocazioni del tutor designato dall'operatore privato, del C.P.I., e di ogni altro soggetto istituzionale coinvolto ai sensi dell'art. 10 comma 5 lett. c) della presente disposizione; b) non si presenti, dopo essersi assentato, e a prescindere dalla sussistenza di giustificato motivo, alle successive convocazioni del tutor designato, dell'operatore privato, del C.P.I., e di ogni altro soggetto istituzionale coinvolto ai sensi dell'art. 10 comma 5 lett. c) della presente disposizione; c) rifiuti di partecipare ai percorsi di inserimento proposti dai soggetti istituzionali pubblici e privati coinvolti; d) determini con comportamenti espressi o concludenti il fallimento del proprio percorso di inserimento lavorativo; e) rifiuti di partecipare a percorsi di formazione, aggiornamento, e riqualificazione professionale; f) determini con comportamenti concludenti o espressi il fallimento degli obiettivi formativi, di aggiornamento, e riqualificazione personale. Il tutor designato è tenuto a comunicare tempestivamente al C.P.I. competente ogni inadempimento dell'utente ai sensi del primo comma del presente articolo, al fine di consentire l'adozione di ogni atto conseguente. Gli operatori privati hanno l'obbligo di vigilare sul rispetto dell'obbligo di comunicazione di cui al comma 2 da parte dei tutor designati. L'omessa segnalazione è fonte di responsabilità per gli operatori privati, potendo comportare la revoca dell'accreditamento».

¹²⁹ Sul versante della congruità dell'offerta di lavoro l'art. 14 del D.A. 15 giugno 2015, dispone che: «l'utente è tenuto ad accettare le offerte di lavoro ritenute congrue con riferimento alle condizioni effettive del mercato del lavoro. In particolare, viene considerata non congrua l'offerta di lavoro che: a) non corrisponde alla professionalità dell'utente tenendo conto del suo percorso formativo, delle precedenti esperienze di lavoro, e non riguarda un'occupazione comunque correlata. Tuttavia, in prossimità della scadenza del contratto di ricollocazione, o dell'usufruzione dei benefit, l'utente è tenuto ad accettare un'offerta di lavoro non in linea con tale parametro qualora l'operatore privato e il C.P.I. ritengano che la condizione attuale del mercato del lavoro non consenta la ricerca di un'occupazione in linea con il percorso formativo e le precedenti esperienze formative. In tal caso, l'utente è obbligato ad accettare offerte di lavoro afferenti ad altre aree professionali, tenendo conto delle sue capacità; b) non offre una remunerazione in linea con quanto disposto dalle disposizioni di legge, o dei contratti collettivi, o comunque una remunerazione inferiore all'indennità di disoccupazione eventualmente percepita; c) coinvolga datori di lavoro sanzionati negli ultimi dodici mesi dagli organi ispettivi per mancato pagamento delle retribuzioni o mancato rispetto delle disposizioni in materia di sicurezza sul lavoro, e protezione sociale; d) riguarda occupazioni che richiedono un'assenza dalla residenza abituale per più di dodici ore al giorno, o se richiede spostamenti che superano le quattro

regionale siciliano presenta caratteri di innovatività alla luce di un quadro nazionale e regionale ancora incerto e scarno di dettagli e specificazioni. La disciplina introduce, infatti, meccanismi di condizionalità in linea con le migliori esperienze praticate nel nord Europa¹³⁰. La disciplina adottata non si limita ad affermare tramite clausole generali la decadenza dai benefit e dai servizi in caso di mancata partecipazione alle attività o mancata accettazione delle offerte di lavoro, ma compie un passo ulteriore regolando nel dettaglio, e con modalità ragionate e ponderate, le attività a cui il soggetto è tenuto a partecipare, i contestuali obblighi di predisposizione delle attività di reinserimento da parte degli operatori privati e la definizione dettagliata delle offerte di lavoro che devono ritenersi congrue al profilo individuale. Sotto quest'ultimo aspetto è opportuno evidenziare il tentativo di individuare un equilibrio tra gli obiettivi di reinserimento occupazionale e le legittime aspirazioni professionali degli utenti messi in condizione di rifiutare tutte quelle offerte di lavoro che non dovessero rilevarsi idonee sulla scorta del bagaglio professionale in possesso dell'utente. In altre parole si evidenzia uno sforzo effettivo nel praticare modelli di condizionalità, ove l'utente è guidato nell'inserimento di opportunità di lavoro congrue rispetto al suo bagaglio personale e professionale.

L'esperienza condotta dalla Regione Siciliana consegna anche profili sul tema della riorganizzazione, sul rilancio del ruolo di governo delle strutture pubbliche, oltre che della promozione del ruolo degli operatori privati¹³¹. Ciò che però maggiormente risalta è la

ore giornaliere. Nel determinare il periodo necessario a raggiungere il posto di lavoro si tiene conto dei tempi percorsi dai mezzi pubblici di trasporto, o dal mezzo personale nel caso in cui l'utente ne disponga. Tale limite temporale può essere superato se il lavoratore risiede in un'area geografica che per strutture morfologiche e strumenti di connessioni richiede normalmente tempi di percorrenza pari quelli indicati, sempre che l'età o le condizioni di salute del lavoratore non rappresentino un ostacolo a questi movimenti; e) riguarda occupazioni che richiedono costi di tragitto superiori alla metà della retribuzione ricevuta. f) riguarda occupazioni che devono essere svolte durante l'orario notturno, secondo le disposizioni legislative in materia. Tuttavia tale criterio non si applica nei confronti dei lavoratori che hanno ricevuto una formazione scolastica o professionale, tesa allo svolgimento di lavori notturni, o hanno già svolto in passato lavori notturni per periodi superiori ai sei mesi; g) sia incompatibile con il certificato stato di salute fisica e mentale dell'utente; h) nei limiti della ragionevolezza determini una eccezionale compressione della sfera morale e religiosa dell'utente, richiedendo prestazioni di lavoro in ambienti che confliggono con le proprie religiose, civiche, e alimentari».

¹³⁰ In tal senso neanche l'esperienza di avanguardia di "Dote Lavoro in Lombardia" aveva predisposto una capillare disciplina della condizionalità, concentrandosi maggiormente ad indicare nel dettaglio i servizi dovuti alla persona, senza approfondire nel dettaglio la tematica dei doveri del destinatario.

¹³¹ La modernizzazione e l'efficientamento dei Centri per l'impiego siciliani costituiscono una delle priorità di investimento della programmazione 2014/2020 siciliana. Così dagli obiettivi

predisposizione di un sistema di condizionalità analitico, e allo stesso tempo ragionato, che abbraccia la filosofia della flessibilità degli obblighi e delle sanzioni che tiene costantemente sullo sfondo le caratteristiche e i bisogni individuali degli utenti coinvolti. Il sistema di condizionalità "siciliano" promuove il ruolo delle agenzie, e specialmente dei tutor, nella difficile attività di "affinamento" delle capacità individuali degli utenti verso la domanda del mercato del lavoro. Un affinamento dal tenore non (o non esclusivamente) coercitivo (l'accettazione del lavoro a ogni costo), ma a tratti coinvolgente (un accompagnamento verso congrui segmenti di domanda di lavoro).

Le sperimentazioni regionali descritte denotano il potenziale che gli enti regionali possono ancora spendere nella gestione, nell'implementazione, ma soprattutto nell'integrazione delle politiche attive del lavoro previste a livello nazionale. Salve diverse scelte del legislatore costituente, pare per ora avviato un percorso, si vedrà se virtuoso o meno, di coordinamento tra livello centrale e livello regionale all'insegna del principio di leale collaborazione scandito dalle seguenti coordinate: compete all'attore nazionale non solo individuare le linee fondamentali e i livelli minimi essenziali che devono trovare applicazione indifferentemente all'interno del contesto nazionale, ma anche esercitare quei poteri sostitutivi in caso di inerzia delle Regioni, e allo stesso tempo promuovere le sperimentazioni integrative che i contesti regionali più dinamici possono metter in atto. Una sperimentazione che non sia isolata e autogestita e scoordinata dal network nazionale, ma al contrario contrattata e vigilata, in un contesto di dinamica interazione tra attore centrale ed ente regionale. In questo senso sarà interessante valutare "sul campo" il ruolo che le convenzioni potranno avere. Viene, pertanto, ancora esaltato il ruolo del livello regionale nell'integrazione qualitativa (migliore definizione delle misure) e quantitativa (allargamento dei beneficiari) delle politiche attive del lavoro nazionali.

7. Conclusioni. Le potenzialità del contratto di ricollocazione in sei punti.

L'indagine sul contratto di ricollocazione ha evidenziato le potenzialità innovative e normative dello strumento. Esso appartiene certamente al *bright side* della complessa e ambiziosa riforma sintetizzata dal sintagma anglofilo Jobs Act. Ciò per una serie di convergenti ragioni che si sintetizzano a mo' di conclusione.

strategici PO FSE Sicilia: *«la modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi pubblici e privati di promozione dell'occupazione, migliorando il soddisfacimento delle esigenze del mercato del lavoro».*

a) Il contratto di ricollocazione rende normativamente e istituzionalmente visibile una delle nuove traiettorie del diritto del lavoro post fordista: quella della condizionalità e della responsabilità intesa non come mera coercizione, ma come consapevole e libero adeguamento soggettivo alle misure di accompagnamento. Mette al centro della rete di protezione pubblico-privata la persona e i suoi progetti, inducendo comportamenti proattivi e interrelazionali.

b) Il contratto di ricollocazione oltre che innovativo in sé, lo è per gli effetti a cascata (sistemici) che può indurre: presupponendo non solo efficienza organizzativa e gestionale dei servizi per l'impiego, ma anche capacità manageriale e innovativa dello stato, è potenzialmente in grado di indurre cambiamenti dal basso e scalari, di organizzazione e azione, delle strutture pubbliche che dovranno renderlo operativo (Centri per l'impiego e ANPAL).

c) Il contratto di ricollocazione, di tipo relazionale, inter organizzativo e partenariale, induce modelli di regolazione multilivello, coinvolgendo attivamente attori diversi (amministrazioni, imprese, utenti in stato di disoccupazione e inoccupazione) in prassi cooperative, ibridando moduli di intervento amministrativo e contrattuale, dando luogo a un originale modulo di diritto della regolazione e innescando un processo di *mutual learning* e di isomorfismo innovativo.

d) Il contratto di ricollocazione, a costituzione invariata, consente la sperimentazione di un modello di collaborazione virtuosa e leale tra stato e regioni, per dirla con Teubner¹³² mette in comunicazione riflessivamente il sistema statale con i subsistemi regionali, all'insegna della sussidiarietà verticale dinamica, ove ognuno fa le sua parte: lo stato, attraverso la sua agenzia, coordina, programma e dà impulsi, mettendo in rete, istituzionalmente e digitalmente, gli attori locali, garantendo attraverso i poteri sostitutivi, il mantenimento dei livelli essenziali dei servizi per il lavoro; le regioni ricevono impulsi (vengono "irritate") ma a loro volta ne danno attraverso sperimentazioni di innovazioni gestionali, coordinate con il centro (e non più spot).

e) Il contratto di ricollocazione contribuisce pure al dispiegamento di un modello di sussidiarietà orizzontale di tipo sociale e non mercatistica, nella misura in cui è in grado di mobilitare, nella gestione del mercato del lavoro, imprese che fanno della innovazione sociale la propria missione. In tal senso esso presuppone, sul piano gestionale e "pedagogico", la capacità dell'attore pubblico di prevenire e correggere

¹³² G. TEUBNER, *Idiosyncratic Production Regimes: Co-evolution of Economic and Legal Institutions in the Varieties of Capitalism*, Proceedings, The British Academy, 2002; id. *Legal irritants: come l'unificazione del diritto da luogo a nuove divergenze*, in *Ars interpretandi*, 2006, 11, 143 ss.

comportamenti opportunistici (*moral hazard*) attraverso l'implementazione di un efficace sistema di monitoraggio, valutazione e premialità (punto b).

f) Il contratto di ricollocazione, infine, insieme alla riforma degli ammortizzatori sociali in senso universalistico (specie se completata con l'introduzione di qualche misura di contrasto alla povertà, modello Reis ¹³³) costituisce, se adeguatamente supportato nella sua implementazione, un potenziale bilanciamento, adeguato e proporzionale alle misure di flessibilità in uscita introdotte con il Contratto a tutele crescenti, all'insegna del nuovo paradigma della flexicurity.

Solo la valutazione empirica del suo funzionamento e dei suoi risultati nel tempo, dirà se si tratta di una scommessa riuscita o di una promessa non mantenuta.

¹³³ Sono previste misure di contrasto alla povertà , sebbene probabilmente riferite soltanto al contrasto della povertà minorile, all'interno della legge di stabilità attualmente in discussione per l'anno 2016. L'approvazione eventuale di tali misure rappresenta un primo, ma insufficiente passo, verso l'adozione di modelli di tutela del reddito in situazioni di bisogno.