

# IL NUOVO MERCATO DEL LAVORO

dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013

*a cura di*

**Maurizio Cinelli, Giuseppe Ferraro e Oronzo Mazzotta**

*Estratto*



**G. Giappichelli Editore – Torino**

di Filippo Olivelli

## SOMMARIO

1. Le novità della l. 28 giugno 2012, n. 92. – 2. La delega in tema di servizi per l'impiego e politiche attive: alcuni dubbi applicativi. – 3. Una nuova prospettiva per le politiche attive?

1. *Le novità della l. 28 giugno 2012, n. 92*

La l. 28 giugno 2012, n. 92, all'art. 4, rivitalizza la delega scaduta in materia di ammortizzatori sociali, introducendo un nuovo oggetto ed ulteriori principi e criteri direttivi<sup>1</sup>. Ciò non rappresenta certo una novità poiché, in realtà, in ambito di ammortizzatori sociali si è assistito negli ultimi vent'anni, e cioè a partire dalla l. 23 luglio 1991, n. 223, ad un continuo rinvio di una più completa riforma sostanziale, accompagnato talvolta dall'introduzione di strumenti ed istituti all'insegna dell'occasionalità e mai della riconduzione ad un sistema organico che dovrebbe offrire, invece, adeguate garanzie sociali nel rispetto dei principi della Costituzione ed avere, al contempo, uno sviluppo economicamente sostenibile<sup>2</sup>.

La riforma del mercato del lavoro del 2012 si distingue, al contrario, per aver

<sup>1</sup> La riforma del 2012 interviene sulla precedente norma di delega, in quanto i commi da 48 a 50 dell'art. 4, modificano le disposizioni dei commi 30 e 31 dell'art. 1 della l. n. 247/2007.

<sup>2</sup> Le tappe di questo ventennale percorso sono rappresentate dalla l. 17 maggio 1999, n. 144, dal d.d.l. n. 848-bis/2003 (mai approvato), dalla l. 24 dicembre 2007, n. 247 ed infine dalla l. 4 novembre 2010, n. 183; v. la ricostruzione di D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali*, in F. CARINCI-M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, suppl. a *Dir. prat. lav.*, 2012, 33, 166; M. NOVELLA, *Art. 46, 1° co., lett. a). Differimento di termini per l'esercizio di deleghe in materia di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione e apprendistato e di occupazione femminile*, in L. NOGLER-M. MARINELLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Torino, 2012, 436 ss.

finalmente concretizzato parte delle disposizioni della legge delega n. 247 del 24 dicembre 2007, più propriamente quelle contenute al comma 28 dell'art. 1, lasciando però aperta la strada ad ulteriori interventi, salvo nuovi rinvii. D'altra parte quanto prodotto doveva inevitabilmente tener conto sia dei «condizionamenti indotti da una situazione di emergenza», che della mancanza di risorse finanziarie disponibili. Purtuttavia il legislatore è riuscito a licenziare una riforma comunque di razionalizzazione e riconducibile ad un «sistema»<sup>3</sup>.

Ma, tenendo conto della necessità di ulteriori aggiustamenti ed in considerazione del fatto che molto è ancora da fare, si è comunque deciso di rinnovare parte delle disposizioni di delega contenute nella l. n. 247/2007, a sua volta già rinnovata dalla l. 4 novembre 2010, n. 183<sup>4</sup>.

In particolare il comma 48 dell'art. 4 della l. n. 92/2012 modifica l'alinea del comma 30, art. 1, della norma del 2007<sup>5</sup> specificando che il Governo, qualora decidesse di esercitare la delega, dovendo rispettare l'art. 117 Cost., dovrà raggiungere «un'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni»: la sede più opportuna in cui si contemperano i rispettivi interessi contrapposti in ossequio al principio di leale collaborazione<sup>6</sup> ed il miglior strumento per circoscrivere il continuo ricorrere al controllo di legittimità da parte della Corte costituzionale<sup>7</sup>.

Comunque, al di là di questa rimodulazione del capoverso in una direzione più volte sollecitata dalla Corte costituzionale<sup>8</sup>, le vere novità sostanziali sono in-

---

<sup>3</sup> Dello stesso tenore sembrano essere le conclusioni di M. CINELLI, a cui è da ascrivere la frase riportata, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, 227-228. In tema di politiche attive e servizi per l'impiego, invece, sembra critica la posizione di M. MAGNANI secondo cui tale capitolo è «il "libro dei sogni"», v. *La riforma del mercato del lavoro*, 3, in <<http://csd.lelex.unict.it>>, *Il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro*.

<sup>4</sup> L'art. 46 della l. n. 183/2010 riprendeva integralmente il precedente testo normativo concedendo 24 mesi di tempo al Governo, dal 9 novembre 2010, per l'esercizio della delega in materia di ammortizzatori sociali; v. V. FILÌ, *Le deleghe per il riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione e lavoro femminile*, in M. MISCIONE-D. GAROFALO (a cura di), *Il collegato lavoro 2010. Commentario alla legge n. 183/2010*, Milano, 2011, 493 ss.

<sup>5</sup> Per il commento del comma 30 dell'art. 1 della l. n. 247/2007 così come rinnovato dall'art. 46, comma 1, lett. b) della l. n. 183/2010, v. R. SALOMONE, *Art. 46, 1° co., lett. b). Differimento di termini per l'esercizio di deleghe in materia di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione e apprendistato e di occupazione femminile*, in L. NOGLER-M. MARINELLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, cit., 456 ss.

<sup>6</sup> V. FILÌ, *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in F. CARINCI-M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, cit., 192, secondo cui «il coinvolgimento della Conferenza unificata [...] ha evidentemente lo scopo di rendere compartecipi e corresponsabili [...] tutti i livelli di governo e del territorio coinvolti».

<sup>7</sup> In tal senso segnala le problematiche connesse alla sola possibilità di un controllo *ex post* da parte della Corte costituzionale, R. PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, 75.

<sup>8</sup> Cfr. Corte cost. 1 febbraio 2006, n. 31.

trodotte dalle lett. *b)* e *c)* del comma 48, art. 4, della riforma del 2012: nel primo caso si modifica l'art. 1, comma 30, lett. *a)*, della l. n. 247/2007 nel senso di indicare, quale oggetto della futura azione legislativa, a fianco ai «servizi per l'impiego» anche le «politiche attive».

La seconda modifica, invece, prevede l'introduzione, al comma 31 dell'art. 1 della l. n. 247/2007, di ulteriori principi e criteri direttivi, rubricati nelle lett. da *e-bis)* a *e-sexies)*, cui il Governo dovrà attenersi per esercitare la delega.

Resta invariato sia l'oggetto che i criteri relativi alle due ulteriori materie di delega indicate dall'art. 1, comma 30, lett. *a)*, della l. n. 247/2007: incentivi all'occupazione e apprendistato, ma si può ragionevolmente affermare che l'intenzione del legislatore dovrebbe essere solo quella di aprire la strada a nuove iniziative in ambito di politiche attive e forse di incentivi all'occupazione, tenendo conto del fatto che la l. n. 92/2012 già introduce una serie di agevolazioni contributive ai fini occupazionali<sup>9</sup>. Mentre invece appare dubbio che si decida di rivoluzionare ulteriormente l'istituto dell'apprendistato dopo le recenti trasformazioni introdotte e le modifiche adottate dalla stessa riforma del 2012<sup>10</sup>.

Comunque sia tutte e tre le deleghe contenute nel comma 30 dell'art. 1 della norma del 2007, dovranno essere esercitate, in base a quanto stabilito dal comma 49 dell'art. 4 della l. n. 92/2012, «entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge».

## 2. *La delega in tema di servizi per l'impiego e politiche attive: alcuni dubbi applicativi*

Un'idea, seppure parziale, di servizi per l'impiego può rinvenirsi ai capi I e II del d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, in cui si chiariscono l'oggetto, le funzioni, i compiti ed i criteri conferiti dallo Stato alle Regioni per l'organizzazione del sistema regionale per l'impiego che, in concorrenza con i privati, dovrà occuparsi anche di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> V. *infra* nel testo, C.A. NICOLINI, *Le agevolazioni contributive a fini occupazionali*. La l. n. 247/2007, già aveva introdotto, comunque, una serie di agevolazioni basate sul sistema del credito d'imposta; v. commi da 539 a 548 dell'art. 2.

<sup>10</sup> V. d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167; art. 1, commi 1, lett. *b)*, 16, 17, 18, l. n. 92/2012, ma anche la circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 18/2012.

<sup>11</sup> I servizi per l'impiego dovrebbero predisporre varie misure di politica attiva quali: le interviste periodiche o i colloqui di orientamento, la proposizione di iniziative di inserimento lavorativo, formazione o riqualificazione professionale nei confronti dei giovani, delle donne disoccupate e dei soggetti a rischio di disoccupazione di lunga durata in cerca di reinserimento lavorativo. V. in particolare, M. ROSANO, *Prospettive di restyling per la gestione del mercato del lavoro*, in M. CINELLI-G. FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare*, Torino, 2008, 14, che ricostruisce una tripartizione delle competenze tra uffici pubblici ed operatori privati in materia di servizi per l'impiego.

La riforma del 2012 rinnova ed anzi amplia la precedente delega in tale ambito, ma non manca, comunque, di intervenire in materia di servizi per l'impiego e politiche attive: infatti, il comma 33, lett. *b*), dell'art. 4 modifica la rubrica dell'art. 3 del d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181, con la dicitura «Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego»<sup>12</sup>. La nuova formulazione, richiamando la lett. *m*) del comma 2 dell'art. 117 Cost., potrebbe far credere, forse, che le politiche attive predisposte dai servizi per l'impiego rientrerebbero nella competenza esclusiva dello Stato che dovrà attuarle in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale evitando disparità di trattamento.

Senonché, una tale interpretazione non terrebbe conto del fatto che l'assetto organizzativo del mercato del lavoro ha intrapreso ormai da anni un percorso, che sebbene incompiuto, va inesorabilmente verso una gestione sempre più integrata tra pubblico e privato<sup>13</sup>; inoltre la Corte costituzionale ha riconosciuto oramai da tempo che la disciplina del collocamento e dei servizi per l'impiego è una competenza concorrente<sup>14</sup>.

D'altronde, l'art. 3 del decreto del 2000 nel delineare le concrete modalità operative in tema di servizi per l'impiego e politiche attive, tiene ovviamente conto del riparto delle competenze di cui all'art. 117 Cost., lasciando la competenza legislativa in materia alle Regioni, che continueranno, quindi, ad essere gli attori principali tenuti ad attuare le misure previste dalla legge per garantire il livello essenziale delle prestazioni su tutto il territorio nazionale<sup>15</sup>; tuttavia la nuova rubrica dell'articolo evidenzia ancora di più l'esistenza di un problema di coordinamento tra una competenza esclusiva statale e la sua attuazione attraverso un sistema volutamente pluralista e diversificato com'è quello regionale<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> La precedente rubrica era «Indirizzi generali ai servizi competenti ai fini della prevenzione della disoccupazione di lunga durata».

<sup>13</sup> Le posizioni in dottrina non sono del tutto concordi sul punto, ma v., comunque, G. CANAVESI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei sistemi regionali dei servizi per l'impiego*; e P. OLIVELLI, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, entrambi in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Torino, 2003; M. NAPOLI-A. OCCHINO-M. CORTI, *I servizi per l'impiego*, in *Codice civile commentato*, diretto da F.D. BUSNELLI, Torino, 2010; P. TULLINI, *Ragioni e filosofie della collaborazione tra pubblico e privato nel mercato del lavoro*, in *Dir. lav. mer.*, 2011, secondo cui «rimane piuttosto confusa e indeterminata la filosofia che dovrebbe orientare la gestione mista del mercato del lavoro», 578. In senso dubitativo, v. L. ZOPPOLI, *Attività pubblica di collocamento e attività dei privati*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, suppl. n. 3, 65.

<sup>14</sup> Cfr. Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50.

<sup>15</sup> L'art. 3 del d.lgs. n. 181/2000 prevede che le Regioni forniscano almeno i servizi relativi ad un «a) colloquio di orientamento entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione; b) proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l'integrazione professionale:

1) nei confronti degli adolescenti, dei giovani e delle donne in cerca di reinserimento lavorativo, non oltre quattro mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione; 2) nei confronti degli altri soggetti a rischio di disoccupazione di lunga durata, non oltre sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione».

<sup>16</sup> In tema di riparto di competenze tra Stato e Regioni sui servizi per l'impiego e politiche attive, v. P.A. VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *Lav. publi.*

Nondimeno, a cominciare dalla l. n. 247/2007<sup>17</sup>, lo Stato sembra intenzionato ad agire in maniera più incisiva in materia di servizi per l'impiego<sup>18</sup>, pertanto, qualora si decidesse di esercitare la nuova delega, sarebbe forse necessario specificare con maggior chiarezza le "essenziali" azioni e le concrete modalità con cui le Regioni dovranno operare, onde evitare irragionevoli distinzioni tra disoccupati sia di tipo territoriale che temporale, visto che l'esperienza dimostra come la legislazione regionale possa viaggiare velocità differenti<sup>19</sup>.

Ma i dubbi non finiscono qui; infatti, la nuova rubrica dovrebbe coordinarsi con le disposizioni introdotte dalla riforma del 2012 all'art. 3 del d.lgs. n. 181/2000: i commi 1-*bis* ed 1-*ter* che predispongono una serie di politiche attive differenti a seconda che si riferiscano, rispettivamente, ai «beneficiari di ammortizzatori sociali per i quali lo stato di disoccupazione costituisca requisito» o ai «beneficiari di trattamento di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro, che comportino la sospensione dall'attività lavorativa per un periodo superiore ai sei mesi»<sup>20</sup>.

---

*amm.*, 2002, I, suppl., 124; ID., *Riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego*, in M. MAGNANI-A. PANDOLFO-P.A. VARESI (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività*, Torino, 2008, 250, secondo cui «la legislazione statale, valorizzando la tecnica dei livelli essenziali delle prestazioni, può infatti perseguire ambiziosi obiettivi di innalzamento [...] indicando alle Regioni "livelli" progressivamente sempre più elevati».

<sup>17</sup> T. TREU, *Il contributo del Protocollo 23 luglio 2007 al welfare italiano*, in M. MAGNANI-A. PANDOLFO-P.A. VARESI (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività*, cit., 14, secondo cui «si è rilevato qualche accenno diverso, o qualche ambiguità, circa i rapporti e il ruolo dei servizi pubblici all'impiego e degli operatori privati».

<sup>18</sup> L. ZOPPOLI, *La riforma del mercato del lavoro vista da Mezzogiorno: profili giuridico istituzionali*, in <<http://csdle.lex.unict.it>>, *Il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro*, 9, secondo cui «l'ampliamento dei criteri direttivi [...] prefigurano un forte rilancio dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro, seppure di segno diversificato», l'a., inoltre, invoca un intervento «deciso e trasparente» dell'attore pubblico. Critico invece A. VALLEBONA, *La riforma del lavoro 2012*, in <[www.giappichelli.it/riforma2012.html](http://www.giappichelli.it/riforma2012.html)>, 108, per il quale «un'imposizione statutale avrebbe il limite di vanificare la ricercata sussidiarietà tra diversi organi dello Stato».

<sup>19</sup> P.A. VARESI, *Riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego*, in M. MAGNANI-A. PANDOLFO-P.A. VARESI (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività*, cit., 243, secondo cui «il Paese non ha una diffusione omogenea (sul piano qualitativo e quantitativo) di servizi di formazione e per l'impiego» (il corsivo è dell'Autore).

<sup>20</sup> Il comma 1-*bis* dell'art. 3 del d.lgs. n. 181/2000, così come aggiunto dalla lettera a) del comma 33 dell'art. 4, della l. n. 92/2012 prevede che almeno i servizi per l'impiego garantiscano un «a) colloquio di orientamento entro i tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione; b) azioni di orientamento collettive fra i tre e i sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, con formazione sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione adeguate al contesto produttivo territoriale; c) formazione della durata complessiva non inferiore a due settimane tra i sei e i dodici mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, adeguata alle competenze professionali del disoccupato e alla domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza; d) proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito». Mentre invece il comma 1-*ter* stabilisce che almeno sia garantita «l'offerta di formazione professionale della durata complessiva non inferiore a due settimane adeguata alle competenze professionali del disoccupato».

Tuttavia, benché sia lecito per il legislatore disciplinare in modo differente situazioni oggettivamente differenti, questa distinzione di fattispecie in mancanza di chiari criteri di legge potrebbe comportare delle possibili problematiche di legittimità costituzionale.

Infatti, poiché il nuovo art. 3 dovrebbe determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego, potrebbe apparire irragionevole e potenzialmente lesivo del principio di non discriminazione e parità di trattamento lasciare ad ogni Regione la possibilità di concretizzare quei livelli in modalità che, nella realtà, si potrebbero dimostrare differenti<sup>21</sup>. Forse l'esercizio della rinnovata delega potrebbe andare nella direzione di una maggiore specificazione.

### 3. Una nuova prospettiva per le politiche attive?

L'introduzione di ulteriori principi e criteri direttivi da seguire nell'eventuale esercizio della delega si è resa necessaria in ragione del fatto che alcune delle disposizioni previste alle lettere da *a*) ad *e*) del comma 31 dell'art. 1 della l. n. 247/2007, sono state in parte già attuate, ma anche perché, integrando l'oggetto della delega con una nuova fattispecie, è evidente la necessità di ulteriori specificazioni. Infatti, la lett. *a*) che prevede «il potenziamento dei sistemi informativi e di monitoraggio per una velocizzazione e semplificazione dei dati utili per la gestione complessiva del mercato del lavoro», ha trovato attuazione attraverso l'istituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con le parti sociali, di un sistema permanente di monitoraggio e valutazione basato sui dati forniti dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) e da altri soggetti del Sistema statistico nazionale (Sistan)<sup>22</sup>.

Inoltre, l'art. 4, comma 35, della l. n. 92/2012 pone in capo all'Inps l'obbligo di predisporre «una banca dati telematica contenente i dati individuali dei beneficiari di ammortizzatori sociali» ed il tipo di servizio erogato. Infine, il comma 51 dell'art. 4 prevede che, con intesa in sede di Conferenza unificata, si realizzi una «dorsale informativa unica mediante l'interoperabilità delle banche dati centrali e territoriali esistenti», in cui sia ripotato «il patrimonio culturale e professionale comunque accumulato dai cittadini e dai lavoratori nella loro storia personale e professionale».

<sup>21</sup> Il riferimento non è soltanto, come già accennato, alla differente attività legislativa regionale, ma anche alla dinamica della predisposizione di «proposte di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l'integrazione professionale» – v. lett. *b*), comma 1, art. 3, d.lgs. n. 181/2000 –; si potrebbe evidenziare, inoltre, il problema della scelta dei beneficiari: in sostanza, chi potrà usufruire tra più disoccupati delle poche iniziative di inserimento lavorativo qualora queste riguardino un numero limitato di soggetti? V. anche le considerazioni di G. CANAVESI, *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in M. PERSIANI-S. LIEBMAN (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, in corso di pubblicazione.

<sup>22</sup> V. i commi da 2 a 5 dell'art. 1 della l. n. 92/2012.

Il successivo comma 36, inoltre, obbliga i centri per l'impiego ad inserire «ai fini della verifica della erogazione dei servizi in misura non inferiore ai livelli essenziali [...] nella banca dati di cui al comma 35, con le modalità definite dall'Inps, i dati essenziali concernenti le azioni di politica attiva e di attivazione svolte nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali»<sup>23</sup>. Si può affermare, quindi, che l'informatizzazione e la predisposizione di banche dati sono uno strumento assai potenziato dall'attuale normativa, che continua a seguire, in maniera apprezzabile, il cammino intrapreso già da tempo in tema di comunicazioni obbligatorie, semplificazione delle procedure e scambio di informazioni<sup>24</sup>.

Anche la lett. c), «programmazione e pianificazione delle misure relative alla promozione dell'invecchiamento attivo verso i lavoratori e le imprese, valorizzando il momento formativo», sembra abbia trovato concretizzazione nell'attuale normativa, in quanto il comma 55 dell'art. 4 prevede l'istituzione di reti territoriali che offrano dei servizi di formazione ed istruzione «collegati organicamente alle strategie per [...] l'invecchiamento attivo»<sup>25</sup>; tuttavia risulta ancora incerta la specifica organizzazione di quest'ultimo aspetto, invero, determinante in ragione del recente innalzamento dell'età pensionabile.

Maggiore analisi, invece, meritano i nuovi criteri direttivi e principi, introdotti nella riforma del 2012 poiché sollevano una serie di problematiche in ordine alla loro ripetitività, genericità ed ipotetico difficile coordinamento con il sistema delle competenze Stato-Regioni. Più specificatamente, dopo la lett. e) del comma 30 dell'art. 1 della l. n. 247/2007 sono state aggiunte le lettere: «*e-bis*) attivazione del soggetto che cerca lavoro, in quanto mai occupato, espulso o beneficiario di ammortizzatori sociali, al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione; *e-ter*) qualificazione professionale dei giovani che entrano nel mercato del lavoro; *e-quater*) formazione nel continuo dei lavoratori; *e-quinquies*) riqualificazione di coloro che sono espulsi, per un loro efficace e tempestivo ricollocamento; *e-sexies*) collocamento di soggetti in difficile condizione rispetto alla loro occupabilità».

<sup>23</sup> Il comma 37 della l. n. 92/2012, prevede, inevitabilmente, che «dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 34 a 36 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono con le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente».

<sup>24</sup> In questo ambito sono da segnalare anche altre disposizioni della l. n. 92/2012, quali i commi 38, 39 e 44; per un loro positivo commento, v. V. FILÌ, *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in F. CARINCI-M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, cit., 196-197. Per una compiuta analisi dei flussi dei lavoratori nel mercato, v. M. MEZZANZANICA-P. LOVAGLIO (a cura di), *Numeri al lavoro: il sistema statistico del mercato del lavoro, metodologie e modelli di analisi*, Milano, 2008.

<sup>25</sup> V. in generale, O. RYMKEVITCH, *Politiche di invecchiamento attivo*, in *Dir. rel. ind.*, 2005, I, 287 ss. Proprio il 2012 è l'Anno europeo per l'invecchiamento attivo e della solidarietà tra generazioni, che ha come obiettivi la promozione di una cultura dell'invecchiamento attivo in Europa, che valorizzi l'utile contributo degli anziani alla società e all'economia, favorendo opportune condizioni di lavoro, di partecipazione alla vita sociale e di vita sana ed indipendente. V. il sito predisposto dalla Commissione UE: <<http://europa.eu/ey2012/ey2012.jsp?langId=it>>.

Con l'introduzione della lett. *e-bis*), il legislatore continua nel solco già tracciato del coinvolgimento diretto del beneficiario delle prestazioni, anche se ora egli non si deve limitare a dare la propria disponibilità, ma gli si chiede di «attivarsi ... nella ricerca di una nuova occupazione»; ciò va nella direzione di un sempre maggiore coinvolgimento della persona, che non dovrebbe, quindi, attendere passivamente che gli venga fornita un'occasione di lavoro o di formazione, ma dovrebbe invece spendersi personalmente per reinserirsi nella realtà produttiva<sup>26</sup>. D'altra parte, a fianco a ciò, la riforma del 2012 pone nuove regole al disoccupato in ambito di "condizionalità", introducendo una serie di sanzioni per coloro che non collaborino attivamente con quanto i servizi per l'impiego propongano<sup>27</sup>.

Le lett. *e-ter*) ed *e-quinquies*), invece, introducono dei nuovi criteri rispetto alla preparazione professionale del lavoratore: sia quando sia giovane, e quindi forse, in cerca di prima occupazione visto l'utilizzo del termine «entrano», sia nel caso di espulsione. Ma la prima ipotesi sembra sovrapporsi con il già riformato istituto dell'apprendistato, quindi appare veramente poco lo spazio per una nuova legislazione in tal senso.

Infine, poco spazio sembra essercene anche per l'ultimo nuovo principio aggiunto dalla lettera *e-sexies*), a meno di non voler credere che il Governo abbia in cantiere una riforma del collocamento per i soggetti svantaggiati anche dopo le recenti modifiche.

Un'analisi più particolare merita invece la lett. *e-quater*) sulla formazione nel continuo dei lavoratori, poiché, se con tale norma si intende introdurre un criterio direttivo in linea con l'esigenza di «apprendimento permanente» si evidenziano delle possibili sovrapposizioni con i commi successivi della riforma che affrontano le problematiche connesse al *lifelong learning*.

L'ipotetica identità di oggetto tra le locuzioni «formazione in continuo» e «apprendimento permanente», potrebbe scaturire dal fatto che, con la definizione di quest'ultimo data dal comma 51 dell'art. 4 della riforma del 2012, si intende una qualsiasi attività formale e non formale tesa a migliorare le proprie competenze occupazionali.

L'apprendimento permanente è un'esigenza oramai avvertita, seppur con ritardo, anche nel nostro Paese, nonostante in seno all'Unione europea fosse già stato pubblicato un *Memorandum* sull'istruzione e la formazione permanente a cui era seguita una Comunicazione del 21 novembre 2001 intitolata *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> A. VALLEBONA, *Il lavoro è sacro la bambagia no*, in *Mass. giur. lav.*, 2012, VI, 455, secondo cui «il rimedio è la responsabilizzazione di singoli» e «il lavoro non manca ma è diabolicamente disincentivato da ammortizzatori sociali sganciati da un obbligo di attività [...] ciascuno è imprenditore di se stesso».

<sup>27</sup> V. commi da 40 a 45 dell'art. 4, l. n. 92/2012; v., in questo volume, N. PACI, *La condizionalità*, cap. XXXIV.

<sup>28</sup> V. la ricostruzione di V. DI MICHELE, «*Gli esami non finiscono mai*»: le politiche per l'occupabilità passano per l'apprendimento permanente e la certificazione delle competenze, in F. CARINCI-M.

Qualora i due concetti venissero considerati come sostanzialmente identici non può non notarsi come quanto previsto per la nuova delega sia già stato, in realtà, introdotto proprio dalla l. n. 92/2012 ai commi da 51 a 55 dell'art. 4, e quindi anche in tal senso gli spazi di manovra per il legislatore sembrano relativamente ristretti.

Se, infine, questa è l'interpretazione da dare alla lett. *e-sexies*), appare deficitario quanto previsto dal successivo comma 50 dell'art. 4: secondo quanto previsto da quest'ultimo comma, nell'esercizio della delega, il legislatore dovrà assicurare «l'armonizzazione degli emanandi decreti con le disposizioni di cui ai commi da 33 a 49»; ma in realtà il coordinamento dovrebbe per forza riguardare anche gli ulteriori commi relativi all'apprendimento permanente.

Qualora invece i due concetti sono da intendersi in maniera differente, allora la nuova delega potrà aprire ulteriori spazi di manovra al legislatore.

---

MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, cit., 200 ss., in cui l'a. richiama anche la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 sulla costituzione del Quadro europeo sulle qualifiche per l'apprendimento permanente. Più in generale, v. A. BULGARRELLI, *Verso una strategia di lifelong learning: stato dell'arte ed evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia*, in *Dir. rel. ind.*, 2004, I, 8; G. BRETAGNA-L. CASANO-M. TIRABOSCHI (a cura di), *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze: l'ennesima occasione mancata?*, in P. RAUSEI-M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, e-book consultabile in <[www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it)>, 2012; G. GIOLI-L. PETRUZZO (a cura di), *Apprendimento permanente e competenze nella riforma del lavoro*, in P. RAUSEI-M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà guado*, e-book consultabile in <[www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it)>, 2012.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2013  
nella Stampatre s.r.l. di Torino – via Bologna, 220