

2. Il Jobs Act: analisi di una riscrittura del diritto del lavoro

2.1 Premessa

Nel rapporto di monitoraggio dello scorso anno si era accennato all'avvio di un'importante, ed ennesima, riforma del mercato del lavoro intrapresa dall'Esecutivo Renzi, il cd. *Jobs Act*. Nel dicembre 2014, il Parlamento ha, in effetti, conferito una vasta delega per l'intervento sulle principali "componenti" delle politiche del lavoro¹⁴. In realtà, il *Jobs Act* interviene, con maggiore incisività ed ampiezza, nel varco già aperto dalla Riforma Fornero (l. n. 92/2012), ciò, peraltro, senza che la stessa, in circa 24 mesi di concreta operatività, sia stata sufficientemente studiata nel suo impatto occupazionale¹⁵ e forse serenamente sedimentata tra gli operatori economici. D'altro canto, l'*ansia da prestazione* del riformismo nel settore del mercato del lavoro, pare da ricollegare sia a ragioni intrinseche a questo tipo di interventi (forte impatto politico, senza maggiori oneri per la finanza pubblica), sia all'esigenza, per i *policy maker*, di apprestare delle soluzioni rispetto al perdurante periodo di scarsa crescita e disoccupazione. Certo, posti questi caratteri intrinseci alle riforme del mercato del lavoro, la direzione finale che esse assumono possono essere di diverso segno. Di recente, infatti, l'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil), sulla base di un particolare data-set ed un relativo modello di analisi¹⁶, ha rimarcato la diversa direzione assunta dalle riforme promosse, in questi ultimi anni, sia in Europa, che nei paesi emergenti: mentre nella prima le riforme sono state indirizzate, nel complesso, a ridurre l'intensità della regolazione del mercato del lavoro, invece, nei secondi i cambiamenti di questa regolazione sono stati indirizzati ad incrementare la protezione dei lavoratori¹⁷.

¹⁴ Legge 10 dicembre 2014, n. 183, recante "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro".

¹⁵ In proposito si rinvia al cap. 5 del presente rapporto.

¹⁶ Ci si riferisce al "*Centre for Business Research Labour Regulation Index*" (CBR-LRI), costruito da ricercatori dell'Università di Cambridge. Utilizzando testi legali è stato creato un "indice sintetico", che consente di sintetizzare i contenuti legali in forma quantitativa, per analisi di carattere statistico. Vedi Aa.Vv., 2015.

¹⁷ Vedi Ilo, 2015, specialmente pp. 118 e ss.

Sulla direzione assunta in Europa, ha anche pesato la strategia politica comunitaria della *flexicurity*, che, d'altro canto, si legge in controluce anche nelle riforme italiane¹⁸. Nel rapporto finale per la valutazione della prima fase di applicazione di questa strategia del 2012¹⁹, il nostro Paese è inserito nei sistemi mediterranei (insieme a Spagna, Grecia, Cipro e Malta) caratterizzati da: una "severa legislazione di protezione dei lavoratori" in favore degli *insider* (lavoratori con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato), una bassa protezione in favore degli *outsider* (lavoratori part-time e temporanei)²⁰, concentrati tra le donne, le minoranze etniche e i giovani, nonché da una spesa pubblica polarizzata sulle pensioni di anzianità e una scarsa copertura delle prestazioni di disoccupazione. Nello stesso documento quindi si osservava che l'Italia, nonostante gli sforzi compiuti, continuava a presentare "una forte enfasi sulla protezione del lavoro". Non appariva cioè sufficientemente perseguito l'obiettivo di quella strategia comunitaria a favore di una mitigazione di questa enfasi, spostando invece l'accento sulle protezioni "nel" mercato (ammortizzatori sociali e politiche attive)²¹. D'altro canto, questa *traslazione delle tutele* è apprezzata anche da altre importanti istituzioni internazionali, ci si riferisce all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), che, di recente, proprio analizzando il *Jobs Act*, ha rimarcato che questa riforma, riducendo i rischi legali ed economici associati al licenziamento, renderà il mercato del lavoro "più efficiente, migliorando l'allocazione delle risorse e la produttività" (Oecd, 2015, 19).

Ciò posto, la legge n. 183/2014 ritorna sulle stesse fondamentali componenti già affrontate dalla l. n. 92/2012, attribuendo una delega *ad ampio spettro* all'Esecutivo in cinque fondamentali materie: ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e in costanza di rapporto di lavoro; servizi per il lavoro e politiche attive; procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, nonché igiene e sicurezza sul lavoro; forme contrattuali ed, infine, maternità e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

L'attuazione di una così vasta opera di riscrittura, di fatto, di gran parte del diritto del lavoro, a dimostrazione del particolare attivismo del Legislatore delegato, si è pressoché conclusa, in quanto sono stati definitivamente approvati ben 8 decreti legislativi²². Ragioni di sintesi e ricostruzione sistematica suggeriscono di svolgere

¹⁸ Si veda in proposito Baronio, 2013.

¹⁹ Vedi Aa.Vv., 2012.

²⁰ Per un approfondimento su questo tema si veda il cap. 4 del presente rapporto.

²¹ Sul punto sia consentito rinviare a Marocco, 2014.

²² In particolare, seguendo l'ordine cronologico, si tratta del: Decreto Legislativo 4 marzo 2015 n. 22, per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati; Decreto Legislativo 4 marzo 2015, n. 23, in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti; Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 80, contenente misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro; Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 81, contenente la disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni; Decreto Legislativo 14 settembre 2015 n. 148, recante il riordino degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro; Decreto Legislativo 14 settembre 2015 n. 149, contenente la razionalizzazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro; Decreto Legislativo 14 settembre 2015 n. 150, contenente la riforma dei servizi per il lavoro e di politiche attive; Decreto Legislativo 14 settembre 2015 n. 151, di semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese.

l'analisi di questo veramente esteso corpo legislativo per materia, raggruppando cioè i decreti sulla base delle cinque aree di delega fissate dalla legge n. 183.

2.2 Il riordino delle forme contrattuali: la massima espansione del lavoro dipendente a tempo indeterminato

La Riforma Fornero, proprio per contrastare la segmentazione del mercato del lavoro scaturita dagli interventi di flessibilità *al margine* dei precedenti interventi di riforma (che danno luogo alla ricordata dialettica *insider-outsider*), affrontava la riforma dei tipi contrattuali selettivamente, incentivando o disincentivando la domanda di lavoro nella scelta degli stessi. Alcune tipologie, proprio quelle degli *outsider*, erano decisamente contrastate con *argini civilistici*, finalizzati a restringerne l'utilizzo da parte della domanda di lavoro: lavoro a progetto, partite Iva, associazioni in partecipazione con apporto di lavoro, se in contrasto con i nuovi limiti e i requisiti imposti dalla Riforma, potevano essere convertiti nel tipo contrattuale invece *preferito* dal Legislatore (che era definito il contratto di lavoro "dominante", quello a tempo indeterminato) ed, inoltre, limitazioni e nuovi adempimenti erano imposti in caso di utilizzo del lavoro a chiamata²³. Faceva da *contraltare*, con lo stesso obiettivo, ovverosia favorire la stipula del tipo *preferito*, l'intervento di modifica dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori: alla granitica tutela reale (la reintegra), si è sostituito un apparato sanzionatorio graduato a seconda della violazione posta in essere dal datore di lavoro²⁴.

Seppure l'obiettivo ultimo del *Jobs Act* è comune – favorire il lavoro dipendente a tempo indeterminato – gli strumenti utilizzati sono in parte diversi. Difatti, la riforma del 2015, piuttosto che *punire*²⁵ pare, invece, soprattutto voler *persuadere* i datori di lavoro ad utilizzare quella ora definita "la forma comune di rapporto di lavoro", con una batteria ragguardevole di incentivi. La strategia di *persuasione*, infatti, ha agito su due fronti. Un fronte è stato quello normativo, l'altro quello economico. Prima di passare all'analisi di questa strategia un cenno va fatto, per così dire, ad un *terzo incomodo*, che rischiava, e rischia ancora di più oggi, di *spiazzare* il contratto *preferito*: il contratto a tempo determinato. Nella Riforma Fornero, spinte e limiti all'utilizzo di questa tipologia potevano, perlomeno, essere posti *sul piatto della bilancia* per valutarne *pro* e *contro*: costituiva certo una prima apertura la possibilità di apporre un termine al contratto fino ad un anno senza dover individuare delle ragioni giustificatrici, ma questa era controbilanciata dall'innalzamento del relativo costo, con l'introduzione di un contributo previdenziale addizionale.

²³ Per una ricostruzione più dettagliata sia consentito rinviare a Baronio, 2013.

²⁴ Vedi più avanti Tavola 2.2, relativa ai vecchi assunti.

²⁵ Per la verità alcuni argini sono stati in effetti posti dal D.Lgs. n. 81/2015, vedi in particolare l'abrogazione, parziale, dell'associazione in partecipazione con apporto di lavoro e l'estensione della disciplina del lavoro subordinato anche alle collaborazioni etero-organizzate (vedi infra par. 1.2.3).

Tavola 2.1 Evoluzione della disciplina del lavoro a termine (2012-2014)

| Intervento normativo | Causali giustificative | Contingentamento | Stop & go | Contributo addizionale |
|---------------------------------|--|---|---|---|
| Riforma Fornero (l. n. 92/2012) | <p>Il datore deve indicare le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo che giustificano l'apposizione del termine.</p> <p>La riforma introduce un TD a-causale (senza causale) con le seguenti caratteristiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> - deve essere primo contratto e - di durata non < e non > a 12 mesi - in alternativa il TD a-causale è introdotto, per ragioni specifiche, dalla contrattazione collettiva nel limite del 6% della forza lavoro | I Ccnl fissano limiti quantitativi di utilizzazione del TD | <p>Conversione in TI dalla scadenza, se:</p> <p>TD < 6 mesi continua oltre 30 gg.;</p> <p>TD > 6 mesi continua oltre 50 gg</p> <p>La prosecuzione del TD oltre il termine originario, e la sua durata, va comunicata al Cpi</p> | <p>Introdotta dal 1.1. 2013 un contributo addizionale a carico del datore pari all'1,4% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali.</p> <p>Le ultime 6 mensilità del contributo addizionale sono restituite in caso di trasferimento in TI</p> |
| Decreto Letta (l. n. 99/2013) | <p>Introdotte delle semplificazioni al TD a-causale</p> <ul style="list-style-type: none"> - può essere anche di durata < a 12 mesi (è ammessa una proroga) - affidato ai contratti collettivi, anche aziendali, la potestà di disciplinare un TD a-causale senza limiti | I Ccnl fissano limiti quantitativi anche per i TD a-causale | <ul style="list-style-type: none"> - ridotta la durata (10 gg per TD di durata < a 6 mesi e 20 gg per i TD di durata > ai 6 mesi) - non si applica ad attività stagionali e nelle ipotesi individuate dai contratti collettivi, anche aziendali - abrogato l'obbligo di comunicare al Cpi la prosecuzione del TD oltre il termine originario | Invariato |

segue

segue - Tavola 2.1 Evoluzione della disciplina del lavoro a termine (2012-2014)

| Intervento normativo | Causali giustificative | Contingentamento | Stop & go | Contributo addizionale |
|-------------------------------------|---|---|-----------|--|
| Legge Stabilità 2014 (l. n. 147/13) | | | | Dal 1.1.2014 in caso di trasformazioni a TI il datore recupera l'intero contributo addizionale |
| Decreto Poletti (l. n. 78/2014) | Abrogato il sistema della individuazione di ragioni giustificatrici. Introdotta un TD a-causale di 36 mesi, prorogabile fino a 5 volte, indipendentemente dal numero dei rinnovi | Introdotta un tetto legale (20% dei lavoratori a TI in forza al 1° gennaio dell'anno di assunzione) per i datori di lavoro con + di 5 dipendenti (quelli che occupano fino a 5 posizioni stipulare almeno un TD), i Ccnl possono comunque individuare limiti quantitativi diversi | Invariato | Invariato |

Ebbene, c'è da dire che il tempo indeterminato, nonostante gli incentivi che ci accingiamo ad analizzare, potrebbe continuare a soffrire della concorrenza da parte di quello a termine, stante il superamento della disciplina causale di giustificazione del ricorso a questa tipologia contrattuale introdotto fin dal 2014 (vedi Tavola 2.1)²⁶, superamento confermato, senza sostanziali innovazioni, nel 2015²⁷.

2.2.1 Lo sgravio triennale della stabilità 2015

Il primo fronte su cui ci si è mossi per incentivare il lavoro dipendente stabile è stato quello economico. Con la legge di stabilità per il 2015 (l. n. 190/2014) è stato infatti introdotto, con effetto *immediato*, un incentivo economico per le assunzioni a tempo indeterminato. Oltre a modifiche alla deduzione Irap (già prevista dal 2014)²⁸, la Stabilità ha introdotto, a titolo sperimentale, un incentivo – *fino ad esaurimento scorte* e sulla base della priorità delle domande²⁹ – in caso di assunzioni a tempo indeterminato, effettuate nel periodo 1 gennaio-31 dicembre 2015, sotto forma di esonero contributivo triennale (ad eccezione dei premi Inail), con tetto annuo pari a 8.060 euro.

Sono previste una serie di esclusioni³⁰, attinenti la natura del datore di lavoro (sono esclusi quelli domestici, ma sono compresi tutti i datori privati imprenditori e non), la tipologia contrattuale di assunzione (non sono incentivate le assunzioni con contratto di apprendistato e lavoro a chiamata³¹), nonché le caratteristiche del lavoratore assunto. La platea dei lavoratori esclusi (quelli che nei 6 mesi precedenti l'assunzione erano titolari di un rapporto a tempo indeterminato, anche con altro datore; lavoratori che nei 3 mesi antecedenti il 1° gennaio 2015 erano in forza a tempo indeterminato presso società controllate o collegate) certifica che il diritto alla fruizione

²⁶ Per maggiori dettagli si rinvia ancora una volta al rapporto di Baronio, 2014.

²⁷ Il D.Lgs. n. 81/2015 non ha introdotto particolari innovazioni alla disciplina, come detto già profondamente modificata dal Decreto Poletti; si segnala: l'introduzione di una disciplina legale suppletiva a quella collettiva con riguardo alla durata massima (12 mesi) dell'ulteriore contratto stipulabile avanti alla Direzione territoriale del lavoro in deroga al tetto massimo di durata di 36 mesi; in tema clausola di contingentamento, si è esteso anche ai contratti di livello aziendale la facoltà di introdurre deroghe in materia (prima erano legittimati i soli Ccnl) e si è ribadito che la sanzione applicabile in caso di superamento del limite quantitativo è solo quella pecuniaria amministrativa, introdotta sempre dal Decreto Poletti e non quella civilistica della trasformazione del rapporto a tempo indeterminato. Per approfondimenti si veda Menghini, 2015.

²⁸ L'incentivo consente al datore di lavoro la deduzione dell'intero costo del lavoro per i dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato. In aggiunta ai contributi previdenziali e assistenziali e alle quote fisse per ciascun dipendente (7.500 euro, elevati a 13.500 euro per donne e giovani under 35) già previste dal 2014, scatta la deducibilità dell'eccedenza rispetto a quanto sostenuto per questi lavoratori (retribuzioni, Tfr, ratei ferie e permessi, benefit, ecc.).

²⁹ L'incentivo, finanziato con 2 milioni di euro per l'anno 2015, 15 per ciascuno degli anni 2016 e 2017, 11 per il 2018 e 2 per il 2019, è riconosciuto dall'Inps in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande e, nel caso di insufficienza delle risorse, l'Inps non prende in considerazione ulteriori domande.

³⁰ Il datore è comunque tenuto a garantire: la regolarità contributiva; la conformità in materia di igiene e sicurezza sul lavoro; il rispetto del trattamento economico e normativo del Ccnl e, se esistente, della contrattazione di secondo livello; il rispetto dei diritti di precedenza.

³¹ L'esclusione di quest'ultima tipologia è stata precisata dalla circolare Inps n. 17 richiamata, posta l'assenza in questa fattispecie del requisito della stabilità della prestazione lavorativa, requisito invece incentivato dalla misura.

dell'incentivo, a differenza del passato, sorge per la semplice assenza di un precedente rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato.

Insomma la *ratio legis* è la "massima espansione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato" (così la circolare Inps n. 17/2015). Tutte le principali stabilizzazioni verso la forma comune di lavoro (da tempo determinato, da lavoro a chiamata e da lavoro a progetto, ma non da apprendistato, in quanto già a tempo indeterminato) sono premiate, con l'obiettivo di diminuire le fila del cd. lavoro atipico a favore di quello tipico. Nel recente passato, invece, l'incentivo è stato comunque condizionato alla creazione di nuova occupazione. Ci si riferisce al cd. Decreto Letta (l. n. 99/2013), che, in sintesi, sempre incentivando l'assunzione con contratto a tempo indeterminato (ma solo degli *under 30*), richiedeva l'assenza, da almeno 6 mesi, di un qualsiasi "impiego regolarmente retribuito" (la recente occupazione con qualsiasi contratto faceva venir meno il diritto all'incentivo), ma ancor più rigidamente imponeva che l'assunzione (ovvero la trasformazione da rapporto a termine) determinasse un incremento occupazionale netto rispetto all'anno precedente.

Si aggiunga che l'obiettivo della massima espansione del lavoro dipendente a tempo indeterminato è così fortemente perseguito da giustificare la deroga ad un principio generale introdotto dalla Riforma Fornero: l'Inps ha infatti affermato (sempre nella Circolare n. 17) che queste assunzioni sono incentivate "a prescindere dalla circostanza che costituiscano attuazione di un obbligo stabilito da norme di legge o di contratto collettivo di lavoro"³².

Un ultimo elemento va ricordato: la contemporanea abrogazione di un consolidato e strutturale incentivo all'occupazione, quello previsto da una legge del 1990 (l.n. 407/1990), che incentivava l'assunzione a tempo indeterminato, dei lavoratori disoccupati (o sospesi in Cig) da almeno due anni. L'incentivo consisteva, alla stessa maniera di quello introdotto quest'anno, in uno sgravio contributivo triennale, ma al 100%, come quello attuale, solo nel Mezzogiorno (al 50% nel resto del paese).

2.2.2 Le modifiche alla disciplina della "forma comune di rapporto di lavoro"

Per rendere appetibile il lavoro dipendente si è anche intervenuti sul fronte normativo e vale a dire sulla disciplina del contratto di lavoro subordinato, semplificando, in maniera multidimensionale, la gestione del fattore lavoro³³.

³² Ad es. risultano incentivate anche le assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori a termine che, per legge, godono di un diritto di precedenza se abbiano svolto la propria attività per un periodo superiore a sei mesi.

³³ Alle stesse finalità di semplificazione della gestione del rapporto di lavoro possono essere ricondotte alcune novità contenute nel D.Lgs. n. 151/2015, il decreto, appunto, in materia di "semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese". Senza entrare qui nel dettaglio, di un certo rilievo è la modifica ivi contenuta relativa alla disciplina in materia di cd. controlli a distanza dei lavoratori, disciplina rimasta invariata dallo Statuto dei lavoratori. La novità di maggior rilievo, senza dubbio, è l'introduzione di una disciplina *ad hoc* per il controllo che derivi dai cd. strumenti di lavoro ("strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa) e quelli di rilevazione degli accessi e delle presenze. Espressamente, a differenza dal passato, l'utilizzo di questi strumenti non è più sottoposto ai tradizionali oneri procedurali (accordo sindacale o autorizzazione amministrativa), che invece continuano a gravare sul datore di lavoro in caso di impianti audiovisivi e di cd. strumenti di controllo preterintenzionale ("strumenti dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza"). Altra novità, il cui impatto è però di difficile valutazione, è la disposizione secondo cui le informazioni raccolte tramite gli strumenti di controllo sono legittimamente utilizzabili dal datore "a tutti i fini

In primo luogo, si è facilitato l'adeguamento della quantità complessiva di questo fattore agli andamenti della produzione, grazie al rilassamento della flessibilità in uscita, tramite una nuova modifica alla disciplina relativa ai licenziamenti illegittimi, applicabile alle assunzioni a tempo indeterminato effettuate dopo il 7 marzo 2015 (data di entrata in vigore del su richiamato D.Lgs. n. 23/2015).

In secondo luogo, si è facilitato l'adeguamento della qualità e quantità di lavoro, tramite il rafforzamento dello *ius variandi* del datore e, vale a dire, del potere di quest'ultimo di modificare, rispetto a quanto originariamente pattuito, alcune caratteristiche fondamentali della prestazione lavorativa. A tale rafforzamento pare possano essere ricondotte alcune delle modifiche contenute nel cd. Codice contratti (D.Lgs. n. 81/2015) e cioè l'apertura sulla flessibilità *gestionale* relativa ai compiti del lavoratore esigibili dal datore di lavoro (mansioni) e l'irrobustimento della facoltà di quest'ultimo di richiedere lo svolgimento di prestazioni oltre l'orario originariamente concordato (lavoro supplementare) e di variare la collocazione temporale e la durata della stessa prestazione lavorativa (clausole elastiche).

In terzo luogo, è stata ampliata la scelta dello strumento mediante il quale acquistare il fattore lavoro. Oltre al contratto di lavoro, grazie alla liberalizzazione dello *staff leasing* – sempre disposta dal Codice contratti – si è ampliata la possibilità di ricorrere stabilmente a lavoratori somministrati da agenzie autorizzate.

Iniziando l'analisi dalla flessibilità in uscita, pare subito necessaria una precisazione. Il titolo del D.Lgs. n. 23/2015 appena richiamato fa esplicito riferimento all'introduzione di un nuovo "contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti", tuttavia, ciò si è solo in parte verificato. Dalla discussione parlamentare e dal testo della delega³⁴, poteva in effetti evincersi che l'Esecutivo fosse delegato a disciplinare una nuova tipologia contrattuale³⁵ caratterizzata da una tutela base ridotta rispetto a quella ordinariamente riconosciuta ai lavoratori assunti a tempo indeterminato; tutela base destinata, appunto, a crescere, al progredire dell'anzianità lavorativa. Nel solco delle riforme degli ultimi 20 anni (le riforme della flessibilità al margine all'inizio ricordate), era lecito cioè attendersi l'introduzione di una nuova forma di flessibilità in entrata e vale a dire un nuovo contratto *atipico*, in quanto caratterizzato da una particolare platea soggettiva di applicazione (lavoratori e datori) e/o da una flessibilizzazione/riduzione delle tutele rispetto a quello *tipico*. Secondo uno schema da tempo sperimentato (addirittura dalla metà degli anni '80, si pensi ai contratti di formazione e lavoro), la modifica del regime costi-benefici così ottenuto avrebbe dovuto indurre maggiori flussi di entrata nel mercato del lavoro (assunzioni).

connessi al rapporto di lavoro", a condizione che sia rispettata la disciplina sul trattamento dei dati personali ed in particolare il lavoratore sia stato preventivamente informato delle modalità di uso degli strumenti di controllo.

³⁴ Si veda l'art. 1, comma 7, lett. c), l. n. 183/2014. Ancora più chiaro era l'art. 1 del cd. Decreto Poletti (d.l. n. 34/2014), ove si annunciava, di lì a poco, "l'adozione di un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro con la previsione in via sperimentale del contratto a tempo indeterminato a protezione crescente".

³⁵ Nello stesso senso Magnani, 2015.

Tuttavia, nella versione finale della disciplina, si tratta non solo – e non tanto – di una nuova tipologia contrattuale, quanto piuttosto dell'introduzione di un regime sostitutivo di tutela in caso di licenziamenti illegittimi, la cui applicazione non riguarda una platea soggettiva determinata, ma è generalizzata e condizionata alla data di assunzione: riguarda, in primo luogo, tutti gli assunti a tempo indeterminato dopo l'entrata in vigore del decreto. Così facendo, in effetti, si disciplina un nuovo tipo, che *germoglia* accanto al precedente (il contratto a tempo indeterminato tutelato dall'art. 18), il quale, destinato è destinato a perire per *consumazione*, in quanto sopravvive per quanti siano stati assunti prima della *fatidica data*³⁶. La nuova disciplina si applica in altre due evenienze, sempre che si siano verificate dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 23/2015. Alle conversioni (anche giudiziali) di contratto a tempo determinato o di apprendistato in contratto a tempo indeterminato, nonché ai vecchi assunti, ove il superamento della soglia dei 15 dipendenti prevista dall'art. 18, si sia verificato a seguito di nuove assunzioni a tempo indeterminato effettuate dopo il marzo 2015. In questo ultimo caso, cioè, il Legislatore ha voluto evitare che il doppio regime in materia di licenziamenti (*ante* e *post* marzo 2015) rischiasse di perpetuare il *nanismo* imprenditoriale, disincentivando nuove assunzioni stabili da parte di chi si trovasse sotto soglia e intendesse evitare l'applicazione del regime *in esaurimento* (l'art. 18) ai dipendenti già in forza.

Posto questo campo di applicazione, sintetizzando (Tavola 2.2), il nuovo regime sanzionatorio in caso di licenziamento illegittimo fa, innanzi tutto, salvi i casi in cui continua ad applicarsi la sanzione forte della reintegra (licenziamento discriminatorio, disciplinare, intimato in forma orale, ingiustificato per disabilità fisica o psichica del lavoratore), senza sostanziali novità rispetto alla disciplina introdotta dalla Riforma Fornero nel 2012³⁷. Nei restanti casi (licenziamento per giusta causa, per giustificato motivo soggettivo, per motivi economici, per vizi formali e procedurali), invece, il datore di lavoro, che ha licenziato illegittimamente, è sanzionato con un "indennizzo economico (...) crescente con l'anzianità di servizio". In estrema sintesi, l'unica "tutela crescente" nel tempo è quest'ultima e, in generale, la sanzione della reintegra – sempre più – da regola, dovrebbe divenire l'eccezione rispetto al precetto generale dell'indennità risarcitoria.

Inoltre, rispetto al regime passato, che, comunque, continua a prevedere un intervento del giudice anche sulla determinazione del *quantum* dell'indennità, il nuovo meccanismo sanzionatorio è affidato per intero a parametri matematici ed è pertanto quantificabile *ex ante* dal datore, senza alcuna alea collegata allo svolgimento del giudizio (ad es. in caso di licenziamento economico l'indennizzo è pari a due mensilità dell'ultima retribuzione per ogni anno di servizio, in misura comunque non infe-

³⁶ È discussa in dottrina la possibilità, continuando la metafora, della sopravvivenza dell'art. 18 per i nuovi assunti in forza dell'autonomia privata, in altre parole per libera scelta delle parti del contratto. Sul tema si veda Tiraboschi, 2015a.

³⁷ Per la verità importanti modifiche sono previste con riguardo al licenziamento disciplinare, non tanto con riguardo alla sanzione, quanto alla identificazione della fattispecie. Va segnalato che per i nuovi assunti, al contrario di quanto previsto in favore dei vecchi assunti, non è più previsto l'intervento dei contratti collettivi o dei codici disciplinari nel graduare la sanzione a seconda delle condotte punibili.

riore a 4 e non superiore a 24 mensilità). Un ulteriore intervento, deflattivo del contenzioso, è l'introduzione di nuova forma di conciliazione "agevolata"; è cioè prevista la facoltà del datore di offrire al lavoratore, in sede cd. protetta (Direzione territoriale del lavoro, sede sindacale o giudiziale, commissioni di certificazione), un assegno circolare di importo non assoggettato a tassazione, né a contributo previdenziale pari ad una mensilità dell'ultima retribuzione per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a 2 e non superiore a 18 mensilità. L'accettazione dell'offerta da parte del lavoratore comporta l'estinzione del rapporto alla data del licenziamento e la rinuncia alla impugnazione del licenziamento, anche qualora il lavoratore l'abbia già proposta.

Quest'ultimo intervento, ma anche altri spunti contenuti nella nuova disciplina³⁸, se analizzati alla luce dell'evoluzione dei *rapporti di forza* all'interno del rapporto di lavoro, testimoniano che la nuova disciplina sembra anche finalizzata a "immunizzare il piano della gestione aziendale nei confronti della discrezionalità valutativa del magistrato" (Liso, 2015, nota 36). L'Ocse, sposando un'ottica di analisi costi-benefici, invece, apprezza che la nuova disciplina incrementi la predittività degli oneri del licenziamento, diminuendo così il suo costo effettivo. Peraltro, sempre l'Ocse, inferisce che il risparmio così ottenuto verrà investito in posti di lavoro aggiuntivi, poiché si afferma che ciò consentirà alle imprese "di creare più lavoro" (Oecd, 2015, 19). Ma quest'ultima parte dell'analisi è tutta da verificare.

Come detto, poi, si è semplificato l'adeguamento della qualità del fattore lavoro, tramite la modifica della disciplina relativa alle mansioni del lavoratore, anch'essa fissata dallo Statuto dei lavoratori (art. 13 l. n. 300/1970, che modificava l'art. 2103, del codice civile). Questa legge, assai sinteticamente, cristallizzava i compiti assegnati al lavoratore al momento dell'assunzione, riconoscendo lo *ius variandi* del datore (il potere di variare le mansioni) solo in senso *orizzontale* (attribuzione di mansioni "equivalenti", senza diminuzione della retribuzione), ovvero *verticale* (attribuzione di mansioni superiori, con diritto alla retribuzione corrispondente, trascorso un periodo, massimo 3 mesi, di consolidamento della promozione). La posizione del lavoratore all'interno dell'organizzazione produttiva era poi considerata un bene indisponibile, sicché l'attribuzione di mansioni inferiori (*demansionamento*) era esclusa³⁹, non solo se disposta unilateralmente dal datore, ma anche se frutto di un accordo con lo stesso lavoratore.

³⁸ Emblematico è anche quanto previsto sempre in tema di licenziamento disciplinare, ove è espressamente esclusa "ogni valutazione" del giudice circa la sproporzione tra licenziamento e il fatto materiale contestato al lavoratore.

³⁹ Per la verità deroghe alla disciplina codicistica appena sintetizzata erano ammesse. In particolare era possibile derogare all'art. 2013 c.c. nel caso di:

- lavoratore divenuto inabile a seguito di infortunio o malattia, con conservazione del trattamento a lui più favorevole proprio delle mansioni di provenienza;
- lavoratrice in gravidanza nel caso in cui le mansioni di assunzione siano ricomprese tra le mansioni a rischio o comunque interdette in relazione allo stato della lavoratrice (con conservazione della retribuzione e della qualifica corrispondenti alle mansioni precedentemente svolte);
- accordi sindacali stipulati nel corso delle procedure di mobilità che stabiliscano l'assegnazione dei lavoratori in esubero allo scopo di evitare il licenziamento.

Il D.Lgs. n. 81/2015 modifica sostanzialmente questa disciplina⁴⁰. Innanzi tutto, con riguardo alla mobilità orizzontale viene superato il limite della equivalenza professionale, concetto nel tempo riempito di contenuto dall'elaborazione giurisprudenziale, sostituito con il riferimento, più stabile, al livello di inquadramento professionale, con rinvio indiretto all'intervento della contrattazione collettiva⁴¹. In altre parole, al lavoratore potranno essere richieste, ordinariamente, tutte le mansioni ascrivibili all'inquadramento ed alla categoria giuridica di appartenenza (dirigenti, quadri, impiegati e operai). In questo caso, seppure con formula ambigua⁴², è previsto che lo spostamento di mansioni sia accompagnato da interventi formativi per adattare le competenze del lavoratore ai nuovi compiti.

L'altra novità "eclatante" (così Liso, 2015) concerne l'ammissibilità dell'assegnazione a mansioni inferiori, prima – come detto – esclusa. La Riforma ammette ora due ipotesi di demansionamento: quello unilaterale, deciso dal datore di lavoro, senza effetti, se non indiretti⁴³, sulla retribuzione del lavoratore, e quello pattizio, concordato tra le parti, con effetti peggiorativi anche sulla stessa retribuzione.

L'attribuzione di mansioni del livello di inquadramento inferiore, nella prima ipotesi, può essere disposto dal datore se giustificato, con formule in verità piuttosto ampie, da una "modifica degli assetti organizzativi che incide sulla posizione del lavoratore", ovvero nelle "ulteriori ipotesi di assegnazione di mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore" previste dalla contrattazione collettiva. Il demansionamento dovrà essere comunicato in forma scritta a pena di nullità, e, come in caso di mobilità orizzontale, è comunque garantita la conservazione dell'inquadramento superiore e della relativa retribuzione⁴⁴.

Se invece concordata "nell'interesse del lavoratore alla conservazione dell'occupazione, all'acquisizione di una diversa professionalità o al miglioramento delle condizioni di vita", l'assegnazione a mansioni del livello inferiore ha effetti più ampi sul rapporto di lavoro. Ove l'accordo individuale sia stato raggiunto in una "sede protetta", le parti, infatti, sono autorizzate a ridefinire liberamente le mansioni e il trattamento originariamente concordato, sicché questi elementi del contratto di la-

⁴⁰ In materia di mobilità verticale (mansioni superiori), ora esclusa solo nel caso in cui la promozione avvenga "per ragioni sostitutive di altro lavoratore in servizio" (prima si faceva riferimento, è attribuito valore solo suppletivo all'intervento della contrattazione collettiva), si raddoppia (da 3 a 6 mesi) il periodo di consolidamento necessario perché sorga il diritto del lavoratore al trattamento corrispondente all'attività svolta ed, infine, si richiede che il lavoratore non abbia espresso volontà contraria alla promozione.

⁴¹ Liso, 2015, sospende il giudizio su tale modifica. Sottolineando che la modifica si iscrive, come per la modifica alla disciplina dei licenziamenti, nella "tendenza alla semplificazione gestionale", apprezza che la modifica potrebbe aprire nuovi spazi all'autonomia collettiva.

⁴² Sottolinea Tiraboschi, 2015b, che la formula legislativa (l'art. 2013, 3° co, nuovo testo, parla di "obbligo formativo"), sia impropria, non potendo parlarsi neppure di onere in capo al datore di lavoro in quanto, per espresa previsione legislativa, il mancato adempimento di questo *obbligo* "non determina comunque la nullità dell'atto di assegnazione delle nuove mansioni". Stessi dubbi vengono avanzati da Liso, 2015.

⁴³ Non sono salvaguardati, e possono essere esclusi, gli elementi retributivi collegati a particolari modalità di svolgimento della precedente prestazione lavorativa (la modifica delle mansioni potrebbe ad es. comportare la perdita della cd. indennità di maneggio denaro, che spetta solo nel caso in cui le mansioni svolte comportino un continuo maneggio di denaro ed esponano il lavoratore al rischio di errori contabili o finanziari nell'incasso, con relativa responsabilità nei confronti del datore di lavoro).

⁴⁴ Cfr. nota 36.

voro perdono quel carattere di indisponibilità assoluta riconosciuta, invece, nello Statuto dei lavoratori.

La riorganizzazione degli assetti della produzione è facilitata, non solo dal rafforzamento del potere del datore di allocare la forza lavoro appena descritto, ma anche dalla maggiore libertà riconosciuta nel variare durata e dislocazione oraria nell'ambito del lavoro a tempo parziale; ciò, peraltro, fermo restando il lavoro a chiamata, la cui disciplina non è stata sostanzialmente toccata dal *Jobs Act*⁴⁵.

In materia di lavoro a tempo parziale, infatti, è stata svincolata dalla presenza di un'apposita disciplina collettiva la facoltà del datore di richiedere lo svolgimento di prestazioni supplementari (oltre l'orario di lavoro originariamente concordato). In assenza di questa, ed anche senza consenso del lavoratore⁴⁶, il lavoro supplementare potrà comunque essere chiesto dal datore, con un preavviso di almeno 2 giorni lavorativi, in quanto è la legge ora a regolamentare, suppletivamente, limiti e remunerazione per questa prestazione aggiuntiva: essa non potrà essere in misura superiore al 25% delle ore settimanali di lavoro concordate e dovrà essere retribuita con una maggiorazione del 15% della retribuzione oraria⁴⁷. È stata liberalizzata anche la stipula – per iscritto – di clausole elastiche, che ora, come detto, si riferiscono alla variazione sia della collocazione temporale che all'aumento della durata della prestazione originariamente concordata. Fermo restando che spetta alla contrattazione collettiva fissare compensazioni e forma della clausole, anche in questo caso è prevista una via alternativa per introdurre queste clausole: in assenza di una disciplina contrattuale, le parti potranno concordare le clausole avanti alle Commissioni di certificazione, fermo restando la maggiorazione retributiva spettante al lavoratore (15% per le ore interessate alla variazione o all'aumento) e il tetto rispetto alla normale prestazione annua a tempo parziale (non superiore al 25%)⁴⁸.

Infine, si è semplificata la scelta della gestione, interna o esterna del fattore lavoro, tramite la liberalizzazione dello *staff leasing* (la somministrazione a tempo indeterminato), posto che quella a termine era stata già ampiamente liberalizzata in occasione della riforma del contratto a tempo determinato del 2014⁴⁹. Per la prima forma

⁴⁵ Stante questa liberalizzazione, la dottrina (Tiraboschi, 2015b e Ichino, 2015) lamenta che l'attuazione del principio di delega, inteso alla semplificazione delle tipologie contrattuali, avrebbe dovuto imporre l'abrogazione del lavoro a chiamata, da riassorbire esplicitamente nel lavoro a tempo parziale con clausola elastica.

⁴⁶ La disciplina previgente prevedeva invece che per l'effettuazione di lavoro supplementare fosse richiesto il consenso del lavoratore "ove non prevista e regolamentata dal contratto collettivo".

⁴⁷ Il rifiuto del lavoratore di svolgere le prestazioni è ammesso solo se giustificato "da comprovate esigenze lavorative, di salute, familiari o di formazione professionale".

⁴⁸ Viene riconosciuta al lavoratore una facoltà di revoca del consenso attivabile nei casi individuati dalla contrattazione collettiva, ed, anche, per situazioni soggettive, riferibili allo *status* di studente, o di grave stato di salute (patologie oncologiche o gravi patologie cronico – degenerative ingravescenti che possono riguardare anche un familiare), o in caso di assistenza di un portatore di handicap *ex lege* n. 104/1992.

⁴⁹ L'innovazione più importante, già introdotta dal Decreto Poletti, è stata il superamento del sistema delle causali giustificative anche per la somministrazione a termine. Per il resto il Codice Contratti, per lo più, conferma la disciplina previgente ed in particolare la natura del tutto speciale del contratto di lavoro a tempo determinato stipulato tra agenzia e lavoratore, di fatto, esente dai residui vincoli applicabili a tutti gli altri datori di lavoro; al contratto a tempo determinato stipulato dal lavoratore somministrato, infatti, non si applica: il tetto massimo di durata di 36 mesi; il limite massimo di cinque proroghe; i c.d. periodi di *stop & go*; il contingenta-

il sistema previgente prevedeva un sistema di causali giustificative, sicché la conclusione del contratto di *staff leasing* era ammessa solo in particolari settori individuati dalla legge (ad es. marketing, analisi di mercato, organizzazione della funzione commerciale, gestione di call-center, ecc.) o dai contratti collettivi, anche di 2° livello. Questo sistema è stato abrogato dal Codice Contratti, ed in analogia a quanto previsto per il contratto a termine, è introdotto un limite quantitativo legale, seppur derogabile dai contratti collettivi (il numero di lavoratori somministrati con contratto di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato non può eccedere il 20% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza presso l'utilizzatore). L'altra novità, che mostra ancora una volta il favore per la *forma comune* di lavoro, è la previsione che le agenzie possano somministrare a tempo indeterminato esclusivamente i lavoratori che abbiano assunto a tempo indeterminato, con una corrispondenza tra contratto commerciale – quello stipulato con l'azienda utilizzatrice – e contratto di lavoro – quello stipulato con il lavoratore – prima non imposta dalla legge.

mento al numero di lavoratori assumibili e il diritto di precedenza in favore del lavoratore che abbia già lavorato a tempo determinato.

Tavola 2.2 Comparazione della disciplina contro licenziamenti illegittimi *post/ante* D.Lgs. n. 23/2015 (contratto a tutela crescente)

| | Nuovi assunti (<i>post</i> 7 marzo 2015) | Vecchi assunti (<i>ante</i> 7 marzo 2015) |
|--|--|---|
| Licenziamento discriminatorio o nullo | <ul style="list-style-type: none"> ● Reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro. ● Risoluzione del rapporto se il lavoratore non riprende servizio entro 30 gg. dall'invito del datore. ● Risarcimento del danno a carico del datore non inferiore a 5 mensilità e pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali. ● <i>Opting out</i>: in sostituzione della reintegra il lavoratore può chiedere un'indennità pari a 15 mensilità della retribuzione, non soggetta a contribuzione previdenziale. | Stessa disciplina (sono inclusi anche i dirimenti in caso di licenziamento discriminatorio) |
| Licenziamento intimato in forma orale | | |
| Licenziamento ingiustificato per disabilità fisica o psichica del lavoratore | | |
| Licenziamento disciplinare | <p>In caso di insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento, il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore:</p> <ul style="list-style-type: none"> - alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro - al pagamento di un'indennità risarcitoria non superiore a 12 mensilità commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR, dedotto quanto il lavoratore abbia percepito per lo svolgimento di altre attività lavorative, nonché quanto avrebbe potuto percepire accettando una congrua offerta di lavoro. - Il datore di lavoro è condannato al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegrazione, senza applicazione di sanzioni per omissione contributiva. - Al lavoratore è attribuita la facoltà di <i>opting out</i>. | <ul style="list-style-type: none"> - In caso di insussistenza del fatto contestato ovvero perché il fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi ovvero dei codici disciplinari applicabili, il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore: - alla reintegrazione nel posto di lavoro. - al pagamento di un'indennità risarcitoria non superiore a 12 mensilità, commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto il lavoratore ha percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative, nonché quanto avrebbe potuto percepire dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione. - Al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dal giorno del licenziamento fino a quello della effettiva reintegrazione, maggiorati degli interessi nella misura legale senza applicazione di sanzioni per omessa o ritardata contribuzione. - Il rapporto di lavoro si intende risolto quando il lavoratore non abbia ripreso servizio entro trenta giorni dall'invito del datore di lavoro, salvo il caso in cui abbia richiesto l'<i>opting out</i>. |

segue

segue - Tavola 2.2 Comparazione della disciplina contro licenziamenti illegittimi *post/ante* D.Lgs. n. 23/2015 (contratto a tutela crescente)

| | Nuovi assunti (<i>post</i> 7 marzo 2015) | Vecchi assunti (<i>ante</i> 7 marzo 2015) |
|--|---|---|
| Licenziamento economico (giustificato motivo oggettivo) | Il datore è condannato al pagamento di un'indennità (non assoggettata a contribuzione previdenziale) pari a 2 mensilità dell'ultima retribuzione per ogni anno di servizio, non inferiore a 4 e non superiore a 24 mensilità. | Il datore è condannato al pagamento di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata tra un minimo di 12 e un massimo di 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, in relazione all'anzianità del lavoratore e tenuto conto del numero dei dipendenti occupati, delle dimensioni dell'attività economica, del comportamento e delle condizioni delle parti |
| Licenziamento per superamento periodo di comporto | Stessa disciplina del licenziamento economico (indennità non inferiore a 4 e non superiore a 24 mensilità) | Stessa disciplina del licenziamento disciplinare (reintegra pagamento di un'indennità risarcitoria non superiore a 12 mensilità) |
| Vizi formali e procedurali | Il giudice condanna il datore al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a 2 e non superiore a 12 mensilità | Il giudice condanna il datore al pagamento di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata, in relazione alla gravità della violazione formale o procedurale commessa dal datore di lavoro, tra un minimo di 6 e un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto |
| Licenziamento collettivo | <ol style="list-style-type: none"> 1) In mancanza di forma scritta si applica la disciplina del licenziamento discriminatorio (reintegra+risarcimento del danno) 2) In caso di violazione delle procedure o dei criteri di scelta si applica la disciplina del licenziamento economico (indennità non inferiore a 4 e non superiore a 24 mensilità) | <ol style="list-style-type: none"> 1) In mancanza di forma scritta si applica la disciplina del licenziamento discriminatorio (reintegra+risarcimento del danno) 2) In caso di violazione delle procedure si applica stessa disciplina licenziamento discriminatorio (reintegra+indennità) 3) Violazione dei criteri di scelta si applica stessa disciplina del licenziamento disciplinare (reintegra+indennità) |
| Piccole imprese (sotto 15) | Il giudice condanna il datore al pagamento di una indennità non inferiore a 2 e non superiore a 6 mensilità | Il giudice condanna il datore al pagamento di un'indennità di importo compreso fra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto |
| Organizzazioni di tendenza | Si applica la disciplina del tutele crescenti | Non si applica l'art. 18 |

segue

segue - Tavola 2.2 **Comparazione della disciplina contro licenziamenti illegittimi *post/ante* D.Lgs. n. 23/2015 (contratto a tutela crescente)**

| | Nuovi assunti (<i>post</i> 7 marzo 2015) | Vecchi assunti (<i>ante</i> 7 marzo 2015) |
|---------------------------------|--|--|
| Offerta di conciliazione | Al fine di evitare il giudizio il datore può offrire al lavoratore un importo, che non costituisce reddito imponibile ai fini dell'Irpef e non assoggettata a contribuzione previdenziale, pari a una mensilità della retribuzione di riferimento per il calcolo del Tfr per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a 2 e non superiore a 18 mensilità, mediante consegna al lavoratore di un assegno circolare. L'accettazione dell'assegno comporta l'estinzione del rapporto alla data del licenziamento e la rinuncia alla impugnazione del licenziamento anche qualora il lavoratore l'abbia già proposta. | |

2.3 La riforma delle altre tipologie contrattuali

Se è vero, come visto nel paragrafo precedente, che la strategia del *Jobs Act* è soprattutto di incentivazione del contratto subordinato a tempo indeterminato, ciò non toglie che la legge di delega prevedeva anche una "semplificazione, modifica o superamento delle tipologie contrattuali". Si considerava, pertanto, anche la possibilità di *imporre* la scelta verso la "forma comune di lavoro", tramite l'introduzione di limiti di operatività e di utilizzo del lavoro atipico.

Il Legislatore del 2015, in alcuni casi, ha deciso di conservare alcuni dei limiti introdotti dalla riforma Fornero, in altri ha preferito apprestare argini ulteriori, in altri ancora ha posto limitazioni di diverso contenuto, anche modificando sostanzialmente funzione e *ratio* del tipo contrattuale, con esiti che non potranno che essere valutati nel tempo.

L'unica tipologia contrattuale che sostanzialmente non ha subito modifiche tra il 2012 e il 2015 – e che, pertanto, conserva quei limiti di operatività già vigenti e che, in effetti, hanno sortito gli esiti limitativi auspicati⁵⁰ – è il lavoro a chiamata⁵¹, che,

⁵⁰ Dopo l'entrata in vigore della Fornero, l'analisi delle comunicazioni obbligatorie (vedi cap. 5) mostra che si è assistito ad una oggettiva caduta nelle attivazioni di questo contratto, il cui utilizzo, in seguito, si è assestato su un livello fisiologico.

come detto, non subisce sostanziali modifiche nell'ambito del Codice contratti. Si è già detto che, in verità, quest'ultimo non ha sostanzialmente toccato neanche il contratto a termine, ma questo perché era stato appena riformato dallo stesso Esecutivo.

Solo parzialmente lo stesso può dirsi per il lavoro accessorio, perché è possibile notare una certa apertura rispetto alla disciplina previgente (cd. Buoni Lavoro). L'impianto rimane quello della Riforma Fornero e dal cd. Decreto Letta del 2013 (l. n. 99/2013) che, nel complesso, hanno sostituito un campo di operatività fondato su settori e platee soggettive specifiche con un limite economico complessivo di utilizzo; tuttavia, il Codice contratti ha disposto l'innalzamento di questo limite (da 5 mila a 7 mila euro), seppur manifestando una certa diffidenza per l'impiego dei voucher lavoro da parte di imprenditori o professionisti, come testimoniato dalla previsione che impone solo a questi soggetti sia l'acquisto telematico dei *voucher* – più facilmente sorvegliabile – sia, in analogia a quanto previsto per il lavoro a chiamata, l'obbligo di comunicazione preventiva telematica della prestazione alla Direzione Territoriale del Lavoro.

In due casi, per la verità marginali dal punto di vista quantitativo, il *Jobs Act*, tramite il più volte richiamato Codice contratti, è stato perfino più draconiano della l. n. 92/2012: il contratto di associazione in partecipazione con apporto di lavoro e il lavoro ripartito, infatti, vengono espunti dall'ordinamento, seppure – va detto – spazi per una loro *sopravvivenza alternativa* paiono percorribili⁵².

La novità più rilevante – anche dal punto di vista mediatico – è invece costituita dal superamento del lavoro a progetto, anche perché si tratta di tipologia, invece, apprezzabile in termini quantitativi, anche se la Riforma Fornero ha avuto già l'effetto di restringerne l'utilizzo⁵³.

⁵¹ Si ricordi che il Decreto Letta del 2013 (l. n. 99/2013) ha parzialmente modificato la disciplina di questo contratto; da una parte è stata prevista una mitigazione della sanzione amministrativa in caso di mancata comunicazione alla DTL della durata della prestazione; dall'altra, è stata introdotta una limitazione al suo utilizzo, disponendo che il contratto è ammesso per un periodo complessivamente non superiore a 400 giorni di lavoro effettivo nell'arco di 3 anni (in caso di superamento il contratto si converte Tl a tempo pieno).

⁵² Il contratto di associazione in partecipazione con apporto di lavoro continua ad essere ammesso dall'ordinamento, peraltro senza i limiti introdotti dalla Fornero (al massimo 3 associati con apporto di lavoro nella medesima attività), se l'associato è una persona giuridica. Infatti, l'ultima versione dell'art. 53, D.Lgs. n. 81/2015, solo per il caso in cui l'associato sia una persona fisica stabilisce che l'apporto (...) non può consistere, nemmeno in parte, in una prestazione di lavoro". I margini di sopravvivenza del lavoro ripartito discendono invece, come giustamente sottolineato da Tiraboschi, 2015, dal fatto che l'abrogazione della disciplina legale non travolge certo l'autonomia privata e cioè la possibilità per datore e lavoratori di disciplinare alternativamente il lavoro ripartito. Magari, anche in sede collettiva, si potrà cogliere l'occasione per superare talune incomprensibili limitazioni della disciplina del 2003, che senz'altro hanno avuto un peso nella sua scarsa diffusione. Ci si riferisce alla norma che limitava la condivisione della prestazione a due soli lavoratori e quella che imponeva ai lavoratori l'obbligo di comunicare preventivamente al "datore di lavoro, con cadenza almeno settimanale, in merito all'orario di lavoro di ciascuno dei soggetti coobbligati". Si trattava di un inutile aggravio procedurale, tra l'altro, in contrasto con la facoltà attribuita ai lavoratori "di determinare discrezionalmente e in qualsiasi momento sostituzioni tra di loro, nonché di modificare consensualmente la collocazione temporale dell'orario di lavoro".

⁵³ Vedi ancora cap. 5.

Seppure è azzardato comprendere, nell'immediatezza della riforma, possibili effetti e considerare tutte le possibili interpretazioni in punta di diritto⁵⁴, ci sembra possibile fissare alcuni sereni punti fermi.

Il primo. È prevista – ma non immediatamente – una estensione del campo di applicazione della disciplina del lavoro subordinato. A partire dal 1 gennaio 2016, questa disciplina si applica anche alle "collaborazioni organizzate dal committente" (così la rubrica dell'art. 2, D.Lgs. n. 81), ovverosia quelle "che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro". In altre parole è questa la nuova barriera posta dal Legislatore per contrastare quei rapporti che, mascherati da lavoro autonomo, vanno più propriamente qualificati – e di conseguenza tutelati – come lavoro dipendente. Tuttavia non tutte le collaborazioni etero-dirette sono *ricondotte* al lavoro dipendente, continuano infatti ad applicarsi, seppure con qualche differenza, le esenzioni già previste al campo di applicazione del lavoro a progetto in favore di alcune categorie di committenti e di collaboratori⁵⁵. Inoltre, sempre in continuità con il precedente regime, le parti sociali sono state autorizzate ad escludere queste collaborazioni dal lavoro dipendente tramite appositi accordi⁵⁶.

Il secondo. Si dispone la contemporanea abrogazione del lavoro a progetto. La disciplina ad esso relativa, contenuta nel cd. Decreto Biagi (art. 61 e ss, D.Lgs. n. 276/2003), è abrogata e per l'avvenire, non sarà più necessario rispettare quelle regole; vale a dire, sommariamente: individuare per iscritto un progetto, fissare un termine temporale alla collaborazione, parametrare il compenso ai minimi previsti dalla contrattazione collettiva nazionale, adeguarsi alla disciplina legale in caso di eventi sospensivi della prestazione (gravidanza, malattia e l'infortunio) e di recesso del contratto. Chiaramente, vale la pena sottolinearlo, non varrà per il futuro anche la disciplina sanzionatoria prevista da quel Decreto (ci si riferisce alla presunzione assoluta di conversione in contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato in caso di assenza del progetto). La disciplina del lavoro a progetto appena sommariamente ricordata, continuerà invece ad applicarsi, transitoriamente, solo per la regolazione dei "contratti già in atto" al giugno 2015 (data di entrata del Codice contratti).

Il terzo punto, implicitamente ricavabile da quanto sin qui detto. Conservano la qualificazione di lavoro autonomo – e non poteva essere altrimenti – tutte le collaborazioni coordinate e continuative che non sono etero "organizzate" dal committente e

⁵⁴ Per una diversa prospettiva Passerelli, 2015 e Chiusolo, 2015.

⁵⁵ E cioè: le collaborazioni di esercenti professioni intellettuali per le quali è necessaria l'iscrizione in albi professionali (avvocati, commercialisti, ecc.); quelle prestate dai componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società e dai partecipanti a collegi e commissioni; quelle rese, a fini istituzionali, in favore delle associazioni e società sportive dilettantistiche e, sino al 2017, alla PA. Non sono stati considerati, diversamente dal passato, i pensionati.

⁵⁶ Potranno essere escluse quelle collaborazioni per le quali "accordi collettivi stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale prevedono discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore".

cioè non presentano i "requisiti" indicati al primo punto. D'altro canto, è, infatti, espressamente ammesso che le parti del contratto possono ricorrere alle sedi di certificazione (Università abilitate, consulenti del lavoro, Direzioni territoriali del lavoro, ecc.) proprio per certificare "l'assenza dei requisiti". A queste collaborazioni, posta l'abrogazione della disciplina civilistica speciale contenuta nel Decreto Biagi, tornerà ad applicarsi quella generale – e piuttosto scarna – contenuta nel Codice civile relativa al lavoro autonomo, con la restituzione alla autonomia privata di maggiore libertà, non solo di forma, nella configurazione del contratto. Non è stata abrogata, e quindi si applica alle collaborazioni autonome, la, invece ricca, disciplina tributaria, previdenziale (la Gestione separata Inps sopravvive e il D.Lgs. n. 80 ha ridisciplinato la prestazione di disoccupazione *ad hoc* dei collaboratori, la DIS-COLL, su cui vedi par. 1.5), amministrativa e in materia di sicurezza e salute dei lavoratori.

È impossibile predire, allo stato, quali saranno gli effetti di questa nuova disciplina, se cioè inibiranno – o addirittura promuoveranno, come qualcuno lamenta (Chiusolo, 2015) – le collaborazioni autonome (quelle, come detto, non etero-organizzate). Resta che, a conferma dell'approccio più persuasivo che punitivo del Legislatore del 2015, il Codice contratti prevede un apposito incentivo per promuovere la transizione delle collaborazioni a progetto e delle cd. Partite Iva verso il lavoro dipendente. Viene infatti introdotta – a decorrere dal 1 gennaio 2016 e non più fino al 31 dicembre 2015, come originariamente previsto nella bozza di decreto⁵⁷ – una procedura volta alla trasformazione delle collaborazioni e delle Partite Iva in essere in contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Sarà necessario rispettare alcune condizioni, in sintesi: la sottoscrizione di un atto di rinuncia alle pretese per il passato da parte del collaboratore e il divieto del datore di licenziare per un anno (ad eccezione che per giusta causa o per giustificato motivo soggettivo). Questi ultimi beneficeranno quindi di un incentivo sotto forma di condono totale degli oneri contributivi, assicurativi e fiscali.

Infine, si ritorna sulla tormentata disciplina dell'apprendistato che, insieme al contratto a termine, sono state le tipologie contrattuali sottoposte, per così dire, a *revisioni annuali*, a partire dal 2012, nel caso specifico del primo, nel tentativo di far, finalmente, *partire il motore*.

Come espressamente dichiarato dal Legislatore delegato l'obiettivo è quello di integrare organicamente, in un sistema duale, formazione e lavoro. A tal fine la prima e la terza tipologia sono profondamente ritoccate, in particolare alleggerendo, in maniera significativa, il datore di lavoro dal costo della formazione, sia quella interna (come, d'altro canto, avviene da sempre ed, ancora oggi, per la seconda tipologia), ma soprattutto dai costi di quella esterna, per la quale il datore, di regola, non è tenuto a remunerare lo studente.

⁵⁷ L'effetto della previsione originaria era il possibile cumulo con l'incentivo dello sgravio contributivo triennale previsto dalla Stabilità 2015 (vedi par. 2.2.1). Evidentemente, la stima sul possibile impatto sulle casse pubbliche e la ormai consueta clausola di invarianza di spesa che accompagna anche questa riforma hanno indotto a spostare in avanti, in attesa di tempi migliori, il termine *a quo* della procedura di stabilizzazione.

Per realizzare il sistema duale, in primo luogo, le due tipologie sono state ordinate, collegandole, per evitare possibili sovrapposizioni, a titoli conseguibili in successione propedeutica. La prima tipologia – ora denominata "apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore – viene dedicata al conseguimento di tutti i titoli dell'istruzione "secondaria", ovvero dell'istruzione e formazione tecnica superiore per cui non è necessario un diploma di istruzione secondaria superiore (IFTS). Il terzo – "apprendistato di alta formazione e ricerca" – proprio a garanzia della ricordata propedeuticità – richiede il possesso da parte del giovane dei titoli conseguibili anche con la prima tipologia (diploma di istruzione secondaria superiore ovvero di un diploma professionale, conseguito nei percorsi di istruzione e formazione professionale integrato da un certificato di istruzione e formazione tecnica superiore o del diploma di maturità professionale all'esito del corso annuale integrativo).

In secondo luogo, una serie di importanti modifiche alla disciplina legale di entrambe le tipologie, mostra che il Legislatore delegato sembra riconoscere valore economico di per sé alla formazione impartita allo studente. Per entrambe le tipologie, infatti, è previsto che per le ore di formazione svolte nella istituzione formativa, il datore di lavoro sia esonerato da ogni obbligo retributivo, mentre per quelle a carico dello stesso datore, è riconosciuta al lavoratore una retribuzione pari al 10% di quella che gli sarebbe dovuta, pur facendo salve le diverse previsioni dei contratti collettivi. Si noti poi che, per entrambe le tipologie, è fissata una durata massima alla formazione che lo studente deve svolgere nell'istituzione formativa di provenienza⁵⁸; si tratta di un cambio di prospettiva, che certifica, una volta riconosciuta la dualità del sistema, il valore formativo pubblico riconosciuto alla formazione svolta in azienda.

Infine, il rilievo attribuito all'adempimento dell'obbligazione formativa è altresì dimostrato dagli effetti sul contratto di lavoro del mancato raggiungimento degli stessi obiettivi formativi: nel caso della prima tipologia di apprendistato, questo inadempimento giustifica, infatti, la proroga fino ad un anno del contratto, proprio per consentire il conseguimento del titolo, ma, soprattutto, costituisce una specifica ipotesi di giustificato motivo di licenziamento.

2.4 Dalla flexibility alla security: le misure a tutela della conciliazione e della genitorialità

Ricostruita fin qui la *flexibility*, bisogna ora considerare l'altra *faccia della medaglia* della strategia di *flexicurity* comunitaria e vale a dire la promozione della *security*. A tale finalità possono essere ricondotti gli interventi in materia di politiche attive e passive – che vanno considerati in stretta connessione tra loro – e quelli relativi alla

⁵⁸ Per la prima tipologia la formazione esterna all'azienda non può essere superiore al 60% dell'orario ordinamentale per il secondo anno e al 50% per il terzo e quarto anno. Per la terza, di norma, non essere superiore al 60% dell'orario ordinamentale.

conciliazione vita-lavoro e il sostegno alla genitorialità. Già solo l'elencazione di queste materie evidenzia un elemento peculiare della *security* che, rispetto alle modifiche relative alla *flessibilità*, ne rende più complessa l'articolazione e, soprattutto, la sua concreta attuazione: infatti le misure concernenti la *sicurezza*, proprio perché secondo l'approccio comunitario devono essere spostate *dal* rapporto di lavoro *al* mercato, comportano non solo una nuova distribuzione del *rischio*, ma soprattutto implicano un forte investimento pubblico. Si tratta cioè di assicurare, tra l'altro, risorse per finanziare le misure (prestazioni economiche e/o servizi) previste quando si verifica l'evento protetto – nascita e cura di un figlio/a, disoccupazione o sospensione del rapporto di lavoro.

Il carattere oneroso della *security* si scontra, tuttavia, con la clausola della invarianza di spesa, che – puntualmente – accompagna anche il *Jobs Act*, limitando quindi gli spazi di manovra del Legislatore delegato. Peraltro, proprio riconoscendo questo carattere, si è meritoriamente *tornati sui propri passi* e, con la già ricordata Legge di Stabilità 2015, è stato istituito un apposito fondo per accompagnare la Riforma nel suo complesso⁵⁹. Un'attestazione della maggiore problematicità dell'attuazione di questa parte della riforma è testimoniata dalla complicata vicenda relativa al reperimento delle risorse necessarie a finanziare le misure contenute nel D.Lgs. n. 80/2015, quello concernente gli interventi a protezione del primo degli eventi appena ricordati – la nascita e cura di un figlio/o. Originariamente quasi tutte le misure ivi contenute erano, infatti, caratterizzate da un campo di applicazione temporale piuttosto limitato (il 2015) e solo grazie ai risparmi realizzati nell'ambito di un altro dei decreti legislativi approvati (D.Lgs. n. 148/2015 in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, vedi par. 1.5.1) è stato possibile conferire strutturalità all'intervento nel suo complesso. D'altro canto, proprio esigenze di risparmio avranno, con tutta probabilità, indotto a rinunciare all'attuazione di principi di delega pur conferiti dalla l. n. 183/2014: ci si riferisce alla prevista introduzione del cd. *tax credit*, un incentivo fiscale per incentivare il lavoro femminile, da armonizzare con il regime di detrazioni per il coniuge a carico, e al programmato intervento per favorire l'integrazione dell'offerta di servizi per le cure parentali forniti nell'ambito del sistema delle relazioni industriali (aziende, fondi o enti bilaterali) con quelli erogati dal sistema pubblico-privato dei servizi alla persona⁶⁰. Altri spunti, seppur nascosti nella delega (vedi l'art. 1, comma 9, lett. g, ove si parla esplicitamente di "paternità"), non hanno ricevuto completa attuazione, forse anche manifestando un certo ritardo culturale in materia (vedi Gottardi, 2015). Ci si riferisce alla previsione di misure atte a favorire una maggiore condivisione dei ruoli di cura all'interno della coppia, che a-

⁵⁹ Il comma 107, art. 1 della l. n. 190/2014 istituisce un fondo, con una dotazione di 2.200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016 e di 2.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2017, all'esplicito scopo di "fare fronte agli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi di riforma degli ammortizzatori sociali, ivi inclusi gli ammortizzatori sociali in deroga, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, di quelli in materia di riordino dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, nonché per fare fronte agli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi volti a favorire la stipula di contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti".

⁶⁰ Sul cd. voucher *baby sitting* asili nido, introdotto dalla Legge Fornero e da ultimo rifinanziato, e che interviene proprio per sopperire, temporaneamente, ai deficit di questo sistema si veda cap. 6, il par. 6.2.

vrebbe potuto essere maggiormente promossa, anche migliorando ed estendendo istituti già presenti nell'ordinamento: è il caso del veramente esiguo mini-congedo obbligatorio introdotto dalla Riforma Fornero⁶¹, che si poteva trovare occasione di modificare in questa sede.

Passando al contenuto del decreto in materia di conciliazione e genitorialità, esso si pone nel solco dei precedenti interventi in materia (Gottardi, 2015) realizzando, in primo luogo, un'operazione di *drafting* normativo, grazie al "recepimento", nel testo Unico in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità, delle innovazioni discendenti dalle sentenze della Corte Costituzionale nel frattempo intervenute⁶².

Le novità più importanti concernono, invece, la fruizione di strumenti tipici di conciliazione, estesi in durata, modalità di fruizione e platea soggettiva.

È stata prolungata da 8 a 12 anni la fascia di età del figlio/a che legittima il diritto alla fruizione del congedo parentale (quello cd. facoltativo), pur rimanendo invariata la durata complessiva del periodo di congedo (pari a 10 mesi, 11 se il padre si astiene dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato non inferiore a 3 mesi). Corrispondentemente è stato anche esteso l'arco temporale entro cui questo stesso congedo è coperto da indennizzo (30% della retribuzione): il periodo indennizzato è ora fino a i 6 anni di vita del figlio (prima era fino ai 3).

Sono inoltre introdotte semplificazioni che oggettivamente facilitano l'utilizzo dello stesso congedo da parte dei genitori: esso diviene infatti fruibile su base oraria, anche in assenza della contrattazione collettiva, grazie alla introduzione di una disciplina legale suppletiva (in misura pari alla metà dell'orario medio giornaliero) ed è, nel contempo, ridotto il termine di preavviso in favore del datore di lavoro (5 giorni in caso di fruizione a giorni, 2 giorni in caso di fruizione a ore, prima fissato a 15 giorni).

Sempre al fine di favorire i genitori nella gestione del loro tempo di cura e di lavoro, va qui segnalato che il Codice contratti, analizzato nei paragrafi precedenti, ha introdotto, alternativamente allo stesso congedo parentale, un diritto soggettivo alla trasformazione a part-time: i genitori potranno richiedere – per una sola volta – di trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a parziale, sempre con una riduzione massima di orario pari al 50%. In questa ipotesi il preavviso richiesto è di 15 giorni.

Con la stessa tecnica promozionale studiata nei paragrafi precedenti (ci si riferisce agli incentivi normativi legati al contratto a tutele crescenti), è poi riconosciuto ai datori un importante incentivo normativo all'utilizzo di una particolare modalità di esecuzione della prestazione lavorativa, che, in maniera innovativa, favorisce la conciliazione. Infatti, i datori privati che, sulla base di accordi collettivi, facciano ricorso

⁶¹ Come è noto la legge 92/2012 ha riconosciuto anche al padre, in via sperimentale per il triennio 2013-2015, un giorno di congedo obbligatorio da fruire entro i primi 5 mesi del bambino/a, che si somma a quello spettante alla madre. L'estensione di altri due giorni lavorativi, invece, spetta asolo in alternativa al congedo della madre.

⁶² È questo del riconoscimento del diritto alla indennità di maternità anche nei casi di licenziamento per giusta causa della lavoratrice, oltre ai casi di cessazione dell'attività aziendale e di scadenza del termine del contratto di lavoro, quando la risoluzione del rapporto di lavoro si verifichi durante i periodi di congedo per maternità.

al telelavoro per motivi legati ad esigenze di conciliazione, possono escludere i lavoratori ammessi al telelavoro dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti.

Altre novità riguardano poi l'esercizio dei diritti di conciliazione e genitorialità in particolari condizioni. È questo il caso della fruizione del congedo di maternità (cd. obbligatorio) nel caso di parto prematuro e di ricovero del neonato⁶³, nonché della tutela specifica riconosciuta alle donne vittime di violenza di genere, inserite in percorsi di protezione certificati⁶⁴.

Il D.Lgs. n. 80 – anche su spinta della giurisprudenza costituzionale – poi porta a compimento l'equiparazione tra genitori naturali e quelli adottivi o affidatari, mediante l'estensione in favore di questi ultimi di una serie di tutele: divieto di adibire al lavoro notturno; congedo non retribuito per il periodo di permanenza all'estero; riconoscimento, alle stesse condizioni, del congedo parentale e della relativa indennità, dal momento d'ingresso del minore nella famiglia adottiva o affidataria.

Infine è stabilizzata l'estensione di alcune tutele in favore dei lavoratori non dipendenti (autonomi, liberi professionisti ed anche – si noti – dei collaboratori coordinati e continuativi, a conferma della loro *sopravvivenza*, vedi par. 2.3); si segnalano in particolare l'estensione ai lavoratori autonomi del congedo di paternità (diritto all'astensione e alla relativa indennità, nei casi in cui la madre, sia deceduta, gravemente inferma, o in caso di abbandono o di affidamento esclusivo del figlio al padre), del principio cd. di automaticità delle prestazioni (indennità di maternità riconosciuta anche nel caso di omissione dei contributi da parte del datore), nonché della durata dell'indennità di maternità (da 3 a 5 mesi) nel caso di adozione/affidamento.

⁶³ Nel primo caso i giorni di congedo non fruito si aggiungono al periodo di congedo residuo spettante dopo il parto, anche quando questo periodo superi il limite di 5 mesi. Nel caso di ricovero del neonato in struttura pubblica o privata è riconosciuto il diritto della madre di chiedere la sospensione del congedo obbligatorio e di usufruirne dalla data di dimissione del figlio (il diritto è riconosciuto anche per i casi di adozione e di affidamento).

⁶⁴ È riconosciuto in favore di queste lavoratrici:

- il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo retribuito di massimo di tre mesi, fruibile sia su base giornaliera che oraria nell'arco temporale di 3 anni;
- il diritto a fruire, nel periodo di astensione, di un'indennità interamente corrispondente all'ultima retribuzione;
- il diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in lavoro a tempo parziale, con diritto al ritorno a tempo pieno;
- per le lavoratrici titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, il diritto alla sospensione del contratto eventualmente in corso per un massimo di 3 mesi.

2.5 Le politiche passive: alla ricerca della universalità, tra vincoli di bilancio e sperimentazioni

Continuando l'analisi delle innovazioni apportate dal *Jobs Act* dal lato *security*, va fatta una premessa prima di esaminare, in questo paragrafo le politiche passive e, nel successivo, quelle attive.

L'auspicato processo di traslazione delle tutele dei lavoratori *dal* rapporto di lavoro *al* mercato non dovrebbe comportare una loro complessiva attenuazione. In altre parole, agli interventi dal lato *flexibility* dovrebbero corrispondere, in maniera inversamente proporzionale, quelli dal lato *security*: se si affievolisce la stabilità dell'impiego (nel caso di specie si estende e si riduce nel *quantum* la tutela economica in caso di licenziamento illegittimo) deve, al medesimo istante, corrispondere – ciò afferma la strategia della *flessicurezza*⁶⁵ – un innalzamento, per così dire, di pari grado sul piano della protezione sociale; in primo luogo, attraverso più robuste tutele economiche in caso di disoccupazione e, in secondo luogo, mediante più efficienti politiche pubbliche a sostegno del diritto al lavoro.

Perlomeno dal punto di vista della coincidenza temporale degli interventi, il Legislatore del *Jobs Act* ha mostrato attenzione ai suggerimenti di *policy* comunitari e, pertanto, contemporaneamente alla riforma del regime di tutela in caso di licenziamento illegittimo (D.Lgs. n. 23/2015 già esaminato) è stata approvata la nuova disciplina degli "ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria" (D.Lgs. n. 22/2015; a quelli in costanza di rapporto è dedicato il D.Lgs. n. 148/2015, che tratteremo più avanti). Peraltro, il trattamento di disoccupazione era stato già profondamente modificato dalla Riforma Fornero⁶⁶ e il, piuttosto esteso, periodo transitorio per la completa entrata a regime della disciplina ivi stabilita (1° gennaio 2016) non si era ancora concluso.

I tre principali principi ispiratori di questo ulteriore *restyling* sono stati fissati dalla legge delega: omogeneizzazione degli istituti vigenti in un unico trattamento, rafforzando il suo carattere assicurativo; universalizzazione del campo di applicazione di questo unico trattamento, da estendere sino all'area del lavoro autonomo economicamente dipendente; introduzione – eventuale – di un nuovo sussidio, a carattere non contributivo, rivolto ai disoccupati involontari in condizione economica di bisogno.

In attuazione della delega, pertanto, il D.Lgs. n. 22/2015 già richiamato ha stabilito che dal 1° maggio 2015 decorre la "Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpl)". Come si evince dalla Tavola 2.3, nel confronto con le previgenti prestazioni di disoccupazione (ASpl e Mini ASpl), rimane invariato il campo di applicazione (beneficiari e stato occupazionale) e le condizioni di fruizione (decadenza,

⁶⁵ Sottolinea questo aspetto Tiraboschi, 2015c, richiamando in proposito i *Key policy messages from the Peer Review on 'Flexicurity'* elaborati nel 2014 nell'ambito del *Mutual Learning Programme* promosso dalla Commissione europea. Infatti, secondo questo documento perché la flexicurity funzioni, da una parte, "there must be a base level of social security in place e, dall'altro, "Active Labour Market Policies (ALMP) with a broad coverage are a key element".

⁶⁶ Per i dettagli si veda Baronio, 2013.

sospensione e cumulo con altri redditi)⁶⁷. Le novità, invece, si registrano tutte sul lato dei requisiti di accesso (anzianità di servizio e contributiva) e sul *quantum* della prestazione (durata, misura e *decalage*)⁶⁸. Il principio della omogeneizzazione dei trattamenti, invece, è solo in parte realizzato: se la NASpl è frutto della fusione disciplinare del trattamento riconosciuto nel caso di perdita involontaria di un lavoro subordinato, del tutto disatteso rimane invece l'altro criterio e principio di delega, in quanto, come si dirà, sopravvive un trattamento *ad hoc* per i lavoratori autonomi.

Con riguardo al trattamento di disoccupazione spettante ai lavoratori dipendenti conviene soffermare l'attenzione sulle novità già accennate, posto che il campo di applicazione fissato dalla riforma del 2012 non è stato intaccato (si pensi alla estensione in favore degli apprendisti e dei soci lavoratori di cooperativa).

La NASpl, in primo luogo, presenta un ampliamento della platea dei potenziali beneficiari rispetto al passato (per meglio dire rispetto alla ASpl), ottenuta mediante la consistente riduzione dei requisiti di assicurazione e di contribuzione per il diritto al trattamento: dal punto di vista assicurativo, prima erano richiesti almeno due anni dal versamento del primo contributo contro la disoccupazione, ora diviene sufficiente un mese di lavoro effettivo nei 12 mesi precedenti; dal punto di vista contributivo, generalizzando il requisito della Mini-ASpl, sono ora sufficienti poco più di 3 mesi di contribuzione (13 settimane) nei 4 anni precedenti (prima, per l'ASpl, erano necessari 12 mesi nel biennio precedente). Dell'abbassamento delle soglie d'accesso dovrebbero in particolare beneficiare i lavoratori discontinui, tra gli altri, i titolari di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, caratterizzato, come visto, da un livello inferiore di stabilità dell'impiego. A bilanciare la riduzione dei requisiti di accesso corrisponde, come previsto dalla delega, il rafforzamento del criterio assicurativo; in altre parole, misura e durata del trattamento, in particolare quest'ultima, vengono più strettamente collegati alla "pregressa storia contributiva del lavoratore". Il calcolo del cd. tasso di rimpiazzo, e cioè il rapporto fra ammontare della indennità e retribuzione precedentemente percepita dal lavoratore, è in parte modificato, raddoppiando (da 2 a 4 anni) l'arco temporale considerato per il calcolo della retribuzione di riferimento, cui si applicano le aliquote per determinare l'importo della indennità di disoccupazione, che non sono state, invece, modificate. Si continua ad applicare comunque un tetto massimo mensile (per il 2015 pari a 1.300 euro, rivalutato annualmente). In verità sulla misura della NASpl, in senso ristretto rispetto al passato, pesa soprattutto la modifica della disciplina del *cd. decalage*. Per disincentivare la *trappola da disoccupazione* ed incentivare la ricerca di nuova occupazione, oltre al legame con le politiche attive – di cui si parlerà nel paragrafo successivo – il meccanismo di riduzione progressiva della NASpl (3% ogni mese) è anticipato già al 4° mese di fruizione, mentre prima scattava dopo 6 mesi.

⁶⁷ Su questi elementi rimasti, sostanzialmente, invariati rispetto al passato, si rinvia, oltre che alla Tabella 2.3 al rapporto di monitoraggio 2012 (Baronio, 2013).

⁶⁸ Un'altra novità è rappresentata dalla stabilizzazione normativa di una previsione, introdotta dalla Riforma Fornero, che riconosce la facoltà del titolare del trattamento di richiedere la liquidazione anticipata in un'unica soluzione dell'importo complessivo del trattamento non ancora erogato, a titolo di incentivo all'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o per la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa.

Tavola 2.3 Confronto Aspi, Mini Aspi e Naspi

| | Aspi | Mini Aspi | Naspi | Benchmark |
|---------------------------------|--|--|--|-----------|
| Beneficiari | Lavoratori dipendenti (compresi apprendisti e soci di cooperativa) | Come Aspi | Come Aspi | = |
| Soggetti esclusi | - Dipendenti a tempo indeterminato della P.A. - Giornalisti e pubblicisti - Immigrati extra UE stagionali | Come Aspi | Come Aspi | = |
| Condizione occupazionale | Stato di disoccupazione involontaria | Come Aspi | Stato di disoccupazione involontaria, ma sono espressamente inclusi i lavoratori dimissionari per giusta causa | = |
| Anzianità assicurativa | Almeno due anni dal versamento del primo contributo contro la disoccupazione | Non è richiesta | 30 gg di lavoro effettivo nei 12 mesi precedenti | + |
| Requisito contributivo | Almeno un anno di contribuzione nel biennio precedente | Almeno 13 settimane negli ultimi 12 mesi | Almeno 13 settimane nei 4 anni precedenti | + |
| Importo | La base calcolo è la retribuzione media degli ultimi 2 anni ed è pari: - al 75% della retribuzione mensile, se \leq 1.180 € (rivalutato annualmente) - al 75% + 25% del differenziale tra la retribuzione mensile e il predetto importo in caso di retribuzioni > 1.180 euro (rivalutato annualmente) | Come Aspi | La base di calcolo è la retribuzione media degli ultimi 4 anni ed è pari: - al 75% della retribuzione mensile, se questa è = o < 1.195 euro (rivalutato annualmente) - al 75% della retribuzione mensile + 25% del differenziale tra la retribuzione mensile e il predetto importo in caso di retribuzioni > 1.195 euro (rivalutato annualmente). Si applica comunque un tetto massimo pari a 1.300 euro (rivalutato annualmente). | - |

segue

segue - Tavola 2.3 Confronto Aspi, Mini Aspi e Naspi

| | Aspi | Mini Aspi | Naspi | Benchmark |
|---------------------------------|---|---|---|-----------|
| Durata | Rapportata all'età: Per il 2015 (periodo transitorio): - 10 mesi, età < a 50 - 12 mesi, età = o > a 50 - 16 mesi, età = o > a 55 Dal 2016 (2017 per quelli in mobilità): - 12 mesi per i lavoratori di età <50 - 18 mesi per quelli con un'età = o >55 | Metà delle settimane di contribuzione nell'ultimo anno, detratti eventuali periodi di indennità di cui si è già usufruito | Numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi 4 anni (quindi massimo 2 anni). Non vanno computati periodi di contribuzione già conteggiati per l'eventuale erogazione di altre prestazioni di disoccupazione. | - |
| Riduzione (Decalage) | del 15% dopo 6 mesi e un ulteriore 15% dopo 12 mesi | Come Aspi | del 3% ogni mese a decorrere dal 1° giorno del 4° mese di fruizione | - |
| Sospensione | In caso di nuova occupazione di massimo di 6 mesi | In caso di nuova occupazione di massimo 5 gg. | Come Aspi | = |
| Cumulo con altri redditi | Cumulabile con lavoro autonomo, dal quale derivi un reddito < al limite utile alla conservazione dello stato di disoccupazione. Spetta l'80% dell'indennità sulla base dei proventi preventivati | Come Aspi | Come Aspi | = |

È soprattutto dalla durata del trattamento che si evince la volontà di legare la NASpl al *quantum* del *premio* pagato. Mentre prima la durata dell'indennità era rapportata all'età del disoccupato, ora il disoccupato ha diritto ad un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione versata negli ultimi quattro anni. Si passa cioè dal riconoscimento di una durata maggiore per i lavoratori più anziani, i quali, d'altro canto, sono quelli che hanno versato il premio per più lungo periodo (Spattini, 2015), a una durata direttamente proporzionale alla contribuzione pregressa⁶⁹. Ad ulteriore conferma della stretta corrispondenza tra premio versato e durata, i periodi che hanno dato già luogo alla erogazione di altre prestazioni di disoccupazione non potranno essere nuovamente conteggiati per stabilire la durata della nuova prestazione.

Come anticipato, persiste una disciplina separata relativa al trattamento di disoccupazione in favore dei collaboratori, denominato "Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata" (DIS-COLL), peraltro di carattere sperimentale, perché valida solo per il 2015.

⁶⁹ Originariamente alla durata così calcolata era comunque posto un limite massimo, a partire dal 2017 (18 mesi). Tale previsione è stata successivamente abrogata dal D.Lgs. n. 148/2015.

Tavola 2.4 Confronto *Una Tantum* lavoratori a progetto e DIS-COLL

| | Una Tantum | DIS-COLL | Benchmark |
|---------------------------------|--|--|-----------|
| Beneficiari | Lavoratori a progetto: - iscritti in via esclusiva alla Gestione separata Inps - in regime di monocommittenza - con reddito nell'anno precedente non > a 20.000 | Collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata Inps | + |
| Soggetti esclusi | Titolari anche di reddito di lavoro autonomo | - Amministratori e sindaci - pensionati - titolari di Partita IVA | - |
| Condizione occupazionale | Periodo di disoccupazione ininterrotta di almeno 2 mesi nell'anno precedente a quello della istanza | Stato di disoccupazione involontaria al momento dell'istanza | + |
| Anzianità assicurativa | Non è richiesta | Non è richiesta | = |
| Requisito contributivo | Almeno una mensilità nell'anno e almeno 3 mensilità nell'anno precedente | Almeno 3 mesi nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno precedente + 1 mese nell'anno della disoccupazione. <u>Oppure</u> una collaborazione di almeno 1 mese con reddito almeno pari alla metà dell'importo che dà diritto all'accredito di 1 mese di contribuzione | = |
| Condizionalità | No | Si | - |
| Importo | 5% del livello minimo imponibile ai fini del versamento dei contributi (7% per il triennio 2013-2015), moltiplicato per il minor numero tra le mensilità accreditate l'anno precedente e quelle non coperte da contribuzione | La base di calcolo è il reddito imponibile annuo, ai fini previdenziali, diviso per il numero di mesi di contribuzione ed è pari: - al 75% della retribuzione mensile, se questa è = o < 1.195 euro (rivalutato annualmente) - al 75% della retribuzione mensile + 25% del differenziale tra la retribuzione mensile e il predetto importo in caso di retribuzioni > 1.195 euro (rivalutato annualmente). Si applica comunque un tetto massimo pari a 1.300 euro (rivalutato annualmente) | |
| Durata | - | Numero di mesi pari alla metà dei mesi di contribuzione accreditati nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno precedente la cessazione al momento della cessazione stessa, per un massimo 6 mesi. Non vanno computati periodi di contribuzione già conteggiati per l'eventuale erogazione di altre prestazioni di disoccupazione. | |

segue

segue - Tavola 2.4 Confronto *Una Tantum* lavoratori a progetto e DIS-COLL

| | Una Tantum | DIS-COLL | Benchmark |
|--|--------------|--|-----------|
| Riduzione (<i>Decalage</i>) | Non prevista | 3% ogni mese a decorrere dal primo giorno del 4° mese di fruizione | |
| Sospensione | Non prevista | Contratto di lavoro subordinato di durata < a 5 gg. | + |
| Cumulo con altri redditi | Non prevista | Cumulabile con lavoro autonomo, dal quale derivi un reddito < al limite utile alla conservazione dello stato di disoccupazione. Spetta l'80% dell'indennità sulla base dei proventi preventivati | + |

La sperimentaltà è espressamente collegata al processo di riordino delle tipologie contrattuali ("in attesa degli interventi di semplificazione, modifica o superamento delle forme contrattuali") che, al momento della approvazione del D.Lgs. n. 22/2015, non era ancora concluso. Poiché successivamente il Codice contratti non ha *superato* le collaborazioni coordinate e continuative (vedi par. 1.3), dal 1 gennaio 2016 si porrà, pertanto, il problema di reperire le risorse per continuare a finanziare questa misura.

Comunque, rispetto al passato (l'indennità *una tantum* introdotta per la prima volta nel 2008 e rinnovata, seppur con modifiche, dalla Riforma Fornero), la nuova prestazione si allinea, per alcuni aspetti, soprattutto procedurali, a quella spettante ai lavoratori subordinati, ma rimane comunque diversa da questa per requisiti, durata e finanziamento.

In primo luogo, la DIS-COLL è una prestazione continuativa, mentre, di regola (per importi sotto i 1.000 euro), in passato ai collaboratori spettava una somma erogata in un'unica soluzione; proprio perché acquisisce continuità, inoltre, si applicano anche a questa indennità le regole relative a condizionalità, *decalage*, sospensione e possibilità di cumulo con altri redditi, riprendendo, in sostanza, quanto previsto per la NASpl (vedi la Tavola 2.4 per i dettagli).

Per le altre caratteristiche la DIS-COLL va comparata con la precedente prestazione spettante ai collaboratori, come detto, riformata da ultimo dalla l. n. 92/2012. Rispetto al passato è stata disposta una maggiore copertura, garantita, soprattutto, dal superamento di due previgenti criteri di elegibilità imposti rispetto all'anno precedente la richiesta: non viene più richiesto al collaboratore di aver operato di regime di mono-committenza e di non aver superato un tetto di reddito (20 mila euro). Ciò dovrebbe garantire un ampliamento dei beneficiari della misura (Spattini, 2015), anche se rispetto al passato risultano ora comunque escluse categorie che, di regola, sono quelle meglio remunerate (amministratori e sindaci). Un effetto ulteriore di estensione dei potenziali beneficiari deriva dal fatto che la condizione di disoccupazione, è richiesta solo al momento della richiesta della indennità, come per la NASpl, mentre non più necessario, come previsto nel passato, che la medesima condizione si fosse protratta per due mesi anche nell'anno precedente la richiesta. Rispetto alla disciplina previgente, non sono poste modifiche di rilievo circa i requisiti assicurativi (che continuano a non essere imposti) e quelli contributivi (sostanzialmente analoghi), ma cambiano importo e durata della prestazione, uniforma-

te, almeno dal punto di vista del calcolo, alla NASpl. Anche in questo caso, difatti, l'obiettivo è di parametrare il trattamento alla storia contributiva del beneficiario.

Il meccanismo per il calcolo della misura dell'DIS-COLL è analogo a quello spettante ai lavoratori dipendenti: in questo caso però il reddito di riferimento, cui si applicano le stesse aliquote previste per la NASpl, è costituito dal reddito imponibile a fini previdenziali (versamenti contributivi effettuati nell'anno di cessazione dal lavoro e dell'anno solare precedente) diviso per il numero di mesi di contribuzione. Anche in materia di durata, il meccanismo di calcolo è ricavato dalla NASpl e, corrisponde, pertanto, al periodo di contribuzione versata (metà dei mesi di contribuzione accreditati nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno precedente la cessazione al momento della cessazione stessa), anche se il tetto massimo di durata è decisamente inferiore (6 mesi), rispetto a quella spettante ai lavoratori subordinati.

La novità di maggior rilievo rispetto al passato è costituita – l'introduzione della misura, come detto, era considerata solo eventuale dalla legge delega – dalla disciplina di un secondo livello di sussidio in favore dei disoccupati in condizioni di bisogno, per superare l'ormai storico ritardo italiano accumulato in materia, rispetto alla esperienza europea. Il D.Lgs. n. 22/2015 ha così introdotto, seppur circondata da grande cautela, l'Assegno di disoccupazione (ASdl), una prestazione di carattere non contributivo, in quanto finanziata con apposito fondo, *mean e work test*, sottoposta cioè alla preventiva verifica delle condizioni di bisogno del beneficiario e condizionata alla sua disponibilità al lavoro. La limitata platea soggettiva prevista (disoccupati già percettori di NASpl) certifica il carattere non universalistico della misura⁷⁰, stretta dalla tradizionale sicurezza sociale occupazionale, in cui cioè l'evento protetto continua ad essere connesso alla perdita di una precedente occupazione, che non protegge, pertanto, anche la disoccupazione "per condizioni oggettive di mercato", ovvero sia di quanti ricercano attivamente un lavoro, ma senza successo (Bozzao, 2015).

La cautela del Legislatore delegato, stretto da invalicabili vincoli di bilancio, si manifesta in altri punti della disciplina del nuovo istituto, peraltro, nei dettagli rinviata ad un apposito decreto ministeriale, ancora non emanato⁷¹. Positivo è invece che si sia riusciti a conferire stabilità alla misura rispetto alla previsione iniziale, che conferiva alla stessa prestazione il carattere di sperimentazione di veramente breve durata (maggio-dicembre 2015). Il D.Lgs. n. 148/15, invece, ha finanziato la prosecuzione della sperimentazione e previsto uno stanziamento stabile a partire dal 2019. Comunque, l'esiguità delle risorse stanziata⁷² ha pesato sulla modesta entità del sostegno economico (75% dell'ultima NASpl percepita, e, comunque, in misura non superiore all'ammontare dell'assegno sociale), sulla sua breve durata (periodo non supe-

⁷⁰ È previsto che nel primo anno di applicazione gli interventi siano prioritariamente riservati ai lavoratori appartenenti a nuclei familiari con minorenni e, quindi, ai lavoratori in età prossima al pensionamento.

⁷¹ È prevista l'emanazione di un decreto del Ministro del Lavoro, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente, per la disciplina di aspetti essenziali dell'istituto (criteri per l'individuazione della situazione economica di bisogno del nucleo familiare; incrementi per carichi familiari; limiti e criteri di cumulabilità con redditi da lavoro; caratteristiche del progetto personalizzato di attivazione; modalità di erogazione; ecc.). Il regolamento era da emanare entro giugno 2015.

⁷² Il Fondo istituito *ad hoc* ha una dotazione di 200 milioni per il 2015, 380 nel 2016, 270 nel 2017, 170 nel 2018 e 200 dal 2019.

riore a 6 mesi nei 12 mesi precedenti il termine del periodo di fruizione della NASpl e comunque non superiore a 24 mesi nel quinquennio precedente il medesimo termine) e sul riconoscimento del "diritto" alla prestazione in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande. Sicché il "diritto" si estingue in assenza di risorse disponibili. Inoltre, ad ulteriore conferma della circospezione con cui si è disciplinata la misura, comunque la corresponsione del ASdi – trattandosi peraltro di soggetti abili al lavoro – è *work test*, è cioè condizionata all'adesione ad un "progetto personalizzato (...) di ricerca attiva di lavoro", con la conseguenza che, anche in questo caso, come per tutti gli ammortizzatori sociali, la mancata adesione alle iniziative di attivazione (orientamento, formazione, offerte di lavoro) comporta la perdita del beneficio.

2.5.1 La riforma dei Short-time working schemes: Cassa Integrazione, contratti di solidarietà e Fondi di solidarietà bilaterali

L'esperienza europea recente mostra che i paesi con un maggior grado di *resilienza* alla perdurante crisi occupazionale sono stati quei paesi che, oltre ad essere caratterizzati da efficienti sistemi di protezione sociale, dispongono ed hanno utilizzato *Short-time working scheme* (STW)⁷³ e cioè "strumenti finanziati con risorse pubbliche finalizzati a consentire alle imprese, che sperimentano contrazioni nella domanda di servizi, di ridurre temporaneamente l'orario di lavoro e di organizzare così forme di condivisione del lavoro (*work-sharing*), garantendo un supporto economico in favore dei lavoratori che subiscono la riduzione oraria" (Hijzen, Martin, 2013). Finalità comune di questi schemi, variamente articolati, è quella di prevenire massicci licenziamenti durante i periodi di crisi economica.

Senza peccare di ironia, in questo caso, il nostro paese può essere considerato tra i *primi della classe*, posto che in Italia la Cassa integrazione guadagni (Cig) nasce nel corso della Seconda Guerra Mondiale⁷⁴, mentre i STW, assenti nella maggior parte dei paesi membri fino al 2007, sono stati riscoperti – e diffusamente utilizzati – solo grazie alla grande recessione (Boeri, Bruecker, 2011).

Nonostante ciò in Italia gli STW non godono di ottima reputazione, forse proprio a causa della consolidata consuetudine con questi strumenti da parte del sistema di relazioni industriali italiano, la stratificazione normativa e gli effetti perversi della loro instabilità disciplinare. Basti ricordare che la più recente stagione evolutiva della materia – la concessione in deroga – se, da un parte, ha evitato l'esplosione di licenziamenti di massa in questi anni⁷⁵, grazie all'allargamento del tradizionale campo di applicazione in particolare della Cig, dall'altra, racchiude in sé proprio questi caratte-

⁷³ Vedi European Commission, 2014.

⁷⁴ Per un ricostruzione storica recente si veda la Relazione del Senatore Pietro Ichino alla 11^{ma} Commissione permanente del Senato, Lavoro e Previdenza Sociale, sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge n. 183/2014, presentato dal Governo alla Presidenza del Senato il 16 giugno 2015 (A.G. n.179), in http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2015/06/relazione_ichino_dlgs_ammotizzatori_25_06_15.pdf

⁷⁵ Si veda Baronio, 2013.

ri perversi, posto che la concessione dello strumento avviene *fuori sistema*, appunto, in deroga alla Legge⁷⁶.

Proprio l'utilizzo distorto di questi strumenti, per *nascondere sotto il tappeto* fenomeni conclamati di disoccupazione e di crisi aziendale, ha indotto a intervenire in materia, tra l'altro, allo scopo di realizzare risparmi da rivolgere verso il sostegno del reddito dei disoccupati e le politiche attive del lavoro. Non va infatti dimenticato che i STW per loro intrinseca natura non proteggono quanti sono privi di lavoro, ma sono rivolti agli occupati e, per di più, spesso solo quelli "forti", per settore, tipologia contrattuale di assunzione, ecc. Si tratta pertanto di equilibrare, anche finanziariamente, il sistema di sicurezza sociale in favore di quanti sono privi di protezione.

In effetti, questa operazione è stata compiuta. Nel D.Lgs. n. 148/2015, di "riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro" – ovverosia gli *Short-time working scheme* italiani – sono state, da una parte, spostate risorse dalla Cassa Integrazione alle indennità di disoccupazione e, dall'altra, reperite le risorse per finanziare misure di politica attiva. Infatti, come già detto, grazie alla rivisitazione della Cassa Integrazione, è stato possibile trasformare l'ASdI, da sperimentazione di scarso respiro temporale, in una misura stabile, ma anche allungare il tetto massima di durata dell'indennità di disoccupazione di base, la NASpl (da 18 a 24 mesi). Inoltre, sempre nello stesso decreto è stata attribuita stabilità finanziaria alle misure di promozione della conciliazione e della genitorialità già analizzate (vedi par. 1.4) ed anche arricchito il fondo per le politiche attive da utilizzarsi per finanziare l'assegno di ricollocazione (vedi par. successivo).

Passando all'esame della nuova disciplina, il decreto legislativo n. 148 riordina i tre SWT previsti nel nostro ordinamento: la Cassa integrazioni Guadagni (nelle due forme diversificate a seconda delle causali di concessione, la ordinaria, Cigo, e quella straordinaria, Cigs), i Fondi di solidarietà bilaterali (anche questi suddivisi in tre tipologie, fondi ordinari, alternativi e quello residuale) ed, infine, i contratti di solidarietà difensivi⁷⁷. Si tratta, pertanto, di una sorta di Codice unitario di questa tipologia di ammortizzatori sociali.

Con riguardo al primo strumento, viene innanzi tutto fissata una disciplina di base, comune alla Cigo ed alla Cigs. Su questo fronte le novità di maggior rilievo riguardano: l'estensione del campo di applicazione, la limitazione della durata e la revisione del sistema dei contributi (ordinario ed addizionale) dovuti dai datori per il finanzia-

⁷⁶ Anche il decreto in commento peraltro interviene in materia, prevedendo una parziale deroga alla deroga per l'anno 2015. Infatti, le Regioni vengono autorizzate, nei limiti del 5% delle risorse a loro disposizione, a derogare alle norme poste dal decreto interministeriale n. 83473/2014, con cui si erano posti dei limiti alla concessione in deroga dei trattamenti di integrazione salariale e di mobilità (vedi Baronio, 2014).

⁷⁷ Il contratto di solidarietà, introdotto dalla l. n. 863/1984, è un contratto collettivo aziendale di due tipi:

- "difensivo", che stabilisce una temporanea riduzione dell'orario di lavoro al fine di evitare, in tutto o in parte, la riduzione o la dichiarazione di esubero del personale anche attraverso un suo più razionale impiego. La retribuzione persa dai lavoratori, a seguito della riduzione di orario concordata, viene parzialmente compensata dall'intervento della Cigs;

- "espansivo", che prevede una riduzione stabile dell'orario di lavoro e della retribuzione, e la contestuale, ed incentivata, assunzione a tempo indeterminato di nuovo personale.

Mentre la disciplina relativa alla prima tipologia viene modificata dal D.Lgs. n. 148/2015, per la seconda si è trattato sostanzialmente di una conferma senza sostanziali modifiche.

mento della Cassa integrazione. In proposito va, infatti, ricordato che la legge delega prevedeva la realizzazione di risparmi (limitazione delle causali di concessione ed aumento della compartecipazione ai costi da parte delle imprese utilizzatrici), indicando anche come gli stessi risparmi avrebbero essere dovuti essere redistribuiti (riduzione e rimodulazione degli oneri contributivi ordinari, anche in funzione dell'utilizzo effettivo).

La Cig viene definitivamente estesa ai lavoratori assunti con apprendistato professionalizzante⁷⁸; da questo punto di vista, rispetto alla disciplina della Cig in deroga del 2008, che per prima ha previsto la copertura anche degli apprendisti, rimangono, invece, *scoperti* i lavoratori in somministrazione, che, invece, quella normativa tutelava.

Come per i trattamenti di disoccupazione, anche per quelli di integrazione salariale, poi, si interviene limitandone la durata, in particolare modificando il tetto massimo complessivo dei trattamenti di Cigo e Cigs (ad esclusione la causale dei contratti di solidarietà, vedi *infra*). Ora si prevede che, per ciascuna unità produttiva, l'integrazione salariale non possa superare la durata massima complessiva di 24 mesi in un quinquennio (contro i 36 attuali). Inoltre, l'arco temporale di validità del tetto (il quinquennio), torna ad essere mobile, come originariamente previsto dalla legge 223 del 1991. La disciplina previgente, invece, prevedeva che il quinquennio fosse fisso (si calcolava per limiti temporali fissi consecutivi, a partire dall'11 agosto 1990; l'ultimo si è concluso lo scorso 10 agosto) e tale meccanismo poteva consentire abusi nell'uso dello strumento⁷⁹.

La misura del contributo d'ingresso a carico delle imprese per l'effettivo utilizzo della Cig viene invece svincolato dal meccanismo solidaristico che, in precedenza, lo legava all'organico dell'impresa (il contributo era più alto per le aziende sopra i 50 dipendenti), ma, ispirandosi anche qui a meccanismi assicurativi, si introduce un principio di *bonus-malus*: il contributo cresce in misura proporzionale all'utilizzo (9% della retribuzione per chi accede alla Cig sino ad un anno; del 12% sino a 2 anni e del 15% sino a 3). Il nuovo meccanismo di calcolo del contributo addizionale ha permesso di ridurre il contributo ordinario, che si paga su ogni lavoratore, indipendentemente dall'effettivo utilizzo della cassa (l'aliquota passa dall'1,90% all'1,70% della retribuzione per le imprese fino a 50 dipendenti; dal 2,20% al 2% per quelle sopra i 50; dal 5,20% al 4,70% per l'edilizia).

Va detto che, inoltre, la disciplina comune assicura anche il collegamento con le politiche attive, imponendo la partecipazione a queste politiche pena la decadenza dai trattamenti di integrazione salariale (condizionalità). Posto che non si tratta di una novità – in tal senso già aveva provveduto in maniera chiara la Riforma Fornero – sul punto si ritornerà nel paragrafo successivo.

Seguono le regole relative a ciascuna tipologia di Cassa.

⁷⁸ Per la precisione gli apprendisti diventano destinatari della Cigo e, nel caso in cui siano dipendenti di imprese per le quali trova applicazione solo la Cigs, possono beneficiare di quest'ultimo trattamento, ma limitatamente alla causale di crisi aziendale.

⁷⁹ Il ricorso alla cassa negli ultimi 36 mesi di un quinquennio, poteva consentire di prolungarla di altri 36 mesi nei primi tre anni del quinquennio successivo, raggiungendo in questo modo un periodo ininterrotto di 6 anni di cassa integrazione.

Con riguardo alla Cigo, mentre rimangono invariate le causali di concessione (situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti e nelle situazioni temporanee di mercato), viene imposto un limite alle ore di integrazione salariale ordinaria autorizzabili (un terzo delle ore ordinarie lavorabili nel biennio mobile, con riferimento a tutti i lavoratori dell'unità produttiva mediamente occupati nel semestre precedente la domanda di concessione dell'integrazione salariale).

Di maggior impatto sono le nuove regole in materia di Cigs – così, come d'altro canto, annunciato fin dalla legge delega. Vengono infatti razionalizzate le causali di concessione del trattamento, ricollegando a ciascuna di esse tetti massimi di durata. Tre divengono le causali: la riorganizzazione aziendale (che riassume quelle precedenti di ristrutturazione, riorganizzazione o conversione aziendale); la crisi aziendale (ad esclusione, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dei casi di cessazione dell'attività produttiva dell'azienda o di un ramo di essa⁸⁰) e la stipula del contratto di solidarietà. I contratti di solidarietà difensivi diventano così una causale della Cigs, con la conseguenza che ad essi si applicano le norme generali, già esaminate, in tema di importo del trattamento (il tasso di rimpiazzo passa dal 50% all'80% della retribuzione di riferimento) e della contribuzione a carico dell'impresa (ordinaria ed addizionale) sopra esaminata.

A seconda della causale, essendo diversa la *ratio* dell'intervento pubblico, variano le ore massime di riduzione/sospensione autorizzabili: per le prime due causali (riorganizzazione aziendale e crisi aziendale) possono essere autorizzate sospensioni soltanto nel limite di un tetto massimo aziendale (80% delle ore lavorabili nell'unità produttiva nell'arco di tempo autorizzato)⁸¹; per i contratti di solidarietà difensiva, poiché si tratta di redistribuire il sacrificio economico conseguente alla riduzione oraria, è previsto anche un tetto massimo relativo a ciascun lavoratore (la riduzione media oraria non potrà essere superiore al 60% dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori interessati e per ciascun lavoratore, la percentuale di riduzione complessiva dell'orario di lavoro non può essere superiore al 70% nell'arco dell'intero periodo per il quale il contratto di solidarietà è stipulato).

Variano, come anticipato, anche le durate massime della Cigs a seconda della causale, favorendo, nel complesso, la stipula dei contratti di solidarietà difensiva: infatti, si confermano il limite di 24 mesi nel quinquennio per il caso di ristrutturazione azien-

⁸⁰ A partire dalla stessa data, prende vigore l'esclusione di un'altra causale, imposta dalla Riforma Fornero (la sottoposizione dell'azienda a procedure concorsuali). In entrambi i casi, le esclusioni sono da finalizzate a ricondurre l'istituto alle sue originarie finalità. Il venir meno di queste due causali (la sottoposizione a procedure concorsuali e la cessazione dell'attività produttiva o di ramo aziendale), riafferma la *ratio* originaria della Cigs quale ipotesi di tutela operante al "cospetto di situazioni solo transitorie e, comunque, nel caso di interruzioni e riduzioni dell'attività aziendale soltanto temporanee, nonché, dunque, solo quando, e, anzi, solo fino a quando, permanga la prospettiva di ripresa dell'attività aziendale" (così Balletti, 2014).

Anche per l'abrogazione della causale della cessazione dell'attività produttiva è comunque previsto una disciplina transitoria. Per il triennio 2016-18, è previsto che possa essere autorizzata, per un limite massimo di 6 mesi, previo accordo stipulato in sede governativa ed entro il limite di spesa di 50 milioni di euro annuali, una prosecuzione della durata del trattamento di Cigs, qualora all'esito del programma di crisi aziendale l'impresa cessi l'attività produttiva e sussistano concrete prospettive di rapida cessione dell'azienda e di un conseguente riassorbimento occupazionale.

⁸¹ Il limite si applicherà a partire dal 2017.

dale e 12 mesi per il caso di crisi aziendale. Anche per i contratti difensivi si prevede una durata massima di 24 mesi nel quinquennio; si tratta di una riduzione rispetto al passato (prima era possibile una proroga per altri 24 mesi), ma, a legislazione vigente, nel confronto con le altre causali, solo in caso di utilizzo di questa causale il tetto massimo complessivo dei trattamenti di integrazione salariale è estesa fino a 36 mesi (per gli altri casi, come detto, il limite nel quinquennio mobile è pari a 24 mesi).

Il decreto n. 148 rivede, infine, i Fondi di solidarietà bilaterale, introdotti dalla Riforma Fornero con l'obiettivo di estendere gli *Short-time working scheme* in favore di tutti i settori che non rientrano nell'ambito di applicazione della Cig⁸². L'operazione, basandosi sull'iniziativa e sulla capacità associativa delle parti sociali (ad esse è affidata l'istituzione e il finanziamento dei fondi) ha stentato (vedi Tavola 2.5), senza contare che la via alternativa pubblica (il Fondo residuale) è stato istituito con notevole ritardo rispetto alla tabella di marcia prevista dalla Legge (il dm istitutivo del febbraio 2014 è stato pubblicato in Gazzetta nel mese di giugno 2014).

Il *Jobs Act* re-interviene in materia con l'obiettivo di rivitalizzare l'istituto, anche se la disciplina continua ad essere complessa a causa dei diversi regimi applicabili.

Il sistema dei Fondi, basato su tre tipologie, rimane invariato rispetto alla disciplina del 2012: i fondi costituiti presso l'Inps, mediante decreto interministeriale a seguito di accordo collettivo; quelli alternativi per i settori nei quali siano operanti consolidati sistemi di bilateralità (artigianato e somministrazione); ed, infine, il fondo residuale, istituito con decreto ministeriale e che dal 2016 assume la denominazione di "Fondo di integrazione salariale", per i settori che non abbiano provveduto all'istituzione di un fondo di solidarietà.

Le principali novità riguardano il campo di applicazione della tutela, la modifica di importi e durata delle integrazioni salariali corrisposte dai Fondi, e quindi degli obblighi contributivi in capo ai datori di lavoro, ed, infine, alcune norme organizzative finalizzate ad accelerare il processo di istituzione dei Fondi stessi.

In primo luogo, dal 1 gennaio 2016, la copertura è estesa a tutti i datori di lavoro – prima era limitata ai datori imprenditori – ed è inoltre diminuito (da 15 a 5 dipendenti) il limite dimensionale al verificarsi del quale scatta l'obbligo di intervento dei fondi stessi. Stesso ambito di applicazione soggettivo è previsto anche per il Fondo residuale statale ed in esso confluiranno i datori di lavoro dei settori che entro la fine del 2015 non si adegueranno alla nuova platea soggettiva di riferimento.

In secondo luogo, il decreto interviene sui trattamenti di integrazione salariale. I fondi Inps e quelli alternativi saranno tenuti ad erogare un assegno ordinario di integrazione salariale, di durata non inferiore a 13 settimane in un biennio mobile e non superiore, a seconda della casuale invocata, alle durate massime previste per la Cigo e la Cigs (attualmente, invece, l'assegno ordinario, a prescindere dalla causale invocata, non può eccedere la durata massima prevista per la Cigo).

Il Fondo di integrazione salariale, invece, garantisce, a decorrere dal 1° gennaio 2016, due tipi di trattamenti di integrazione salariale. Una prima prestazione, cui sono tenuti anche i fondi alternativi, denominata "assegno di solidarietà", si applica ai datori che occupano me-

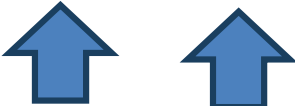



⁸² Vedi Baronio, 2013.

diamente più di 5 e fino a 15 dipendenti e, di fatto, sostituisce i contratti di solidarietà di tipo "B", ossia quelli stipulati dalle imprese non rientranti nell'ambito di applicazione della Cigs. Infatti, il Fondo interviene in caso di stipula di contratti aziendali di solidarietà difensiva e per la durata massima prevista dalla normativa generale, sopra analizzata. Per i datori di lavoro che occupano mediamente più di 15 dipendenti, invece, il Fondo residuale garantisce un assegno di pari importo a quello ordinario (ma per una durata massima di 26 settimane in un biennio mobile): in questo caso le causali che danno diritto alla riduzione o sospensione dell'attività lavorativa sono le stesse delle Cigo (ad esclusione delle intemperie stagionali) e della Cigs (limitatamente alle causali per riorganizzazione e crisi aziendale).

In conseguenza delle modifiche apportate in tema di assegni, è innalzata per tutte le tipologie di fondo l'aliquota di finanziamento a decorrere dal 2016: per i fondi di origine collettiva si passa dallo 0,20% allo 0,45% della retribuzione imponibile previdenziale, mentre per quello residuale l'aliquota di finanziamento del fondo è ulteriormente aumentata allo 0,65%, ove si tratti di datori che occupano mediamente più di 15 dipendenti (è pari allo 0,45%, per quelli fino a 15).





Altre novità sono di tipo organizzativo ed attengono alla previsione di requisiti di competenza, assenza di conflitto di interesse e onorabilità degli esperti di designazione associativa e per i membri dei comitati amministratori, ma soprattutto si prevede, a garanzia dell'avvio del nuovo sistema, un intervento sostitutivo ministeriale, attraverso la nomina di un commissario straordinario, in assenza della costituzione dei comitati amministratori entro il 30 novembre 2015.

Tavola 2.5 Stato attuazione istituzione Fondi di solidarietà bilaterale*

| | | Sistema dei fondi prevalente | | Sistema dei fondi con la riforma Fornero | |
|---------------------|--|---|--|--|---|
| Settore | Decreti Ministeriali istitutivi | | | Accordi | Decreti Ministeriali istitutivi |
| Credito | DI n. 158 del 28/04/2000; DI n. 51635 del 26/04/2010; DI n. 180 del 12/03/2012; DI n. 67329 del 3/08/2012. |  | | ABI; Dirredito-FD, FA-BI, FIBA-CISL, FISAC-CGIL, SINFUB, UGL-Credito, UILCA. | DL n. 158 del 22/04/2014 e DM n. 83486 del 28/07/2014 |
| Credito Cooperativo | DI n. 41 del 09/01/2008 e DI n. 157 del 28/04/2000. |  | | Federcaffe - Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo Casse Rurali ed Artigiane; Dirredito, FABI, FI-BA-CISL, FISAC-CGIL, SINCRU-UGL, UILCA-UIL. | DM n. 82761 del 07/06/2014 |
| Esattori | DI n. 375 del 24/11/2003; DM del 30/01/2012. |  | | Equitalia SPA, Riscossione Sicilia SPA; Dirredito FABI, FIBA, FISAC, SNALEC UGL, UILCA. | - |
| Monopoli di Stato | DI n. 88 del 18/02/2002; DI n.375 del 24/11/2003 (Accordo del 28 febbraio 2001). |  | | | - |





segue

segue - Tavola 2.5 Stato attuazione istituzione Fondi di solidarietà bilaterale*

| | | | | | | |
|-------------------------------------|---|---|--|--|----------------------------|--|
| Imprese di assicurazione | DI n. 351 del 28/09/2000; DI n. 229 del 18/11/2010; DI n. 33 del 21/01/2011; DM del 02/07/2013. |  | ANIA, AISA; FIBA/CISL, FISAC/CGIL, FNA, UILCA e SNFIA. | 20 maggio 2013 | DM n. 78459 17/01/2014 | |
| Poste Italiane | DI n. 178 del 01/07/2005; DM 8/08/2013. |  | Società del Gruppo Poste Italiane e SLC-CGIL, SLP-CISL, UIL-POSTE, FAILP-CISAL, CONFSAI Com.ni e UGL Com.ni. | 27 giugno 2013 | DM n. 78642 24/01/2014 | |
| Trasporto Pubblico Locale | |  | ASSTRA, ANAV; FILT_CGIL, FIT_CISL, UILTRASPORTI, UGL-TRASPORTI, FAISA-CISAL | 8 luglio 2013 | DM n. 86985 del 09/01/2015 | |
| Sistema dei fondi previdente | | | Sistema dei fondi con la riforma L. 62/2012 e succ. mod e int. | | | |
| Settore | Decreti Ministeriali istitutivi | | Accordi | Decreti Ministeriali istitutivi | | |
| Ferrovie dello Stato | DM Trasporti del 21/05/1998; DM Trasporti n. 510 del 23/06/2009. |  | Società del Gruppo FS e FILT-CGIL, FIT-CISL, UILTRASPORTI, UGL Trasporti, FAST Ferrovie, ORSA Ferrovie. | 30 luglio 2013 | DM n. 86984 del 09/01/2015 | |

segue

segue - Tavola 2.5 Stato attuazione istituzione Fondi di solidarietà bilaterale*

| | | | | | | |
|--|---|--|---|--|--|----------------------------|
| Trasporto Aereo | | |  | | | - |
| Artigianato | - | |  | Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani, CLAAI, CGIL, CISL, UIL | 31 ottobre 2013 e 29 novembre 2013 | DM n. 86986 del 09/01/2015 |
| Somministrazione | - | |  | Assolavoro, Assosomm; UIL Tern.p@, Nidil-CGIL, Felsa-CISL | 10 settembre 2013, 23 settembre 2014, 2 ottobre 2014 e 9 dicembre 2014 | DM n. 89581 del 17/04/2015 |
| FONDO DI SOLIDARIETA' RESIDUALE | - | |  | | | DM n. 79141 del 7/02/2014 |

LEGENDA



Fondi istituiti ex lege 662/96 e che non hanno effettuato il passaggio al nuovo sistema



Fondi previgenti che hanno effettuato il passaggio al nuovo sistema ex lege 92/2012



Fondi istituiti ex lege 92/2012

*Sono autori della Tavola Gabriella Titomanlio e Massimo Resce, ricercatori Isfol, che si ringraziano per la disponibilità concessa alla sua pubblicazione

2.6 La nuova *governance* delle politiche attive del lavoro

Nella strategia di *flexicurity* europea la presenza di efficienti Politiche attive del lavoro (Pal) rappresenta la *quadratura del cerchio*; in altre parole, se queste non raggiungono il livello di efficienza programmato, il *triangolo d'oro* della flessicurezza (mercato del lavoro flessibile, indennità di disoccupazione generose e politiche attive di ricollocazione efficienti)⁸³ rischia di collassare su se stesso, con effetti disastrosi sulle casse pubbliche e sul benessere sociale. Quanti escono dall'occupazione, a fronte della flessibilità del sistema, peseranno sul sistema di sicurezza sociale ed, in mancanza di misure volte a ricollocarli velocemente nel mercato, il peso della disoccupazione giovanile e di lunga durata diventerà ben presto insostenibile finanziariamente e socialmente. Anche se non costituisce qui oggetto di specifica attenzione⁸⁴, questa costruzione, comunque, presenta dei punti di caduta: non tiene conto delle condizioni generali del sistema economico, non rivolge la sua attenzione anche a politiche rivolte alla domanda di lavoro e, infine, rischia di essere punitiva, ove si attribuisca eccessiva importanza all'azzardo morale dei disoccupati (condizionalità) e trascuri gli obiettivi di innalzamento del capitale umano delle politiche attive.

Il *Jobs Act* ha deciso di affrontare il ritardo nella effettiva ed efficiente implementazione accumulato dall'Italia in materia di Pal, innanzi tutto – ma non solo – dal punto di vista organizzativo: riordinando cioè gli attori delle politiche attive e ridistribuendo tra di essi le relative funzioni.

Va subito detto che purtroppo l'operazione è svolta *senza bussola*. Infatti, al di là delle evidenze che certificano la scarsità di risorse dedicate alle Pal e la gracilità complessiva della rete pubblica e privata di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, surclassata dai canali informali di ricerca di lavoro⁸⁵, ben poco si sa – non si dispone cioè di dati solidi e nazionali – sugli effetti, sull'utenza, ma addirittura sulle caratteristiche delle politiche attive fin qui intraprese. È evidente che solo questo patrimonio informativo avrebbe potuto consentire di aggredire chirurgicamente, e tentare di correggere, le sole inefficienze.

Invece la lettura del decreto legislativo n. 150/2015, recante "disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive", suggerisce l'individuazione di almeno un *colpevole* del ritardo italiano: la scelta di decentrare, prima in senso amministrativo (D.Lgs. n. 469/1997) e poi legislativo (Riforma costituzionale del 2001), queste politiche. Infatti, in attesa della riforma costituzionale che riporta dalla periferia al centro la tutela e sicurezza del lavoro e le stesse politiche attive⁸⁶, l'istituzione *ad invarianza di spesa* dell'Agenzia nazionale delle politiche

⁸³ Così Madsen, 2005.

⁸⁴ Sia consentito rinviare a Marocco, 2014.

⁸⁵ Sia consentito rinviare a Bergamante, Marocco 2014.

⁸⁶ Ci si riferisce al Disegno di legge costituzionale n. 1429-B, approvato, in sede di prima deliberazione, dal Senato l'8 agosto 2014 e approvato, con modificazioni, in sede di prima deliberazione, dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015 e ora in discussione, nuovamente, presso il Senato. Nella versione approvata dalla Camera, l'art. 117 Cost, lett. o), attribuisce alla competenza esclusiva statale "tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale".

attive del lavoro (ANPAL) prevista nel decreto, e gli strumenti a disposizione di quest'ultima, documentano la sfiducia verso l'attuale rete di erogazione delle Pal, fondata su sistemi territorialmente differenziati.

Come si è cercato di ricostruire altrove⁸⁷, l'istituzione di un'Agenzia nazionale, come avvenuto in alcune – ma non tutte – nazioni europee, non costituisce certo un'idea recente, anzi si tratta dell'opzione che risultò perdente alla fine dello scorso millennio, quando invece, come detto, vinse il federalismo. Tuttavia, quel disegno organizzativo sembra aver dato luogo ad una rete *a macchia di leopardo* quanto a livelli di efficienza, non tanto perché prevedeva un decentramento gestionale, quanto perché quella rete era *acefala*: la Riforma Bassanini, e gli atti successivi, avevano tralasciato di chiarire nel dettaglio poteri e competenze del livello centrale, il Ministero del Lavoro, dotato di un fumoso ruolo di indirizzo e coordinamento. Pertanto, il nuovo modello organizzativo dovrebbe essere valutato, non tanto in base a quante e quali funzioni riesce a sottrarre agli altri attori in favore dell'Agenzia nazionale, piuttosto nella chiara definizione del ruolo e delle funzioni di ciascun livello istituzionale, ed anche sulla presenza di reali meccanismi di raccolta dati, monitoraggio e valutazione, finalizzati ad intervenire *in itinere* ed *ex ante* ove la Rete di erogazione delle Pal non riesca a garantire, come richiede lo stesso decreto legislativo in commento, la "effettività dei diritti al lavoro, alla formazione ed all'elevazione professionale previsti dagli articoli 1, 4, 35 e 37 della Costituzione".

2.6.1 La nuova Rete e il Management by objective

Il Decreto legislativo n. 150/2015 si compone di 3 titoli. Il primo, organizzativo, disciplina la "Rete dei servizi per le politiche del lavoro": sono ivi regolati attori e rispettivi compiti. Il secondo detta i principi generali e comuni in materia di politiche attive del lavoro (servizi per l'impiego e formazione professionale) e l'ultimo concerne una specifica politica attiva, gli incentivi all'assunzione.

L'individuazione degli attori, pubblici e privati, della Rete, per un verso, rappresenta una ricognizione dell'esistente; il decreto legislativo, infatti, tenendo conto dell'ampliamento della rete operata dalla Riforma Biagi (D.Lgs. n. 276/2003), considera le Agenzie per il lavoro, l'Inps, l'Inail, l'Isfol e Italia Lavoro spa⁸⁸, i Fondi interprofessionali, il sistema camerale e le università e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado. Vale la pena rimarcare che anche l'Istituto nazionale di previdenza entra a far parte, esplicitamente, della rete (almeno "in relazione alle competenze in materia di incentivi e strumenti a sostegno del reddito"), posto che, un altro elemento valutativo della riforma dovrebbe essere – *ce lo chiede l'Europa* – il legame tra Pal e politiche passive.

Per un altro verso, fanno ingresso nella Rete nuovi attori: l'Anpal e, non meglio definite, "strutture regionali per le politiche attive del lavoro". Il Legislatore delegato,

⁸⁷ Sia consentito rinviare a Marocco, 2015.

⁸⁸ Va segnalato che nel testo comunicato alle Commissioni parlamentari competenti (Atto Governo n. 177/2015) era, invece, programmata la soppressione dell'Agenzia strumentale del Ministero del Lavoro.

scottato dalla esperienza passata⁸⁹, rinuncia a predeterminare la forma organizzativa (agenzia autonoma *versus* internalizzazione) attraverso cui le Regioni sono chiamate ad erogare il servizio pubblico al lavoro. D'altro canto, la presenza nella Rete delle Regioni non costituisce di certo di una novità ed anzi il decreto salvaguarda e riconosce la potestà regionale di programmazione delle politiche attive a livello territoriale.

Da questo elenco, in realtà, si ricava per esclusione l'altra novità di questa Riforma: scompaiono infatti le Province, autorevolmente definite le "protagoniste" del decentramento amministrativo (Carinci, 1999). Gli uffici attraverso cui queste ultime erogavano i servizi per l'impiego, i Centri per l'impiego (Cpi), divengono uffici territoriali delle Regioni⁹⁰. In linea del tutto teorica, era possibile anche una soluzione organizzativa diversa, pure ventilata nel corso del dibattito parlamentare⁹¹, ma sicuramente di difficile realizzazione posta l'esistenza di un potestà legislativa concorrente in materia: incardinare, amministrativamente, gli ex uffici provinciali (i Cpi) in una Agenzia nazionale "forte", in quanto dotata di funzioni di gestione diretta delle Pal. A *Costituzione invariata*, le strutture pubbliche di base della Rete rimangono invece incardinate in periferia, anche se, come meglio si dirà più avanti, inserite in un meccanismo di forte concorrenzialità con altri operatori, pubblici e privati, che potranno essere chiamati a gestire i servizi e le misure di politica attiva.

Individuati gli attori della Rete, il decreto n. 150 distribuisce funzioni e compiti, in particolare quelli di vigilanza e controllo della Rete stessa.

In primo luogo, sono fissate le competenze del Ministero del Lavoro, come detto, uno dei *punctum dolens* della precedente organizzazione delle istituzioni pubbliche di intervento sul mercato del lavoro. Secondo quanto era già previsto nell'ordinamento previgente, in virtù della generale potestà legislativa esclusiva statale in materia di diritti sociali, al Ministero spetta, innanzi tutto, il compito di fissare e verificare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) delle Pal da garantire su tutto il territorio nazionale. Rispetto al passato ciò che cambia è, invece, la metodologia con cui vengono fissati e verificati i Lep.

Ora, adottando strumenti tipici del cd. *Management by objective* (MBO), utilizzati per verificare, in base a indicatori quantitativi misurabili, l'efficienza e l'efficacia dei servizi pubblici⁹², è previsto che il Ministero del Lavoro, attraverso un decreto ministeriale *ad hoc* e previa intesa in sede di Conferenza permanente, adotti un Piano triennale di programmazione delle Pal e un Piano annuale di fissazione degli obiettivi del periodo relativi a "riduzione della durata media della disoccupazione, ai tempi di servizio, alla quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro"⁹³. Si tratta, ap-

⁸⁹ Già il D.Lgs. n. 469/1997 e il D.Lgs. n. 276/2003 erano stati bocciati dalla Corte Costituzionale (rispettivamente sent. nn. 74/2001 e 50/2005) nelle parti in cui, invadendo la sfera di competenza regionale, predeterminava l'organizzazione interna regionale.

⁹⁰ Art. 18, 1° co.

⁹¹ Vedi ancora Marocco, 2015.

⁹² Relativamente a tale sistema di misurazione dell'efficienza della PA la letteratura è sterminata. Per l'uso nell'ambito dei servizi per l'impiego si veda Oecd, 2006, 223 ss. In Italia, in materia di servizi per l'impiego si veda Sartori, A., 2015, anche per i riferimenti bibliografici.

⁹³ Art. 3.

punto, di un documento che individua gli indicatori di risultato⁹⁴ sulla base del quale misurare le prestazioni degli operatori della Rete: questi dovranno quindi svolgere attività finalizzate a ridurre la durata media della disoccupazione e, a tal fine, verranno individuati i tempi entro cui dovranno intervenire in favore della utenza e le quote di intermediazione da assicurare (la numerosità di disoccupati che hanno trovato un'occupazione grazie a questo canale di incontro tra domanda ed offerta). In tal modo, rispetto alla precedente disciplina (il D.Lgs. n. 181/2000) che – senza crederci troppo – si limitava a cristallizzare nella Legge i target, la tempistica di erogazione e le misure dedicate ai target fissati dalla Strategia europea per l'occupazione⁹⁵, ora, in maniera più evoluta, il sistema è dotato di una strumentazione agile e moderna; se non altro perché, a differenza di una legge di rango primario, è un atto amministrativo (un decreto).

Accanto a questo piano generale degli indicatori di risultato, il D.Lgs. n. 150 prevede anche l'adozione di un "contratto interno di governo" (*government internal contracts*)⁹⁶, ovvero uno strumento per disciplinare e distribuire i servizi indispensabili per il raggiungimento di quei risultati⁹⁷. È infatti prevista la stipula tra Ministero e singola Regione di 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". La scelta di uno strumento contrattuale per regolare i rapporti multilivello, sperimentato per la prima volta con gli ammortizzatori sociali in deroga e poi affinato con l'attuazione della Garanzia Giovani⁹⁸, lascia presumere che la regolazione ivi fissata, posti alcuni principi immutabili, potrebbe essere modificata nel tempo – il contratto potrebbe essere cioè temporalmente delimitato – ma anche differenziato nel contenuto precettivo: in altre parole, il Ministero potrebbe negoziare con la singola Regione obblighi gestionali di diverso tenore, adeguandoli, ad es., alla capacità della singola amministrazione.

Peraltro, il decreto legislativo n. 150 già fissa il contenuto minimo del *contratto*: i servizi, come nel passato, sono suddivisi tra compiti amministrativi e servizi speciali-

⁹⁴ Come confermato anche dalla previsione che attribuisce allo stesso decreto la facoltà di definire i tempi di convocazione dei diversi target di utenza, nonché i tempi e modalità di definizione dei percorsi di inserimento o di reinserimento lavorativo.

⁹⁵ Il cd. Processo di Lussemburgo dotava di criteri di misurabilità gli orientamenti relativi all'offerta di un "nuovo punto di partenza" a favore di giovani e disoccupati di lunga durata (e vale a dire "formazione, di riqualificazione, di esperienza professionale, di impiego o di qualunque altra misura atta a favorire l'inserimento professionale"). Si veda in proposito ad es. linee guida 1 e 2 degli orientamenti per l'anno 1999, contenuti nell'allegato alla Risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999. Nelle successive fasi della stessa Seo, tuttavia, sono venute meno le indicazioni circa la tempistica di intervento delle servizi per l'occupazione, pur permanendo questi ultimi al centro della Seo (si veda da ultimo la già citata linea guida n. 7 della Decisione del Consiglio del 21 ottobre 2010). Una riedizione di questa impostazione metodologica la si ritrova nella recente Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01); in quest'ambito è, tra l'altro, raccomandato di "garantire che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale".

⁹⁶ Eichenhofer E., Westerveld M., 2005, quegli strumenti contrattuali ove, in presenza di un decentramento della gestione dei servizi, sono regolati i rapporti tra il Governo e i gestori locali che erogano i servizi all'impiego.

⁹⁷ Art. 11.

⁹⁸ Sia consentito rinviare ancora a Marocco, 2015.

stici avanzati, ma è modificata la loro distribuzione tra gli attori della Rete. I primi, le funzioni e i compiti amministrativi, continuano ad essere decentrati, ma, come anticipato, sono ora attribuiti alle Regioni che le esercitano tramite i propri uffici di base. A queste ultime spettano, di regola, anche i servizi avanzati di miglioramento della occupabilità dell'utenza (compreso il collocamento dei disabili e l'avviamento delle basse qualifiche)⁹⁹, differenziando tuttavia la platea soggettiva di riferimento su base territoriale: le Regioni dovranno rivolgere la condizionalità (le Pal rivolte ai beneficiari di ammortizzatori sociali) solo ai propri residenti, mentre le Pal in genere dovranno essere erogate in favore di tutti i cittadini, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza, in attuazione dell'art. 120 Cost., che vieta limitazioni all'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. Poiché la partecipazione alle Pal è obbligatoria (pena la perdita di quest'ultimo) solo per i beneficiari di ammortizzatori sociali, in questo caso le Regioni vengono responsabilizzate solo nei confronti dei propri residenti; fermo restando che non potranno invece discriminare l'accesso al generale servizio pubblico al lavoro in base alla residenza.

Il contratto stipulato tra Ministero e Regione, tuttavia, potrà prevedere una distribuzione dei compiti tra gli attori diversa da quella appena descritta. Nelle Convenzioni, difatti, i servizi specialistici, in tutto o in parte, potranno essere ceduti all'Anpal, ovvero, in via transitoria, agli operatori accreditati. In altre parole, in alternativa ai Cpi, i sottoscrittori delle convenzioni potranno concordare canali ulteriori di erogazione del servizio pubblico, prefigurando una Rete *a geometria variabile*, differenziata in via convenzionale. In un caso, mediante l'attribuzione dei compiti gestionali all'Anpal, di fatto, *risorge*, seppure diversamente configurata, l'ipotesi ricordata di Agenzia nazionale "forte": cioè con compiti di erogazione di servizi in favore dell'utenza. Nell'altro, pur previsto in via transitoria, si evidenzia un *fil rouge* che, come si vedrà, traspare in diversi punti della riforma: l'intento del Legislatore delegato di promuovere la creazione di un *quasi mercato* nella gestione delle Pal.

Se i due strumenti appena ricordati sono ispirati al Mbo (programmazione e verifica dei risultati degli attori che erogano servizi), gli altri compiti del Ministero, invece, sono di tipo tradizionale, gerarchico-burocratico, e rispondono alla finalità di regolare amministrativamente alcuni fondamentali elementi del sistema (ad es. definizione della congrua offerta di lavoro) e si intrecciano, in alcuni casi, con quelle spettanti all'Anpal¹⁰⁰. Tra questi compiti vanno rimarcati alcuni poteri di indirizzo che concer-

⁹⁹ L'art. 18 del decreto individua questi servizi. Rispetto alla precedente disciplina nazionale (D.Lgs. n. 469/97 e 181/2000), non sono ricavabili molte novità, anche se appare più evoluta ed esauriente l'elencazione, per molti aspetti simile al portafoglio servizi previsto nell'ambito della Garanzia Giovani. Si tratta della "presa in carico"; orientamento al lavoro; orientamento specialistico e individualizzato (compreso il bilancio delle competenze ed l'analisi dei fabbisogni formativi); orientamento all'autoimpiego e tutoraggio; avviamento ad attività di formazione; accompagnamento al lavoro; tirocini; incentivi alla mobilità territoriale; Lavori Socialmente Utili. Inedita è, invece, la previsione di "strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti di minori o di soggetti non autosufficienti".

¹⁰⁰ Ad es. al Ministero del Lavoro spetta esprimere parere preventivo su circolari e altri atti interpretativi di norme di legge o regolamento emanate dall'Anpal, nonché sulle modalità operative e sulla quantificazione dell'assegno di ricollocazione fissate dall'Anpal.

nono una specifica politica attiva, la formazione professionale¹⁰¹, la quale, anche nel futuro assetto costituzionale rimane saldamente in capo alle Regioni¹⁰². Ciò è confermato dal fatto che, nel testo definitivo del decreto n. 150, diversamente da quanto originariamente previsto, alle Regioni continua a spettare il potere di accreditare le strutture formative (regolare cioè quel *quasi mercato*).

Infine, al Dicastero del lavoro è attribuito anche un generale, e non meglio specificato, compito di "monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro". L'incertezza è probabilmente da attribuire al fatto che questo compito è condiviso con quello *ad hoc* dell'Anpal di "monitoraggio e valutazione sulla gestione delle politiche attive e i servizi per il lavoro" (vedi paragrafo successivo), ma soprattutto con l'attribuzione all'Isfol di un veramente ampio compito di "studio, ricerca, monitoraggio e valutazione" delle politiche sociali in senso lato¹⁰³. A quest'ultimo Istituto, ridimensionato¹⁰⁴, spetta anche la "verifica del raggiungimento degli obiettivi da parte dell'Anpal". In altre parole, come in altri sistemi nazionali, all'Isfol, ente pubblico autonomo, sono attribuiti compiti di ricerca scientifica, che si estendono anche allo svolgimento di un'attività di supporto al Ministero del Lavoro per l'esercizio del potere di indirizzo e vigilanza dell'agenzia nazionale che si occupa di politiche attive. Peraltro, a differenza di altri sistemi nazionali, poiché l'agenzia italiana, di regola, non eroga prestazioni all'utenza – se ne occupano le Regioni e gli operatori da esse individuati – non dovrebbe trattarsi della verifica degli indicatori di risultato delle Pal fissati dall'autorità di governo nazionale.

2.6.2 La nuova Agenzia nazionale per l'occupazione: una soluzione temporanea in attesa della riforma costituzionale?

Il principale attore della Rete delle Pal di livello nazionale è rappresentato dalla nuova Agenzia nazionale. L'Anpal è istituita a decorrere dal 1° gennaio 2016 e, posto che la legge delega, anche in questa materia, imponeva una clausola di invarianza finanziaria, il nuovo ente è frutto della "fusione per cessione" di due organizzazioni, una soppressa (la Direzione Generale politiche attive, i servizi al lavoro e la formazione del Ministero del Lavoro) e l'Isfol che, invece, *sopravvive*, ma cede alla agenzia risorse finanziarie, umane e strumentali¹⁰⁵. Si aggiunga che, inoltre, l'Anpal acquisisce, in

¹⁰¹ Al Ministero spetta l'esercizio di un potere di indirizzo sul sistema della formazione professionale continua (compresa quella finanziata dai fondi interprofessionali), nonché la fissazione, in sede di Conferenza permanente, di linee guida per l'accreditamento degli enti di formazione.

¹⁰² Vedi il nuovo art. 117, 2° co., Cost, come modificato dall'art. 31 del Disegno di legge costituzionale n. 1429-B già citato.

¹⁰³ Oggetto di "studio, ricerca, monitoraggio e valutazione" dell'Isfol sono, oltre alle politiche attive (formazione professionale, integrazione e inclusione sociale, misure di contrasto alla povertà, servizi per il lavoro), anche le politiche passive (spese per prestazioni connesse allo stato di disoccupazione), nonché il terzo settore, ma anche in generale le "politiche pubbliche che direttamente o indirettamente producono effetti sul mercato del lavoro".

¹⁰⁴ È previsto un pacchetto di riduzioni delle risorse Isfol, umane (dotazione organica e con blocco del *turnover* per il biennio 2016-17) e finanziarie, con decurtamento del contributo istituzionale, risorse che affluiscono tutte all'Anpal.

¹⁰⁵ In particolare si prevede che, con Dpcm, da emanarsi entro 45 giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso D.Lgs. n. 150, vengano individuati beni e risorse da trasferire dal Ministero del Lavoro e dall'Isfol all'An-

virtù di una sorta di doppio incarico *ex lege* e l'acquisizione di tutto il suo capitale azionario, il pieno controllo di Italia Lavoro spa¹⁰⁶.

Pur condividendo con altre Agenzie presenti nel panorama amministrativo alcune caratteristiche, in particolare quelle relative alle modalità di copertura dell'organico¹⁰⁷, per altri versi possiede caratteristiche *speciali* che la differenziano dal modello generale. In particolare, per quel che più interessa, è discutibile che l'Anpal possa essere considerata una struttura di primo livello ministeriale dotata di mera autonomia organizzativa, cui sono demandate solo "funzioni di tipo tecnico operativo di interesse nazionale" (così il D.Lgs. n. 300/1999). A differenza di altre Agenzie (ad es. la costituenda "Agenzia unica per le ispezioni del lavoro", istituita da un altro dei decreti legislativi attuativi del *Jobs Act*), infatti, pur essendo sottoposta al potere di vigilanza del Ministero del Lavoro, l'Anpal è dotata di un Presidente e di un Consiglio di amministrazione¹⁰⁸. Ma soprattutto, posto che le competenze gestionali delle politiche attive e dei servizi per l'impiego sono attribuite, di *default*, ad altri attori della Rete, l'elenco delle funzioni e dei compiti dell'Anpal¹⁰⁹ suggerisce, piuttosto, l'attribuzione alla agenzia di compiti di coordinamento e vigilanza della stessa Rete. Non costituisce, infatti, una attribuzione diretta di funzioni operative, il potere generale attribuito alla agenzia di intervento sostitutivo nei confronti delle Regioni in cui i Lep non siano rispettati, o vi sia il rischio di un loro mancato rispetto. Si tratta degli interventi cd. in sussidiarietà¹¹⁰ e sono finalizzati a riallineare, supportando le amministrazioni bisognose, ai Lep fissati a livello nazionale, proprio a garanzia di un esercizio del diritto al lavoro scevro da discriminazioni territoriali. Altre funzioni di gestione diretta sono attribuite all'Agenzia, ma si tratta, anche in questo caso, di attività di supporto alla Rete; è questo il caso della "gestione dei programmi operativi nazionali nelle materie di competenza, nonché di progetti cofinanziati dai Fondi comunitari", ovvero ancora della gestione di programmi di reimpiego e ricollocazione in relazione a crisi di rilievo nazionale, nonché della vigilanza sui fondi di formazione interprofessionale e del potere di autorizzazione delle Agenzie per il lavoro (Apl).

pal. Gli schemi di Dpcm sono trasmessi alla Camera e al Senato perché su di essi siano espressi i pareri delle commissioni competenti, entro 30 gg. dall'assegnazione. Comunque, il D.Lgs. n. 150 fissa il tetto massimo dell'organico dell'Anpal (395 unità).

¹⁰⁶ Infatti, il Presidente dell'Anpal è anche amministratore unico, senza diritto a compensi, di Italia Lavoro, il cui Cda allo scopo viene soppresso ed inoltre, l'Anpal subentra al Mef nella titolarità delle azioni della società *in house*.

¹⁰⁷ Il D.Lgs. n. 300/1999, che detta la disciplina generale in materia di agenzie, stabilisce che la copertura del loro organico delle Agenzie avvenga mediante l'inquadramento del personale trasferito dai ministeri e dagli enti pubblici che in precedenza svolgevano le funzioni trasferite.

¹⁰⁸ A differenza delle amministrazioni autonome, le Agenzie non sono dotate di un consiglio di amministrazione ed a capo di esse è preposto un Direttore; pur avendo uno Statuto, inoltre, sono sottoposte a vigilanza e controllo del Ministero competente, tanto che lo stesso Statuto ed regolamenti interni sono sottoposti ad approvazione ministeriale. Si tratta, per l'appunto, di "strutture di primo livello" dell'organizzazione ministeriale, della quale costituiscono perciò uffici speciali dotati di una particolare autonomia.

¹⁰⁹ Vedi art. 9.

¹¹⁰ Utilizza questa terminologia il Piano nazionale di attuazione della Garanzia Giovani.

(<http://www.garanziegiovani.gov.it/Documentazione/Documents/Piano-di-attuazione-italiano-della-Garanzia-per-i-Giovani.pdf>), prevedendo a tal fine l'intervento delle agenzie tecniche del Ministero (Italia Lavoro e Isfol).

Invece, il generale potere dell'Anpal di "coordinamento della gestione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego, dei servizi per il lavoro, del collocamento dei disabili (...), nonché delle politiche di attivazione dei lavoratori disoccupati" si sostanzia, innanzi tutto, in più spinta monopolizzazione delle informazioni relative al mercato del lavoro e alle politiche attive, funzionale all'esercizio dello stesso potere di coordinamento.

In primo luogo, è affidata all'Anpal la realizzazione (in cooperazione con Ministero, Regioni, Inps e Isfol) del "Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro", composto da un nodo di coordinamento nazionale e da nodi di coordinamento regionali, nonché dal "portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro", attraverso cui i cittadini accedono alla stessa Rete. Attraverso l'integrazione con altre banche dati amministrative preesistenti, le informazioni relative alla gestione di servizi al lavoro, politiche attive¹¹¹ e formazione professionale (vedi *infra*), contribuiscono a creare una sorta di *big data* delle componenti della *flexicurity* nazionale. In un unico *dataset* sono, infatti, presenti informazioni relative a flessibilità contrattuale (attraverso le comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro su attivazioni, trasformazioni e cessazioni dei contratti di lavoro), ammortizzatori sociali (sistema informativo dei percettori di ammortizzatori sociali) e, appunto, politiche attive.

In secondo luogo, con riguardo specifico alla formazione professionale, è prevista l'istituzione e la gestione, da parte dell'Anpal di un "Albo nazionale degli enti di formazione accreditati dalle regioni e province autonome". L'obiettivo è quello di costituire, tramite i dati conferiti dalle Regioni, un sistema informativo ove registrare "i percorsi formativi svolti dai soggetti residenti in Italia, finanziati in tutto o in parte con risorse pubbliche".

Infine, è prevista l'istituzione presso l'Anpal del "Repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione", cui le Regioni, che intendano introdurre detti incentivi, comunicano una serie di informazioni di monitoraggio¹¹².

In questi ultimi due casi, nel rispetto dell'attuale ripartizione di competenze costituzionale, non appare invasa l'autonomia legislativa e amministrativa regionale, e queste banche dati sono finalizzate al monitoraggio informativo, senza far derivare effetti amministrativi costitutivi dalla iscrizione, o meno, agli stessi Albi nazionali¹¹³. La finalità informativa, comunque rilevante, è salvaguardata, ma le Regioni, semplificando, restano autonome nella decisione, rispettivamente, circa chi accreditare – e

¹¹¹ A tal fine è previsto che l'Anpal definisca il modello della Scheda anagrafica e professionale dei lavoratori (Sap) e le modalità di interconnessione tra Cpi e lo stesso Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro.

¹¹² Ovverosia: categorie di lavoratori interessati; categorie di datori di lavoro interessati; modalità di corresponsione; dell'incentivo; importo e durata dell'incentivo; ambito territoriale interessato; conformità alla normativa in materia di aiuti di stato.

¹¹³ Si noti che, ad titolo esemplificativo, lo schema di decreto legislativo (Atto Governo n. 177/2015) già ricordato, invece, attribuiva valore costitutivo all'iscrizione all'Albo nazionale degli enti di formazione. Era infatti previsto il divieto "di conferire attività ovvero effettuare pagamenti o finanziamenti di alcun tipo in relazione ad attività formativa effettuata da soggetti non iscritti all'albo".

remunerare – per l'erogazione di servizi di formazione, e riguardo a come disciplinare incentivi territoriali all'assunzione.

La costituzione e la gestione di un così ampio patrimonio informativo, come anticipato, è funzionale alla attribuzione all'Anpal di una specifica attività di monitoraggio e valutazione in materia di "gestione delle politiche attive e i servizi per il lavoro nonché sui risultati conseguiti dai soggetti pubblici o privati accreditati a svolgere tali funzioni". In altre parole, l'Agenzia nazionale è chiamata a verificare il raggiungimento degli indicatori di risultato fissati dall'autorità di governo (il Ministero) mediante gli strumenti di Mbo analizzati al paragrafo precedente, anche al fine di proporre, sulle base dei risultati della stessa attività di monitoraggio e valutazione, le opportune modifiche dei target e indicatori di risultato in precedenza fissati¹¹⁴.

Oltre al ruolo di coordinamento e supporto alla Rete appena descritto, all'Anpal spetta un ruolo di promozione, regolazione e controllo del *quasi mercato* in materia di servizio pubblico al lavoro, che verrà esaminato nel paragrafo che segue.

2.6.3 La gestione del servizio pubblico al lavoro: dalle Province ad un quasi mercato multilivello

La norma fondamentale contenuta nel D.Lgs. n. 150/2015 in materia di erogazione del nuovo servizio pubblico al lavoro recita: "Le regioni e le province autonome svolgono *il servizio pubblico al lavoro* (...) direttamente ovvero, con l'esclusione del *patto di servizio personalizzato e dell'assegno di ricollocazione*, 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" (corsivo mio)¹¹⁵.

Sulla prima parte di questa norma si è già detto: spetta alle Regioni il compito di erogare il servizio pubblico.

Queste erogano il servizio *in house*, tramite cioè i propri uffici (i Cpi), oppure possono decidere di ricorrere al mercato per un ampio spettro di queste attività, ad esclusione di alcune che, in virtù della loro particolare delicatezza, sono affidate in esclusiva all'attore pubblico.

Per la verità, gli utenti per accedere al servizio pubblico sono prima tenuti a registrarsi (o ad essere registrati), in forma telematica, presso il "Portale nazionale delle politiche del lavoro" (parte del già ricordato Sistema informativo unitario, gestito dall'Anpal), al fine di ottenere lo *status* di disoccupato ed essere profilati, tramite l'assegnazione telematica di una classe di profilazione, aggiornata (ogni 90 gg.) automaticamente, sulla base delle informazioni fornite. Come in altri paesi, attraverso una metodologia di tipo *statistico-predittivo*, il sistema informatico sintetizza la condizione del soggetto nel mercato del lavoro, al fine di ponderare lo sforzo – so-

¹¹⁴ È, infatti, espressamente previsto che: " (...) dagli esiti del monitoraggio e della valutazione (...) sono desunti elementi per l'implementazione ovvero per eventuali correzioni delle misure e degli interventi introdotti, anche alla luce dell'evoluzione del quadro macroeconomico, degli andamenti produttivi, delle dinamiche del mercato del lavoro e, più in generale, di quelle sociali".

¹¹⁵ Art. 18, 2° co.

prattutto economico – che dovrà, di conseguenza, compiere il servizio pubblico per ricollocare l'utente nello stesso mercato (sulla profilazione si rinvia al cap. 7.1). Solo in una seconda fase, entro 30 giorni dalla richiamata registrazione (15 se titolari di trattamento di disoccupazione), gli utenti devono contattare l'ufficio regionale (il Cpi). In mancanza, ove cioè il soggetto registrato al portale non si attivi autonomamente, il Cpi dovrà convocare l'utente, entro un termine che verrà determinato dal Piano annuale per le politiche attive. Presso il Cpi, ai fini della asseverazione dello *status* telematicamente attribuito, l'utente stipula il "patto di servizio personalizzato" e viene, se necessario, profilato. Rispetto alla laconica previsione nazionale del passato¹¹⁶, il patto di servizio risulta ora definito dal punto contenutistico, anche prevedendo – forse – un minimo spazio di negoziazione tra utente e responsabile dell'attività¹¹⁷; risulta tuttavia ancora prevalente la finalità di fissare gli obblighi di partecipazione del primo a iniziative di orientamento e di formazione, nonché di accettazione di offerte di lavoro¹¹⁸, con effetti diretti, come si dirà, sulla conservazione dello stesso stato di disoccupazione. Nessun obbligo, quindi e nessuna sanzione in caso di inadempimento, è prevista per l'altra parte del patto (l'erogatore dei servizi). Il principio della cd. libertà di scelta era già presente nell'ordinamento¹¹⁹, ma, nella norma richiamata all'inizio, il principio è affermato con maggiore chiarezza sistematica e testimonia la preferenza del Legislatore per "un modello di servizi basato sulla competizione tra attori pubblici e privati nella soddisfazione delle esigenze dei clienti" (Corti, 2010), ovvero per la creazione di un quasi mercato¹²⁰. Questa preferenza è dimostrata dalla presenza di un complesso di strumenti – tutti con un ruolo gestionale preponderante dell'Anpal – e vale a dire: accreditamento, standard di servizio, assegno di ricollocazione, profilazione degli utenti e costi standard di servizio. Funzionale alla costituzione del *quasi mercato* è, innanzi tutto, la regolazione dello strumento di ingresso nello stesso e vale a dire l'accreditamento allo svolgimento del servizio pubblico. Rispetto al precedente regime, a testimonianza della volontà di accelerare verso questo modello di erogazione dei servizi, la novità è la creazione di un *quasi mercato* nazionale, accanto ai preesistenti locali (basati cioè su accreditamenti regionali). Il D.Lgs. n. 150, infatti, oltre a prevedere, come nel passato, che le Regioni

¹¹⁶ Sia consentito rinviare a Marocco 2008, ed alla bibliografia ivi richiamata.

¹¹⁷ Il Decreto prevede che il patto definisca, tra l'altro, "gli atti di ricerca attiva che devono essere compiuti e la tempistica degli stessi"; "la frequenza ordinaria di contatti con il responsabile delle attività"; "le modalità con cui la ricerca attiva di lavoro è dimostrata al responsabile". Atti di ricerca attiva, e loro tempistica, frequenza di contatti, *prove di attivazione*, potrebbero essere negoziate tra utente e responsabile.

¹¹⁸ Nel patto deve essere riportata la disponibilità allo svolgimento del richiedente di una serie di attività. Come nel passato si tratta di partecipazione ad iniziative di orientamento al lavoro ("laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro"), o di carattere formativo o di riqualificazione e accettazione di congrue offerte di lavoro.

¹¹⁹ Vedi art. 7, 1° co., lett. a), D.Lgs. n. 276/2003.

¹²⁰ Secondo tale approccio, i servizi continuano ad essere finanziati dalla mano pubblica, ma questa non è necessariamente anche l'erogatrice degli stessi: essa concentra piuttosto la propria attività sul *policy-making* e sul *policy-monitoring*. È attuato in questo modo il principio della rigida separazione fra le funzioni di acquirente e di fornitore delle prestazioni di interesse pubblico (*purchaser/provider split*). Per ulteriori dettagli e anche riferimenti bibliografici si veda Isfol, Monitoraggio dei servizi per l'impiego 2015, in corso di pubblicazione.

definiscano propri regimi di accreditamento¹²¹, riconosce alle Agenzie per il lavoro (Apl) già autorizzate la facoltà di richiedere all'Anpal di essere anche accreditate "ai servizi per il lavoro su tutto il territorio nazionale". A tal fine, spetta alla stessa Anpal istituire l' "Albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro", in cui sono iscritte, oltre alle Apl, anche "le agenzie che intendono operare nel territorio di regioni che non abbiano istituito un proprio regime di accreditamento"¹²². In tal modo, accanto ai sistemi regionali, se ne costituisce uno nazionale alternativo (quello costituito dalle Apl autorizzate), ovvero sostitutivo (agenzie che operano nei territori privi di regimi di accreditamento), il cui *gateway* (controllore d'accesso) è l'Anpal¹²³.

A quest'ultima spetta inoltre la definizione degli "standard di servizio" relativamente alle attività in cui sostanzia il servizio pubblico al lavoro: mentre la Legge individua le funzioni amministrative e servizi specialistici in cui quest'ultimo consiste¹²⁴, l'Agenzia interviene per definire, a livello nazionale, i requisiti professionali e organizzativi indispensabili per l'esercizio di quella particolare attività. In altre parole, Cpi e operatori accreditati tutti – quelli di livello nazionale, nonché regionale – dovranno adeguarsi a questi standard per erogare il servizio pubblico.

Delineata la procedura (accreditamento) e i requisiti (standard) per far ingresso nel *quasi mercato*, il decreto legislativo n. 150 disciplina un particolare strumento, finalizzato ad rinvigorire ed estendere la logica di mercato che caratterizza lo stesso *quasi mercato*. È, infatti, disposta la distribuzione di un "assegno individuale di ricollocazione" agli utenti del servizio pubblico – non a tutti in verità – per consentire ad essi di esercitare la libertà di scelta in ordine al soggetto cui richiedere l'erogazione dello stesso servizio. In questo modo, per questi utenti, la logica del mercato trova applicazione, non solo dal lato dell'offerta del servizio, ma anche sul versante della domanda del servizio stesso. Peraltro, non si tratta di una novità in materia di erogazione dei servizi sociali, neanche con specifico riferimento alla ero-

¹²¹ È prevista l'approvazione, tramite un decreto ministeriale da emanarsi previa intesa in sede di Conferenza permanente, di criteri nazionali in materia di accreditamento regionale. Il decreto dovrà essere emanato sulla base di principi, in larga parte, già presenti nell'ordinamento ("definizione di requisiti minimi di solidità economica ed organizzativa, nonché di esperienza professionale degli operatori, in relazione ai compiti da svolgere"; obbligo di interconnessione con il sistema informativo e di invio di ogni informazione utile; raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione). Innovative sono le previsioni relative alla esigenza di assicurare la "coerenza" con il sistema di autorizzazione all'esercizio del collocamento privato e la previsione – sembrerebbe – di una procedura *ad hoc* dei soggetti abilitati ad operare con lo strumento dell'assegno di ricollocazione (su cui vedi *infra*).

¹²² Secondo i dati ricavabili dall'ultimo monitoraggio Isfol, tre Regioni (Emilia-Romagna, Liguria e Umbria) non hanno ancora disciplinato il proprio regime di accreditamento e tre (Bolzano, Molise e Puglia), in cui, pur avendo normato, non risulta ancora attivo l'istituto.

¹²³ È così riunito presso un unico soggetto, l'Anpal, la gestione di due procedure amministrative prima necessariamente separate, posta l'attuale ripartizione di competenze tra Stato e Regioni: la prima fase, quella dell'autorizzazione, volta a contemperare l'esercizio di una libertà economica (l'esercizio della somministrazione e della intermediazione privata) con altri interessi di rilevanza pubblica (la tutela dei lavoratori), la seconda, quella dell'accreditamento, invece funzionale all'inserimento dell'operatore nel servizio pubblico.

¹²⁴ Vedi nota 82.

gazione dei servizi all'impiego, trattandosi di istituto promosso in alcune specifiche Regioni da diversi anni¹²⁵.

Il *voucher*, che spetta all'Anpal di determinare nelle "modalità operative" e nell'ammontare, sostituisce il "contratto di ricollocazione", a conferma, per così dire, della sfortuna di quest'ultimo strumento, il quale, dopo un travagliato *iter*, era appena stato disciplinato da un altro decreto attuativo del *Jobs Act*¹²⁶ (il D.Lgs. n. 22/2015 in materia di ammortizzatori in caso di disoccupazione involontaria, commentato al par. 1.5). Il passaggio da un "contratto" ad un "assegno" liberamente spendibile, evidenzia la volontà di valorizzare la più immediata funzione economica dello strumento (l'acquisto di un servizio), a discapito di una dimensione negoziale che poteva anche favorire l'individuazione di un servizio personalizzato, sulla base delle esigenze espresse dall'utenza¹²⁷.

Ora è stabilito che i soli percettori di NASpl, che abbiano maturato un periodo di disoccupazione superiore ai quattro mesi, possano richiedere una somma "spendibile al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro"¹²⁸, di durata di 6 mesi, prorogabile per altrettanti, ove non sia stato consumato l'intero ammontare. In questo modo, è quindi istituito un *quasi mercato ad hoc*, e cioè relativo ai servizi rivolti ad un target determinato, legando strettamente, come si richiede in sede europea, il sussidio di disoccupazione di base a programmi di attivazione lavorativa¹²⁹.

A garanzia proprio della ricordata libertà di scelta, spetta al titolare del *voucher* decidere, autonomamente, se spendere l'assegno presso i Cpi o gli operatori accreditati, posti su di un piano di piena fungibilità. Questa libertà, a causa di problemi di asimmetria informativa (mancanza di informazioni certe *ex ante* sulle performance degli operatori) potrebbe essere solo fittizia e, a questo fine, è affidata all'Anpal una funzione di *rating* (valutazione comparativa) degli operatori, che può portare sino alla esclusione dal *quasi mercato* di quanti che non raggiungono i risultati ricollocativi attesi¹³⁰. Il *rating* non pare però mezzo sufficiente per assicurare un esercizio vera-

¹²⁵ È il caso della Dote unica lavoro della Regione, su cui vedi Arifl, n. 9/2014.

¹²⁶ Per un commento a quella disciplina vedi Tiraboschi, 2015c.

¹²⁷ Nel Lazio dove è stata avviata per l'attuazione della Garanzia Giovani l'utilizzo del "contratto di ricollocazione", questo è stipulato, oltre che dal giovane e dall'erogatore del servizio, anche dal Cpi. Così prevede la Deliberazione 30 settembre 2014, n. 632 della Regione Lazio.

¹²⁸ Il decreto, in maniera simile al patto di servizio personalizzato, chiarisce il contenuto di questo servizio di assistenza intensiva alla ricollocazione, prevedendo una serie di obblighi in capo al beneficiario della NASpi e dell'operatore. Il servizio deve prevedere: l'affiancamento di un tutor; un programma di ricerca intensiva della nuova occupazione e la relativa area, con eventuale percorso di riqualificazione professionale mirata; gli obblighi di attivazione dell'utente (svolgimento delle attività individuate dal tutor e di accettare le offerte di lavoro congrue) e l'obbligo per il soggetto erogatore di comunicare gli inadempimenti rispetto a questi ultimi.

¹²⁹ Infatti, seppure il beneficiario della NASpl è libero di richiedere l'assegno di ricollocazione (si tratta insomma non di un obbligo, ma di un onere se intende usufruire di un servizio specializzato), tuttavia, una volta richiesto, sorge a suo carico l'obbligo di richiedere, entro 2 mesi dalla richiesta, l'attivazione del servizio di assistenza intensiva, pena la decadenza dallo stato di disoccupazione e dalla prestazione a sostegno del reddito.

¹³⁰ La valutazione comparativa dei soggetti erogatori è svolta dall'Anpal con riferimento agli "esiti di ricollocazione raggiunti nel breve e nel medio periodo per ogni profilo di occupabilità" e i suoi esiti sono resi pubblici e distribuiti ai centri per l'impiego. Il decreto n.150 poi riconosce all'Anpal un potere di segnalazione degli "elementi di criticità" ed un correlativo onere di correzione in capo agli operatori segnalati. Decorso un anno dalla

mente consapevole della libertà di scelta e, forse, come previsto in alcune esperienze regionali che hanno promosso l'utilizzo dei *voucher* poteva essere previsto un più forte intervento pubblico nella individuazione dell'erogatore del servizio, magari prevedendo la stipula di un contratto tra tutti i soggetti coinvolti.

Inoltre per impedire il cd. *creaming* (la scelta da parte dell'erogatore di servizi dei soggetti più facili da ricollocare) è previsto un sistema di premialità e cioè che l'attività sia remunerata "prevalentemente¹³¹ a risultato occupazionale ottenuto" e l'ammontare del *voucher* graduato "in relazione al profilo personale di occupabilità" dell'utente servito. Ci si riferisce alla profilazione, di cui si è già detto, cui è collegata la fissazione dei costi standard dei servizi erogati: alla specifica classe di profilazione, assegnata automaticamente dal Portale, corrisponderà un diverso ammontare del costo stimato del servizio, in funzione della difficoltà di ricollocare l'utente. Anche in questo caso il ruolo preponderante spetta all'Anpal: questa definisce la metodologia di profilazione e i costi standard, a conferma del ruolo dell'agenzia nazionale di *gateway* (controllore d'accesso) del *quasi mercato*.

Anche la procedura di attribuzione del *voucher* conferma la preminenza dell'Anpal, cui è affidato un ruolo suppletivo in caso di incapacità degli uffici regionali di attivarsi entro tempi certi. Di norma, difatti, si prevede che l'istanza per ottenere l'assegno sia presentata dall'utente presso il Cpi, ove sia stato stipulato il patto di servizio; tuttavia, in alternativa, si dispone che il *voucher* sia attribuito dall'Anpal direttamente, ove i Cpi falliscano nel convocare i titolari di NaSpl entro 60 gg. dalla registrazione al Portale¹³². Nelle Regioni meno efficienti nell'adempiere nel termine, ovvero in quelle ove questa platea soggettiva sia particolarmente estesa rispetto alla capacità degli uffici territoriali, la procedura di attribuzione telematica del *voucher*, gestita centralmente, potrebbe sostituire l'intervento regionale.

L'accelerazione così impressa allo sviluppo di questo *quasi mercato*, in sostanza gestito telematicamente al centro, disvela, se si tiene conto del target di riferimento – si ribadisce i titolari di NaSpl, disoccupati da almeno 4 mesi – l'altro obiettivo tipico degli stessi *quasi mercati*: accelerare, tramite il coinvolgimento di ulteriori soggetti (gli operatori accreditati), il reingresso nel lavoro dei titolari di sussidi di disoccupazione, che pesano sul sistema di sicurezza sociale. È prevalente in sostanza l'esigenza di ottenere risparmi di risorse pubbliche, affidando l'attivazione di questa utenza ad operatori specializzati, anche al fine di velocizzare l'applicazione della condizionalità,

segnalazione, ove le criticità permangano, l'agenzia nazionale è legittimata ad estromettere l'operatore dal *quasi mercato*.

¹³¹ L'uso di questo avverbio è spiegato dal fatto che, comunque, talune attività verranno remunerate a processo, posto che, si specifica, "(...) dovrà comunque assicurarsi l'economicità dell'attività, considerando una ragionevole percentuale di casi per i quali l'attività propedeutica alla ricollocazione non fornisca il risultato occupazionale".

¹³² Si dispone che il disoccupato non convocato dai Cpi, entro il termine ricordato nel testo, ha "diritto a richiedere all'Anpal, tramite posta elettronica, le credenziali personalizzate per l'accesso diretto alla procedura telematica di profilazione predisposta dall'Anpal al fine di ottenere l'assegno di ricollocazione". Si ricordi che il D.Lgs. n. 150 dispone, inoltre, che quanti presentano all'Inps istanza per un trattamento di disoccupazione involontaria sono comunicati dall'Istituto previdenziale all'Anpal che li registra nel Portale.

il regime di decadenza dai trattamenti di disoccupazione in caso di disoccupazione involontaria.

2.6.4 La riforma della condizionalità: dalla sanzione al capitale umano

A questo ultimo scopo, il D.Lgs. n. 150 interviene nuovamente sulla condizionalità, anche se la nuova disciplina non affronta di petto, impossibilitata, un nodo cruciale per l'implementazione di questi meccanismi: la frattura istituzionale tra enti gestori delle politiche (quelle passive, affidate all'Inps e, quelle attive, per il momento, alle Regioni).

In principio, il meccanismo, inteso a responsabilizzare quanti ricevono un sussidio pubblico, è da sempre presente nell'ordinamento repubblicano (l'art. 38 della Costituzione protegge solo la disoccupazione "involontaria"). Ma non ha mai avuto fortuna attuativa, anche perché, solo di recente, la questione si è posta, una volta adeguati, veramente, "alle esigenze di vita" gli importi del trattamento base di disoccupazione¹³³. La stessa Riforma Fornero era intervenuta in materia¹³⁴, ma, a testimonianza che neanche quella disciplina era *seria*, il regime di decadenza continuava ad essere sterilmente severo: qualsiasi tipo di violazione degli obblighi di attivazione determinava la secca perdita del sussidio.

Una delle principali novità della riforma del 2015 la si ritrova proprio qui: la condizionalità, finalmente, viene declinata a seconda dell'obbligazione che il disoccupato non adempie e sono, di conseguenza, graduati gli effetti sanzionatori in termini di riduzione dell'indennità. Assai riassumendo, quattro attività, dettagliate nel patto di servizio, sono richieste nel caso in cui l'utente sia titolare di un qualsiasi ammortizzatore sociale¹³⁵: rispondere alle convocazioni ed agli appuntamenti con il responsabile del progetto di attivazione; partecipare alle iniziative di orientamento al lavoro concordate; frequentare regolarmente le iniziative di formazione, anche *on the job*; accettare le offerte di lavoro congrue¹³⁶. Il mancato rispetto di questi obblighi è punito progressivamente, determinando una graduale riduzione del trattamento, sino al suo totale azzeramento. I primi due impegni, e quindi la loro violazione (assenza agli appuntamenti e alle iniziative di orientamento), sono considerati meno gravi e ciò giustifica una progressione sanzionatoria attenuata (alla prima violazione, decurtazione di un quarto di mensilità del sussidio; alla seconda, una mensilità e, infine,

¹³³ Si tenga conto che solo a seguito del cd. Protocollo *welfare* del 23 luglio 2007, l'indennità di disoccupazione ordinaria raggiunse livelli comparabili con altri paesi europei, quanto a durata (8 mesi per i soggetti con età anagrafica inferiore a 50 anni e 12 mesi per i soggetti con età pari o superiore) e tasso di rimpiazzo (60% della retribuzione perduta, a scendere).

¹³⁴ Si veda Baronio, 2013.

¹³⁵ La condizionalità si applica, oltre che chiaramente ai titolari di trattamenti in caso di disoccupazione, con qualche differenza (vedi *infra*) anche quanti beneficiano dell'ASdI (vedi par. 1.5.1) o di un *Short-time working schemes* (Cig, contratti di solidarietà, ecc.), quando ne derivi una riduzione dell'orario di lavoro superiore al 50%.

¹³⁶ Nel caso di STW, l'attivazione, e gli obblighi che ne discendono, sono adeguati alla circostanza che l'utente è formalmente occupato. Sicché questi sono convocati in orario compatibile con la prestazione lavorativa e, al solo scopo di "mantenere o sviluppare le competenze in vista della conclusione della procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa", sono richieste la partecipazione alle attività di orientamento e di formazione, la disponibilità a svolgere attività socialmente utili.

decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione in caso di ulteriori violazioni). In successivo ordine di importanza, è punita, con maggiore severità, la non regolare partecipazione alle iniziative di formazione e riqualificazione professionale (alla prima violazione, decurtazione di una mensilità, alle successive, decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione). Ora solo la mancata accettazione di un'offerta di lavoro congrua, sintomatica della non disponibilità ad attivarsi, determina immediatamente la massima sanzione (decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione) e, di conseguenza, l'impossibilità temporanea (2 mesi) di accedere ai programmi di attivazione¹³⁷.

La seconda, e positiva, novità del D.Lgs. n. 150/2015 riguarda questa nozione: trova, difatti, nuovamente riconoscimento l'elemento della "coerenza con le esperienze e le competenze maturate" in precedenza dal lavoratore. È così salvaguardato il capitale umano accumulato e, auspicabilmente, si funzionalizzano le Pal al miglioramento di quest'ultimo, tramite un suo adeguamento, in coerenza con le finalità originarie delle stesse politiche attive. Il Ministero del Lavoro, nel determinare la congrua offerta di lavoro con apposito decreto, dovrà tener conto non solo, come nel passato, di parametri retributivi e logistici (l'ultima retribuzione e la distanza con il domicilio), ma anche, adeguandolo alla durata della disoccupazione, dell'investimento formativo e professionale realizzato. In passato, invece, già a partire dal 2004, questo investimento non era stato più salvaguardato dall'ordinamento, perché era prevalso, in uno sterile tentativo di attuare la condizionalità, un, probabilmente incostituzionale, approccio sanzionatorio di *work first*, imponendo la disponibilità ad accettare un *lavoro purchessia*, parametrato cioè solo su requisiti quantitativi (retribuzione e distanza) e non qualitativi.

Le due novità appena analizzate (graduazione della sanzione e legame con il capitale umano maturato) testimoniano un positivo *cambio di marcia* nella considerazione delle politiche attive, attento cioè anche al loro contenuto intrinseco, e non solo alla loro capacità di dissuadere i titolari di sussidi pubblici da comportamenti non responsabili.

Resta il problema istituzionale, accennato all'inizio, in ordine alla effettiva implementazione dei meccanismi di condizionalità: la creazione di *one stop shop* (sportelli unici), competenti all'erogazione di un'unitaria politica per l'occupazione, in cui siano fuse insieme il momento dell'erogazione di un sussidio e quello dell'adeguamento della occupabilità del beneficiario del sussidio stesso, è probabilmente rinviata al momento in cui – se si verificherà – le politiche attive diventeranno di competenza esclusiva dello Stato.

A Costituzione vigente, il D.Lgs. n. 150 appresta le soluzioni alternative percorribili. In primo luogo, come visto, decide di affidare i beneficiari di NASpl ad un *quasi mercato*, tendenzialmente, nazionale e fortemente ispirato a logiche di mercato (con *voucher*), tra l'altro, imponendo agli operatori accreditati di comunicare a Cpi e Anpal gli inadempimenti in cui dovessero incorrere i disoccupati, al fine di applicare il

¹³⁷ In questo caso è disposto che l'utente non può effettuare una nuova registrazione al Portale prima che siano decorsi due mesi.

regime sanzionatorio sopra ricordato. Questa soluzione, finalizzata a rendere produttiva la spesa per politiche attive, è, paradossalmente, tutta da verificare dal lato della politica passiva: soprattutto in caso di servizi pagati *a processo*, l'interesse degli erogatori di servizi potrebbe coincidere con quello dei disoccupati a mantenere in vita la prestazione di disoccupazione.

In secondo luogo, pur rimanendo saldamente in mano alle strutture regionali la rilevazione delle violazioni e all'Inps l'adozione dei provvedimenti conseguenti in termini di riduzione e decadenza dagli ammortizzatori, si stabilisce l'utilizzazione del sistema informativo gestito dall'Anpal per le comunicazioni tra queste istituzioni (Cpi e Inps), ma soprattutto si centralizza, sempre presso l'agenzia nazionale, la funzione di verifica in via gerarchica della correttezza delle sanzioni irrogate dai Cpi nei confronti degli utenti¹³⁸.

Infine, si introduce un incentivo economico per, così dire, sensibilizzare le strutture regionali alla corretta applicazione della condizionalità. Infatti, nello studiare le esperienze di *one stop shop*, che autonomamente si erano sviluppate su alcuni territori¹³⁹, si era sottolineato che lo sviluppo locale di soluzioni logistiche-informatiche finalizzate ad unificare amministrazioni tra loro autonome, pur positive, non assicurava l'unitarietà di intenti tra le stesse: l'Inps rimane attenta a non pagare indebitamente le prestazioni e i Cpi a destinare le politiche attive solo agli effettivamente disponibili, essendo entrambe le amministrazioni interessate a non disperdere le risorse economiche a propria disposizione. Sino ad ora, per contrastare questo fenomeno, il Legislatore aveva affrontato la questione, come di prassi, solo in termini sanzionatori: la mancata applicazione della condizionalità determinava – e continua a determinare – la responsabilità disciplinare e contabile del funzionario del Cpi responsabile. Ora, proprio per sviluppare quella unità di intenti, si prevede una nuova finalizzazione delle risorse risparmiate dall'Inps, grazie alla decurtazione o decadenza dalle prestazioni applicate dai responsabili dei Cpi: il 50% va finanziare il Fondo per le politiche attive, il restante 50% è destinato alle Regioni, cui fanno i Cpi che hanno applicato la condizionalità, perché esse le investano nella parte di retribuzione correlata al raggiungimento di obiettivi, per incentivare alla corretta verifica dei comportamenti degli utenti.

¹³⁸ Si prevede che il provvedimento del Centro per l'impiego possa essere impugnato dinanzi all'Anpal, che provvede ad istituire, allo scopo, un apposito comitato, con la partecipazione delle parti sociali.

¹³⁹ Si veda Baronio, Marocco, 2008.