

Corso di laurea magistrale a ciclo unico in
Giurisprudenza

Cattedra di Diritto del Lavoro

Il collocamento e le politiche attive per il lavoro:
il modello italiano e quello tedesco

Chiar.mo Prof.
R. Fabozzi

Chiar.mo Prof.
A.D. Zumbo

RELATORE

CORRELATORE

Daniele Santangelo
164553

CANDIDATO

Anno accademico 2023/2024

Indice

Introduzione.....	4
Capitolo I.....	10
Storia e principi che ispirano le politiche attive per il lavoro in Italia	10
1. I servizi per l'impiego prima della nascita del concetto di politiche attive	10
1.1 Il regime di monopolio pubblico del collocamento.....	10
1.2 Il depotenziamento del monopolio pubblico negli anni 90.....	20
1.3 Il decreto Biagi.....	27
2. Il Trattato di Amsterdam e la strategia europea per l'occupazione (SEO)	31
2.1 Gli obiettivi della SEO.....	31
2.2 Il principio della flexicurity	33
2.3 Il principio di condizionalità nelle politiche del lavoro	37
3. Il concetto di politiche attive appare nella legislazione italiana	40
3.1 Dalla riforma Bassanini al d.lgs. 297/2002	40
3.2 La Riforma Fornero	43
3.3 Il Jobs Act.....	46
3.4 Le politiche attive e il PNRR	51
Capitolo II.....	54
Le politiche attive per il lavoro in Italia	54
1. Gli attori istituzionali delle politiche attive per il lavoro	54
1.1 Le competenze in merito al collocamento e alle politiche attive per il lavoro.....	54
1.2 La rete nazionale per le politiche attive per il lavoro e la soppressione di ANPAL.....	60
1.3 I livelli essenziali di prestazione e cosa potrebbe cambiare con la nuova autonomia differenziata	67

2. I servizi per l'impiego.....	73
2.1 I centri pubblici per l'impiego e le loro funzioni	73
3. Il collocamento	91
3.1 I soggetti del collocamento e le sue prime fasi.....	91
3.2 Il Patto di servizio personalizzato e l'assegno di ricollocazione	94
3.3 I meccanismi di condizionalità legati al collocamento	96
3.4 Il collocamento mirato.....	98
4. Piani per il potenziamento e programma GOL	101
4.1 Il programma Garanzia Giovani, il Piano interministeriale NEET e il Piano Nazionale Nuove Competenze.....	101
4.2 PNRR e programma GOL (Garanzia Occupabilità Lavoratori).....	104
4.3 Programmi di diretta gestione europea	111
Capitolo III.....	113
Il sistema tedesco: da grande malato d'Europa a locomotiva del continente	113
1. Il contesto storico.....	113
1.1 Evoluzione dei servizi per l'impiego in Germania fino al 1945.....	113
1.2 Il servizio di collocamento dalla fine della guerra alla riunificazione	119
1.3 Gli anni Novanta e le difficoltà della riunificazione	124
2. Le riforme Hartz.....	128
2.1 Le ragioni alla base delle riforme Hartz.....	128
2.2 Harz I.....	130
2.3 Hartz II	134
2.4 HARTZ III e la Legge sul Riorientamento degli Strumenti di Politica del Mercato del Lavoro.	137
3. I servizi per l'impiego in Germania e in Italia: i due sistemi a confronto.....	141
3.1 Decentramento e governance dei servizi per l'impiego: un confronto tra Germania e Italia.....	141

3.2 La condizionalità in Germania: un confronto con l'Italia.....	152
3.3 I servizi privati per l'impiego in Germania: un confronto con l'Italia.....	160
Conclusioni.....	166
BIBLIOGRAFIA	171

Introduzione

Secondo il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *“le politiche attive per l’occupazione sono iniziative, misure e programmi di istituzioni nazionali e locali che favoriscono l’inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro e che richiedono la partecipazione attiva delle persone che ne usufruiscono. L’obiettivo è quello di fornire ai disoccupati orientamento, formazione ed opportunità di lavoro, anche al fine di consentire l’incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro sul mercato, favorendo così l’andamento positivo dell’economia¹”*. Nel nostro paese, in genere, le politiche in favore della disoccupazione sono fortemente orientate alle cosiddette “politiche passive”, le quali rappresentano misure di sostegno al reddito e sussidi alla disoccupazione in genere molto onerosi per lo Stato e il contribuente. Probabilmente una delle grandi debolezze del nostro sistema di welfare è proprio la mancanza di un sistema di collocamento e di politiche attive efficienti e ben finanziato. Alcune riforme hanno effettivamente provato ad orientare l’Italia verso un mercato del lavoro flessibile, diminuendo la rigidità delle tutele insite nel rapporto di lavoro, ma non riuscendo ad aumentare di molto la funzionalità e i fondi del sistema di collocamento e di politiche attive². Tra le norme che hanno tentato di efficientare il sistema c’è sicuramente il cd. Jobs Act, che riformò la governance delle politiche attive ed introdusse diverse altre novità in tema. In particolare, il d.lgs. 150/2015 creò l’Agenzia Nazionale per le Politiche Attive per il Lavoro (art. 4 e ss.), con lo scopo di coordinare la rete di agenzie, strutture regionali e agenzie per l’impiego deputate al collocamento, alla formazione e all’orientamento del lavoratore disoccupato. Sempre il d.lgs. 150/2015 introduceva una più forte condizionalità – la quale rappresenta il nesso tra la percezione di sussidi per la disoccupazione e la partecipazione attiva del disoccupato al reinserimento nel mercato del lavoro. L’art. 21 prevedeva infatti una serie di obblighi per chi avesse perso il lavoro, la cui violazione poteva comportare la decurtazione o la decadenza di misure di sostegno quali la ASpI, NASpI e DIS-COLL³. Detto ciò, la somma della spesa dello Stato e delle Regioni per le politiche attive rimane considerevolmente più bassa di quella dei paesi del nord Europa. Secondo Eurostat il

¹ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/occupazione/Pagine/orientamento>

² VALENTE L., *Il diritto del mercato del lavoro: i servizi per l’impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, Milano, 2023, p. 4 e ss.

³ PESSI R., *Lezioni di diritto del lavoro*, 2022, Torino, p. 252 e ss.

nostro paese spende circa lo 0,4% del prodotto interno lordo nella parte attiva delle politiche del lavoro, mentre la Danimarca spende il triplo (in percentuale) e l'Olanda poco più dell'1%, che rappresenta comunque un plus del 150% rispetto alla spesa italiana⁴. Va notato inoltre che il dato dello 0,4% è una delle stime più alte; invece, secondo INAPP (Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche) la spesa sarebbe stata dello 0,22%⁵ nel 2023. La differenza ha influito fortemente sull'efficacia delle politiche di flessibilità, impedendo a quelle italiane di funzionare in maniera simile a quanto avviene in altre nazioni. Va inoltre considerato che i moderni sistemi produttivi richiedono l'impiego di lavoratori sempre più qualificati, non solo nel settore dei servizi, ma anche nel settore manifatturiero e primario. Tutto ciò rende più ardua la formazione del lavoratore, sia dal punto di vista dei costi che dei tempi. Gran parte degli impieghi che richiedono poche competenze, caratterizzati in genere da mansioni ripetitive e da salari bassi, sono stati infatti delocalizzati in economie emergenti. Perciò nelle nazioni con un modello di sviluppo simile a quello italiano o più avanzato è molto difficile far acquisire alla popolazione le qualifiche ricercate sul mercato. In tutta Europa si è quindi diffuso il cosiddetto fenomeno del *mismatch* lavorativo, caratterizzato dalla mancata coincidenza tra i posti di lavoro vacanti e le capacità professionali presenti sul mercato. Sebbene molte imprese programmino un notevole numero di assunzioni, esse riportano difficoltà a trovare sul mercato le competenze specifiche ricercate. Quanto appena descritto trova conferma nei dati sulle assunzioni del 2022, secondo i quali sono stati coperti soltanto l'80% dei posti di lavoro pianificati. Un dato sorprendente è che la maggior parte dei posti per lavoratori con diploma professionale non sono stati ricoperti, difatti soltanto il 55% dei posti offerti dalle imprese è stato effettivamente occupato⁶. Tutto questo fa pensare che avere un sistema di politiche del lavoro efficiente, in grado di favorire la formazione dei disoccupati in settori richiesti dal mercato, potrebbe essere uno dei fattori chiave della ripresa economica italiana. Colmare la differenza tra le competenze ricercate e quelle offerte sul mercato contribuirebbe infatti all'aumento della produttività e quindi alla

⁴ I dati sono presenti nel sito di Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:LMP_expenditure_as_a_share_of_GDP_2008.PNG

⁵ <https://www.inapp.gov.it/stampa-e-media/comunicati-stampa/26-09-2023-lavoro-inapp-italia-tra-le-ultime-in-europa-per-la-spesa-in-politiche-attive>

⁶ MAROCCIA I., NERI F., *Il mismatch nel mercato del lavoro*, in Osservatorio CPI (Unicattolica), 20 giugno 2023, <https://osservatoriocpi.unicatt.it>.

crescita del nostro paese, poiché il 20%⁷ dei lavoratori italiani ha qualifiche professionali inferiori rispetto alla mansione effettivamente svolta⁸. Di conseguenza le imprese si trovano costrette ad assumere persone che, almeno inizialmente, non hanno le competenze necessarie per svolgere adeguatamente i loro compiti, impattando sull'efficienza generale dell'economia. Si stima inoltre che i costi dovuti al *mismatch* lavorativo aumenteranno nel prossimo quinquennio. La scarsa produttività connessa al *mismatch* costerebbe quindi al nostro paese 2 punti di PIL all'anno (38 miliardi di euro)⁹. Per tutte le ragioni finora esposte l'argomento del collocamento e delle politiche attive per il lavoro merita di essere approfondito, e in questa tesi analizzeremo i vari aspetti della materia su un piano giuridico, concentrandoci sia sull'Italia che su una prospettiva comparata. Nel primo capitolo esamineremo la storia delle politiche attive per il lavoro, includendo anche la trattazione dei servizi per l'impiego da prima che si iniziasse effettivamente a parlare di politiche attive. Il termine iniziò ad essere usato diffusamente dal legislatore nazionale negli anni 90, in concomitanza con il decentramento di alcune competenze dallo Stato centrale verso le Regioni. In particolare, con il d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, in attuazione della Riforma Bassanini, si realizzò una più forte regionalizzazione delle competenze relative al mercato del lavoro, tentando inoltre di superare la distinzione tra collocamento, politiche attive e formazione che esisteva in quel periodo su un piano istituzionale¹⁰. La L. 469/1997 attribuì alle Regioni il compito di disciplinare tramite legge la modalità di esercizio delle funzioni relative alle politiche attive, anticipando in questo la riforma del titolo V della costituzione, che renderà la "tutela e sicurezza del lavoro" una competenza concorrente. Analizzeremo in sostanza i vari modi in cui lo Stato e gli enti locali hanno gestito la necessità di formare e orientare al lavoro i disoccupati nel tempo. Vedremo come, dalla nascita della repubblica fino agli anni 90, durante il periodo del monopolio pubblico del collocamento, l'Italia abbia negato al datore di lavoro e ai disoccupati la possibilità di scegliersi a vicenda (mediante il

⁷ CAPPELLARI L., MAROCCIA I., NERI F., TURATI G., *Come affrontare il problema del mismatch?*, in *Osservatorio CPI (Unicattolica)*.

⁸ Nel nostro paese la gran parte dei problemi nel reperire lavoratori afferiscono alle qualifiche intermedie, come dimostrato dal report "Skills for Jobs 2022" dell'OCSE.

⁹ <https://excelsior.unioncamere.net/pubblicazioni/2023/previsioni-dei-fabbisogni-occupazionali-e-professionali-italia-medio-termine>

¹⁰ MAROCCO M., *Regionalizzazione e mercato del lavoro*, in *Riv. delle Pol. Sociali*, 2008, n. 3, p. 248.

sistema della cd. chiamata numerica), determinando un forte ritardo nella liberalizzazione del mercato del lavoro del nostro paese. Infatti, *“le restrizioni apportate alla richiesta nominativa dalla disciplina vincolistica del collocamento, ostacolavano la effettiva incidenza sui movimenti reali del mercato del lavoro, tanto da indurre i datori e gli stessi prestatori di lavoro a diffusi comportamenti elusivi della normativa ¹¹”*. A questo punto analizzeremo il progressivo depotenziamento del sistema di monopolio pubblico fino ad arrivare ai giorni nostri, tenendo conto del modo in cui le norme e le istituzioni europee hanno influenzato l’atteggiamento italiano sulla questione, a partire dalla Strategia Europea per l’Occupazione. Ad oggi, come osserveremo, il sistema di politiche attive ha subito forti modifiche in ordine al cd. Jobs Act, che per esempio nel 2015 ha istituito l’ANPAL, ente a cui era attribuito il compito di coordinare le politiche attive per il lavoro, dato che le competenze in materia sono, come vedremo, distribuite tra Stato e Regioni. Osserveremo anche come dal 2015 ad oggi la normativa in materia è stata ulteriormente arricchita, tra le altre cose con l’abolizione della stessa ANPAL e tramite nuovi programmi legati al PNRR e all’esigenza di diminuire la disoccupazione di alcune classi di persone svantaggiate, come i giovani e le donne. Infine, sempre nel primo capitolo, esamineremo i principi che influenzano le politiche attive, come la flexicurity e la condizionalità.

Nel secondo capitolo invece descriveremo l’impianto delle politiche attive per il lavoro italiane al giorno d’oggi, andando a trattare in particolare le norme che disciplinano la questione. Si osserverà quali siano gli attori istituzionali e come sono ripartite le competenze tra Stato, enti locali ed altri enti. Si vedrà inoltre quali siano le norme che regolano i servizi per l’impiego ed il sistema di collocamento. In particolare, descriveremo vari articoli del d.lgs. 150/2015, che rappresenta forse la norma di legge più importante sul piano nazionale nel disciplinare le politiche attive. Essa stabilisce, per esempio: la disciplina della Rete dei Servizi per l’Impiego, le norme sull’accREDITAMENTO ai servizi degli operatori diversi dai Centri per l’Impiego, le modalità di stipulazione del patto di servizio, le modalità di erogazione dell’assegno di ricollocazione e le regole da applicare riguardo la condizionalità. In più, analizzeremo le differenze tra i Centri per l’Impiego pubblici e i servizi privati per l’impiego. Infine, ci si concentrerà sulle nuove strategie per l’occupazione come il piano nazionale nuove competenze, il programma

¹¹ GHERA E., *Lavoro (collocamento)*, in Digesto. Discipline privatistiche, 1992, IV edizione, p. 266.

GOL, il programma Garanzia Giovani, il piano interministeriale NEET ed infine i programmi gestiti dalla UE.

Nel terzo capitolo ci approcceremo invece al sistema tedesco, il quale, dopo le riforme attuate dal secondo governo Schröder, è considerato uno dei modelli virtuosi di politiche attive. Il cancelliere socialdemocratico diede infatti vita ad una commissione incaricata di rendere più efficiente il mercato del lavoro tedesco, con particolare riferimento ai sistemi di collocamento. Questo processo è stato stimolato dalla rivelazione che l'Agenzia Federale per il Lavoro (Bundesanstalt für Arbeit) manipolava le statistiche sulla disoccupazione e impiegava un numero elevato di impiegati amministrativi (circa 85.000) a fronte di un numero molto ridotto di mediatori per l'impiego (circa 15.000), compromettendo l'efficienza del sistema. L'insieme di norme scaturito dalla commissione è detto "Piano Hartz", dal nome dell'allora Ministro del Lavoro tedesco Peter Hartz, precedentemente capo della gestione del personale della Volkswagen. Per facilitare l'approvazione delle riforme, queste sono state articolate in quattro distinti pacchetti legislativi, denominati Hartz I, Hartz II, Hartz III e Hartz IV, attuati progressivamente tra il 2003 e il 2005. La riforma ha modificato l'impianto generale del diritto del lavoro tedesco, tentando di liberalizzarlo, e specialmente con Hartz III ha riformato radicalmente il sistema di collocamento, orientamento e formazione¹². Una delle differenze che vedremo con il sistema italiano è che quello tedesco è efficientemente decentrato, attribuendo con successo compiti in materia di politiche attive addirittura ai Comuni¹³, come previsto dall'art. 1 del secondo libro del Codice Sociale tedesco, ai paragrafi 6 e 44. In ogni caso, il Piano Hartz ha avuto effetti radicali sull'occupazione. Dall'inizio degli anni 70 fino alla metà degli anni 2000, il tasso di disoccupazione in Germania ha mostrato una tendenza al rialzo, raggiungendo il suo massimo nel 2005. Da allora, è diminuito di circa il 50%, proprio dopo questa riforma¹⁴. Ciò naturalmente non vuol dire che la riforma si possa considerare come l'unico fattore da prendere in considerazione per la crescita dell'occupazione tedesca, in quanto il paese si è impegnato in vaste riforme di vario

¹² GASKARTH G., *The Hartz Reforms...and their lessons for the UK*, Center for policy studies, 2014, 13 ss.

¹³ KIBLER L., GREIFENSTEIN R., *Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, in Hans-Böckler-Stiftung, 2004, n. 93, p. 7 e ss.

¹⁴ HOCHMUTH B., KOHLBRECHER B., MERKL C., GARTNER H., *Hartz IV and the Decline of German Unemployment: A Macroeconomic Evaluation*, in IZA Inst. of Labor Economics, 2019, n. 12260, p. 47 e ss.

genere sotto i governi Schröder e Merkel, ma vi sono vari studi che dimostrano comunque i forti effetti positivi della riforma¹⁵. Nel dettaglio ci si concentrerà sull'architettura istituzionale delle politiche attive tedesche, descrivendo i vari attori coinvolti (ad esempio l'Agenzia Federale per il Lavoro). La seconda metà dell'ultimo capitolo metterà invece l'accento sulle differenze col sistema italiano, in relazione alla governance dei servizi per l'impiego, alla condizionalità e al rapporto dei due ordinamenti con la sussidiarietà orizzontale e verticale. L'obiettivo di questo lavoro è, in conclusione, quello di esplorare le varie dimensioni delle politiche attive, della loro storia ed evoluzione normativa in Italia, passando per l'analisi delle strutture attuali e dei programmi in atto, fino allo studio del modello tedesco, considerato un esempio di buone pratiche da cui trarre ispirazione. In questo modo si tenterà di confrontare i due modelli normativi, vista la grande importanza che le strategie di occupazione stanno assumendo in tutte le economie europee.

¹⁵ Esistono vari studi scientifici che dimostrano come il Piano Hertz abbia avuto, dati alla mano, un grosso impatto sull'occupazione tedesca, a questo proposito si vedano: SPOHR F., *Germany's Labour Market Policies How the Sick Man of Europe Performed a Second Economic Miracle*, Oxford University press, Oxford, 2020, 283 ss. - CARTD D., KLUVE J., WEBER A., *Active labour market policy evaluations: a meta-analysis*, in *The Economic J.*, 2010, n. 120, p. 55 e ss.- BIRD N., *Evidence from global practices of active labour market policies for young people's transition to work*, in *Int. Policy Centre for Inclusive Growth*, 2020, n. 71, p. 2 e ss.- MARTIN P.J., *Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness*, in *IZA J. of Labor Policy*, 2015, n. 4, p. 10 e ss. - HOCHMUTH B., KOHLBRECHER B., MERKL C., GARTNER H., *Hartz IV and the Decline of German Unemployment: A Macroeconomic Evaluation*, in *IZA Inst. of Labor Economics*, 2019, n. 12260, p. 47 e ss.

Capitolo I

Storia e principi che ispirano le politiche attive per il lavoro in Italia

1. I servizi per l'impiego prima della nascita del concetto di politiche attive

1.1 Il regime di monopolio pubblico del collocamento

Il sistema del monopolio pubblico del collocamento è stato adottato nel nostro paese a partire dal periodo fascista. Ad introdurre questo modello nell'ordinamento è stato il R.D. 21 dicembre 1938 n. 1934, relativo al riordino della disciplina nazionale della domanda e dell'offerta di lavoro, che prevede l'istituzione degli Uffici provinciali del lavoro¹⁶. Anche se prima del 1938 non si poteva ancora parlare di monopolio in senso formale, già alla fine degli anni 20 i sindacati nazionali fascisti, istituiti come enti pubblici, incominciano a svolgere il servizio di collocamento, ponendo di fatto i servizi per l'impiego in mano al regime. In particolare, con il R.D. 29 marzo 1928 n. 1003 si permise al “*Ministro per le corporazioni, di concerto col Ministro per l'economia nazionale, sentite le Corporazioni interessate*”¹⁷, di costituire uffici di collocamento presso i sindacati dei lavoratori. L'art. 2 della norma stabiliva inoltre che “*ad ogni ufficio di collocamento è preposta una commissione, presieduta dal segretario del Partito Nazionale Fascista e composta, in rapporto paritario, da rappresentanti dei Sindacati interessati dei datori di lavoro e dei lavoratori, nel numero fissato dal decreto Ministeriale di costituzione dell'ufficio*”¹⁸. Come è ovvio un sistema di questo genere

¹⁶ ICHINO P., *IL CONTRATTO DI LAVORO - Vol. I, Principi generali, autonomia individuale e collettiva, qualificazione, decentramento, differenziazione dei trattamenti*, Milano, 2000, p. 59 e ss.

¹⁷ Art. 1 R.D. 29 Marzo 1928 n. 1003

¹⁸ Art. 2 R.D. 29 Marzo 1928 n. 1003

aveva portato a favorire gli iscritti al partito fascista e chi intesseva relazioni clientelari con i suoi membri.

Una prima esigenza di riforma del sistema di collocamento era stata sollevata dalla CGIL nel suo primo congresso a Napoli del 1945, auspicando che il sistema di collocamento fosse messo nelle mani del sindacato. In questa sede venne ribadito che *“molti uffici del lavoro hanno valicato i limiti della loro attività, hanno invaso lo specifico campo dell’attività sindacale, si sono gonfiati come enormi organismi burocratici, hanno soffocato in molti casi l’iniziativa dei lavoratori”*. Il collocamento, ad esempio, è un’attività fondamentale, è una naturale funzione del sindacato¹⁹. Fu questo il modo in cui Giuseppe di Vittorio sintetizzò la situazione del collocamento della manodopera nell’Italia liberata, auspicando un ruolo centrale dell’organizzazione di cui era segretario. Difatti nel periodo prefascista il collocamento della manodopera era stato uno degli elementi più importanti delle Camere del Lavoro, che furono per questo uno dei primi obiettivi della violenza squadrista. Tuttavia, il legislatore del 1949 non reintrodusse il sistema esistente prima del ventennio, ma conservò nelle mani dello Stato il sistema di collocamento²⁰.

In epoca repubblicana il monopolio pubblico del collocamento non venne quindi abolito, ma si provvide al contrario a replicare molti degli istituti già previsti nelle norme del ventennio. Infatti, nel dopoguerra si temeva che il riconoscimento dell’autonomia negoziale del datore di lavoro nello scegliere il lavoratore disoccupato da impiegare potesse portare a speculare su quest’ultimo, inteso come contraente debole. Anche l’Organizzazione Internazionale del Lavoro produsse una serie di convenzioni che si orientavano ad evitare l’intromissione dei privati e spingevano ad attribuire l’intero sistema dei servizi per l’impiego al pubblico. Mentre la Convenzione n. 88 del 1948 vincolava gli Stati aderenti a dar vita a servizi di collocamento ben funzionanti, efficienti e gratuiti, la Convenzione n. 96 del 1949 suggeriva come modello ideale quello in cui vi fosse un forte intervento statale di natura vincolistica (simile alla chiamata numerica) e dove fosse vietato l’intervento dei privati²¹.

¹⁹ Relazione al I Congresso delle Cgil, Napoli, 28 Gennaio 1945

²⁰ ICHINO P., *Il collocamento impossibile*, 1984, Bari, p. 5 e ss.

²¹ ICHINO P., *Il contratto di lavoro VOL. 1: Principi generali, autonomia individuale e collettiva, qualificazione, decentramento, differenziazione dei trattamenti*, Milano, 2000, p. 30 e ss.

La norma che scaturì da questo atteggiamento fu la cd. Legge Fanfani, recante provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati (L. 29 aprile 1949, n. 264). Il sistema di collocamento post-fascista venne quindi affidato in regime di monopolio agli Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione²². All'apparenza la legge 264/1949 voleva essere una legge molto garantista in favore dei lavoratori; il principio su cui si basava era quello dell'*avviamento al lavoro su richiesta numerica*, che poneva il divieto di scelta del lavoratore da parte del datore di lavoro. Tale principio era nei fatti già presente nel sistema corporativo, in quanto era stato introdotto già nel D.L. 21 dicembre 1938 n. 1934²³. Con il sistema della richiesta numerica la regola per l'assunzione di lavoratori disoccupati era che il datore di lavoro presentasse all'ufficio di collocamento una richiesta numerica (ad esempio: 3 falegnami, 1 operaio etc.); dopodiché l'ufficio attribuiva all'impresa (avviava) i lavoratori con il miglior punteggio in graduatoria, basato su anzianità di iscrizione alla lista, carichi di famiglia e stato di bisogno. I lavoratori che non si trovavano in uno stato di disoccupazione potevano invece scegliere liberamente l'impresa in cui lavorare, poiché in questo caso si faceva riferimento al criterio del "passaggio diretto da azienda ad azienda"²⁴. Insomma, il sistema creato dalla legge Fanfani nel 1949 mirava a distribuire equamente le opportunità di lavoro tra i disoccupati e a ridurre la disoccupazione e le disparità di trattativa. Basandosi su rigorosi controlli e proibendo l'intermediazione lavorativa, cercava di regolare in maniera diretta il mercato del lavoro²⁵.

Il sistema tuttavia veniva spesso eluso, poiché rendeva difficoltoso per i datori di lavoro accedere alla mano d'opera. Quindi, molti operatori privati offrivano illegalmente a imprese e lavoratori una sorta di servizio di mediazione mascherandolo come un tipo di servizio diverso. Questi canali informali offrivano perciò un'alternativa alla rigidità della

²² Il testo dell'art. 24 L. 264/1949 recita infatti: Il servizio del collocamento è svolto dagli Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, dalle loro sezioni staccate istituite nei centri industriali ed agricoli più importanti della provincia, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 15 aprile 1948, n. 381, nonché dai loro collocatori, corrispondenti od incaricati, ai sensi dell'art. 5 dello stesso decreto legislativo, negli altri comuni ove se ne ravvisi la necessità.

²³ Altri riferimenti normativi sono: art. 2098 c.c., R.D.L. 21 dicembre 1938, n. 1934 e R.D.L. 29 marzo 1928, n. 1003. Sul punto VALENTE L. *Il diritto del mercato del lavoro: i servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, Milano, 2023, p. 4 e ss. e GHERA E., *Lavoro (collocamento)*, in Digesto. Discipline privatistiche, 2992, IV edizione, p. 266.

²⁴ ICHINO P., *Il collocamento impossibile*, 1984, Bari, p. 6 e ss.

²⁵ MATTARELLA B. G., RAMAJOLI M., *Le funzioni amministrative*, Enc. Dir., I Tematici, III, 2022, p. 725.

chiamata numerica. Già allora, comunque, la parte nettamente maggiore degli incontri fra domanda e offerta avveniva attraverso reti alternative, oppure attraverso il passaggio diretto del lavoratore da una azienda ad un'altra: uno dei pochi casi in cui era consentita la richiesta nominativa²⁶.

Pertanto, la legge 300/1970 introdusse una "stretta" con gli articoli 33 e 34 dello Statuto per tentare di evitare che gli imprenditori aggirassero le restrizioni, senza per questo modificare il modello del monopolio pubblico ma anzi rendendolo più rigido. L'art. 33 rendeva obbligatoria la costituzione di una commissione per il collocamento, con funzioni di controllo sulla corretta attuazione del sistema a chiamata numerica, qualora ne facessero richiesta le organizzazioni sindacali più rappresentative²⁷. In particolare, la commissione aveva il compito di aggiornare periodicamente la graduatoria per l'avviamento al lavoro. Gli uffici per l'impiego dovevano ovviamente uniformarsi a tale graduatoria e soltanto nel caso in cui fosse ammessa la cd. "chiamata nominativa" era consentito assumere un disoccupato che non facesse parte delle liste. Tuttavia, anche in quest'ultimo caso la commissione per il lavoro doveva obbligatoriamente rilasciare un nulla osta; nel caso in cui la commissione avesse negato la convalida ovvero non si fosse pronunciata entro 20 giorni dalla data della comunicazione di avviamento, gli interessati avrebbero potuto inoltrare ricorso al direttore dell'ufficio provinciale del lavoro, il quale avrebbe deciso in via definitiva. Invece l'art. 34 provvedeva a restringere proprio i criteri della chiamata nominativa, tramite la quale era possibile assumere un disoccupato che non facesse parte delle graduatorie. Questa norma introduceva quindi una disciplina molto restrittiva per cui *"le richieste nominative di manodopera da avviare al lavoro sono ammesse esclusivamente per i componenti del nucleo familiare del datore di lavoro, per i lavoratori di concetto e per gli appartenenti a ristrette categorie di lavoratori altamente specializzati"*²⁸.

²⁶ MUSSO S., *Le regole e l'elusione. Il governo del mercato del lavoro nell'industrializzazione italiana (1888-2003)*, Torino, 2004, 358-375,

²⁷ Questo tipo di commissione poteva essere istituita anche prima dello Statuto dei lavoratori, ma il meccanismo rendeva difficile la sua istituzione nella prassi, infatti l'art. 26 della L. 264/1949 prevedeva che: *"Il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, su proposta della Commissione provinciale, può autorizzare il Prefetto ad istituire, con proprio decreto, presso le Sezioni di collocamento ed i collocatori - corrispondenti od incaricati - una Commissione per il collocamento, composta dal dirigente dell'Ufficio o da un suo incaricato, in qualità di presidente, e da quattro rappresentanti dei lavoratori e tre dei datori di lavoro."*

²⁸ Art. 34 L. 300/1970 nella versione originaria

Negli anni 70, oltre allo Statuto dei lavoratori, vi fu un altro grande cambiamento destinato ad influire sul collocamento, ovvero l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario ed il conseguente decentramento di alcune importanti competenze legislative. Fino ad allora non si era provveduto alla creazione delle Regioni poiché la maggioranza a trazione DC temeva che alcune Regioni venissero amministrare dai partiti di sinistra, in particolare il PCI. Ad ogni modo anche alcune competenze relative alle politiche del lavoro iniziarono ad essere decentrate in quel periodo. Ad esempio, il D.P.R. n 10 del 1972 trasferì alcune funzioni dallo Stato alle Regioni, in particolare vennero cedute le competenze relative alla formazione, distinte da quelle relative al collocamento, che invece continuarono per qualche anno ad essere gestite dagli uffici del Ministero del Lavoro, inficiando l'efficienza generale del sistema²⁹. Anche il D.P.R n. 616 del 1977, attuativo della L. 382 del 1975, fece rientrare nell'istruzione e nella formazione professionale, e quindi nelle competenze regionali, tutte le funzioni relative alla *“formazione, al perfezionamento, alla riqualificazione ed all'orientamento professionale, per qualsiasi attività professionale e per qualsiasi finalità, compresa la formazione continua^{30”}*, con le sole eccezioni delle competenze riguardanti il conseguimento *“di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o postuniversitaria; la vigilanza sull'attività privata di istruzione artigiana e professionale”³¹*. Questa fase di decentramento che caratterizzò gli anni 70 si concluse con la legge quadro 845 del 1978. Quest'ultima fu una delle prime norme in cui si utilizzò il termine *“politiche attive per il lavoro^{32”}*. Essa chiarì che le Regioni potevano disciplinare con proprie leggi questioni fondamentali in riguardo alle politiche del lavoro e della formazione, come la programmazione, l'attuazione e il finanziamento delle attività di formazione professionale, oltre che un lungo elenco di altre materie contenute all'art. 4 della norma³³. Peraltro, le Regioni vennero incaricate dall'art. 5 di predisporre dei piani

²⁹MAROCCHIO M., *Regionalizzazione e mercato del lavoro*, in Riv. delle Pol. Sociali, 2008, n. 3, 242.

³⁰ Art. 35 dpr. 616 del 1977.

³¹ Art. 35 dpr 616 del 1977.

³² L'art. 1 co. 2 della norma recitava *“La formazione professionale, strumento della politica attiva del lavoro, si svolge nel quadro degli obiettivi della programmazione economica e tende a favorire l'occupazione, la produzione e l'evoluzione dell'organizzazione del lavoro in armonia con il progresso scientifico e tecnologico.”*

³³ Art. 4 L. 845 del 1978 che prevedeva anche che *“Le Regioni, attenendosi alle finalità e ai principi di cui ai precedenti articoli, provvedono in particolare a disciplinare con proprie leggi:*

a) la programmazione, l'attuazione e il finanziamento delle attività di formazione professionale;
b) le modalità per il conseguimento degli obiettivi formativi relativi alle qualifiche, attenendosi ai principi informativi della contrattazione collettiva e della normativa sul collocamento;

annuali e pluriennali di sviluppo delle politiche attive, in coerenza con i programmi regionali di sviluppo. L'attuazione di questi programmi poteva essere svolta direttamente dalle strutture pubbliche, oppure da enti di formazione professionale, costituiti dalle parti sociali, da associazioni con finalità formative e infine da imprese, consorzi o cooperative; purché rispettassero requisiti stabiliti dalla legge. Tutto questo evidenziava forse l'inizio di un mutato atteggiamento in riguardo al monopolio pubblico dei servizi rivolti ai disoccupati, in quanto si iniziavano a coinvolgere associazioni non-pubbliche nella formazione professionale. Tuttavia, l'art. 5 dava comunque preferenza agli enti pubblici, le cui capacità dovevano "essere interamente utilizzate, anche operando, ove sia necessario, il loro adeguamento strutturale e funzionale agli obiettivi del piano"³⁴. Sembrerebbe quindi che il coinvolgimento di associazioni o altri soggetti fosse limitato alle occasioni in cui il pubblico non fosse stato in grado di utilizzare a pieno regime le sue strutture³⁵.

All'inizio degli anni 80 l'idea che il sistema di monopolio pubblico andasse riformato alla radice stava diffusamente prendendo piede, tuttavia, bisognerà attendere l'inizio degli anni Novanta per vedere la fine di quel sistema, anche a causa delle differenti posizioni politiche presenti in parlamento e dei dubbi sollevati dai sindacati. Nel 1982 Pietro Ichino descriveva in questo modo la situazione esistente: "prevale ormai la consapevolezza della necessità di battere vie decisamente nuove e diverse dalla pura e semplice razionalizzazione del sistema di collocamento esistente, ma si registra contemporaneamente un radicale dissenso tra le parti sociali interessate sugli obiettivi

c) le attività di formazione professionale concernenti settori caratterizzati da specifici bisogni formativi derivanti dalla stagionalità del ciclo produttivo o dalla natura familiare, associativa o cooperativistica della gestione dell'impresa;

d) la qualificazione professionale degli invalidi e dei disabili, nonché gli interventi necessari ad assicurare loro il diritto alla formazione professionale;

e) le attività di formazione professionale presso gli istituti di prevenzione e di pena;

f) il riordinamento e la ristrutturazione delle istituzioni pubbliche operanti a livello regionale nonché il loro eventuale scioglimento o riaccorpamento;

g) l'esercizio delle funzioni già svolte dai consorzi per l'istruzione tecnica, soppressi dall'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, riconducendola nell'ambito della programmazione regionale;

h) la formazione e l'aggiornamento del personale impiegato nelle attività di formazione professionale nella regione, rispettando la presenza delle diverse proposte formative, purché previste dalla programmazione regionale, attraverso iniziative dirette o convenzioni con le università o altre istituzioni scientifiche e di ricerca pubbliche o private e gli enti di formazione di cui all'articolo 5."

³⁴ Art 5 L. 845/1978

³⁵ VARESI P.A., *Regioni e mercato del lavoro*, Milano, 1986, p. 77.

*stessi della riforma*³⁶”. Si stava giungendo alla conclusione che il sistema di monopolio pubblico del collocamento aveva funzionato fintanto che il sistema produttivo necessitava di lavoratori con scarsa qualificazione tecnica, e quindi il disoccupato era relativamente facile da inserire nel mercato del lavoro; situazione che risultava sempre meno attuale nel contesto italiano. Negli anni del miracolo economico lo sviluppo era infatti caratterizzato dalla disponibilità di mano d’opera a basso salario, ed un sistema produttivo che ancora non richiedeva l’adeguamento dell’operaio ad una forte presenza di tecnologia nella fabbrica. In questa condizione la rigidità del sistema a chiamata numerica e l’esclusione di mediatori privati del lavoro non aveva reso del tutto inefficace il sistema di collocamento. Tuttavia, i diffusi comportamenti elusivi posti in essere dai datori di lavoro, che portarono appunto alla formulazione degli artt. 33 e 34 dello Statuto, già dimostravano che il sistema iniziava ad incrinarsi all’alba degli anni 70. Perciò, quando l’Italia iniziò progressivamente ad uscire dalla condizione di economia in via di sviluppo il sistema di collocamento impostato dalla legge Fanfani diminuì sempre di più la sua funzionalità. Anche gli studi di tipo comparativo iniziavano a segnalare con sempre maggiore urgenza la necessità di riformare il sistema in senso moderno, ispirandosi a modelli meno dirigisti. In quel periodo si guardava per esempio al sistema inglese come virtuoso, poiché basato sul principio della libertà degli operatori pubblici circa il modo di perseguire gli obiettivi assegnati e sul principio della responsabilità piena per il loro conseguimento³⁷. Negli anni 80 infatti l’applicazione di modelli di New Public Management nei paesi anglosassoni stava suscitando l’attenzione dei paesi europei, e si invaleva l’idea che nel settore pubblico andassero integrate pratiche maggiormente orientate al risultato effettivo, mutuando un approccio flessibile tipico delle imprese private.

In questo senso un’innovazione molto importante fu anche quella introdotta dal D.L. 30 ottobre 1984, n. 726, recante misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali, il quale all’art. 6 prevede che “*i datori di lavoro che intendono assumere a tempo indeterminato lavoratori per i quali è prescritta la richiesta numerica possono inoltrare richiesta nominativa di avviamento per il 50 per cento di essi*³⁸” e all’art. 3 che

³⁶ ICHINO P., *Il collocamento impossibile*, 1984, Bari, p. 147.

³⁷ VALENTE L., *Il diritto del mercato del lavoro: i servizi per l’impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, 2023, Milano, p. 4 e ss.

³⁸ Art. 6 L. 1984, n. 726

i “*lavoratori di età compresa tra i 15 e i 29 anni possono essere assunti nominativamente dalle imprese e dagli enti pubblici economici con il contratto di formazione e lavoro di durata non superiore a ventiquattro mesi e non rinnovabile*³⁹”. Con queste norme il principio della chiamata numerica iniziava seriamente ad incrinarsi, e si evidenziava l’urgenza di uscire dai vecchi modelli per favorire l’occupazione⁴⁰.

Nella seconda metà degli anni 80 venne invece approvata la L. 23 febbraio 1987 n. 56, riguardante le norme sull’organizzazione del mercato del lavoro, discussa di fatto per 8 anni, in quanto il primo disegno di legge (1567) venne presentato nel 1979 e riguardava l’effettuazione di esperimenti pilota in materia di avviamento al lavoro. Questa iniziativa era stata promossa dal Ministro del Lavoro Scotti, in un momento storico in cui erano stati presentati svariati progetti di riforma con l’intento di modificare la ormai obsoleta disciplina del collocamento. Negli intenti del Ministro la norma avrebbe dovuto stemperare la forte contrapposizione ideologica tra sindacati e Confindustria in merito al collocamento, poiché l’intenzione era appunto quella di avviare una vera e propria sperimentazione e non invece di bruciare le tappe con una riforma da applicare nell’immediato a tutto il territorio nazionale. Tali esperimenti sarebbero dovuti avvenire per la durata di un anno in circoscrizioni determinate dal Ministro tramite decreto⁴¹. Tra la presentazione del primo disegno di legge e l’approvazione della norma definitiva nel 1987 vennero introdotti svariati emendamenti, che avrebbero dato alla riforma una dimensione più organica, in quanto tentarono di sussumere nella norma disposizioni in materia di assunzioni numeriche e nominative, procedure per la mobilità interaziendale, di cassa integrazione e licenziamenti collettivi. Tuttavia, proprio questi tentativi portarono nuovamente sia Confindustria che i sindacati a muoversi contro la norma, in quanto la proposta perse le sue caratteristiche di “sperimentalità”, iniziando a diventare un vero e proprio progetto organico da attuare nell’immediato senza prima “testarlo” in piccole circoscrizioni.

La riforma puntava infatti ad istituzionalizzare una “gestione contrattata” del collocamento, attribuendo alle commissioni regionali e circoscrizionali nuovi poteri di regolamentazione e gestione in merito all’avviamento al lavoro, regolando in maniera

³⁹ Art. 3 L. 1984, n. 726

⁴⁰ NAPOLI M., *Commento art. 3 del d.l. 30 ottobre 1984 n. 726, con la legge di conversione 19 dicembre 1984 n. 863 (Misure urgenti in materia di formazione e lavoro). Il contratto di formazione e lavoro*, in *Le nuove leggi civ. commentate*, 1985, n. 1, p. 832.

⁴¹ ICHINO P., *Il collocamento impossibile*, 1984, Bari, p. 147.

troppo vincolistica (secondo Confindustria) le procedure di mobilità interaziendale. D'altra parte, si tentò di superare parzialmente la chiamata numerica, suscitando l'opposizione dei sindacati⁴². Dopo notevoli avvicendamenti, come ad esempio l'introduzione mediante un'altra norma (il suddetto D.L. 30 ottobre 1984, n. 726) di una maggiore apertura alla chiamata nominativa, il disegno di legge venne notevolmente ridimensionato, portando alla rimozione dei riferimenti alle assunzioni numeriche e nominative, procedure per la mobilità interaziendale, di cassa integrazione e licenziamenti collettivi. Al termine degli 8 anni di dibattito la L. 23 febbraio 1987 n. 56 venne approvata con un testo molto simile a quello del d.d.l. 1567/1979, dimostrando come in quel periodo ci fosse la piena consapevolezza della necessità delle riforme, ma come le differenze ideologiche presenti nel paese impedirono almeno fino agli anni Novanta un cambiamento radicale⁴³.

Tra le novità più rilevanti della L. 56/1987 vi fu l'istituzione della cd. Sezione circoscrizionale per l'impiego⁴⁴, che costituiva il nuovo ambito geografico in cui l'Ufficio di collocamento avrebbe operato per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. L'estensione territoriale della circoscrizione era determinata dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale *“previo parere della commissione regionale per l'impiego, determina le sezioni circoscrizionali per l'impiego e ne definisce gli ambiti territoriali, tenendo conto delle caratteristiche locali del mercato del lavoro”*⁴⁵. Da quel momento tutti i disoccupati che cercassero lavoro in quella circoscrizione avrebbero dovuto iscriversi obbligatoriamente in quella specifica sezione. L'introduzione della circoscrizione venne considerata un miglioramento rispetto alla disciplina previgente, poiché prima di questa novità il collocamento aveva una dimensione soprattutto comunale. Tuttavia, va considerato che in un sistema libero chi cercasse o offrisse un posto di lavoro non si limiterebbe comunque alla ricerca entro i limiti di una data circoscrizione, ed i lavoratori che risiedevano ai limiti di una circoscrizione avrebbero probabilmente accettato un'opportunità anche al di là dei confini della sezione (cosa che

⁴² *Ivi*: 147 e ss.

⁴³ ICHINO P., *Collocamento: un problema ancora irrisolto, appunti sulla legge 28 febbraio 1987*, in Riv. It. di Dir. del Lav., 1987, n. 56, p. 5.

⁴⁴ Art. 1 L. 56/1987

⁴⁵ Art. 1 co. 2 L. 56/1987

gli venne invece impedita). Una forma di collocamento basata su un territorio più ampio era già esplicitamente limitata dall'art. 23 della L. 264/1949, la quale autorizzava un "servizio di collocamento con carattere interprovinciale o nazionale" solo per "soddisfare particolari esigenze del lavoro o della produzione" e dunque l'incontro tra domanda e offerta sulla base di confini più ampi era considerata come un'eccezione alla regola⁴⁶. Altre innovazioni della L. 56/1987 sono quelle contenute nel secondo titolo, denominato "esperimenti pilota in materia di avviamento al lavoro". Tra queste vi è l'istituzione mediante decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale delle agenzie regionali per il lavoro (art. 24), con il compito di "incentivare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, promuovere iniziative volte ad incrementare l'occupazione, favorire l'impiego dei soggetti più deboli nel mercato del lavoro e sottoporre alla commissione regionale per l'impiego ed ai competenti organi della regione proposte e programmi di politica attiva del lavoro"⁴⁷. Inoltre, l'art. 25 diede alle commissioni regionali per l'impiego il potere di derogare tramite apposite delibere motivate - approvate dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali - ai vincoli esistenti per le imprese in materia di assunzioni dei lavoratori⁴⁸. Tuttavia, l'istituzione delle singole agenzie regionali avvenne con grossi ritardi, soltanto l'agenzia sarda venne istituita nel 1988, mentre le altre Regioni si adeguarono tutte tra il 1998 ed il 1999⁴⁹. Gli anni 80 si chiudevano quindi con una legge che, nonostante alcune innovazioni, non riformò globalmente il diritto del mercato del lavoro. Suscitando critiche per i tempi con cui venne approvata e timori sul significato di questa lunga "gestazione". La paura rimaneva infatti quella di non riuscire a riformare il sistema in maniera organica⁵⁰. Invece, il decennio successivo fu quello che portò alla definitiva apertura al mercato, anche sulla spinta di pressioni europee.

Come vedremo nel prossimo paragrafo con l'adozione della legge numero 223 del 1991, si assistette all'inizio di una configurazione in cui prevalse l'interazione libera tra domanda

⁴⁶ ICHINO P., *Collocamento: un problema ancora irrisolto, appunti sulla legge 28 febbraio 1987*, in Riv. It. di Dir. del Lav., 1987, n. 56, p. 5.

⁴⁷ Art. 24 L. 56/1987.

⁴⁸ Art 25 L. 56/1987.

⁴⁹ Queste date sono riscontrabili nel documento "Le agenzie regionali per il lavoro: attualità e prospettive dei servizi per il lavoro" a cura dell'Agenzia regionale per il lavoro della Lombardia, sul sito: <http://bancadati.italialavoro.it>.

⁵⁰ *Ivi*: ICHINO P.

e offerta nel mercato del lavoro. Questo cambio di paradigma diventa ancora più evidente con l'introduzione del decreto-legge numero 510 del 1996, successivamente convertito nella legge numero 608 del 1996, che abolisce la necessità di un'autorizzazione preventiva per l'assunzione nominativa. Mentre la rinuncia al monopolio statale nella gestione del collocamento si concretizza con l'Accordo per il lavoro del 24 settembre 1996, frutto del dialogo tra il Governo e le parti sociali, che porterà alla definitiva abolizione del sistema di monopolio con la legge Treu (L. n. 196/1997). L'accordo segna l'avvio di una riforma dei servizi per l'impiego basata su una "liberalizzazione controllata", su un "decentramento istituzionale" e sull'affermazione di un deciso ruolo regolatorio, direttivo e programmatico dello Stato.

1.2 Il depotenziamento del monopolio pubblico negli anni 90

Nel corso della prima metà degli anni Novanta, il sistema di collocamento è stato oggetto di riforme volte ad attenuare la rigidità del sistema ed il suo carattere vincolistico. La L. 23 luglio 1991 n. 223, riconobbe la facoltà dei datori di lavoro privati di assumere ogni lavoratore mediante richiesta nominativa. Da quel momento il ruolo delle strutture pubbliche non fu più quello della distribuzione dei lavoratori disoccupati tramite il meccanismo della chiamata numerica⁵¹. Tuttavia, le aziende con più di dieci dipendenti rimanevano comunque vincolate, essendo tenute a riservare il 12% delle assunzioni a particolari classi di lavoratori, ad esempio ai lavoratori iscritti da più di due anni nella prima classe delle liste di collocamento⁵².

Anche se la suddetta legge attuava una grossa svolta su un piano formale, di fatto restringendo ai minimi termini l'applicazione della chiamata numerica, gli effetti non furono considerati sufficienti da molti autori. Difatti la norma non ebbe impatti straordinari sul mercato del lavoro: si calcolava che nel 1993 gli Uffici statali contribuissero soltanto al 5% delle assunzioni totali. Considerando che negli anni 70 si

⁵¹BORAGINE I., ICHINO P., TREU T., *La riforma del collocamento*, in Lav. e Rel. Industriali, 9 luglio 1994, Vol. 1, n. 3, p. 92 e ss.

⁵² Le altre categorie sono dettate dall'art. 25 co. 5 e ss. della legge 223/1991. La prima eccezione è fatta per i lavoratori iscritti alla lista di mobilità e per le categorie determinate appositamente da una specifica delibera della Commissione regionale per l'impiego, approvata dal Ministro del Lavoro e della previdenza sociale.

stimava che la chiamata numerica contribuisse ad un'assunzione su 20, possiamo dire che le innovazioni della prima metà degli anni Novanta non furono poi così importanti. Al tempo, circa la metà degli individui in cerca di impiego in Italia risultavano registrati presso l'Ufficio di collocamento: una scelta dettata dalla necessità di soddisfare determinati requisiti burocratici per beneficiare delle indennità di disoccupazione. Tuttavia, solo una frazione minore riusciva a ottenere un impiego duraturo al di fuori del settore agricolo tramite questo canale. Le modalità più efficaci per trovare lavoro rimanevano perciò le reti informali costituite da familiari, amici e conoscenti. Una via parallela, che riguardava il 5,7% dei casi, era quella di trovare un posto di lavoro in un'attività già gestita da un familiare, suggerendo una limitata mobilità all'interno del mercato del lavoro⁵³. L'Italia rimaneva inoltre uno dei pochi paesi ad escludere i mediatori privati dal mercato. Il divieto di intermediazione tra domanda e offerta era stato infatti abolito in molti paesi europei come Olanda, Danimarca e Germania⁵⁴.

L'esigenza di una modernizzazione per avvicinare l'Italia all'Europa portò il Governo e le parti sociali all'intesa del 24 settembre 1996 (il cosiddetto Patto per il lavoro). Questo puntava in primo luogo alla fine, stavolta sul piano sia formale che sostanziale, del monopolio pubblico del collocamento e, inoltre, all'ingresso nell'ordinamento di privati in grado di offrire servizi di mediazione ed intermediazione della domanda e offerta di lavoro. Gli obiettivi erano quelli di una liberalizzazione regolata con un ruolo primario dello Stato nelle funzioni di controllo, regolazione e programmazione⁵⁵. In secondo luogo, il documento proponeva di ricongiungere in sede regionale le competenze della formazione professionale e quelle relative al collocamento, rimaste l'una in mano alle Regioni e l'altra in mano allo Stato a seguito del d.P.R. n 10 del 1972. Inoltre, si segnalava l'intenzione della politica di ridurre le politiche passive di sostegno della disoccupazione, con l'idea che la spesa pubblica in favore di queste ultime fosse eccessiva rispetto agli altri paesi ma anche rispetto ai finanziamenti deputati alle politiche attive⁵⁶. Infine, nello

⁵³CASAVOLA P., SESTITO P., *Come si cerca e come si ottiene un lavoro? Un quadro sintetico sull'Italia e alcune implicazioni macroeconomiche*, datt., Servizio Studi della Banca d'Italia, ottobre 1993, p. 6 e ss.

⁵⁴BORAGINE I., ICHINO P., TREU T., *op cit.*, p. 92. Va specificato tuttavia che anche la Germania agì tardivamente (nel 1994).

⁵⁵VARESI P.A., *La nuova disciplina del mercato del lavoro: riordino dell'intervento pubblico e ruolo dei privati*, in *Diritto delle relazioni industriali* n. 2, 1998, p. 135 e ss.

⁵⁶MARRAMAIO G., *Il "pacchetto Treu": misure per la promozione dell'occupazione nel Mezzogiorno e riforma strutturale del mercato del lavoro*, in *Riv. Giur. del Mezzogiorno*, 1997, fascicolo 4, p. 1127 e ss.

stesso anno la legge n. 608/1996 permise l'assunzione diretta, con obbligo di comunicazione all'ufficio di collocamento entro cinque giorni. Questa norma permise ai lavoratori e ai datori di lavoro di "scegliersi a vicenda", ma mancavano ancora norme che permettessero di avvalersi di qualsiasi servizio diverso da quello pubblico.

Oltre alle sollecitazioni europee che portarono all'adozione del Patto per il lavoro si aggiunsero nel 1997 due importanti ragioni per consentire alle agenzie per il lavoro di offrire servizi sul mercato: la sentenza *Job Centre* della Corte di Giustizia europea e la Convenzione O.I.L. 181/97.

All'origine del caso *Job Centre* si poneva una questione di pregiudizialità proposta dalla Corte di appello di Milano. Il Tribunale di Milano aveva infatti respinto l'omologazione dell'atto costitutivo della società cooperativa "Job Centre coop a.r.l.", in quanto l'oggetto sociale si proponeva di svolgere attività di mediazione sul mercato del lavoro. Job Centre invece, argomentava che proibire la mediazione privata nel mercato del lavoro, lasciando il compito esclusivamente a enti pubblici, violava le norme sulla concorrenza del Trattato che istituisce la comunità europea (TCE), data l'incapacità degli uffici pubblici di collocamento di soddisfare adeguatamente la domanda del mercato⁵⁷.

La sentenza dichiarò infatti l'illegittimità, ai sensi degli artt. 86 e 90 TCE, del divieto di interposizione privata nel momento in cui il monopolio pubblico del servizio di collocamento sia manifestatamente inefficiente. L'articolo 86 del (TCE) stabiliva che gli Stati membri non dovessero introdurre misure che fossero in contrasto con le norme del trattato per quanto riguarda le imprese pubbliche. Specificamente, l'articolo rinviava agli artt. 81 e ss., e in particolare l'articolo 82 proibiva l'abuso di una posizione dominante nel mercato da parte di un'impresa o di un gruppo di imprese⁵⁸.

Relativamente al caso *Job Centre II*, si sosteneva che il monopolio statale nel settore del collocamento, escludendo le agenzie private, potesse costituire un abuso di posizione dominante. La Corte di Giustizia si trovò quindi di fronte ad una situazione difficile da dirimere, perché le norme sull'abuso di posizione dominante erano state pensate per evitare pratiche scorrette da parte delle imprese, ma era tutt'altro che ovvia l'applicabilità di quelle regole ad un sistema nazionale di collocamento pubblico. La domanda era

⁵⁷ ICHINO P., *La fine del regime italiano di monopolio statale dei servizi di collocamento*, in Riv. it. dir. lav., 1997, n. 2, p. 22 e ss.

⁵⁸ ROCCELLA M., *Il caso Job Centre II: sentenza sbagliata, risultato (quasi) giusto*, in Riv. Giur. Lav., 1998, n. 2, p. 33 e ss.

dunque: il servizio di collocamento pubblico rientra nella nozione di impresa contenuta all'interno degli artt. 81 e ss. del trattato? Una prima opzione per la Corte era quella di aderire al precedente giurisprudenziale del caso *Macrotron*, in cui si era statuito che “*la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento*”⁵⁹. Oppure ci si sarebbe potuti orientare sulla tesi opposta, sostenuta nel caso *Poucet e Piastre*, sollevato da un giudice francese, riguardante la compatibilità dei regimi di previdenza obbligatori con le norme sulla concorrenza. In quest'ultimo caso si era deciso che “*le casse malattia e gli enti che concorrono alla gestione del pubblico servizio della previdenza sociale svolgono una funzione di carattere esclusivamente sociale. Tale attività si fonda infatti sul principio della solidarietà nazionale e non ha alcuno scopo di lucro, [...] pertanto, detta attività non è un'attività economica [...] e gli enti incaricati di svolgerla non costituiscono imprese ai sensi degli artt. 85 e 86 del Trattato*”⁶⁰. Alla fine, la Corte scelse la prima tesi, classificando gli uffici di collocamento come imprese ai fini delle norme sulla concorrenza comunitarie. Una delle ragioni per cui la sentenza venne criticata all'epoca fu la mancata elaborazione della ratio di tale decisione. Infatti, la Corte si limitò a riproporre l'interpretazione e le formule di *Macrotron*, senza però approfondire perché quella decisione fosse da considerarsi preferibile a *Poucet e Piastre*⁶¹.

Una volta stabilita la “applicabilità” delle norme sulla concorrenza agli uffici facenti parte del sistema di collocamento la Corte ha ritenuto esistenti gli estremi per configurare l'abuso di posizione dominante. Il monopolio pubblico venne essenzialmente considerato una “*limitazione della prestazione a danno dei destinatari del servizio*”⁶², violando quindi l'art. 86 co. 2, il quale stabilisce che “*le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole di concorrenza*”. La legge italiana violava anche l'art. 90 TCE, che impediva agli Stati membri di applicare ai prodotti di altri stati “*imposizioni interne*” atte a “*proteggere indirettamente le loro produzioni*”. La

⁵⁹ Corte di Giustizia 23 aprile 1991, causa C-41/90, K. Hofner e F. Elser c. Macrotron GmbH.

⁶⁰ Corte di Giustizia 17 febbraio 1993, cause C-159 e 160/91, C. Poucet e D. Pistre.

⁶¹ RICCI G., *Il controverso rapporto fra principi comunitari della concorrenza e normative nazionali del lavoro: il caso Job Centre II*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1998, n.2, p. 152.

⁶² causa C-96/55, pubblicata l'11 dicembre 1997.

Corte assunse nel complesso un atteggiamento legato all'esigenza di porre fine ad un sistema assolutamente disfunzionale come quello italiano⁶³.

Un altro "incentivo" alle riforme per l'Italia fu l'emanazione della nuova Convenzione O.I.L. n. 181/1997. Con essa si voleva superare la convenzione n. 96 del 1949, entrata in vigore nel 1951, che indicava esplicitamente come regime ideale quello nel quale fosse vietato l'esercizio della mediazione a fini di lucro nel mercato del lavoro, incoraggiando conseguentemente l'adozione del regime di monopolio e alla limitazione dell'autonomia negoziale. Infatti, si era ormai giunti in un'epoca in cui si riconoscevano i forti cambiamenti del mercato del lavoro e la rinnovata esigenza di flessibilità. La discussione, che avrebbe portato a rinnovare l'atteggiamento dell'agenzia internazionale, fu lunga e complessa. Vi erano infatti più interessi da tutelare e bilanciare – tra cui ovviamente l'esigenza di rendere più flessibile il mercato del lavoro da un lato e quella di tutelare i lavoratori dall'altro. Tuttavia, fin in dall'inizio dei lavori era maturata l'idea di incentivare la piena operatività delle agenzie private, garantendo la concorrenza e le esigenze di competitività, pur accostando ai privati anche un sistema di collocamento pubblico. Era quindi cambiato totalmente il paradigma rispetto al 1949; in quanto il monopolio pubblico non era più suggerito come sistema migliore per garantire i diritti del lavoratore, ma al contrario si credeva che il miglior sistema per garantire i diritti dei disoccupati fosse un sistema ibrido; poiché il pubblico aveva dimostrato la sua inidoneità allo scopo in molti paesi⁶⁴.

L'art. 1 della Convenzione 181/1997 definisce le agenzie d'impiego private tramite le funzioni che esse possono svolgere. Nel primo paragrafo, lettera a), dell'articolo si chiarisce che esse possono fornire "*servizi volti ad abbinare le offerte e le domande d'impiego senza tuttavia che l'agenzia d'impiego privata divenga parte delle relazioni di lavoro che potrebbero derivarne*⁶⁵". In secondo luogo, alla lettera b) si parla di "*servizi consistenti nell'assumere lavoratori allo scopo di metterli a disposizione di una terza persona fisica o morale*⁶⁶", facendo riferimento quindi alla somministrazione del lavoro. Infine, alla lettera c) si parla di "*altri servizi relativi alla ricerca di lavoro, determinati*

⁶³ RICCI G., *Il controverso rapporto fra principi comunitari della concorrenza e normative nazionali del lavoro: il caso Job Centre II*, in Dir. delle Rel. industriali, 1998, n.2, p. 153.

⁶⁴ SALSI E., *Pubblico e privato nella gestione del collocamento: la Convenzione O.I.L. n. 181/1997*, in Diritto delle relazioni industriali n.2, 1998, p 161 e ss.

⁶⁵ Art. 1 lett. a). Convenzione 181/1997.

⁶⁶ Art. 1 lett. b) Convenzione 181/1997.

*dall'autorità competente previa consultazione delle organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori più rappresentative*⁶⁷”, un esempio di questi servizi è la fornitura di informazioni.

Oltre a riconoscere il ruolo delle agenzie private la convenzione si occupa anche di provvedere ad evitare gli abusi contro i lavoratori. Si prevede quindi che ogni stato membro determini le condizioni di esercizio dell'attività delle agenzie e preveda apposite licenze o abilitazioni allo svolgimento dei servizi (art. 3). Si tutela inoltre il diritto dei lavoratori alla *“libertà sindacale ed alla negoziazione collettiva*⁶⁸” (art. 4) e si vietano le *“discriminazioni basate sulla razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione politica, l'ascendenza nazionale, l'origine sociale o ogni altra forma di discriminazione coperta dalla legislazione e dalle prassi nazionali, come l'età e l'invalidità*⁶⁹” (art. 5). Inoltre, l'art. 7 prevede che le agenzie per l'impiego private non possano *“far pagare ai lavoratori, direttamente o indirettamente, spese o altri costi*⁷⁰” salvo apposite deroghe previste all'art. 7 par. 2 e 3⁷¹. Oltre a prevedere numerosi altri diritti per i lavoratori coinvolti nel meccanismo di intermediazione del lavoro⁷², la Convenzione disciplina all'art. 13 il rapporto tra il pubblico ed il privato, nella misura in cui l'autorità pubblica deve decidere su importanti questioni come la formulazione di una politica del mercato del lavoro e l'uso dei fondi pubblici destinati a questo scopo. Infine, gli ultimi articoli della Convenzione trattano le modalità per favorire la collaborazione tra i Servizi pubblici per l'impiego e le Agenzie private. Questo è finalizzato all'attuazione di una politica nazionale che regoli l'organizzazione del mercato del lavoro. In conclusione, la convenzione contribuì ad una più forte presa di coscienza politica della necessità di un

⁶⁷ Art. 1 lett. c) Convenzione 181/1997.

⁶⁸ Art. 4 Convenzione 181/1997.

⁶⁹ Art. 5 Convenzione 181/1997.

⁷⁰ Art. 7 Convenzione 181/1997.

⁷¹ Nell'ambito della tutela dei lavoratori, l'ente regolatore, dopo aver consultato le principali organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori, ha la facoltà di concedere eccezioni alle norme stabilite nel paragrafo 1 per determinate categorie di lavoratori e per servizi specifici offerti dalle agenzie di impiego private. Inoltre, ogni Stato membro che conceda tali eccezioni, in conformità con il paragrafo 2, è tenuto a fornire dettagli e giustificazioni di queste deroghe nei suoi report all'Organizzazione Internazionale del Lavoro, come richiesto dall'articolo 22 della sua Costituzione.

⁷² Ad esempio, è prevista la tutela dei dati personali (art. 6), oppure la protezione dei lavoratori migranti (art. 8) e il divieto di lavoro minorile tramite le agenzie private (art. 9). In più, è previsto il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali ai fini dell'istruttoria di querele e nell'esame di abusi e prassi fraudolente. Infine, gli artt. 11 e 12 prevedono un lungo elenco di diritti che gli Stati membri devono tutelare in conformità con la loro legislazione e prassi, tra cui la materia degli orari, della sicurezza sociale e dell'accesso alla formazione.

rapido cambiamento, che in realtà era già chiesto a gran voce dalla dottrina e dalle imprese⁷³.

A questo punto non si poteva che giungere ad una svolta anche per quel che riguarda la necessità di accostare dei mediatori privati del lavoro al sistema pubblico del collocamento. La legge Treu (L. n. 196/1997) è stato l'intervento legislativo che ha operato le più importanti modifiche al lavoro atipico⁷⁴, tra le altre cose liberalizzando il lavoro temporaneo tramite agenzia⁷⁵, soggetto fino ad allora al divieto di interposizione di manodopera di cui alla L. 1369/1960. Allo scopo di tutelare il lavoratore, secondo la nuova norma, il lavoro interinale non poteva essere utilizzato in alcuni casi particolari: la sostituzione di lavoratori in sciopero, le qualifiche di esiguo contenuto professionale (vincolo abrogato dalla L. 288/1999), nelle unità produttive in cui si era fatto ricorso a licenziamenti collettivi o programmi di cassa integrazione e per lavori pericolosi. Virtualmente all'impresa fornitrice, ovvero l'agenzia per il lavoro, era permesso di assumere sia a tempo determinato che indeterminato, ma nella prassi questa seconda modalità contrattuale non è mai stata molto utilizzata. Inoltre, la legge poneva una disciplina protettiva in riguardo alla retribuzione dei lavoratori: che non poteva essere inferiore a quella dei dipendenti di pari inquadramento. La ratio della norma era di consentire alle aziende di utilizzare il lavoro interinale in periodi di picco della produttività, ma comunque erano previsti dei limiti in riguardo al numero di lavoratori utilizzabili: ovvero un massimo del 13%, mentre il contratto poteva avere una durata massima di 24 mesi⁷⁶.

Il lavoro interinale si diffuse rapidamente a seguito della sua introduzione nel mercato del lavoro italiano. Esso permetteva infatti di limitare alcuni costi -come, ad esempio, quello

⁷³ ICHINO A. MEALLI F., NANNICINI T., *Il lavoro interinale in Italia. Trappola del precariato o trampolino verso un impiego stabile?*, Pisa, 2004, p. 6 e ss.

⁷⁴ Questa riforma ha modificato il regime sanzionatorio per le irregolarità nei contratti a tempo determinato, rendendolo meno rigido. Inoltre, ha riservato la sanzione della conversione a tempo determinato solo alle violazioni più severe, mentre per le altre si applica una sanzione di natura risarcitoria (articolo 12). La riforma ha anche favorito l'adozione dei contratti a tempo parziale (articolo 13), esteso le agevolazioni per i contratti di formazione-lavoro (articolo 15), rinnovato il sistema dell'apprendistato (articolo 16) e reintrodotta la figura del tirocinio formativo o di orientamento (articolo 18).

⁷⁵ Artt. 1-11 della L. 196/1997

⁷⁶ ICHINO A. MEALLI F., NANNICINI T., *Il lavoro interinale in Italia. Trappola del precariato o trampolino verso un impiego stabile?*, Pisa, 2004, p. 6 e ss.

di ricerca e selezione del personale- ma soprattutto di non assumere in pianta stabile un lavoratore, così limitando gli obblighi del datore di lavoro in prospettiva futura.

1.3 Il decreto Biagi

Anche la cd. Legge Biagi, ovvero il d.lgs. 276/2003 ha impattato sul diritto del mercato del lavoro. Per quel che riguarda le modifiche attinenti alle politiche attive, ha inserito nuove norme in riguardo all'apprendistato e al contratto di inserimento – poi abrogato dalla riforma Fornero. La norma suscitò un forte dibattito nel paese, perché proseguiva un percorso di forte liberalizzazione del diritto del lavoro: i sindacati ed in particolare la CGIL criticarono aspramente la riforma. Essa prende il nome del giurista Marco Biagi, che durante la stesura del testo di quello che sarebbe diventato il decreto 276/2003 venne ucciso dalle Nuove Brigate Rosse proprio per le modalità con cui avrebbe voluto cambiare il diritto del lavoro⁷⁷.

Secondo Michele Tiraboschi i principi su cui si sviluppa il provvedimento sono “l’occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità⁷⁸”; termini che richiamano senz’altro la strategia europea per l’occupazione, e la sua vocazione alla flessibilità.

Come dicevamo il d.lgs. 276/2003 riformò, tra le altre cose, anche il contratto di apprendistato, che è uno strumento importante nelle politiche attive per il lavoro perché permette di risolvere il problema della mancanza di competenze. In particolare, ad oggi lo si vede come uno strumento per ridurre la disoccupazione giovanile, ed è inserito in vari programmi come Garanzia Giovani, configurandolo come un contratto con finalità sia formative che occupazionali .

Gli artt. 47 e ss. della Legge Biagi prevedevano tre tipologie di apprendistato: il “contratto di apprendistato per l’espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione”, il “contratto di apprendistato professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale” e il

⁷⁷ TIRABOSCHI M., *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma.*, Milano, 2003, p. 3 e ss.

⁷⁸ TIRABOSCHI M., p. 10.

“contratto di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione”⁷⁹.

Il primo tipo di contratto era disciplinato dall'art. 48, il quale chiariva che i soggetti dello stesso erano “*i giovani e gli adolescenti che abbiano compiuto quindici anni*”⁸⁰. Lo stesso articolo, al comma 2, stabiliva che “*la durata del contratto è determinata in considerazione della qualifica da conseguire, del titolo di studio, dei crediti professionali e formativi acquisiti, nonché del bilancio delle competenze realizzato dai servizi pubblici per l'impiego o dai soggetti privati accreditati*”⁸¹, e che in ogni caso la durata massima è di tre anni. Sia per questo tipo di contratto che per l'apprendistato professionalizzante erano previsti inoltre la forma scritta, e la specifica indicazione “*della prestazione lavorativa oggetto del contratto, del piano formativo individuale, nonché della qualifica che potrà essere acquisita al termine del rapporto di lavoro sulla base degli esiti della formazione aziendale od extra-aziendale*”⁸². Inoltre, era vietato attribuire all'apprendista una retribuzione a cottimo, mentre il datore di lavoro avrebbe potuto recedere dal rapporto entro il termine stabilito dall'art. 2118 cc. – dando perciò preavviso secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva, gli usi e l'equità. Infine, si stabiliva il divieto di recesso da parte del datore senza una giusta causa o un giustificato motivo⁸³.

Sia l'apprendistato professionalizzante, disciplinato dall'art. 49, che l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, disciplinato dall'art. 50, erano rivolti alle persone tra diciotto e ventinove anni, oppure ai soggetti a partire dai diciannove anni se in possesso di una qualifica professionale ottenuta ai sensi della L. 53/2003 (riforma Moratti)⁸⁴. La forma di apprendistato di cui all'art. 49 è rivolta a conseguire una qualificazione e formarsi direttamente in una professione o mestiere, mentre il contratto di cui all'art. 50 è rivolto all'ottenimento di titoli universitari, dottorati di ricerca, a completare la carriera scolastica negli ITS oppure terminare il praticantato nelle professioni ordinistiche⁸⁵.

⁷⁹ Art. 47 d.lgs. 276/2003.

⁸⁰ Art. 48 co. 1 d.lgs. 276/2003.

⁸¹ Art. 48 co. 2 d.lgs. 276/2003.

⁸² Artt. 48 e 49 d.lgs. 276/2003.

⁸³ Artt. 48 e 49 d.lgs. 276/2003.

⁸⁴ Artt. 48 e 49 d.lgs. 276/2003.

⁸⁵ Sito del Ministero del Lavoro: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/orientamento-e-formazione/focus-on/apprendistato/pagine/default>

L'art. 47 co. 2 disciplinava invece il numero massimo di apprendisti che il datore poteva assumere, al fine di evitare che i datori sfruttassero questa tipologia di contratto per abbassare il costo del lavoro invece che per le finalità occupazionali o di formazione; perciò, il datore *“non può superare il 100 per cento delle maestranze specializzate e qualificate in servizio presso il datore di lavoro stesso. Il datore di lavoro che non abbia alle proprie dipendenze lavoratori qualificati o specializzati, o che comunque ne abbia in numero inferiore a tre, può assumere apprendisti in numero non superiore a tre⁸⁶”*. Se ad oggi la disciplina dell'apprendistato non è più contenuta nel d.lgs. 276/2003, bensì nel d.lgs. 81/2015 agli artt. 41 e ss., si può dire che la Legge Biagi abbia definito la struttura generale del funzionamento di questo tipo di contratto, in buona parte conservata dal Jobs Act, come vedremo nel capitolo II di questa tesi.

Invece, il contratto di inserimento, disciplinato all'art. 54 e ss., era rivolto a facilitare il reingresso del lavoratore nel mercato, *“mediante un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del lavoratore a un determinato contesto lavorativo⁸⁷”*. Era diretto a specifiche categorie di lavoratori, come quelli tra i diciotto e i ventinove anni, chi sia iscritto ad un ufficio di collocamento da almeno un anno e abbia da ventinove a trentadue anni, chi abbia più di cinquanta anni e sia senza un posto di lavoro, chi desideri ricominciare a lavorare non avendolo fatto da almeno due anni, le donne residenti in aree geografiche in cui il tasso di occupazione femminile sia inferiore del 20% rispetto a quello maschile o il tasso di disoccupazione superiore del 10% rispetto a quello degli uomini, ed infine le persone con gravi disabilità⁸⁸. Anche i datori di lavoro dovevano avere determinate caratteristiche per stipulare questo tipo di contratto, dovendo essere *“enti pubblici economici, imprese o loro consorzi, gruppi di imprese, associazioni professionali, socio-culturali, sportive, fondazioni, enti di ricerca, pubblici e privati, organizzazioni e associazioni di categoria⁸⁹”*. Al terzo comma dell'art. 54 era stabilito, per evitare l'abuso di questo tipo di contratto da parte del datore, che, se non si fossero assunti a tempo indeterminato almeno il 60% dei lavoratori soggetti al contratto di

⁸⁶ Art. 47 co. 2 d.lgs. 276/2003.

⁸⁷ Art. 54 co. 1 d. lgs. 276/2003.

⁸⁸ Art. 54 co. 1 d.lgs. 276/2003.

⁸⁹ Art. 54 co. 2 d.lgs. 276/2003.

inserimento nei diciotto mesi precedenti, non si sarebbe potuto assumere nessun'altra persona con contratto di inserimento⁹⁰.

Mentre l'art. 55 prevedeva in qualità di condizione per l'assunzione, la realizzazione di un progetto individuale rivolto ad assicurare la crescita del lavoratore nelle competenze che gli avrebbero potuto assicurare maggiore competitività sul mercato⁹¹. In più, ai sensi dell'art. 56, il contratto doveva essere stipulato obbligatoriamente in forma scritta, indicando in esso il progetto individuale di cui all'art. 55, mentre in mancanza di forma scritta il contratto era nullo ed il datore è sanzionato con l'obbligo di assunzione a tempo indeterminato⁹². Infine, come stabilito dall'art. 57 il contratto non poteva avere durata minore di nove mesi o superiore a diciotto, salvo per le persone con gravi disabilità (per cui ha una durata massima di 36 mesi)⁹³⁹⁴.

Al contrario di quanto avvenuto per il contratto di apprendistato il contratto di inserimento è stato abrogato dalla L 92/2012.

Altra disposizione importante, ai fini delle politiche attive, è l'art. 7 del decreto, in cui si prevede che le Regioni istituiscano appositi albi rivolti all'accreditamento degli operatori pubblici o privati coinvolti nelle politiche attive⁹⁵. In particolare, al comma 2 si stabilisce che i provvedimenti delle Regioni che istituiscono gli albi debbano disciplinare anche le forme di cooperazione tra i soggetti pubblici e privati finalizzate all'incontro tra domanda e offerta sul mercato del lavoro⁹⁶, prevedendo quindi un sempre maggiore coinvolgimento delle agenzie del lavoro nelle politiche legate all'occupazione.

Possiamo dire che la Legge Biagi si colloca in quell'insieme di norme che tenta di realizzare una flessibilizzazione del diritto del mercato del lavoro in Italia. Questa tendenza ad aumentare la flessibilità è dovuta sia a ragioni prettamente economiche, sia alla spinta dell'UE, che tramite la Strategia Europea per l'Occupazione, ha spesso stimolato i paesi membri ad aumentare l'adattabilità e l'elasticità delle norme che regolano la materia.

⁹⁰ Art. 54 co. 3 d.lgs. 276/2003.

⁹¹ Art. 55 d.lgs. 276/2003.

⁹² Art. 56 d.lgs. 276/2003.

⁹³ Art. 57 d.lgs. 276/2003.

⁹⁴ DI NUNZIO P. MASSAINI M., *Contratto di inserimento*, In Dir. & Pratica del Lav. ORO, 2005, n. 4, p. 76 e ss.

⁹⁵ Art. 7 co. 1 d.lgs. 276/2003.

⁹⁶ Art. 7 co. 2 d.lgs. 276/2003

2. Il Trattato di Amsterdam e la strategia europea per l'occupazione (SEO)

2.1 Gli obiettivi della SEO

Da sempre il diritto del lavoro è una delle discipline giuridiche che conserva maggiormente caratteristiche nazionali. In Europa esiste ancora una forte eterogeneità dovuta alle resistenze dei singoli paesi ad uniformare la regolamentazione sul lavoro. Tale resistenza è in buona parte giustificata dalle effettive differenze riguardo al grado di sindacalizzazione dei lavoratori, le norme che regolano la contrattazione collettiva, le diverse visioni in riguardo al diritto allo sciopero o al conflitto collettivo e la partecipazione dei lavoratori al governo delle imprese⁹⁷. Ad ogni modo la cooperazione europea su un piano prettamente economico è sempre prevalsa su una cooperazione riguardante le politiche sociali, anche perché le condizioni economiche in cui vivono i cittadini europei possono essere molto distanti tra di loro in termini di salari, sicurezza sul lavoro o qualsiasi altro diritto.

Tuttavia, la politica sociale non è stato un tema totalmente ignorato dall'Europa. Già nel 1974 la CE realizzò il suo Primo programma d'azione in materia sociale, che si preponeva gli obiettivi di un pieno e migliore impiego, del miglioramento degli standard di vita e lavoro e dell'incremento della partecipazione dei sindacati alle istituzioni comunitarie. Negli anni successivi vennero inoltre adottate importanti direttive, come la 75/187 sulla parità salariale uomo-donna e quella sulla promozione professionale e delle condizioni di lavoro (76/207)⁹⁸. Con il Trattato di Maastricht del 1992 venne invece approvato l'Accordo sulla politica sociale, che estese le competenze dell'unione alle condizioni di lavoro, l'informazione, la consultazione e la parità di genere sul lavoro, consentendo di prendere decisioni su tali questioni tramite la maggioranza qualificata. Contestualmente la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) svolse un ruolo cruciale nell'interpretazione e nell'applicazione di queste norme, espandendo progressivamente la portata del diritto del lavoro comunitario. Ad esempio, la CGUE è spesso intervenuta a

⁹⁷ MAGNANI M., *Diritto sindacale europeo e comparato*, Torino, 2020, p. 6 e ss.

⁹⁸ Altre direttive adottate in quel periodo sono state quella sui licenziamenti collettivi (dir. 75/129); sulla parità uomo-donna in riferimento all'accesso al lavoro, la direttiva sulla sicurezza sociale (dir. 79/7); sul trasferimento d'azienda (dir. 77/187); sulla sicurezza e salute dei lavoratori (dir. 80/1107); sulla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro (dir. 80/987).

limitare l'applicazione di norme nazionali che impedivano la libera circolazione dei lavoratori⁹⁹.

Tuttavia, è con il Trattato di Amsterdam del 1997 che entrò in vigore la strategia europea per l'occupazione. Era previsto, per la realizzazione della SEO, che il Consiglio europeo adottasse conclusioni annuali in merito allo stato di occupazione dell'unione, assieme alla produzione di orientamenti approvati con maggioranza qualificata a cui gli Stati si sarebbero dovuti adeguare. Era previsto inoltre che i membri realizzassero con cadenza annuale una relazione sulle misure da adottare nella propria politica di occupazione, a cui sarebbe seguita la valutazione del Consiglio, accompagnata da raccomandazioni – approvate anch'esse a maggioranza qualificata – finalizzate a segnalare l'eventuale insufficienza delle politiche adottate da uno Stato¹⁰⁰.

Una delle caratteristiche della SEO è quindi di adottare il metodo aperto di coordinamento, per cui gli Stati membri non devono armonizzare le loro norme e istituzioni interne – come avverrebbe in caso di direttive o regolamenti – ma devono recepire le linee guida sull'occupazione e riferire l'andamento della politica interna di occupazione secondo le modalità suddette. Virtualmente il metodo aperto di coordinamento avrebbe dovuto promuovere l'apprendimento reciproco tra gli stati e l'apertura a nuovi modelli. Una delle questioni dibattute sulla strategia europea per l'occupazione è quindi se questa modalità di applicazione funzioni davvero¹⁰¹.

Non c'è dubbio che alcuni principi nati nel contesto della SEO siano entrati nel vocabolario del legislatore nazionale italiano, basti pensare alla condizionalità e alla flexicurity. Sembrerebbe quindi che le proposte dell'unione e la volontà di imitare paesi più virtuosi del nostro nelle politiche del lavoro abbiano effettivamente spinto a riforme che sono andate nella direzione europea. Per esempio il cd. patto di servizio, oggi disciplinato all'art. 20 del d. lgs. 150/2015, iniziò ad essere utilizzato in Italia perché il concetto venne mutuato da documenti della SEO, mentre le modalità derivano dall'imitazione di alcuni paesi nordici. Infatti, il patto di servizio venne proposto dalla

⁹⁹ CARNICI F. PIZZOFERRATO A., *Diritto del lavoro nell'unione europea*, Torino, 2021, p. 3 e ss.

¹⁰⁰ *Ivi*: p. 23.

¹⁰¹ VAN RIE T., MARX I., *The European Union at Work? The European Employment Strategy from Crisis to Crisis*, in *J. of Common Markets*, Volume 50. N. 2., 2012, p. 335–356.

UE a partire dalle *Employment Guidelines* del Consiglio europeo del 1998¹⁰². In esso si individuano il responsabile delle attività, il profilo di occupabilità del soggetto, gli atti di ricerca che devono essere svolti attivamente, la frequenza dei contatti col responsabile delle attività e le varie iniziative a cui la persona disoccupata deve partecipare per completare la sua formazione. Il rispetto del patto di servizio da parte del lavoratore è strettamente legato alla percezione di misure di sostegno al reddito, laddove le violazioni possono portare alla decurtazione o alla perdita dei sussidi (ex art. 21 co. 7 d. lgs. 150/2015)¹⁰³.

Il Jobs Act imita con il suo modello di condizionalità diversi paesi del nord Europa. Per esempio, in Germania la persona disoccupata per ricevere un sussidio dallo Stato deve dimostrare la sua volontà di trovare lavoro o accettare quello che gli viene proposto tramite una Agenzia del Lavoro. Quest'ultima è un ufficio dell'Agenzia Federale del Lavoro che rappresenta grosso modo l'omologo dei nostri centri per l'impiego. L'Agenzia per il Lavoro determina con il lavoratore le misure per il reinserimento professionale in maniera simile a come avviene nel nostro paese. In più, anche in Germania il lavoratore è tenuto ad accettare un *zumutbare Arbeit* (ovvero un lavoro congruo), a meno di non voler subire una decurtazione del *Bürgergeld* (il principale sussidio di disoccupazione tedesco)¹⁰⁴¹⁰⁵.

Pertanto, sembrerebbe che il legislatore nazionale abbia effettivamente imitato altri paesi nella sua opera di riforma. La tendenza ad una maggiore flessibilità e alla condizionalità è sicuramente stata recepita. Inoltre, gli obiettivi della SEO per il 2020, ovvero superare l'occupazione del 75% in Europa sono stati effettivamente raggiunti secondo Eurostat¹⁰⁶.

2.2 Il principio della flexicurity

La flexicurity è stata uno degli elementi centrali della strategia europea per l'occupazione negli ultimi decenni. La fortuna politica di questo concetto deriva in buona parte dal

¹⁰² *Il patto di servizio tra normativa e prassi*, ricerca Adapt:

https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/21074/mod_label/intro/2009_il_patto_di_servizio.pdf

¹⁰³ Per una trattazione più approfondita del legame di condizionalità tra ricerca attiva del lavoro e percezione dei sussidi si rimanda al paragrafo sulla condizionalità di questa tesi.

¹⁰⁴ Anche questo argomento verrà trattato più approfonditamente nel paragrafo sulla condizionalità

¹⁰⁵ HABER S., *Hartz IV, il sistema delle sanzioni e ciò che il Bundesverfassungsgericht (non) ha detto*, in DPCE online, 2020, n. 4, p. 12 e ss.

¹⁰⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240425-1>

sostegno ad esso fornito dalla comunità degli economisti e da importanti organizzazioni come OCSE, FMI e Banca Mondiale. La flessibilità è stata largamente avallata come presupposto fondamentale per ovviare alle rigidità del mercato del lavoro e creare di conseguenza più occupazione. Consiste in sostanza nel diminuire le tutele insite nel rapporto di lavoro, introducendo una maggiore flessibilità in entrata (in riferimento alle assunzioni) ed in uscita (in riferimento ai licenziamenti). Contestualmente si sarebbe dovuto compensare l'indebolimento della legislazione protettiva del lavoro tramite un rafforzamento del welfare sul mercato, in particolare tramite interventi sulla parte attiva delle politiche del lavoro. Verso la fine degli anni 90 la flexicurity veniva guardata con grande favore in quanto paesi come la Danimarca e l'Olanda l'avevano implementata con grande successo. Questi paesi furono in grado di diminuire la tutela del lavoro, fornendo in contropartita sistemi di collocamento efficienti e politiche del lavoro passive¹⁰⁷.

Va detto tuttavia che essi investivano e investono tuttora una percentuale elevata del PIL nei servizi per l'impiego. Secondo Eurostat il nostro paese spende circa lo 0,4% del prodotto interno lordo nella parte attiva delle politiche del lavoro, mentre la Danimarca spende il triplo (in percentuale) e l'Olanda poco più dell'1%¹⁰⁸. Come già affermato lo 0,4% è una delle stime più alte, al contrario secondo INAPP (Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche) la spesa sarebbe stata dello 0,22%¹⁰⁹ nel 2023. La differenza ha influito fortemente nell'efficacia delle politiche di flessibilità, impedendo a quelle italiane di funzionare a dovere e facendo emergere forti critiche contro le riforme che hanno tentato questo approccio, come la legge 99/2012 ed il Jobs Act.

In quanto alle origini della flexicurity si può dire che il termine venne usato per la prima volta dalle istituzioni dell'unione europea nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio dell'UE del marzo 2006. Tuttavia, il principio informa la SEO da quando essa esiste. Infatti, il Trattato di Amsterdam introdusse all'art. 125 del TCE obiettivi sull'occupazione già compatibili con la flexicurity, che oggi sono invocati dell'art. 145 TFUE, nella misura in cui *“gli Stati membri e l'Unione, in base al presente titolo, si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in*

¹⁰⁷ TREU T, *La seconda fase della flexicurity per l'occupabilità*, Firenze, 2018, p. 248 e ss.

¹⁰⁸ I dati sono presenti nel sito di Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:LMP_expenditure_as_a_share_of_GDP_2008.PNG

¹⁰⁹ <https://www.inapp.gov.it/stampa-e-media/comunicati-stampa/26-09-2023-lavoro-inapp-italia-tra-le-ultime-in-europa-per-la-spesa-in-politiche-attive>

particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea¹¹⁰". È in particolare l'esigenza di rispondere ai mutamenti economici tramite una forza lavoro "adattabile", concetto già presente nel TCE, che enucleava già gli strumenti cardine della flessibilità¹¹¹. Ad ogni modo la flexicurity venne adottata ufficialmente nella SEO a partire dal 2008. Tuttavia, l'UE non avrebbe mai voluto un indebolimento delle tutele del lavoro, infatti la Commissione invitò i paesi europei a puntare il più possibile su politiche come quelle della formazione continua ed il potenziamento generale delle politiche attive per il lavoro, favorendo il matching tra domanda e offerta di lavoro¹¹².

Purtroppo, i paesi mediterranei hanno interpretato la flexicurity solo sul piano della riduzione delle tutele del lavoratore. In riferimento all'Italia questo è avvenuto soprattutto per la cronica difficoltà nel "mettere a bilancio" nuove risorse da dedicare a questioni come le politiche attive, sia perché il deficit annuale del nostro paese è stato molto alto negli ultimi decenni, sia perché le risorse sono state dedicate soprattutto a misure con effetti più immediati nell'aumentare il consenso politico delle forze di governo. Finanziare al meglio politiche di formazione, orientamento e collocamento avrebbe portato a miglioramenti della situazione occupazionale nel corso diversi anni, e questo ha reso poco attraente la questione su un piano elettorale.

In ogni caso una politica di flessibilità ben realizzata anche sul piano delle politiche attive è ottima per l'economia secondo molti studiosi, essi fanno notare come i paesi con un mercato del lavoro flessibile abbinato a forti politiche attive per il lavoro siano stati più rapidi e capaci, rispetto a quelli dell'Europa mediterranea ed in particolare l'Italia, nel reintegrare i disoccupati nel mondo del lavoro. Sono infatti numerosi gli studi che dimostrano la diretta correlazione tra questo tipo di politiche e migliori prospettive di occupazione in termini quantitativi e qualitativi¹¹³.

¹¹⁰ Art. 145 TFUE.

¹¹¹ CORTI. M., *Flessibilità e sicurezza dopo il Jobs Act*, Torino, 2018 p. 8 e ss.

¹¹² *Ivi*: p. 20 e ss.

¹¹³ Si veda a questo proposito: SPOHR F., *Germany's Labour Market Policies How the Sick Man of Europe Performed a Second Economic Miracle*, Oxford University press, Oxford, 2020, 283 ss. - CARTD D., KLUVE J., WEBER A., *Active labour market policy evaluations: a meta-analysis*, in *The Economic J.*, 2010, n. 120, p. 55 e ss. - BIRD N., *Evidence from global practices of active labour market policies for young people's transition to work*, in *Int. Policy Centre for Inclusive Growth*, 2020, n. 71, p. 2 e ss. - MARTIN P.J., *Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness*, in *IZA J. of Labor Policy*, 2015, n. 4, p. 10 e ss. - HOCHMUTH B.,

Sempre con riferimento al nostro paese, giuristi come Tiziano Treu sono stati piuttosto critici sulle modalità con cui la flexicurity è stata applicata nel nostro paese¹¹⁴. La discrepanza sulla funzionalità del principio tra i paesi nordeuropei e l'Italia è infatti evidente. Treu suggerisce quindi di innovare il sistema italiano introducendo alcune buone prassi tipiche di riforme di altri paesi europei. Si propone di realizzare nel nostro paese una riforma dei centri per l'impiego che consenta non solo di reinserire chi ha già perso il lavoro, ma anche di agire attivamente in favore della collaborazione tra pubblico e privato nel rafforzare il lavoro precario prima del licenziamento, agendo quindi nell'ottica di prevenire invece che curare. In concreto si prospetta di coinvolgere le imprese nell'attività di ricollocazione del lavoratore da esse licenziato; infatti, in altri paesi si è dimostrato come l'impresa in difficoltà costretta a ridurre il personale può comunque avere una rete di contatti con altri datori di lavoro privati che può dimostrarsi immediatamente idonea ad assumere il lavoratore¹¹⁵. In questo senso le imprese dovrebbero organizzare al loro interno sezioni che si occupino di garantire la transizione del lavoratore ad impieghi in altri contesti lavorativi o al lavoro autonomo. In Italia, per realizzare un simile progetto, sarebbe comunque necessaria una forte presenza del pubblico o, alternativamente, delle agenzie del lavoro, per assistere i datori, in quanto il tessuto delle imprese italiane è costituito principalmente da microimprese o piccole imprese con pochissimi dipendenti, che avrebbero bisogno comunque di un aiuto dall'esterno per realizzare progetti simili. Per fare tutto questo sarebbe comunque necessario rifinanziare e riorganizzare le politiche attive, aumentare il coinvolgimento dei privati, e anche aumentare i dipendenti pubblici che si occupano di questa materia. Puntare sulle risorse umane da impiegare nelle politiche attive sembra essere una priorità in Italia, in quanto il numero di persone che lavorano nei centri per l'impiego è di 8000 unità, contro i 49 mila francesi, 67 mila britannici e 110 mila tedeschi¹¹⁶.

KOHLBRECHER B., MERKL C., GARTNER H., *Hartz IV and the Decline of German Unemployment: A Macroeconomic Evaluation*, in IZA Inst. of Labor Economics, 2019, n. 12260, p. 47 e ss.

¹¹⁴ A questo proposito si veda: TREU T, *La seconda fase della flexicurity per l'occupabilità*, Firenze, 2018.

¹¹⁵ TREU T, *La seconda fase della flexicurity per l'occupabilità*, Firenze, 2018, p. 248 e ss.

¹¹⁶ Il Post: *I centri per l'impiego sono un disastro*, <https://www.ilpost.it/2018/10/17/centri-per-l-impiego/>

2.3 Il principio di condizionalità nelle politiche del lavoro

La condizionalità è uno strumento regolativo che consente di subordinare la ricezione di un sussidio o sostegno economico da parte del lavoratore alla sua partecipazione ad attività di orientamento, formazione e ricollocazione sul lavoro. Si tratta insomma dell'intersezione tra i diritti sociali garantiti dallo Stato e gli obblighi imposti da quest'ultimo al lavoratore beneficiario degli strumenti tipici delle politiche passive per il lavoro¹¹⁷.

Questo principio è piuttosto dibattuto, perché a seconda della visione politica è evidente che si possano impostare meccanismi di condizionalità più o meno rigidi. Semplificando potremmo immaginare che gli schieramenti politici si possano dividere tra chi vuole valorizzare il merito e chi invece la solidarietà, e di conseguenza ci sarà chi vorrà sistemi di condizionalità più o meno sanzionatori nei confronti di chi rifiuta di accettare un lavoro. Lo strumento della condizionalità ha assunto in alcuni paesi una matrice più sanzionatoria che in altri, per esempio fino al 2019 in Germania il rifiuto del primo posto di lavoro proposto dagli uffici di collocamento al disoccupato comportava l'immediata perdita del 30% dell'importo dell' *Arbeitslosengeld II* – ovvero il principale sussidio di disoccupazione dal 1° gennaio 2005 fino alla sua sostituzione con il *Bürgergeld* il 1° gennaio 2023. Mentre dal secondo rifiuto in poi era possibile perdere dal 60% fino al 100% dell'importo. La forte natura sanzionatoria del sistema tedesco era prevista dalla sez.10 del Codice Sociale libro II (*Sozialgesetzbuch Zweites Buch II*), così come modificato della riforma Hartz IV del 2005. Tuttavia, ad oggi il meccanismo di decurtazione del sussidio è stato attenuato poiché la Corte costituzionale (*Bundesverfassungsgericht*) ha riconosciuto il diritto a un sussidio di disoccupazione che corrisponda a un "minimo esistenziale", garantito dagli articoli della legge fondamentale tedesca che tutelano la dignità umana e il principio dello Stato sociale. Questo "minimo esistenziale" non si limita alla mera sopravvivenza fisica, ma deve consentire anche la partecipazione dell'individuo alla società¹¹⁸. Perciò il sistema tedesco non è più così rigidamente sanzionatorio, ma per come era impostato in passato rappresenta un perfetto

¹¹⁷ GARUBIO C., *Politiche attive per il lavoro e condizionalità*, Torino, 2023, p. 10 e ss.

¹¹⁸ HABER S., *Hartz IV, il sistema delle sanzioni e ciò che il Bundesverfassungsgericht (non) ha detto*, in DPCE online, 2020, n. 4, p. 12 e ss.

esempio di condizionalità rigida, nella misura in cui la percezione del sussidio era strettamente legata alla volontà di accettare il lavoro proposto dal servizio pubblico. Per quanto si sia iniziato a parlare di condizionalità a partire dagli anni 2000, anche come corollario delle strategie di flexicurity, una relazione tra l'impegno attivo del soggetto disoccupato nel cercare o accettare i lavori proposti e la percezione di misure di sostegno al reddito esiste da molto più tempo. Già l'art. 52 del R.D. 2270/1924 stabiliva la decadenza dell'assicurazione contro la disoccupazione quando il lavoratore non comprovasse la frequentazione giornaliera degli uffici per l'occupazione e la partecipazione alla formazione professionale. In Italia ci sono stati periodi dove lo Stato si è comportato in maniera estremamente generosa con i disoccupati, in ordine al principio solidaristico, ma anche con un approccio che alcuni hanno definito assistenziale e troppo dispendioso per le casse dello Stato. Per esempio, la L. 56/1987 prevedeva all'art. 12 la perdita dell'indennità al secondo rifiuto ingiustificato di presentarsi all'ufficio di collocamento o di accettare un'offerta *“a tempo indeterminato, corrispondente ai requisiti professionali”*^{119 120}. Tali previsioni apparivano poco in contatto con la realtà degli uffici di collocamento, che erano in grado di trovare lavoro soltanto al 5% degli iscritti, e pertanto non potevano sgravare lo Stato dei costi dei sussidi di disoccupazione¹²¹, in un periodo storico dove l'Italia si affacciava a una gravissima crisi inflazionistica e dei conti pubblici degli anni 90.

Oggi la condizionalità è disciplinata nel nostro paese dal d.lgs. 150/2015, e in particolare il meccanismo sanzionatorio è disciplinato all'art. 21, rubricato: *“rafforzamento dei meccanismi di condizionalità e livelli essenziali delle prestazioni relative ai beneficiari di strumenti di sostegno al reddito”*¹²². In particolare, l'art. 21 co. 4 prevede che *“il beneficiario di prestazioni è tenuto ad attenersi ai comportamenti previsti nel patto di servizio personalizzato, di cui all'articolo 20, nei tempi ivi previsti, restando comunque fermi gli obblighi e le sanzioni di cui al presente articolo”*¹²³. I comportamenti a cui si fa riferimento includono la frequenza dei contatti tra il soggetto disoccupato ed il

¹¹⁹SARTORI A., *La condizionalità tra coercizione ed empowerment del disoccupato*, in Massimario di Giurisprudenza del lavoro, fascicolo 4, 2022.

¹²⁰ Art. 12 L. 56/1987.

¹²¹ CASAVOLA P., SESTITO P., *Come si cerca e come si ottiene un lavoro? Un quadro sintetico sull'Italia e alcune implicazioni macroeconomiche*, datt., Servizio Studi della Banca d'Italia, ottobre 1993, p. 6 e ss.

¹²² Art. 21 d.lgs. 150/2015.

¹²³ Art. 21 co. 4 d.lgs. 150/2015.

responsabile delle attività, la partecipazione attiva a laboratori di formazione, colloqui, iniziative di orientamento, riqualificazione e l'accettazione di congrue offerte di lavoro¹²⁴. In questo modo si vuole subordinare la percezione dei sussidi alla partecipazione attiva del lavoratore alle misure di reinserimento nel mondo del lavoro.

Ad essere vincolate sono diverse misure di sostegno al reddito, come la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego e l'Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata¹²⁵. Nello specifico, l'apparato sanzionatorio è disciplinato all'art. 21 co. 7 del decreto. Qualora il soggetto disoccupato non si presenti, salvo giustificato motivo, agli appuntamenti e alle convocazioni volte alla conferma dello stato di disoccupazione, agli appuntamenti con il responsabile delle attività, al colloquio per stipulare il patto di servizio, alle convocazioni effettuate dal responsabile delle attività oppure nel caso di mancata presentazione ai progetti di orientamento, il sussidio verrà decurtato di un quarto di una mensilità alla prima assenza e di una intera mensilità alla seconda¹²⁶. Invece alla terza assenza ingiustificata vi sarà la totale decadenza della prestazione e dello stato stesso di disoccupazione.

Per quel che riguarda la mancata partecipazione ai progetti formativi, di riqualificazione professionale oppure all'assenza ai progetti di cui all'art. 26 d.lgs. 150/2015 – legati all'utilizzo diretto dei percettori di misure di sostegno in attività di pubblica utilità- è invece prevista la decurtazione di una mensilità alla prima assenza e la decadenza della prestazione e dello stato di disoccupazione alla seconda¹²⁷.

Infine, se il lavoratore non accetta un'offerta di lavoro congrua lo stato di disoccupazione e le indennità decadono^{128 129}.

A definire cosa sia un'offerta di lavoro congrua è l'art. 25 co. 1 del d. lgs. 150/2015, che prevede quattro principi sulla base dei quali il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali definisce il criterio della congruità. I principi sono la coerenza rispetto alle competenze ed esperienze professionali del soggetto lavoratore, la distanza dal domicilio, la durata della disoccupazione e la retribuzione – che deve essere maggiore del 20%

¹²⁴ Art. 20 co. 3 d.lgs. 150/2015.

¹²⁵ Art. 21 co. 1 d. lgs. 150/2015.

¹²⁶ Art. 21 co. 7 lett. a) e b).

¹²⁷ Art. 21 co. 7 lett. c).

¹²⁸ Art. 21 co. 7 lett. d).

¹²⁹ FABOZZI R., *Misure di sostegno al reddito e obblighi di attivazione dei beneficiari*, in Riv. del Dir. della Sicurezza Sociale, 2016, Fascicolo 4, p. 721 e ss.

rispetto all'ultima indennità mensile percepita¹³⁰. Il Ministero, tramite il decreto n. 42 del 10 aprile 2018 ha pertanto disciplinato nel dettaglio la questione, stabilendo ad esempio che la distanza dal domicilio non può essere superiore di 50 km dal domicilio, oppure di 80km nel caso si parli di seconda offerta di lavoro¹³¹.

Insomma, il sistema del nostro paese sembra molto orientato alla condizionalità a seguito del Jobs Act, visto che il sistema tedesco così come riformato da Hartz III prevedeva una condizionalità meno rigida (non si perdeva lo stato di disoccupato già alla prima offerta di lavoro congrua), eppure quel sistema venne bocciato dalla Corte costituzionale tedesca proprio perché troppo sanzionatorio. Vista la tendenza dello Stato italiano a realizzare una fortissima spesa a debito, nel 2023 il deficit è stato di 154 miliardi (il 7,4% del PIL) secondo Eurostat¹³², sembra ragionevole avere una condizionalità stringente per affrontare una situazione dei conti pubblici cronicamente emergenziale. Tuttavia, secondo l'ex presidente dell'ANPAL Maurizio Del Conte, i centri per l'impiego hanno trovato lavoro al 3% circa dei richiedenti¹³³. Perciò il lato prettamente attivo delle politiche del lavoro è quello che in Italia si conferma comunque fortemente carente, e ragionevolmente impedisce anche a misure sanzionatorie come quelle dell'art. 21 d. lgs. 150/2015 di essere efficaci nel ridurre la spesa per le politiche passive.

3. Il concetto di politiche attive appare nella legislazione italiana

3.1 Dalla riforma Bassanini al d.lgs. 297/2002

Nel periodo tra il 1996 e il 1998 il governo Prodi I si trovò ad affrontare una grave situazione del debito pubblico italiano, che aveva raggiunto il 119,1% del PIL¹³⁴ prima dell'insediamento dell'esecutivo di centrosinistra. Perciò la maggioranza attuò una serie di riforme rivolte all'abbassamento del debito pubblico, con l'obiettivo di consentire al paese di entrare nella moneta unica europea¹³⁵. Effettivamente, grazie alle riforme e alla

¹³⁰ Art. 25 d. lgs. 150/2015

¹³¹ Art. 6 decreto 10 aprile 2018

¹³² <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/2-22042024-ap>

¹³³ https://www.agi.it/fact-checking/news/2018-10-17/centri_impiego_lavoro_gelmini-4496915/

¹³⁴ Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat>

¹³⁵ BASSANINI F., *Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano (1990-2010)*, in Astrid Rassegna, 2010, n. 4, p. 2.

crescita economica di inizio anni 2000¹³⁶ nel 1998 il debito era già sceso al 114%¹³⁷ del PIL e, al momento dell'ingresso dell'Italia nella zona euro (2002), il debito era al 106%¹³⁸ del PIL. La cd. riforma Bassanini rappresentava una serie di provvedimenti che tentarono di semplificare la PA e ridurne i costi. Nel farlo la legge delega 59/1997, attuata mediante il d.lgs. 469/1997, realizzò il “federalismo amministrativo”, ispirandosi al principio di sussidiarietà verticale – per cui i servizi devono essere erogati dall'amministrazione più vicina al cittadino- nei limiti di quanto si poteva fare senza una vera e propria riforma costituzionale. Infatti, in quel periodo storico si invaleva la convinzione che decentralizzare le competenze potesse portare ad un aumento dell'efficienza dei servizi e ad una diminuzione dei costi.

Attraverso il d.lgs. 469/1997 si modificò la struttura dei servizi per l'impiego, decentrando ulteriori risorse, anche umane, in favore delle Regioni. In particolare, con questa norma si coronò l'attribuzione delle funzioni di collocamento e politica attiva per il lavoro alle Regioni, creando un vero e proprio Sistema regionale per l'impiego¹³⁹. In particolare, l'art. 2 co. 1 attribuisce alle Regioni le funzioni relative al collocamento, mentre l'art. 2 co. 2 prevede il trasferimento delle competenze sulla politica attiva¹⁴⁰. Contestualmente l'art. 7 abrogava gli Uffici periferici del Ministero del Lavoro, prevedeva il trasferimento entro centoventi giorni del personale e conferiva i fondi ai neocostituiti Centri per l'impiego¹⁴¹. Con questa norma divenne quindi definitivo il trasferimento di tutte le competenze fondamentali in materia di politiche per il lavoro e collocamento alle Regioni e agli enti locali, posto che in precedenza le loro competenze riguardavano soprattutto la formazione, ma non altre funzioni.

Pochi anni più tardi il legislatore tornò a modificare le norme sulla base delle quali si determinavano i soggetti destinatari delle misure di prevenzione della disoccupazione, tramite il d.lgs. 181/2000. Per esempio, si diede una nuova definizione di stato di disoccupazione, indicata da quel momento come “*la condizione del disoccupato o*

¹³⁶ Per esempio, nell'anno 2000 la crescita fu del 2,9% secondo la relazione generale sulla situazione economica del paese del Ministero dell'Economia e delle Finanze: <https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2001/Relazione-generale-sulla-situazione-economica-del-paese-nel-2000/>

¹³⁷ *Ivi*: Eurostat

¹³⁸ *Ivi*: Eurostat

¹³⁹ MAROCCO M., *Regionalizzazione e mercato del lavoro*, in Riv. delle Pol. Sociali n. 3, 2008, 243 e ss.

¹⁴⁰ Art. 2 co. 1 e 2.

¹⁴¹ Art. 7 d.lgs. 469/1997.

*dell'inoccupato che sia immediatamente disponibile allo svolgimento di un'attività lavorativa*¹⁴²”. Si legò inoltre la sussistenza di questo stato allo svolgimento, da parte del disoccupato, di alcune attività, come la presentazione presso il centro di collocamento entro centottanta giorni dall’inizio della disoccupazione, attestando sia la perdita del lavoro che la volontà di attivarsi per accettarne uno nuovo¹⁴³. La perdita dello stato di disoccupazione avveniva con il mancato adempimento degli obblighi di attestazione suddetti, e con la mancata presentazione al colloquio di orientamento, disciplinato all’art. 3 del decreto¹⁴⁴. Ovviamente la perdita dello status di disoccupazione avrebbe comportato per il disoccupato l’impossibilità di percepire misure di sostegno al reddito, quindi il d.lgs. 181/2000 si colloca nel novero di quelle norme che si basano sul principio di condizionalità. Quest’ultimo si farà, come vedremo, sempre più stringente, specie con il d.lgs. 150/2015.

Il d.lgs. 297/2002 modificherà in parte il d.lgs. 181/2000, per esempio cambiando leggermente la definizione di disoccupazione; quindi, dal 2002 fino alla nuova modifica dell’art. 19 d.lgs. 150/2015 si parlerà della “*condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti*¹⁴⁵”. In questo caso il legislatore voleva evidentemente mettere l’accento su un ruolo centrale dei servizi di collocamento, in quanto la modifica riguarda proprio l’aggiunta della menzione alle modalità stabilite dal lavoratore con gli stessi. Tra le altre modifiche apportate al d.lgs. 181/2000 ci sono quelle che attribuiscono ancora più potere alle Regioni nel definire le modalità con cui svolgere determinate funzioni. Per esempio, si prevede che le Regioni definiscano “*gli indirizzi operativi per l’accertamento e la verifica dello stato di disoccupazione da parte dei servizi competenti*¹⁴⁶”, nonché “*i criteri per l'adozione da parte dei servizi competenti di procedure uniformi in materia di accertamento dello stato di disoccupazione*¹⁴⁷”.

Inoltre, con l’art. 6 di questa norma vennero abolite le liste di collocamento ordinarie e straordinarie¹⁴⁸.

¹⁴² Art. 1 co. 2 d.lgs. 181/2000.

¹⁴³¹⁴³ Art. 2 d.lgs. 181/2000.

¹⁴⁴ Art. 4 d.lgs. 181/2000.

¹⁴⁵ Art. 1 co. 1 lett. c) d.lgs. 297/2000

¹⁴⁶ Art. 1 co. 1 lett. C) d.lgs. 297/2000

¹⁴⁷ Art. 5 co. 1 d.lgs. 297/2002

¹⁴⁸ Art. 6 d.lgs. 297/2002

Altro aspetto che è necessario trattare è la cd. “riforma del titolo V” della Costituzione, per cui la tutela e la sicurezza del lavoro sono competenze concorrenti tra Stato e Regioni. Secondo Varesi la dottrina e la giurisprudenza hanno chiarito che il legislatore intendeva comunque attribuire alle Regioni la potestà legislativa in merito a tutte le funzioni trasferite con il d.lgs. 469/1997. Perciò, dall’approvazione della legge di riforma costituzionale 3/2001, le Regioni possono legiferare sul collocamento, l’orientamento, la formazione e tutto ciò che riguarda le politiche attive. Tuttavia, il nuovo art. 117 Cost. stabilisce anche che *“nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”*¹⁴⁹. Ciò giustifica che lo Stato possa ancora legiferare sui livelli minimi di prestazione e sui principi da applicare alle politiche attive^{150 151}.

In ogni caso le politiche attive per il lavoro e i servizi per l’impiego non sono stati resi particolarmente più efficaci dalle riforme in questione. Inoltre, per vedere cambiamenti radicali nelle norme che li regolano bisognerà attendere gli interventi successivi alla crisi dei debiti del 2011, in particolare la riforma del mercato del lavoro Fornero e il Jobs Act (specie il d.lgs. 150/2015). Difatti, come vedremo, quello che precede queste due riforme è un periodo duro per l’Italia, che subì tutti gli effetti di due grosse crisi: quella del 2008 e quella del 2011. Perciò aumentò la consapevolezza di dover riformare le norme che disciplinano questa materia.

3.2 La Riforma Fornero

Il contesto in cui si sviluppa la L. 92/2012 è quello di una forte crisi economica in Italia ed in Europa, in quanto nel 2011 era iniziata la crisi dei debiti sovrani, che portò diversi paesi – tra cui Italia, Portogallo, Spagna, Grecia e Irlanda – sull’orlo del default. Tutto ciò ebbe come conseguenza l’insediamento del governo tecnico di Mario Monti. Tra le riforme tentate per restituire dinamismo all’Italia, e mostrare che il paese stava intraprendendo un percorso di riforme organiche, c’è proprio la riforma del mercato del lavoro portata avanti dalla ministra del lavoro Elsa Fornero.

¹⁴⁹ Art. 117 co. 3 Cost.

¹⁵⁰ VARESI A. , *Il sistema nazionale di servizi per l’impiego e politiche attive del lavoro: aspetti strutturali*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro* n. 4 del 2022, p. 614 e ss.

¹⁵¹

In questo contesto la Banca Centrale Europea, presieduta da Mario Draghi, si stava impegnando in misure drastiche per sostenere le economie europee in difficoltà. In particolare, si ricorse al *quantitative easing*, ovvero all'acquisto di titoli pubblici da parte della BCE, allo scopo di evitare il rischio di default e di recessione dovuto all'incapacità degli stati di rinnovare il proprio debito sul mercato privato¹⁵².

In questo contesto, tuttavia, l'Italia doveva dimostrare di muoversi nella direzione di riforme sistemiche, e proprio la riforma del mercato del lavoro in esame tentò di abbracciare maggiormente il principio della flexicurity in Italia¹⁵³.

Sul piano degli ammortizzatori sociali, e quindi delle politiche passive del lavoro, la riforma introdusse all'art. 2 l'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpI). Questo ammortizzatore sociale era rivolto a tutti i lavoratori dipendenti di datori di lavoro privati, compresi apprendisti e i soci lavoratori di cooperativa che fossero anche lavoratori subordinati, nonché ai dipendenti a tempo determinato della PA¹⁵⁴. Tutto questo purché la disoccupazione fosse involontaria e i lavoratori avessero versato almeno due anni di contributi, di cui un anno nell'ultimo biennio dall'inizio del periodo di disoccupazione¹⁵⁵. La norma è stata definita da Tiziano Treu come un progresso, in quanto tendeva ad universalizzare le tutele per la disoccupazione, allargando la platea di persone che ne potevano usufruire¹⁵⁶.

Per quel che riguarda più nello specifico le politiche attive, va notato come l'art. 4 co. 33 e ss. abbia rafforzato la condizionalità che lega la percezione di misure di sostegno all'effettiva attivazione del lavoratore. Si stabilisce che, “*nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali per i quali lo stato di disoccupazione costituisca requisito*¹⁵⁷”, è condizione alla percezione del sussidio che si realizzi un “*colloquio di orientamento entro i tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione*¹⁵⁸”, che si svolgano “*azioni di*

¹⁵² Intervento di Ignazio Visco (allora Governatore della Banca d'Italia), *Il molteplice ruolo delle banche centrali: le nuove frontiere della politica monetaria*, Convegno CESIFIN/EUI, Firenze, 30 settembre 2022: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2022/Visco_30092022.pdf

¹⁵³ MAROCCO M., *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, in WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT, 2013, n. 192, p. 365 e ss.

¹⁵⁴ Art. 2 L. co. 2 92/2012.

¹⁵⁵ Art. 2 L. co. 4 92/2012.

¹⁵⁶ TREU T., *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* n. 137, 2013, p.17 e ss.

¹⁵⁷ Art. 4 co. 33 L. 92/2012.

¹⁵⁸ Art. 4 co. lett. A)33 L. 92/2012.

orientamento collettive fra i tre e i sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione¹⁵⁹ e che si segua un percorso di *“formazione della durata complessiva non inferiore a due settimane tra i sei e i dodici mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione¹⁶⁰”*. Infine, si prevede che avvenga una *“proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito¹⁶¹”*. Sempre nell’ambito delle politiche volte a favorire l’occupazione dei giovani la riforma in esame volle identificare nell’apprendistato la forma ideale di ingresso nel mondo del lavoro, come esplicitamente previsto dall’art. 1 co. 1 lett. b). Tramite quest’ultimo articolo si introdussero infatti alcune modifiche volte ad incentivare l’utilizzo di questo contratto¹⁶². Innanzitutto, si incrementò il numero massimo di apprendisti che era possibile assumere contemporaneamente per ogni datore di lavoro, nella misura in cui *“il numero complessivo di apprendisti che un datore di lavoro può assumere, direttamente o indirettamente per il tramite delle agenzie di somministrazione di lavoro ai sensi, dell’articolo 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276, e successive modificazioni, non può superare il rapporto di 3 a 2 rispetto alle maestranze specializzate e qualificate in servizio presso il medesimo datore di lavoro; tale rapporto non può superare il 100 per cento per i datori di lavoro che occupano un numero di lavoratori inferiore a dieci unità¹⁶³”*. Perciò, se nella Legge Biagi non si poteva superare in nessun caso il limite dell’assunzione di apprendisti nella misura del 100% rispetto ai dipendenti, con la riforma Fornero è possibile arrivare fino ad un rapporto di 3 a 2 – salvo il caso di imprese con meno di dieci dipendenti. Con ciò si voleva incentivare il datore all’utilizzo di questa tipologia contrattuale, in quanto particolarmente idonea alla formazione delle competenze dei giovani.

Dopodiché la norma conteneva anche previsioni che modificavano l’apprendistato senza per questo inserire particolari incentivi all’utilizzo di questo tipo di contratto da parte del datore di lavoro. Per esempio, era previsto che le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative disciplinassero nei contratti collettivi la durata dell’apprendistato, che comunque doveva durare minimo 6 mesi¹⁶⁴. Inoltre, era previsto

¹⁵⁹ Art. 4 co. lett b) 33 L. 92/2012.

¹⁶⁰ Art. 4 co. lett. C) 33 L. 92/2012.

¹⁶¹ Art. 4 co. lett. D) 33 L. 92/2012.

¹⁶² In particolare, tali modifiche afferiscono ai commi dal sedicesimo al diciannovesimo dell’art. 1.

¹⁶³ Art. 1 co. 16 lett. C) L. 92/2012.

¹⁶⁴ Art. 1 co. 16 lett. a) L. 92/2012.

che nel periodo di preavviso di cui all'art. 2118 cc. si continuassero ad applicare al rapporto di lavoro le norme dell'apprendistato¹⁶⁵.

Ad ogni modo né la riforma del mercato del lavoro Fornero, né leggi successive hanno reso l'apprendistato la misura più utilizzata per consentire l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Infatti, ancora oggi per le persone tra i 15 ed i 29 l'utilizzo di questo contratto è del 10,5% al sud e del 19,2% nel centro-nord¹⁶⁶.

Tuttavia, secondo Treu, il punto debole della L. 92/2012 in merito alle politiche attive è quello della confusione tra gli attori istituzionali che si occupano di queste politiche, nella mancanza di finanziamenti e nell'insufficienza degli organici dedicati. In particolare, l'ex Ministro fa riferimento al fatto che ad occuparsi delle politiche passive e attive siano enti diversi: nel primo caso prevalentemente l'INPS e nel secondo le Regioni. Treu propose quindi la creazione di un'agenzia nazionale di coordinamento che si occupasse di entrambe le funzioni¹⁶⁷. Chiaramente un tentativo di creare un'agenzia che coordinasse gli sforzi di Regioni e Stato venne fatto con la creazione dell'ANPAL (come si vedrà più diffusamente nel prossimo paragrafo), che però non raggiunse mai la piena operatività, anche perché la riforma costituzionale che avrebbe dovuto modificare le competenze tra Stato e Regioni venne bocciata nel 2016 facendo saltare il disegno organico della riforma delle politiche attive pensato inizialmente dal governo Renzi.

3.3 Il Jobs Act

Il decreto legislativo 150/2015 si poneva l'obiettivo di modificare le norme che regolavano le politiche attive per il lavoro per quanto riguarda i servizi pubblici, senza invece intervenire più di tanto sui servizi privati e le agenzie per il lavoro¹⁶⁸. Il decreto avrebbe dovuto, nelle intenzioni del legislatore, coordinarsi con le nuove norme costituzionali che sarebbero entrate in vigore con la riforma Boschi, che invece venne bocciata nel referendum del 4 dicembre 2016. Proprio la riforma costituzionale avrebbe riaccentrato le competenze in merito alle politiche attive in mano allo Stato, sottraendo la materia alle regioni e alle provincie, considerate poco capaci di gestire la disoccupazione

¹⁶⁵ Art. 1 co. 16 lett. b) L. 92/2012.

¹⁶⁶ Dati aggiornati al 2018: <https://www.bollettinoadapt.it/lapprendistato-che-non-ce-alcune-riflessioni-a-partire-dallultimo-report-inapp-inps/>

¹⁶⁷ TREU T., *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* n. 137, 2013, p. 21 e ss.

¹⁶⁸ TIRABOSCHI M, CASANO L., MASSAGLI E., RAUSEI P., SPATTINI S., TOMASSETTI P., *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Torino, 2016, p. 392.

dal governo. Il decreto in questione era quindi una parte di un più ampio disegno, a cui è venuto a mancare il tassello più importante (la riforma costituzionale), e di cui faceva parte anche la cd. legge Delrio (56/2014). Quest'ultima norma abolì le province, che fino ad allora si vedevano attribuiti importanti compiti relativi al servizio per l'impiego, sempre con la prospettiva di riaccentrare quelle competenze a livello statale. Insomma, per via della mancata modifica della Costituzione molti decreti o norme di legge adottati dal governo Renzi non si collocarono mai nel progetto più ampio in cui erano stati pensati. Questo genere di norme, infatti, erano state scritte in un momento storico in cui esisteva un accordo tra la maggioranza di governo ed il partito di opposizione Forza Italia per cambiare la Costituzione, tale intesa venne meno con l'elezione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, che soddisfò la maggioranza parlamentare ma non Silvio Berlusconi, sottraendo i due terzi dei voti necessari per evitare un referendum costituzionale.

Peraltro, la stessa creazione dell' Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro era vista come un primo passo della nuova centralizzazione, in attesa che la riforma costituzionale entrasse in vigore¹⁶⁹. Tuttavia, all'ANPAL non poteva ancora essere attribuita la gestione diretta delle politiche attive, in quanto queste erano (e sono rimaste) di competenza regionale. Per questa ragione all'agenzia sono state conferite competenze di coordinamento in riferimento alla rete nazionale dei servizi¹⁷⁰, la quale comprende le singole agenzie regionali, l'INAIL, l'INPS, le agenzie per il lavoro, l'ISFOL, e Italia Lavoro spa. In concreto le funzioni di coordinamento erano disciplinate dall'art. 9 del d. lgs. 150/2015 e tra di esse vi erano il “*coordinamento della gestione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego, dei servizi per il lavoro, del collocamento dei disabili di cui alla legge n. 68 del 1999, nonché delle politiche di attivazione dei lavoratori disoccupati, con particolare riferimento ai beneficiari di prestazioni di sostegno del reddito collegate alla cessazione del rapporto di lavoro*”¹⁷¹.

Infine ANPAL è stata soppressa con il dpcm del 22 novembre 2023, che ha avuto decorrenza dal 1° marzo 2024, trasferendo le funzioni al Ministero del Lavoro e delle

¹⁶⁹ OLIVIERI L., *Le macerie delle politiche del lavoro dopo il referendum costituzionale*, bollettinoadapt.it, <https://www.bollettinoadapt.it/le-macerie-delle-politiche-del-lavoro-dopo-il-referendum-costituzionale/?pdf=143856>

¹⁷⁰ TIRABOSCHI M, CASANO L., MASSAGLI E. , RAUSEI P., SPATTINI S., TOMASSETTI P., *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Torino, 2016, p. 393 .

¹⁷¹ Art. 9 d. lgs. 150/2015.

Politiche Sociali . Molti erano infatti convinti che le funzioni dell'agenzia fossero effimere, perché senza la modifica delle competenze su un piano costituzionale l'agenzia aveva compiti del tutto simili alla Direzione generale delle politiche attive del Ministero del Lavoro¹⁷².

Al di là dell'ANPAL nell'ambito della governance delle politiche attive il d.lgs. 150/2015 ha previsto all'art. 3 che il Ministero del Lavoro decida le linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali, nonché i livelli essenziali di prestazione. Pertanto, le Regioni dovrebbero adeguarsi a dei livelli stabiliti dallo Stato centrale, al fine di assicurare l'omogeneità del diritto al lavoro, garantendo l'efficienza delle politiche regionali. Peraltro, le Regioni e le province autonome possono, secondo l'art. 11, concludere convenzioni con il Ministero per regolare al meglio gli obblighi reciproci¹⁷³.

Inoltre, al fine di garantire un buon coordinamento tra Stato e Regioni è prevista dall'art. 13 l'istituzione di un Sistema Informativo Unitario delle Politiche del Lavoro e anche di un Portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro. Tale sistema permette a tutti gli attori istituzionali di condividere le informazioni in merito alle loro attività, garantendo così una maggiore efficienza¹⁷⁴. In particolare, ad essere condivisi sono *“il sistema informativo dei percettori di ammortizzatori sociali [...] l'archivio informatizzato delle comunicazioni obbligatorie [...] i dati relativi alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro, ivi incluse la scheda anagrafica e professionale¹⁷⁵”* e *“il sistema informativo della formazione professionale¹⁷⁶”*. Inoltre, nel 2019 è stata aggiunta all'art. 13 la previsione di condividere tramite il sistema informativo anche *“la Piattaforma digitale del Reddito di cittadinanza per il Patto per il lavoro¹⁷⁷”*. Le informazioni raccolte vanno quindi a formare il fascicolo elettronico del lavoratore, il quale contiene *“le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione di ammortizzatori sociali¹⁷⁸”*.

¹⁷² VALENTE L., lavoce.info, <https://lavoce.info/archives/101072/politiche-attive-anpal-ai-titoli-di-coda/>.

¹⁷³ PESSI R., *Lezioni di diritto del lavoro*, Torino, 2022, p. 252 e ss.

¹⁷⁴ FABOZZI R., *Misure di sostegno al reddito e obblighi di attivazione dei beneficiari*, in Riv. del Dir. della Sicurezza Sociale, 2016, Fascicolo 4, p. 721 e ss.

¹⁷⁵ Art. 13 co. 2 d.lgs. 150/2015

¹⁷⁶ Art. 13 co. 2 d.lgs. 150/2015.

¹⁷⁷ Art. 13 co. 2 d.lgs. 150/2015.

¹⁷⁸ Art. 14 co.1 d.lgs. 150/2015.

Una novità importante del D. lgs. 150/2015 è inoltre l'introduzione del patto di servizio all'art. 20. Come già detto nel paragrafo sulla SEO il patto di servizio è stato mutuato nell'ordinamento italiano grazie alle *Employment Guidelines* del Consiglio europeo del 1998¹⁷⁹. Prima del decreto legislativo in esame non esisteva una disciplina chiara del patto nella legislazione nazionale, e la questione era chiarita solo da leggi regionali, seppure in maniera diversificata a seconda della regione. Perciò nel 2015 si contribuì senz'altro ad uniformare le norme sulla materia.

Per stipulare il patto di servizio i disoccupati devono contattare il centro per l'impiego entro 30 giorni dal momento in cui dichiarano di essere nello stato di disoccupazione, altrimenti vengono convocati dal CPI stesso. Con il patto si realizza *“l'individuazione di un responsabile delle attività, la definizione del profilo personale di occupabilità secondo le modalità tecniche predisposte dall'ANPAL, la definizione degli atti di ricerca attiva che devono essere compiuti e la tempistica degli stessi, nonché la frequenza ordinaria di contatti con il responsabile delle attività e le modalità con cui la ricerca attiva di lavoro è dimostrata al responsabile delle attività”*¹⁸⁰. Allo stesso articolo è previsto che nel patto di servizio si riporti la disponibilità del soggetto disoccupato alla *“partecipazione a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro quali, in via esemplificativa, la stesura del curriculum vitae e la preparazione per sostenere colloqui di lavoro o altra iniziativa di orientamento; alla partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione; all'accettazione di congrue offerte di lavoro, come definite ai sensi dell'articolo 25 del presente decreto”*¹⁸¹.

Perciò l'obiettivo del patto di servizio è quello di definire, con particolare attenzione alle esigenze individuali del lavoratore, i modi per garantirgli la riqualificazione ed il reinserimento nel mondo del lavoro, nonché gli obblighi che quest'ultimo deve rispettare per non vedersi sottratte le misure di sostegno al reddito – laddove l'art. 21 condiziona i sussidi allo svolgimento delle attività di cui all'art. 20.

Peraltro, il d.lgs. 150/2015 forniva una nuova definizione di disoccupazione, modificata poi dal D. lgs. 24 settembre 2016, n. 185 e strettamente legata al concetto di

¹⁷⁹ *Il patto di servizio tra normativa e prassi*, ricerca Adapt:

https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/21074/mod_label/intro/2009_il_patto_di_servizio.pdf

¹⁸⁰ Art. 20 co. 2 D. lgs. 150/2015.

¹⁸¹ Art. 20 co. 3 D. lgs. 150/2015.

condizionalità. Nello specifico l'art. 19 prevedeva che fossero *“considerati disoccupati i soggetti privi di impiego che dichiarano, in forma telematica, al portale nazionale delle politiche del lavoro di cui all'articolo 13, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego¹⁸²”*. L'unica modifica apportata dal suddetto D. lgs. 185/2016 è l'utilizzo delle parole *“al sistema informativo unitario delle politiche del lavoro¹⁸³”* al posto di *“al portale nazionale delle politiche del lavoro¹⁸⁴”*. Ad ogni modo la partecipazione attiva alle iniziative concordate col centro dell'impiego diventa quindi un requisito essenziale per conservare lo status di disoccupato, senza il quale non è possibile ricevere prestazioni come ASpI (prima della sua abolizione), NASpI e DIS-COLL¹⁸⁵.

Inoltre, il Jobs Act volle favorire un maggiore coinvolgimento dei soggetti privati nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. In questo senso, oltre agli elenchi regionali dei soggetti che svolgono servizi di politica attiva, già previsti dal d.lgs. 276/2003 art. 7, è prevista all'art. 12 co. 3 del d.lgs. 150/2015 l'istituzione presso l'ANPAL di un albo nazionale¹⁸⁶. Sempre lo stesso articolo ha inoltre previsto l'accreditamento delle agenzie per il lavoro su tutto il territorio nazionale (e non solo nella dimensione regionale)¹⁸⁷. Di questo albo fanno effettivamente parte numerose piccole agenzie per il lavoro e, oltre a queste, anche le multinazionali che operano in questo settore, come Adecco, Synergie etc.¹⁸⁸.

In definitiva il Jobs Act ha modificato fortemente le norme che regolano le politiche attive per il lavoro, e ha tentato di cambiare radicalmente la governance delle stesse. Se è riuscito a conseguire il primo obiettivo, sicuramente non ha apportato cambiamenti radicali nel secondo caso. Da una parte la riforma costituzionale che avrebbe dovuto riportare le competenze sulle politiche attive in mano allo Stato centrale non è riuscita. Dall'altra parte i finanziamenti e gli organici dedicati alle misure di assistenza del

¹⁸² Art. 19 co. 1 D. lgs. 150/2015, nella versione originaria (oggi il primo comma dell'art. 19 è stato modificato dal D. lgs. 185/2016).

¹⁸³ Art. 19 co. 1 versione aggiornata.

¹⁸⁴ Art. 19 co. 1 versione originaria.

¹⁸⁵ Come precisato dall'art. 21, meglio trattato nel paragrafo sulla condizionalità.

¹⁸⁶ Art. 12 co. 3 d.lgs. 150/2015.

¹⁸⁷ Art. 12 co. 2 d.lgs. 150/2015.

¹⁸⁸ L'albo è consultabile presso la pagina web: <https://myanpal.anpal.gov.it/albi-informatici/?public=ok>

disoccupato nella ricerca del lavoro e nella formazione professionale non sono cambiati al punto da rendere il nostro sistema efficiente come quello di altre nazioni.

3.4 Le politiche attive e il PNRR

Come vedremo più diffusamente nel secondo capitolo di questa tesi, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non ha mancato di includere le politiche attive nel progetto per rilanciare il paese, inserendo la materia all'interno della "missione numero cinque". Il piano si prefigura di *"potenziare le politiche attive del mercato del lavoro e la formazione professionale [...], rafforzare i Centri per l'impiego [...] favorire la creazione di imprese femminili e l'introduzione della certificazione della parità di genere [...] e promuovere l'acquisizione di nuove competenze da parte delle nuove generazioni¹⁸⁹".*

Tra gli interventi più importanti, sia il PNRR che il Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 5 novembre 2021, hanno previsto la creazione del programma GOL (Garanzia Occupabilità Lavoratori). Nel contesto di questo programma il governo si era impegnato con l'UE a prendere in carico 300 mila persone tramite i CPI e altri soggetti accreditati alle politiche attive entro la fine del 2022, ma aveva innalzato la soglia a 600 mila beneficiari di GOL nell'intesa con le Regioni per la realizzazione del piano¹⁹⁰. Effettivamente gli obiettivi del programma GOL per il 2022 sono stati conseguiti, poiché sono stati raggiunti più di 600 mila beneficiari¹⁹¹. Tuttavia, va specificato che per "beneficiari" si intende, ai sensi della circolare 1/2022 dell'ANPAL, *"chi ha almeno sostenuto un colloquio di orientamento di base – nel quale abbia concluso l'assessment¹⁹² con la profilazione qualitativa – e sottoscritto un Patto di servizio che identifichi il percorso GOL in cui si impegna e al quale ha diritto¹⁹³".* Perciò, ad essere stati raggiunti sono gli obiettivi di "presa in carico", mentre non sono ancora disponibili i dati riguardanti

¹⁸⁹ Testo del PNRR, p. 204.

¹⁹⁰ VALENTE L., *Il diritto del mercato del lavoro : i servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, 2023, Milano, p. 68 e ss.

¹⁹¹ Dati ANPAL: <https://www.anpal.gov.it/-/politiche-attive-per-il-lavoro-e-pnrr>

¹⁹² Per assessment, secondo il Ministero del Lavoro, si intende una valutazione del profilo di occupabilità del soggetto che porta all'identificazione del percorso migliore per il reinserimento. Può essere svolto dai CPI o a un soggetto privato accreditato alle politiche del lavoro come un'agenzia per il lavoro.

¹⁹³ Circolare ANPAL 1/2022 p. 3.

l'efficienza dei CPI nel trovare effettivamente un'occupazione ai soggetti disoccupati per il 2023.

L'ultimo dato disponibile da fonti autorevoli proviene dal rapporto INAPP (Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche) sull'andamento dell'anno 2022, per cui i centri hanno trovato lavoro a meno del 5% degli iscritti¹⁹⁴. Tuttavia, per valutare l'efficacia del programma GOL sarà necessario attendere almeno i dati dell'anno successivo alla sua partenza (ovvero appunto quelli del 2023). Per quanto riguarda un ulteriore approfondimento dei meccanismi del programma si rimanda al paragrafo 4 del prossimo capitolo.

Oltre a GOL, all'interno del Piano Nazionale Nuove Competenze, ovvero il programma rivolto a riorganizzare i protocolli di formazione in favore dei percettori di NASPI, DIS-COLL, RDC e CIGS, vi sono anche il Piano Sistema Duale ed il Fondo Nuove Competenze. Il Piano Sistema Duale è rivolto a favorire l'apprendistato come contratto di formazione e lavoro, poiché permette ai soggetti disoccupati di acquisire nuove skill e metterle subito in pratica. Mentre il Fondo Nuove Competenze ha l'obiettivo di finanziare i progetti di rimodulazione dell'orario di lavoro nelle aziende, qualora siano finalizzati ad inserire più formazione per i lavoratori¹⁹⁵. L'obiettivo è soprattutto di consentire di acquisire nuove skill ai soggetti beneficiari di misure di sostegno, con particolare attenzione ai giovani e i NEET. In particolare, il legislatore si prefiggeva con questo progetto di raggiungere i soggetti più vulnerabili sul mercato del lavoro, e contestualmente ridurre la spesa dello Stato per misure in favore dei disoccupati¹⁹⁶.

Le iniziative del PNRR legate alle politiche attive si pongono quindi l'obiettivo di migliorare l'efficienza delle stesse in maniera considerevole, anche se bisognerà attendere di avere dai soggetti istituzionali dati precisi sull'andamento delle nuove politiche per comprendere quanto siano efficaci.

Ad ogni modo guardando all'insieme delle riforme riguardanti le politiche attive degli ultimi trent'anni, sembra che il minimo comune denominatore delle norme sia quello di

¹⁹⁴ Rapporto INAPP 2023, p. 101.

¹⁹⁵ Piano Nazionale Nuove competenze, allegato A. Per approfondire si veda il paragrafo "Il programma Garanzia Giovani, il Piano interministeriale NEET ed il Piano Nazionale Nuove Competenze" (4.1) del prossimo capitolo.

¹⁹⁶ VALENTE L., *Il diritto del mercato del lavoro : i servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, 2023, Milano, p. 91 e ss.

cambiare sì alcuni aspetti rilevanti – come la rigidità della condizionalità o gli aspetti delle competenze e della governance – ma di non cambiare mai la quantità di finanziamenti o il numero di persone impiegate in favore dei disoccupati in cerca di lavoro. Neanche il PNRR ha modificato in maniera significativa questo aspetto, dedicando poco meno di 7 miliardi da distribuire in 5 anni - si tratta di aggiungere allo 0,22%¹⁹⁷ del PIL già dedicato alle politiche attive circa lo 0,07% in più per ogni anno preso in considerazione. Sono quindi cambiate le norme, ma non i fondi o il numero di lavoratori dedicati alle politiche attive.

Nel prossimo capitolo ci dedicheremo proprio ad esaminare la struttura delle politiche attive e dei servizi per l'impiego ai giorni nostri. Cercando di realizzare un esame sistematico dei loro meccanismi di funzionamento. Comprendere la disciplina di questa materia è infatti fondamentale per conoscere le potenzialità e le criticità del diritto del mercato del lavoro italiano.

¹⁹⁷ <https://www.inapp.gov.it/stampa-e-media/comunicati-stampa/26-09-2023-lavoro-inapp-italia-tra-le-ultime-in-europa-per-la-spesa-in-politiche-attive>

Capitolo II

Le politiche attive per il lavoro in Italia

1. Gli attori istituzionali delle politiche attive per il lavoro

1. 1 Le competenze in merito al collocamento e alle politiche attive per il lavoro.

La disciplina delle competenze istituzionali riguardanti le politiche attive per il lavoro è frutto di recenti riforme. Innanzitutto, la cd. Legge Delrio (L. n. 56/2014) ha modificato il sistema di attribuzione delle competenze, che fino a quel momento erano basate su un sistema a “tre livelli”, che distribuiva la gestione delle politiche per l’occupazione tra Stato, Regioni e Province. Difatti, il d.lgs. 469/1997 prevedeva, all’art. 4, che alcune funzioni legate alla gestione pratica del collocamento fossero gestite dalle Province. Pertanto, se lo Stato aveva il compito di “indirizzo generale” e le Regioni quello della “programmazione”, le Province si vedevano attribuite forti competenze in merito alla “attuazione in concreto dei servizi per il lavoro”. Infatti, a partire dal 1997 le risorse umane precedentemente dedicate alle Sezioni Circostrizionali per l’Impiego ed il Collocamento in Agricoltura passarono dal Ministero del Lavoro ai nuovi Centri per l’Impiego delle Province¹⁹⁸.

Come già accennato nel primo capitolo la Legge Delrio abrogò le Province così come erano conosciute fino ad allora, in attesa di una più ampia riforma costituzionale, che, tuttavia, non venne mai approvata a causa del referendum costituzionale del 2016¹⁹⁹. Per essere precisi gli enti provinciali non vennero abrogati, ma trasformati in enti di secondo livello, con organi provinciali eletti in maniera indiretta²⁰⁰ e con minori competenze.

¹⁹⁸ MARZANO G., *Manuale di Politiche del Lavoro*, 2023, Amazon Digital Services LCC, p. 9 e ss.

¹⁹⁹ RICCI M., *I Servizi per l’impiego dopo le modifiche legislative tra luci e ombre*, in ADL, 2017, n. 2, p. 326-365.

²⁰⁰ La formazione degli organi delle province a seguito della L. Del Rio può essere riassunta in questo modo: Il presidente della provincia viene eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia; possono essere eletti solo i sindaci il cui mandato non scade prima di 18 mesi dalla data delle elezioni. Il

Infatti, all'art. 1 co. 85 della norma, il quale disciplina le nuove competenze delle province, non compaiono più funzioni relative alle politiche attive²⁰¹.

Visti i forti cambiamenti in merito alle attribuzioni di competenze, al fine di garantire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), la L. 125/2015 ha previsto che il Ministero del Lavoro e le Regioni definissero un "piano di rafforzamento dei servizi per l'impiego". Quest'ultimo venne adottato il 30 luglio dello stesso anno, dalla Conferenza Unificata tra Stato e Regioni²⁰². L'accordo portò l'esecutivo nazionale e le Regioni a convenire che sarebbe spettata al Governo la "*definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) in materia di politiche attive per il lavoro*"²⁰³. Infatti, il processo di definizione dei LEP spetta oggi al Ministero del Lavoro, previa intesa con le Regioni. D'altra parte, è lo stesso art. 117 co.1 Cost. che prevede come competenza esclusiva dello Stato la "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere*

presidente della provincia, il cui mandato dura quattro anni, rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci, supervisiona i servizi e gli uffici ed esercita le funzioni assegnate dallo statuto.

Il consiglio provinciale è formato dal presidente della provincia e da un numero di consiglieri che varia in base alla popolazione residente: 16 consiglieri se la popolazione supera i 700.000 abitanti, 12 consiglieri

se la popolazione è tra 300.000 e 700.000 abitanti, 10 consiglieri se la popolazione è inferiore a 300.000 abitanti.

È l'organo che indirizza e controlla, approva regolamenti, piani, programmi e ogni altro atto sottoposto dal presidente della provincia; ha anche il potere di proporre lo statuto e di approvare il bilancio. Possono votare ed essere eletti nel consiglio provinciale i sindaci e i consiglieri dei comuni della provincia. Il mandato del consiglio provinciale è di due anni, quindi più breve rispetto a quello del presidente della provincia. Il sistema elettorale è simile a quello usato per l'elezione del consiglio metropolitano.

L'assemblea dei sindaci è composta dai sindaci dei comuni della provincia. Ha la competenza per l'adozione dello statuto e un ruolo consultivo nell'approvazione dei bilanci; lo statuto può assegnarle ulteriori poteri propositivi, consultivi e di controllo.

²⁰¹ Difatti l'art. 85 co. 1 specifica che le funzioni fondamentali delle Province sono:

"a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;

b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;

c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;

d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;

e) gestione dell'edilizia scolastica;

f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale."

²⁰² MARZANO G., *Manuale di Politiche del Lavoro*, 2023, Amazon Digital Services LCC, p. 10.

²⁰³ *Accordo quadro tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di politiche attive del lavoro.*

http://archivio.statoregioni.it/testo_print7c15.html?idprov=14393&iddoc=48301&tipoDoc=2

*garantiti su tutto il territorio nazionale*²⁰⁴”, perciò quanto previsto dal piano di rafforzamento è formalmente corretto, ma in un certo senso ridondante.

Invece, la gestione in senso stretto delle politiche attive spetta secondo l’accordo (e secondo tutte le norme successive alla L. Delrio) alle Regioni tramite i Centri per l’impiego.

Inoltre, la convenzione in questione attribuì alla ormai abolita ANPAL *“le funzioni di coordinamento su scala nazionale della rete degli enti attuatori delle politiche attive, di monitoraggio dell’efficacia delle stesse, di surroga in caso di malfunzionamento, e di sviluppo del sistema informativo unitario delle politiche attive*²⁰⁵”.

Giacché abbiamo visto come la L. Delrio abbia posto le basi per “l’estromissione” delle Province dall’attuale configurazione degli attori che si occupano di politiche attive, possiamo proseguire parlando del d.lgs. 150/2015, ovvero della norma che disciplina l’assetto istituzionale e organizzativo in gran parte in vigore ancora oggi²⁰⁶. Quest’ultima norma è rubricata *“Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*²⁰⁷”. Il decreto ha definitivamente chiarito il nuovo ruolo delle Regioni, che diventano responsabili dell’attuazione delle politiche del lavoro, pur sempre dovendo rispettare i LEP e le linee guida definite dall’ANPAL (e oggi direttamente dal Ministero del Lavoro). Pertanto, ad esse spetta l’amministrazione dei Centri per l’impiego, i quali possono essere gestiti nell’ambito di piani Regionali che, tuttavia, devono essere conformi ai piani nazionali elaborati dagli organi statali. Allo Stato spetta invece il ruolo di coordinamento e indirizzo e anche quello di controllo.

Allo scopo di descrivere nel dettaglio la ripartizione delle competenze l’art. 1 co. 1 del d.lgs. 150/2015 pone in capo al Ministro del lavoro, alle Regioni e alle Province autonome *“il ruolo di indirizzo politico in materia di politiche attive per il lavoro, mediante l’individuazione di strategie, obiettivi e priorità che identificano la politica nazionale in materia*²⁰⁸”. Tuttavia, è l’art. 2 della norma in esame a precisare come avvenga in concreto

²⁰⁴ Art. 117 co. 1 lett. m) Cost.

²⁰⁵ *Accordo quadro tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di politiche attive del lavoro.*

http://archivio.statoregioni.it/testo_print7c15.html?idprov=14393&iddoc=48301&tipoDoc=2

²⁰⁶ MARZANO G., *Manuale di Politiche del Lavoro*, 2023, Amazon Digital Services LCC, p. 13.

²⁰⁷ D.lgs. 150/2015.

²⁰⁸ Art. 1 co.1 d.lgs. 150/2015.

la definizione di tale indirizzo politico, ovvero tramite l'individuazione con decreto del Ministro del lavoro delle *“linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali dell'azione in materia di politiche attive, con particolare riguardo alla riduzione della durata media della disoccupazione, ai tempi di servizio, alla quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro²⁰⁹”* e la *“specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere erogate su tutto il territorio nazionale²¹⁰”*. Tale decreto va adottato soltanto dopo aver trovato un'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. Inoltre, l'art. 3 del d.lgs. 150/2015 attribuisce al Ministero poteri di verifica, controllo e monitoraggio sul rispetto dei LEP e sull'andamento delle politiche occupazionali sul territorio nazionale. In passato il Ministero esprimeva anche pareri preventivi sulle circolari e gli atti di programmazione dell'ANPAL, ma oggi le funzioni di quest'ultimo ente sono state trasferite al Ministero stesso.

Per quanto riguarda una descrizione dettagliata del ruolo delle Regioni l'art. 18 co. 1 del d.lgs. 150/2015 stabilisce che queste ultime, assieme alle province autonome di Trento e Bolzano, gestiscono i Centri per l'impiego, al fine di svolgere un vasto numero di funzioni in favore dei disoccupati e dei beneficiari di sostegno al reddito. Tali funzioni sono le attività di orientamento; analisi delle competenze; profilazione; ausilio nella ricerca di occupazione; orientamento finalizzato all'autoimpiego o assistito; formazione e riqualificazione; accompagnamento al lavoro (a cui si può accostare l'assegnazione di un assegno di ricollocazione); promozione di nuove esperienze di lavoro (anche tramite tirocini); gestione degli incentivi al lavoro autonomo e alla mobilità territoriale; promozione di sessioni di lavoro socialmente utile e gestione di strumenti volti alla conciliazione del lavoro con la vita familiare²¹¹.

In ogni caso la gestione della materia è rimandata ad un numero piuttosto fitto di attori, che nelle intenzioni del legislatore del 2015 avrebbe dovuto essere coordinato dall'ANPAL. Tali enti formano la Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, composta sia da organismi nazionali che Regionali²¹². Alla rete sono attribuiti gli obiettivi

²⁰⁹ Art. 2 co. 2 d.lgs. 150/2015.

²¹⁰ Art. 2 co. 2 d.lgs. 150/2015.

²¹¹ Art. 18 d.lgs. 150/2015.

²¹² VERGARI S., *Prove di convivenza. L'organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015*, in GHERA E., GAROFALO D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, 2016, Bari, p. 262 e ss.

di promuovere l'effettività del diritto al lavoro, la formazione, l'avanzamento professionale e il diritto all'accesso al collocamento pubblico²¹³.

Come previsto dall'art. 1 co. 2 del d.lgs. 150/2015 a far parte della rete dei servizi sono l'ANPAL (fino alla sua abolizione nel 2023); le singole agenzie regionali per le politiche attive; l'INPS (in ragione dell'esigenza di coordinamento con la parte passiva delle politiche del lavoro); l'INAIL (per assicurare al meglio il diritto delle persone disabili all'integrazione e al reinserimento sul mercato); i fondi interprofessionali per la formazione continua; i fondi bilaterali; l'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP); le camere di commercio, gli istituti universitari e le scuole secondarie²¹⁴. Infine, sempre all'art. 1, si fa riferimento alle agenzie per il lavoro, agli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione e a quelli accreditati ai servizi per il lavoro, dimostrando la volontà dello Stato di coinvolgere i privati nelle politiche attive. Difatti le società che si occupano di consulenza, formazione e orientamento, sono piuttosto efficienti rispetto alle loro controparti pubbliche e un loro sempre maggiore coinvolgimento sarebbe auspicabile per efficientare il sistema nel suo complesso.

È quindi evidente che i criteri di ingresso alla Rete dei servizi sono differenti a seconda del tipo di soggetto di cui stiamo parlando. Per gran parte dei soggetti pubblici è sufficiente essere espressamente richiamati nel testo dell'art. 1 co. 2 del d.lgs. 150/2015, nel caso dei privati invece è necessaria l'autorizzazione a svolgere altre attività come quella di intermediazione, oppure l'accredimento ai servizi per il lavoro²¹⁵. Difatti, la lettera "e" dell'art. 1 co. 2 stabilisce che fanno parte della rete *"le Agenzie per il lavoro di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, i soggetti autorizzati allo svolgimento delle attività di intermediazione ai sensi dell'articolo 6 del medesimo decreto legislativo e i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro ai sensi dell'articolo 12²¹⁶"*.

Il fatto che vengano citati sia l'autorizzazione che l'accredimento rende necessario precisare in cosa si distinguono le due procedure. L'accredimento ha lo scopo di permettere al settore pubblico di potenziare la propria azione con l'ausilio dei privati, anche per sopperire alla scarsità di risorse e di organici insite nei Centri per l'impiego.

²¹³ d.lgs. n. 150/2015: art. 1 co. 3.

²¹⁴ 1 co. 2 del d.lgs. 150/2015.

²¹⁵ *Ivi*: VERGARI S.

²¹⁶ Art. 1 co. 2 d.lgs. 150/2015. Nella versione attualmente vigente, così come modificata nel 2016.

Con questa procedura si registrano quei privati che abbiano dimostrato di poter svolgere funzioni relative ai servizi per l'impiego. In questo modo è possibile "surrogare" il sistema pubblico tramite il subentro di soggetti privati allo scopo di innalzare la qualità delle prestazioni rivolte ai cittadini. In sostanza il soggetto accreditato diventa uno dei gestori del servizio per l'impiego con compiti del tutto simili al CPI, e perciò la sua individuazione è rimessa alle Regioni. Quindi, come previsto dall'art. 12 del d.lgs. 150/2015, l'accREDITamento avviene su base Regionale, mentre l'autorizzazione viene attribuita su base nazionale ex art. 4 d.lgs. 276/2003²¹⁷.

L'autorizzazione, invece, è rivolta alle agenzie per il lavoro o ad altri soggetti come gli istituti di scuola secondaria di secondo grado; le università pubbliche e private; i consorzi universitari; i comuni o le loro unioni; le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; i patronati, gli enti bilaterali; le associazioni senza fini di lucro che hanno per oggetto la tutela del lavoro; all'Ente nazionale di previdenza e assistenza dei lavoratori dello spettacolo²¹⁸. Al contrario che per l'accREDITamento, l'autorizzazione riguarda essenzialmente l'attività di intermediazione. In sintesi, possiamo dire che l'accREDITamento consente ai privati di svolgere attività del tutto simili a quelle dei centri per l'impiego, mentre l'autorizzazione riguarda essenzialmente l'attività di intermediazione. Perciò sembra che il legislatore abbia voluto includere nella Rete nazionale dei servizi per l'impiego sia gli operatori che svolgono attività di intermediazione che quelli che svolgono attività più strettamente legate ai servizi per l'impiego²¹⁹.

La Rete dei servizi per il lavoro è quindi un complesso insieme di enti di vario livello, che ha il compito di collaborare al fine di assicurare la funzionalità del collocamento e delle politiche attive. Pertanto, nel prossimo sottoparagrafo andremo a descrivere nel particolare la composizione della Rete ed i suoi meccanismi di funzionamento.

²¹⁷ VARESI PA., *Servizi per l'impiego e regimi di accREDITamento. Una strategia di potenziamento del sistema pubblico.*, Working Paper n. 2/2023 in ADAPT UNIVERSITY PESS., p. 7 e ss.

²¹⁸ Art. 4 d.lgs. 276/2003.

²¹⁹ VERGARI S., *Prove di convivenza. L'organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015*, in GHERAE. , GAROFALO D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, 2016, Bari, p. 260.

1.2 La rete nazionale per le politiche attive per il lavoro e la soppressione di ANPAL

Come abbiamo già accennato la Rete dei servizi per il lavoro è stata istituita dall'art. 1 co. 3 del d.lgs. 150/2015. Lo scopo della Rete è quello di favorire la tutela del diritto al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale, ottemperando agli artt. 1, 4, 35 e 37 della Costituzione, nonché all'art. 29 della Carta di Nizza. Gli interventi tramite i quali garantire tali diritti sono quelli che facilitano l'accesso ai servizi di collocamento, che migliorano l'efficienza del mercato del lavoro e assicurano ai datori di lavoro le competenze idonee a reinserire il lavoratore nel mercato²²⁰.

Una delle novità più importanti della norma in esame era l'istituzione dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive ed il Lavoro. L'art. 4 co.2 del decreto dotava ANPAL di *“personalità giuridica, autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, contabile e di bilancio²²¹”* e la poneva sotto la vigilanza del *“Ministero del lavoro e delle politiche sociali che ne monitora periodicamente gli obiettivi e la corretta gestione delle risorse finanziarie²²²”*, mentre il comma n. 3 sottoponeva l'agenzia al controllo della Corte dei conti. In termini generali ANPAL aveva la funzione di coordinare la Rete dei servizi per il lavoro, più nello specifico l'art. 9 conteneva un lungo elenco di attribuzioni, tra cui alcune delle più importanti sono il coordinamento della gestione della Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego; dei servizi di politica attiva erogati dalle Regioni ai sensi dell'art. 18²²³; del collocamento per i disabili e delle politiche attive nei confronti dei disoccupati. Inoltre, l'ANPAL determinava gli standard di servizio dei CPI e definiva le modalità di profilazione degli utenti²²⁴.

La funzione di ANPAL doveva essere quella di accentrare la gestione delle politiche attive, e come molti altri istituti creati durante il governo Renzi era stata pensata nell'ambito della riforma costituzionale Renzi-Boschi, mai entrata in vigore a causa del referendum del 2016. Se il referendum fosse stato approvato dai cittadini italiani la ripartizione di competenze ex art. 117 Cost. non avrebbe previsto le politiche attive come

²²⁰ Art. 1 co. 3 d.lgs. 150/2015

²²¹ Art. 4 co. 2 d.lgs. 150/2015.

²²² Art. 4 co. 2 d.lgs. 150/2015.

²²³ Pertanto, si fa riferimento in particolare ai CPI.

una competenza concorrente, ma come una competenza esclusiva dello Stato²²⁵. Ad ANPAL a quel punto sarebbero stati attribuiti compiti di coordinamento che avrebbero effettivamente impattato sulla questione occupazionale. Invece l'agenzia è stata considerata da molti come superflua a seguito della suddetta consultazione referendaria, poiché le politiche attive non sono mai diventate di competenza e gestione statale e perciò ANPAL non si è vista attribuire le funzioni per cui era nata. Anche per questa ragione, tramite il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 novembre 2023, l'ente è stato soppresso a partire dal 1° marzo 2024, mentre le sue funzioni sono oggi attribuite al Ministero del Lavoro.

Tra le agenzie nazionali ancora esistenti vi è l'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP), in passato denominato Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (ISFOL)²²⁶. L'istituto venne creato con il DPR 478/1973, in qualità di ente pubblico rivolto a coadiuvare il decentramento delle competenze riguardanti la formazione professionale, che in quegli anni passarono dallo Stato alle Regioni, anche se il decentramento in questione si concretizzò solo più tardi, tramite il già citato DPR 478/1978²²⁷.

Le sue funzioni attuali sono quelle del monitoraggio e dello studio, tramite strumenti statistici, delle politiche pubbliche e private riguardanti le politiche attive per il lavoro²²⁸. Secondo l'art. 10 co. 2 del d.lgs. 150/2015 l'INAPP deve, in accordo con gli indirizzi del Ministro del lavoro, esaminare l'efficacia degli interventi statali o regionali per quel che riguarda *“istruzione e formazione professionale; formazione in apprendistato e percorsi formativi in alternanza; formazione continua; integrazione dei disabili nel mondo del lavoro; inclusione sociale dei soggetti che presentano maggiori difficoltà e misure di contrasto alla povertà; servizi per il lavoro e politiche attive del lavoro”*²²⁹. Altri compiti stabiliti dall'articolo sopracitato sono quelli di osservazione delle prestazioni riguardanti i servizi per il lavoro, con particolare riferimento alle politiche connesse allo stato di

²²⁵ RONCHETTI L., *Riforma Renzi – Boschi e accentramento dei poteri. Il nuovo Titolo V*, in CARNEVALE P., (a cura di), *La Costituzione “riscritta”*. Nel volume “Saggi sulla revisione *in itinere*”, 2016, pp. 157 e ss.

²²⁶ Proprio l'art. 10 co. 3 bis del d.lgs. 150/2015 ha previsto il cambiamento del nome all'istituto, da ISFOL a INAPP a partire dal 1° dicembre 2016.

²²⁷ GIAMMATTEO M., *L'indagine campionaria Isfol-PLUS: contenuti metodologici e implementazione*, in Coll. Studi Isfol, 2009, n. 3, p. 2.

²²⁸ MARZANO G., *Manuale di Politiche del Lavoro*, 2023, Amazon Digital Services LCC, p. 24.

²²⁹ Art. 10 co. 2 lett. a) d.lgs. 150/2015.

disoccupazione e a quelle volte a produrre effetti sul mercato del lavoro²³⁰. Infine, l'agenzia deve valutare l'azione degli enti del terzo settore ed i risultati delle politiche comunitarie. Comunque, nello svolgere i suoi compiti, può sempre accedere elaborati da INPS, come prevede esplicitamente il co. 3 dell'art. 10.

Ogni anno INAPP pubblica un rapporto riguardante lo stato di salute generale del mercato del lavoro in Italia, evidenziando le criticità delle attuali politiche di occupazione e le possibili migliorie. Indica inoltre le sfide riguardanti le competenze e l'evoluzione professionale dei lavoratori italiani e dedica una parte dell'indagine al welfare, anche con attenzione alle persone disabili²³¹. Oltre al rapporto di carattere generale, pubblica ricerche anche su questioni più specifiche. Nel 2024 sono stati redatti *paper* su argomenti come la disparità di genere nel mercato del lavoro, il sistema pensionistico e il tema dei NEET in Europa e nel mondo, evidenziando come vi siano 289 milioni di giovani che non studiano e non lavorano in tutto il globo; ormai non solo in occidente ma anche in paesi che si avviano ad essere economie sviluppate come la Cina²³². Questo genere di rapporti rende INAPP una istituzione fondamentale per comprendere l'andamento delle politiche attive per il lavoro nel nostro paese. Per esempio, il "Rapporto INAPP del 2023 su lavoro, formazione e welfare" indica con precisione quali siano i percorsi che hanno permesso agli italiani tra i 18 e i 74 anni di trovare lavoro dal 2000 al 2022. Salta subito all'occhio come il canale di gran lunga più funzionale sia quello dei contatti acquisiti tramite amici, conoscenti o parenti, che dal 2022 è arrivato al 31% di tutti i nuovi posti di lavoro acquisiti²³³. Il fatto che il ricorso a canali informali per la ricerca di lavoro sia cresciuto non è una buona notizia, e secondo lo stesso rapporto è un indice del cattivo funzionamento dei servizi per il lavoro. Basti pensare che il ricorso alle conoscenze personali per trovare occupazione è stato in media del 20% tra il 2000 e il 2009²³⁴, pertanto il 31% nel 2022 è da considerarsi un peggioramento.

Lo stesso rapporto evidenzia che i Centri per l'impiego ed i servizi pubblici in generale hanno fornito occupazione a circa il 3%-4% delle persone che cercavano lavoro²³⁵, in

²³⁰ Art. 10 co. 2 lett. b), c) e d).

²³¹ Sito INAPP: <https://www.inapp.gov.it/pubblicazioni/rapporto/edizioni-pubblicate/rapporto-inapp-2023>

²³² Sito INAPP: <https://www.inapp.gov.it/pubblicazioni>

²³⁴ INAPP, *Rapporto INAPP 2023. Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato*, p. 100, <https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/3b947276-efe7-44ef-83ee-1883d5608429/content>.

²³⁵ *Ivi* p. 100.

linea con le prestazioni generali degli ultimi 20 anni, ma al di sotto delle prestazioni del servizio pubblico tra gli anni 70 e 90. Infatti, si calcolava che nel 1993 gli Uffici statali contribuissero al 5% delle assunzioni totali (lo stesso dato dell'epoca della chiamata numerica)²³⁶. La ragione di questo lieve peggioramento è probabilmente dovuta all'aumentata complessità del mercato del lavoro attuale, alla ricerca di lavoratori sempre più qualificati, a fronte di quella che comunque è una spesa molto bassa in favore dei CPI (che sono in una situazione di carenza cronica di organico).

Tra i membri della Rete dei servizi per il lavoro le cd. agenzie per il lavoro sono invece migliorate nella loro efficienza. Dal 1997 ad oggi sono costantemente cresciute, passando dal trovare lavoro a meno dell'1% del totale dei disoccupati nel paese tra il 2000 e il 2009 a circa il 7% nel 2022²³⁷. Sembrerebbe quindi che introdurre organismi privati nell'equazione dei servizi per il lavoro abbia portato forti vantaggi. Le agenzie per il lavoro possono infatti svolgere sia il classico servizio di intermediazione, sia servizi molto simili se non identici a quelli dei CPI, tramite l'accreditamento ex d.lgs. 150/2015²³⁸. Pertanto, le riforme degli ultimi decenni sono state sì utili, ma non perché abbiano aumentato l'efficienza dei Centri per l'impiego, bensì perché hanno consentito ai privati di fare il loro ingresso nel settore del collocamento e dell'intermediazione. Invece, le istituzioni pubbliche che sono migliorate di più nella capacità di generare occupazione sono le Università e le scuole, dimostrando che nelle politiche attive italiane bisognerebbe puntare sul binomio collocamento-formazione. Un buon punto di partenza è rappresentato nel nostro paese dai programmi offerti dagli Istituti tecnici superiori nell'ambito della *Missione ITS Accademy*, disciplinata dall'art. 2 della L. 99/2022. Gli istituti possono offrire a giovani e ad adulti in possesso di un diploma di scuola secondaria, corsi di formazione di minimo 800 ore (art. 1 co. 2 L. 99/2022), rivolti a migliorare il bilanciamento tra domanda e offerta di posti di lavoro (art. 2 L. 99/2022)²³⁹. L'intero progetto funziona in maniera straordinaria, dato che l'86,5% degli studenti trova

²³⁶ CASAVOLA P., SESTITO P., *Come si cerca e come si ottiene un lavoro? Un quadro sintetico sull'Italia e alcune implicazioni macroeconomiche*, datt., Servizio Studi della Banca d'Italia, ottobre 1993, p. 6 e ss.

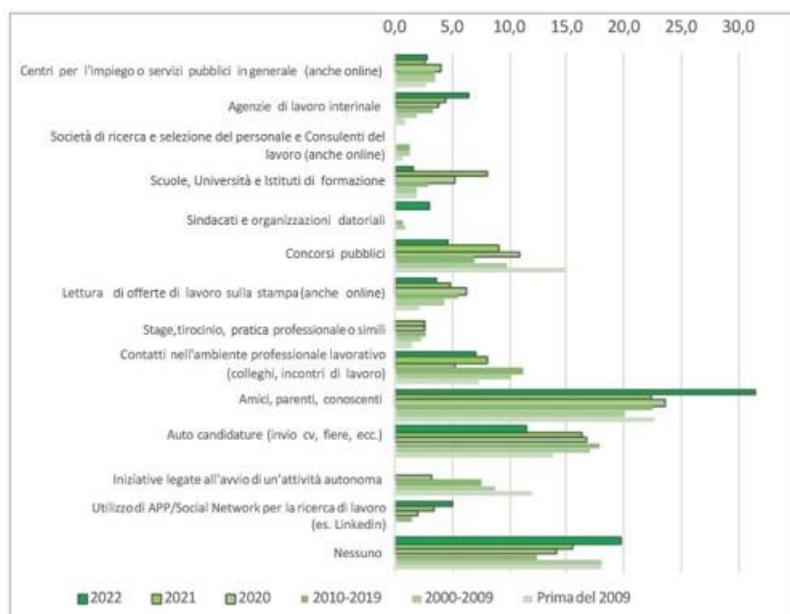
²³⁷ INAPP, *Rapporto INAPP 2023. Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato*, p. 100, <https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/3b947276-efe7-44ef-83ee-1883d5608429/content>.

²³⁸ Per approfondimenti sul tema si rimanda al sottoparagrafo precedente (1.1).

²³⁹ Artt. 1 e 2 L. 99/2022.

lavoro entro un anno e il 93,6% viene assunto in posizioni coerenti con gli studi. L'unico difetto è la scarsa portata (soltanto 5.556 studenti nel 2023)²⁴⁰.

2.1 Canali che hanno fornito occupazione ai soggetti tra i 18-74 tra il 2000 ed il 2022.



Nota: dati non significativi non riportati in figura per: 'Società di ricerca e selezione del personale' e 'Consulenti del lavoro' nel 2022, 2021, 2020; 'Sindacati e organizzazioni datoriali' nel 2021, 2020, prima del 2009; 'Stage, tirocinio, pratica professionale o simili' nel 2022; 'Iniziativa legate all'avvio di una attività autonoma' nel 2022 e 2021; 'Utilizzo di APP/Social Network per la ricerca di lavoro' nel 2000-2009 e prima del 2009.
Fonte: elaborazione Inapp su indagine Inapp-PLUS 2022

241

Altro membro della Rete dei servizi per il lavoro è l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), il quale si occupa ovviamente del lato passivo delle politiche per il lavoro, ovvero quello previdenziale e assistenziale. Fa quindi parte della rete allo scopo di coordinare al meglio la tutela dei disoccupati sul piano economico con le politiche attive, fornendogli adeguati sussidi finalizzati ad evitare l'indigenza di chi ha perso il lavoro. L'ente venne fondato con il nome di Istituto Nazionale Fascista della Previdenza Sociale tramite il RDL 371/1933²⁴², mentre assunse il nome di Istituto Nazionale della Previdenza Sociale con il D.L. 704/1943²⁴³; quest'ultima norma infatti sciolse il Partito Nazionale

²⁴⁰ PAGINA WEB MINISTERO ISTRUZIONE: <https://www.miur.gov.it/-/its-academy>

²⁴¹ INAPP, *Rapporto INAPP 2023. Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato*, p. 100, <https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/3b947276-efe7-44ef-83ee-1883d5608429/content>

²⁴² Art. 1 co. 1 RDL 371/1933.

²⁴³ Art. 3 co. 1 D.L. 704/1943.

Fascista e i principali organi fascisti del paese (art. 1 del D.L. 704/1943) e modificò i nomi di tutti gli enti che contenevano la parola “fascista” sottraendo quest’ultimo termine. Nel momento della sua istituzione succedette alla Cassa nazionale per l’assicurazione sociale, che venne istituita dalla legge 350/1898 per dare risposta ai rischi derivanti dalla vecchiaia, che nel diciannovesimo secolo erano diventati impellenti a causa dell’evoluzione del mercato del lavoro²⁴⁴.

La funzione principale dell’INPS è quella di erogare prestazioni previdenziali e pensionistiche, finanziate mediante la riscossione dei contributi, anche se un’ottima parte del bilancio di questa istituzione non è coperta dalla contribuzione, bensì dal debito pubblico. Infatti, su 320 miliardi di spesa pensionistica circa 125 miliardi sono coperti da trasferimenti erogati dallo Stato²⁴⁵ verso INPS²⁴⁶. In ogni caso l’attività dell’istituto che, più di tutte, lo rende idoneo ad essere parte della Rete dei servizi per il lavoro è quella relativa alle misure di sostegno al reddito dei lavoratori²⁴⁷.

Oltre ad INPS è membro della rete anche l’Istituto Nazionale per l’Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL). Il compito di INAIL, fondato con la L. 860/1933, è tutelare i lavoratori soggetti ad infortunio o a malattie professionali, basandosi sul principio di “automaticità delle prestazioni”. L’istituto previene ed indennizza il danno anche tramite prestazioni economiche o sanitarie²⁴⁸.

A far parte della Rete dei servizi per il lavoro sono anche le Università e le scuole superiori di secondo grado. Ovviamente il ruolo “classico” di queste organizzazioni è la formazione, e questo potrebbe essere considerato sufficiente perché possano far parte della rete; tuttavia, in futuro sarà sempre più importante il ruolo attivo di Università e scuole nell’aiutare gli studenti a trovare lavoro (tramite attività di job placement). Il fatto che il d.lgs. 150/2015 non specifichi le modalità con cui questo tipo di istituzioni debbano svolgere la loro attività di promozione dell’occupazione lascia di fatto molta autonomia

²⁴⁴ FERRERA M., FARGION V., OJESSOLA M., *Alle radici del welfare all’italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, 2012, p. 34.

²⁴⁵ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Rapporti finanziari tra bilancio dell’INPS e bilancio dello Stato*, in Flash n. 6/3 2017, p. 2.

²⁴⁶ Se si considera che nel 2023 il nostro deficit è di 154 miliardi è chiaro che gran parte del debito prodotto serve proprio a coprire le pensioni.

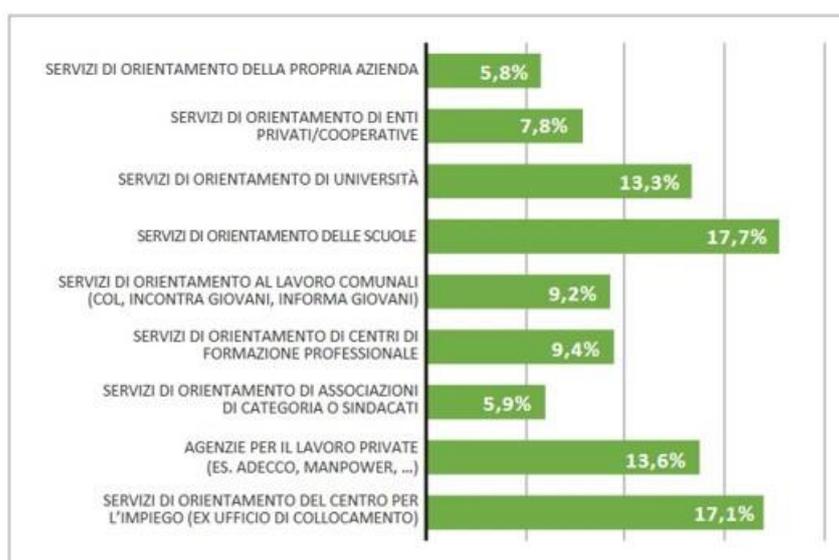
²⁴⁷ GIAMMATTEO M., *L’indagine campionaria Isfol-PLUS: contenuti metodologici e implementazione*, in Coll. Studi Isfol, 2009, n. 3, p. 2.

²⁴⁷ MARZANO G., *Manuale di Politiche del Lavoro*, 2023, Amazon Digital Services LCC, p. 24.

²⁴⁸ <https://www.inail.it/portale/assicurazione/it/l'assicurazione-inail/quali-sono-le-prestazioni-di-inail.html>

alle singole organizzazioni. Tuttavia, è stato anche un fattore criticato dalla dottrina²⁴⁹ per paura che gli istituti di formazione non recepissero questo nuovo ruolo. Va detto, però, che il canale universitario o scolastico è stato per vari anni più efficiente sia dei CPI che delle agenzie per il lavoro²⁵⁰. E questo è stato vero sia nel 2020 che nel 2021, quando tramite questo canale hanno trovato lavoro il 5% delle persone nel primo caso e a quasi l'8% nel secondo caso²⁵¹. Mentre con riferimento ai soli giovani possiamo dire che il 13% si rivolge ai servizi universitari ed il 18% a quelli della propria scuola.

2.2 Servizi ai quali si sono affidati i giovani per trovare lavoro nel 2022-2023.



252

²⁴⁹ VERGARI S., *Prove di convivenza. L'organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015*, in GHERA E., GAROFALO D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, 2016, Bari, p. 261.

²⁵⁰ Infatti, i CPI hanno trovato lavoro a meno del 5% della popolazione dei disoccupati in tutti gli anni dal 2000 ad oggi, mentre le agenzie private hanno sottoperformato le Università e le scuole di circa 2 punti percentuali negli anni presi in considerazione secondo INAPP.

²⁵¹ INAPP, *Rapporto INAPP 2023. Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato*, p. 100, <https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/3b947276-efe7-44ef-83ee-1883d5608429/content>.

²⁵² La tabella è presente a p. 58 del "Rapporto di monitoraggio sui servizi dell'impiego 2022" di ANPAL, al link <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586444/Monitoraggio+SPI+2022+-+Biblioteca+Anpal+n.+28.pdf/f1bb34b2-fd8d-9f99-07fa-3ff2c4f002ba?t=1701861281770>, la licenza per l'uso della tabella è CC BY-NC-SA 4.0.

Anche le singole agenzie regionali fanno parte della Rete dei servizi per il lavoro. Queste ultime hanno assunto una maggiore importanza da quando la gestione diretta dei CPI è passata alle Regioni con il d.lgs. 150/2015. Esse sono responsabili dei sistemi informativi del lavoro su base regionale e si coordinano con il sistema informativo unitario su base nazionale. Inoltre, definiscono assieme alle Regioni gli standard diversi dai LEP da rispettare ed i requisiti di accreditamento ex art. 12 d.lgs. 150/2015 – fondamentali per il supporto privato ai servizi per il lavoro. Assistono inoltre le loro Regioni nella programmazione delle politiche attive. Infine, fungono da osservatori per le politiche attuate sul piano regionale e coordinano i CPI²⁵³.

Insomma, la Rete dei servizi per il lavoro è una struttura complessa formata da più enti di vario livello. Nell'organizzare la Rete l'intenzione del legislatore è stata quella di favorire un dialogo orizzontale tra questi enti per creare occupazione. Mentre in passato era ANPAL ad occuparsi del coordinamento, da un anno a questa parte le sue funzioni sono passate al Ministero del Lavoro.

1.3 I livelli essenziali di prestazione e cosa potrebbe cambiare con la nuova autonomia differenziata

Secondo l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), un organo indipendente che si occupa di vigilare sugli effetti delle norme sulle finanze pubbliche, ai livelli essenziali di prestazione (LEP) spetta il compito di *“coniugare l'autonomia finanziaria degli Enti territoriali con la garanzia di accesso a prestazioni uniformi sul territorio da parte dei cittadini²⁵⁴”*. Inoltre, la stessa fonte afferma che *“i LEP riguardano le prestazioni collegate alla tutela dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio²⁵⁵”*.

A costituzionalizzare il concetto di LEP è stata la riforma del titolo V attuata tramite la legge costituzionale 3/2001²⁵⁶. Infatti, il nuovo art. 117 co. 2 lett. m) stabilisce che allo Stato spetta in via esclusiva la *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*

²⁵³ MARZANO G., *Manuale di Politiche del Lavoro*, 2023, Amazon Digital Services LCC, p. 26 e ss.

²⁵⁴ Sito UPB: <https://www.upbilancio.it/audizione-sulla-determinazione-e-sullattuazione-dei-lep-concernenti-i-diritti-civili-e-sociali/>

²⁵⁵ Sito UPB: <https://www.upbilancio.it/audizione-sulla-determinazione-e-sullattuazione-dei-lep-concernenti-i-diritti-civili-e-sociali/>

²⁵⁶ BARONI A.M., *I livelli essenziali delle prestazioni tra determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali, attuazione del cd. “federalismo fiscale e spending review*, in *Amministrazione in Cammino*, in <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it>

*concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*²⁵⁷". Invece, l'art. 120 stabilisce che il Governo può sostituirsi alle Regioni quando *"lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali"*²⁵⁸". In teoria, quindi, l'esecutivo potrebbe commissariare le politiche attive per il lavoro, in maniera simile a quanto già avviene in alcune regioni per la sanità. Ovviamente il fatto di dover assicurare le stesse prestazioni su tutto il territorio rende fondamentale dotarsi di un fondo perequativo, come quello effettivamente previsto dall'art. 119, per cui *"la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante"*²⁵⁹".

Quindi possiamo affermare che i LEP siano stati ideati per proteggere i diritti sociali e civili dei cittadini, con l'intento di evitare che il decentramento delle competenze dallo Stato verso le Regioni o gli enti locali possa pregiudicare le prestazioni garantite sul piano costituzionale. Oltre ai livelli essenziali di assistenza (LEA), che grosso modo rappresentano il LEP in ambito sanitario, i livelli essenziali delle politiche attive sono tra i pochi ad essere definiti tramite norme di legge o decreti, mentre nella maggior parte degli altri settori mancano ancora norme chiare sulla materia.

In particolare, l'art. 2 co. 2 del d.lgs. 150/2015, stabilisce che i LEP in materia di politiche attive per il lavoro vanno stabiliti tramite un decreto del Ministro del lavoro, dopo aver raggiunto un'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome²⁶⁰. Tuttavia, l'art. 28 del decreto in esame, già stabilisce quali servizi debbano essere obbligatoriamente oggetto di LEP al di là del decreto del Ministro, che quindi può solo ampliare quanto già previsto dal d.lgs. 150/2015. Devono infatti essere garantiti ex art. 28 l'esistenza e la funzionalità dei Centri per l'impiego²⁶¹; le misure di attivazione rivolte ai soggetti che beneficiano di ammortizzatori sociali²⁶²; la disponibilità di misure di politica attiva²⁶³; la disponibilità dei servizi di cui all'art. 18 (ad

²⁵⁷ Art. 117 co.2 lett. m) Cost.

²⁵⁸ Art. 120 Cost.

²⁵⁹ Art. 119 co. 3 Cost.

²⁶⁰ Art. 2 co. 2 d.lgs. 150/2015.

²⁶¹ L'art. 28 rimanda infatti alla lettera a) dell'art. 11.

²⁶² In questo caso l'art. 28 rimanda alla lettera b) dell'art. 11.

²⁶³ Come previsto dalla lettera c) dell'art. 11, richiamato dall'art. 28.

esempio orientamento ed avviamento al lavoro); i criteri stabiliti dall'art. 20 per il patto di servizio personalizzato; le norme stabilite dall'art. 21 in riguardo ai termini di contatto fra utente NASPI e Centro per l'Impiego; e le regole riguardanti l'assegno di ricollocazione stabilite dall'art. 23²⁶⁴.

In più, già a partire dal Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 4/2018, sono stati individuati ulteriori servizi che rientrano nei LEP²⁶⁵, andando ben oltre quanto previsto dall'art. 28 d.lgs. 150/2015. Nonostante i servizi delle politiche attive rientranti nei LEP siano stati individuati, non sono stati definiti i fondi e il numero di risorse umane necessari per raggiungere i Livelli essenziali di prestazione. Secondo alcuni autori che si sono occupati specificamente di diritto del mercato del lavoro²⁶⁶, l'idea che si siano individuati i servizi sottoposti a LEP, ma non invece le risorse o il personale necessari a conseguirli, è una delle ragioni del cattivo funzionamento del servizio per l'impiego.

Per l'evoluzione della normativa sui LEP è di grande importanza la nuova riforma dell'autonomia differenziata. Il 26 giugno 2024 è stata approvata una norma volta a trasferire diverse competenze (esclusive o concorrenti) dallo Stato alle Regioni che lo richiedano, si tratta della L. n. 86/2024, riguardante l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. A rendere possibile l'attribuzione di nuove competenze alle Regioni è l'art. 116 co. 3, che a partire dalla riforma del 2001 consente di disciplinare tramite legge questo tipo di trasferimento²⁶⁷. Le materie trasferibili sono

²⁶⁴ Art. 18 d.lgs. 150/2015.

²⁶⁵ In particolare i servizi sottoposti a LEP sono: accoglienza e prima informazione; dichiarazione di immediata disponibilità (did), profilazione ed aggiornamento della scheda anagrafica professionale; orientamento di base; patto di servizio personalizzato; orientamento specialistico; supporto all'inserimento o reinserimento lavorativo, comprendente: accompagnamento al lavoro, attivazione del tirocinio ed incontro domanda ed offerta di lavoro; assegno di ricollocazione; avviamento a formazione; gestione di incentivi alla mobilità territoriale; gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti dei minori o di soggetti non autosufficienti; predisposizione di graduatorie per avviamento a selezione presso la Pubblica Amministrazione; promozione di prestazioni di lavoro socialmente utile; collocamento mirato; presa in carico integrata per soggetti in condizione di vulnerabilità; supporto all'autoimpiego. (allegato B al Decreto del Ministro del lavoro 4/2018 così come riportato da MARZANO G. in *Manuale di Politiche del Lavoro*).

²⁶⁶ Si vedano a questo proposito gli scritti di Lucia Valente (Professoressa ordinaria all'Università Sapienza di Roma), tra cui *"Il diritto del mercato del lavoro"*, oppure i suoi articoli, anche a scopo divulgativo come *"dove l'autonomia regionale è già realtà: i LEP nei servizi per il lavoro"* su <https://lavoce.info/archives/105234/dove-lautonomia-regionale-e-gia-realta-i-lep-nei-servizi-per-il-lavoro/>

²⁶⁷ Il testo dell'art. 116 co. 3: *"Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti*

quelle dell'art. 117 co.3, ovvero tutte le competenze concorrenti, e alcune delle competenze attribuite alla gestione esclusiva dello stato, ovvero l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente e dei beni culturali²⁶⁸. Tra le competenze concorrenti vi è quella della “tutela e sicurezza del lavoro²⁶⁹”, poiché è tra le materie elencate al terzo comma. Lo stesso art. 3 co.3 lett. c) della L. 86/2024 ribadisce peraltro che la tutela e la sicurezza del lavoro fa parte delle competenze trasferibili.

La legge stabilisce che le intese tra Stato e Regioni riguardanti il trasferimento delle competenze, dei fondi e del personale, dipendono da una negoziazione tra il governo nazionale e le singole Regioni. Nonostante l'approvazione della norma sia recente, abbiamo già delle bozze di intesa circolate in via informale che riguardano la Lombardia, l'Emilia-Romagna e il Veneto²⁷⁰. Quest'ultima Regione è quella che ha richiesto il trasferimento di più materie, nel senso che ha domandato tutte e ventitré le funzioni consentite dall'art. 116 co.3, e anche una ventiquattresima materia (l'immigrazione) che non gli è consentito ottenere sul piano costituzionale. Invece, la Lombardia ha chiesto venti materie e l'Emilia-Romagna quindici²⁷¹, ma in entrambi è stata reclamata la tutela della sicurezza sul lavoro²⁷².

L'art. 22, rubricato “Competenze in materia di politiche attive per il lavoro”, della bozza d'intesa tra Stato ed Emilia-Romagna è probabilmente la disposizione più chiara ed

locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”.

²⁶⁸ Art. 117 co. 2 lett. l), n), s).

²⁶⁹ In art. 117 co. 3: “Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”.

²⁷⁰ Tali bozze risalgono infatti al 2019, quando delle bozze di intesa vennero prodotte negoziando col governo Conte I, nella cui maggioranza era presente la Lega, il principale partito a favore dell'autonomia.

²⁷¹ PALLANTE F., *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 6, p. 6 e ss.

²⁷² Come si può notare nelle bozze di intesa, in entrambi i casi all'art. 22. Le bozze sono reperibili sul sito: <https://m.flcgil.it/sindacato/documenti/intese-ministero-regioni/bozze-di-intesa-autonomia-regionale-differenziata-emilia-romagna-lombardia-e-veneto-del-15-maggio-2019.flc>

esaustiva nel definire in che modo l'autonomia differenziata dovrebbe modificare le politiche attive per il lavoro. Si parla infatti dell'attribuzione alla Regione di competenze legislative e amministrative riferite alla *“definizione di livelli di standard europeo riferiti al numero di operatori impiegati nei Centri per l'impiego, tale da assicurare tempi di risposta adeguati [...] rafforzando la capacità di agire in cooperazione con i soggetti privati accreditati”*²⁷³. Inoltre, si parla *“dell'attuazione dello Sportello per il lavoro autonomo previsto dalla legge 22 maggio 2017 n. 81, secondo un'articolazione territoriale e criteri di dimensionamento definiti dalla Regione”*²⁷⁴; ed infine si trasferirebbe alla Regione la responsabilità del *“rilascio, con esclusivo riferimento al territorio regionale, dell'autorizzazione allo svolgimento delle attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione del personale”*²⁷⁵.

Il fatto che la bozza di intesa dell'Emilia-Romagna sia piuttosto chiara nel definire le intenzioni della Regione non vuol dire che sia facile mettere in pratica le aspirazioni messe per iscritto nel documento. Partendo dal primo punto (raggiungimento di standard europei per numero di impiegati e collaborazione col privato), esistono delle concrete perplessità in merito alla possibilità reale di finanziare il progetto. Probabilmente i presidenti delle Regioni che aspirano all'autonomia si aspettano di ricevere più fondi per finanziare le politiche del lavoro, o le altre materie, e non c'è dubbio che per adeguare le politiche attive a standard europei siano necessari nuovi capitali e forza lavoro. Tuttavia, la L. 86/2024 è estremamente ambigua sulla possibilità di finanziare questi nuovi sforzi, nel senso che la norma stabilisce (in articoli diversi) sia che l'autonomia differenziata non debba comportare nuovi oneri per lo Stato, sia che essa possa comportare maggiori trasferimenti qualora sia necessario per adeguarsi ai LEP. Infatti, all'art. 4 co. 1 è stabilito che: *“Qualora dalla determinazione dei LEP di cui al primo periodo derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale”*²⁷⁶. Invece all'art. 9 co. 1 si stabilisce che

²⁷³ Art. 22 della bozza d'intesa tra Stato ed Emilia-Romagna lett. a)

²⁷⁴ Art. 22 della bozza d'intesa tra Stato ed Emilia-Romagna lett. b)

²⁷⁵ Art. 22 della bozza d'intesa tra Stato ed Emilia-Romagna lett. c)

²⁷⁶ Art. 4 L. 86/2024.

“dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”²⁷⁷”.

Si suppone infatti che i costi per soddisfare i livelli essenziali di prestazione vengano determinati sulla base di un “costo standard”, alla stregua di quanto avviene ex art. 8 della L. 42/2009 (la legge delega sul federalismo fiscale)²⁷⁸. A questo costo standard andrà sommata una quota di finanziamenti necessaria qualora il costo storico non equivalga ad una cifra sufficiente per adeguare il servizio a quanto richiesto. Pertanto, sembra impossibile realizzare l'autonomia differenziata senza che lo Stato impieghi più denaro di quanto già non faccia. E sembra poco probabile che la nazione possa spendere più denaro a debito, dato che l'Italia è in deficit al 7% e si è impegnata entro il 2026 a rientrare al 3% (per farlo servono più di 80 miliardi di euro)²⁷⁹. Se invece l'Emilia-Romagna volesse finanziare da sola l'adeguamento agli standard europei trovando i fondi all'interno del suo bilancio allora non ci sarebbe bisogno di per sé dell'autonomia differenziata.

In quanto allo sportello per il lavoro autonomo ciò a cui ci si riferisce è l'art. 10 L. 81/2017, che prevede l'istituzione di uno sportello dedicato al lavoro autonomo, presso i CPI, e in seno a tutti i soggetti accreditati che si occupano di servizi per l'impiego ²⁸⁰. Per quel che riguarda il rilascio dell'autorizzazione per l'intermediazione la bozza di intesa della Regione Emilia-Romagna fa riferimento all'art. 4 del d.lgs. 276/2003, il quale attribuisce al Ministero del Lavoro il compito di registrare le singole agenzie per il lavoro, al fine di permettergli di diventare operatori della somministrazione e intermediazione del lavoro. In questo caso la Regione vorrebbe prendere carico di questo tipo di autorizzazioni.

Inoltre, le Regioni potrebbero richiedere un maggiore coinvolgimento nell'integrazione tra politiche attive e passive. Per esempio, nella sua bozza di intesa il Veneto ha richiesto la possibilità di prevedere nuovi ammortizzatori sociali. Mentre sia la Lombardia che l'Emilia-Romagna sembrano puntare molto sulla collaborazione tra pubblico e privato,

²⁷⁷ Art. 9 co. 1 L. 86/2024.

²⁷⁸ Osservatorio Uni cattolica: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-editoriali-autonomia-differenziata-clep-cambiare-tutto-per-non-cambiare-niente>

²⁷⁹ SITO BANCA D'ITALIA, *Finanza pubblica: fabbisogno e debito*, working paper del 15 febb. 2024, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/finanza-pubblica/2024-finanza-pubblica/statistiche_FPI_20240215.pdf

²⁸⁰ l'art. 10 L. 81/2017.

riflettendo l'idea che un maggior coinvolgimento dei soggetti accreditati alla gestione delle politiche attive ex. Art. 12 d.lgs. 150/2015 sia un buono strumento per migliorare l'efficienza generale dei servizi per l'impiego²⁸¹.

In definitiva, l'autonomia differenziata dovrebbe permettere il trasferimento di nuove competenze alle Regioni, assieme ai fondi che lo Stato utilizza attualmente per gestire quelle materie. Tuttavia, le politiche attive sono in gran parte già di competenza Regionale. Infatti, nonostante formalmente i servizi per l'impiego rientrino nelle materie di competenza concorrente è pur vero che lo Stato si riserva soltanto i compiti di indirizzo generale e di definizione dei LEP; mentre la gestione effettiva, nonché la disciplina è in gran parte demandata alle Regioni. Perciò pare difficile, nonostante le aspirazioni di Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, che l'autonomia differenziata cambi le politiche attive per il lavoro. D'altra parte, a decorrere dalla cd. Riforma Bassanini le Regioni hanno una competenza legislativa che, nel rispetto di quanto stabilito dallo Stato in merito ai LEP e a poche norme nazionali (ad es. il d.lgs. 150/2015), è de facto in mano alle Regioni. Mentre il denaro destinato alle politiche attive è già in gran parte trasferito dallo Stato alle Regioni senza trattenere quasi nulla. Pare quindi difficile che vi siano nuovi finanziamenti per realizzare i desiderata di chi chiederà l'autonomia.

2. I servizi per l'impiego

2.1 I centri pubblici per l'impiego e le loro funzioni

Prima di esaminare nel dettaglio il funzionamento dei CPI, conviene richiamare brevemente, anche per fare alcune precisazioni, il percorso storico e l'evoluzione di questo genere di servizio. Come abbiamo già accennato nel primo dopoguerra i servizi di collocamento venivano erogati mediante il sistema del cd. avviamento al lavoro su chiamata numerica, per cui il datore di lavoro non poteva scegliere quale lavoratore assumere, salvo che questi non fosse già dipendente di un'altra azienda²⁸². Perciò, l'assunzione del disoccupato iscritto alle liste degli uffici di collocamento avveniva tramite un meccanismo di avviamento che dipendeva soltanto dal criterio del punteggio

²⁸¹ PARUZZO F., *Autonomia differenziata e politiche del lavoro. Quale compatibilità?*, in *federalismi.it*, 2024, n.10, p. 141.

²⁸² Come previsto dalla L. 264/1948 (cd. legge Fanfani)

in graduatoria; il quale era basato sull'anzianità di iscrizione alla lista, sui carichi di famiglia e sullo stato di bisogno.

Tale meccanismo poneva il divieto di scelta del lavoratore da parte del datore di lavoro, con l'unica eccezione del sopracitato passaggio "da azienda ad azienda", nella misura in cui se il soggetto non fosse stato disoccupato il datore di lavoro e il lavoratore avrebbero potuto scegliersi a vicenda²⁸³.

Quello della chiamata numerica, tuttavia, non era l'unico elemento dirigista del sistema, nel momento in cui anche la *governance* dei servizi era particolarmente rigida, poiché accentrata e dipendente dal Ministero del Lavoro e della previdenza sociale. Infatti, l'Ispettorato del lavoro e gli Uffici del lavoro e della massima occupazione (istituiti in ogni capoluogo di provincia) erano ai tempi veri e propri organi periferici del Ministero, come previsto dall'art. 1 del d.lgs. 15 aprile 1948, n. 381²⁸⁴. Inoltre, il Ministro del lavoro aveva il potere di istituire "*Sezioni staccate degli Uffici del lavoro e della massima occupazione non oltre il numero di duecento*"²⁸⁵.

Più tardi vennero istituiti, tramite l'art. 22 DPR 520/1955, gli Uffici regionali del lavoro e della massima occupazione, posti in ogni capoluogo di Regione, con il compito di coordinare gli altri uffici per il lavoro²⁸⁶. La stessa norma precisò anche che le sezioni distaccate avrebbero dovuto operare alle dipendenze degli Uffici del lavoro e della massima occupazione.

Riassumendo, il Ministero del Lavoro era responsabile di tutti gli uffici di collocamento, ma in concreto governava il sistema tramite gli Uffici regionali del lavoro e della massima occupazione, che a loro volta coordinavano gli uffici istituiti nei capoluoghi di provincia, da cui dipendevano le sezioni distaccate²⁸⁷.

Bisogna inoltre precisare che, quando si parla di Uffici regionali, non si intende che questi dipendessero dalle Regioni, che peraltro non erano state ancora istituite (se parliamo di quelle a statuto ordinario), ma si fa riferimento soltanto alla collocazione geografica nei capoluoghi regionali.

²⁸³ ICHINO P., *Il collocamento impossibile*, 1984, Bari, p. 6 e ss.

²⁸⁴ Art. 1 del d.lgs. 15 aprile 1948, n. 381.

²⁸⁵ Art. 3 co. 3 d.lgs. 381/1948

²⁸⁶ Art. 22 DPR. 520/1955.

²⁸⁷ LENARDI R., *Il Ministero del Lavoro e i suoi Uffici periferici: la nascita e la storia*, in *Lav. a confronto*, 2021, n. 43, p. 34.

Fu invece con la L. 628/1961 che si consolidò l'assetto che grossomodo sopravvisse fino alla cd. Riforma Bassanini, la quale delocalizzò fortemente le competenze in materia di politica attiva. Dal 1961 fino alla legge 469/1997, gli uffici si articolano in regionali, provinciali (localizzati in ogni capoluogo di provincia) e in sezioni zonali (nei comuni)²⁸⁸. Invece, l'art. 4 del d.lgs. n. 469/1997 modificò ampiamente le competenze attribuendo per la prima volta delle funzioni quasi esclusive alle province, perlomeno per tutto quello che riguarda la gestione concreta dei centri per l'impiego; ad esse spettava infatti praticamente ogni compito relativo al collocamento o in generale alle politiche volte ad incrementare l'occupazione²⁸⁹.

Infine, l'assetto attuale si è raggiunto tramite la cd. Legge Delrio (L. n. 56/2014) e il d.lgs. 150/2015, che attribuiscono definitivamente gran parte dei compiti e delle funzioni alle Regioni, salvo il ruolo dello Stato nel porre indirizzi triennali e Livelli essenziali di prestazione.

Dato che delle due norme precedenti e del loro ruolo storico nel modificare la governance dei servizi per il lavoro si è parlato diffusamente nei precedenti sottoparagrafi (specie nel sottoparagrafo 1.1), passeremo ora a descrivere più nel dettaglio i meccanismi di funzionamento dei CPI in sé e per sé.

A disciplinare nel dettaglio le funzioni dei CPI sul piano nazionale è l'art. 18 del d.lgs. 150/2015, rubricato "Servizi e misure di politica attiva del lavoro", il quale contiene un elenco dei servizi di cui sono responsabili i singoli centri e stabilisce nei confronti di chi debbano essere erogati. I beneficiari sono infatti i disoccupati, chi è a rischio di disoccupazione e chi percepisce misure di sostegno al reddito anche in costanza di

²⁸⁸ DI NICOLA P. FASANO A. RELLA P., *Il welfare del lavoro. Il ruolo dei servizi per l'impiego*, Milano, 2018, p. 55 e ss.

²⁸⁹ Qui le funzioni conferite dagli artt. 2 e 4 del d.lgs. 469/1997 alle province:

a) collocamento ordinario;

b) collocamento agricolo;

c) collocamento dello spettacolo sulla base di un'unica lista nazionale;

d) collocamento obbligatorio;

f) collocamento dei lavoratori non appartenenti all'Unione europea;

g) collocamento dei lavoratori a domicilio;

h) collocamento dei lavoratori domestici;

i) avviamento a selezione negli enti pubblici e nella pubblica amministrazione, ad eccezione di quello riguardante le amministrazioni centrali dello Stato e gli uffici centrali degli enti pubblici;

l) preselezione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro;

m) iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche con riferimento all'occupazione femminile".

rapporto²⁹⁰. Nel lungo elenco dei servizi che sono attribuiti dall'art. 18 ai CPI vi sono l'ausilio alla ricerca dell'occupazione, l'orientamento del soggetto, l'avviamento ad attività di formazione e la promozione di esperienze lavorative (anche tirocini)²⁹¹.

L'articolo in discussione, al comma n. 2, stabilisce inoltre che determinati servizi possono essere svolti solo dai centri pubblici, e non invece dai soggetti privati accreditati. In particolare, devono essere svolte obbligatoriamente dal pubblico le attività di cui agli artt. 20 e 23 del d.lgs. 150/2015, che fanno riferimento rispettivamente alla stipula del patto di servizio personalizzato e al rilascio dell'assegno di ricollocazione²⁹².

Inoltre, quando parliamo di disciplina delle funzioni dei CPI possiamo far riferimento anche al "Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive²⁹³", il quale è stato approvato dal Decreto del Ministero del Lavoro n. 74 del 28 giugno 2019²⁹⁴. Tra le molte funzioni qui stabilite troviamo le operazioni di "conferma dello stato di disoccupazione dei non beneficiari di sostegno al reddito (art. 20 D.Lgs. n.

²⁹⁰ VERGARI S., *Prove di convivenza. L'organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 298/2016.

²⁹¹ Qui elenco completo delle materie che i CPI devono svolgere ai sensi dell'art. 18:

a) orientamento di base, analisi delle competenze in relazione alla situazione del mercato del lavoro locale e profilazione;

b) ausilio alla ricerca di una occupazione, anche mediante sessioni di gruppo, entro tre mesi dalla registrazione;

c) orientamento specialistico e individualizzato, mediante bilancio delle competenze ed analisi degli eventuali fabbisogni in termini di formazione, esperienze di lavoro o altre misure di politica attiva del lavoro, con riferimento all'adeguatezza del profilo alla domanda di lavoro espressa a livello territoriale, nazionale ed europea;

d) orientamento individualizzato all'autoimpiego e tutoraggio per le fasi successive all'avvio dell'impresa;

e) avviamento ad attività di formazione ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo;

f) accompagnamento al lavoro, anche attraverso l'utilizzo dell'assegno individuale di ricollocazione;

g) promozione di esperienze lavorative ai fini di un incremento delle competenze, anche mediante lo strumento del tirocinio;

h) gestione, anche in forma indiretta, di incentivi all'attività di lavoro autonomo;

i) gestione di incentivi alla mobilità territoriale;

l) gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti di minori o di soggetti non autosufficienti;

m) promozione di prestazioni di lavoro socialmente utile, ai sensi dell'articolo 26 del presente decreto".

²⁹² Art. 18 co. 2 d.lgs. 150/2015.

²⁹³ Questo piano venne implementato dal governo Conte I per permettere ai CPI di gestire il reddito di cittadinanza. Le nuove risorse impiegate furono di circa 467 milioni di euro. Inoltre, vennero assunti circa tremila consulenti a tempo determinato chiamati "navigator".

²⁹⁴ MARZANO G., *Manuale di Politiche del Lavoro*, 2023, Amazon Digital Services LCC, p. 32 e ss.

150/2015) e dei beneficiari di sostegno al reddito (art. 21 D.Lgs. n. 150/2015); la profilazione dei disoccupati, la stipulazione di un patto di servizio personalizzato²⁹⁵”.

Come sappiamo, tuttavia, i CPI sono oggi gestiti direttamente dalle Regioni. Pertanto, oltre alla normativa nazionale e ai compiti ad essi assegnati dal d.lgs. 150/2015, conviene discutere anche delle pratiche usate a livello regionale per gestire i centri. Sono infatti stati prodotti vari libri di testo, saggi e articoli che si sono concentrati in particolare sulle “best practice” dei CPI più efficienti del nostro paese, anche allo scopo di comprendere come si potrebbero migliorare le esperienze dei soggetti meno efficienti.

A questo scopo ANPAL ha realizzato nel 2023 il catalogo “Buone prassi nei servizi per il lavoro e le politiche attive”, che descrive le migliori pratiche applicate in alcune regioni del nostro paese. In questo caso l’agenzia ha realizzato il rapporto seguendo le indicazioni del *Public Employment Services Network*, una rete di agenzie europee per le politiche attive, che mira a “*incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri nei settori della responsabilità degli SPI, al fine di contribuire all’attuazione delle politiche dell’Unione in materia di occupazione*²⁹⁶”. Tali criteri sono ispirati alla chiarezza, completezza e congruità, mirando in particolare a produrre analisi che siano *evidence based*.

Tra i singoli progetti regionali analizzati dal catalogo ANPAL vi è il servizio “Alte Professionalità e Grandi Reclutamenti” del Piemonte. Quest’ultimo è basato sul principio della cooperazione tra CPI pubblici e aziende private ed è orientato all’accompagnamento al lavoro e alla realizzazione di servizi per le imprese. Sia nel catalogo ANPAL che nei documenti della Regione Piemonte, il progetto viene descritto più come un servizio pubblico rivolto alle imprese che come un servizio rivolto al lavoratore. Probabilmente, questo è proprio il punto di forza del progetto, che si basa su una forte profilazione delle esigenze del lato sia della domanda che dell’offerta, in maniera tale da creare iniziative di formazione che combinino perfettamente le esigenze di tutti.

La pratica si compone di due livelli di servizi offerti, da una parte si assistono le imprese nella ricerca di professionisti altamente qualificati o giovani da formare per diventare quadri e dirigenti, anche aiutando le aziende a realizzare programmi di apprendistato per la formazione di chi ha meno esperienza. Dall’altra parte si offre all’azienda un efficiente

²⁹⁵ Piano straordinario di potenziamento dei centri per l’impiego e delle politiche attive, in MARZANO G., *Manuale di Politiche del Lavoro*, 2023, Amazon Digital Services LCC, p. 32 e ss.

²⁹⁶ PAGINA WEB DELLA COMMISSIONE EUROPEA:
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=105&langId=en>

servizio di selezione del personale, attingendo a piene mani agli iscritti dei CPI²⁹⁷. Il programma nella sua interezza è rivolto a “*imprese, disoccupati, lavoratori espulsi da aziende in crisi, persone a rischio di perdita di lavoro e neet*”²⁹⁸”.

Ciò che rende particolarmente efficiente il sistema è in primis la fortissima attitudine alla collaborazione con tutti i soggetti della Rete dei servizi per il lavoro piemontese, tra cui Agenzia Piemonte Lavoro; i comuni; le imprese del territorio regionale; i Centri per l'impiego; le agenzie per il lavoro accreditate; l'Assessorato Lavoro e Formazione della Regione; gli enti di formazione professionale; Università (job-placement universitari) e ANPAL Servizi. In genere, infatti, in Italia lo scambio di dati tra questo tipo di enti non avviene in maniera attiva come è avvenuto per “Alte Professionalità e Grandi Reclutamenti”. Altro punto di forza del progetto è stata la capacità di tenere in considerazione le esigenze particolari delle imprese, così da individuare le azioni più appropriate da intraprendere, anche per offrire servizi personalizzati di recruiting a carico dei Centri per l'impiego. Il progetto ha creato, nei suoi anni di attività (dal 2008 ad oggi), svariate migliaia di posti di lavoro, basti pensare che solo da Amazon sono stati assunte 1000 persone tramite questo servizio²⁹⁹.

Altra best practice descritta dal catalogo ANPAL in esame fa riferimento al progetto Job Club della Regione Liguria, rivolto a fornire orientamento specialistico ed accompagnamento al lavoro ai soggetti disabili, coinvolgendo nell'operazione gli uffici di collocamento mirato, gli specialisti dell'orientamento e gli psicologi. La modalità di svolgimento comporta 5 incontri di gruppo in presenza o da remoto (questi ultimi soprattutto nel periodo dei lockdown per l'epidemia di Covid-19), allo scopo di insegnare la redazione di un curriculum vitae, le tecniche di ricerca attiva del lavoro e come svolgere un colloquio. Dopodiché, si prosegue con esercitazioni e simulazioni, rivolte anche a motivare i soggetti alla prosecuzione dell'attività di ricerca di lavoro³⁰⁰. Il modello sembra aver avuto successo, in quanto le conclusioni di ANPAL sottolineano che, con operatori dotati delle competenze necessarie (soltanto un terzo degli operatori lo sarebbe secondo ANPAL), la pratica risulta efficace e trasferibile ad altre realtà regionali. Il successo e la

²⁹⁷ ANPAL, *Buone prassi nei servizi per il lavoro e politiche attive*, 2023, p. 14.

²⁹⁸ ANPAL, *Buone prassi nei servizi per il lavoro e politiche attive*, 2023, p. 14.

²⁹⁹ ANPAL, *Buone prassi nei servizi per il lavoro e politiche attive*, 2023, p. 16.

³⁰⁰ ANPAL, *Buone prassi nei servizi per il lavoro e politiche attive*, 2023, p. 31.

trasferibilità dell'iniziativa sono confermati dal fatto che altre Regioni hanno effettivamente imitato il modello ligure.

Altro elemento capace di migliorare l'efficienza dei CPI è la digitalizzazione, come dimostrato dalle Marche. Il progetto di informatizzazione dei servizi è stato realizzato tramite *“l'adeguamento dei sistemi informativi e gestionali, la dematerializzazione di alcuni servizi, l'aggiornamento costante del sito web regionale, il potenziamento dei servizi telefonici, la gestione da remoto dell'agenda degli appuntamenti, un maggior uso di e-mail e PEC, e l'erogazione di colloqui di orientamento tramite piattaforme per videochiamate³⁰¹”*. Questa iniziativa è meritoria perché consente di svolgere molte delle attività tipiche on-line, come avviene in molti dei paesi europei dove la PA è più efficiente. È ormai possibile svolgere on line l'iscrizione, la richiesta di certificati e servizi, le interviste periodiche, i colloqui, e la stipula del Patto di Servizio Personalizzato³⁰².

2.2 I servizi privati per l'impiego

Come abbiamo visto nel primo capitolo di questo lavoro³⁰³ il nostro paese ha vietato ai privati di collaborare o di occuparsi di un qualsiasi servizio per l'impiego fino alla fine degli anni Novanta. Da una parte la cd. Legge Fanfani (n. 264/1948) stabiliva che il collocamento fosse una materia di esclusiva pertinenza dello Stato e che le assunzioni dei disoccupati potessero avvenire soltanto mediante avviamento tramite chiamata numerica³⁰⁴; dall'altra parte erano vietati anche i servizi di intermediazione o di lavoro tramite agenzia, come previsto dalla L. 1369/1960 e dalle leggi precedenti.

Se nel dopoguerra era comune che i paesi occidentali ed europei imponessero sistemi di monopolio pubblico del collocamento e vietassero la penetrazione nel mercato di agenzie per il lavoro o privati accreditati³⁰⁵, negli anni Ottanta e Novanta l'Italia era già

³⁰¹ ANPAL, *Buone prassi nei servizi per il lavoro e politiche attive*, 2023, p. 36.

³⁰² ANPAL, *Buone prassi nei servizi per il lavoro e politiche attive*, 2023, p. 36.

³⁰³ I primi tre sottoparagrafi del primo capitolo di questa tesi si occupano di descrivere il regime di monopolio pubblico del collocamento, il successivo depotenziamento del monopolio negli anni 90, la legge Treu e il decreto Biagi.

³⁰⁴ Come spiegato nel sottoparagrafo 1.1 del primo capitolo, l'avviamento su chiamata numerica era un meccanismo tramite il quale i disoccupati iscritti ai centri per l'impiego potevano essere assunti solamente rispettando le liste degli uffici di collocamento. Datore di lavoro e lavoratore non si potevano scegliere tra di loro, poiché la scelta ricadeva su criteri di anzianità di iscrizione alla lista e numero di persone a carico del lavoratore.

³⁰⁵ Come spiegato nel paragrafo 1.1 del primo capitolo fino agli anni Ottanta i paesi europei si attenero alle indicazioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, che produsse una serie di convenzioni che

fortemente in ritardo nel liberalizzare il mercato, con conseguenze severe per i lavoratori disoccupati. Difatti si calcolava che nel 1993 gli uffici statali contribuissero soltanto al 5% delle assunzioni totali, dato che equivaleva a quello del 1970, fotografando una situazione tragica dei servizi per l'impiego³⁰⁶. L'Italia rimaneva inoltre uno dei pochi paesi ad escludere i mediatori privati dal mercato. Il divieto di intermediazione e mediazione tra domanda e offerta era stato infatti abolito in molti paesi europei come Olanda, Danimarca e Germania³⁰⁷.

Le sollecitazioni internazionali e la forte crisi economica vissuta dal nostro paese al termine dello scorso millennio portarono l'Italia a iniziare un cambio di rotta con la L. 196/1997 (cd. Legge Treu), che liberalizzò il lavoro temporaneo tramite agenzia, e con il d.lgs. 276/2003, che disciplinò l'accreditamento dei privati ai servizi per il lavoro come lo conosciamo oggi³⁰⁸.

Perciò, se con la Legge Treu si introdussero per la prima volta i privati nell'intermediazione del mercato del lavoro, con la cd. riforma Biagi si permise per la prima volta ad agenzie per il lavoro e ad altre imprese di offrire prestazioni del tutto simili a quelle offerte dal pubblico nell'ambito del collocamento. Difatti, la prima norma prevedeva il lavoro "interinale", ovvero la possibilità per un'impresa di fruire di un lavoratore assunto da un'azienda terza (che nel 1997 era definita come agenzia interinale), cosicché la relazione giuridica era tra tre soggetti e non tra due soggetti come nel classico

si orientavano ad evitare l'intromissione dei privati e spingevano ad attribuire l'intero sistema dei servizi per l'impiego al pubblico. Mentre la Convenzione n. 88 del 1948 vincolava gli Stati aderenti a dar vita a servizi di collocamento ben funzionanti, efficienti e gratuiti, la Convenzione n. 96 del 1949 suggeriva come modello ideale quello in cui vi fosse un forte intervento statale di natura vincolistica (simile alla chiamata numerica) e dove fosse vietato l'intervento dei privati. Successivamente l'OIL assunse un orientamento opposto e favorevole ai privati, che culminò con la Convenzione 181/97 (per approfondire si veda il sottoparagrafo 1.2 del primo capitolo).

³⁰⁶ CASAVOLA P., SESTITO P., *Come si cerca e come si ottiene un lavoro? Un quadro sintetico sull'Italia e alcune implicazioni macroeconomiche*, datt., Servizio Studi della Banca d'Italia, ottobre 1993, p. 6 e ss.

³⁰⁷ BORAGINE I., ICHINO P., TREU T., *op cit.*, p. 92 e ss.

³⁰⁸ Infatti, l'art. 7 del decreto prevedeva che le Regioni istituissero appositi albi rivolti all'accreditamento degli operatori pubblici o privati coinvolti nelle politiche attive³⁰⁸. In particolare, al comma 2 si stabiliva che i provvedimenti delle Regioni che istituiscono gli albi debbano disciplinare anche le forme di cooperazione tra i soggetti pubblici e privati finalizzate all'incontro tra domanda e offerta sul mercato del lavoro, prevedendo quindi un sempre maggiore coinvolgimento delle agenzie del lavoro nelle politiche legate all'occupazione. Tuttavia, un'altra forma di accreditamento, ovvero quella basata sulla richiesta di autorizzazione al Ministero del Lavoro invece che alle Regioni era, per essere precisi, già presente nel d.lgs. 469/1997.

contratto di lavoro³⁰⁹. La seconda norma invece, introdusse la novità dell'accreditamento ai servizi su base regionale.

Il fatto di aver permesso alle agenzie per il lavoro e ad altri privati di offrire il genere di servizi in esame ha aumentato di molto l'efficienza dei servizi per l'impiego presi nel loro complesso. Abbiamo visto come nel 1993 gli uffici pubblici non riuscissero a trovare lavoro a più del 5% dei disoccupati³¹⁰, e come ad oggi l'efficacia media del servizio pubblico sia addirittura peggiorata (arrivando ad aiutare il 3-4% dei disoccupati); tuttavia, i servizi privati hanno permesso l'assunzione del 7-8% delle persone alla ricerca di lavoro³¹¹, determinando quindi un miglioramento rispetto agli anni Novanta e sopperendo ai deficit delle Regioni e dei loro CPI³¹².

Ad oggi la disciplina dell'accreditamento dei privati ai servizi include anche l'art. 12 del d.lgs. 150/2015, che tuttavia non ha abrogato l'art. 7 del d.lgs. 276/2003 (ma anzi rinvia esplicitamente ad esso); perciò, nel 2015 vennero soltanto aggiunte alcune precisazioni rispetto alla disciplina previgente. Infatti, l'art. 12 co.1 stabilisce che *“le Regioni e le Province autonome definiscono i propri regimi di accreditamento, ai sensi dell'articolo 7 del d.lgs. n. 276 del 2003, secondo criteri definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano³¹³”*. La norma prosegue poi nello stabilire alcuni nuovi principi che gli enti sopracitati devono rispettare come la *“coerenza con il sistema di autorizzazione allo svolgimento delle attività di somministrazione³¹⁴”* e la *“definizione di requisiti minimi di solidità economica ed organizzativa, nonché di esperienza professionale degli operatori³¹⁵”*. Inoltre, è previsto un obbligo di interconnessione con il sistema informativo unitario delle politiche del

³⁰⁹ Per approfondire l'argomento si vedano il sottoparagrafi 1.2 e 1.3 del primo capitolo.

³¹⁰ CASAVOLA P., SESTITO P., *Come si cerca e come si ottiene un lavoro? Un quadro sintetico sull'Italia e alcune implicazioni macroeconomiche*, datt., Servizio Studi della Banca d'Italia, ottobre 1993, p. 6 e ss.

³¹¹ INAPP, *Rapporto INAPP 2023. Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato*, p. 100, <https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/3b947276-e7e7-44ef-83ee-1883d5608429/content>.

³¹² Le ulteriori innovazioni introdotte, come i Job placement presso le università o le scuole superiori, sono state anch'esse determinanti nel migliorare la situazione. Infatti, questi job placement sono paragonabili nella loro efficienza generale ai fornitori di servizi privati, come si riscontra dal rapporto INAPP 2023.

³¹³ Art. 12 co. 1 d.lgs. 150/2015.

³¹⁴ Art. 12 co.1 lett. a) d.lgs. 150/2015.

³¹⁵ Art. 12 co.1 lett. b) d.lgs. 150/2015.

lavoro, ed infine il “*raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione*³¹⁶” e la “*definizione della procedura di accreditamento dei soggetti abilitati ad operare con lo strumento dell'assegno di ricollocazione*³¹⁷”.

Peraltro, l'art. 12 stabilisce al co. 2 che facendone richiesta all'ANPAL (e dalla sua soppressione al Ministero del Lavoro) le agenzie per il lavoro possono farsi accreditare direttamente su tutto il territorio nazionale, senza procedere Regione per Regione³¹⁸. Infine, l'art. 12 co.3 ha previsto la creazione di un albo nazionale dei soggetti accreditati, che ad oggi raccoglie le informazioni su tutti i soggetti registrati presso le Regioni.

Il rinvio all'art. 7 del d.lgs. 276/2003, contenuto all'art. 12 d.lgs. 150/2015, rende necessario descrivere nel dettaglio anche il primo articolo. Quest'ultimo stabilisce che “*le regioni, sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, istituiscono appositi elenchi per l'accredimento degli operatori pubblici e privati che operano nel proprio territorio nel rispetto degli indirizzi da esse definiti ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 21 aprile 2000 n. 181*³¹⁹”. Vengono anche qui stabiliti alcuni principi da rispettare nella procedura di accreditamento³²⁰, i quali sono in vigore ancora oggi, come ad esempio la libertà di scelta dei cittadini in riguardo al soggetto accreditato o il rispetto di standard omogenei di servizio a livello nazionale³²¹. Al comma n. 2 si specifica, invece, che le norme regionali che istituiscono gli elenchi dei soggetti accreditati devono stabilire: le forme di cooperazione tra pubblico e operatori privati; i requisiti che i privati devono rispettare per poter essere accreditati; le procedure di accreditamento; il metodo per misurare l'efficienza dei servizi; e infine, le modalità

³¹⁶ Art. 12 co. 1 lett. d) d.lgs. 150/2015.

³¹⁷ Art. 12 co. 1 lett. e) d.lgs. 150/2015.

³¹⁸ Art. 12 co. 2 d.lgs. 150/2015.

³¹⁹ Art. 7 co. 1 d.lgs. 276/2003.

³²⁰ I principi riportati per intero sono:

“a) garanzia della libera scelta dei cittadini, nell'ambito di una rete di operatori qualificati, adeguata per dimensione e distribuzione alla domanda espressa dal territorio;

b) salvaguardia di standard omogenei a livello nazionale nell'affidamento di funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione e al monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro;

c) costituzione negoziale di reti di servizio ai fini dell'ottimizzazione delle risorse;

d) obbligo della interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro di cui all'articolo 15, nonché l'invio alla autorità concedente di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro;

e) raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione”.

³²¹ Art. 7 co. 1 d.lgs. 276/2003.

con cui verrà tenuto l'elenco e con cui verrà verificato il mantenimento dei requisiti da parte degli operatori³²².

Abbiamo quindi chiarito che i soggetti privati possono a tutti gli effetti offrire, se accreditati, servizi del tutto simili a quelli dei CPI. Ci sono però due tipi di servizio che i privati non possono offrire ai sensi dell'art. 18 co.2 d.lgs. 150/2015, ovvero le prestazioni di cui all'art. 20 e 23 co. 2 del medesimo decreto. Pertanto, i soggetti accreditati non possono stipulare il patto di servizio personalizzato (art. 20 d.lgs. 150/2015)³²³, e non possono rilasciare assegni di ricollocazione (art. 23 co.2 d.lgs. 150/2015³²⁴). In più viene stabilito che il coinvolgimento dei soggetti privati accreditati debba avvenire sulla base di costi standard definiti dall'ANPAL; perciò, la spesa dei soggetti privati accreditati non può essere più alta di quanto stabilito da organi nazionali (dopo l'abolizione dell'ANPAL sarà il Ministero del Lavoro a stabilire gli standard).

Se la disciplina generale dell'accREDITAMENTO è di carattere nazionale (art. 12 d.lgs. 150/2015 e art. 7 d.lgs. 276/2003), sappiamo che la gestione in concreto delle politiche attive spetta alle Regioni e questo fa sì che ve ne siano alcune che sfruttano fortemente i privati (ad esempio la Lombardia) nel bilanciamento dei loro servizi per l'impiego e altre che puntano di più sul pubblico (tra le altre la Toscana e l'Emilia-Romagna). Se in Toscana si fa affidamento sui CPI e sugli operatori pubblici, in Lombardia abbiamo un modello fondato sulla sussidiarietà orizzontale, in cui i servizi sono affidati in ottima parte ai privati. Volendo in questo sottoparagrafo analizzare i servizi per il lavoro offerti dai privati può essere conveniente analizzare il modello lombardo.

³²² Art. 7 co. 2 d.lgs 276/2003.

³²³ Art. 20 d.lgs. 150/2015

³²⁴ art. 23 co.2 d.lgs. 150/2015

2.3 Servizi di accompagnamento al lavoro forniti dai CPI o da altri servizi negli anni 2021 e 2022, considerando ogni Regione italiana.

Regione	Accompagnamento al lavoro													
	Anno 2021					Anno 2022								
	N. Enti		N. persone			N. Enti		N. persone						
	Cpi	Non Cpi	Totale (v.a)	Cpi	Non Cpi	Media annuale	Cpi	Non Cpi	Totale (v.a)	Cpi	Non Cpi	Media annuale		
		% di riga		Cpi	Non Cpi			% di riga		Cpi	Non Cpi			
Abruzzo	7	37	424	12,5	87,5	8	10	2	21	303	21,1	78,9	32	11
Basilicata	0	0	0	-	-	-	-	1	0	1	100,0	0,0	1	-
Calabria	15	3	1.086	99,7	0,3	72	1	16	1	858	99,9	0,1	54	1
Campania	29	116	10.019	4,0	96,0	14	83	24	88	7.274	2,2	97,8	7	81
Emilia-Romagna	38	116	33.455	97,3	2,7	857	8	38	41	51.190	99,8	0,2	1.345	2
Friuli-Venezia Giulia	18	18	14.682	99,6	0,4	813	3	18	7	33.227	100,0	0,0	1.845	2
Lazio	28	58	2.364	56,8	43,2	48	18	14	29	556	45,0	55,0	19	11
Liguria	13	27	6.570	87,4	12,6	450	31	13	24	5.652	96,6	3,4	421	8
Lombardia	38	689	50.178	6,4	93,6	85	68	49	638	35.785	11,6	88,4	85	50
Marche	8	37	448	8,5	91,5	5	11	13	33	12.556	97,2	2,8	939	11
Molise	0	1	1	0,0	100,0	-	1	2	0	3	100,0	0,0	2	-
PA Bolzano	1	1	3	33,3	66,7	1	2	0	0	0	-	-	-	-
PA Trento	9	2	380	99,2	0,8	42	2	12	0	4.987	100,0	0,0	416	-
Piemonte	25	328	3.826	5,3	94,7	8	11	20	271	3.643	3,3	96,7	6	13
Puglia	32	29	3.812	75,5	24,5	90	32	43	19	39.028	98,2	1,8	893	36
Sardegna	3	16	146	3,4	96,6	2	9	1	5	69	1,4	98,6	1	14
Sicilia	3	14	50	8,0	92,0	1	3	6	6	43	16,3	83,7	1	6
Toscana	39	79	1.979	38,2	61,8	19	15	40	63	12.776	95,3	4,7	305	10
Umbria	5	4	1.979	99,2	0,8	393	4	5	25	3.329	95,2	4,8	662	7
Valle d'Aosta	2	1	336	99,7	0,3	168	1	3	0	467	100,0	0,0	156	-
Veneto	16	345	13.271	0,3	99,7	2	38	19	360	16.459	0,8	99,2	7	45
Totale	329	1.921	145.009	45,3	54,7	200	41	339	1.631	228.206	73,1	26,9	493	38

325

I servizi offerti dalla Regione Lombardia si basano su un sistema di finanziamento pubblico dei soggetti accreditati che è commisurato alle dimensioni dell'operatore, ma i fondi destinati al singolo soggetto possono aumentare sulla base della capacità di collocare effettivamente una grossa percentuale dei disoccupati. In questo modo si vuole chiaramente stimolare la competizione tra le agenzie, allo scopo di migliorare il servizio³²⁶. Sulla base dei principi descritti sono stati creati in Lombardia programmi che hanno attirato l'attenzione della dottrina come Dote Unica Lavoro (DUL), che rappresenta forse l'intervento più celebre tra quelli intrapresi per coinvolgere i privati. DUL è nata con la Delibera della Giunta Regionale Lombarda X/1106 del 20/12/2013 ed è poi stata portata avanti fino ad oggi. Essa si basa sullo strumento della "dote", finanziata dalla Regione perché l'utente possa acquistare il servizio direttamente dai privati³²⁷.

³²⁵ La tabella è presente a p. 58 del "Rapporto di monitoraggio sui servizi dell'impiego 2022" di ANPAL, al link <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586444/Monitoraggio+SPI+2022+-+Biblioteca+Anpal+n.+28.pdf/flbb34b2-fd8d-9ff9-07fa-3ff2c4f002ba?t=1701861281770>, la licenza per l'uso della tabella è CC BY-NC-SA 4.0.

³²⁶ PASTORE F., *Modelli regionali alla luce della riforma dei centri dell'impiego. Un confronto tra Toscana e Lombardia*, in *Econ. & Lav.*, 2017, Fascicolo 3, p. 197.

³²⁷ MARCHETTI G., *Le politiche attive del lavoro in Lombardia*, in "Le Regioni, Bimestrale di analisi giur. e istituzionale, 2023, n. 2-3, p. 326.

2.4 Servizi di orientamento specialistico forniti dai CPI o dagli altri servizi negli anni 2021 e 2022, considerando ogni Regione italiana.

Regione	Orientamento specialistico													
	Anno 2021						Anno 2022							
	N. Enti		N. persone				N. Enti		N. persone					
	Cpi	Non Cpi	Totale (v.a)	Cpi	Non Cpi	Media annuale	Cpi	Non Cpi	Totale (v.a)	Cpi	Non Cpi	Media annuale		
		% di riga						% di riga						
Abruzzo	1	17	390	0,3	99,7	1	23	15	19	2.337	84,5	15,5	132	19
Basilicata	6	0	162	100,0	0,0	27	-	5	0	298	100,0	0,0	60	-
Calabria	16	0	3.611	100,0	0,0	226	-	16	0	3.915	100,0	0,0	245	-
Campania	8	78	5.815	0,4	99,6	3	74	45	78	20.645	70,7	29,3	325	78
Emilia-Romagna	38	0	17.469	100,0	0,0	460	-	38	0	52.334	100,0	0,0	1.377	-
Friuli-Venezia Giulia	18	0	30.483	100,0	0,0	1.694	-	18	0	30.488	100,0	0,0	1.694	-
Lazio	7	4	41	90,2	9,8	5	1	15	76	17.150	0,4	99,6	5	225
Liguria	2	29	1.546	0,3	99,7	2	53	13	29	5.108	82,1	17,9	324	32
Lombardia	34	667	51.570	6,7	93,3	102	72	48	644	36.853	11,8	88,2	91	51
Marche	0	19	361	0,0	100,0	-	19	13	21	7.108	94,6	5,4	518	18
Molise	1	0	1	100,0	0,0	1	-	1	0	2	100,0	0,0	2	-
PA Bolzano	3	0	5	100,0	0,0	2	-	6	0	104	100,0	0,0	17	-
PA Trento	12	0	7.268	100,0	0,0	606	-	12	0	6.447	100,0	0,0	537	-
Piemonte	0	293	9.179	0,0	100,0	-	31	9	325	12.227	0,4	99,6	6	38
Puglia	17	12	12.165	2,4	97,6	18	989	44	18	40.150	95,2	4,8	876	109
Sardegna	23	0	700	100,0	0,0	30	-	28	0	1.545	100,0	0,0	55	-
Sicilia	9	4	57	81,0	19,0	5	3	64	48	26.342	97,5	2,5	402	14
Toscana	40	0	63.684	100,0	0,0	1.592	-	40	0	87.389	100,0	0,0	2.185	-
Umbria	5	0	2.273	100,0	0,0	455	-	5	52	3.694	80,8	19,2	737	17
Valle d'Aosta	3	0	304	100,0	0,0	101	-	3	0	1.031	100,0	0,0	344	-
Veneto	0	351	18.345	0,0	100,0	-	52	16	354	16.944	0,7	99,3	7	48
Totale	243	1.474	225.429	57,6	42,4	534	65	454	1.664	372.111	75,9	24,1	625	54

328

Il modello di questa Regione si basa su un *voucher* erogato dal pubblico (la dote), tramite il quale il beneficiario può pagare un'agenzia o altro tipo di impresa del settore dei servizi, scegliendo liberamente il suo operatore preferito sul mercato. L'ammontare delle risorse attribuite a ciascun disoccupato dipende dalle effettive condizioni di difficoltà, in questo senso esistono diverse fasce di intensità di aiuto. La fascia n.1 di intensità "bassa" viene attribuita qualora si stia cercando lavoro da non più di novanta giorni e meno di centottanta, a patto che il supporto effettivamente richiesto per trovare lavoro sia minimo. Le fasce numero due e tre (intensità di aiuto media e alta intensità) riguardano disoccupati da almeno centottanta giorni e fanno riferimento ad esigenze di aiuto intensive (fascia due) o di lungo periodo (fascia tre). La fascia n. 4 riguarda le necessità di aiuto "molto alte", riferite a persone disoccupate da oltre 360 giorni³²⁹. La fascia n. 5 (altro aiuto) è invece destinata principalmente ai destinatari di CIGS.

³²⁸ La tabella è presente a p. 58 del "Rapporto di monitoraggio sui servizi dell'impiego 2022" di ANPAL, al link <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586444/Monitoraggio+SPI+2022+-+Biblioteca+Anpal+n.+28.pdf/f1bb34b2-fd8d-9ff9-07fa-3ff2c4f002ba?t=1701861281770>, la licenza per l'uso della tabella è CC BY-NC-SA 4.0.

³²⁹ PAGINA WEB DI AGENZIA PER IL LAVORO TEMPORARY: https://www.temporary.it/dote_lavoro.pdf

Nell'ambito di DUL, al fine di attribuire la fascia di *voucher* corretta, gli operatori privati sono incaricati di realizzare una intensa attività di *profiling* dell'utente. La profilazione non serve soltanto ad attribuire le giuste quantità di denaro, ma anche a determinare le caratteristiche professionali del disoccupato, in maniera tale da riuscire a reinserirlo al meglio. La profilazione è svolta dall'operatore tramite un sistema software che è in grado di determinare automaticamente la fascia di intensità di aiuto necessaria sulla base dei dati della persona. In questo modo è assicurato un sistema di profilazione basato su dati oggettivi, in maniera tale che non sia possibile per i privati inserire un lavoratore in una fascia di bisogno più alta al solo scopo di vedersi attribuito più denaro; il che è essenziale laddove si utilizzi in maniera intensiva l'apporto dei privati come avviene nella Regione Lombardia³³⁰.

Anche se il sistema della "dote" è studiato per premiare gli operatori migliori, la somma di denaro che il singolo operatore privato può vedersi attribuita non è illimitata, e questo per evitare che si formino sistemi di monopolio o di oligopolio. Tuttavia, il privato in questione può aumentare il suo budget se offre trattamenti alle fasce più deboli dei disoccupati oppure se ha buone *performances* pregresse³³¹; perciò, anche in riferimento ai finanziamenti attribuiti dal pubblico al privato notiamo un approccio che cerca di incentivare i comportamenti virtuosi delle imprese³³².

Dote Unica Lavoro non è l'unico programma della Regione Lombardia che sfrutta i privati per offrire servizi ai disoccupati e alle imprese; infatti, un'altra iniziativa di questo genere è quella di Azioni di Rete per il Lavoro, promosso in collaborazione con la Città metropolitana di Milano³³³. Questo progetto è basato sulla formazione dei lavoratori coinvolti nelle crisi aziendali³³⁴ e possono partecipare sia coloro che hanno perso il lavoro a seguito della crisi, sia coloro che stanno per perderlo. I singoli progetti di formazione dei lavoratori vengono presentati da enti accreditati o enti locali del territorio lombardo. Ogni progetto deve essere gestito da una rete di almeno tre soggetti, che include un soggetto capofila, il quale è necessariamente un soggetto accreditato presso la Regione

³³⁰ SARTORI A., *Pubblico e privato nei servizi per il lavoro: la Dote unica lavoro nel panorama internazionale*, in Riv. del Dir. della Sic. Soc., Fascicolo 4, dicembre 2018, p. 758.

³³¹ In particolare, è attribuito di default soltanto un quarto del budget, dopodiché un quinto dello stesso dipende dal coinvolgimento delle fasce deboli dei lavoratori, e un ultimo 55% dalle *performances*.

³³² *Ivi*: SARTORI A.

³³³ Gli ultimi riferimenti normativi afferiscono al DGR 4074 del 21/12/20.

³³⁴ MARCHETTI G., *Le politiche attive del lavoro in Lombardia*, in "Le Regioni, Bimestrale di analisi giur. e istituzionale, 2023, n. 2-3, p. 328.

Lombardia. I destinatari devono provenire dalla stessa azienda ed essere almeno dieci e sono in genere disoccupati o persone soggette a Cassa integrazione. Questo progetto si colloca quindi nell'ambito di quelle azioni utili ad evitare una disoccupazione prolungata, tramite la formazione di coloro che altrimenti verrebbero espulsi dal mondo del lavoro. Ogni progetto di Azioni di Rete per il Lavoro viene valutato da un Nucleo di Valutazione nominato dalla Regione Lombardia. Non possono essere presentati progetti in numero illimitato, poiché la possibilità di attuarli si conclude quando il budget dedicato al piano (di 5 milioni di euro) termina. Tuttavia, in genere, i fondi non si esauriscono e rimangono risorse residue a fine anno³³⁵.

Quindi, il modello lombardo, è basato su una forte sussidiarietà orizzontale, e corrisponde ad un cosiddetto sistema di "quasi-mercato", dove cioè esiste una fitta rete di soggetti privati che collabora con il pubblico e verso i quali vengono esternalizzati un'ottima parte dei servizi. Già dalla DGR. lombarda X/1106 del 20/12/2013 i servizi di questa Regione si ispirano a vari modelli europei e internazionali. Vi sono senz'altro parallelismi con il modello olandese, fortemente basato sull'ausilio di privati messi in competizione tra loro tramite meccanismi di finanziamento che premiano le performances, esattamente come in Lombardia³³⁶. Ma le somiglianze sono forse ancora più forti con il modello tedesco, che è meno "estremo" di quello olandese nell'essere orientato ai privati. Anche in Germania, infatti, la remunerazione del privato è garantita tramite un *voucher*, ed il soggetto disoccupato ha piena libertà di scelta nello scegliere a chi rivolgersi (come avviene in Lombardia)³³⁷.

A questo punto viene da porsi alcune domande: il sistema lombardo, che è il più orientato al privato d'Italia, funziona? E funziona meglio di quelli di altre Regioni?

Comparare l'efficienza generale dei servizi di ogni Regione è abbastanza difficile, perché non sempre le singole agenzie regionali per le politiche attive forniscono dati aggiornati e chiari. Tuttavia, la Regione Lombardia fornisce alcune informazioni utili tramite i rapporti dell'Osservatorio Regionale del Lavoro e della Formazione in Lombardia. I dati

³³⁵ https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2017/10/NL-ARIFL-n-09_2017-AZIONI-DI-RETE-PER-IL-LAVORO-%E2%80%93-CONTRASTO-ALLA-CRISI.pdf

³³⁶ TIRABOSCHI M. (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego. Commentario al D.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297 e le prospettive di attuazione dell'art. 1, legge 14 febbraio 2003 n. 30.*, Milano, 2003, p. 137.

³³⁷ SARTORI A, *Pubblico e privato nei servizi per il lavoro: la Dote unica lavoro nel panorama internazionale*, in Riv. del Dir. della Sic. Soc., Fascicolo 4, dicembre 2018, p. 758.

sembrano dimostrare che Dote Unica Lavoro non sia straordinariamente efficiente nel trovare lavoro ai disoccupati. Da una parte il programma prende in carico il 18,1% dei disoccupati lombardi, ma il tasso di conseguimento del risultato sul totale dei presi in carico è del 9,9% per l'avviamento al lavoro e del 4,3% per l'inserimento in tirocini³³⁸, ovvero un risultato non così diverso da quello dei CPI se si considera la media nazionale. Bisogna considerare infatti che le persone che trovano effettivamente lavoro tramite i centri pubblici sono il 3%-4%³³⁹ dei disoccupati, a seconda dell'anno di riferimento, e la quota di disoccupati che si rivolgono ai centri pubblici oscilla tra il 24% ed il 34%³⁴⁰, a seconda dell'anno che si prende in considerazione; perciò, l'efficienza dei servizi pubblici nazionali nel trovare lavoro si aggira su percentuali molto simili se non migliori di quelle di Dote Unica Lavoro (tra il 10% ed il 15%). Pertanto, i privati presi nel loro complesso non sembrano essere particolarmente più efficienti del pubblico nell'ambito delle politiche attive per il lavoro lombarde. Piuttosto, ciò che sembra funzionare sul piano nazionale sono misure che coniugano le politiche attive con la formazione, perché questo permette a chi non ha competenze utili al mercato di svilupparle.

³³⁸ OSSERVATORIO DEL MERCATO DEL LAVORO E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE IN LOMBARDIA, *Rapporto sulle politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione in Lombardia*, Marzo 2022, https://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/8cb72e3a-fd99-4b2a-88fe-7a2382c63638/Rapporto+Politiche+del+lavoro+e+della+formazione_2020.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-8cb72e3a-fd99-4b2a-88fe-7a2382c63638-oxnGRxk, p. 33.

³³⁹ INAPP, *Rapporto INAPP 2023. Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato*, p. 100, <https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/3b947276-efe7-44ef-83ee-1883d5608429/content>.

³⁴⁰ ISTAT, *Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero*, p. 8, <https://www.istat.it/it/files/2018/07/A-Audizione-Servizi-Impiego-18072018.pdf>.

2.5 Tasso di conseguimento dei risultati di DUL per i servizi di inserimento (2021).

	Servizio di inserimento e avvio al lavoro			Servizio di inserimento e avvio al tirocinio		
	Inseriti	Totale destinatari	Tasso di conseguimento del risultato	Inseriti	Totale destinatari	Tasso di conseguimento del risultato
Sesso						
Donne	1.128	12.429	9,1%	48	1.339	3,6%
Uomini	775	6.822	11,4%	36	634	5,7%
Classi di età						
Fino a 29 anni	--	17	--	--	--	--
30-34 anni	303	3.083	9,8%	17	296	5,7%
35-44 anni	663	6.633	10,0%	24	664	3,6%
45-54 anni	697	6.898	10,1%	32	690	4,6%
55 anni ed oltre	240	2.620	9,2%	11	323	3,4%
Fasce						
1	--	--	--	--	--	--
2	426	5.633	7,6%	--	--	--
3	971	9.516	10,2%	--	--	--
4	506	4.102	12,3%	84	1.973	4,3%
5	--	--	--	--	--	--
Totale	1.903	19.251	9,9%	84	1.973	4,3%

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio di Regione Lombardia

341

Inoltre, la regione Lombardia non è stata particolarmente efficiente nemmeno nell'attivazione dei LEP del programma GOL. Se si considerassero criteri di attivazione deboli, ovvero considerando raggiunta l'attivazione del LEP anche se solo una delle azioni di servizio previste è stata attivata, la Regione otterrebbe ottimi risultati, in quanto il 100% dei Livelli essenziali di prestazione sarebbero stati soddisfatti. Tuttavia, applicando criteri di attivazione più rigorosi, che richiedono l'attivazione di tutte le azioni previste nei Centri per l'Impiego (CPI) per considerare il LEP attivato, la situazione peggiora drasticamente. Con il suo 40% la Lombardia fa peggio di Toscana, Umbria, Marche, Friuli-Venezia-Giulia e Sardegna³⁴². Ciò avviene perché i centri pubblici della Lombardia, come quelli del resto del paese, sono comunque sottostimati rispetto ai fabbisogni e la Regione è la seconda peggiore in Italia (dopo l'Umbria), per numero di persone in rapporto al numero di CPI³⁴³.

³⁴¹ Osservatorio del mercato del lavoro e della formazione professionale in Lombardia, Rapporto sulle politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione in Lombardia – 2020, https://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/8cb72e3a-fd99-4b2a-88fe-7a2382c63638/Rapporto+Politiche+del+lavoro+e+della+formazione_2020.pdf?

³⁴² ANPAL, *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2022*, p. 58.

³⁴³ *Op cit.* 17.

2.3 I sistemi informativi nelle politiche attive per il lavoro

I sistemi informativi, nell'ambito delle politiche attive per il lavoro, sono fondamentali per migliorare la capacità di raccolta di dati; il controllo e il monitoraggio del funzionamento dei servizi; il coordinamento dell'intera Rete dei servizi per il lavoro; la riduzione dei tempi e della burocrazia. Infatti, l'art. 13 d.lgs. 150/2015 ha dato mandato all'ANPAL di creare, in cooperazione con vari membri della Rete dei servizi³⁴⁴, un sistema informativo composto da un coordinamento nazionale, dai coordinamenti regionali e da un portale per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi³⁴⁵. Nel sistema informativo sono confluiti vari altri database, come per esempio il sistema informativo dei percettori di ammortizzatori sociali (art. 4 co. 35 L 92/2012); l'archivio informatizzato delle comunicazioni obbligatorie (art. 6 d.lgs. 297/2002); tutti i database riguardanti la gestione dei servizi per il lavoro (in particolare quelli relativi alla cd. scheda anagrafica professionale) e il sistema informativo per la formazione professionale (art. 15 d.lgs. 150/2015)³⁴⁶.

La scheda anagrafica professionale (SAP) è il documento che contiene le informazioni fondamentali in riguardo all'utente del centro per l'impiego, la scheda era già prevista dal d.lgs. 181/2000, ed è oggi disciplinata dall'art. 13 co. 4 del d.lgs. 150/2015. Quest'ultimo articolo attribuiva ad ANPAL la definizione del contenuto delle SAP (oggi in realtà è il Ministero del Lavoro ad occuparsene a seguito della soppressione di ANPAL)³⁴⁷. La scheda anagrafica contiene quindi i dati identificativi dell'utente, oltre che quelli formativi, scolastici e lavorativi.

I dati della scheda anagrafica sono ottenuti tramite la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID) ex art. 19 (necessaria per poter usufruire dei servizi dei CPI). Oppure, nel caso in cui un datore di lavoro precedente abbia comunicato i dati al Sistema Informatico per le Comunicazioni obbligatorie, i dati possono essere stati ottenuti in sede

³⁴⁴ In particolare, l'art. 13 specificava che nel creare il sistema informativo l'ANPAL doveva collaborare *“con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, l'INPS e l'ISFOL, valorizzando e riutilizzando le componenti informatizzate realizzate dalle predette amministrazioni”*.

³⁴⁵ Art. 13 d.lgs. 150/2015.

³⁴⁶ Art. 13 co. 2 d.lgs. 150/2015.

³⁴⁷ MARZANO G., *Manuale di Politiche del Lavoro*, 2023, Amazon Digital Services LCC, p. 55 e ss

di instaurazione, proroga, trasformazione, cessazione di un rapporto di lavoro, come previsto dal Decreto interministeriale 30 ottobre 2007³⁴⁸.

3. Il collocamento

3.1 I soggetti del collocamento e le sue prime fasi

Come già descritto nel primo capitolo di questa tesi il collocamento è stato soggetto, fino alla L. 608/1996, ad una stringente forma di monopolio pubblico. L'art. 7 della cd. Legge Fanfani (264/2949) stabiliva infatti che il collocamento fosse una "funzione pubblica". Mentre gli artt. 8 e 11 rendevano obbligatorio il sistema della chiamata numerica, per cui l'assunzione del disoccupato era lecita soltanto previa iscrizione alle liste degli Uffici di Collocamento e Massima Occupazione, che determinavano chi avviare al lavoro sulla base di criteri di bisogno, (anzianità di iscrizione alla lista, familiari a carico e stato di bisogno). Come sappiamo oggi il mercato dei servizi per il lavoro è stato liberalizzato, ma vige ancora l'obbligo di accreditamento o autorizzazione per chi voglia offrire prestazioni relative al collocamento o all'intermediazione (artt. 12 d.lgs. 150/2015 e 4 d.lgs. 276/2003). La principale norma di legge nella disciplina del collocamento è il d.lgs. 150/2015, anche se rimane in vigore la disciplina di altre norme come il cd. decreto Biagi (spesso oggetto di rinvii da parte della più recente normativa).

Al fine di fruire dei CPI o dei servizi accreditati, è fondamentale far riconoscere il proprio stato di disoccupato. L'art. 19 del d.lgs. 150/2015 descrive i requisiti che un soggetto deve avere per essere considerato disoccupato nel nostro paese, per cui *"sono considerati disoccupati i soggetti privi di impiego che dichiarano, in forma telematica, al sistema informativo unitario delle politiche del lavoro di cui all'articolo 13, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego"*³⁴⁹. Si tratta di una nuova definizione rispetto a quella contenuta all'art. 1 co. 2 lett. f) del d.lgs. 181/2000, la quale era molto più scarna e faceva riferimento soltanto all'inesistenza di un rapporto di lavoro (inoccupazione) e alla immediata disponibilità allo svolgimento di un'attività lavorativa. Perciò nel 2015 sono stati introdotti la dichiarazione al sistema informativo unitario e

³⁴⁸ SITO Ministero Lavoro: <https://www.co.lavoro.gov.it/co/welcome.aspx>

³⁴⁹ Art. 19 co. 1 d.lgs. 150/2015.

l'esplicito riferimento alle politiche attive e alle misure concordate con i CPI (un riferimento quindi al patto per il lavoro introdotto dalla stessa norma).

Riassumendo, i requisiti per vedersi riconosciuto lo stato di disoccupazione che si desumono dall'art. 19 co. 1 sono l'assenza di un impiego, la disponibilità immediata al lavoro, la volontà di partecipare alle misure di politica attiva e la dichiarazione tramite il sistema informativo del proprio stato di inoccupazione e disponibilità.

Tuttavia, il d.lgs. 4/2019 art. 4 co. 15 ha allargato i requisiti per essere riconosciuti come disoccupati, includendo anche coloro che hanno un lavoro ma “*il cui reddito corrisponde a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi*³⁵⁰”. Secondo quanto si desume dal DPR. 917/1986 (testo unico sulle imposte sui redditi) le cifre di cui parla il d.lgs. 4/2019 sono di 8.145 per i dipendenti e 4.800 per gli autonomi (su base annuale). L'intento del governo era quindi di considerare formalmente disoccupati anche coloro che, pur avendo un'occupazione, percepiscono un reddito molto basso e sotto la soglia di povertà. Successivamente la norma in esame è stata abrogata dall'art. 1 co. 318 della L. 197/2022; tuttavia, nel giro di pochi mesi, tramite il decreto-legge 48/2023 è stato disposto il venir meno dell'abrogazione. Perciò senz'altro rientra nella definizione di disoccupato anche chi abbia redditi molto bassi come quelli sopradescritti³⁵¹.

Il soggetto perde il riconoscimento della disoccupazione nel momento in cui firmi un contratto di lavoro della durata minima di sei mesi (art. 19 co. 3)³⁵², mentre non fanno perdere tale status le prestazioni occasionali di lavoro, i tirocini extracurricolari ed i lavori di pubblica utilità. Al contrario, è possibile dichiararsi disoccupati anche in costanza del rapporto di lavoro, purché si sia ricevuta una comunicazione di licenziamento (art. 19 co. 4)³⁵³.

Ogni persona che ha diritto ai servizi di collocamento secondo le norme sopradescritte è soggetta ad un'attività di profilazione, rivolta a comprenderne le sue esigenze e ad attuare le migliori misure per favorirne l'occupazione (art. 19 co. 5); tale profilazione va ripetuta ogni novanta giorni³⁵⁴. L'attività di *profiling* si svolge oggi tramite la modalità dell'*assessment*, disciplinato dalla delibera ANPAL 5/2022, e che rispetto alle modalità

³⁵⁰ Art. 4 co. 15 d.lgs. 4/2019.

³⁵¹ MARZANO G., *Manuale di Politiche del Lavoro*, 2023, Amazon Digital Services LCC, p. 65 e ss.

³⁵² Art. 19 co. 3 d.lgs. 150/2015.

³⁵³ Art. 19 co. 4 d.lgs. 150/2015.

³⁵⁴ Art. 19 co. 5 d.lgs. 150/2015.

di profilazione del passato utilizza in maniera intensiva sistemi software finalizzati a ridurre la discrezionalità dell'operatore umano³⁵⁵.

Infine, l'art. 19 co. 7 del d.lgs. 150/2015 inserisce un meccanismo di condizionalità tale per cui ogni norma nazionale, regionale o comunale, riferita a prestazioni di carattere sociale, fa riferimento alla definizione di disoccupazione di cui all'art. 19, e perciò chi non sia disponibile ad accettare un nuovo lavoro non può percepire prestazioni di questo genere³⁵⁶.

A disciplinare nel dettaglio come avvengano le fasi precedenti e successive alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID) è la deliberazione n. 19/2018 di ANPAL, la quale prevede una precisa procedura che va dall'accoglienza del soggetto fino alla realizzazione del patto di servizio. Dapprima l'operatore del CPI deve spiegare all'utente quali prestazioni sono da esso fruibili nell'ambito dei servizi per l'impiego (accoglienza). A questo punto, se il soggetto non ha già adempiuto accedendo al sito *MyANPAL* o tramite i portali regionali, si procede a fare la DID online direttamente dal centro per l'impiego. Seguono l'orientamento di base ed il colloquio con l'operatore³⁵⁷, volti ad analizzare competenze e fabbisogni della persona; infine, si procede al patto di servizio personalizzato³⁵⁸. In quanto alla DID i principali riferimenti normativi sono gli artt. 13, 19, 20 e 21 del d.lgs. 150/2015. La dichiarazione in questione può essere svolta sia presso il centro per l'impiego che su *MyANPAL* o sui portali informativi regionali. Come meccanismo di profilazione invece è stato di recente adottato il cd. *assessment*, introdotto dalla delibera ANPAL 5/2022. Questo genere di meccanismo prevede una prima fase (*assessment* iniziale), quasi completamente automatizzata e demandata ai software, ed una seconda fase (*assessment* approfondito), in cui l'operatore del CPI indaga le condizioni sociali dell'utente, in maniera tale da valutare se affiancargli anche dei servizi diversi da quelli offerti nell'ambito delle politiche attive (ad es. sociosanitari). Dato che l'*assessment* è stato introdotto in occasione del programma Garanzia Occupazione Lavoratori (GOL) una descrizione approfondita del meccanismo è contenuta in questa tesi al par. 4.2., che affronta l'argomento nel suo complesso. Infine,

³⁵⁵ L'attività di *assessment* è descritta approfonditamente nel sottoparagrafo sul programma GOL -4.2 PNRR e programma GOL (Garanzia Occupabilità Lavoratori).

³⁵⁶ Art. 19 co. 7 d.lgs. 150/2015.

³⁵⁷ L'attività di *assessment* e profilazione è descritta approfonditamente nel sottoparagrafo sul programma GOL -4.2 PNRR e programma GOL (Garanzia Occupabilità Lavoratori).

³⁵⁸ MARZANO G., *Manuale di Politiche del Lavoro*, 2023, Amazon Digital Services LCC, p. 69 e ss.

l'operatore realizza il patto di servizio personalizzato, il quale non era previsto dalle norme nazionali fino al d.lgs. 150/2015, ma era solo citato dal d.lgs. 181/2000, che tuttavia faceva riferimento alla possibilità di adottare i patti di servizio nell'ambito delle leggi regionali (non a livello nazionale quindi).

3.2 Il Patto di servizio personalizzato e l'assegno di ricollocazione

Il Patto di servizio personalizzato è stato introdotto dal d.lgs. 150/2015 al fine di definire il rapporto tra chi richiede i servizi offerti dai CPI ed i soggetti stessi che erogano il servizio. Si tratta di uno strumento utile su un piano organizzativo, poiché consente di designare un percorso da seguire già nelle prime fasi del collocamento, dall'altra parte dovrebbe responsabilizzare l'utente, in quanto egli ha di fronte un progetto chiaro fin dall'inizio³⁵⁹.

Il patto di servizio è stato introdotto nel nostro paese non solo perché è considerato una buona prassi ma anche a causa delle pressioni dell'Unione Europea. Già nel 1998 le *Employment Guidelines* del Consiglio europeo prevedevano che i CPI realizzassero questo tipo di pratica. Inoltre, la Strategia Europea per l'Occupazione aveva anch'essa specificato che i servizi dei CPI o degli altri operatori dei servizi per l'impiego andassero erogati tenendo conto delle esigenze e bisogni individuali, basandosi quindi di interventi su misura³⁶⁰.

Oggi il patto è disciplinato dall'art. 20 del d.lgs. 150/2015, mentre in passato vi erano riferimenti nella legislazione regionale, ma nessuna disciplina sul piano nazionale³⁶¹. Per ciò che riguarda la procedura di redazione possiamo dire che prima di stipulare il patto di servizio, secondo la norma in esame, è necessario attestare il proprio stato di disoccupazione ex art. 19. A questo punto è necessario contattare il CPI entro un mese, altrimenti è obbligo del centro pubblico contattare il soggetto disoccupato. Gli elementi che devono essere contenuti nel patto di servizio sono invece:

- a) l'individuazione di un responsabile delle attività;*
- b) la definizione del profilo personale di occupabilità secondo le modalità tecniche predisposte dall'ANPAL;*

³⁵⁹ *Il patto di servizio tra normativa e prassi*, ricerca Adapt:

https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/21074/mod_label/intro/2009_il_patto_di_servizio.pdf

³⁶⁰ RICCARDO SALOMONE., *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in Lav. e Dir., 2016, Fascicolo 2, p. 287.

³⁶¹ VISCOMI A., *Servizi per l'impiego*, in DLM, 2007, 64 e ss.

- c) *la definizione degli atti di ricerca attiva che devono essere compiuti e la tempistica degli stessi;*
- d) *la frequenza ordinaria di contatti con il responsabile delle attività;*
- e) *le modalità con cui la ricerca attiva di lavoro è dimostrata al responsabile delle attività³⁶².*

Mentre le attività a cui il soggetto in condizioni di disoccupazione si deve rendere disponibile sono:

- “a) partecipazione a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro quali, in via esemplificativa, la stesura del curriculum vitae e la preparazione per sostenere colloqui di lavoro o altra iniziativa di orientamento;*
- b) partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione;*
- c) accettazione di congrue offerte di lavoro, come definite ai sensi dell'articolo 25 del presente decreto³⁶³”.*

Il co. n. 4 dell'art. 20 stabilisce invece che, qualora il disoccupato non venga contattato dal Centro per l'impiego entro sessanta giorni, può chiedere direttamente ad ANPAL le credenziali per l'accesso all'assegno di ricollocazione ex art. 23 d.lgs. 150/2015³⁶⁴.

Accanto al patto di servizio il legislatore ha posto un altro strumento volto a favorire l'occupazione, ovvero l'assegno di ricollocazione (ADR). Si tratta di un *voucher* introdotto nel nostro paese dal d.lgs. 150/2015; è destinato ai percettori dalla NASpI da almeno quattro mesi, ma il destinatario finale del pagamento è l'Ente che eroga il servizio di politica attiva, purché riesca a trovare lavoro al soggetto disoccupato. Insomma, l'ADR non serve a sostenere in maniera diretta il reddito della persona fisica che lo richiede, bensì a rendere più efficace il suo percorso di reinserimento nel mondo del lavoro, permettendogli di scegliere un soggetto accreditato da pagare tramite l'assegno³⁶⁵. L'assegno di ricollocazione deve essere obbligatoriamente rilasciato dal Centro per

³⁶² Art. 20 co. 2 d.lgs. 150/2015.

³⁶³ Art. 20 co.3 d.lgs. 150/2015.

³⁶⁴ Art. 20 co. 4 d.lgs. 150/2015.

³⁶⁵ GIUBBONI S. (a cura di), CANVESI G., *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano. Commentario aggiornato ai decreti “Cura Italia” e “Rilancio”*, Torino, 2020, p. 105 e ss.

l'impiego; infatti, rientra nelle due attività che ex art. 18 d.lgs. 150/2015 non possono essere svolte dai privati, assieme al patto di servizio³⁶⁶.

Il fatto che sia la stipulazione del patto di servizio che il rilascio dell'assegno di ricollocazione siano attività riservate al pubblico è una previsione che è stata ritenuta necessaria per mantenere il controllo sul rilascio dei fondi, in modo da evitare di lasciare ai privati il controllo su un *voucher* rivolto a pagare proprio quegli stessi soggetti. L'esperienza a cui si è ispirato il legislatore per l'ADR è senz'altro la Dote Unica per il Lavoro lombarda. Infatti, anche la misura di cui all'art. 23 è finalizzata a permettere la scelta dell'operatore privato ritenuto più adatto dal disoccupato, mettendo così in competizione i soggetti accreditati ex art. 12³⁶⁷. Il tutto è finanziato, ex art. 24, tramite il Fondo per le politiche attive del lavoro, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ma anche mediante una rete di fondi disciplinata tramite un'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Di conseguenza i fondi sono statali, regionali ma anche europei.

3.3 I meccanismi di condizionalità legati al collocamento

Già l'art. 20, nel descrivere il patto di servizio, accenna ad alcuni comportamenti a cui l'utente del CPI si deve conformare per continuare ad usufruire dei servizi di collocamento. L'utente deve presentarsi agli appuntamenti per il miglioramento delle competenze, partecipare ai progetti di formazione e l'accettazione di offerte di lavoro congrue³⁶⁸. Vale quindi la pena approfondire in maniera più ampia quali siano le misure di condizionalità legate ai servizi per l'impiego. Vedremo come, da una parte, l'art. 21 si occupa nello specifico di disciplinare il rafforzamento della condizionalità, mentre l'art. 25 disciplina cosa sia un lavoro congruo ai fini della normativa. In primis l'art. 20 equipara la richiesta all'INPS di varie misure di sostegno al reddito – NASpI, DIS-COLL e indennità di mobilità – ad un'avvenuta dichiarazione di immediata disponibilità; infatti, prevede anche che l'INPS stenda trasmetta i dati dell'utente all'ANPAL³⁶⁹. Comunque il percettore di questo tipo di misure deve recarsi personalmente al CPI entro quindici giorni dalla richiesta dei sussidi, altrimenti verrà contattato dal centro stesso.

³⁶⁶ Art. 18 co. 2 d.lgs. 150/2015.

³⁶⁷ SARTORI A., *Pubblico e privato nei servizi per il lavoro: la Dote unica lavoro nel panorama internazionale*, in Riv. del Dir. della Sic. Soc., Fascicolo 4, dicembre 2018, p. 802.

³⁶⁸ Art. 20 d.lgs. 150/2015.

³⁶⁹ Art. 21 co. 1 d.lgs. 150/2015.

L'apparato sanzionatorio è disciplinato all'art. 21 co. 7 del decreto. Qualora il soggetto disoccupato non si presenti, salvo giustificato motivo, agli appuntamenti e alle convocazioni volte alla conferma dello stato di disoccupazione; agli appuntamenti con il responsabile delle attività; al colloquio per stipulare il patto di servizio; alle convocazioni effettuate dal responsabile delle attività; oppure nel caso di mancata presentazione ai progetti di orientamento, il sussidio verrà decurtato di un quarto di una mensilità alla prima assenza e di una intera mensilità alla seconda³⁷⁰. Invece, alla terza assenza ingiustificata vi sarà la totale decadenza della prestazione e dello stato stesso di disoccupazione.

Per quel che riguarda la mancata partecipazione ai progetti formativi, di riqualificazione professionale, oppure l'assenza ai progetti di cui all'art. 26 d.lgs. 150/2015 – legati all'utilizzo diretto dei percettori di misure di sostegno in attività di pubblica utilità- è invece prevista la decurtazione di una mensilità alla prima assenza e la decadenza della prestazione e dello stato di disoccupazione alla seconda³⁷¹.

Infine, se il lavoratore non accetta un'offerta di lavoro congrua lo stato di disoccupazione e le indennità decadono^{372 373}.

A definire cosa sia un'offerta di lavoro congrua è l'art. 25 co. 1 del d. lgs. 150/2015, che prevede quattro principi sulla base dei quali il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali definisce il criterio della congruità. I principi sono la coerenza rispetto alle competenze ed esperienze professionali del soggetto lavoratore, la distanza dal domicilio, la durata della disoccupazione e la retribuzione – che deve essere maggiore del 20% rispetto all'ultima indennità mensile percepita³⁷⁴. Il Ministero, tramite il decreto n. 42 del 10 aprile 2018 ha pertanto disciplinato nel dettaglio la questione, stabilendo ad esempio che la distanza dal domicilio non può essere superiore di 50 km dal domicilio, oppure di 80km nel caso si parli di seconda offerta di lavoro³⁷⁵.

³⁷⁰ Art. 21 co. 7 lett. a) e b).

³⁷¹ Art. 21 co. 7 lett. c).

³⁷² Art. 21 co. 7 lett. d).

³⁷³ FABOZZI R., *Misure di sostegno al reddito e obblighi di attivazione dei beneficiari*, in Riv. del Dir. della Sicurezza Sociale, 2016, Fascicolo 4, p. 721 e ss.

³⁷⁴ Art. 25 d. lgs. 150/2015

³⁷⁵ Art. 6 decreto 10 aprile 2018

3.4 Il collocamento mirato

Oltre al collocamento ordinario esistono, nel nostro ordinamento, delle forme di collocamento rivolte a persone disabili e soggetti svantaggiati. Tra le norme in questione troviamo la L. 68/1999, che ha come fine la “*promozione dell'inserimento e della integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato*”³⁷⁶. La legge in questione si applica alle persone con disabilità psichica, sensoriale o fisica in età lavorativa, con una riduzione della capacità lavorativa del 45%³⁷⁷; alle persone invalide del lavoro con un’invalidità accertata da INAIL al di sopra del 33%; alle persone non vedenti e sordomute; agli invalidi di guerra, civili o per servizio, qualora rientrino in minorazioni tra la prima e l’ottava categoria del DPR 915/1978³⁷⁸. Inoltre, la legge in esame applica la propria disciplina anche a soggetti non affetti da disabilità come, ad esempio, le vittime di terrorismo e criminalità organizzata o gli orfani.

L’accertamento dello status di disabile è fondamentale per accedere ai meccanismi di collocamento mirato, ed è disciplinato dall’art. 4 L. 104/1992. In primis la persona affetta da disabilità o le associazioni che si occupano di disabilità devono presentare domanda di valutazione funzionale all’INPS. A questo punto è stabilito che il riconoscimento della condizione di disabilità dipenda dagli esami effettuati da una “unità di valutazione”, composta da due medici. Le considerazioni dell’unità di valutazione vengono poi esaminate da commissioni presiedute da un medico legale dell’INPS³⁷⁹. La commissione svolge anche una valutazione funzionale utile a comprendere le capacità globali della persona, i criteri di tale diagnosi sono disciplinati all’art. 5 del DPCM 13 gennaio 2000³⁸⁰. La diagnosi funzionale si basa quindi sullo stato di compromissione delle funzionalità della persona, sui dati anamnestico-clinici e sulla valutazione degli esami medici esistenti in precedenza. In più, deve contenere una valutazione sulle conseguenze della disabilità nella vita lavorativa³⁸¹. Il tutto deve risultare in una relazione conclusiva da consegnare

³⁷⁶ Art. 1 L. 68/1999.

³⁷⁷ La riduzione della capacità lavorativa deve essere accertata da una commissione tecnica competente ai fini del riconoscimento dell’invalidità come previsto dal art. 2 d.lgs. 509/1988.

³⁷⁸ Art. 1 L. 68/1999.

³⁷⁹ 4 co. 1 L. 104/1992.

³⁸⁰ MARZANO G., *Manuale di Politiche del Lavoro*, 2023, Amazon Digital Services LCC, p. 92 e ss.

³⁸¹ Art. 6 DPCM 13 gennaio 2000.

all'azienda sanitaria locale, che la trasmetterà a sua volta agli uffici deputati alla verifica presso il Ministero del Tesoro e all'ufficio regionale per le politiche del lavoro.

Anche per le categorie previste dalla L. 68/1999 è necessario, per fruire dei servizi di collocamento, l'esistenza dello stato di disoccupazione o di particolari condizioni reddituali. Queste corrispondono a ottomila euro lordi imponibili ai fini IRPEF per chi sia dipendente o per chi sia soggetto a più tipologie lavorative e 4800 euro per gli autonomi³⁸².

La cancellazione dalle liste dei lavoratori protetti avviene invece a causa dei seguenti avvenimenti: la fine dello status di disoccupazione, il superamento dei massimi reddituali, la perdita della percentuale di invalidità minima o la richiesta dello stesso lavoratore³⁸³.

In passato l'ufficio competente per il collocamento mirato era quello provinciale, essendo gran parte della gestione dei CPI demandata alle province, ma la L. 56/2014 trasferì anche questa funzione alle Regioni, che la conservano ancora oggi. Perciò il collocamento mirato si svolge nella stessa sede del collocamento ordinario³⁸⁴.

La legge 68/1999 stabilisce, inoltre, alcuni obblighi nei confronti degli stessi datori di lavoro, sia pubblici che privati. Essi devono avere alle loro dipendenze almeno un lavoratore protetto se hanno tra i quindici e i trentacinque dipendenti, due lavoratori tra i trentasei e i cinquanta dipendenti e il sette per cento sopra i cinquanta lavoratori³⁸⁵.

Posto che entro sessanta giorni dal momento in cui è sorto l'obbligo di assunzione il datore di lavoro deve presentare richiesta di assunzione presso gli uffici competenti³⁸⁶, le assunzioni dei soggetti protetti possono avvenire per richiesta nominativa o chiamata numerica. Nel primo caso è il datore di lavoro a scegliere chi assumere, anche se è possibile chiedere l'assistenza dei CPI per effettuare una selezione di persone tra cui scegliere³⁸⁷. Se nessun lavoratore viene assunto entro sessanta giorni dal sorgere dell'obbligo si procederà tramite la cd. chiamata numerica, per cui il lavoratore verrà determinato dalle liste di iscritti basandosi sui criteri di anzianità di iscrizione, percentuale

³⁸² REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Guida informativa al collocamento mirato delle persone con disabilità*, 2018, p. 8.

³⁸³ Sito provincia Cremona: <https://www.provincia.cremona.it/lavoro/?view=Pagina&id=4795>

³⁸⁴ IBIDEM. *Guida informativa al collocamento mirato delle persone con disabilità*.

³⁸⁵ Art. 3 L. 68/1999.

³⁸⁶ Art. 9 L. 68/1999.

³⁸⁷ Art. 7 L. 68/1999.

di invalidità e reddito. A rendere meramente residuale la chiamata numerica è stato il d.lgs. 151/2015, che ha modificato l'art. 7 L. 68/1999 per introdurre la disciplina sopradescritta. In passato invece la disciplina prevedeva che le assunzioni fossero nominative nei casi che seguono:

- “a) assunzioni cui sono tenuti i datori di lavoro che occupano da 15 a 35 dipendenti, nonché i partiti politici, le organizzazioni sindacali e sociali e gli enti da essi promossi;*
- b) il 50 per cento delle assunzioni cui sono tenuti i datori di lavoro che occupano da 36 a 50 dipendenti;*
- c) il 60 per cento delle assunzioni cui sono tenuti i datori di lavoro che occupano più di 50 dipendenti³⁸⁸”.*

Inoltre, i datori possono stipulare con gli uffici competenti delle convenzioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi occupazionali previsti dalla L. 68/1999. Nelle convenzioni è necessario definire i tempi e le modalità con cui il datore si impegna ad assumere i soggetti protetti. Questo tipo di convenzioni consente tra le altre cose anche *“lo svolgimento di tirocini con finalità formative o di orientamento, l'assunzione con contratto di lavoro a termine, lo svolgimento di periodi di prova più ampi di quelli previsti dal contratto collettivo³⁸⁹”.*

Vi sono però anche delle mansioni che determinano un esonero dall'obbligo di assunzione di soggetti protetti, le quali sono definite ex art. 5 L. 68/1999. Oltre a stabilire in maniera tassativa alcuni operatori esclusi l'art. 5 rinvia ad un DPCM affinché vengano stabiliti ulteriori criteri di esclusione. I casi richiamati direttamente dall'art. 5 includono: i lavoratori del trasporto pubblico aereo, marittimo e terrestre; quelli del settore edile (ma soltanto nell'ambito dell'attività di cantiere o trasporto); i lavoratori degli impianti a fune e quelli dell'autotrasporto su strada³⁹⁰. Il DM 357/2000 stabilisce inoltre che l'esonero può arrivare al 50% in caso di “pericolosità della prestazione”, al 60% per “pericolosità connaturata al tipo di prestazione”, e al 40% per pericolosità “particolare modalità di svolgimento dell'attività lavorativa³⁹¹”.

³⁸⁸ Art. 7 L. 68/1999 prima delle modifiche apportate dal d.lgs. 151/2015.

³⁸⁹ Art. 11 co. 2 L. 68/1999.

³⁹⁰ Art. 5 co. 2 e 3 L. 68/1999.

³⁹¹ MARZANO G., *Manuale di Politiche del Lavoro*, 2023, Amazon Digital Services LCC, p. 104 e ss.

4. Piani per il potenziamento e programma GOL

4.1 Il programma Garanzia Giovani, il Piano interministeriale NEET e il Piano Nazionale Nuove Competenze

Negli ultimi anni i vari governi hanno tentato più volte di attuare piani di potenziamento delle politiche attive per il lavoro, consci della relativa inefficacia dei nostri servizi per l'impiego, i quali non riescono a soddisfare i bisogni di gran parte dell'utenza. Già il governo Renzi con il d.lgs. 78/2015, poi convertito nella L. 125/2015, aveva previsto la realizzazione di un "piano di rafforzamento dei servizi", definito da un accordo con la Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. Tale piano avrebbe dovuto migliorare il coordinamento nell'utilizzo di fondi statali, regionali ed europei. L'accordo è stato effettivamente raggiunto il 30 luglio dello stesso anno e rinnovato nel 2017, prevedendo nuove risorse per aumentare l'organico dei centri per l'impiego, provenienti per due terzi dallo Stato e per la restante parte dalle Regioni³⁹². Altro tentativo di migliorare i CPI è stato quello del "Piano straordinario di potenziamento", previsto dal Decreto del Ministero del Lavoro n. 74/2019. Il piano riguardava anch'esso l'assunzione di nuovi operatori, stavolta anche a tempo determinato. Per attuare il reddito di cittadinanza, infatti, vennero assunti molti "navigator", i quali avevano il compito di assistere i percettori della misura di sostegno al reddito nella ricerca di lavoro³⁹³.

A precorrere i tentativi italiani di migliorare i servizi sopradescritti è stato il programma Garanzia Giovani, nato come piano dell'Unione Europea e rivolto principalmente ai NEET (i giovani che non studiano e non lavorano) tra i sedici e i ventinove anni. Il primo atto dell'UE a presentare il programma è stata la Raccomandazione (2013/C 120/01) del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 2013, ma il principale promotore dell'iniziativa era l'allora Presidente del Partito Socialista Europeo Martin Schulz. La proposta del politico tedesco era di stanziare dieci miliardi per la realizzazione del progetto, ma vennero messi a bilancio soltanto sei miliardi, di cui 1,2 sono andati all'Italia tra il 2014 ed il 2020³⁹⁴. Tramite la Raccomandazione del 2013 l'UE chiedeva ai paesi membri "*di garantire che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta*

³⁹² Art. 7 DPCM 13 gennaio 2000.

³⁹³ MARZANO G., *Manuale di Politiche del Lavoro*, 2023, Amazon Digital Services LCC, p. 112 e ss.

³⁹⁴ FANO D., GAMBARDELLA E., MARGIOCCO F., *Garanzia Giovani: la sfida*, Milano, 2015, p. 41.

*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*³⁹⁵”. Ovviamente l’UE non si aspettava che con i soli fondi messi a disposizione si raggiungesse un obiettivo così ambizioso come quello prefissato, ma i sei miliardi approntati avrebbero dovuto essere una parte di un disegno di riforme organiche poste in essere dai singoli stati membri. Comunque, il programma è stato subito criticato a causa dell’esiguità dei fondi e della vaghezza del piano³⁹⁶. In ogni caso la Raccomandazione (2020/124) ha riproposto il programma *Youth Guarantee* (Garanzia Giovani) anche per i sei anni successivi al 2020.

In Italia *Youth Guarantee* è attuato con il Programma Operativo Nazionale “Iniziativa Occupazione Giovani” (spesso abbreviato come PON IOG), che prevede di delegare alle Regioni gli aspetti operativi dell’intero piano. Le Regioni devono tuttavia “contendersi” i fondi per l’iniziativa, poiché è la persona fisica che beneficia dei fondi a scegliere quale regione debba prenderlo in carico. Anche in questo caso la sussidiarietà verticale è garantita fintanto che le amministrazioni riescano a garantire il servizio, altrimenti è previsto l’intervento dello Stato³⁹⁷.

Ciò in cui Garanzia Giovani risulta più innovativo di altri programmi è il tipo di competenze che si vogliono fornire ai destinatari, le quali spesso riguardano nuove competenze digitali. Difatti il mercato ha ampiamente dimostrato che in pochi mesi è possibile formare i giovani a svolgere compiti utili nelle aziende in posizioni come, ad esempio, Data Analyst o Data scientist, essendo questi profili estremamente ricercati. Per esempio, nell’ambito del PON IOG vi è il progetto “Crescere in Digitale 2.0”, finalizzato alla formazione di futuri tirocinanti in ambito digitale e realizzato in collaborazione con Google. Altro esempio è l’iniziativa “Giovani Programmatori e Sviluppatori nel Settore ICT”, volto alla formazione in qualità di programmatori Java, Web developer o Data scientist.

³⁹⁵ RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO del 22 aprile 2013 sull’istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01)

³⁹⁶ Secondo FANO D., GAMBARDELLA E., MARGIOCCO F. nel libro *Garanzia Giovani: la sfida*, Milano, l’Economist affermò da subito che nelle regioni ad alta percentuale di NEET servirebbero riforme organiche, anche volte a liberalizzare i contratti a tempo indeterminato in essere. Secondo Tito Boeri il programma era “pronto a fallire” già in principio.

³⁹⁷ MARZANO G., *Manuale di Politiche del Lavoro*, 2023, Amazon Digital Services LCC, p. 113 e ss.

In definitiva un programma come Garanzia Giovani è senz'altro molto importante per il nostro paese, anche se sottofinanziato rispetto alle reali esigenze. Nonostante la disoccupazione giovanile nel nostro paese sia scesa da uno spaventoso 31,6% nel 2014 ad un poco incoraggiante 21% ai giorni nostri, rimane un problema enorme per l'intera nazione e per il suo futuro. Sono in particolare le Regioni del sud ad alzare la media del paese in termini di disoccupazione e a richiedere quindi interventi di sostegno maggiori. Per esempio, la Sicilia ha una quota di NEET del 40,1%, la Calabria del 39,9% e la Campania del 38,1%³⁹⁸.

Sempre nel solco delle misure rivolte ai giovani troviamo anche il "Piano Neet", un piano interministeriale per il supporto delle persone sotto i 29 anni che non studiano e non lavorano, approvato con un Decreto del Ministero delle Politiche Giovanili e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Questo intervento è finalizzato a rifinanziare ed innovare le politiche rivolte ai più giovani, cambiando in alcuni casi il paradigma di intervento verso di essi. Per esempio, il Piano Neet punta non solo a rafforzare i classici "sportelli" o CPI (che di fatto sono utili soltanto a chi vi si reca spontaneamente) ma anche ad aumentare la capacità dei servizi pubblici di far "emergere" quelle persone che non conoscono questi strumenti o non ne usufruiscono a causa di altri fattori (come quello psicologico). Per realizzare questo obiettivo si intende aumentare la cooperazione dei CPI con altri enti sul territorio, per identificare e coinvolgere i giovani inattivi ed impostare inoltre delle vere e proprie campagne pubblicitarie. In questo senso il Ministero delle Politiche Giovanili ha proposto una più forte collaborazione tra ANCI e CPI finalizzata all'individuazione dei soggetti svantaggiati. I fondi del Piano Neet, inoltre, andranno a rafforzare Garanzia Giovani, aggiungendo ulteriori fondi statali a quelli europei³⁹⁹. In più, dal 2022 è stato attivato il NEET Working Tour, che ha l'obiettivo di *"raggiungere i giovani nella loro comfort zone, ingaggiarli, metterli a conoscenza dei progetti e delle iniziative che il Governo ha messo in atto. Vogliamo raccontare loro, che l'Italia è un Paese per giovani che offre ad ognuno la possibilità di realizzarsi"*⁴⁰⁰, direttamente nelle città di residenza dei soggetti.

³⁹⁸ IL SOLE 24ORE: <https://www.ilsole24ore.com/art/italia-paese-europeo-il-piu-alto-numero-giovanili-15-34-anni-che-non-lavorano-39percento-sono-sud-AEpWozEC>

³⁹⁹ Dal documento "Neet Working, piano di emersione e orientamento giovani inattivi", del Ministero delle Politiche Giovanili.

⁴⁰⁰ PAGINA WEB MINISTERO DELLE POLITICHE GIOVANILI: <https://www.politichegiovanili.gov.it/comunicazione/news/2022/4/neetworkingtour/>

Tra le misure per le politiche attive previste nell'ambito dell'attuazione del PNRR troviamo invece il Piano Nazionale Nuove Competenze (PNC). L'obiettivo del piano è migliorare il sistema di formazione dei lavoratori disoccupati, tramite attività di *upskilling* e *reskilling* destinate ai beneficiari di NASpI, DIS-COLL e CIGS. Il piano si basa essenzialmente su tre pilastri: il Programma GOL, il Programma Sistema Duale e, inoltre, la messa a disposizione del Fondo Nuove Competenze alle aziende, con il fine di permettergli di rimodulare l'orario di lavoro, così da introdurre delle ore dedicate alla formazione⁴⁰¹. Il Programma Sistema Duale “*promuove l'acquisizione di nuove competenze da parte dei giovani, favorendo il matching tra il sistema dell'istruzione e della formazione e il mercato del lavoro attraverso il potenziamento delle misure di alternanza e segnatamente del contratto di apprendistato duale*”⁴⁰². In concreto Sistema Duale è una misura di investimento volta a favorire l'apprendistato; perciò, l'aggettivo “duale” fa riferimento alla capacità dell'apprendistato di essere un contratto di formazione e lavoro. Nel progetto sono stati coinvolti fino ad ora venticinquemila soggetti, con una crescita del 15% su base annuale⁴⁰³. Infine, il PNC prevede il programma GOL, tramite il quale il governo si era impegnato con l'UE a prendere in carico 300 mila persone tramite i CPI e altri soggetti accreditati alle politiche attive entro la fine del 2022, ma aveva innalzato la soglia a 600 mila beneficiari di GOL nell'intesa con le Regioni per la realizzazione del piano⁴⁰⁴. Il programma è quindi estremamente ambizioso e merita perciò di essere esaminato nel dettaglio.

4.2 PNRR e programma GOL (Garanzia Occupabilità Lavoratori)

Gli obiettivi iniziali del programma GOL sono stati effettivamente conseguiti, in quanto sono stati raggiunti più di 600 mila beneficiari⁴⁰⁵. Tuttavia, va specificato che per “beneficiari” si intende, ai sensi della circolare 1/2022 dell'ANPAL, “*chi ha almeno sostenuto un colloquio di orientamento di base – nel quale abbia concluso l'assessment*”⁴⁰⁶

⁴⁰¹ Piano Nazionale Nuove Competenze, Allegato A, p. 9.

⁴⁰² Piano Nazionale Nuove Competenze, Allegato A, p. 18.

⁴⁰³ Piano Nazionale Nuove Competenze, Allegato A, p. 28.

⁴⁰⁴ VALENTE L., *Il diritto del mercato del lavoro: i servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali.*, Milano, p. 68 e ss.

⁴⁰⁵ Dati ANPAL: <https://www.anpal.gov.it/-/politiche-attive-per-il-lavoro-e-pnrr>

⁴⁰⁶ Per *assessment*, secondo il Ministero del Lavoro, si intende una valutazione del profilo di occupabilità del soggetto che porta all'identificazione del percorso migliore per il reinserimento. Può essere svolto dai CPI o a un soggetto privato accreditato alle politiche del lavoro come un'agenzia per il lavoro.

con la profilazione qualitativa – e sottoscritto un Patto di servizio che identifichi il percorso GOL in cui si impegna e al quale ha diritto⁴⁰⁷”. Perciò, ad essere stati raggiunti sono gli obiettivi di “presa in carico”, mentre non sono ancora disponibili i dati riguardanti l’efficienza dei CPI nel trovare effettivamente un’occupazione ai soggetti disoccupati per il 2023⁴⁰⁸. Ad ogni modo, il programma Garanzia Occupabilità Lavoratori (GOL) era previsto già dalla Missione numero cinque del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), con l’obiettivo di riorganizzare e rifinanziare le politiche attive nel nostro paese, anche tramite il potenziamento dei CPI. Il programma si rivolge ad un’ampia platea di destinatari, tra cui i beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, purché sia prevista una riduzione di almeno il 50% dell’orario di servizio, su un periodo di un anno. Inoltre, sono beneficiari di GOL i percettori di ammortizzatori sociali in assenza di un rapporto di lavoro (NASpI e Dis-Coll); i percettori di sostegno al reddito; i lavoratori fragili come Neet, donne svantaggiate, disabili; i disoccupati da almeno sei mesi privi di sostegno al reddito e gli *working poor* (lavoratori con redditi inferiori alla soglia di incapienza)⁴⁰⁹. Il meccanismo di funzionamento di GOL prevede poi cinque “percorsi” in cui l’operatore specializzato può inserire l’utente bisognoso del programma. Il primo percorso, di reinserimento lavorativo, è destinato a chi si trova nelle condizioni di disagio meno gravi, in particolare a chi ha già competenze tali da essere inserito facilmente nel mercato; perciò, i servizi sono quelli di orientamento, intermediazione e accompagnamento. Il secondo percorso è quello di *upskilling* (o aggiornamento), rivolto ad utenti che hanno competenze spendibili ma comunque hanno bisogno di formazione per raggiungere i livelli di skill richiesti dai datori di lavoro; ovviamente in questo caso i servizi sono soprattutto di formazione. Dopodiché abbiamo il percorso di *reskilling* (riqualificazione), fornito ai soggetti con gravi difficoltà in relazione alle competenze, che necessitano di una forte formazione. Poi abbiamo il percorso “lavoro e inclusione”, da attivare qualora le difficoltà siano dovute non solo alle competenze ma anche ad altri fattori (sociali e sanitari per esempio), in questo caso si attiva una rete di servizi volta ad

⁴⁰⁷ Circolare ANPAL 1/2022 p. 3.

⁴⁰⁸ L’ultimo dato disponibile da fonti autorevoli proviene dal rapporto INAPP 2023, p. 101. (Istituto Nazionale per l’Analisi delle Politiche Pubbliche) sull’andamento dell’anno 2022, per cui i centri hanno trovato lavoro a meno del 5% degli iscritti⁴⁰⁸. Tuttavia, per valutare l’efficacia del programma GOL sarà necessario attendere almeno i dati dell’anno successivo alla sua partenza (ovvero appunto quelli del 2023).

⁴⁰⁹ SITO MINISTERO DEL LAVORO: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/occupazione/focus/programma-gol/pagine/chi-si-rivolge>

aiutare il soggetto su tutti i fronti. Infine, c'è il percorso di ricollocazione collettiva, mirato ai lavoratori coinvolti in crisi aziendali, per i quali è possibile realizzare interventi collettivi di reinserimento o formazione⁴¹⁰. L'utente viene indirizzato verso il percorso descritto sopra dopo una fase di profilazione quantitativa e qualitativa svolta dagli operatori dei servizi per l'impiego che, all'interno del programma GOL, è detta *assessment*: un meccanismo previsto dalla delibera ANPAL 5/2022. Infatti, un qualche tipo di valutazione delle skills di chi non riesce a trovare lavoro non è soltanto utile, ma anche obbligatoria in quanto prevista dalla legge. L'art. 19 co.5 del d.lgs. 150/2015 stabilisce che per valutare il livello di "occupabilità" sia necessario assegnare agli utenti una classe di profilazione basata su una procedura automatizzata di elaborazione delle informazioni⁴¹¹. L'*assessment* utilizzato all'interno del programma GOL altro non è che un'evoluzione del cd. *profiling* usato in passato nei CPI, considerato obsoleto in quanto troppo discrezionale e poco automatizzato. Il nuovo metodo di profilazione, invece, sembra ispirarsi alle esperienze internazionali e al programma Dote Unica Lavoro lombardo, in quanto la valutazione è quasi totalmente rimessa ad algoritmi e software, abbattendo la discrezionalità umana⁴¹².

Oltre a diminuire la discrezionalità degli operatori il nuovo *assessment* permette, secondo la delibera 5/2022, di integrare maggiormente i database dei soggetti della Rete dei servizi per il lavoro e aumentare quindi la velocità dell'intero sistema dei servizi nel trovare lavoro ai soggetti bisognosi⁴¹³.

L'allegato B della delibera in esame prevede che i dati possano essere ottenuti in due modi: tramite il Servizio per l'accesso personalizzato (SAP), o nella fase di calcolo della profilazione quantitativa (in quest'ultimo caso quindi i dati sono forniti direttamente dall'utente)⁴¹⁴. La SAP è un servizio gestito dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) che raccoglie i dati personali degli utenti, anche per quanto riguarda informazioni utili nell'ambito delle politiche attive. A sua volta SAP può aver ottenuto i dati dell'utente perché è stato lui stesso a fornirglieli quando ha svolto la dichiarazione di immediata

⁴¹⁰ PAOLA BOZZAO., *L'intermediazione del lavoro nel Programma GOL: potenzialità e criticità*, in Lav. e Dir., 2023, Fascicolo 2, p. 265 (nelle note).

⁴¹¹ Art. 19 co. 5 d.lgs. 150/2015.

⁴¹² VALENTE L., *Il diritto del mercato del lavoro: i servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali.*, Milano, p. 104 e ss.

⁴¹³ Delibera ANPAL 5/2022, allegato A.

⁴¹⁴ *Op cit.* VALENTE, p. 105.

disponibilità al lavoro ex art. 19 (necessaria per poter usufruire dei servizi dei CPI). Oppure, perché in precedenza un datore di lavoro ha comunicato i dati al Sistema Informatico per le Comunicazioni obbligatorie, in sede di instaurazione, proroga, trasformazione, cessazione di un rapporto di lavoro, ottemperando al Decreto interministeriale 30 ottobre 2007⁴¹⁵.

Le informazioni ottenute nel modo sopradescritto riguardano in genere “*i dati anagrafici, il genere, il titolo di studio, la condizione occupazionale dell’anno precedente, le caratteristiche familiari, la cittadinanza, le eventuali misure di sostegno al reddito, il tipo di formazione anche on the job e la qualifica posseduta, la residenza e il possesso della patente*”⁴¹⁶. Queste prime informazioni, a cui se ne aggiungono altre (ad esempio, le competenze linguistiche e la disponibilità alla mobilità) a seguito della compilazione di vari questionari, andranno a formare l’insieme dei dati che fanno parte del cosiddetto “*assessment iniziale*”, ovvero la prima fase del percorso di profilazione. A questa fase segue una seconda fase di “*assessment approfondito*”⁴¹⁷.

Durante la fase di *assessment* approfondito l’operatore indaga le condizioni personali dell’utente, soprattutto per verificare l’esigenza di misure di sostegno ulteriori rispetto a quelle che può fornire il CPI o il servizio privato accreditato (ad esempio sanitarie o sociali). L’oggetto dell’indagine sono le condizioni economiche (misurate secondo il reddito mensile del nucleo familiare), l’esposizione debitoria della famiglia, l’esistenza di reti di sostegno familiari o amicali, l’eventuale rapporto con i servizi sociali⁴¹⁸.

Al termine dell’*assessment* sarà possibile individuare una vera e propria valutazione in termini numerici dell’utente, che si dividerà in tre aree: condizione lavorativa, competenze e condizione personale. Ad ogni area è attribuito un punteggio da zero (che indica poco supporto necessario) a quindici (che indica un soggetto a rischio che necessita di molto supporto). I punteggi finali verranno infine inseriti nel software di profilazione, che deciderà in quale tipo di percorso GOL inserire i soggetti⁴¹⁹.

⁴¹⁵ SITO Ministero Lavoro: <https://www.co.lavoro.gov.it/co/welcome.aspx>

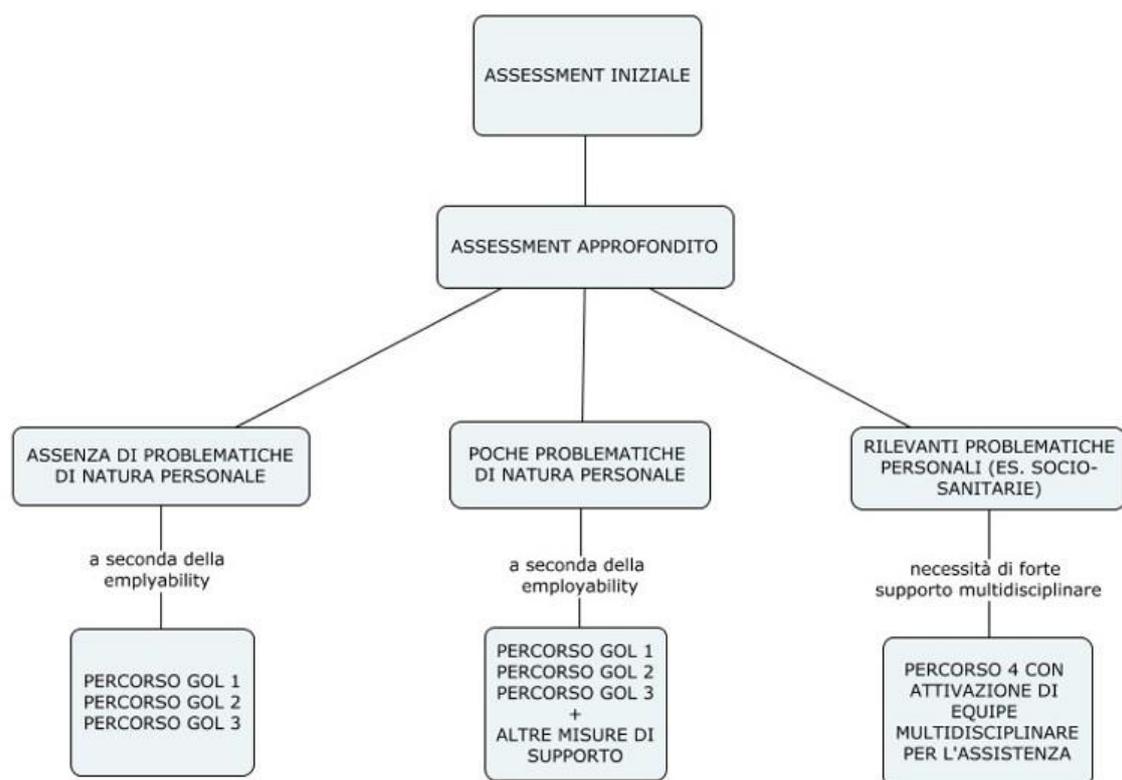
⁴¹⁶ *Op cit.* VALENTE, p. 106.

⁴¹⁷ Delibera ANPAL 5/2022, allegato B.

⁴¹⁸ Delibera ANPAL 5/2022, allegato B.

⁴¹⁹ VALENTE L., *Il diritto del mercato del lavoro: i servizi per l’impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali.*, Milano, p. 107 e ss.

2.6 Meccanismo di funzionamento del programma GOL.



420

Per quel che riguarda l’attuazione di GOL da parte delle Regioni possiamo già segnalare che ve ne sono di più e meno efficienti. Misurando l’attivazione dei LEP relativi a GOL con la cd. “attivazione forte” (ovvero considerando il LEP attivato quando tutte le azioni riguardanti la prestazione essenziale sono attivate dai CPI), risulta che l’adempimento dei compiti attribuiti è al 91,9% nel nord-est, del 84,2% nel nord-ovest, del 75,5% al centro, e del 52,8%⁴²¹ nel sud e nelle isole⁴²².

Tra le Regioni più virtuose misurando il grado di attivazione dei LEP con il sopracitato criterio “forte” troviamo, per esempio, il Friuli-Venezia-Giulia (94,1%) e la Toscana (92,5%).

⁴²⁰ Tabella autoprodotta sul funzionamento del programma GOL.

⁴²¹ ANPAL, Rapporto di monitoraggio 2022, p. 51.

⁴²² Va precisato che il dato sull’attivazione forte dei LEP non coincide con il dato riguardante il numero di occupati prodotti; infatti, i LEP riguardano anche questioni come l’accoglienza, l’orientamento, la formazione e non sono legati solamente all’occupazione. Quindi il dato su quante persone hanno trovato lavoro mediante GOL sarà sensibilmente più basso. Pur non essendo ancora disponibili i dati su quanti occupati abbia prodotto GOL basti pensare che secondo ANPAL i CPI prendono in carico il 17% dei disoccupati ma trovano lavoro solo al 3-4%, quindi la proporzione tra chi viene preso in carico e chi trova lavoro sarà presumibilmente di questo genere.

2.7 Attivazione dei LEP relativi a GOL per ogni regione italiana in percentuale (2022).

Etichette di riga	Cpi – Attivazione dei Percorsi di GOL							
	Servizi Universali [Lep A; E]		Percorso 1 – reinserimento occupazionale [Lep F]		Percorsi 2 e 3: upskilling e reskilling [Lep H]		Percorso 4: lavoro ed inclusione [Lep J/M/N]	
	attivazione debole	attivazione forte	attivazione debole	attivazione forte	attivazione debole	attivazione forte	attivazione debole	attivazione forte
Abruzzo	93,3	46,7	86,7	33,3	73,3	73,3	40,0	6,7
Basilicata	100,0	57,1	100,0	0,0	85,7	71,4	100,0	0,0
Calabria	100,0	61,5	92,3	23,1	76,9	53,8	76,9	0,0
Campania	93,3	57,8	93,3	20,0	93,3	91,1	73,3	11,1
Emilia Romagna	97,4	84,2	94,7	0,0	97,4	92,1	100,0	63,2
Friuli Venezia Giulia	100,0	94,1	100,0	88,2	100,0	100,0	88,2	52,9
Lazio	91,7	58,3	86,1	30,6	75,0	44,4	63,9	38,9
Liguria	100,0	100,0	100,0	46,2	92,3	92,3	53,8	23,1
Lombardia	100,0	82,5	100,0	42,1	86,0	78,9	84,2	28,1
Marche	100,0	84,6	100,0	69,2	92,3	92,3	84,6	30,8
Molise	66,7	0,0	100,0	33,3	100,0	66,7	33,3	0,0
P.A. Bolzano	100,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	16,7	0,0
P.A. Trento	100,0	91,7	100,0	16,7	100,0	100,0	100,0	58,3
Piemonte	100,0	80,0	100,0	43,3	100,0	100,0	100,0	23,3
Puglia	97,7	62,8	100,0	32,6	74,4	72,1	74,4	32,6
Sardegna	100,0	60,7	100,0	64,3	96,4	92,9	92,9	21,4
Sicilia	72,4	39,7	75,9	19,0	84,5	75,9	56,9	15,5
Toscana	100,0	92,5	100,0	85,0	100,0	100,0	100,0	70,0
Umbria	60,0	40,0	80,0	40,0	80,0	80,0	40,0	0,0
Valle d'Aosta	100,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	100,0	0,0
Veneto	97,4	97,4	100,0	5,3	97,4	97,4	94,7	0,0
Totale complessivo	94,4	71,4	94,6	34,6	89,6	83,8	79,5	28,4

Fonte: Anpal, Indagine nazionale sui Centri per l'impiego, 2022

423

Nella prima Regione una delle ragioni del successo di GOL sarebbe, secondo l'assessore regionale al lavoro Alessia Rosolen, l'esistenza di un'unica Direzione centrale per il lavoro la formazione e la famiglia, che accorpa le singole direzioni precedentemente esistenti in un unico organo. Questo avrebbe generato una governance molto efficace, in quanto avrebbe permesso una maggiore cooperazione tra gli istituti di formazione, come gli ITS, i servizi per il lavoro e gli organismi deputati all'assistenza sociale e alla famiglia. Mentre secondo la dirigente dell'Osservatorio Regionale del Mercato del Lavoro, Francesca Pedron, la digitalizzazione, l'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei servizi e il buon coordinamento tra tutti gli attori della Rete dei servizi per il lavoro ha garantito il buon funzionamento di GOL⁴²⁴.

⁴²³ ANPAL, Rapporto di monitoraggio dei servizi per l'impiego 2022, p. 52. Pagina web: <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586444/Monitoraggio+SPI+2022+%E2%80%93+Biblioteca+Anpal+n.+28.pdf/f1bb34b2-fd8d-9f99-07fa-3ff2c4f002ba?t=1701861281770>

⁴²⁴ SITO EURISPES: <https://www.leurispes.it/friuli-venezias-giulia-per-un-sistema-di-lavoro-efficiente-superati-gli-obiettivi-del-pnrr/>

La Regione Toscana deve anch'essa il suo successo a molteplici fattori. Innanzitutto, è una delle Regioni italiane con la rete di CPI più capillare: con 53 centri ha un presidio ogni novantamila abitanti⁴²⁵, perciò con una disoccupazione al 4,4%⁴²⁶ ha un CPI ogni 211 disoccupati. Inoltre, la Delibera n. 302 del 14 marzo 2022 ha previsto la creazione di nuovi sportelli territoriali, e in soli due anni ne sono stati aperti addirittura venti, aumentando di molto la capillarità del servizio. Invece, nel 2025 ne verranno aperti altri dieci⁴²⁷. Inoltre, sei anni fa è stata riformata l' Agenzia Regionale Toscana per l' Impiego, tramite la legge regionale n. 28 del 8 giugno 2018, prevedendo l' assunzione di numerosi operatori, i quali sono passati da 405 nel 2018 a 973 nel 2024. Pertanto, la strategia toscana si basa in gran parte su leggi e delibere che prevedono una forte presenza sul territorio e, inoltre, su una deflazione del numero di disoccupati di cui si deve occupare ciascun operatore. La Toscana ha inoltre puntato, così come il Friuli-Venezia-Giulia, sul coordinamento dei vari enti che fanno parte della Rete dei servizi per il lavoro, siglando dei “patti territoriali” con gli istituti di formazione. La formazione è spesso l' anello debole della catena dei servizi per l' impiego e perciò lo sforzo nel coordinarla al meglio con le politiche attive è senz' altro encomiabile. Peraltro, sono stati stanziati ventisei milioni per potenziare i progetti ITS Academy (per formare i disoccupati negli ITS), ventidue milioni per i percorsi di alta formazione⁴²⁸ e ventisette milioni per l' inserimento in tirocini⁴²⁹. Insomma, sembrerebbe che l' efficacia nel raggiungimento dei LEP previsti per il programma GOL dipenda dai vari sforzi delle Regioni nel migliorare i servizi per l' impiego. In particolare, sembrano dirimenti le misure per migliorare il coordinamento tra gli organi regionali che si occupano rispettivamente di politiche attive, formazione e famiglia; le iniziative di digitalizzazione; lo scambio di informazioni e la collaborazione tra gli enti della Rete dei servizi per il lavoro; i piani per aumentare la capillarità dei servizi e i progetti per migliorare la formazione nell' ambito dei servizi per l' impiego.

⁴²⁵ ANPAL, *Servizi per l' impiego. Rapporto di monitoraggio 2022*, p. 58. Link

⁴²⁶ SITO REGIONE TOSCANA: <https://www.regione.toscana.it/>

⁴²⁷ L' allegato A del Piano attuativo regionale del “Programma Nazionale per la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori – GOL” ha previsto al par. 4.2.2 (Azioni per la maggiore capillarità e prossimità dei Centri per l' impiego), p. 37.

⁴²⁹ Sito del programma regionale giovanisi: <https://giovanisi.it/2024/03/con-la-toscana-del-lavoro-cresce-l'occupazione-e-le-politiche-attive-funzionano/>

4.3 Programmi di diretta gestione europea

Anche l'Unione Europea gestisce in maniera diretta alcuni programmi per le politiche attive. Nonostante ciò, il contributo più importante di questa organizzazione è sempre stato quello di spingere i paesi membri a riformare i loro servizi per l'impiego, piuttosto che gestirli direttamente come UE. Una delle misure condotte direttamente è il Fondo Europeo di Adeguamento alla Globalizzazione (FEG), istituito con il Regolamento (CE) n. 1927/2006, ed oggi disciplinato dal Regolamento UE 2021/691. Lo scopo dell'iniziativa è supportare la ricollocazione dei lavoratori in esubero o dei lavoratori autonomi in gravi difficoltà a causa dei cambiamenti apportati al mercato dalla globalizzazione⁴³⁰. Infatti, i paesi che fondano la loro economia sulle esportazioni (come l'Italia) possono sopravvivere solo in un mondo globalizzato, ma ciò non vuol dire che dei mercati sempre più integrati non creino difficoltà per i lavoratori di certi settori - specie quelli della manifattura di bassa qualità, che è facilmente delocalizzabile.

Secondo l'art. 1 del Regolamento UE 2021/691 l'oggetto della norma è creare programmi che migliorino la funzionalità del mercato europeo, ponendo attenzione “*segnatamente alle microimprese e le piccole e medie imprese, e la protezione dei consumatori*”. L'art. 3, riguardante gli obiettivi del FEG, pone l'accento sulla transizione digitale, sull'aiutare le PMI a creare reti di imprese per il sostegno reciproco e sul rimuovere gli ostacoli al buon funzionamento del mercato. In realtà il riferimento alle piccole e microimprese è curioso se si considera che l'art. 4 par. 2 limita gli interventi ad esuberanti di personale di almeno duecento persone, o alla perdita di lavoro di almeno duecento autonomi che collaboravano con la stessa impresa. Questi numeri, infatti, sembrano escludere le piccole imprese dal FEG. Tuttavia, l'art. 4 par. 3 stabilisce che in situazioni eccezionali è possibile una deroga al criterio numerico di cui al par. 2, se i “*collocamenti in esubero hanno un grave impatto sull'occupazione e sull'economia locale, regionale o nazionale*”⁴³¹.

Invece, l'art. 12 stabilisce i criteri di cofinanziamento, nel senso per cui il FEG “*può finanziare fino al 100 % dei costi ammissibili per le spese supplementari relative ad attività di coordinamento e di creazione di reti e al 60 % dei costi ammissibili per le altre categorie di costi*”⁴³².

⁴³⁰ MARZANO G., *Manuale di Politiche del Lavoro*, 2023, Amazon Digital Services LCC, p. 117 e ss.

⁴³¹ Art. 4 par. 3 Regolamento UE 2021/691.

⁴³² Art. 12 del Regolamento UE 2021/691.

Va precisato che l'intero progetto non è di grandi dimensioni. È stato finanziato per 150 milioni l'anno tra il 2014 ed il 2020⁴³³, anche se per il periodo 2021-2027 sono stati stanziati più fondi rispetto al passato, permettendo una spesa di 210 milioni l'anno⁴³⁴.

Un'altra iniziativa gestita direttamente è EURES, una rete finalizzata a garantire la circolazione dei lavoratori, che comprende anche paesi che non fanno parte della UE come la Norvegia. Ogni paese membro entra a far parte della rete tramite un organismo nazionale di coordinamento, che si interfaccia con l'Ufficio europeo di coordinamento. Della rete fanno poi parte anche organizzazioni sindacali, servizi privati per il lavoro e servizi pubblici. Lo scopo di EURES è fornire informazioni sui nuovi posti di lavoro disponibili in tutta Europa, oltre che servizi di orientamento e sostegno ai lavoratori. Per esempio, uno dei programmi più importanti è "il tuo primo lavoro EURES", destinato ai più giovani in cerca di lavoro⁴³⁵.

Infine, l'UE ha gestito direttamente il programma SURE, un intervento che verte più sulle politiche passive per il lavoro che su quelle attive, il quale è stato attivato con il Regolamento (UE) 2020/672. Tramite il programma sono stati erogati 98,4 miliardi di euro a 2,5 milioni di imprese al fine di tutelare 31,5 milioni di lavoratori dipendenti. Ad usufruire dei fondi sono stati i 19 stati più in difficoltà, tra cui l'Italia⁴³⁶. L'obiettivo dello strumento era integrare le misure di sostegno al reddito e riduzione dell'orario di lavoro già adottate dai paesi membri, ha quindi natura integrativa rispetto alle misure nazionali⁴³⁷. Potevano richiedere fondi gli stati che avessero dimostrato un sensibile aumento della spesa nelle politiche del lavoro a seguito del 1° febbraio 2020 e dell'emergenza Covid-19⁴³⁸. La forma di erogazione dei fondi è quella del prestito come previsto dall'art. 4 dello stesso Regolamento⁴³⁹.

⁴³³ CLAYES G., SAPIR A., *The European Globalisation Adjustment Fund: Easing the pain from trade?*, in Policy Contribution, 2018, n 5, p. 3.

⁴³⁴ Sito commissione europea: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=it>

⁴³⁵ MARZANO G., *Manuale di Politiche del Lavoro*, 2023, Amazon Digital Services LCC, p. 117 e ss.

⁴³⁶ Sito commissione europea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/IT/ip_23_3024

⁴³⁷ Art. 2 Regolamento (UE) 2020/672.

⁴³⁸ Art. 3 par. 1 Regolamento (UE) 2020/672.

⁴³⁹ Art. 4 Regolamento (UE) 2020/672.

Capitolo III

Il sistema tedesco: da grande malato d'Europa a locomotiva del continente

1. Il contesto storico

1.1 Evoluzione dei servizi per l'impiego in Germania fino al 1945

Esattamente come avvenne in Italia⁴⁴⁰, i primi uffici di collocamento tedeschi non vennero gestiti dallo Stato o dalla pubblica amministrazione, bensì dai sindacati. In un primo momento le organizzazioni dei datori di lavoro e quelle dei lavoratori costituirono uffici separati, ma verso la fine del XIX secolo intensificarono la loro collaborazione tramite presidi amministrati congiuntamente, arrivando a gestire alla fine del secolo circa 3500 uffici⁴⁴¹. Tuttavia, il rapporto tra i sindacati dei datori di lavoro e quelli dei lavoratori era comunque improntato ad una reciproca sfiducia, al punto che i primi non riconoscevano ufficialmente i secondi come interlocutori ai fini della contrattazione collettiva, e spesso finanziarono sindacati di comodo o tentarono di creare consigli di lavoratori nelle fabbriche (*Betriebsräte*), finalizzati a scavalcare i sindacati nei rapporti con i lavoratori⁴⁴². Agli uffici dei sindacati si accostarono, quindi, quelli di altre associazioni (spesso di beneficenza) e, a partire dal 1890, i servizi gestiti dai Comuni. La situazione di scarsa collaborazione tra i sindacati dei datori di lavoro e dei lavoratori nel settore dei servizi per l'impiego cambiò solo alla fine della Prima guerra mondiale, quando le pressioni sociali e il ritorno di milioni di soldati dal fronte spinsero gli imprenditori e i rappresentanti dei lavoratori a scendere a patti, anche per paura che grandi masse di operai e disoccupati in difficoltà si rivolgessero a organizzazioni di estrema sinistra. Tutto ciò portò, a soli quattro giorni dalla fine del primo conflitto mondiale,

⁴⁴⁰ Prima del ventennio fascista il collocamento della manodopera era stato uno degli elementi più importanti delle Camere del Lavoro, gestite dalla CGIL. L'argomento viene trattato nel primo capitolo della tesi, al sottoparagrafo 1.1.

⁴⁴¹ SARTORI A., *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Santarcangelo di Romagna, 2013, p. 226.

⁴⁴² MAGNANI A., *Diritto sindacale europeo e comparato*, Torino, 2020, p. 188.

all'accordo *Stinnes-Legien*, un contratto collettivo che prevedeva una serie di nuovi diritti dei lavoratori, tra cui: la giornata lavorativa di otto ore, il diritto dei soldati di ottenere nuovamente il lavoro che avevano prima di partire per il fronte, la creazione di consigli dei lavoratori gestiti dai sindacati in tutte le imprese con più di 50 dipendenti e un'intesa rivolta a gestire sia la contrattazione che i servizi di collocamento nella maniera più autonoma possibile dallo Stato⁴⁴³. Il contratto vincolò ventuno tra le più importanti associazioni datoriali e sette sindacati dei lavoratori. L'accordo è considerato una delle pietre miliari della storia del diritto sindacale tedesco, perché fu il primo documento ufficiale che attestò il riconoscimento della legittimità dei sindacati dei lavoratori da parte di quelli dei datori di lavoro; perciò, pose le basi per l'attestazione dell'autonomia contrattuale dei sindacati⁴⁴⁴.

Inoltre, con l'accordo *Stinnes-Legien*, i sindacati avevano palesato la volontà di agire in maniera autonoma rispetto allo Stato, gestendo senza interferenze i servizi e la contrattazione collettiva. Tuttavia, l'autonomia dei sindacati nella gestione di importanti servizi, come quelli per l'impiego, venne rispettata per poco tempo dallo Stato.

A causa delle gravi difficoltà economiche e della disoccupazione che caratterizzarono la Repubblica di Weimar, il governo del Cancelliere Joseph Wirth decise di introdurre riforme finalizzate alla protezione sociale e volte a uniformare l'operato dei Comuni nel gestire i servizi per l'impiego. Infatti, il 22 luglio 1922 entrò in vigore la Legge sul collocamento al lavoro (*Arbeitsnachweisgesetz*), che per la prima volta disciplinò a livello statale la gestione degli uffici pubblici di collocamento. Nell'armonizzare la disciplina dei servizi per l'impiego lo Stato impose una riorganizzazione amministrativa degli uffici che si occupavano di promozione dell'occupazione, con lo scopo di aumentare la capillarità delle prestazioni rese, senza però sottrarre agli enti locali la gestione diretta del collocamento. La nuova legge prevedeva che ogni comune si sarebbe dovuto dotare di Uffici del Lavoro (*Arbeitsämter*), obbligando, perciò, gli enti locali che non offrivano questo tipo di servizio a farlo. Inoltre, in ogni *Kreis* (circondario)⁴⁴⁵, sarebbe stato istituito un secondo tipo di presidio: l'Ufficio di Collocamento (*Arbeitsnachweisämter*), finalizzato a supervisionare gli Uffici del Lavoro. A supervisionare gli Uffici del Lavoro

⁴⁴³ WINKLER, H.W., *Weimar 1918-1933: Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*, Monaco, 1993, p. 40 e ss.

⁴⁴⁴ FUNK L., *100 Jahre Stinnes-Legien-Abkommen - Ursprung auch der bundesdeutschen Tarifautonomie*, in *Sozialer Fortschritt*, 2018, Vol. 67, n. 10, p. 805 e ss.

⁴⁴⁵ Il *Kreis* è un'articolazione di un *Lander*, paragonabile per dimensioni alle nostre Province.

e quelli di collocamento vi sarebbero stati sia le singole direzioni dei *Länder* sia l'Ufficio per i Servizi per l'Impiego del Reich (*Reichsamt für Arbeitsvermittlung*), fondato pochi anni prima. Il sistema comunale di gestione degli Uffici del lavoro durò, tuttavia, solo cinque anni, per essere sostituito da un modello centralizzato con una gestione federale dei servizi.

Infatti, nel 1927 entrò in vigore la Legge sui Servizi per l'Impiego e sull'Assicurazione contro la Disoccupazione (*Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*), voluta dal Cancelliere Wilhelm Marx, allo scopo di accentrare la gestione del collocamento e creare nuove misure di assicurazione contro la disoccupazione, visto che i Comuni non si erano dimostrati capaci di migliorare la situazione occupazionale generale. La gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione, degli Uffici del Lavoro e degli Uffici di Collocamento venne affidata al nuovo Ufficio del Reich per il Collocamento e l'Assicurazione contro la Disoccupazione (*Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*). L'Ufficio era amministrato da un consiglio a cui partecipavano i sindacati dei datori di lavoro e dei lavoratori, alcuni delegati delle amministrazioni locali e alcuni dirigenti del Ministero del Lavoro. A questa organizzazione facevano capo gli Uffici del Lavoro dei *Länder* (*Landesarbeitsämter*) e gli Uffici del Lavoro precedentemente in seno ai Comuni, i quali erogavano le prestazioni relative al collocamento e alle misure di sostegno al reddito⁴⁴⁶. La nuova riforma, quindi, introdusse un sistema di monopolio pubblico del collocamento, bandendo le agenzie private del lavoro, situazione che durò fino al 1994. Però, il modello di monopolio tedesco è stato meno rigido di quello italiano, in quanto permise ai sindacati di cogestire i servizi pubblici per l'impiego (tranne che nel periodo nazista)⁴⁴⁷. Ma soprattutto fino all'abolizione del monopolio negli anni Novanta le norme che hanno regolato il collocamento hanno sempre previsto una particolare eccezione al monopolio, nella misura in cui era permesso l'intervento diretto di sindacati e associazioni di beneficenza nel collocamento, subordinata all'approvazione degli uffici federali, purché si rispettasse il principio di "gratuità dei servizi per l'impiego". Il sistema di collocamento federale introdotto nel 1927 funzionò bene almeno fino alla gravissima crisi economica

⁴⁴⁶ SARTORI A. *op cit.* p. 226.

⁴⁴⁷ WUNDERLICH F., *The German Unemployment Insurance Act of 1927*, in *The Quarterly J. of Economics*, 1928, Vol. 42, n. 2, p. 282.

del 1929⁴⁴⁸, sebbene le fonti dell'epoca riportino grosse disparità di funzionamento da Land a Land anche nei due anni successivi al 1927⁴⁴⁹.

Sul piano assicurativo, invece, l'innovazione fu quella di introdurre un sussidio di disoccupazione con caratteristiche universali; infatti, in Germania esisteva già un'assicurazione contro gli infortuni, la malattia e la vecchiaia⁴⁵⁰, ma non una che proteggesse dai rischi di perdita del lavoro⁴⁵¹ causati dalle fluttuazioni economiche⁴⁵². L'unica forma di sostegno al reddito simile ad un'assicurazione come quella sopradescritta era stata prevista nel *Verordnung über die Arbeitslosenfürsorge* (Decreto Legislativo sul Soccorso ai Disoccupati) del 13 novembre 1918, il quale tuttavia aveva previsto un sussidio che sarebbe dovuto durare soltanto nel periodo di emergenza susseguente alla sconfitta della Germania nella Grande guerra. Dopodiché si sarebbe dovuti tornare al regime preesistente, senza un'assicurazione per l'inoccupazione di natura prettamente economica. In realtà la crisi della Repubblica di Weimar proseguì e vari decreti prolungarono di anno in anno le misure del *Verordnung über die Arbeitslosenfürsorge*, fino a far maturare l'esigenza di prevedere una forma di sostegno permanente e non legata a situazioni emergenziali⁴⁵³.

La legge del 1927 è considerata quindi una delle più importanti conquiste della Repubblica di Weimar, ciononostante, essa venne pesantemente indebolita a causa di forti tagli alla spesa pubblica che si resero necessari a partire dalla crisi del 1929, per tentare di rimettere in ordine i conti e rafforzare il Marco, il quale stava subendo una spirale di svalutazione⁴⁵⁴. Perciò, a partire dall'inizio della Grande depressione la durata dell'assicurazione contro la disoccupazione e i finanziamenti del sistema di collocamento vennero costantemente diminuiti, depotenziando il valore di questo genere di misure sociali. Basti pensare che nel 1927 la durata massima dell'assicurazione era di 26

⁴⁴⁸ WUNDERLICH F., *op cit.* 284.

⁴⁴⁹ Per esempio, *The Historische Lexikon Bayerns*, una biblioteca on line riguardante la storia Bavarese riporta che nel 1927 solo in Baviera vennero creati circa 450 mila posti di lavoro tramite gli uffici di collocamento. Quindi il sistema funzionava bene in Baviera, ma WUNDERLICH F. solo un anno dopo parlava di forti disparità tra i singoli Stati federati tedeschi.

⁴⁵⁰ Infatti, fu sotto il cancelliere Otto Von Bismark che vennero introdotte le prime forme di assicurazione contro gli infortuni, la malattia e la vecchiaia.

⁴⁵² WUNDERLICH F., *The German Unemployment Insurance Act of 1927*, in *The Quarterly J. of Economics*, 1928, Vol. 42, n. 2, p. 278.

⁴⁵³ WUNDERLICH F. *op cit.* p. 279.

⁴⁵⁴ BRUNNER C., *Arbeitslosigkeit im NS-Staat Das Beispiel München*, 1997, Herbolzheim, p. 33-34.

settimane (più di sei mesi), ma la durata scese fino a 6 settimane con i tagli al budget federale⁴⁵⁵. Inoltre, il forte aumento della disoccupazione mise in ginocchio anche il sistema di collocamento, oberato di richieste e defianziato in un momento davvero buio per il paese teutonico.

Ben presto l'iperinflazione, che distrusse i risparmi della classe media e diminuì radicalmente il potere d'acquisto dei più poveri, unita all'assenza di misure di sicurezza sociale efficaci, portò ad una grande crescita nei consensi del Partito Nazionalsocialista, che nelle elezioni parlamentari del 1930, 1932 e 1933 ottenne risultati elettorali via via più importanti. Una settimana dopo le elezioni del 5 marzo 1933, in cui i nazisti presero il 43% dei voti e che portarono Hitler a diventare Cancelliere, ci fu l'incendio del *Reichstag*, di cui vennero accusati i comunisti. Questo portò all'emanazione del *Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat* (Decreto del Presidente del Reich per la protezione del Popolo e dello Stato), conosciuto come "decreto dell'incendio del *Reichstag*", il quale permise di sospendere gli artt. 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153 della Costituzione della Repubblica di Weimar, consentendo quindi la limitazione della "libertà personale, del diritto di libera espressione delle opinioni, inclusa la libertà di stampa, del diritto di riunione e di associazione, delle violazioni della privacy della posta, dei telegrammi e delle telefonate, gli ordini di perquisizione delle abitazioni e delle confische, come pure le restrizioni alla proprietà, sono consentite oltre i limiti di legge⁴⁵⁶." Tutto questo era consentito dall'art. 48 della Costituzione della Repubblica, il quale prevedeva la sospensione degli articoli sopracitati in caso di grave turbamento dell'ordine e della sicurezza pubblica. I poteri dittatoriali in realtà erano attribuiti al Presidente del Reich e non al Cancelliere; tuttavia, il Presidente Hindenburg aveva 85 anni, soffriva probabilmente di problemi cardiovascolari e declino cognitivo⁴⁵⁷, e subì le pressioni degli industriali e dei militari pro-nazisti per lasciare questo genere di poteri a Hitler (che aveva perso le elezioni per la presidenza un anno prima)⁴⁵⁸. Successivamente il Decreto dei Pieni Poteri (*Ermächtigungsgesetz*) attribuì al governo

⁴⁵⁵ WUNDERLICH F. *op cit.* p. 295-296.

⁴⁵⁶ Art. 1 *Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat*.

⁴⁵⁷ Come si deduce dalle ricostruzioni di vari storici, come (KERSHAW I., *Hitler: 1889-1936 Hubris*, New York, 1998.) e (SHIRER W.L., *The Rise and Fall of the Third Reich*, New York, 1960).

⁴⁵⁸ COLONNELLA E., *La Legittimazione del Terzo Reich. Analisi Problematica della Costituzione di Weimar tra Art. 48 e Riforme Costituzionali*, in *Sapienza Legal Papers*, 2003, Vol. 10, n. 147, p. 82 e ss.

tutto il potere legislativo, completando la trasformazione della Repubblica in uno Stato dittatoriale.

L'attenzione del Partito Nazionalsocialista ai servizi per l'impiego è stata scarsa fino alla capitolazione della Germania nel 1945 e i centri di collocamento vennero massicciamente defianziati in favore della costruzione di opere infrastrutturali. L'Ufficio del Reich per i Servizi per l'Impiego e l'Assicurazione contro la Disoccupazione venne soppresso e le sue funzioni accorpate al Ministero del Lavoro. In questo modo il governo avrebbe evitato di dipendere dagli organi cogestiti da sindacati e amministratori locali che avevano caratterizzato l'ufficio creato nel 1927. La scarsa attenzione al collocamento è dovuta al fatto che le politiche naziste miravano a produrre una diminuzione della disoccupazione per mezzo di politiche diverse da quelle dei governi del passato.

Venne promosso il ritiro delle donne dal lavoro, per occuparsi, invece, della casa e della famiglia, e lasciare il posto di lavoro agli uomini. Questo obiettivo non venne conseguito soltanto con la propaganda, ma anche tramite vere e proprie leggi volte a disincentivare il lavoro femminile. Per esempio, la Legge sui Prestiti Matrimoniali (*Gesetz über die Ehestandsdarlehen*) introdusse un prestito di mille *Reichsmark* erogato dallo Stato alle coppie sposate. Il prestito, tuttavia, poteva essere erogato soltanto se la moglie avesse lasciato il lavoro. Inoltre, il prestito poteva essere condonato di un quarto per ogni nuovo figlio della coppia⁴⁵⁹. Una norma simile rifletteva l'ideologia del Partito Nazionalsocialista, legata all'idea di mantenere le donne a casa al fine di favorire la natalità.

Gli Uffici del Lavoro locali non vennero chiusi, ma reindirizzati a nuovi obiettivi, quali trovare forza lavoro per l'industria bellica e la costruzione di infrastrutture pubbliche. Infatti, l'aumento della spesa militare permise l'occupazione di molti disoccupati proprio nell'industria delle armi. Altra misura che contribuì alla diminuzione della disoccupazione fu il massiccio arruolamento di giovani nell'esercito, con la reintroduzione della coscrizione obbligatoria tramite la Legge per la Costruzione delle Forze Armate (*Gesetz für den Aufbau der Wehrmacht*) nel 1935. In sintesi, la scarsa attenzione del nazismo alle politiche del lavoro era dovuta alle politiche di riduzione della

⁴⁵⁹ WOLFFSOHN M., *Arbeitsbeschaffung und Rüstung im nationalsozialistische Deutschland 1933*, in *Militärgeschichtliche Zeitschrift (MGZ)*, 1977, n. 2, p. 10 e ss.

forza lavoro femminile, alle politiche di arruolamento e a quelle di assunzione nell'industria bellica⁴⁶⁰.

Il fatto che la Germania Nazista sia riuscita a finanziare gli enormi sforzi di riarmo e prestiti alle famiglie sopracitati è dovuto ad un grande aumento del debito pubblico. Quest'ultimo passò da 10 miliardi di marchi nel 1933 al doppio nel 1939, ma altri 10 miliardi di debito prodotti in quei sei anni vennero esclusi dal bilancio pubblico ufficiale tramite le cosiddette obbligazioni MeFo (*Metallurgische Forschungsgesellschaft*), che venivano emesse dalla Banca Centrale senza venire contabilizzate nei documenti pubblici. L'utilizzo dei MeFo, circondati da un'aura di segretezza, fu uno dei metodi utilizzati per aggirare il divieto di finanziare il riarmo imposto dal Trattato di Versailles del 1919⁴⁶¹. Questo massiccio ricorso al debito fu possibile sia a causa del velo di segretezza con cui venivano fatte circolare le obbligazioni MeFo, sia per l'irripetibile fiducia degli investitori tedeschi nel fatto che le politiche di espansione territoriale naziste avrebbero permesso di sostenere il debito in un momento successivo. Le requisizioni effettuate nei territori conquistati e il lavoro forzato imposto a persone di etnia diversa da quella tedesca, specie ebrei e slavi, furono tra gli elementi che consentirono la sostenibilità del debito di quel periodo⁴⁶².

Visto che il nazismo diede poca importanza al servizio per l'impiego e smantellò l'Ufficio del Reich per il Collocamento e l'Assicurazione contro la Disoccupazione, dopo la sconfitta della Germania nella Seconda guerra mondiale ci si ritrovò a dover riorganizzare nuovamente il sistema.

1.2 Il servizio di collocamento dalla fine della guerra alla riunificazione

Dopo la capitolazione della Germania tutti gli Uffici del Lavoro locali vennero amministrati dalla Commissione di Controllo Alleata, la quale era un organismo delle Nazioni Unite con sede a Berlino, che era controllato direttamente da America, Gran Bretagna, Unione Sovietica e Francia. Questa organizzazione sovrintese alla smilitarizzazione, denazificazione e riorganizzazione amministrativa tedesca fino al

⁴⁶⁰ BRUNNER C., *Arbeitslosigkeit im NS-Staat Das Beispiel München*, 1997, Herbolzheim, p. 131.

⁴⁶¹ SITO IL SOLE 24ORE: <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2021/06/06/mefo-obbligazioni-reich/>

⁴⁶² ABT P., *The Nazi Fiscal Cliff: Unsustainable Financial Practices before World War II*, in *The Gettysburg Historical J.*, 2017, Vol. 5 art. 16, p. 2 e ss.

1948. L'Ordine della Commissione di Controllo n. 3 del 17 gennaio 1946 rese obbligatorio registrarsi presso gli Uffici di collocamento per tutti gli uomini tra i 15 ed i 50 anni e per tutte le donne tra i 14 e i 65 anni. Venne imposto un regime di "condizionalità" che subordinò il diritto di ricevere viveri dagli alleati all'iscrizione. Infatti, in un primo momento gli uffici del servizio per l'impiego vennero utilizzati non tanto per creare occupazione ma per distribuire viveri, anche perché Berlino e le altre città più grandi erano devastate e l'economia sarebbe rimasta in ginocchio per alcuni anni. La situazione tragica era riflessa anche dal fatto che molti uffici fossero completamente distrutti o danneggiati, parte degli impiegati erano morti, prigionieri o dispersi; in più, nella primissima fase post-bellica, chi lavorava per il servizio non lo faceva in efficienza a causa delle condizioni psicologiche e di malnutrizione⁴⁶³.

Presto però i governi dei *Länder*, istituiti dagli alleati per facilitare l'amministrazione del paese, ricostruirono gli uffici per il coordinamento del collocamento. Il 17 maggio 1946 venne emanata la Direttiva n.29 della Commissione alleata che ripristinò il sistema di "autogestione", ovvero quel modello per cui gli uffici dei *Länder* erano amministrati da un consiglio che coinvolgeva i principali sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro. Questo sia per mantenere la continuità con le norme prenaziste, sia per assicurare una gestione "più democratica possibile" degli uffici tedeschi. Soltanto poco tempo dopo, nel luglio del 1946, venne creato l'Ufficio Centrale del lavoro (*Zentralamt für Arbeit*), la prima organizzazione centralizzata per la gestione delle politiche del lavoro al di sopra dei *Länder* nella Germania denazificata. Tuttavia, questo ufficio aveva autorità solo nella zona di controllo britannica. Soltanto nel 1948 venne creato un organismo che si occupasse di tutta la Germania, ovvero il Consiglio per l'Amministrazione del Lavoro dell'Area Economica Unificata⁴⁶⁴.

Con la soppressione della Commissione alleata e l'allentamento della supervisione delle potenze vincitrici sulla Germania i sindacati chiesero di riappropriarsi del collocamento, escludendo lo Stato dalla gestione degli organi centrali e locali dei servizi dell'impiego. La tendenza di queste organizzazioni a volersi riappropriare di tutte le funzioni delle politiche occupazionali fu tipica di quel periodo in tutta Europa. Anche in Italia Giuseppe di Vittorio chiese, a partire dal 1945, che non si strutturasse un sistema di monopolio

⁴⁶³ MEIER D.G., *Anfänge und Brüche der Arbeitsverwaltung bis 1952*, Brühl, 2004, p. 144 e ss.

⁴⁶⁴ *Ivi* MEIER D.G.

pubblico del collocamento, ridando spazio alle Camere del lavoro, che prima del fascismo svolgevano quel tipo di servizio nei confronti dei lavoratori⁴⁶⁵. Come descritto nel primo capitolo di questo lavoro, tuttavia, la Legge Fanfani (264/1949) andò nella direzione opposta rispetto ai desiderata della CGIL.

Nel 1950 i sindacati tedeschi svolsero alcuni colloqui che portarono alla Risoluzione di Hattenheim, la quale, come gli accordi *Stinnes-Leigen* nel 1918, aveva l'obiettivo di orientare la politica del lavoro tedesca per gli anni successivi. I sindacati chiesero, tramite la risoluzione, che il sistema di governo dei servizi del 1927, con una cooperazione tra Stato, sindacati e *Länder*, venisse smantellato a favore di consigli di gestione che includessero solo ed esclusivamente i sindacati. In più, si chiedeva che i dirigenti dei singoli Uffici di collocamento fossero eletti e non assunti per concorso, permettendo quindi una facile presa del controllo da parte dei sindacati⁴⁶⁶.

Il governo federale non accolse le proposte sindacali nella maniera in cui vennero presentate. Tuttavia, la necessità di legittimazione delle nuove istituzioni democratiche portò alla volontà di negoziare con i sindacati, così da garantirgli un coinvolgimento molto forte e non inimicarsi questa parte importante della società civile.

La Legge sulla Creazione di un'Istituzione Federale per il Collocamento e l'Assicurazione contro la Disoccupazione del 1952 (*Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*) istituì l'Ufficio Federale per il Collocamento e l'Assicurazione per la Disoccupazione (*Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*), il quale era governato secondo il principio della cogestione con i membri del sindacato, dello Stato e dei *Länder*. Tale legge prevedeva, come concessione ai sindacati, che i singoli Uffici di collocamento sarebbero stati amministrati sia da funzionari pubblici che da sindacalisti; perciò, la cogestione si allargò a tutti gli effetti anche al livello locale. In quanto alle competenze la neonata agenzia federale ereditò le funzioni dell'Ufficio del Reich per i Servizi per l'Impiego e l'Assicurazione contro la Disoccupazione, ovvero: l'orientamento, il collocamento, la formazione e l'erogazione dell'assicurazione contro la disoccupazione⁴⁶⁷. Venne quindi

⁴⁶⁵ Si veda per approfondire il sottoparagrafo 1.1 del primo capitolo di questa tesi.

⁴⁶⁶ KITTNER M., KLENGE E., *Die Entstehung des Kündigungsschutzgesetzes*, Francoforte, 2022, p. 172.

⁴⁶⁷ TRAMPUSCH C., *Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001*, in Max Planck Inst. for the Study of Societies working papers, 2002, n. 02/5, p. 9 e ss.

confermato il monopolio pubblico del collocamento, ma in una forma meno rigida rispetto a quella italiana, poiché la Germania coinvolse appunto i sindacati nella gestione dello stesso. Inoltre, si prevede un'eccezione alla regola dell'esclusione di soggetti privati, quando questi ultimi rispettassero il principio della "gratuità del collocamento". Perciò le organizzazioni datoriali e dei lavoratori, assieme alle organizzazioni di beneficenza, potevano comunque offrire prestazioni in favore dei disoccupati, purché non chiedessero in cambio un corrispettivo. Questa caratteristica di "attenuazione" del sistema di monopolio venne adottata in continuità con le norme della Repubblica di Weimar, in quanto anche la Legge sui Servizi per l'Impiego e l'Assicurazione contro la Disoccupazione del 1927 (*Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*) prevedeva questa eccezione. L'adozione anche in Germania del monopolio del collocamento era dovuta al fatto che nel dopoguerra si temeva, in tutta Europa, che le agenzie private per il lavoro potessero speculare sul lavoratore. Il pubblico era considerato più affidabile e meno coinvolto in interessi economici. Questa visione venne rafforzata dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, la quale, con la Convenzione n. 88 del 1948, vincolava gli Stati aderenti a dar vita a servizi di collocamento ben funzionanti, efficienti e gratuiti. Invece, la Convenzione n. 96 del 1949 suggeriva, come modello ideale, quello in cui vi fosse un forte intervento statale di natura vincolistica e dove fosse vietato l'intervento dei privati⁴⁶⁸. L'agenzia dell'ONU tornò sui suoi passi a partire dagli anni Ottanta, assumendo la posizione opposta rispetto a quella del dopoguerra. Questa evoluzione culminò con la Convenzione O.I.L. 181/97, descritta più approfonditamente nel sottoparagrafo 1.2 del primo capitolo.

Con la Legge sulla Promozione del Lavoro (*Arbeitsförderungsgesetz*) del primo luglio 1969 il nome dell'Ufficio Federale per il Collocamento e l'Assicurazione di Disoccupazione cambiò in Ufficio Federale del Lavoro (*Bundesanstalt für Arbeit*). Analizzando la norma del 1969 possiamo notare che il sistema tedesco era molto distante, a quell'epoca, dal modello della chiamata numerica. Per ogni azienda che si rivolgesse all'Ufficio del Lavoro locale veniva redatto un documento che ne descriveva le caratteristiche e i bisogni d'impresa e lo stesso veniva fatto per i lavoratori disoccupati a seguito di un colloquio presso gli uffici in modo da favorire il *matching* tra domanda e

⁴⁶⁸ ICHINO P., *Il contratto di lavoro VOL. 1: Principi generali, autonomia individuale e collettiva, qualificazione, decentramento, differenziazione dei trattamenti*, Milano, 2000, p. 30 e ss.

offerta. Dopodiché l'operatore decideva, sulla base delle schede sopradescritte, quale fosse il lavoratore più adatto ad una data azienda. Perciò, la libertà degli impiegati del servizio per l'impiego tedesco nel decidere dove collocare i disoccupati era molto maggiore di quella degli omologhi italiani. Il criterio dello "stato di bisogno", che assumeva nel nostro paese delle caratteristiche di vero e proprio vincolo, nella Repubblica Federale Tedesca veniva utilizzato soltanto se per una stessa azienda fossero candidati due lavoratori caratterizzati da parità di competenze; soltanto in quel caso si sceglieva sulla base della situazione di disagio dei soggetti invece che sulla base della discrezionalità attribuita agli operatori. Tuttavia, una volta fatta la proposta di un lavoro congruo al lavoratore, egli doveva accettare a pena di perdere l'indennità di disoccupazione⁴⁶⁹.

Un cambiamento importante, promosso dalla riforma del 1969, fu il ribilanciamento dei fondi utilizzati dall'Ufficio Federale del Lavoro per le politiche passive del lavoro e quelle attive. Infatti, si iniziò a spendere di più per le politiche attive e meno per le misure di sostegno, rendendosi conto che in un mercato che richiede sempre più lavoratori qualificati la formazione è l'elemento chiave per favorire l'occupazione. Tutto questo fu sufficiente a rilanciare l'agenzia per il lavoro federale per un periodo di un lustro, poi la crisi degli anni Settanta peggiorò a tal punto da inficiare la capacità di reazione degli Uffici di collocamento.

Dagli anni Ottanta fino alla cosiddetta riforma Hartz le prestazioni dei servizi per l'impiego tedesco furono basse e le istituzioni che se ne occupavano divennero piuttosto impopolari⁴⁷⁰. Le ragioni dell'inefficienza del servizio per l'impiego erano individuate soprattutto nella lenta risposta ai cambiamenti e nell'eccessiva burocratizzazione del sistema, dovuta anche al modello della cogestione degli uffici, che non permetteva di prendere decisioni se non trovando accordi tra i sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro, i quali, spesso, avevano posizioni contrapposte. In più all'epoca il modello tedesco era uno dei più rigidi nella tutela del lavoratore, e questo diminuiva la flessibilità in entrata e in uscita, irrigidendo il mercato del lavoro. Infine, il modello veniva giudicato come

⁴⁶⁹ SARTORI A., *op. cit.*, p. 227.

⁴⁷⁰ ANSELL C., C PARSONS C., DARDEN K., *Dual Networks in European Regional Development Policy*, in *J. of Common Market Studies*, 1997, Vol. 35, n. 3, p. 353 e ss.

troppo concentrato sulle politiche passive e non su quelle attive, nonostante i passi avanti di inizio degli anni Settanta⁴⁷¹.

In ogni caso si iniziò a parlare di riforme organiche negli anni Novanta, ma ciò che spinse la Germania a fare il “grande passo” verso l’ammodernamento dei servizi fu la gravissima crisi attraversata dal paese durante gli anni Novanta, dovuta anche alla riunificazione con la Germania est. Il paese era considerato uno degli Stati europei più in difficoltà, in quanto attraversava una crisi che sembrò molto difficile da risolvere per un decennio (dalla riunificazione all’inizio degli anni 2000).

1.3 Gli anni Novanta e le difficoltà della riunificazione

Nel 1999 la rivista *The Economist* descrisse la Germania come “*the sick man of euro*”⁴⁷², espressione che in Italia venne riportata con la traduzione imprecisa ma efficace di “grande malato d’Europa”⁴⁷³. Il giornale londinese esponeva in questo articolo la situazione dell’economia tedesca dopo la riunificazione. Infatti, fino alla riunificazione la Repubblica Federale di Germania (RFG) era stata una delle economie più dinamiche del mondo, ma la necessità di farsi carico della Repubblica Democratica Tedesca (RDT) fece sprofondare il paese in una grave crisi economica. Nel 1990 il PIL pro capite della Germania Ovest era il doppio di quello della controparte orientale⁴⁷⁴, evidenziando una gravissima disparità tra le due realtà. I trasferimenti di denaro indirizzati alla parte più povera del paese, nella forma di misure di sostegno al reddito, furono di 1.250 miliardi tra il 1991 e il 2003⁴⁷⁵. Peraltro, l’allora Cancelliere della Germania Ovest Helmut Kohl, si impegnò, se la riunificazione si fosse effettivamente realizzata, a stabilire un cambio

⁴⁷¹ BOYSEN-HOGREFE J, GROLL D. *The German Labour Market Miracle*, in National Inst. Economic Review, 2010, Vol. 214, p. 42 e ss.

⁴⁷² REDAZIONE, THE ECONOMIST (a cura di), *The sick man of euro*, in The Economist, 3 Gennaio 1999, p. 7 e ss. Gli articoli di The Economist non sono firmati autore, per una decisione editoriale; perciò, non è possibile inserire il nome di chi lo abbia scritto.

⁴⁷³ Una traduzione più precisa sarebbe “il malato dell’euro”. The Economist faceva riferimento in questo modo all’esigenza, per i paesi europei, di raggiungere determinati parametri macroeconomici al fine di entrare nella moneta unica. Probabilmente il giornale inglese si ispirò proprio alla dicitura poi utilizzata dai giornalisti italiani (grande malato d’Europa), utilizzata per la prima volta dallo Zar Nicola I di Russia per descrivere l’Impero Ottomano (in grave crisi) nella seconda metà del XIX secolo.

⁴⁷⁴ JANSEN H., *Transfers to Germany’s eastern Lander: a necessary price for convergence or a permanent drag?*, 2004, in EC FIN country focus, Vol.1, fascicolo n. 16, p. 1.

⁴⁷⁵ JANSEN, *op cit.*, p. 2.

alla pari tra il *Deutsche Mark*, la moneta della RFG, e l'*Ostmark*, la valuta orientale. Questa promessa venne fatta in occasione delle prime elezioni parlamentari libere della Germania Est, in cui si fronteggiarono partiti favorevoli alla creazione di un unico Stato, come il partito di Kohl (l'Unione democratico cristiana-CDU) e partiti favorevoli ad un approccio più graduale e prudente, con la creazione di una "comunità contrattuale" invece che un vero e proprio Stato. Quest'ultima opzione, sostenuta dal Partito Socialdemocratico tedesco (SPD), avrebbe visto una forte collaborazione tra le due Germanie, mantenendo per il momento la sovranità dei due Stati e giungendo alla riunificazione soltanto più tardi. Insomma, l'idea di mantenere la parità del cambio tra le valute sarebbe servita a permettere la vittoria della CDU e del fronte per la riunificazione, promettendo ai tedeschi dell'Est stipendi e pensioni immediatamente convertite in una moneta molto forte⁴⁷⁶. A seguito della riunificazione il tasso di cambio paritario portò sì ad un aumento dei salari ma anche ad un poderoso aumento del costo del lavoro e dei beni di consumo, senza che questo corrispondesse ad un effettivo aumento della produttività nella parte orientale del paese, distorcendo fortemente il mercato del lavoro e provocando disoccupazione e migrazione verso ovest⁴⁷⁷. Le imprese dell'est erano scarsamente produttive e per questo non erano pronte a retribuire i dipendenti con salari uguali a quelli del 1990 in termini numerici ma in *Deutsche Mark* invece che in *Ostmark*. Le ragioni della scarsa produttività vanno ricercate nell'impianto, anche giuridico, dell'economia della Germania Est. L'economia pianificata della RDT era sostenuta da un diritto del lavoro di stampo socialista, per cui il lavoro non era solo un diritto ma anche un dovere e un obbligo, come previsto dalla Costituzione e dalle norme di legge. L'art. 24 della Legge fondamentale dello Stato stabiliva che il "*diritto al lavoro e il dovere di lavorare formano un'unità*⁴⁷⁸", tutto ciò nell'ambito di un'economia fortemente dirigista basata su piani quinquennali e fondata sulla "*proprietà socialista dei mezzi di produzione*⁴⁷⁹", sulla "*pianificazione e gestione socialista del processo sociale di*

⁴⁷⁶ HARPER J. L., *la guerra fredda, storia di un mondo in bilico*, Oxford, 2001, p. 276.

⁴⁷⁷ DUSTMANN C., FITZENBERGER B., SCHONBERG U., ZPITZ-OENER A., *From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy*, in J. of Economic Perspectives, 2014, Vol. 28, n.1, p. 170 ess.

⁴⁷⁸ Art. 24 co. 2 Costituzione del 1968 (DDR)

⁴⁷⁹ Art. 24 co. 3 Costituzione del 1968 (DDR)

*produzione*⁴⁸⁰”, e impostata sull’idea che il modello socialista avrebbe portato a una “*crescita costante e pianificata delle forze produttive socialiste e della produttività del lavoro*⁴⁸¹”. L’art. 249 del Codice penale della Germania Est, rubricato “pericolo all’ordine pubblico attraverso comportamenti antisociali” (*Gefährdung der öffentlichen Ordnung durch asoziales Verhalten*), stabiliva, in sostanza, che non lavorare fosse un reato. La norma prevedeva che le persone capaci di lavorare fossero punibili alla reclusione con rieducazione al lavoro per due anni qualora non lo facessero⁴⁸². Se il reato di “comportamenti antisociali” fosse stato commesso una seconda volta la reclusione sarebbe durata per cinque anni⁴⁸³. Perciò da una parte lo Stato puniva penalmente chi non lavorava, dall’altra doveva garantire la piena occupazione, sia per rimanere coerente con la Costituzione e le idee socialiste, sia per garantire la propria legittimità di fronte all’opinione pubblica⁴⁸⁴. Il fatto di dover garantire la piena occupazione inibì l’automazione e l’innovazione tecnologica della RDT, la quale non sostituiva i lavoratori con macchinari per l’industria, e perciò mantenne lo stesso modello di produzione dell’industria manifatturiera dal 1945 al 1990.

Nella RDT, non essendovi ufficialmente disoccupazione, non esisteva un’istituzione simile a quella dell’Ufficio Federale del Lavoro, ma esistevano degli Uffici del Lavoro locali alle dipendenze del Ministero. Tuttavia, questi non si occupavano dei disoccupati (i quali sulla carta non esistevano), bensì dell’assegnazione del lavoro ad ogni cittadino indipendentemente dallo status di disoccupazione. Infatti, il Codice del Lavoro della Repubblica Democratica Tedesca (*Arbeitsgesetzbuch*), prevedeva che il lavoro venisse garantito tramite gli Uffici del lavoro o tramite la modalità di assegnazione scolastica, per cui terminati gli studi si veniva direttamente assegnati ad un posto di lavoro (in genere in una azienda pubblica). Nel 1990, dopo il primo rinnovo caratterizzato da elezioni libere del Parlamento monocamerale della Germania Est (*Volkskammer*), il Cancelliere di transizione Hans Modrow creò l’Amministrazione Centrale del Lavoro della DDR (*ZentrAV*), allo scopo di avere anche nella RDT una agenzia centrale che si occupasse dei servizi per l’impiego e che potesse confluire nell’Ufficio Federale del Lavoro una volta

⁴⁸⁰ Art. 24 co. 3 Costituzione del 1968 (DDR)

⁴⁸¹ Art. 24 co. 3 Costituzione del 1968 (DDR)

⁴⁸² Art. 249 co. 1 Codice penale della DDR.

⁴⁸³ Art. 249 co. 3 Codice penale della DDR.

⁴⁸⁴ HUBNER P., *Arbeit, Arbeiter und Technik in der DDR 1971 bis 1989*, Bohn, 2014.

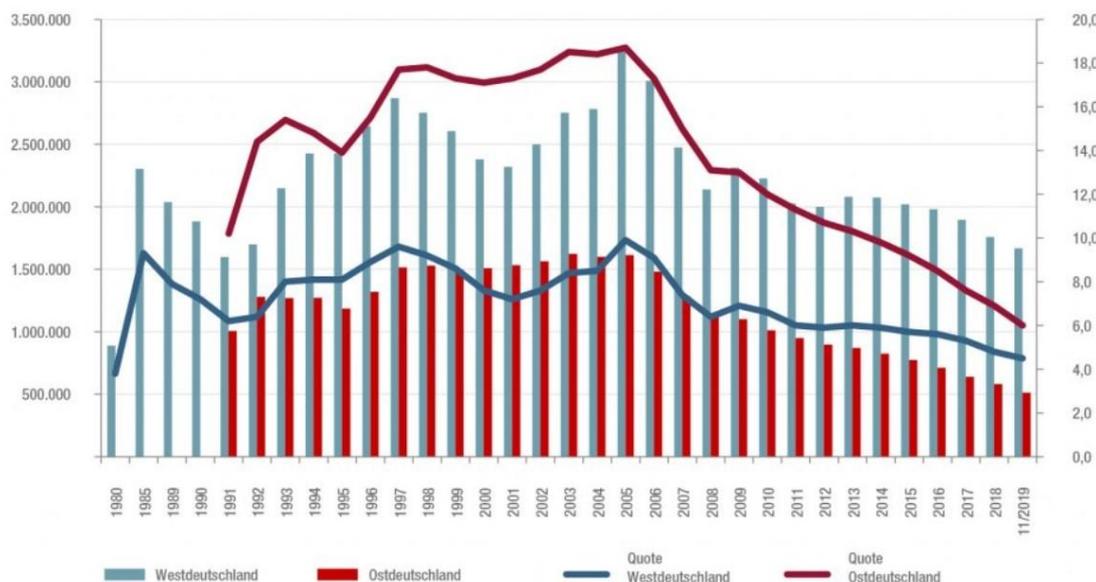
avvenuta l'unificazione⁴⁸⁵. Una volta istituita un'unica Germania, rendendosi conto delle difficoltà del servizio per l'impiego nel 1994, il governo Kohl riformò la Legge sulla Promozione del Lavoro (*Arbeitsförderungsgesetz*) del 1969, abolendo il monopolio pubblico del collocamento. In questo modo si sperava di ridare dinamismo al mercato del lavoro. Tuttavia, la discussione sulla riforma dell'*Arbeitsförderungsgesetz* non si fermò nel 1994, e, infine, portò alla sua abolizione e alla sostituzione con una nuova norma, ovvero il Terzo libro del codice sociale (SGB III) del 1998. Quest'ultimo disciplina le politiche attive del lavoro, la governance dei servizi e la formazione professionale. SGB sta per *Sozialgesetzbuch* (Codice per la sicurezza sociale), mentre la numerazione indica il fatto che si tratti del terzo libro del codice, essendo lo SGB composto da tredici libri entrati in vigore separatamente tra il 1976 e il 2024, i quali si occupano tutti della sicurezza e dei diritti sociali⁴⁸⁶. Tuttavia, lo SGB III fu ampiamente modificato con le riforme *Hartz* tra il 2002 e il 2006. Quest'ultima riforma ha contribuito al forte calo della disoccupazione avvenuto in Germania dal 2006 in poi. Rappresenta un pacchetto di quattro leggi, che hanno reso più flessibile il mercato del lavoro e, soprattutto, riformato la governance dei servizi per l'impiego. Come vedremo questo cambiamento non è stato accolto da tutti positivamente, perché, al di là dell'efficacia in sé per sé, ha reso il mercato del lavoro tedesco uno dei più orientati alla flexicurity d'Europa. Nel farlo ha sì rafforzato le politiche attive, specie quelle orientate alla formazione, ma ha anche reso possibile assumere tramite contratti atipici mal pagati e caratterizzati dalla precarietà. Stiamo parlando dei Minijobs, che descriveremo al meglio nel sottoparagrafo sulla riforma *Hartz* II. Per ora basti sapere che si tratta di contratti della durata minima di 3 mesi, in cui il lavoratore è retribuito con 520 euro (al massimo), e che non danno diritto al pagamento dei contributi pensionistici e assicurativi. Contestualmente le riforme hanno introdotto nuove misure di sostegno al reddito, come l'*Arbeitslosengeld II*, che per la prima volta hanno consentito il pagamento di un sussidio ai disoccupati che non dipendesse dal versamento di contributi assicurativi all'Ufficio Federale per il Lavoro, ma che fosse un diritto indipendente da tali contributi. Inoltre, molti studi di carattere economico hanno

⁴⁸⁵ SITO BUNDESSTIFTUNG AUFARBEITUNG: <https://deutsche-einheit-1990.de/ministerien/ministerium-fuer-arbeit-und-soziales/die-zentrale-arbeitsverwaltung-zentrav/>

⁴⁸⁶ REDAZIONE DELLA C. EDITRICE WALHALLA (a cura di), *Das gesamte Sozialgesetzbuch SGB I bis SGB XIV*, Ratisbona, 2024, p. 12 e ss.

dimostrato che l'insieme di queste riforme ha effettivamente contribuito a far crescere di molto l'occupazione⁴⁸⁷.

1.1 Numero di disoccupati nella ex RDT e nell'Ovest fino al 2019.



488

2. Le riforme Hartz

2.1 Le ragioni alla base delle riforme Hartz.

Ci sono state varie ragioni per cui la Germania optò per un cambiamento radicale come quello apportato dalle riforme Hartz. In primis, ovviamente, la gravissima situazione di

⁴⁸⁷ Si veda a questo proposito: SPOHR F., *Germany's Labour Market Policies How the Sick Man of Europe Performed a Second Economic Miracle*, Oxford, 2020, 283 ss. - CARTD D., KLUVE J., WEBER A., *Active labour market policy evaluations: a meta-analysis*, in *The Economic J.*, 2010, n. 120, p. 55 e ss. - BIRD N., *Evidence from global practices of active labour market policies for young people's transition to work*, in *Int. Policy Centre for Inclusive Growth*, 2020, n. 71, p. 2 e ss. - MARTIN P.J., *Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness*, in *IZA J. of Labor Policy*, 2015, n. 4, p. 10 e ss. - HOCHMUTH B., KOHLBRECHER B., MERKL C., GARTNER H., *Hartz IV and the Decline of German Unemployment: A Macroeconomic Evaluation*, in *IZA Inst. of Labor Economics*, 2019, n. 12260, p. 47 e ss.

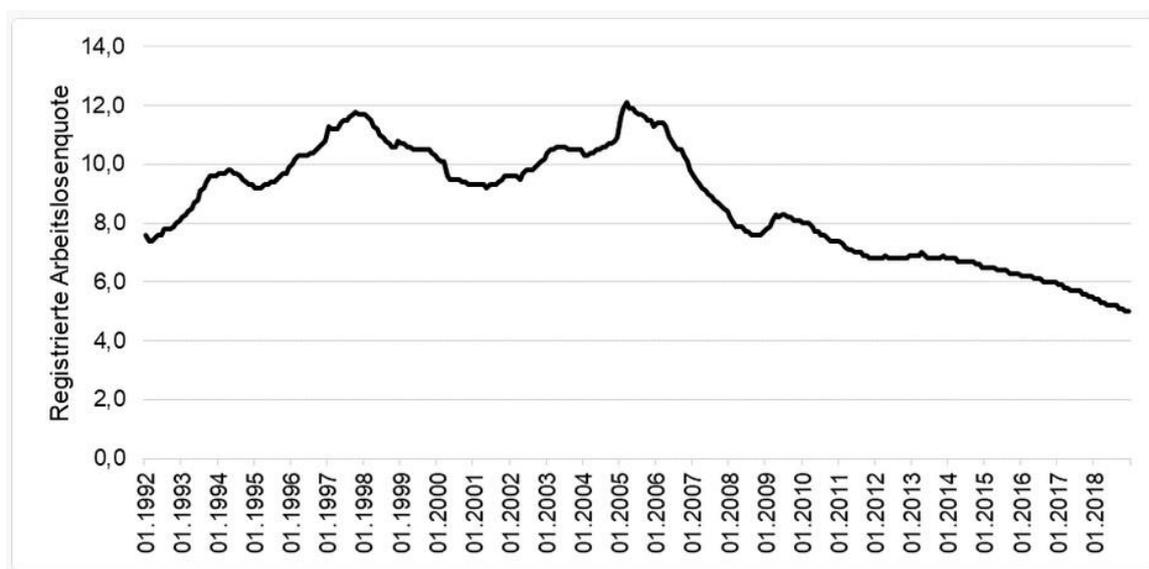
⁴⁸⁸ Sito web di agenzia federale per l'educazione civica (*Bundeszentrale für politische Bildung*), al link: <https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47242/der-lange-weg-zur-einheit-die-entwicklung-der-arbeitslosigkeit-in-ost-und-westdeutschland/>

disoccupazione di cui abbiamo parlato: ormai era chiaro che la questione andasse affrontata tramite una serie di cambiamenti di sistema che ridessero dinamismo al mercato del lavoro. La seconda è stata probabilmente il cambio di governo; dopo che Helmut Kohl della CDU (Unione Democratico Cristiana) era stato Cancelliere dal 1982 al 1998 l'esecutivo passò nelle mani di Gerhard Fritz Kurt Schröder della SPD (Partito Socialdemocratico), che rimase al potere fino al 2005, quando Angela Merkel divenne Cancelliera. Un cambiamento nella maggioranza permise, infatti, di muoversi in un percorso di discontinuità rispetto alle politiche precedenti, non dovendo dimostrare coerenza rispetto al passato. Il terzo motivo, quello probabilmente più importante, è stato il cd. Scandalo del sistema di collocamento (*Vermittlungsskandal*). Lo scandalo ha le sue radici nel 1998, quando Erwin Bixler, dirigente presso l'Ufficio del lavoro del Land Renania-Palatinato-Saarland, segnalò una manipolazione delle statistiche dell'Ufficio del Lavoro del suo Stato e dell'Ufficio Federale del Lavoro, che continuava fin dagli anni Ottanta. Bixler fece emergere il fatto che gli Uffici del lavoro avevano 85.000 impiegati amministrativi a fronte di 15.000 collocatori, un numero considerato sproporzionato e giustificato soltanto da un gigantesco eccesso di burocrazia. Nei successivi quattro anni la questione passò sottotraccia, senza essere ripresa con insistenza dai principali giornali. Tuttavia, la Corte dei conti federale notificò una contestazione formale all'Ufficio Federale nel 2002 e questo evento fece scoppiare il vero scandalo⁴⁸⁹.

A quel punto l'allora Ministro del lavoro Peter Hartz, ex direttore del personale presso Volkswagen, creò la Commissione per i Servizi Moderni per il Mercato del Lavoro (*Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*), anche detta Commissione Hartz, composta da politici, sindacalisti e manager di grosse multinazionali, con l'obiettivo di elaborare nuove norme sulla disciplina del mercato del lavoro e del servizio per l'impiego. Le leggi elaborate dalla commissione e successivamente passate in parlamento sono ricordate in genere come Hartz I, Hartz II, Hartz III e Hartz IV, anche se il vero nome con cui sono state pubblicate in gazzetta è "Legge per i moderni servizi nel mercato del lavoro" preceduto dalla dicitura "prima", "seconda", "terza" o "quarta". Queste riforme contribuirono a far diminuire drasticamente la disoccupazione in Germania fino a dimezzarsi nel giro di una decina di anni dopo il 2006.

⁴⁸⁹ MAYER F., OESTERDIEKHOF P., *Reform der Arbeitsvermittlung*, in Berliner Forum Wissenschaft und Innovation, n. 1, 2006, Berlino, p. 13.

1.2 Tasso di disoccupazione in Germania dal 1992 al 2018.



490

2.2 Harz I

La Prima Legge per i Servizi Moderni nel Mercato del Lavoro (*Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*) o Hartz I, entrò in vigore nel 2002, e consisteva già in una riforma radicale del diritto del mercato del lavoro. La norma è ricordata per l'inasprimento del meccanismo di condizionalità, il rafforzamento delle politiche di formazione e l'istituzione delle Agenzie di Servizi per il Personale-PSA (*Personal-Service-Agenturen*)⁴⁹¹. L'art. 1 di Hartz I, intitolato "Modifica del Terzo Libro del Codice di Sicurezza Sociale" introdusse una serie di modifiche dello SGB III, rivolte alla velocizzazione e sburocratizzazione dei servizi. Per esempio, tramite l'art. 1 co. 2 di Hartz I venne modificato l'art. 1 par 2 co. 2 dello SGB III, introducendo l'obbligo per il datore di lavoro, in sede di licenziamento, di informare il lavoratore del suo dovere di notificare immediatamente lo stato di disoccupazione agli Uffici di collocamento e di fornire, prima

⁴⁹⁰ INSTITUTE OF LABOR ECONOMICS: <https://newsroom.iza.org/en/archive/research/what-was-the-effect-of-hartz-iv-on-german-unemployment/>

⁴⁹¹ ADEMA, W., GRAY, D., KHAL, S., *Social assistance in Germany*, in OECD LMSP occasional papers, 2023, n. 58, p. 53.

dell'effettiva cessazione del rapporto, dei periodi di permesso per recarsi agli uffici e partecipare alle misure di riqualificazione offerte dagli Uffici del Lavoro locali.

Con la modifica dell'art. 1 par. 9 co. 2 dello SGB III⁴⁹², si introdusse l'obbligo, per i *Länder*, di istituire degli Osservatori regionali finalizzati a monitorare il mercato del lavoro. Il monitoraggio è definito come *“un sistema di osservazioni ripetute, bilanciamenti, descrizioni delle tendenze e valutazioni dei processi nel mercato del lavoro, inclusi i provvedimenti a sostegno dell'equilibrio del mercato del lavoro”*⁴⁹³. Anche per i lavoratori cambiarono le regole riguardanti gli obblighi di recarsi al centro per l'impiego. All'art. 1 par. 37b dello SGB III venne aggiunto l'obbligo, per coloro che fossero stati licenziati, di effettuare la notifica agli uffici per l'impiego non appena avessero conosciuto la data di cessazione⁴⁹⁴. Il fatto che il licenziamento venga contestato in sede giudiziaria non fa venir meno l'obbligo, mentre per i contratti di lavoro a termine la notifica deve avvenire *“non prima di tre mesi dalla sua cessazione”*⁴⁹⁵. L'obbligo di notifica è importante, ai fini delle politiche attive, perché è un meccanismo di condizionalità. In ragione dell'art. 1 par. 37b il lavoratore poteva vedersi imposta una sospensione delle misure di sostegno al reddito da una a dodici settimane, a seconda della gravità del ritardo. Questa previsione è stata molto criticata, perché è considerata come una delle norme, introdotte sotto il governo Schröder, che pongono meno attenzione agli aspetti solidaristici del diritto del lavoro⁴⁹⁶. D'altra parte, i fautori delle riforme Hartz la difendono poiché questo tipo di norme, così rigide, hanno contribuito a velocizzare l'attività dei servizi per l'impiego al punto da rendere la Germania uno dei pochi paesi con uno stato di disoccupazione cd. “fisiologica” (intorno al 5%) persino nei periodi di crisi mondiale attraversati dopo il 2008⁴⁹⁷. In ogni caso, alla fine, i critici di questo tipo di norma hanno avuto la meglio e la disposizione è stata abrogata nel 2024, e oggi l'art. 1 paragrafi 37 e ss. dello SGB III prevede sanzioni più lievi, come la decurtazione del

⁴⁹² Avvenuta tramite l'art. 1 co. 4 della Legge Hartz I.

⁴⁹³ Art. 1 par. 9 co. 2 dello SGB III, così come modificato dall'art. 1 co. 4 di Hartz I.

⁴⁹⁴ Art. 1 co. 6 Hartz I.

⁴⁹⁵ Art. 1 co. 6 Hartz I.

⁴⁹⁶ PEROCCO F., *La crescita strutturale delle disuguaglianze nell'era neo-liberista*, in Società e Trasformazioni Sociali, 2018, numero dell'11 Ottobre, p. 68.

⁴⁹⁷ DOBISCHAT R., ELIAS A., ROSENDAHL A., *Das Personal in der Weiterbildung*, Wiesbaden, 2018, p. 347.

10% dello stipendio per un mese se non si prendono contatti con il centro per l'impiego quando si diventa disoccupati.

L'art. 1 della Legge Hartz I prosegue evidenziando la fortissima attenzione alla formazione, su cui l'ordinamento tedesco, a partire dal 2003 circa, e quello italiano differiscono radicalmente. Infatti, pur essendo le riforme del lavoro del governo Schröder criticate per essere poco solidaristiche, sulla formazione non si è badato a spese. Nell'ordinamento tedesco con le riforme del governo Schroder vengono pagate ai disoccupati non solo le spese dei corsi in sé e per sé ma anche tutti i costi collaterali sostenuti dal lavoratore stesso. Infatti, il par. 79 della norma identifica come costi sostenuti dallo Stato in favore del lavoratore: i costi del corso e i costi per la valutazione dell'idoneità, i costi di trasporto, i costi per vitto e alloggio fuori sede e addirittura i costi per l'assistenza ai bambini. Dal paragrafo 79 fino al paragrafo 84, invece, è disciplinato nel dettaglio fino a quanto possano essere coperti i costi. Ad esempio, al paragrafo 82 si chiarisce che i costi di vitto e alloggio possono essere coperti per *“un importo giornaliero di 31 euro per l'alloggio, fino a un massimo di 340 euro al mese⁴⁹⁸”* e per un *“importo giornaliero di 18 euro per il vitto, fino a un massimo di 136 euro al mese⁴⁹⁹”*.

Non è un caso che il modello Hartz sia considerato come attuativo di un cambio di paradigma “dall'assistenza al disoccupato alla formazione del disoccupato”. L'idea era insomma quella di inasprire all'estremo i meccanismi di condizionalità, con l'obiettivo di ridurre la spesa per le politiche passive del lavoro (sussidi, misure di sostegno al reddito, assicurazione di disoccupazione) e reinvestire tutto nella formazione continua. Sempre nel solco di una grande attenzione alla formazione nel 2003 si prevede il rafforzamento dell'aggiornamento continuo per i lavoratori che non fossero a rischio immediato di disoccupazione. Nello specifico l'art. 1 co. 6 della Legge Hartz I prevedeva una modifica dell'art. 1 par. 37c dello SGB III, per cui ogni Ufficio del Lavoro locale doveva creare almeno una Agenzia di Servizi per il Personale, la quale si occupasse di stipulare contratti con somministratori di lavoro autorizzati, fornendo poi questi stessi i lavoratori somministrati alle aziende, in cambio di lunghi permessi di lavoro per i dipendenti dell'impresa, finalizzati alla formazione degli stessi. In altre parole, le nuove agenzie si occupano di realizzare uno “scambio” tra dipendenti dell'impresa e lavoratori in

⁴⁹⁸ Art. 1 par. 82 lett. a) L. Hartz.

⁴⁹⁹ Art. 1 par. 82 lett. b) L. Hartz.

somministrazione, con il doppio obiettivo di formare gli uni e permettere di lavorare e arricchire il curriculum agli altri. Questo particolare servizio aveva un tasso di successo superiore del 10% rispetto alla media delle altre politiche attive; tuttavia, nel 2008 l'agenzia Federale per il Lavoro ha terminato le collaborazioni di questo genere con le agenzie per il lavoro e il par. 37c dello SGB III è stato abrogato. Tutto ciò è avvenuto perché la misura era troppo costosa per lo Stato, e quel 10% di efficienza in più equivaleva al tasso di assunzione della somministrazione indipendentemente dalla partecipazione dello Stato tramite le Agenzie di Servizi per il Personale; perciò, l'iniziativa è stata considerata poco conveniente su un piano costi-benefici.

Fino ad ora abbiamo analizzato parti di Hartz I che non sono resiste al tempo, e che per varie ragioni sono state abrogate. Invece, l'art. 1 par. 85 (rubricato "requisiti per le misure di formazione) e par. 86 (rubricato "verifica della qualità") di Hartz I sono norme di grande importanza che sono ancora oggi in vigore. Esse prevedono rigorosi controlli, finalizzati a garantire l'efficienza delle attività di formazione rivolte ai disoccupati. Queste norme hanno permesso di creare un sistema di formazione che garantisce altissime prestazioni e che rappresenta una delle colonne portanti dei servizi per l'impiego tedeschi. Prima di entrare nel dettaglio dobbiamo premettere che la stragrande maggioranza dei corsi di formazione, in Germania come in altri paesi, sono tenuti da privati, retribuiti dal pubblico tramite dei *voucher*. I requisiti del corso di formazione devono essere verificati, prima di ricevere il *voucher* per il pagamento dei servizi, da un "ente accreditato" (*fachkundige Stellen*). Questi ultimi, sono aziende private, che hanno a loro volta ottenuto un'autorizzazione ad operare da parte di un'agenzia federale diversa da quella per il lavoro, denominata per l'appunto "Ente Tedesco per l'Accreditamento" (*Deutschen Akkreditierungsstelle*)⁵⁰⁰. Il lungo paragrafo 85 dell'art. 1 di Hartz I elenca un gran numero di elementi che le *fachkundige Stellen* devono controllare prima di rilasciare il certificato che autorizza un'impresa o un soggetto pubblico a offrire corsi di formazione, che rimandano tutti al principio espresso al co. 1, per cui i corsi devono "lasciare prevedere un successo nella formazione professionale ed essere adeguati alla situazione e all'evoluzione del mercato del lavoro". In ogni caso tra i requisiti più importanti tra quelli obbligatori vi sono: contenuti coerenti con le esigenze del mercato; adeguatezza

⁵⁰⁰ PAGINA WEB AGENZIA FEDERALE DEL LAVORO:
<https://www.arbeitsagentur.de/institutionen/bildungstraeger/akkreditierung-zulassung>

dei metodi e dei materiali ai fini della acquisizione di competenze utili sul mercato; l'offerta di condizioni di partecipazione appropriate; il rilascio di un certificato ai partecipanti che attesti le competenze acquisite; la realizzazione del corso secondo principi di economicità, per cui i costi non possono superare del 25% la media nazionale; l'inclusione, nel corso, di un'esperienza in azienda e l'adeguatezza della misura agli obiettivi formativi.

Una seconda fase di controlli, non più *ex ante* ma *in itinere*, è svolta dallo stesso Ufficio del Lavoro locale. Infatti, ai sensi del paragrafo 86 l'ufficio può verificare la bontà dei controlli già svolti dalle *fachkundige Stellen*; ha la possibilità, quindi, di esercitare il potere di richiedere informazioni e documenti all'ente di formazione e ai partecipanti sull'andamento dell'iniziativa. Inoltre, l'Ufficio per il Lavoro locale è autorizzato a entrare nei terreni, nei locali commerciali e nelle aule dell'ente di formazione durante l'orario lavorativo o di lezione per verificare la bontà della formazione. Una volta svolti i controlli gli operatori degli uffici pubblici di collocamento possono chiedere di rimuovere i difetti dei corsi entro un termine ragionevole che dipende dalla durata dei corsi stessi. Nel caso in cui l'ente formatore non fornisca i documenti, o non corregga i difetti segnalati, gli può essere negato il *voucher* di pagamento con l'annullamento della decisione di finanziamento della misura.

Harz I fu la prima tra le contestate riforme che modificarono nel senso di una maggiore flexicurity il diritto del lavoro. Harz II fu ancora più orientata alla flessibilità, introducendo tipologie atipiche di lavoro criticate, in quanto avrebbero aumentato la precarietà del lavoro. In questo, la legge somiglia al Jobs act, il quale flessibilizzò i contratti a termine, anche se in Germania ci si spinse ben oltre il livello di flexicurity raggiunto in Italia con le riforme del governo Renzi. In ogni caso la seconda riforma Harz è quella che meno ha a che fare con le politiche attive o i servizi per l'impiego tra le quattro norme sul lavoro realizzate dal governo Schröder; perciò, nel prossimo sottoparagrafo ne parleremo solo brevemente.

2.3 Hartz II

La misura per cui è rimasta più celebre (e criticata) la Seconda Legge per i Servizi Moderni nel Mercato del Lavoro (*Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am*

Arbeitsmarkt) è l'introduzione dei cosiddetti Minijobs, a cui nelle norme ci si riferisce anche come "Lavoro Marginale o Attività autonoma marginale" (*Geringfügige Beschäftigung und geringfügige*). Si tratta di un particolare tipo di rapporto di lavoro atipico, caratterizzato dal basso numero di ore, da stipendi bassi, imposte basse e contratti di breve durata. Nell'introdurre questa tipologia di lavoro si desiderava sia ridurre la disoccupazione, abbassando il costo del lavoro per le imprese, sia dare la possibilità a persone a basso reddito di svolgere un secondo lavoro; infatti, molti contratti Minijobs prevedono 15 ore di lavoro. In più, i Minijobs hanno, ad oggi, praticamente azzerato il lavoro in nero, che invece era molto frequente in quegli anni in Germania⁵⁰¹. I principi che regolano i Minijobs sono contenuti all'art. 1 par. 8 dello SGB IV, introdotto proprio dalla riforma Hartz II. La norma in questione stabilisce il meccanismo di calcolo tramite il quale è possibile determinare il massimo salariale per considerare un lavoro marginale (o Minijob) al co. n. 1. Si trattava di 400 euro ai tempi della riforma, mentre oggi il massimo equivale a 520 euro. Nel secondo periodo del co. 2 viene invece stabilito che un Minijob può essere svolto soltanto per 70 giorni all'anno. Inoltre, i mini-jobbers possono chiedere l'esenzione dal pagamento di contributi pensionistici e dai contributi indirizzati all'Agenzia Federale per il Lavoro (questi ultimi necessari per percepire l'assicurazione contro la disoccupazione). Per quanto riguarda il datore di lavoro questo paga di norma una tassa forfettaria del 2% sul salario mensile.

Insomma, i Minijobs rappresentano una forma di lavoro atipica molto conveniente dal punto di vista fiscale per il datore, che effettivamente ha contribuito molto al calo della disoccupazione. Si tratta comunque di una norma criticata per il suo effetto di precarizzazione del lavoro e per gli effetti sul sistema pensionistico, dal momento che molti Mini-jobbers non pagano i contributi⁵⁰². Tuttavia, va considerato che sulle 4 milioni di persone che sono soggette a questa forma di lavoro molti sono studenti, pensionati che desiderano lavorare qualche ora a settimana, oppure casalinghe e casalinghi che desiderano guadagnare qualcosa senza necessariamente iniziare a lavorare stabilmente. Altri invece sfruttano questa possibilità per poter lavorare prima di trovare un impiego

⁵⁰¹ STEINER V., WROHLICH K., *Work Incentives and Labor Supply Effects of the 'Mini-Jobs Reform' in Germany*, in *Empirica*, 2005, n. 32, p. 91 e ss.

⁵⁰² PAGINA IL SOLE 24ORE: <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-09-21/prezzo-minijob-082219.shtml?uuiid=AbFzSCZI>

più stabile⁵⁰³. Altra misura introdotta da Hartz II è stata l'Ich-AG, un'iniziativa di politica attiva che mirava a sovvenzionare l'avvio di un'attività di impresa destinata alle persone in stato di disoccupazione. Questo sussidio era rivolto a tutti i disoccupati che volessero aprire un'impresa, ma venne presto sostituito dal Sussidio per l'Avviamento di un'Attività (*Gründungszuschuss*), che non era più rivolto a tutti i disoccupati ma soltanto ad alcune categorie di essi. Infatti, quest'ultimo è destinato soltanto a persone che possono effettivamente dimostrare di avere un buon piano di impresa e le giuste qualifiche, come previsto dalla par. 93 dello SGB III. Pertanto, l'Ich-AG è stato di ispirazione per altre forme di aiuto ai disoccupati che volessero diventare imprenditori, ma nel 2006 è stato sostituito dal *Gründungszuschuss*, perché la CDU di Angela Merkel voleva ridurre la spesa pubblica per poter realizzare un surplus di bilancio⁵⁰⁴.

Ancora oggi misure come i Minijobs sono estremamente criticate. Tuttavia, nessun partito di grandi dimensioni ha ad oggi intenzione di abolirli. Nonostante il governo dell'attuale Cancelliere Scholz abbia modificato alcune norme introdotte dalle riforme Hartz⁵⁰⁵, nel programma di coalizione non sono previste modifiche ai Minijobs⁵⁰⁶.

Invece, la successiva riforma Hartz III si occupò di riformare in maniera organica l'Agenzia Federale del Lavoro, nell'ottica di migliorarne gli standard e creare un'istituzione orientata all'obiettivo e all'utente⁵⁰⁷ o, meglio, al cliente, come spesso veniva chiamato chi si rivolgeva ai centri per l'impiego nei documenti della Commissione Hartz, proprio per enfatizzare l'idea che l'efficienza dei servizi doveva essere raggiunta applicando regole del management privato⁵⁰⁸. In questo modo si riuscì effettivamente a restituire dinamismo a tutto il sistema dei servizi per l'impiego, da anni troppo burocratizzato, e ora operante secondo dei modelli flessibili tipici di grosse imprese private.

⁵⁰³ COLLISHON, M., HERGET, A. & RIPHAHN, R.T. *Minijobs as stepping stones to regular employment: overall trends and the role of Midijob reforms*, 2024, in *J Labour Market Res*, n. 58, p. 153.

⁵⁰⁴ WALWEI, U., EICHORST, W., RINNE U., *Reform of a controversial political measure*, in *Wirtschaftsdienst*, 2019, n 99, p. 235 e ss.

⁵⁰⁵ Per esempio, il vecchio sussidio *Arbeitslosengeld II*, introdotto da Hartz IV, è stato sostituito con il più generoso *Bürgergeld*.

⁵⁰⁶ SITO CAMERA, PROGRAMMA SCHOLZ IN ITALIANO:
<http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AI2201.pdf>

⁵⁰⁷ WEISE F.J., *Der Umbau der Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit zum modernen Dienstleister*, 2011, in *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, Vol. 80, n. 1, pp. 71 e ss.

⁵⁰⁸ Come si può leggere, per esempio, in vari punti nel *Arbeitspapier 93 Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Documento di lavoro 93 Riforma Hartz e leggi sui nuovi servizi per il mercato del lavoro). Disponibile al link: https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-003183/p_arbp_093.pdf

2.4 HARTZ III e la Legge sul Riorientamento degli Strumenti di Politica del Mercato del Lavoro.

La Terza Legge per i Servizi Moderni nel Mercato del Lavoro (*Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*) o legge Hartz III, ha apportato svariate modifiche allo SGB III, in maniera tale da eliminare alcune funzioni dell’Agenzia Federale del Lavoro e consentire un reindirizzamento dei dipendenti dalle funzioni meramente burocratiche a quelle di collocamento. La riforma ha, inoltre, introdotto una disciplina che ancora oggi costringe l’istituzione ad una maggiore collaborazione con gli enti locali. Va detto, infatti, che uno dei punti di forza dei servizi per l’impiego tedeschi è proprio la stretta collaborazione con gli apparati amministrativi più vicini al cittadino, che in ordine alla loro prossimità al territorio conoscono meglio le esigenze particolari delle persone.

In primis, con questa norma venne modificato il nome dell’Ufficio Federale del Lavoro, che divenne “Agenzia Federale per il Lavoro” (*Bundesagentur für Arbeit*), per richiamare gli aspetti di new public management che si volevano introdurre nel passaggio da un inefficiente complesso burocratico ad un’istituzione più snella. Per la stessa ragione il nome degli Uffici del Lavoro, ovvero degli uffici che si occupano di collocamento a livello locale, venne cambiato in Agenzie per il Lavoro. Il principio su cui si regge la riforma è quello del *management by objectives*, che prevede l’assegnazione di obiettivi operativi che l’agenzia e i suoi presidi sul territorio devono raggiungere⁵⁰⁹. Per raggiungere una migliore efficienza si modificarono diversi paragrafi dell’art. 1 dello SGB III (composto da più di 400 paragrafi).

Ad esempio, una norma che venne modificata da Hartz III è il par. 45 co. 3 e ss. dell’art. 1 dello SGB III, rubricato “misure per l’attivazione e l’inserimento professionale”. La norma disciplina, infatti, “*la possibilità di incaricare degli enti di svolgere le misure di cui al paragrafo 1 applicando le norme sugli appalti pubblici*⁵¹⁰”, ovvero la possibilità di esternalizzare ai privati i servizi per l’impiego. Il par. 45 è interessante, ai nostri fini, perché lascia alle Agenzie per il Lavoro locali un’ampia discrezionalità nel decidere quanto coinvolgere i privati, testimoniando la forte decentralizzazione dell’ordinamento

⁵⁰⁹ SARTORI A., *op cit.*, p. 231.

⁵¹⁰ Art. 1 par. 45 co. 3 SGB III.

tedesco. Nel sottoparagrafo 3.1 vedremo, inoltre, come la riforma Hartz III abbia modificato nel profondo, assieme ad Hartz IV, la struttura dell’Agenzia Federale del Lavoro. Si rimanda a quel paragrafo, perché la Terza Legge sui Servizi Moderni del Mercato del Lavoro ha modificato la governance dei servizi per l’impiego con modalità che in gran parte sono ancora in vigore così come erano state previste dalla legge in esame; perciò, conviene affrontarle in un sottoparagrafo che si occupi organicamente della governance e della decentralizzazione in Germania.

Oltre ad Hartz III, molte norme successive hanno migliorato la decentralizzazione. Per esempio, durante la cancelleria di Angela Merkel la “Legge sul Riorientamento degli Strumenti di Politica del Mercato del Lavoro” (*Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitischen Instrumente*) del 2009 ha modificato il par. 44 dell’art.1 dello SGB, istituendo il “budget di intermediazione” (*Vermittlungsbudget*), il quale consiste in una misura di sostegno assegnata con vasti margini di discrezionalità dalle Agenzie per l’impiego, rivolta a “*persone in cerca di formazione, i disoccupati in cerca di lavoro minacciati dalla disoccupazione e i disoccupati*⁵¹¹”. Si noti come la norma in questione non restringe per niente i destinatari del budget di intermediazione, poiché si parla non solo di disoccupati e persone a rischio di disoccupazione, ma anche di “persone in cerca di formazione”, termine che non poteva essere più generico, lasciando piena libertà nella scelta sull’assegnazione del denaro. L’ampia discrezionalità riconosciuta alle Agenzie locali testimonia la volontà di trasferire sempre di più le responsabilità agli organi periferici della Agenzia Federale per l’Impiego. Inoltre, al co. 3 viene stabilito come “*l’Agenzia per il Lavoro decide l’entità delle prestazioni da erogare; essa può stabilire importi forfettari*⁵¹²”.

Il percorso di riforme aperto nel 2002 con la creazione della Commissione Hartz si è concluso nel 2006 con Hartz IV, la quale ha rivoluzionato le politiche passive del lavoro tedesche con l’introduzione dell’*Arbeitslosengeld II*, e ha modificato le politiche attive decentrando i servizi al punto che oggi circa 105 comuni tedeschi gestiscono quasi da soli le politiche del lavoro, tramite i cd. *Jobcenters*, strutture mediante le quali gli enti locali possono chiedere all’Agenzia Federale del Lavoro di svolgere le funzioni relative alla lotta alla disoccupazione.

⁵¹¹ Art. 1 sez. 45 SGB III (nella versione del 2009). Nel 2012 il testo del par. 45 venne spostato al par. 44, senza cambiare il contenuto della norma.

⁵¹² Art. 1 sez. 45 co. 3 SGB III.

2.5 Hartz IV

La Quarta Legge sui Servizi Moderni del Mercato del Lavoro (*Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*) o Hartz IV, entrata in vigore nel 2005, è stata una riforma organica delle politiche attive e passive del lavoro. Tra le norme proposte dalla Commissione Hartz è quella che ha impattato di più sulle misure di sostegno al reddito e sui sussidi, ma ha anche influito, seppur meno di Hartz III, sulle politiche attive. Tramite questa norma è stato modificato soprattutto il secondo libro del Codice Sociale tedesco (SGB II), ovvero la legge che disciplina ancora oggi le misure di supporto economico ai disoccupati e che può essere considerata come un codice dell'assistenza sociale⁵¹³.

La misura più importante introdotta da Hartz IV è stata l'*Arbeitslosengeld II* (ALG II), traducibile come "indennità o sussidio di disoccupazione". Tale misura è stata sostituita nel 2023 dal *Bürgergeld* (reddito di cittadinanza), che ha aumentato gli importi e reso molto meno stringente la condizionalità legata alla misura⁵¹⁴. L'*Arbeitslosengeld II* era disciplinato dall'art. 1 par. 19 e ss. dello SGB II, ed era destinato, ai sensi del par. 19 co. 1, ai disoccupati idonei al lavoro. Invece, coloro che non erano idonei al lavoro ricevevano un altro tipo di aiuto, disciplinato nello SGB XII. La grande innovazione introdotta dall'ALG II è correlata al fatto di aver reso universali le misure di sicurezza sociale tedesche, in quanto questo sussidio prescindeva da meccanismi assicurativi. Prima di Hartz IV esistevano soltanto misure di sostegno al reddito che dipendevano dalla quantità di contributi versati dal lavoratore all'ex Ufficio Federale per il Lavoro (oggi Agenzia Federale per il Lavoro), e somigliavano in questo alla nostra NASpI. Invece, l'ALG II poteva essere percepito sia da coloro che non avessero mai versato contributi, sia da coloro che li avessero versati ma avessero esaurito le prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione (denominata ALG I).

La somma dovuta era frutto di un calcolo che comprendeva il fabbisogno di base (*regelbedarf*), i bisogni aggiuntivi (*mehrbedarfe*), le spese di alloggio e riscaldamento (*Kosten der Unterkunft und Heizung*) e il patrimonio della persona.

⁵¹³ SALVADORI F., *La riforma Hartz. Le politiche occupazionali in Germania*, in Adapt working papers, 2005, w.p. n. 5, p. 10 e ss.

⁵¹⁴ SITO ADAPT: <https://www.bollettinoadapt.it/burgergeld-la-riforma-del-sussidio-tedesco-contro-la-poverta/>

A stabilire quali fabbisogni di base dovesse soddisfare l'ALG II era l'art. 1 par. 20, che prevedeva come il sostegno dovesse essere sufficiente per: *“l'alimentazione, l'abbigliamento, la cura personale, i beni domestici, l'energia domestica, esclusi i costi di riscaldamento e di produzione di acqua calda, nonché le esigenze personali della vita quotidiana⁵¹⁵”*. A questi fabbisogni si aggiungeva anche quello alla *“partecipazione alla vita sociale e culturale nella comunità⁵¹⁶”*.

I bisogni aggiuntivi, che erano disciplinati dall'art. 1 par. 21, rappresentavano esigenze particolari. Per esempio, era previsto che alle future madri, a partire dalla dodicesima settimana di gravidanza fino alla fine del mese in cui avviene il parto, fosse riconosciuto un fabbisogno aggiuntivo pari al 17 per cento del fabbisogno di base⁵¹⁷. Le spese per il riscaldamento e l'alloggio, disciplinate all'art. 1 par. 22, erano regolate in modo tale da variare a seconda delle esigenze del luogo di residenza. I Comuni di residenza stabilivano quindi, secondo il principio di adeguatezza, quali importi potessero essere ragionevoli, poiché, come è ovvio, a seconda della zona della Germania dove era situato il Comune, le temperature e i costi di alloggio potevano variare. Infine, veniva considerato il reddito e il patrimonio della persona, ai sensi dell'art. 1 paragrafi 11 e 12, che stabilivano come ai fini dell'ALG II rientrassero nel reddito anche prestiti o altre prestazioni.

L'introduzione dell'ALG II non ha soltanto reso universali le misure di sicurezza sociale dirette ai disoccupati, ma ha anche influito indirettamente sulla partecipazione dei Comuni alle politiche attive del lavoro. Infatti, per garantire l'erogazione di ALG II, sono stati creati i cd. Jobcenters⁵¹⁸. Questi uffici erano responsabili innanzitutto delle prestazioni correlate all'ALG II, mentre oggi sono responsabili del Reddito di Cittadinanza (*Bürgergeld*), ma in alcuni casi si occupano direttamente di politiche attive per il lavoro. Infatti, i Comuni possono, a partire dall'entrata in vigore di Hartz IV, scegliere se prendere in carico, tramite i Jobcenters, tutte le funzioni svolte dall'Agenzia Federale del Lavoro tramite le Agenzie del Lavoro locali oppure no. Ancora oggi se i Comuni evitano di richiedere la gestione dei servizi per l'impiego i Jobcenters gestiscono soltanto il *Bürgergeld* e alcune prestazioni di sicurezza sociale non correlate alle politiche

⁵¹⁵ Art. 1 par. 20 SGB III.

⁵¹⁶ Art. 1 par. 20 SGB III.

⁵¹⁷ Art. 1 par. 21, co. 2 SGB III.

⁵¹⁸ Parleremo nel dettaglio dei Jobcenters nel prossimo sottoparagrafo, perciò qui ne daremo una descrizione di tipo generale, per andare nel dettaglio nelle prossime pagine.

attive, come ad esempio la consulenza ai percettori del *Bürgergeld* per la gestione dei debiti o l'assistenza psicologica.

In conclusione, Hartz IV ha cambiato radicalmente le politiche passive tedesche, universalizzando le misure di sostegno dirette ai disoccupati. Contestualmente, ha creato i Jobcenters, che sono diventati fondamentali nell'erogazione di servizi ai cittadini. Inoltre, ha chiuso il ciclo di riforme aperto nel 2002, il quale rappresenta ancora oggi il più grande cambiamento nella gestione dei servizi per l'impiego della storia tedesca. I cambiamenti apportati dal Ministro Hartz e dalla sua commissione sono ancora oggi criticati per aver inasprito la condizionalità e per aver introdotto forme di lavoro atipiche come i Minijobs. D'altra parte, sono considerate fondamentali nella drastica riduzione della disoccupazione in Germania dal 2006 in poi e hanno introdotto un sistema di sicurezza sociale studiato in tutto il mondo come l'ALG II.

3. I servizi per l'impiego in Germania e in Italia: i due sistemi a confronto.

3.1 Decentramento e governance dei servizi per l'impiego: un confronto tra Germania e Italia.

Per affrontare la questione della governance del servizio per l'impiego in Germania e in Italia occorre discutere, innanzitutto, delle competenze che le costituzioni dei due paesi attribuiscono allo Stato federale e ai *Länder* da una parte e allo Stato e alle Regioni dall'altra.

La parte della Legge Fondamentale dello Stato tedesco (*Grundgesetz*), che disciplina l'attribuzione di competenze è rappresentata dagli artt. 70 e ss. Esattamente come in Italia, in Germania esistono competenze esclusive e concorrenti; tuttavia, la definizione tedesca di "competenza concorrente" è diversa da quella italiana. Infatti, al fine di evitare conflitti di attribuzione tra lo Stato e i *Länder*, l'art. 72 co. 1 stabilisce che "*nell'ambito della legislazione concorrente, i Länder hanno il potere di legiferare finché e nella misura in cui la federazione non abbia esercitato la sua competenza legislativa attraverso una legge*⁵¹⁹". Quindi, l'ordinamento costituzionale tedesco consente alla legge dello Stato

⁵¹⁹ Art. 72 co. 1 *Grundgesetz*.

federale di prevalere su quella dei singoli Stati federati nell'ambito delle competenze concorrenti, limitando l'intervento dei singoli *Lander* al caso in cui il *Bundestag* non abbia ancora legiferato⁵²⁰.

Mentre l'art. 73 stabilisce le competenze esclusive dello Stato federale, l'art. 74 stabilisce quali siano quelle concorrenti tra Stato e *Lander*, e tra queste vi sono le politiche attive e passive del lavoro. Infatti, l'art. 74 co. 12 prevede che la competenza concorrente si estenda al “*diritto del lavoro, inclusa la costituzione aziendale, la sicurezza sul lavoro e la mediazione del lavoro, nonché la sicurezza sociale, inclusa l'assicurazione contro la disoccupazione*”⁵²¹”⁵²². Il fatto che le leggi dello Stato centrale prevalgano su quelle dei *Lander* nell'ambito delle competenze concorrenti fa sì che in Germania le politiche attive e i servizi per l'impiego siano una materia in gran parte disciplinata a livello federale. Tuttavia, nel corso degli ultimi vent'anni varie leggi federali hanno intensificato la collaborazione tra l'ex Ufficio Federale del Lavoro (oggi Agenzia Federale del Lavoro), i *Lander* e i Comuni, nell'ottica di realizzare, tramite leggi ordinarie, una maggiore sussidiarietà verticale.

In Italia la “*tutela e sicurezza del lavoro*”⁵²³ e quindi le politiche attive per il lavoro, sono parte, come in Germania, delle competenze concorrenti. Tuttavia, nel nostro paese, la capacità dello Stato di legiferare in caso di competenze concorrenti è inferiore a quella dello Stato tedesco. Questo avviene perché il co. 3 dell'art. 117 Cost. stabilisce che “*nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*”. Perciò, in Italia, sono le Regioni a disciplinare nel dettaglio le politiche attive, mentre lo Stato si deve limitare ad una disciplina che detti i principi fondamentali da rispettare. Altra norma costituzionale rilevante è l'art. 117 co. 2 lett. m), il quale prevede che sia di competenza esclusiva dello Stato la “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”. Questo dà la possibilità al Parlamento italiano di legiferare sugli standard minimi che ogni Regione deve rispettare in tema di politiche attive, ma comunque non rende l'influenza dello Stato italiano nelle politiche attive pari a quella

⁵²⁰ DI SALVATORE E., *La potestà legislativa derogatoria dei Lander tedeschi*, in Ital. Papers on Federalism-CNR, 2012, n. 1, p. 2 e ss.

⁵²¹ Art. 74 co. 12 *Grundgesetz*.

⁵²² DI SALVATORE E., *op cit.* p. 3.

⁵²³ Art. 117 co. 3 Cost.

dello Stato federale tedesco. Pertanto, se in Germania la legge federale può sempre prevalere su quella regionale in materia di politiche attive, in Italia prevale soltanto quando si tratti di principi fondamentali e livelli essenziali di prestazioni. Non è un caso, quindi, che leggi come il d.lgs. 150/2015 siano molto meno esaustive e precise di leggi come il secondo o il terzo libro del Codice Sociale tedesco.

Un ambito dove, invece, la Costituzione italiana attribuisce maggiori poteri al governo rispetto alla Legge Fondamentale dello Stato tedesca è quello del commissariamento delle politiche attive regionali. Infatti, l'art. 120 Cost. stabilisce che “*il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni [...] quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali*”⁵²⁴. Invece, in Germania un potere di questo genere non è previsto, sia perché si tratta comunque di uno stato federale, in cui “sequestrare” la gestione di determinate competenze ai *Länder* sarebbe molto grave, sia perché l'art. 72 co. 2 già prevede la possibilità, per lo Stato, di far prevalere le sue norme su quelle locali.

In quanto alla governance dei servizi in Germania gli uffici equivalenti ai nostri Centri per l'Impiego (CPI), ovvero le Agenzie per il Lavoro, sono gestiti direttamente dall'Agenzia Federale del Lavoro; in Italia, invece, i CPI non sono più gestiti da organi statali dal 1997. Difatti, il d.lgs. 469/1997 ha previsto, all'art. 4, che le funzioni legate alla gestione pratica del collocamento fossero gestite dalle Province. Alla fine degli anni Novanta lo Stato aveva il compito di “indirizzo generale” e le Regioni quello della “programmazione”, mentre le Province si vedevano attribuite forti competenze in merito alla “attuazione in concreto dei servizi per il lavoro”⁵²⁵. Invece, oggi i CPI sono gestiti dalle Regioni, come previsto per la prima volta dalla cd. Legge Delrio (56/2014) e successivamente dal d.lgs. 150/2015⁵²⁶. Purtroppo, la gestione regionale rende estremamente disomogeneo il successo delle politiche del lavoro, con grosse differenze sul territorio ed un risultato complessivo molto scarso. Come abbiamo detto più volte,

⁵²⁴ Art. 120 co. 2 Cost.

⁵²⁵ MARZANO G., *Manuale di Politiche del Lavoro*, 2023, Amazon Digital Services LCC, p. 9 e ss.

⁵²⁶ RICCI M., *I Servizi per l'impiego dopo le modifiche legislative tra luci e ombre*, in ADL, 2017, n. 2, p. 326-365.

infatti, la capacità di trovare lavoro ai disoccupati del sistema di collocamento pubblico italiano si attesta intorno al 3%-4% delle persone che cercano lavoro⁵²⁷.

Fu anche per questo motivo che la riforma costituzionale Renzi-Boschi avrebbe previsto, se fosse mai entrata in vigore, la modifica dell'art. 117 Cost. in maniera tale da rendere la "tutela della sicurezza sul lavoro" una competenza esclusiva dello Stato⁵²⁸. Inoltre, l'istituzione dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), una volta trasferite le competenze relative alle politiche attive allo Stato, sarebbe dovuta diventare un'istituzione del tutto simile all'Agenzia Federale del Lavoro, con il compito di coordinare i Centri per l'Impiego in maniera diretta e sottraendone la gestione alle Regioni. In questo modo la governance delle politiche attive sarebbe senz'altro somigliata di più a quella tedesca. Tuttavia, nel dicembre 2016, il referendum costituzionale bocciò la riforma, e l'ANPAL, istituita tramite l'art. 4 del d.lgs. 150/2015, è diventata un organismo vuoto, che è stato poi soppresso tramite il DPCM del 22 novembre 2023⁵²⁹. In definitiva, nell'ambito delle politiche attive, il modello tedesco attribuisce alla legge federale molto più potere di quanto non faccia la Costituzione italiana.

Nonostante la governance tedesca sia più centralizzata, il percorso di rafforzamento della collaborazione con altre istituzioni, anche al di sotto del livello federale, è stato molto forte negli ultimi venti anni. L'Agenzia Federale per il Lavoro ha diretto controllo delle Direzioni Regionali del Lavoro, e delle Agenzie del Lavoro locali; perciò, può sembrare paradossale che la collaborazione con gli enti locali e i *Länder* sia molto più intensa di quella delle Regioni italiane con i Comuni. In realtà, tutto ciò si spiega col fatto che le leggi federali tedesche hanno posto una fortissima attenzione sulla sussidiarietà verticale. Al contrario, in Italia, i Comuni non sono neanche tra i soggetti che fanno automaticamente parte della Rete dei Servizi per l'Impiego. L'art. 2 co. 2 del d.lgs. 150/2015 stabilisce, infatti, che fanno parte, *ex lege*, dei servizi per l'impiego: le agenzie regionali per l'impiego; l'INPS; l'INAIL, i fondi interprofessionali per la formazione; i fondi bilaterali; le Camere di commercio; ed infine, le università e le scuole secondarie di

⁵²⁷ SITO INAPP, Rapporto INAPP 2023. Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato, p. 100, <https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/3b947276-efe7-44ef-83ee-1883d5608429/content>.

⁵²⁸ RONCHETTI L., *Riforma Renzi – Boschi e accentramento dei poteri. Il nuovo Titolo V*, in CARNEVALE P., (a cura di), *La Costituzione "riscritta"*. Nel volume "Saggi sulla revisione *in itinere*", 2016, pp. 157 e ss.

⁵²⁹ TIRABOSCHI M., SEGHEZZI F., *ANPAL, breve cronaca di una morte annunciata*, in B. ADAPT, 2024, n. 9, p. 1 e 2.

secondo grado. Invece, è previsto che altri soggetti pubblici o privati possano far parte della Rete facendosi autorizzare alla somministrazione del lavoro dal Ministero del Lavoro⁵³⁰, o facendosi accreditare dalle Regioni o dal Ministero allo svolgimento dei servizi per l'impiego⁵³¹. Perciò, l'unico modo che hanno i Comuni di entrare nella Rete è diventare un soggetto accreditato ai servizi o un soggetto autorizzato alla somministrazione. Spetta, quindi, ai singoli Comuni decidere se collaborare attivamente con le Regioni e con i CPI, ma nella prassi i Comuni si occupano poco delle politiche attive, specie se sono piccoli.

Invece, il terzo libro del Codice sociale (SGB III) prevede in vari punti la collaborazione dei servizi per l'impiego federali con gli enti locali e i *Lander*. In particolare, l'art. 1 dello SGB III, ai paragrafi 367⁵³² e ss., contiene vari riferimenti al rapporto con le amministrazioni locali. Il par. 367 stabilisce che l'Agenzia Federale per il Lavoro è un ente pubblico autonomo, dotato di personalità giuridica, soggetto alla giurisdizione federale diretta ed è articolato in una sede centrale, in direzioni regionali presso i *Lander* e in Agenzie per il lavoro a livello locale. Ma la disposizione più interessante ai fini della collaborazione con i *Lander* è il co. 3 del par. 367, il quale prevede che “*le direzioni regionali sono responsabili del successo delle politiche del mercato del lavoro a livello regionale*”⁵³³. Il co. 3 non era presente nel 1997, quando lo SGB entrò in vigore, ma è stato aggiunto dalla Legge per il Miglioramento delle Opportunità di Integrazione nel Mercato del Lavoro (*Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt*), entrata in vigore il 1° gennaio 2012. Dando maggiori poteri alle direzioni regionali si è consentita una più forte collaborazione con i *Lander*, in quanto le sedi regionali sono istituite presso ogni Stato federato, e sono quindi più vicine ai governi regionali rispetto all'amministrazione centrale dell'Agenzia Federale per il Lavoro, che ha sede a Norimberga. Inoltre, il secondo periodo del co. 3, ha previsto specificamente che le direzioni regionali dell'Agenzia Federale del Lavoro devono collaborare con i *Lander* “*per coordinare i servizi di promozione dell'occupazione con le politiche del mercato del lavoro*”⁵³⁴. La collaborazione con i *Lander* è essenziale perché questi ultimi

⁵³⁰ Ai sensi dell'art. 6 d.lgs. 276/2003 i comuni possono esercitare attività di somministrazione.

⁵³¹ Anche i soggetti pubblici possono accreditarsi presso l'albo regionale dei servizi per l'impiego ex art. 12 d.lgs. 150/2015.

⁵³² I paragrafi da 367 a 370 disciplinano la governance dell'Agenzia Federale del Lavoro.

⁵³³ Art. 1 par. 367 co. 3 Legge Hartz III.

⁵³⁴ Art. 1 par. 367 co. 3, secondo periodo, Legge Hartz III.

spesso realizzano ognuno le proprie politiche del lavoro, e coordinarle con le politiche federali può aumentare l'efficienza generale del sistema. Difatti il già esaminato art. 72 stabilisce sì che le leggi federali prevalgono su quelle dei singoli *Lander* in materia di politiche attive, ma non impedisce a questi ultimi di accostare nuove misure a quelle federali, purché le leggi dei *Lander* non violino quelle dello Stato centrale. In questo senso l'art. 1 par. 368, co. 4 dello SGB III prevede che le direzioni regionali dell'Agenzia Federale del Lavoro possano, tramite accordi amministrativi, prendere in carico i programmi dei singoli Stati federati. Quest'ultima disposizione non stabilisce i casi in cui sia possibile realizzare questo tipo di accordi amministrativi; perciò, la questione rientra nella discrezionalità e nelle esigenze delle istituzioni coinvolte ed è subordinata all'accettazione della presa in carico da parte dei *Lander*. Quindi, la misura differisce radicalmente dal "commissariamento" previsto all'art. 120 della nostra Costituzione, che non è subordinato al benessere delle Regioni.

Invece, riguardo alla collaborazione con i Comuni, l'art. 1 par. 368 co. 5 dello SGB III stabilisce che "*le agenzie per il lavoro possono regolare la collaborazione con distretti e Comuni mediante accordi amministrativi*⁵³⁵". Le Agenzie per il Lavoro sono gli uffici locali dell'Agenzia Federale del Lavoro; perciò, la previsione del par. 368 vuole consentire la stretta collaborazione degli organismi federali sul territorio con i Comuni e i distretti, i quali sono articolazioni amministrative dei *Lander*, grosso modo paragonabili alle nostre Province.

Al contrario di quanto avviene nel nostro paese, in Germania, la collaborazione delle Agenzie per il Lavoro locali con i Comuni è disciplinata dalla legge ed è obbligatoria, salvo la richiesta da parte degli enti locali comunali di farsi carico per intero dei servizi per l'impiego: in quel caso non possiamo parlare di collaborazione, perché le prestazioni di politica attiva vengono addirittura delegate per intero ai Comuni⁵³⁶. Questo avviene, come abbiamo accennato nel sottoparagrafo precedente, grazie ai cd. Jobcenters, i quali vennero istituiti da Hartz IV nel 2005, tramite una modifica del secondo libro del Codice Sociale (SGB II). Le norme sulla governance di questi particolari uffici non hanno subito modifiche rispetto al 2005, vista l'efficienza del modello proposto dalla Commissione

⁵³⁵ Art. 1, par. 368, co. 5 SGB III

⁵³⁶ KNUTH M., FLEMMING L., *Increasing roles for municipalities in delivering public employment services: the cases of Germany and Denmark*, in Eur. J. of Social Security, 2010, Vol. 12, n. 3, p. 183 e ss.

Hartz. A cambiare è stata, invece, una delle prestazioni erogate dai Jobcenters, ovvero l'Arbeitslosengeld II (ALG II)⁵³⁷, il quale è stato sostituito nel 2023 dal Bürgergeld (Reddito di Cittadinanza), tramite la Bürgergeld-Gesetz (Legge sul Reddito di Cittadinanza), promossa dal governo dell'attuale Cancelliere Olaf Scholz.

Per quanto riguarda la struttura dei Jobcenters comunali, lo SGB II consente ai Comuni di utilizzare questi uffici in due modalità diverse: in alcuni casi, i Jobcenters gestiscono esclusivamente il Bürgergeld e alcune prestazioni di sicurezza sociale non legate alle politiche attive del lavoro; in altri, i Comuni assumono tutti i compiti svolti dall'Agenzia Federale per l'Impiego tramite le Agenzie del Lavoro locali, diventando così i principali erogatori dei servizi sul territorio⁵³⁸.

Questo avviene perché i Jobcenters possono essere organizzati come “Gestori comunali” oppure come “Gestori comunali autorizzati”. Se sono organizzati secondo il primo modello si occupano solamente dell'erogazione del *Bürgergeld* e di servizi di mera assistenza diretti ai percettori del Reddito di Cittadinanza come: assistenza all'infanzia, consulenza per debitori, assistenza ai tossicodipendenti, assistenza psicosociale, prima dotazione per l'abitazione e fornitura di abbigliamento⁵³⁹. Se invece sono organizzati come “Gestori comunali autorizzati” non erogano soltanto il *Bürgergeld*, ma anche tutti i servizi di politica attiva normalmente attribuiti alle Agenzie del Lavoro, sostituendole a tutti gli effetti. Tutto ciò è disciplinato dall'art. 1 dello SGB II, ai paragrafi: 6a, 6b, 6d (che disciplinano i Gestori comunali autorizzati) e 44b (che disciplina i Gestori Comunali).

Il par. 6d stabilisce soltanto che gli enti disciplinati al par. 6a, 6b e 44 b sono denominati Jobcenters. Il par. 6a prevede, invece, che i Comuni possano decidere di creare degli enti denominati “Gestori comunali autorizzati”, chiedendo per la loro istituzione un'autorizzazione all'Agenzia Federale del Lavoro. L'autorizzazione concessa dall'Agenzia Federale ha carattere temporaneo, ma i Comuni possono chiedere la proroga a tempo indeterminato al Ministero degli Affari Sociali, che la concede con ordinanza. Il par. 6b precisa che i Gestori comunali autorizzati possono erogare il *Bürgergeld* e sono

⁵³⁷ Per approfondire la disciplina dell'Arbeitslosengeld II si rimanda al sottoparagrafo precedente, in cui viene descritto nel dettaglio.

⁵³⁸ SENGHAAS M, BERNHARD S., FREIER C., *Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Jobcenter: Pflichten der Arbeitssuchenden nehmen viel Raum ein*, in Econstor, 2020, n. 5, p. 3 e ss.

⁵³⁹ SITO MINISTERO LAVORO TEDESCO: <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Buergergeld/Anspruchsvoraussetzungen/organisation-der-jobcenter.html>

responsabili del collocamento, gli sono perciò attribuiti gli stessi doveri previsti dalla legge per le Agenzie per il Lavoro locali. Perciò, la legge tedesca permette ai Comuni di chiedere, tramite autorizzazione, la totale gestione dei servizi per l'impiego, sottraendola alle Agenzie del Lavoro locali gestite dall'Agenzia Federale del Lavoro.

Invece il par. 44b disciplina i Jobcenters organizzati come "Gestori comunali", attribuendogli il compito di gestire il *Bürgergeld* e i servizi correlati ad esso, ma non i servizi per l'impiego, i quali in questo caso restano di competenza dell'Agenzia per il Lavoro locale. Il modello della gestione autorizzata, che attribuisce al Comune il diritto di amministrare i servizi di politica attiva, è utilizzato oggi da 105 enti locali tedeschi. In tutto i Jobcenters sono 408, molti meno dei Comuni tedeschi (che sono più di 10.000). Ciò si spiega perché per i cittadini dei Comuni più piccoli l'ente responsabile dell'erogazione dei servizi può essere quello del comune più grande del *Kreis* (circondario), una suddivisione amministrativa dei *Länder* simile per dimensioni alle nostre Province.

In definitiva, possiamo dire che nel modello tedesco il coinvolgimento dei Comuni è molto più forte che nel sistema italiano. Ciò non vuol dire che non vi siano esempi virtuosi nel nostro paese, perciò, prima di concludere questo sottoparagrafo, parleremo di uno di questi casi meritori, ovvero il Patto per il Lavoro del Comune di Milano. L'iniziativa ha origine nel 1999, quando venne firmata un'intesa preliminare tra il Comune di Milano, le principali sigle sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro e altre associazioni, come ad esempio Confcooperative. L'accordo definitivo venne firmato il 2 febbraio 2000, senza la partecipazione della CGIL, uscita insoddisfatta dai negoziati. Infatti, il patto poneva l'accento sull'aiuto ad alcune categorie vulnerabili, come lavoratori poco qualificati, over 40, disabili ed extracomunitari disoccupati. Questo aspetto suscitò le critiche della CGIL e della CISL, che avrebbero voluto un modello universale, rivolto a tutti e non solo alle categorie più deboli. Alla fine, il sindacato di ispirazione cattolica firmò comunque l'intesa nel 2000, mentre la CIGL entrò nel progetto 2 anni più tardi⁵⁴⁰.

Comunque, il patto prevedeva, all'art. 3, la creazione, tramite un regolamento comunale, di una Commissione di concertazione, la quale sarebbe stata cogestita dal Comune e dai sindacati, quasi volendo imitare il modello di cogestione dei servizi per l'impiego

⁵⁴⁰SITO CGIL:

https://www.filcams.cgil.it/article/rassegna_stampa/nuovo_patto_per_milano_e_anche_la_cgil_firma_l_intesa

tedeschi. In concreto, il Comune avrebbe poi creato degli sportelli per il lavoro, che avrebbero agito alla stregua dei normali servizi per l'impiego⁵⁴¹.

Ai giorni nostri l'intero progetto è disciplinato da varie deliberazioni del Consiglio Comunale, come la Deliberazione di Consiglio Comunale n. 90/2021, di approvazione delle Linee Programmatiche relative alle azioni ed ai progetti da realizzare nel corso del mandato e la Deliberazione di Giunta Comunale n. 1222 del 24/09/2021, che ha ad oggetto le *“Linee di indirizzo per la definizione di un "Patto per il lavoro" con le parti sociali e per l'avvio delle prime azioni attuative”*. Ancora oggi la Commissione di concertazione è l'organo principale nella gestione e nell'approvazione dei progetti di politica attiva del Comune lombardo; ma a dare attuazione alle decisioni della Commissione di Concertazione è la Direzione di Progetto *“Milano Lavoro”*, che ha anche il compito di gestire i contatti con le imprese e quindi di favorire l'incontro tra offerta e domanda di lavoro, agendo come intermediario tra i cittadini, le imprese e la commissione.

I posti di lavoro individuati tramite l'iniziativa Patto per il Lavoro sono in buona parte destinati, come in passato, a categorie di disoccupati particolarmente svantaggiati, i quali sono individuati dalle intese preliminari al patto, che parlano di: *“invalidi fisici, psichici, ex degenti di istituti psichiatrici, soggetti in trattamento psichiatrico, tossicodipendenti, alcolisti, minori in situazioni di difficoltà”*⁵⁴²; e dalla L.R. Lombardia n.16/93, la quale menziona altre categorie di lavoratori svantaggiati, come extracomunitari, over 40 e disabili.

A presentare i progetti da attuare nell'ambito del Patto per il Lavoro sono le imprese, le associazioni o i soggetti pubblici bisognosi di lavoratori. Esse rispondono ad un bando pubblicato dal Comune, finalizzato proprio alla realizzazione delle iniziative di politica attiva⁵⁴³.

Bisogna aggiungere che nel tempo il progetto è diventato sempre meno un'iniziativa rivolta esclusivamente a lavoratori particolarmente svantaggiati, e i bandi hanno lasciato

⁵⁴¹ TREU T., *Il patto sul lavoro di Milano: un modello di concertazione in stile europeo*, in Dir. delle Rel. Ind., 2000, n. 2, p. 123-125.

⁵⁴² Art. 4 L. 381/1981.

⁵⁴³ Se di norma sono le aziende a partecipare ai bandi, va detto che questi ultimi non limitano la partecipazione ai soli soggetti privati, ma sono aperti anche ai soggetti pubblici.

spazio a progetti rivolti ai giovani neet, all'occupazione femminile e ai disoccupati in generale⁵⁴⁴.

I progetti vengono, infine, attuati presso gli sportelli per il lavoro comunali, coinvolgendo le imprese e gli altri soggetti che hanno partecipato ai bandi e i disoccupati in cerca di lavoro.

Riassumendo, il Patto per il Lavoro è un'intesa tra il Comune di Milano ed i sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro risalente al 2000, che ha portato tramite varie disposizioni, come la Deliberazione di Giunta Comunale n. 1222 del 24/09/2021, a coinvolgere imprese private del territorio e disoccupati nell'attuazione, presso gli sportelli comunali, di politiche attive a livello locale.

Il grande vantaggio di un'iniziativa come questa sta nella vicinanza dell'istituzione al cittadino e all'impresa, con la piena attuazione dei principi di sussidiarietà verticale. In un paese come l'Italia, in cui il 90% delle aziende sono piccole imprese o addirittura microimprese (con meno di 3 dipendenti), la vicinanza del Comune alle istanze provenienti dal basso è fondamentale e spiega il successo del Patto per il Lavoro. Non è un caso che lo stesso Tiziano Treu abbia auspicato di replicare l'esperienza milanese in tutta Italia nel suo lavoro "Il patto sul lavoro di Milano: un modello di concertazione in stile europeo⁵⁴⁵".

Probabilmente, il percorso verso l'integrazione dei Comuni nelle politiche attive non sarebbe facile nel nostro paese. Secondo un rapporto dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato⁵⁴⁶ molti Comuni italiani hanno un grave problema nella capacità di spendere efficacemente i contributi in conto capitale, come ad esempio quelli del PNRR e addirittura il denaro attribuitogli per la spesa corrente. Si presume, quindi, che gli investimenti necessari per rilanciare le politiche attive a livello locale sarebbero gestiti male da un grande numero di Comuni. In più, determinati enti locali non sarebbero in grado di rispondere ai bandi europei per il finanziamento delle politiche attive, poiché gli manca la capacità amministrativa di farlo. Il rapporto evidenzia come la capacità di

⁵⁴⁴ Art. 5 (tipologie e caratteristiche dei progetti) dell' Avviso di manifestazione di interesse finalizzato alla realizzazione di progetti/iniziative nell'ambito del "Patto per il Lavoro" della Città di Milano.

⁵⁴⁵ TREU T., *Il patto sul lavoro di Milano: un modello di concertazione in stile europeo*, in *Dir. delle Rel. Ind.*, 2000, n. 2, p. 128.

⁵⁴⁶ SITO UFFICIO VAL. IMPATTO SENATO: E' possibile prevedere quali amministrazioni locali non riusciranno a chiedere le risorse di cui hanno bisogno? Al link: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento/files/000/112/793/Focus_DV17.pdf

investimento si riduca in relazione innanzitutto alla dimensione del Comune; inoltre, il reddito medio dei cittadini e la percentuale di persone con istruzione universitaria è proporzionale ad una buona capacità amministrativa e di spesa. Ciò vuol dire che ad essere meno efficienti sono i Comuni piccoli o quelli caratterizzati da un elettorato povero e poco istruito. Perciò, per imitare il modello tedesco, occorrerebbe non solo coinvolgere gli enti locali nella Rete dei Servizi e disciplinare la loro partecipazione alle politiche attive, ma anche operare la fusione dei Comuni più piccoli in un unico ente e dotare tutte le amministrazioni di personale esperto di diritto amministrativo italiano ed europeo, in modo da poter utilizzare fruttuosamente i finanziamenti italiani ed europei⁵⁴⁷.

In conclusione, il modello tedesco e quello italiano differiscono sotto molti aspetti, sia per ciò che riguarda le competenze attribuite dalla Costituzione ai vari attori delle politiche attive, sia per la struttura di governance dei servizi e la collaborazione con gli enti locali. In generale, il modello tedesco tende ad attribuire più poteri legislativi allo Stato federale, mentre quello italiano demanda gran parte del potere legislativo alle Regioni, ad esclusione del diritto di stabilire i principi fondamentali e i LEP. Inoltre, l'Agenzia Federale per il Lavoro controlla, tramite le Direzioni regionali e le Agenzie del Lavoro locali, gran parte dei servizi per l'impiego, mentre in Italia non esiste un organo statale con gli stessi poteri. Infine, la collaborazione con i Comuni è molto più sviluppata in Germania, al punto che, su loro richiesta, essi possono assumere il controllo dei servizi per l'impiego locali tramite i Jobcenters (ex art. 6a e ss. dello SGB II).

Dopo aver esaminato la governance dei servizi tedesca al giorno d'oggi, esamineremo nel prossimo sottoparagrafo la condizionalità nel modello tedesco, comparandola con il sistema italiano.

⁵⁴⁷ SITO UFFICIO VAL. IMPATTO SENATO: E' possibile prevedere quali amministrazioni locali non riusciranno a chiedere le risorse di cui hanno bisogno? Al link:
https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento/files/000/112/793/Focus_DV17.pdf

3.2 La condizionalità in Germania: un confronto con l'Italia.

La condizionalità può essere definita come l'insieme delle condizioni che devono essere soddisfatte per beneficiare di una misura di sostegno al reddito o di un sussidio, tali condizioni sono in genere legate alla volontà di partecipare alle misure di politica attiva finalizzate al reinserimento nel mondo del lavoro o all'accettazione di un lavoro congruo. In Germania, il modello di condizionalità è stato estremamente rigido, specie per quanto riguarda le sanzioni, a partire dal 2003, quando entrò in vigore la Prima Legge sui Servizi Moderni del Mercato del Lavoro o Hartz I, fino al 2019, quando la Corte costituzionale tedesca è intervenuta con la sentenza 1 BvL 7/16 n. 74 del 5 novembre 2019⁵⁴⁸, dichiarando incostituzionali alcune previsioni dello SGB II che disciplinavano in particolare la decurtazione dei sussidi per i disoccupati in caso di violazione delle norme sulla condizionalità⁵⁴⁹.

Prima di esaminare la sentenza occorre descrivere le norme che disciplinano la condizionalità in Germania. Stiamo parlando dell'art. 1 dello SGB II, ai paragrafi 10, 31, 31a e 31b. Il par. 10 stabilisce quando un lavoro sia considerato "accettabile" e rappresenta l'omologo dell'art. 25 del d.lgs. 150/2015 in Italia, il quale disciplina la definizione del "lavoro congruo". Al par. 10, co. 1 viene precisato che il lavoro offerto alla persona disoccupata è accettabile in qualsiasi circostanza, salvo i casi in cui: il lavoratore non possa, per cause di salute fisica o mentale, svolgere il lavoro che gli è stato offerto; il lavoro renderebbe "*notevolmente più difficile l'esercizio futuro della precedente occupazione principale, poiché l'attività precedente richiede particolari requisiti fisici*"⁵⁵⁰; l'accettazione del lavoro metterebbe a rischio l'educazione dei figli minori, anche se la stessa norma stabilisce che dopo i tre anni l'educazione "*non è generalmente considerata a rischio*"⁵⁵¹; l'esecuzione del lavoro non consentirebbe l'assistenza a un

⁵⁴⁸ Nelle sentenze della Corte costituzionale tedesca il primo numero, in questo caso "1", indica il senato (la sezione) della Corte che ha emesso la sentenza. Difatti, la Corte costituzionale tedesca è formata da due senati o sezioni. Invece, BvL è un'abbreviazione di *Beschlussverfahren in der Verfassungsrechtlichen Lage* (procedimento di decisione sulla questione di costituzionalità). In questo caso i numeri "7" e "16" indicano che il caso è il settimo tra quelli verso i quali la Corte ha avocato a sé la competenza, e l'altro l'anno in cui è stata adita la Corte (in questo caso il 2016). Mentre "n. 74/2019" sono il numero e l'anno della sentenza in sé per sé (in questo la nomenclatura non differisce da quella italiana).

⁵⁴⁹ HABER S., *Hartz IV, il sistema delle sanzioni e ciò che il Bundesverfassungsgericht (non) ha detto*, in DPCE online, 2020, n. 4, p. 12 e ss.

⁵⁵⁰ Art. 1, par. 10, co. 1, punto 2 SGB II.

⁵⁵¹ Art. 1 par.10, co. 1, punto 3 SGB II.

parente, e tale assistenza non può essere garantita in una maniera alternativa; oppure nel caso in cui “*vi sia un altro motivo importante che ne impedisce l’esecuzione*”⁵⁵²”.

Se il co. 1 del par. 10 stabilisce in quali casi il lavoro possa essere considerato inaccettabile, il co. 2 chiarisce che un lavoro è comunque considerato accettabile se: non corrisponde ad una precedente attività professionale, è considerato di minor prestigio rispetto ai precedenti lavori, ha condizioni meno favorevoli rispetto ad occupazioni precedenti, è molto distante dal domicilio. Perciò, la norma esaminata definisce cosa sia un lavoro accettabile in modo estremamente rigido, soprattutto se confrontata con la normativa italiana sul lavoro congruo. In particolare, l’art. 25, comma 1, del d.lgs. 150/2015 considera come requisiti fondamentali per definire un lavoro congruo proprio i criteri che, al contrario, l’art. 1, paragrafo 10, comma 2 dello SGB esclude esplicitamente come ragioni valide per rifiutare un lavoro. Laddove la norma italiana definisce il lavoro congruo come: coerente con le esperienze e le competenze maturate (art. 25, co. 1, lett. a) o raggiungibile dalla residenza attuale tramite mezzi di trasporto (art. 25, co. 1, lett. b)⁵⁵³; lo SGB II stabilisce che il minor prestigio del lavoro, la mancata corrispondenza con i lavori precedenti o la distanza dalla residenza non possono rendere inaccettabile l’offerta di lavoro.

Nell’ordinamento italiano la disciplina di dettaglio dei principi dell’art. 25 viene specificata nel Decreto del Ministero del Lavoro n. 42 del 10 aprile 2018. Infatti, l’art. 25 stabilisce dei semplici principi generali, ma è il suddetto decreto a entrare nel dettaglio della disciplina. Per esempio, l’art. 6 stabilisce che sia un lavoro congruo quello entro i 50 km dal domicilio o che sia comunque raggiungibile in meno di 80 minuti tramite i mezzi di trasporto. Per i disoccupati da almeno 12 mesi, invece, la distanza aumenta a 80 km e i tempi per raggiungere il lavoro arrivano a 100 minuti. Sempre all’interno del decreto in esame, l’art. 4 co.1, disciplina cosa si intenda con “coerenza con le esperienze e le competenze maturate”. Per farlo rimanda alla “*classificazione dei settori economico-professionali*”⁵⁵⁴. Tale categorizzazione è realizzata da ISTAT rispettando gli standard di classificazione ATECO e facendo quindi rientrare ogni tipo di professione in insiemi detti “settori economico-professionali”. Alcuni dei settori economico professionali identificati

⁵⁵² Art. 1, par. 10, co. 1, punto 5 SGB II.

⁵⁵³ Ulteriori principi sono specificati al co. 1 lett. c) e d) dell’art. 25 d.lgs. 150/2015. Si tratta rispettivamente della durata della disoccupazione e del fatto che la retribuzione deve essere del 20% superiore all’indennità percepita prima dell’offerta di lavoro.

⁵⁵⁴ Art. 2 co. 2 lett. d) Decreto Ministero del Lavoro 10 aprile 2018.

da ISTAT includono quelli della chimica, dell'agricoltura o dell'edilizia. All'interno di ogni settore economico-professionale rientra il sottoinsieme dei "processi di lavoro". Per esempio, il settore economico-professionale della chimica ha al suo interno vari processi di lavoro, come la raffinazione del petrolio, la chimica farmaceutica o il processo "gomma e plastiche"; a sua volta all'interno di ogni processo di lavoro vi sono varie "aree professionali", per esempio all'interno di "raffinazione del petrolio" vi sono "controllo degli impianti di raffinazione" e "gestione della sicurezza degli impianti".

All'art. 4 co. 3 del decreto viene quindi stabilito che nei primi sei mesi di disoccupazione è coerente con le competenze pregresse soltanto ciò che rientra nell'area professionale o nelle aree professionali in cui il soggetto ha già maturato esperienza; perciò, sarà necessario proporre alla persona disoccupata un mestiere praticamente identico a quello che svolgeva in precedenza. Se in passato l'utente si occupava di "gestione e sicurezza degli impianti petroliferi" non ci si può discostare dai mestieri della stessa area. Il comma successivo prevede che dai sei ai dodici mesi invece si debba far riferimento soltanto al processo di lavoro dove il disoccupato ha già maturato esperienza; quindi, sarà possibile proporre professioni meno simili a quanto già esperito dal soggetto. Infine, al co. 5 è stabilito che soltanto dopo 12 mesi è possibile considerare come "lavoro congruo" una professione che rientri nel settore economico-professionale di riferimento (ad esempio la chimica) o anche una professione al di fuori del settore, purché vi sia attinenza alle competenze del soggetto.

È chiaro, perciò, che nella definizione di lavoro congruo il legislatore italiano è molto meno severo con i disoccupati di quello tedesco. Da una parte questo consente al disoccupato di poter rifiutare i lavori offerti che non rispettino quanto stabilito dall'art. 25 d.lgs. 150/2015 e dal Decreto n. 42 del 10 aprile 2018, senza rischiare per questo di perdere le misure di sostegno a lui destinate. Ciò, naturalmente, può essere interpretato come rispettoso delle esigenze della persona che ha perso il lavoro. D'altra parte, una delle ragioni del successo del modello tedesco sta proprio nel fatto che il regime di condizionalità consente alle Agenzie del Lavoro o ai Jobcenters di trovare un'occupazione ai disoccupati molto velocemente, proprio perché vi sono meno vincoli. Il sistema tedesco, pur essendo meno rispettoso delle prerogative individuali, riduce i costi legati alle politiche passive e la disoccupazione in maniera più efficace, di conseguenza è più adatto a combattere il *mismatch* lavorativo, fornendo alle imprese i

lavoratori che servono per aumentare la produttività nel momento in cui sono richiesti e favorendo la crescita economica⁵⁵⁵.

Avendo parlato di cosa sia un lavoro congruo in Germania e in Italia possiamo passare ora ad approfondire cosa comporti una violazione della condizionalità nei due modelli. In quanto al sistema tedesco, a stabilire cosa costituisca una violazione è l'art. 1 par. 31 dello SGB II. Al co. 1 della norma viene individuato come sanzionabile il rifiuto di partecipare a misure ex par. 15 co. 5 e 6, ovvero iniziative di formazione o di riabilitazione professionale e medica. Rappresenta una violazione anche il rifiuto di partecipare ad un piano di integrazione ex par. 16e, il quale prevede particolari interventi, destinati solamente a persone disoccupate da più di due anni, in cui l'Agenzia Federale del Lavoro si accorda con un datore di lavoro affinché quest'ultimo assuma il soggetto disoccupato per almeno due anni, in cambio del pagamento, da parte dell'Agenzia Federale del 75% dello stipendio per il primo anno e del 50% per il secondo. Infine, sono violazioni: non iniziare a partecipare o interrompere una qualsiasi misura di integrazione lavorativa e non accettare un lavoro congruo. Il co. 2, tuttavia, stabilisce che non costituiscono violazioni i rifiuti dovuti ad un "valido motivo", come ad esempio l'impossibilità di ottemperare alle richieste delle Agenzie del Lavoro o dei Jobcenters a causa delle necessità di assistenza ad un parente malato o anziano.

Adesso che abbiamo definito cosa sia un "lavoro accettabile" nell'ordinamento tedesco e quali siano le violazioni che comportano una riduzione delle misure di sostegno, dobbiamo esaminare quali siano le sanzioni che vengono comminate. Nel caso tedesco, prima di affrontare le norme in vigore al giorno d'oggi, occorre discutere della Sentenza della Corte costituzionale 1 BvL 7/16 n. 74 del 5 novembre 2019, che utilizzando il tipo di intitolazione a cui siamo abituati in Italia sarebbe la Sentenza n. 74 del 2019. In passato le sanzioni per le violazioni, definite dall'art. 1 ai paragrafi 31a e 31b dello SGB II, erano molto più pesanti di oggi; tuttavia, la suddetta sentenza è intervenuta con una

⁵⁵⁵ Si veda, in proposito di questi aspetti: SPOHR F., *Germany's Labour Market Policies How the Sick Man of Europe Performed a Second Economic Miracle*, Oxford University press, Oxford, 2020, 283 ss. - CARTD D., KLUVE J., WEBER A., *Active labour market policy evaluations: a meta-analysis*, in *The Economic J.*, 2010, n. 120, p. 55 e ss. - BIRD N., *Evidence from global practices of active labour market policies for young people's transition to work*, in *Int. Policy Centre for Inclusive Growth*, 2020, n. 71, p. 2 e ss. - MARTIN P.J., *Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness*, in *IZA J. of Labor Policy*, 2015, n. 4, p. 10 e ss. - HOCHMUTH B., KOHLBRECHER B., MERKL C., GARTNER H., *Hartz IV and the Decline of German Unemployment: A Macroeconomic Evaluation*, in *IZA Inst. of Labor Economics*, 2019, n. 12260, p. 47 e ss.

dichiarazione di parziale incostituzionalità delle norme, nella parte in cui disciplinavano l'entità e la durata delle sanzioni.

Il par. 31a disciplinava l'entità delle sanzioni e, prima della sentenza della Corte costituzionale, prevedeva una riduzione dell'ALG II⁵⁵⁶ del 30% alla prima violazione, mentre alla seconda violazione vi sarebbe stata una riduzione del 60% e alla terza la sospensione dell'intero importo della misura di sostegno. Le 3 forme di decurtazione dell'ALG II avevano sempre la durata di 3 mesi ai sensi del par. 31b. Questo genere di sistema sanzionatorio era stato definito dalla parte più critica della dottrina come “*introduttivo di elementi penali nel diritto del lavoro*”⁵⁵⁷, evidenziando un approccio considerato come punitivo per le persone disoccupate.

La Corte stabilì nel 2019 che l'art. 1 par. 31a e par. 31b dello SGB II erano incostituzionali. Il primo paragrafo nella parte in cui imponeva sanzioni che decurtassero più del 30% le misure di supporto ai disoccupati. Il secondo nella parte in cui stabiliva una durata di tre mesi delle sanzioni indipendentemente dal numero di violazioni commesse. Secondo la Corte le norme erano contrarie al combinato disposto degli artt. 1 co.1 e 20 co.1 della Costituzione. L'art. 1 co.1 della Legge Fondamentale dello Stato tedesca protegge la dignità dell'uomo, stabilendo che essa sia intangibile e che lo Stato ha il dovere di proteggerla. Si tratta quindi di una previsione molto simile a quella che la Costituzione italiana sancisce all'art. 2. Invece, l'art. 20 è alla base del diritto sociale tedesco, in quanto stabilisce che “*La Repubblica Federale di Germania è uno Stato federale democratico e sociale*”⁵⁵⁸. La dottrina e la giurisprudenza hanno interpretato l'aggettivo “sociale”, con cui viene descritta la Germania, come un vero e proprio obiettivo dello Stato nel proteggere il diritto ad un'esistenza dignitosa dei cittadini⁵⁵⁹. La ragione dell'antinomia tra gli artt. 1 e 20 della Costituzione e l'art. 1 par. 31a e 31b dello SGB II è, secondo la Sentenza 74/2019, la violazione del principio di “garanzia delle condizioni minime per una vita dignitosa”. Questo principio ha fatto il suo ingresso nella giurisprudenza costituzionale tedesca con la sentenza 1 BvL 4/74, n. 44 del 18 giugno 1975, la quale parlò per la prima volta dell'obbligo per lo Stato di garantire le

⁵⁵⁶ L'ALG viene descritto approfonditamente del sottoparagrafo sulla riforma Hartz IV di questo capitolo.

⁵⁵⁷ PRANTL H., *Wer schützt die Verfassung vor dem Verfassungsschutz?: Eine Anklage*, Monaco di Baviera, 2015, p. 10 e ss.

⁵⁵⁸ Art. 20 co. 1 Legge Fondamentale dello Stato tedesca.

⁵⁵⁹ ISENSEE J., KIRCHOF P., *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 1987, p. 40 e ss.

condizioni minime di esistenza. La sentenza del 1975 riguardava la cd. “pensione per orfani”, una prestazione economica offerta dallo Stato ai minorenni che hanno perso i genitori tramite i contributi pensionistici già versati dai defunti⁵⁶⁰. Pur parlando per la prima volta delle garanzie minime per un’esistenza dignitosa la Sentenza 44/1975 muoveva dall’art. 3 della Costituzione, riguardante l’uguaglianza, e non dal combinato disposto degli artt. 1 e 20 che iniziò a diventare la combinazione utilizzata dalla Corte a partire dalla Sentenza 1 BvL 14/76, n. 146 del 21 giugno 1977⁵⁶¹.

Nella Sentenza n. 74/2019 la Corte argomenta nel senso per cui il “minimo esistenziale” non era garantito dall’art. 1, paragrafi 31a e 31b, perché le disposizioni “*incidono in modo troppo gravoso sul minimo esistenziale costituzionalmente garantito*”⁵⁶². Per i giudici la valutazione del legislatore per cui la decurtazione del 30% dei sussidi rappresentasse un incentivo a comportamenti virtuosi era da considerarsi ragionevole, poiché rispondeva alla *ratio* di garantire la condizionalità tra politiche attive e passive. Viceversa, le sanzioni del 60% e del 100% ascritte dallo SGB II a chi violasse le norme per la seconda e terza volta non potevano, secondo la Corte, essere ritenute un incentivo a comportarsi virtuosamente. Al contrario, è stato stabilito che, sulla base “*delle conoscenze scientifiche al momento acquisite*”⁵⁶³, quel tipo di sanzione potesse portare le persone ad un eccessivo indebitamento, all’indigenza, alla malnutrizione o a seri problemi psicologici, tali da rappresentare un pericolo per la *ratio* della norma e da mettere a rischio la capacità della persona di lavorare e vivere una vita dignitosa.

La decisione della Corte costituzionale ha forza di legge ai sensi del § 31 comma 2 della Legge sulla Corte costituzionale (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*), perciò venne stabilito che, comunque, fino all’intervento del legislatore non si sarebbero potute applicare le sanzioni al di sopra del 30%. Per quel che riguarda la durata, pur dichiarando l’art. 1 par. 31b incostituzionale, la Corte ha stabilito che “*31b SGB II continuano ad applicarsi nei casi disciplinati dal par. 31*”⁵⁶⁴ fino a quando non fosse intervenuto il legislatore.

⁵⁶⁰ ROITSCH J., *Grundrechte - gemessen und gewichtet Das Bundesverfassungsgericht setzt neue Maßstäbe zum „menschenwürdigen Existenzminimum“ für schulpflichtige Kinder in der Grundsicherung*, in Jahrbuch für Pädagogik (a cura di) DUST M., MIERENDROFF J., Francoforte, 2010, p. 235 e ss.

⁵⁶¹ In questo caso la Corte stabilì che il “minimo esistenziale” nella garanzia delle condizioni personali doveva essere garantito agli ergastolani.

⁵⁶² Sentenza 1 BvL 7/16 n. 74 del 2019.

⁵⁶³ Sentenza 1 BvL 7/16 n. 74 del 2019.

⁵⁶⁴ Sentenza 1 BvL 7/16 n. 74 del 2019 par. 218.

Prima che il legislatore modificasse lo SGB II c'è stato un lungo regime transitorio in cui si sono continuate ad applicare le norme rispettando quanto stabilito dalla Corte nella sentenza in discussione. Perciò, in quel periodo, rimaneva in vigore soltanto la sanzione che prevedeva la diminuzione 30% dell'ALG II alla prima violazione, per la durata di tre mesi.

Infine, il legislatore è intervenuto modificando le norme dichiarate incostituzionali in occasione dell'abolizione dell'ALG II e dell'introduzione del Reddito di Cittadinanza (*Bürgergeld*), diventato operativo con la Legge sul Reddito di Cittadinanza (*Bürgergeld-Gesetz*) entrata in vigore il primo gennaio 2023.

Oggi l'art. 1 par. 31a e par. 31b dello SGB II, così come modificati nel 2024, stabiliscono che la prima violazione comporta una riduzione del *Bürgergeld* del 10% per un mese, la seconda comporta una riduzione del 20% per due mesi e la terza una riduzione del 30% per tre mesi. Viene inoltre specificato che le violazioni possono considerarsi consecutive ai fini della legge solo se vengono compiute nell'arco di un anno; invece, una seconda violazione compiuta dodici mesi dopo la prima viene considerata nuovamente come se fosse la prima. Perciò, possiamo dire che il legislatore ha oggi ottemperato a quanto richiesto dalla Corte costituzionale nella Sentenza 74/2019.

In Italia, invece, la condizionalità è disciplinata prevalentemente dal d.lgs. 150/2015, e in particolare il meccanismo sanzionatorio è disciplinato all'art. 21, rubricato: *“rafforzamento dei meccanismi di condizionalità e livelli essenziali delle prestazioni relative ai beneficiari di strumenti di sostegno al reddito⁵⁶⁵”*. L'art. 21 co. 4 prevede che *“il beneficiario di prestazioni è tenuto ad attenersi ai comportamenti previsti nel patto di servizio personalizzato⁵⁶⁶, di cui all'articolo 20, nei tempi ivi previsti, restando comunque fermi gli obblighi e le sanzioni di cui al presente articolo⁵⁶⁷”*. I comportamenti a cui si fa riferimento includono: la frequenza dei contatti tra il soggetto disoccupato ed il responsabile delle attività, la partecipazione attiva a laboratori di formazione, la partecipazione ai colloqui, la presenza ad iniziative di orientamento, l'adesione ad iniziative di riqualificazione e l'accettazione di congrue offerte di lavoro⁵⁶⁸. In questo

⁵⁶⁵ Art. 21 d.lgs. 150/2015.

⁵⁶⁶ Il patto di servizio personalizzato è descritto approfonditamente nel secondo capitolo, al sottoparagrafo 3.2. L'equivalente del patto di servizio italiano in Germania è il “piano di cooperazione”, disciplinato all'art. 1 par. 15 dello SGB II. Il piano di cooperazione è in pratica identico al patto di servizio.

⁵⁶⁷ Art. 21 co. 4 d.lgs. 150/2015.

⁵⁶⁸ Art. 20 co. 3 d.lgs. 150/2015.

modo si vuole subordinare la percezione dei sussidi alla partecipazione attiva del lavoratore alle misure di reinserimento nel mondo del lavoro.

Ad essere vincolate dalla condizionalità sono diverse misure di sostegno al reddito, come la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego e l'Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata⁵⁶⁹. Mentre l'apparato sanzionatorio è disciplinato all'art. 21 co. 7 del decreto. Qualora il soggetto disoccupato non si presenti, salvo giustificato motivo, agli appuntamenti e alle convocazioni volte alla conferma dello stato di disoccupazione; agli appuntamenti con il responsabile delle attività; al colloquio per stipulare il patto di servizio; alle convocazioni effettuate dal responsabile delle attività; oppure nel caso di mancata presentazione ai progetti di orientamento, il sussidio verrà decurtato di un quarto di una mensilità alla prima assenza e di una intera mensilità alla seconda⁵⁷⁰. Invece, alla terza assenza ingiustificata vi sarà la totale decadenza della prestazione e dello stato stesso di disoccupazione.

Per quel che riguarda la mancata partecipazione ai progetti formativi, di riqualificazione professionale o l'assenza ai progetti di cui all'art. 26 d.lgs. 150/2015 – legati all'utilizzo diretto dei percettori di misure di sostegno in attività di pubblica utilità- è invece prevista la decurtazione di una mensilità alla prima assenza e la decadenza della prestazione e dello stato di disoccupazione alla seconda⁵⁷¹. Infine, se il lavoratore non accetta un'offerta di lavoro congrua lo stato di disoccupazione e le indennità decadono⁵⁷².

È curioso notare che il modello italiano, al contrario di quello tedesco, è *in favor* del lavoratore nella definizione di cosa sia un "lavoro congruo", consentendo ex art. 25 del d.lgs. 150/2015 di rifiutare proposte che non siano coerenti con i principi di distanza minima dal domicilio o con le esperienze pregresse; tuttavia, in quanto alle sanzioni dirette a chi violi il patto di servizio ex art. 21 co. 7 il nostro ordinamento è ormai decisamente più punitivo rispetto a quello tedesco. Si potrebbe dire che in Italia è difficilissimo arrivare a sanzionare un disoccupato, perché gli si consente di rifiutare qualsiasi lavoro che non sia molto simile a quelli precedentemente svolti o molto vicino al domicilio (ex artt. 4 e 6 del Decreto 42 del 10 aprile 2018 del Ministero del Lavoro), però quando lo si sanziona lo si fa decurtando anche il 100% delle misure di sostegno al

⁵⁶⁹ Art. 21 co. 1 d. lgs. 150/2015.

⁵⁷⁰ Art. 21 co. 7 lett. a) e b).

⁵⁷¹ Art. 21 co. 7 lett. c).

⁵⁷² FABOZZI R., *Misure di sostegno al reddito e obblighi di attivazione dei beneficiari*, in Riv. del Dir. della Sicurezza Sociale, 2016, Fascicolo 4, p. 721 e ss.

reddito alla prima o alla seconda violazione. Si noti che neanche prima dell'intervento della Corte costituzionale tedesca il modello ex art. 1 paragrafi 31a e 31b dello SGB II era punitivo come quello italiano sul piano delle sanzioni. Si deve però dubitare che le sanzioni italiane abbiano l'effetto di incentivare i disoccupati a comportamenti virtuosi. Infatti, per chi volesse aggirare il sistema sarebbe sufficiente presentarsi all'accoglienza presso i centri per l'impiego e partecipare alle attività previste nel patto di servizio, per poi rifiutare tutti i lavori offerti che non rientrino nella definizione estremamente restrittiva di "lavoro congruo", la quale difficilmente può essere soddisfatta.

Siccome usufruiscono del servizio pubblico il 17% dei disoccupati e i Centri per l'Impiego riescono a trovare lavoro soltanto al 3% dei disoccupati, le pesanti sanzioni previste dalla legge italiana sono in gran parte inapplicabili nella prassi, poiché il servizio non è in grado di trovare un lavoro congruo a gran parte dei soggetti⁵⁷³.

3.3 I servizi privati per l'impiego in Germania: un confronto con l'Italia.

Il rapporto tra servizi privati per l'impiego e servizi pubblici in Germania era fondato in passato sull'istituto dell'appalto pubblico⁵⁷⁴. Quando il settore pubblico aveva bisogno di privati sul territorio si inverteva del meccanismo previsto dall'art. 1 par. 45 co. 3 e ss. dello SGB III, rubricato "misure per l'attivazione e l'inserimento professionale". La norma, ancora in vigore seppur desueta, disciplina "la possibilità di incaricare degli enti di svolgere le misure di cui al paragrafo 1 applicando le norme sugli appalti pubblici"⁵⁷⁵. Nella prassi, con le riforme Hartz, vi è stata la piena sostituzione dell'appalto con il sistema di quasi-mercato, fondato sull'assegnazione di *voucher* ai disoccupati, i quali scelgono liberamente a quale privato rivolgersi. Nel momento in cui viene trovato un lavoro al disoccupato l'operatore privato a cui si è rivolto può chiedere all'Agenzia Federale per il Lavoro di convertire il *voucher* in denaro, ex art. 1 par. 44 co. 4 dello SGB III. In questo modo si vuole garantire la libera competizione tra agenzie ed evitare la

⁵⁷³ INAPP, *Rapporto INAPP 2023. Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato*, p. 100, <https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/3b947276-efe7-44ef-83ee-1883d5608429/content>.

⁵⁷⁴ RECHT G., *SGB III - Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) – Arbeitsförderung*, Berlino, 2023, p. 85 e ss.

⁵⁷⁵ Art. 1 par. 45 co. 3 SGB III.

complessità amministrativa tipica degli appalti pubblici. Sia il modello dell'appalto che quello del quasi-mercato sono disciplinati oggi all'art. 1 par. 44 e ss. dello SGB III.

Nel caso tedesco il *voucher*, detto "Budget di mediazione" (*Vermittlungsbudget*), è destinato a "coloro che cercano formazione, i lavoratori in cerca di lavoro minacciati dalla disoccupazione e i disoccupati"⁵⁷⁶. Al contrario, in Italia l'assegno di ricollocazione (che è la misura omologa al *Vermittlungsbudget*) è destinato ai disoccupati (ex art. 23 co. 1 d.lgs. 150/2015), perdendo l'occasione di garantire la formazione continua a chi abbia già un'occupazione. Secondo il par. 44 co. 2 dello SGB III il *voucher* può sostenere soltanto l'assunzione in un'occupazione soggetta a contributi assicurativi, che abbia la durata di almeno tre mesi e un orario di lavoro di almeno 15 ore a settimana e che può svolgersi in un qualsiasi Stato della UE o in Svizzera. La piena libertà del disoccupato o della persona in cerca di formazione di scegliere il privato a cui rivolgersi è sancita, invece, dal par. 45 co. 4 dello SGB III.

In quanto al pagamento offerto dall'Agenzia Federale del Lavoro agli operatori privati va detto, innanzitutto, che questo viene corrisposto solo al raggiungimento dell'obiettivo occupazionale. Mentre l'importo garantito all'operatore privato dal *voucher* ammonta a 2500 euro, oppure 3000 euro in caso si trovi lavoro a disoccupati di lunga durata, come previsto dall'art. 1 par. 45 co. 6 dello SGB III.

Come dicevamo, l'equivalente del *Vermittlungsbudget* tedesco in Italia è l'Assegno di ricollocazione, disciplinato dall'art. 23 del d.lgs. 150/2015. Tale assegno è ispirato al modello di Dote Unica per il Lavoro (DUL) della Regione Lombardia, un sistema di quasi-mercato introdotto dalla Delibera della Giunta Regionale Lombarda X/1106 del 20/12/2013. Tramite DUL, la Regione Lombardia è stata la prima in Italia ad utilizzare un modello che sfruttasse i *voucher* per retribuire gli operatori privati, sfruttando per realizzare questa misura, la libertà garantitagli dall'art. 117 Cost. nel legiferare sulle politiche attive⁵⁷⁷. A sua volta DUL era in tutto e per tutto ispirata al modello tedesco che abbiamo appena descritto. Perciò, non sorprende che l'Assegno di ricollocazione abbia varie somiglianze con il *Vermittlungsbudget* tedesco⁵⁷⁸.

⁵⁷⁶ Art. 1 par. 44 co. 1 SGB III.

⁵⁷⁷ MARCHETTI G., *Le politiche attive del lavoro in Lombardia*, in "Le Regioni, Bimestrale di analisi giur. e istituzionale", 2023, n. 2-3, p. 326.

⁵⁷⁸ SARTORI A., *Pubblico e privato nei servizi per il lavoro: la Dote unica lavoro nel panorama internazionale*, in Riv. del Dir. della Sic. Soc., 2018, Fascicolo 4, p. 758.

Il co. 1 dell'art. 23 prevedeva inizialmente che i destinatari dell'assegno fossero i disoccupati da almeno quattro mesi che fossero anche percettori di NASpI. Tuttavia, nel corso del tempo altre norme hanno ampliato la platea di destinatari, includendo per esempio il RdC (fino al 1° gennaio 2024) o i percettori di Cigs. In ogni caso si tratta di una misura destinata ai disoccupati e non ai lavoratori a rischio o alle persone che desiderano fare formazione come in Germania. L'assegno può essere rilasciato solo dal Centro per l'Impiego (CPI), al termine della stipulazione del Patto di servizio ex art. 23 co. 2 ed è spendibile presso i CPI stessi o presso i privati accreditati ex art. 12. I servizi offerti devono includere secondo l'art. 23 co. 5: l'affiancamento di un tutor al soggetto disoccupato; un programma di ricerca di nuova occupazione, con riqualificazione professionale e mirato a sbocchi occupazionali esistenti; l'assunzione dell'onere da parte del soggetto disoccupato di svolgere le attività individuate dal tutor; l'impegno da parte del disoccupato di accettare un'offerta di lavoro congrua ai sensi dell'articolo 25; l'obbligo per l'operatore che eroga il servizio di comunicare al centro per l'impiego il rifiuto ingiustificato, da parte della persona interessata di una offerta di lavoro congrua; la sospensione del servizio nel caso di assunzione in prova o a termine, con eventuale ripresa del servizio stesso dopo l'eventuale conclusione del rapporto entro il termine di sei mesi. L'Assegno di ricollocazione, al termine del percorso di ricollocamento, dovrà andare a retribuire l'operatore privato. A stabilire i principi generali di come ciò debba avvenire è l'art. 23 co. 7, che elenca principi come quello del *“riconoscimento dell'assegno di ricollocazione prevalentemente a risultato occupazionale ottenuto⁵⁷⁹”*, o della *“definizione dell'ammontare dell'assegno di ricollocazione in maniera da mantenere l'economicità dell'attività⁵⁸⁰”*. Tuttavia, è la Deliberazione del cda di ANPAL n. 14/2018 a stabilire, in concreto, quali siano gli importi da assegnare ai privati nel rispetto dei principi dell'art. 23⁵⁸¹.

La prima differenza che emerge dalla deliberazione in esame con il sistema tedesco è che in quello italiano l'operatore privato viene pagato anche se non raggiunge gli obiettivi occupazionali. È previsto, infatti, che l'operatore riceva in ogni caso un pagamento definito *“Fee4Services”* di 106,5 euro, che corrisponde alla stima dei costi sostenuti per

⁵⁷⁹ Art. 23 co. 7 del d.lgs. 150/2015.

⁵⁸⁰ Art. 23 co. 7 del d.lgs. 150/2015.

⁵⁸¹ Reperibile sul sito: ANPAL.gov.it

tre ore di attività svolte col disoccupato⁵⁸². Questo, non deve far pensare che il sistema italiano sia necessariamente più dispendioso di quello tedesco in proporzione al singolo disoccupato che ha trovato occupazione. Infatti, il modello tedesco attribuisce indiscriminatamente 2500 euro per ogni persona che ha trovato lavoro, anche se il lavoro dura soli 3 mesi, o 3000 se la disoccupazione era di lunga durata. Al contrario, il modello italiano prevede una formula di calcolo del pagamento che tiene conto di variabili come la durata dell'occupazione trovata al disoccupato dall'operatore o la difficoltà nel trovare un'occupazione al soggetto. La formula può attribuire una quantità di denaro tra un minimo di 1000 e un massimo di 5000 euro se è stato trovato un lavoro a tempo indeterminato, un importo tra 500 e 2500 euro per un lavoro a termine superiore a 6 mesi e tra 250 e 1250 euro per un lavoro tra 3 e 6 mesi⁵⁸³. Nel calcolo si tiene conto della probabilità dei soggetti di essere occupati entro 12 mesi, che viene misurata da 0 a 1⁵⁸⁴. Nella misurazione lo 0 rappresenta la probabilità nulla di rimanere disoccupati, mentre "1" è la probabilità totale di rimanere disoccupati. Se la probabilità è vicina a 0 allora il lavoro degli operatori privati è semplice, perciò al di sotto di una probabilità di 0,5 viene sempre corrisposto il minimo importo senza applicare formule più complesse. Ad esempio, sotto la probabilità di 0,5 vengono corrisposti 1000 euro nel caso di lavoro a tempo indeterminato o 500 euro per un lavoro a termine. Nel caso la probabilità di rimanere disoccupati sia superiore a 0,5 l'importo dell'Assegno di ricollocazione viene calcolato in questo modo:

$$\text{Assegno di ricollocazione} = m + (p - 0,5) \times 2 \times (M - m)$$

Dove p è la probabilità di occupazione nei prossimi 12 mesi come descritta sopra, m è l'importo minimo previsto dalla delibera in esame e M è l'importo massimo. Per esempio, trovando lavoro ad una persona che ha una probabilità di rimanere disoccupato dello 0,6, l'Assegno di ricollocazione in favore dell'operatore privato sarà di 900 euro (se il lavoro

⁵⁸² Ogni norma riguardante il calcolo dell'assegno di ricollocazione si può trovare al par. 8 della Deliberazione del cda di ANPAL n. 14/2018, sul sito di ANPAL.

⁵⁸³ Quest'ultimo ragnone può essere applicato solo nelle Regioni "poco sviluppate".

⁵⁸⁴ Tale probabilità viene calcolata sulla base dell'*assessment* o *profiling* quantitativo, descritto al meglio nel sottoparagrafo sul programma GOL -4.2 PNRR e programma GOL (Garanzia Occupabilità Lavoratori).

è a tempo indeterminato), mentre per una persona che ha una probabilità p di 0,9 (grave rischio di rimanere disoccupati) l'importo sarà di 4200 euro per un lavoro a tempo indeterminato.

Al di là del meccanismo di funzionamento dei *voucher*, un'altra differenza tra sistema italiano e tedesco è il modello di accreditamento ai servizi per l'impiego. In Germania l'accREDITamento viene rilasciato agli operatori privati o pubblici che lo richiedano dai cd. "enti di accREDITamento", che sono obbligatoriamente società private, incaricate ex par. 177 co. 2 di valutare chiunque voglia accREDITarsi ai servizi sulla base: dell'esistenza di strutture operative sufficienti, della competenza del personale, dell'indipendenza rispetto a legami con altri enti, della disponibilità di un sistema di reclami per chi fruisce del servizio e dell'esistenza di un piano di impresa solido. Gli enti di accREDITamento sono a loro volta autorizzati a svolgere l'attività appena descritta dall'Ente Tedesco per l'AccREDITamento (*Deutsche Akkreditierungsstelle*), il quale è stavolta un ente pubblico, che ha la funzione di verificare l'indipendenza e l'affidabilità degli enti per l'accREDITamento. Infine, l'Ente Tedesco per l'AccREDITamento è vigilato dall'Agenzia Federale per il Lavoro. Pertanto, in Germania l'accREDITamento degli operatori privati dipende da altri soggetti privati (gli enti di accREDITamento) e indirettamente da enti federali: quali l'Ente Tedesco per l'AccREDITamento e l'Agenzia Federale del Lavoro⁵⁸⁵. In Italia invece l'accREDITamento è una funzione prevalentemente regionale. Le Regioni stabiliscono, nel rispetto dei principi generali di cui all'art. 12 d.lgs. 150/2015, i criteri per l'accettazione di nuovi operatori privati e svolgono i controlli su di essi tramite le loro agenzie regionali per l'impiego. Infatti, l'art. 12 co.1 del d.lgs. 150/2015 stabilisce che "*le Regioni e le Province autonome definiscono i propri regimi di accREDITamento, ai sensi dell'articolo 7 del d.lgs. n. 276 del 2003, secondo criteri definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano*⁵⁸⁶". La norma prosegue poi nello stabilire i principi generali che le Regioni devono comunque rispettare, come la "*coerenza con il sistema di autorizzazione allo svolgimento delle attività di somministrazione*⁵⁸⁷" e la "*definizione di requisiti minimi di solidità economica ed*

⁵⁸⁵ PAGINA WEB AGENZIA FEDERALE DEL LAVORO:

<https://www.arbeitsagentur.de/institutionen/bildungstraeger/akkreditierung-zulassung>

⁵⁸⁶ Art. 12 co. 1 d.lgs. 150/2015.

⁵⁸⁷ Art. 12 co.1 lett. a) d.lgs. 150/2015.

*organizzativa, nonché di esperienza professionale degli operatori*⁵⁸⁸. Inoltre, è previsto un obbligo di interconnessione con il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, ed infine il “*raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione*⁵⁸⁹” e la “*definizione della procedura di accreditamento dei soggetti abilitati ad operare con lo strumento dell’assegno di ricollocazione*⁵⁹⁰”.

L’unica eccezione che consente di evitare il sistema di accreditamento regionale è l’art. 12 co. 2. Infatti, la norma prevede che facendone richiesta all’ANPAL (e dalla sua soppressione al Ministero del Lavoro) le agenzie per il lavoro possono farsi accreditare direttamente su tutto il territorio nazionale, senza procedere Regione per Regione⁵⁹¹. Infine, l’art. 12 co.3 ha previsto la creazione di un albo nazionale dei soggetti accreditati, che ad oggi raccoglie le informazioni su tutti i soggetti registrati presso le Regioni⁵⁹². In definitiva, il funzionamento dei servizi per l’impiego privati in Italia e in Germania non è così differente, dato che il modello italiano è in gran parte ispirato al sistema di quasi-mercato tedesco. Pertanto, l’aspetto del rapporto tra il pubblico e il privato non può essere uno degli elementi che rendono il sistema tedesco generalmente più efficiente. Piuttosto, le differenti norme riguardanti la condizionalità, nonché gli investimenti tedeschi sulla formazione e gli efficaci controlli sulla efficacia della formazione stessa⁵⁹³ sembrano essere alcuni degli elementi più importanti che influiscono sulla funzionalità del sistema.

⁵⁸⁸ Art. 12 co.1 lett. b) d.lgs. 150/2015.

⁵⁸⁹ Art. 12 co. 1 lett. d) d.lgs. 150/2015.

⁵⁹⁰ Art. 12 co. 1 lett. e) d.lgs. 150/2015.

⁵⁹¹ Art. 12 co. 2 d.lgs. 150/2015.

⁵⁹² L’art. 12 d.lgs. 150/2015, rimanda all’art. 7 d.lgs. 276/2003, che completa la disciplina dell’accREDITAMENTO. Per approfondire l’art. 7 si veda il sottoparagrafo 2.2 del secondo capitolo di questo lavoro.

⁵⁹³ Per approfondire questo aspetto si veda il sottoparagrafo 2.2 sulla riforma Hartz I di questo capitolo.

Conclusioni

Alla luce di quanto emerso nei vari capitoli di questo lavoro possiamo concludere che il modello italiano e quello tedesco, pur avendo dei punti in comune, differiscono su alcune questioni fondamentali. In merito alle politiche attive, nel nostro paese lo Stato può legiferare soltanto sui livelli essenziali di prestazione e i principi fondamentali, come previsto dall'art. 117 co. 2 lett. m) e co. 3. Invece, la disciplina di dettaglio e la gestione amministrativa dei servizi è demandata alle Regioni, secondo quanto previsto dalla disciplina dell'art. 117 Cost, e come precisato dal d.lgs. 56/2014 (cd. Legge Delrio) e dal d.lgs. 150/2015.

In Germania, al contrario, il parlamento federale (*Bundestag*) può approvare leggi che prevalgono sempre sulle norme dei singoli *Länder* in materia di politiche attive per il lavoro, come previsto dal combinato disposto degli artt. 70 e 74 della Legge Fondamentale dello Stato.

Questa importante differenza tra i due ordinamenti costituzionali rende la capacità dello Stato tedesco e di quello italiano di uniformare le norme sulle politiche attive molto differente, influenzando significativamente l'efficacia dei servizi per l'impiego.

Mentre in Italia i Centri per l'Impiego (CPI), ovvero l'unità di base dei servizi per l'impiego sul territorio, sono gestiti direttamente dalle Regioni o dalle Province autonome, come previsto dall'art. 11 co. 1, lett. a) del d.lgs. 150/2015, in Germania le Agenzie per il Lavoro, che sono gli uffici pubblici locali che offrono i servizi equivalenti ai CPI italiani, sono gestite da un organo dello Stato, ovvero l'Agenzia Federale per il Lavoro, come previsto dall'art. 1 del terzo libro del Codice Sociale tedesco, ai paragrafi 367 e ss.

Il fatto che il modello tedesco sia più centralizzato, sul piano costituzionale e di governance, potrebbe far pensare che il sistema italiano, fondato sulle amministrazioni regionali piuttosto che su quella statale, possa essere più efficace nel realizzare la sussidiarietà verticale e orizzontale. Tuttavia, il coinvolgimento dei Comuni nelle politiche del lavoro italiane è scarso, e la principale legge nazionale sulle politiche attive italiana, ovvero il d.lgs. 150/2015, non include questi enti locali tra i membri che fanno parte *ex lege* della Rete dei Servizi per l'Impiego.

Viceversa, in Germania, l'art. 1 par. 44b del terzo libro del Codice Sociale prevede una stringente collaborazione dell'Agenzia Federale del Lavoro con i Comuni, i quali devono aprire sul loro territorio i "Jobcenters", uffici che hanno tra le loro funzioni il coordinamento tra i servizi di politica attiva offerti dalle Agenzie per il Lavoro locali e le esigenze del territorio. Peraltro, i Comuni possono chiedere di farsi carico in esclusiva delle politiche attive sul loro territorio, tramite una richiesta di autorizzazione all'Agenzia Federale per il Lavoro. Infatti, previa autorizzazione, ai sensi dell'art. 1, paragrafi 6a e 6b del secondo libro del Codice Sociale tedesco il *Jobcenter* comunale può assumere sul territorio dell'ente locale tutte le funzioni di politica attiva del lavoro normalmente attribuiti all'Agenzia Federale, realizzando quindi la massima espressione di sussidiarietà verticale. Non mancano, inoltre, le disposizioni che impongono una collaborazione con i *Länder*, come quella dell'art. 1 par. 367, co. 3 del terzo libro del Codice Sociale, che obbliga le direzioni regionali dell'Agenzia Federale del Lavoro a coordinarsi con i governi degli Stati federati tedeschi, per la buona riuscita delle politiche attive e dei servizi per l'impiego.

La sussidiarietà orizzontale è invece l'elemento in cui l'ordinamento tedesco e quello italiano sono più simili. Anche perché il nostro paese si è ispirato, nel disciplinare il rapporto con i privati nelle politiche attive, proprio alla Germania. In entrambi i sistemi si applica il modello del quasi-mercato, con l'assegnazione di voucher destinati ai disoccupati ma finalizzati a pagare operatori privati che forniscano servizi di collocamento. In Italia il voucher è l'assegno di ricollocazione, disciplinato dall'art. 25 del d.lgs. 150/2015, mentre in Germania abbiamo il "budget di mediazione" (*Vermittlungsbudget*), disciplinato all'art. 44 del terzo libro del Codice Sociale tedesco. Una delle poche differenze tra i due voucher è che quello tedesco, al contrario di quello italiano, non è destinato solo ai disoccupati ma anche alle persone a rischio disoccupazione e a tutti coloro che desiderino migliorare la loro formazione.

L'ordinamento italiano e quello tedesco hanno, inoltre, una disciplina della condizionalità molto diversa tra di loro. Nel nostro paese le sanzioni applicate a chi rifiuti un "lavoro congruo" o non partecipi alle iniziative previste dal cd. patto di servizio sono molto più severe che in Germania. L'art. 21 co. 7 del d.lgs. 150/2015 prevede l'immediata decadenza delle misure di sostegno al primo rifiuto di un lavoro congruo. Sanzioni così gravose non sono mai esistite nella storia recente del diritto del lavoro tedesco se non alla

terza violazione delle norme sulla condizionalità. Oggi l'art. 1, ai paragrafi 37a e 37b del terzo libro del Codice Sociale tedesco prevedono una decurtazione delle misure di sostegno del 10% alla prima violazione, del 20% alla seconda e del 30% alla terza, rispettivamente per un mese, due mesi e tre mesi.

Anche se le sanzioni sono molto più pesanti in Italia è molto più difficile infliggerle, poiché la definizione di lavoro congruo è *in favor* del lavoratore al punto da rendere difficile proporgli un'occupazione di questo genere. Infatti, l'art. 25 del d.lgs. 150/2015 e il Decreto del Ministero del Lavoro n. 42 del 10 aprile 2018 prevedono che sia un'occupazione congrua quella che abbia le caratteristiche di: trovarsi a 50km dal domicilio del disoccupato o essere raggiungibile in 80 minuti con i mezzi pubblici, essere coerente con le competenze e le esperienze già maturate e garantire almeno il 20% in più del denaro già percepito tramite le misure di sostegno al reddito. Se con l'aumentare della durata della disoccupazione i suddetti criteri si fanno leggermente meno stringenti, è pur vero che l'ordinamento tedesco definisce cosa sia un "lavoro accettabile" in maniera meno favorevole al lavoratore. Infatti, l'art. 1 par. 10 co. 2 del secondo libro del Codice Sociale tedesco definisce come lavoro accettabile un qualsiasi lavoro indipendentemente dalla distanza, dal prestigio rispetto alle occupazioni precedenti, dalla coerenza con le esperienze maturate o dall'entità del salario. Le uniche ragioni che le norme tedesche ritengono idonee a rifiutare un lavoro sono legate alle condizioni di salute della persona, oppure alle esigenze di assistenza ad anziani, disabili o minori. Perciò, il modello tedesco è molto più attento alle esigenze dello Stato, come quelle di ridurre la spesa per le politiche di sostegno al reddito e la disoccupazione; invece, il modello italiano è molto più attento alle esigenze del lavoratore, salvo per quanto riguarda le sanzioni, che, tuttavia, difficilmente vengono applicate per le ragioni già descritte.

Infine, l'ultima grande differenza tra i due ordinamenti è l'attenzione alla formazione. In Italia i servizi per l'impiego sono mal finanziati, in quanto destiniamo ad essi circa lo 0,22% del PIL; perciò, la formazione non può essere il nostro punto di forza, in quanto si tratta di una fase molto costosa e spesso gestita dai privati delle politiche attive. In Germania invece le politiche attive sono finanziate con l'1% del PIL, consentendo di finanziare al meglio la formazione. Inoltre, sul piano normativo c'è una grande attenzione alla fase formativa delle politiche del lavoro. Per esempio, l'art. 1 della Prima Legge sui Servizi Moderni del Mercato del lavoro, anche detta Hartz I, prevede forti controlli, sia

ex ante che *ex post*, sull'efficacia dei singoli corsi di formazione nel permettere ai disoccupati di trovare lavoro. Inoltre, i paragrafi 79 e ss. della stessa norma prevedono il finanziamento da parte dello Stato non solo del corso di formazione in sé per sé, ma anche dei costi di vitto, alloggio, trasporto e assistenza ai figli minori sostenuti dal disoccupato per formarsi.

In definitiva, se fino alla fine del secolo scorso le politiche attive tedesche erano particolarmente inefficienti, la possibilità per le leggi federali di prevalere su quelle dei *Länder* in materia di servizi per l'impiego ha contribuito a trasformare la Germania in uno dei paesi più efficienti d'Europa nella lotta alla disoccupazione. Questo ha infatti facilitato una trasformazione uniforme su tutto il territorio, passando da un modello di politiche attive obsoleto a uno più efficace. Il percorso di riforme avviato nel 2002 ha reso più facile per l'Agenzia Federale per il Lavoro favorire l'occupazione, da una parte rendendo più stringente la condizionalità e dall'altra aumentando la sussidiarietà verticale e la collaborazione con i *Länder* e i Comuni. Inoltre, la Repubblica Federale ha rafforzato le norme che disciplinano i controlli sui corsi di formazione, garantendo una maggiore efficacia degli stessi. Contestualmente, a differenza di quanto avviene in Italia, sono state approvate norme che permettono il finanziamento di misure di formazione continua destinate non solo ai disoccupati ma anche a tutti coloro che desiderino formarsi, aumentando la resilienza del mercato del lavoro.

L'Italia, d'altra parte, ha migliorato il suo modello di servizi per l'impiego quando, per la prima volta tramite gli artt. 10 e ss. della cd. Legge Bassanini (469/1997), ha permesso ai privati di offrire servizi di mediazione tra domanda e offerta. Oggi l'accreditamento dei privati ai servizi per l'impiego e al collocamento è invece disciplinato dagli artt. 7 del d.lgs. 276/2003 e dall'art. 12 d.lgs. 150/2015. Comunque, il coinvolgimento dei privati, in un paese dove dal 1949 fino alla fine degli anni Novanta vigevano il monopolio pubblico del collocamento e l'avviamento su chiamata numerica, ha permesso alle politiche attive di non collassare completamente.

Tuttavia, nel nostro paese esistono ancora diverse lacune nei servizi, sia sul piano normativo che sul piano dei finanziamenti. L'Italia deve ancora fare molto per migliorare la governance delle politiche del lavoro. Inoltre, la formazione sembra essere poco disciplinata nel nostro ordinamento, e i fondi che potrebbero essere utilizzati per finanziarla sono dedicati in gran parte alle misure di sostegno al reddito che, visto il

regime di condizionalità poco rigido che caratterizza il nostro paese, sono estremamente costosi per lo Stato.

Pertanto, un sistema come quello tedesco potrebbe essere da esempio per migliorare il nostro modello di collocamento e politiche attive, permettendo così alla disoccupazione di scendere e al nostro sistema produttivo di crescere. Delle politiche attive e un sistema di collocamento funzionali sembrano quindi essenziali per il nostro paese, e questo sembrerebbe il momento perfetto per una riforma, essendo la disoccupazione ai minimi dagli ultimi quindici anni in Italia e in Europa (è al 6,5% circa in entrambi i casi). Infatti, rimodellare le politiche del lavoro in un momento non emergenziale sarebbe l'ideale, mentre sarebbe più difficile cambiare un intero sistema nel momento in cui questo è assediato dalla crisi e dalle necessità contingenti.

BIBLIOGRAFIA

ABT P., *The Nazi Fiscal Cliff: Unsustainable Financial Practices before World War II*, in *The Gettysburg Historical J.*, 2017, Vol. 5 art. 16, p. 2 e ss.

ADEMA, W., GRAY, D., KHAL, S., *Social assistance in Germany*, in *OECD LMSP occasional papers*, 2023, n. 58, Parigi p. 53.

ANSELL C., PARSONS C., DARDEN K., *Dual Networks in European Regional Development Policy*, in *J. of Common Market Studies*, 1997, Vol. 35, n. 3, p. 353 e ss.

BASSANINI F., *Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano (1990-2010)*, in *Astrid Rassegna*, 2010, n. 4, p. 2.

BIRD N., *Evidence from global practices of active labour market policies for young people's transition to work*, in *Int. Policy Centre for Inclusive Growth*, 2020, n. 71, p. 2 e ss.

BORAGINE I., ICHINO P., TREU T., *La riforma del collocamento*, in *Lav. e Rel. Industriali*, 1994, Volume 1, Numero 3, p. 92 e ss.

BOYSEN-HOGREFE J., GROLL D., *The German Labour Market Miracle*, in *National Inst. Econ. Review*, Vol. 214, 2010, p. 42 e ss.

BRUNNER C., *Arbeitslosigkeit im NS-Staat Das Beispiel München*, 1997, Herbolzheim.

CAPPELLARI L., MAROCCIA I., NERI F., TURATI G., *Come affrontare il problema del mismatch?*, in *Osservatorio CPI (Unicattolica)*, <https://osservatoriocpi.unicatt.it>, 6 luglio 2023.

CARNICI F., PIZZOFRERATO A., *Diritto del lavoro nell'unione europea*, Torino, 2021.

CARTD D., KLUVE J., WEBER A., *Active labour market policy evaluations: a meta-analysis*, in *The Economic J.*, 2010, n. 120, p. 55 e ss.

CASAVOLA P., SESTITO P., *Come si cerca e come si ottiene un lavoro? Un quadro sintetico sull'Italia e alcune implicazioni macroeconomiche*, datt., Servizio Studi della Banca d'Italia, 1993, p. 6 e ss.

CLAYES G., SAPIR A., *The European Globalisation Adjustment Fund: Easing the pain from trade?*, in *Policy Contribution*, 2018, n. 5, p. 3.

COLISSON M., HERGET A., RIPHAHN R.T., *Minijobs as stepping stones to regular employment: overall trends and the role of Midijob reforms*, 2024, in *J. Labour Market Res.*, n. 58, p. 153.

COLONNELLA E., *La Legittimazione del Terzo Reich. Analisi Problematica della Costituzione di Weimar tra Art. 48 e Riforme e Costituzionali*, in *Sapienza Legal Papers*, 2003, Vol. 10, n. 147, p. 82 e ss.

CORTI M., *Flessibilità e sicurezza dopo il Jobs act*, Torino, 2018.

DI NICOLA P., FASANO A., RELLA P., *Il welfare del lavoro. Il ruolo dei servizi per l'impiego*, Milano, 2018.

DI NUNZIO P., MASSAINI M., *Contratto di inserimento*, In *Dir. & Pratica del Lav. ORO*, 2005, n. 4, p. 76 e ss.

DI SALVATORE E., *La potestà legislativa derogatoria dei Länder tedeschi*, in *Ital. Papers on Federalism-CNR*, 2012, n. 1, p. 2 e ss.

DOBISCHAT R., ELIAS A., ROSENDAHL A., *Das Personal in der Weiterbildung*, Wiesbaden, 2018.

DUSTMANN C., FITZENBERGER B., SCHONBERG U., ZPITZ-OENER A., *From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy*, in J. of Economic Perspectives, 2014, Vol. 28, n.1, p. 170 ess.

FABOZZI R., *Misure di sostegno al reddito e obblighi di attivazione dei beneficiari*, in Riv. del Dir. della Sicurezza Sociale, 2016, Fascicolo 4, p. 721 e ss.

FANO D., GAMBARDELLA E., MARGIOCCO F., *Garanzia Giovani: la sfida*, Milano, 2015.

FERRERA M., FARGION V., OJESSOULA M., *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, 2012.

FUNK L., *100 Jahre Stinnes-Legien-Abkommen - Ursprung auch der bundesdeutschen Tarifautonomie*, in Sozialer Fortschritt, 2018, Vol. 67, n. 10, p. 805 e ss.

GHERA E., *Lavoro (collocamento)*, in Digesto. Discipline privatistiche, IV edizione, 1992, p. 266.

GIAMMATTEO M., *L'indagine campionaria Isfol-PLUS: contenuti metodologici e implementazione*, in Coll. Studi Isfol, 2009, n. 3, p 2.

GIUBBONI S. (a cura di), **CANVESI G.,** *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano. Commentario aggiornato ai decreti "Cura Italia" e "Rilancio"*, Torino, 2020.

HABER S., *Hartz IV, il sistema delle sanzioni e ciò che il Bundesverfassungsgericht (non) ha detto*, in DPCE online, 2020, n. 4, p. 12 e ss.

HOCHMUTH B., KOHLBRECHER B., MERKL C., GARTNER H., *Hartz IV and the Decline of German Unemployment: A Macroeconomic Evaluation*, in IZA Inst. of Labor Economics, 2019, n. 12260, p. 47 e ss.

HUBNER P., *Arbeit, Arbeiter und Technik in der DDR 1971 bis 1989*, Bohn, 2014.

ICHINO A., MEALLI F., NANNICINI T., *Il lavoro interinale in Italia. Trappola del precariato o trampolino verso un impiego stabile?*, 2004, Pisa.

ICHINO P., *Collocamento: un problema ancora irrisolto, appunti sulla legge 28 febbraio 1987*, in Riv. It. di Dir. del Lav., 1987, n. 56, p. 5-7.

ICHINO P., *Il collocamento impossibile*, 1984, Bari.

ICHINO P., *Il contratto di lavoro VOL. 1: Principi generali, autonomia individuale e collettiva, qualificazione, decentramento, differenziazione dei trattamenti*, Milano, 2000.

ICHINO P., *La fine del regime italiano di monopolio statale dei servizi di collocamento*, in Riv. it. dir. lav., 1997, n. 2, p. 22 e ss.

ISENSEE J., KIRCHOF P., *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 1987.

JANSEN H., *Transfers to Germany's eastern Lander: a necessary price for convergence or a permanent drag?*, 2004, in EC FIN country focus, Vol.1, fascicolo n. 16, p. 1.

KERSHAW I., *Hitler: 1889-1936 Hubris*, New York, 1998.

KIBLER L., GREIFENSTEIN R., *Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, in Hans-Böckler-Stiftung, 2004, n. 93, p. 7 e ss.

KITTNER M., KLENGE E., *Die Entstehung des Kündigungsschutzgesetzes*, Francoforte, 2022.

KNUTH M., FLEMMING L., *Increasing roles for municipalities in delivering public employment services: the cases of Germany and Denmark*, in *Eur. J. of Social Security*, 2010, Vol. 12, n. 3, p. 183 e ss.

LENARDI R., *Il Ministero del Lavoro e i suoi Uffici periferici: la nascita e la storia*, in *Lav. a confronto*, 2021, n. 43, p. 34.

MAGNANI A., *Diritto sindacale europeo e comparato*, Torino, 2020.

MARCHETTI G., *Le politiche attive del lavoro in Lombardia*, in *Le Regioni*, Bimestrale di analisi giur. e istituzionale, 2023, n. 2-3, p. 326-328.

MAROCCIA I., NERI F., *Il mismatch nel mercato del lavoro*, in Osservatorio CPI (Unicattolica), <https://osservatoriocpi.unicatt.it>, 2023.

MAROCCO M., *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 2013, n. 192, p. 365 e ss.

MAROCCO M., *Regionalizzazione e mercato del lavoro*, in *Riv. delle Pol. Sociali*, 2008, n. 3, p. 242-248.

MARRAMAO G., *Il "pacchetto Treu": misure per la promozione dell'occupazione nel Mezzogiorno e riforma strutturale del mercato del lavoro*, in *Riv. Giur. del Mezzogiorno*, 1997, fascicolo 4, p. 1127 e ss.

MARTIN P.J., *Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness*, in *IZA J. of Labor Policy*, 2015, n. 4, p. 10 e ss.

MARZANO G., *Manuale di Politiche del Lavoro*, 2023, Amazon Digital Services LCC, p. 9 e ss.

MATTARELLA B. G., RAMAJOLI M., *Le funzioni amministrative*, in Enc. Dir., I Tematici, 2022, III, p. 725.

MEIER D.G., *Anfänge und Brüche der Arbeitsverwaltung bis 1952*, Brühl, 2004.

MAYER F., OESTERDIEKHOFF P., *Reform der Arbeitsvermittlung*, in Berliner Forum Wissenschaft und Innovation, n. 1, 2006, Berlino, p. 13.

MUSSO S., *Le regole e l'elusione. Il governo del mercato del lavoro nell'industrializzazione italiana (1888-2003)*, Torino, 2004.

NAPOLI M., *Commento art. 3 del d.l. 30 ottobre 1984 n. 726, con la legge di conversione 19 dicembre 1984 n. 863 (Misure urgenti in materia di formazione e lavoro). Il contratto di formazione e lavoro*, in *Le nuove leggi civ. commentate*, 1985, n. 1, p. 832.

OLIVIERI L., *Le macerie delle politiche del lavoro dopo il referendum costituzionale*, bollettinoadapt.it, p. 2 e ss.

PALLANTE F., *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 6, p. 6 e ss.

PARUZZO F., *Autonomia differenziata e politiche del lavoro. Quale compatibilità?*, in *federalismi.it*, 2024, n.10, p. 141.

PASTORE F., *Modelli regionali alla luce della riforma dei centri dell'impiego. Un confronto tra Toscana e Lombardia*, in *Econ. & Lav.*, 2017, Fascicolo 3, p. 197.

PEROCCO F., *La crescita strutturale delle disuguaglianze nell'era neo-liberista*, in Società e Trasformazioni Sociali, 2018, numero dell'11 Ottobre, p. 68.

PESSI R., *Lezioni di diritto del lavoro*, 2022, Torino.

PRANTL H., *Wer schützt die Verfassung vor dem Verfassungsschutz?: Eine Anklage*, Monaco di Baviera, 2015.

REDAZIONE, THE ECONOMIST (a cura di), *The sick man of euro*, in The Economist, 3 Gennaio 1999, p. 7 e ss.

REDAZIONE DELLA C. EDITRICE WALHALLA (a cura di), *Das gesamte Sozialgesetzbuch SGB I bis SGB XIV*, Ratisbona 2024, p. 12 e ss.

RECHT G., *SGB III - Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) – Arbeitsförderung*, Berlino, 2023.

RICCARDO SALOMONE., *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in Lav. e Dir., 2016, Fascicolo 2, p. 287.

RICCI G., *Il controverso rapporto fra principi comunitari della concorrenza e normative nazionali del lavoro: il caso Job Centre II*, in Dir. delle Rel. industriali, 1998, n.2, p. 152-153.

RICCI M., *I Servizi per l'impiego dopo le modifiche legislative tra luci e ombre*, in ADL, 2017, n. 2, p. 326-365.

ROCCELLA M., *Il caso Job Centre II: sentenza sbagliata, risultato (quasi) giusto*, in Riv. Giur. Lav., 1998, n. 2, p. 33 e ss.

ROITSCH J., *Grundrechte - gemessen und gewichtet Das Bundesverfassungsgericht setzt neue Maßstäbe zum „menschenwürdigen Existenzminimum“ für schulpflichtige Kinder in der Grundsicherung*, in Jahrbuch für Pädagogik (a cura di) DUST M., MIERENDROFF J., Francoforte, 2010.

RONCHETTI L., *Riforma Renzi – Boschi e accentramento dei poteri. Il nuovo Titolo V*, in **CARNEVALE P.**, (a cura di), *La Costituzione “riscritta”. Nel volume “Saggi sulla revisione in itinere”*, 2016, pp. 157 e ss.

SALVADORI F., *La riforma Hartz. Le politiche occupazionali in Germania*, in *Adapt working papers*, 2005, w.p. n. 5, p. 10 e ss.

SARTORI A., *Pubblico e privato nei servizi per il lavoro: la Dote unica lavoro nel panorama internazionale*, in *Riv. del Dir. della Sic. Soc.*, Fascicolo 4, dicembre 2018.

SARTORI A., *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Santarcangelo di Romagna, 2013.

SENGHAAS M, BERNHARD S., FREIER C., *Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Jobcenter: Pflichten der Arbeitsuchenden nehmen viel Raum ein*, in *Econstor*, 2020, n. 5, p. 3 e ss.

SHIRER W.L., *The Rise and Fall of the Third Reich*, New York, 1960.

SPOHR F., *Germany's Labour Market Policies How the Sick Man of Europe Performed a Second Economic Miracle*, 2020, Oxford.

STEINER V., WROHLICH K., *Work Incentives and Labor Supply Effects of the 'Mini-Jobs Reform' in Germany*, in *Empirica*, 2005, n. 32, p. 91 e ss.

TIRABOSCHI M., SEGHEZZI F., *ANPAL, breve cronaca di una morte annunciata*, in *B. ADAPT*, 2024, n. 9, p. 1 e 2.

TRAMPUSCH C., *Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001*, in Max Planck Inst. for the Study of Societies workings papers, 2002, n. 02/5, p. 9 e ss.

TREU T., *Il patto sul lavoro di Milano: un modello di concertazione in stile europeo*, in Dir. delle Rel. Ind., 2000, n. 2, p. 123-125.

VAN RIE T., MARX I., *The European Union at Work? The European Employment Strategy from Crisis to Crisis*, in J. of Common Markets, 2012, Volume 50. N. 2., p. 335–356.

WALWEI, U., EICHORST, W., RINNE U., *Reform of a controversial political measure*, in Wirtschaftsdienst, 2019, n. 99, p. 235 e ss.

WEISE F.J., *Der Umbau der Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit zum modernen Dienstleister*, 2011, in Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Vol. 80, n. 1, pp. 71 e ss.

WINKLER, H.W., *Weimar 1918-1933: Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*, Monaco, 1993.

WOLFFSOHN M., *Arbeitsbeschaffung und Rüstung im nationalsozialistische Deutschland 1933*, in Militärgeschichtliche Zeitschrift (MGZ), 1977, n. 2, p. 10 e ss.

WUNDERLICH F., *The German Unemployment Insurance Act of 1927*, in The Quarterly J. of Economics, 1928, Vol. 42, n. 2, p. 282.

SITOGRAFIA

Accordo quadro tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di politiche attive del lavoro:

http://archivio.statoregioni.it/testo_print7c15.html?idprov=14393&iddoc=48301&tipoDoc=2

ANPAL, Buone prassi nei servizi per il lavoro e politiche attive, 2023:

https://www.anpalservizi.it/documents/20181/441450/Catalogo+BP+SPL_20230920.pdf/f8e7aa524-a7c8-43e0-8424-c5b87997768b

BARONI A.M., I livelli essenziali delle prestazioni tra determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali, attuazione del cd. “federalismo fiscale e spending review, in Amministrazione in Cammino, in <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it>

BOLLETTINO ADAPT: <https://www.bollettinoadapt.it/lapprendistato-che-non-ce-alcune-riflessioni-a-partire-dallultimo-report-inapp-inps/>

BOLLETTINO ADAPT: https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2017/10/NL-ARIFL-n-09_2017-AZIONI-DI-RETE-PER-IL-LAVORO-%E2%80%93-CONTRASTO-ALLA-CRISI.pdf

EUROSTAT: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:LMP_expenditure_as_a_share_of_GDP,_2008.PNG

EUROSTAT: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:LMP_expenditure_as_a_share_of_GDP,_2008.PNG
<https://www.inapp.gov.it/stampa-e-media/comunicati-stampa/26-09-2023-lavoro-inapp-italia-tra-le-ultime-in-europa-per-la-spesa-in-politiche-attive>

EUROSTAT: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/2-22042024-ap>

EUROSTAT: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240425-1>

IL POST: I centri per l'impiego sono un disastro,
<https://www.ilpost.it/2018/10/17/centri-per-l-impiego/>

IL SOLE 24ORE: <https://www.ilsole24ore.com/art/italia-paese-europeo-il-piu-alto-numero-giovani-15-34-anni-che-non-lavorano-39per cento-sono-sud-AEpWozEC>

ISTAT, Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero, p. 8, <https://www.istat.it/it/files/2018/07/A-Audizione-Servizi-Impiego-18072018.pdf>.

LA VOCE.INFO: [lavoce.info](https://lavoce.info/archives/101072/politiche-attive-anpal-ai-titoli-di-coda/), <https://lavoce.info/archives/101072/politiche-attive-anpal-ai-titoli-di-coda/>.

LA VOCE.INFO: “dove l'autonomia regionale è già realtà: i LEP nei servizi per il lavoro” su <https://lavoce.info/archives/105234/dove-lautonomia-regionale-e-gia-realta-i-lep-nei-servizi-per-il-lavoro/>

OSSERVATORIO DEL MERCATO DEL LAVORO E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE IN LOMBARDIA, Rapporto sulle politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione in Lombardia, Marzo 2022,
https://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/8cb72e3a-fd99-4b2a-88fe-7a2382c63638/Rapporto+Politiche+del+lavoro+e+della+formazione_2020.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-8cb72e3a-fd99-4b2a-88fe-7a2382c63638-oxnGRxk

OSSERVATORIO UNI CATTOLICA: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-editoriali-autonomia-differenziata-e-lep-cambiare-tutto-per-non-cambiare-niente>

PAGINA WEB ADAPT:

https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/21074/mod_label/intro/2009_il_patto_di_servizio.pdf

PAGINA WEB ADAPT:

https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/21074/mod_label/intro/2009_il_patto_di_servizio.pdf

PAGINA WEB ALBO NAZIONALE DEI SOGGETTI ACCREDITATI ALLE PAL:

<https://myanpal.anpal.gov.it/albi-informatici/?public=ok>

PAGINA WEB ANPAL: <https://www.anpal.gov.it/-/politiche-attive-per-il-lavoro-e-pnrr>

PAGINA WEB ANPAL: <https://www.anpal.gov.it/-/politiche-attive-per-il-lavoro-e-pnrr>

PAGINA WEB BANCA D'ITALIA:

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2022/Visco_30092022.pdf

PAGINA WEB BANCA DATI LAVORO: <http://bancadati.italialavoro.it>

PAGINA WEB DELLA COMMISSIONE EUROPEA:

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=105&langId=en>

PAGINA WEB EXELSIOR.UNIONCAMERE:

<https://excelsior.unioncamere.net/pubblicazioni/2023/previsioni-dei-fabbisogni-occupazionali-e-professionali-italia-medio-termini>

PAGINA WEB EXELSIOR.UNIONCAMERE:

<https://excelsior.unioncamere.net/pubblicazioni/2023/previsioni-dei-fabbisogni-occupazionali-e-professionali-italia-medio-termini>

PAGINA WEB INAPP: <https://www.inapp.gov.it/stampa-e-media/comunicati-stampa/26-09-2023-lavoro-inapp-italia-tra-le-ultime-in-europa-per-la-spesa-in-politiche-attive>

PAGINA WEB INAPP: <https://www.inapp.gov.it/stampa-e-media/comunicati-stampa/26-09-2023-lavoro-inapp-italia-tra-le-ultime-in-europa-per-la-spesa-in-politiche-attive>

PAGINA WEB MINISTERO DEL LAVORO: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/occupazione/Pagine/orientamento>

PAGINA WEB MINISTERO DELLE POLITICHE GIOVANILI:
<https://www.politichegiovanili.gov.it/comunicazione/news/2022/4/neetworkingtour/>

PAGINA WEB SITO AGI: https://www.agi.it/fact-checking/news/2018-10-17/centri_impiego_lavoro_gelmini-4496915/

PAGINA WEB SITO UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO:
<https://www.upbilancio.it/audizione-sulla-determinazione-e-sullattuazione-dei-lep-concernenti-i-diritti-civili-e-sociali/>

Rapporto di monitoraggio sui servizi dell'impiego 2022 di ANPAL, al link
<https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586444/Monitoraggio+SPI+2022+-+Biblioteca+Anpal+n.+28.pdf/f1bb34b2-fd8d-9f99-07fa-3ff2c4f002ba?t=1701861281770>

SITO CGIL: <https://m.flcgil.it/sindacato/documenti/intese-ministero-regioni/bozze-di-intesa-autonomia-regionale-differenziata-emilia-romagna-lombardia-e-veneto-del-15-maggio-2019.flc>

SITO EURISPES: <https://www.leurispes.it/friuli-venezia-giulia-per-un-sistema-di-lavoro-efficiente-superati-gli-obiettivi-del-pnrr/>

SITO INAPP, Rapporto INAPP 2023. Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato, p. 100, <https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/3b947276-efe7-44ef-83ee-1883d5608429/content>.

SITO MINISTERO DEL LAVORO: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/occupazione/focus/programma-gol/pagine/chi-si-rivolge>

SITO MINISTERO LAVORO: <https://www.co.lavoro.gov.it/co/welcome.aspx>

SITO OSSERVATORIO UNI CATTOLICA: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-editoriali-autonomia-differenziata-e-lep-cambiare-tutto-per-non-cambiare>