



Testo pubblicato a seguito di referaggio anonimo

Misure di sostegno al reddito ed obblighi di attivazione dei beneficiari*

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 312/2016

© Raffaele Fabozzi 2016
Dipartimento di Giurisprudenza - Università LUISS "Guido Carli"
rfabozzi@luiss.it

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



Misure di sostegno al reddito ed obblighi di attivazione dei beneficiari*

Raffaele Fabozzi
Università LUISS "Guido Carli"

1. Gli interventi oggetto del decreto legislativo n. 150/2015.	2
2. Obblighi di attivazione e patto di servizio.	4
3. Condizionalità e sostegno del reddito a favore dei disoccupati. .	6
4. Condizionalità e sostegno del reddito a favore dei beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto.	8
5. L'offerta di lavoro congruo.	10
6. La nuova condizionalità tra criticità operative e lacune normative.	11
7. Le prospettive della condizionalità.	13

* Il contributo è stato sottoposto a peer-review anonima da un revisore selezionato dalla Direzione della collana. Ricevuto il 21/09/2016; accettato il 30/09/2016; pubblicato il 03/10/2016

1. Gli interventi oggetto del decreto legislativo n. 150/2015.

Il decreto legislativo n. 150/2015, nel riordinare la normativa in materia di servizi per il lavoro, ancora l'accesso alle misure finalizzate alla ricollocazione, nonché la fruizione di alcune delle garanzie oggetto degli ammortizzatori sociali, al "coinvolgimento attivo" dei soggetti protetti e, quindi, all'ottemperanza di precisi obblighi di attivazione in capo a questi ultimi¹.

L'intervento normativo delinea un modello di supporto integrato, in forza del quale i soggetti protetti accedono (sulla base di un meccanismo di attivazione individuale) ai servizi accreditati e sono accompagnati in un percorso che mira al conseguimento di una ricollocazione, per mezzo di attività di orientamento, formazione e riqualificazione professionale².

Sotto il profilo amministrativo, questo modello viene attuato con l'istituzione della "Rete nazionale dei servizi per le politiche attive", che include la neo-istituita Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), nonché soggetti pubblici (quali i Centri per l'Impiego) e privati (le agenzie per il lavoro) sulla base di uno schema integrato che mira alla garanzia dei "livelli minimi essenziali di servizi per il lavoro", il cui conseguimento dovrebbe fare venire finalmente meno le attuali

¹ Sui recenti interventi in materia di politica attiva cfr. ALAIMO A., *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT-249/2015; CARUSO B. – CUTTONE C., *Verso il diritto del lavoro della responsabilità e contratto di ricollocazione*, in *Dir. rel. ind.*, 2016, p. 63 e ss.; TIRABOSCHI M., *"Jobs Act" e ricollocazione dei lavoratori*, in *Dir. rel. ind.*, 2016, p. 119 e ss.; CANAVESI G., *La ricollocazione secondo il Jobs act: dall'attività al contratto?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, p. 247 e ss.; CHIECO P., *Riforme strutturali del mercato del lavoro e diritti fondamentali dei lavoratori nel quadro della nuova governante economica europea*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2015, p. 359 e ss.; CINELLI M., *Jobs Act e dintorni. Appunti sulla metamorfosi in progress del sistema delle tutele sociali*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, p. 285 e ss.; CINELLI M. – NICOLINI C.A., *L'attuazione del Jobs Act: le nuove tutele per i disoccupati*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2015, III, p. 121; DONINI A., *Effettività dei servizi per l'impiego: forme di garanzia nella ricerca del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2016, p. 287 e ss.; GHERA D. – GAROFALO G., *Commentario al d.lgs. n. 150/2015*, Bari, 2016 e, in particolare, in tale opera, VERGARI S., *Prove di convivenza. L'organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015*, p. 123 e ss.; ESPOSITO M., *Servizi e politiche del lavoro nell'attuazione del "Jobs Act": riforme, vincoli e necessità*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT-306/2016; SALOMONE R., *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in *Lav. dir.*, 2016, p. 281 e ss.

² Rispetto a tali specifici profili si rinvia a GAROFALO D., *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi, Adapt Labour Studies*, n. 32, p. 48; RICCI M., *I servizi per l'impiego: il quadro legale*, in BROLLO M. – MARAZZA M. (a cura di), *Diritto del lavoro e mercato. L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, Padova, 2015, p. 129 e ss.

differenziazioni territoriali in ordine all'efficacia ed all'efficienza dei servizi per l'impiego³.

Sempre in tale ottica, il decreto legislativo in commento prevede l'istituzione di un Sistema Informativo Unitario delle Politiche del Lavoro e di un Portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, che dovranno garantire una interconnessione tra attività nazionali e quelle regionali, consentendo la condivisione, tra tutti gli operatori, delle informazioni necessarie a garantire l'implementazione delle politiche del lavoro ed all'espletamento delle funzioni istituzionali dei singoli soggetti coinvolti, includendo il sistema informativo dei percettori

³ Il tema delle interazioni tra i diversi livelli amministrativi è affrontato, sia pure in senso critico rispetto alla attuale riforma, da FERRANTE D., *Le politiche attive del lavoro tra decentramento ed accentrato: un dolce girotondo?*, in *Lav. dir.*, 2016, p. 267 e ss.; OLIVIERI L., *I servizi pubblici per l'impiego tra inadeguatezza strutturale e scarsità di risorse in attesa dell'Agenzia nazionale per l'occupazione*, in *Dir. rel. ind.*, 2015, p. 268 e ss. Sul tema, più in generale si rinvia a GOTTARDI D. - BAZZANI T., *Il coordinamento degli attori del mercato del lavoro*, Napoli, 2015 e, in particolare, il saggio di VARESI P.A., *Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego: la perdurante necessità di costruire reti locali tra istituzioni competenti e stakeholders*, op. ult. cit., p. 151 e ss.; RICCI G., *Servizi per l'impiego tra modifiche legislative e una riforma spesso annunciata, mai compiutamente realizzata*, in *Studi in memoria di M.G. Garofalo*, Bari, 2015, p. 822 e ss.; GAROFALO D., *Mercato del lavoro e regionalismo*, in DI STASI A. (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Milano, 2004, p. 229 e ss. Con riferimento al previgente regime cfr. MARROCCO M., *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la riforma Fornero*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT-192/2013; SPATTINI S., *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, in MAGNANI M. - TIRABOSCHI M., *La nuova riforma del lavoro*, Milano, p. 122 e ss.; PASCUCCI P., *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92/2012*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, p. 453 e ss. Con specifico riferimento alle competenze regionali in materia v. GAROFALO D., *Lo stato di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, Adapt Working Papers, 2005; CARINCI F., *Rapporti tra Stato e Regioni nella riforma del mercato del lavoro*, in LA MACCHIA C. (a cura di), *Riforma del mercato del lavoro e federalismo*, Messina, 2005, p. 342 e ss.; TREU T., *La riforma dei servizi per l'impiego e le competenze regionali*, MAGNANI M.-VARESI, P.A. (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Torino, 2005, p. 51 e ss.; RUSCIANO M., *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, I, p. 26 e ss. Sulla rilevanza della interazione tra servizi pubblici e provider privati cfr. TULLINI P., *Ragioni filosofiche della collaborazione tra pubblico e privato nel mercato del lavoro*, in *Diritto Lavoro Mercati*, 2011, p. 575 e ss.; LASSANDARI A., *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, in DE LUCA TAMAJO-RUSCIANO-L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Napoli, 2004, p. 393 e ss.; OLIVELLI P., *Prospettive di un sistema integrato pubblico privato, nei servizi per l'impiego*, in OLIVELLI P. (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Milano, 2003, 1 e ss. Per i profili inerenti i livelli essenziali delle prestazioni nella materia attualmente oggetto di indagine v. VARESI P.A., *I livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego e la sfida della "Garanzia per i Giovani"*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2014, p. 187 e ss.; ALES E., *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale*, in *Diritti lavori mercati*, 1, 2003, p. 11 e ss.; nonché più in generale MOLASCHI V., *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, 2008.

di ammortizzatori sociali, l'archivio informatizzato delle comunicazioni obbligatorie, i dati relativi alla gestione dei servizi per il lavoro e della politiche attive del lavoro (ivi incluse la scheda anagrafica e professionale ed il sistema informativo della formazione professionale)⁴.

2. Obblighi di attivazione e patto di servizio.

Nell'abrogare il d.lgs. n. 181/2000 (e nel superare le previsioni della l. n. 92/2012)⁵, il d.lgs. n. 150/2015 offre una nuova definizione di "disoccupato", prevedendo, all'art. 19, che siano tali i lavoratori privi di impiego che dichiarino in forma telematica (la quale diviene la modalità esclusiva di accesso allo *status* di disoccupazione) al Portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro di cui all'art. 13 del decreto "la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa" ed "alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con i centri per l'impiego".

⁴ Art 13, comma 2, del d.lgs. n. 150/2015.

⁵ Cfr. per il previgente regime ALAIMO A., *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e strategia delle obbligazioni reciproche*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2013, p. 507 e ss.; OLIVIERI A., *Condizionalità ed effettività nella legge n. 92/2012*, in CHIECO P. (a cura di), *Flessibilità e tutele del lavoro. Commentario delle legge 28 giugno 2012, n. 92*, Bari, 2013, p. 123 e ss.; PACI N., *La condizionalità*, in CINELLI M. – FERRARO G. – MAZZOTTA O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2013, p. 271 e ss.; SCIARRA S., *Flessibilità e politiche attive del lavoro. Note critiche sulla riforma Monti-Fornero*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2013, p. 471 e ss.; VISCOMI A., *Servizi per l'impiego: i "patti di servizio"*, in *Diritto Lavoro Mercati*, 2007, p. 63 e ss.; LISO F., *I servizi per l'impiego*, in GAROFALO D. – RICCI M. (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Bari, 2006, p. 591. Più in generale sul tema della condizionalità cfr. VARESI P.A., *La protezione sociale del lavoratore tra sostegni al reddito e politiche attive*, in *Diritto Lavoro Mercati*, 2014, p. 507 e ss.; CORAZZA L., *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2012, p. 489; EICHENHOFER E., *Diritti sociali e benefici condizionati*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2013, p. 525 e ss.; in termini comparatistici, SARTORI A., *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2013; LAGALA C., D'ONGHIA M. (a cura di), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa. Le esperienze realizzate in Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Inghilterra, Spagna e Svezia*, Roma, 2010; GIUBILEO F., *Uno o più modelli di politiche del lavoro in Europa? I servizi al lavoro in Italia, Germania, Francia, Svezia e Regno Unito*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2011, p. 759 e ss.; EICHHORST W. – KAUFMANN O. – KONLE-SEIDL R., *Bringing the Jobless into Work? Experiences of Activation Schemes in Europe and the US*, Berlino, 2008; FREEDLAND M. – COUNTOURIS N., *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2005, p. 557 e ss.; WEISHAUP T., *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm: Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe*, Amsterdam, 2011; KENWORTHY L., *Labour Market Activation*, in CASTLES F.G., LEIBFRIED S., LEWIS J., OBINGER H., PIERSON C. (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, 2010.

Il legislatore però, ai fini della conservazione di tale *status*, impone a carico del lavoratore, e quale elemento costitutivo⁶, un preciso obbligo di attivazione e cioè che lo stato sia confermato con la conclusione di un patto di servizio personalizzato (art. 20).

In particolare, i lavoratori disoccupati sono tenuti a contattare il Centro per l'Impiego (CPI) territorialmente competente, con le modalità definite da questi, entro un mese dalla citata dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro; i disoccupati che siano invece beneficiari di una misura di sostegno del reddito sono tenuti a mettersi in contatto con il CPI entro 15 giorni dalla data di presentazione della domanda finalizzata al riconoscimento dell'ammortizzatore sociale di cui gli stessi sono destinatari.

In mancanza di iniziativa da parte dei soggetti interessati, gli stessi sono convocati (a pena dell'irrogazione delle sanzioni di cui si dirà a breve) dal CPI entro un il termine stabilito con decreto emanato ai sensi dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 150/2015⁷.

Con il patto di servizio l'amministrazione definisce le proprie funzioni e le specifiche attività costituenti oggetto dell'intervento di ricollocamento ed il disoccupato si impegna a partecipare ad iniziative formative e di riqualificazione, nonché ad accettare una congrua offerta di lavoro.

Proprio con riferimento agli obblighi appena richiamati si concentrano i meccanismi di condizionalità, previsti agli artt. 21 e 22 del d.lgs. n. 150/2015, implementati ponendo in stretta relazione funzionale le politiche passive del lavoro (e quindi l'erogazione delle prestazioni oggetto degli ammortizzatori sociali, nonché il riconoscimento di tutti i meccanismi protettivi connessi allo stato di disoccupazione), con le politiche attive, e ciò tanto in ipotesi di disoccupazione involontaria, che in costanza di rapporto di lavoro.

⁶ Si ritiene di condividere sul punto quanto prospettato da VALENTE L., *La riforma dei servizi del mercato del lavoro, cit.*, p. 120 in ordine alla natura costitutiva del patto concluso con il CPI.

⁷ La mancata presentazione a seguito di convocazione è soggetta alle sanzioni indicate agli artt. 21 e 22 del decreto in commento, di cui si dirà a breve. Occorre in ogni caso ricordare che, ai sensi dell'art. 19, comma 7, del d.lgs. n. 150/2015, se, trascorsi sessanta giorni dalla data di registrazione, il disoccupato non sia stato convocato dai centri per l'impiego, lo stesso ha diritto a richiedere all'ANPAL, tramite posta elettronica, le credenziali personalizzate per l'accesso diretto alla procedura telematica di profilazione predisposta dall'ANPAL al fine di ottenere l'assegno di ricollocazione.

3. Condizionalità e sostegno del reddito a favore dei disoccupati.

Con riferimento ai soggetti disoccupati che godano di strumenti di sostegno del reddito, l'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 150/2015 prevede che la domanda di Assicurazione Sociale per l'Impiego, di cui all'articolo 2 della legge n. 92 del 2012, di Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) o Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata (DIS-COLL), nonché la domanda di indennità di mobilità, resa dall'interessato all'INPS, equivalga a dichiarazione di immediata disponibilità, e sia trasmessa dall'INPS all'ANPAL, ai fini dell'inserimento nel sistema informativo unitario delle politiche attive.

L'erogazione dei trattamenti economici oggetto degli ammortizzatori sociali testè indicati è però condizionata alla partecipazione da parte del soggetto protetto a tutte le iniziative di attivazione previste dal decreto in commento.

In particolare, gli interessati sono tenuti ad attenersi ai comportamenti previsti nel patto di servizio personalizzato ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 150/2015⁸. Essi quindi devono partecipare a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro, nonché ad iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione e, soprattutto, devono accettare congrue offerte di lavoro che siano loro sottoposte.

L'adempimento degli obblighi di attivazione, come detto, è rafforzato da un articolato apparato sanzionatorio.

In particolare, a carico dei percettori di NASpI, DIS-COLL ed indennità di mobilità, è stabilita la decurtazione di un quarto di una mensilità in caso di prima mancata presentazione, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni per la stipulazione del patto di servizio per la conferma dello stato di disoccupazione o agli appuntamenti concordati con il CPI o con i servizi competenti; la decurtazione di una intera mensilità in caso di mancata presenza alla seconda convocazione; la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione in caso di ulteriore mancata presentazione.

Le sanzioni appena indicate operano anche in caso di mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, ad iniziative di

⁸ Lo stesso, inoltre, ha l'obbligo di presenziare alle convocazioni da parte dei competenti servizi per il lavoro secondo modalità concordate nel medesimo patto di servizio personalizzato.

orientamento di cui all'art 20, comma 3, lett. a) del d.lgs. n. 150/2015⁹; mentre in caso di mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di cui all'articolo 20, comma 3, lettera b)¹⁰ del decreto appena citato è prevista la decurtazione di una mensilità, alla prima mancata partecipazione e la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione, in caso di ulteriore mancata presentazione.

Per quanto concerne invece l'ASDI, nel rammentare che la relativa concessione è condizionata alla preventiva sottoscrizione del patto di servizio personalizzato (che, invece, con riferimento a tutti gli altri ammortizzatori sociali è successiva all'accesso al trattamento), il legislatore ha deciso di definire un meccanismo sanzionatorio *ad hoc*.

In particolare, è stabilito che, in caso di prima mancata presentazione, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni ovvero agli appuntamenti presso il CPI, il lavoratore sia sanzionato con la decurtazione di un quarto di una mensilità e la concessione dei soli incrementi per carichi familiari; la decurtazione di una mensilità e la concessione dei soli incrementi per carichi familiari, alla seconda mancata presentazione; la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione, in caso di ulteriore mancata presentazione.

Parimenti, in caso di mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di orientamento di cui all'articolo 20, comma 3, lettera a), del d.lgs. n. 150/2015 è prevista la decurtazione di una mensilità e la concessione dei soli incrementi per carichi familiari, in caso di prima mancata presentazione, e la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione, nelle eventuali ulteriori ipotesi di mancata presentazione.

Infine, in caso di mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di cui all'articolo 20, comma 3, lettera b), del d.lgs. n. 150/2015, è prevista la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione; decadenza che occorre anche in ipotesi di mancata ingiustificata accettazione di una congrua offerta di lavoro¹¹.

⁹ E cioè a "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".

¹⁰ Vale a dire a "a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione".

¹¹ Si ricorda inoltre, che ai sensi dell'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 150/2012, il beneficiario dell'ASDI è tenuto a richiedere il servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro presso i centri per l'impiego o presso i soggetti privati accreditati, a pena di decadenza dallo stato di disoccupazione e dalla prestazione a sostegno del reddito, entro due mesi dalla data di rilascio dell'assegno.

Quale ulteriore sanzione, in tutte le ipotesi di decadenza dallo stato di disoccupazione, non è possibile, per il soggetto sanzionato, una nuova registrazione prima che siano decorsi due mesi dalla occorsa decadenza¹².

Legittimato ad irrogare le sanzioni indicate è il competente Centro per l'Impiego e non più l'INPS (essendo quindi l'Istituto semplicemente chiamato ottemperare delle indicazioni dei CPI, provvedendo eventualmente a recuperare gli importi che nelle more dell'*iter* procedurale siano stati indebitamente erogati)¹³.

Al fine di rafforzare l'effettività dell'apparato sanzionatorio in ipotesi di mancata attivazione del soggetto beneficiario, il legislatore ha stabilito, all'art. 21, comma 11, del d.lgs. n. 150/2015, che la mancata adozione dei provvedimenti di decurtazione o decadenza della prestazione determina responsabilità disciplinare e contabile del funzionario cui è imputabile l'inadempimento, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 20 del 1994.

4. Condizionalità e sostegno del reddito a favore dei beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto.

Coerentemente a quanto previsto con riferimento ai disoccupati, il legislatore del 2015 ha delineato misure di condizionalità anche con riferimento ad (una specifica categoria) di percettori di trattamenti a sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro.

In particolare, i suddetti obblighi operano con riferimento ai lavoratori dipendenti per i quali la riduzione di orario connessa all'attivazione di una procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per integrazione salariale, contratto di solidarietà, o intervento dei fondi di solidarietà, sia superiore al 50 per cento dell'orario di lavoro, calcolato in un periodo di dodici mesi.

Tali soggetti devono essere convocati, in orario compatibile con la prestazione lavorativa, dal centro per l'impiego con le modalità ed i termini che saranno stabiliti con decreto del Ministero del Lavoro ai sensi

¹² Art. 21, comma 9, del d.lgs. n. 150/2015.

¹³ L'art. 21, comma 12, del decreto del 2015, prevede che avverso il provvedimento sanzionatorio del CPI è ammesso ricorso all'ANPAL, che provvede ad istituire un apposito comitato, con la partecipazione delle parti sociali. Con finalità premiale è poi previsto che l'INPS provvede annualmente a versare le risorse non erogate in relazione a prestazioni oggetto di provvedimenti di decurtazione o decadenza per il 50 per cento al Fondo per le politiche attive di cui all'articolo 1, comma 215, della legge n. 147 del 2013, e per il restante 50 per cento alle regioni e province autonome cui fanno capo i centri per l'impiego che hanno adottato i relativi provvedimenti, per l'impiego in strumenti di incentivazione del personale connessi al raggiungimento di particolari obiettivi.

dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 150/2015, per stipulare il patto di servizio personalizzato.

Allo scopo di mantenere o sviluppare le competenze in vista della conclusione della procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa ed in connessione con la domanda di lavoro espressa dal territorio, il patto di servizio può essere stipulato sentito il datore di lavoro e con l'eventuale concorso dei fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge n. 388 del 2000, e il lavoratore può essere avviato alle attività finalizzate al 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, nonché iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione ovvero alle attività socialmente utili di cui all'articolo 26, comma 1, del d.lgs. n. 150/2015¹⁴.

Ovviamente, non essendo i soggetti di cui si discute disoccupati, gli stessi non sono tenuti ad accettare una congrua offerta di lavoro, essendo invece chiamati solo agli interventi di formazione e riqualificazione professionale appena richiamati.

La mancata partecipazione a tali iniziative comporta, in proporzione alla gravità dell'inadempimento, la decurtazione del trattamento ovvero la decadenza della prestazione¹⁵.

Operano, anche con riferimento a tali fattispecie, i meccanismi di irrogazione delle sanzioni, nonché il regime di responsabilità disciplinare e contabile a carico dei funzionari dei CPI che omettano di applicare le stesse, già descritti nel precedente paragrafo.

¹⁴ Tale previsione stabilisce che allo scopo di permettere il mantenimento e lo sviluppo delle competenze acquisite, i lavoratori che fruiscono di strumenti di sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro nonché i lavoratori sottoposti a procedure di mobilità possono essere chiamati a svolgere attività a fini di pubblica utilità a beneficio della comunità territoriale di appartenenza, sotto la direzione e il coordinamento di amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni, nel territorio del comune ove siano residenti.

¹⁵ In particolare è previsto, all'art. 22, comma 3, del d.lgs. n. 151/2015, in caso di mancata presentazione alle convocazioni ovvero agli appuntamenti al centro per l'impiego e mancata partecipazione alle iniziative di orientamento di cui all'articolo 20, comma 3, lettera a), in assenza di giustificato motivo: la decurtazione di un quarto di una mensilità per la prima mancata presentazione; la decurtazione di una mensilità, per la seconda mancata presentazione; la decadenza dalla prestazione per la ulteriore mancata presentazione. In caso di mancata partecipazione alle iniziative di cui all'articolo 20, comma 3, lettera b), ovvero alle iniziative di cui all'articolo 26 è invece stabilita: la decurtazione di una mensilità per la prima mancata partecipazione; la decadenza dalla prestazione per la ulteriore mancata presentazione.

5. L'offerta di lavoro congruo.

Dall'analisi del regime sanzionatorio, emerge la centralità del tema dell'offerta di lavoro congruo (la cui mancata accettazione comporta gli effetti decadenziali dallo stato di disoccupazione), i cui caratteri, quanto alla disciplina generale, devono essere determinati da un decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali sulla base dei seguenti principi: coerenza con le esperienze e le competenze maturate; distanza dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; durata della disoccupazione; retribuzione superiore di almeno il 20 per cento rispetto alla indennità percepita nell'ultimo mese precedente, da computare senza considerare l'eventuale integrazione a carico dei fondi di solidarietà¹⁶.

Rispetto al meccanismo di condizionalità introdotto dalla riforma Fornero¹⁷, è da segnalarsi positivamente l'inclusione tra i parametri della congruità dell'offerta anche il riferimento al bagaglio professionale del soggetto protetto, il cui "peso specifico", rispetto agli altri criteri indicati dal legislatore, potrà essere valutato solo a seguito dell'emanazione del regolamento attuativo.

In ogni caso, il conferimento di una ragionevole rilevanza al parametro della "coerenza con le esperienze e le competenze maturate" potrebbe mitigare la rigidità dei meccanismi di condizionalità in precedenza descritti, divenendo espressiva di un indirizzo delle politiche di ricollocamento che premi anche le *capabilities* e le possibilità di sviluppo personale dei beneficiari¹⁸.

Il legislatore introduce poi una nozione di offerta di lavoro congruo specifica con riferimento all'istituto dell'ASDI, in relazione al quale la congruità dell'offerta, ai fini del godimento del servizio di assistenza alla

¹⁶ È in ogni caso previsto che, fino alla data di adozione del decreto ministeriale, trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 4, comma 41 e 42 della legge 28 giugno 2012, n. 92, a mente dei quali la decadenza dai trattamenti occorre in caso di mancata accettazione di una offerta di un lavoro con inquadramento in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità cui ha diritto e con attività lavorativa che si svolga in un luogo che non dista più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore, o comunque che è raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici.

¹⁷ Cfr. nota precedente.

¹⁸ Con riferimento a tali temi si rinvia, in particolare, alla parte introduttiva del saggio di CARUSO B. – CUTTONE C., *Verso il diritto del lavoro della responsabilità e contratto di ricollocamento*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2016, pp. 63-84. Cfr. sempre su tali profili CARUSO B., *Occupabilità, formazione e capability nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2007, p. 113, nonché, più in generale, la monografia di DEAKIN S. – SUPLOT A. (a cura di), *Capacitas. Contract Law and Institutional Preconditions of a Market Economy*, Hart, 2009.

ricollocazione, viene determinata con riferimento alle sue capacità, aspirazioni, e possibilità' effettive, in rapporto alle condizioni del mercato del lavoro nel territorio di riferimento nonché al periodo di disoccupazione.

In merito a tale ultimo tema, non può non sottacersi che la discrasia tra i parametri di riferimento per la congruità dell'offerta di lavoro "generale" e quella, difforme, prevista con riferimento all'ASDI, potrebbe determinare alcune difficoltà sotto il profilo operativo, in quanto, essendo l'istituto appena richiamato strettamente connesso alla NASpl, una offerta di lavoro congrua rispetto al parametro "generale", potrebbe non esserlo con riferimento al parametro "speciale" previsto per l'ASDI, con la conseguenza, alquanto irragionevole, che in tale ultima ipotesi, in caso di mancata accettazione dell'offerta di lavoro, il soggetto interessato perderebbe le prestazioni dell'ammortizzatore sociale "principale", ma non quelle proprie dello strumento "accessorio".

6. La nuova condizionalità tra criticità operative e lacune normative.

Non vi è dubbio che la condotta del soggetto disoccupato, che deve mirare al reperimento di una diversa collocazione lavorativa, costituisce (e deve costituire) l'effettiva conferma del carattere involontario della disoccupazione e che alla stessa deve essere necessariamente correlato l'accesso ed il mantenimento delle garanzie offerte dagli ammortizzatori sociali¹⁹.

La riforma del 2015, in linea con tale intendimento, pare proseguire nel percorso di rafforzamento dei meccanismi di condizionalità avviati dalla l. n. 92/2012, delineando un articolato (e restrittivo) regime sanzionatorio – addirittura assistito da una esplicita responsabilità erariale a carico di funzionari che omettano di applicare tali sanzioni – che porta alla decadenza (parziale o totale) dai trattamenti previdenziali a fronte di comportamenti non collaborativi del beneficiario degli stessi (nonché, ovviamente, la mancata acquisizione o la perdita dello *status* di disoccupazione).

La più recente disciplina, però, non va esente da criticità, alcune connesse a profili operativi, altre a lacune del testo normativo.

Partendo da queste ultime, la disciplina positiva relativa agli obblighi di attivazione è testualmente riferita solo ai disoccupati che godano di

¹⁹ In tal senso DONINI A., *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca di lavoro*, in *Lav. dir.*, n. 2, 2016, p. 301, che richiama CORAZZA L., *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2013, p. 489 e MISCIONE M., *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2007, 4, p. 695.

strumenti di sostegno del reddito, di talché si dubita se l'inottemperanza a tali obblighi da parte di soggetti che non fruiscono di tali strumenti sia suscettibile di sanzioni (che consisterebbero, nel caso di specie, dalla sola decadenza dallo *status* di disoccupazione).

Sul punto, per ragioni di congruità di sistema, con una nota "esplicativa"²⁰ il Ministero del Lavoro ha ritenuto di "interpretare estensivamente le previsioni dell'art. 21 del d.lgs. n. 150/2015, applicando le sanzioni ivi previste anche ai soggetti non percettori di strumenti a sostegno del reddito".

A prescindere dalla circostanza che tale soluzione ermeneutica non pare del tutto coerente con la natura delle sanzioni di cui si discute – atteso che esse riguardano, precipuamente, la decadenza (parziale o totale) da trattamenti previdenziali²¹ – appare difficile ipotizzare che l'applicazione di un regime sanzionatorio (sia pure inerente la sola conservazione di uno *status*), non possa non fondarsi su un atto normativo (eventualmente anche di rango secondario)²².

Una pari criticità si registra con riferimento alla nozione di "giustificatezza" (della assenza alle convocazioni del CPI, agli interventi di orientamento e/o formativi, ecc.), che, costituisce l' "esimente" rispetto all'applicazione, da parte degli uffici competenti, dell'articolato regime sanzionatorio delineato dal legislatore.

Pur riconoscendo che possa, in linea di principio, risultare ragionevole l'adozione in un testo normativo di clausole generali, a fronte di un così elevato livello di dettaglio della regolamentazione delle misure sanzionatorie sarebbe stato forse opportuno individuare nel testo, sia pure con un inferiore livello di tassatività, le ipotesi in cui l'inadempimento da parte del soggetto protetto possa considerarsi giustificato.

Ciò avrebbe il fine di evitare una frammentazione delle prassi applicative da parte dei singoli CPI e l'insorgere di un numero rilevante di iniziative contenziose dirette all'impugnativa dei provvedimenti sanzionatori (che potrebbero avvantaggiarsi della generica formulazione normativa adottata dal legislatore).

Di tale criticità pare essere consapevole anche il Ministero del lavoro che, con la nota in precedenza richiamata, cerca di colmare tale lacuna elencando sette ipotesi di giustificato motivo (quali l'insorgenza dello

²⁰ Nota prot. 2866 del 26/2/2016.

²¹ Circostanza messa in luce da LASSANDARI A., *La tutela immaginaria del mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, in *Lav. dir.*, 2016, 2, p. 253.

²² Dubita infatti della legittimità dell'interpretazione estensiva offerta dal Ministero del Lavoro LASSANDARI A., *op. ult. cit.*, p. 255.

stato di malattia o di gravidanza), che ben avrebbero potuto essere inserite nell'articolato normativo²³.

Sotto il profilo operativo, l'efficacia dei meccanismi di condizionalità presuppone la capacità dei CPI di interagire, per un verso, con i beneficiari degli interventi di ricollocazione e, per altro verso, con l'INPS, in quanto soggetto deputato all'esecuzione dei provvedimenti adottati dai Centri medesimi.

Quanto ai rapporti con i soggetti protetti (siano essi disoccupati o meno), in vista della necessità di procedere ad un elevato numero di convocazioni degli stessi, sarebbe quanto mai opportuno, al fine di evitare l'aggravio burocratico della gestione cartacea di tali interazioni informative (che rischia di assorbire integralmente le risorse degli uffici preposti), che le stesse avvengano a mezzo di posta elettronica certificata, prevedendo alla attivazione gratuita della casella di p.e.c. personale in occasione della registrazione al Portale Unico o di domanda di accesso agli ammortizzatori sociali.

Parallelamente, è quanto mai opportuno che, nell'ambito della piattaforma del Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro venga prevista una interfaccia *ad hoc* che consenta un automatismo tra l'irrogazione della sanzione e l'effettiva riduzione o interruzione dell'erogazione del trattamento derivante dall'ammortizzatore sociale di spettanza dei soggetti interessati da parte dell'INPS, onde evitare la necessità di procedere *ex post* al recupero degli importi indebitamente percepiti da questi ultimi (con tutte le incertezze connesse alla tendenziale incapienza economica degli stessi).

7. Le prospettive della condizionalità.

Se con la condizionalità si devono perseguire "obiettivi di equilibrio economico e di massimizzazione dell'efficienza di funzionamento delle

²³ In particolare, nella nota del Ministero si fa riferimento a: "a) documentato stato di malattia o di infortunio; b) servizio civile o servizio di leva o richiamo alle armi; c) stato di gravidanza, per i periodi di astensione previsti dalla legge; d) citazioni in tribunale, a qualsiasi titolo, dietro esibizione dell'ordine di comparire da parte del magistrato; e) gravi motivi familiari documentati e/o certificati; f) casi di limitazione legale della mobilità personale; g) ogni comprovato impedimento oggettivo e/o cause di forza maggiore, cioè ogni fatto o circostanza che impedisca al soggetto di presentarsi presso gli uffici, senza possibilità di alcuna valutazione di carattere soggettivo o discrezionale da parte di quest'ultimo". Il Ministero peraltro precisa che "le ipotesi di giustificato motivo dovranno essere comunicate e documentate, di regola, entro la data e l'ora stabiliti per l'appuntamento, e comunque entro e non oltre il giorno successivo alla data prevista, pena l'applicazione delle sanzioni previste in tema di condizionalità".

istituzioni del mercato del lavoro"²⁴, occorre valutare, sia pure in una prospettiva al momento solo prognostica, se i meccanismi di condizionalità definiti dal legislatore del 2015 possano reputarsi idonei a conseguire gli obiettivi appena citati.

Nel disciplinare gli obblighi di attivazione, il d.lgs. n. 150/2015 pare ispirarsi ad una prospettiva di condizionalità "hard", peraltro coerente con il paradigma "ortodosso" europeo della *flexsecurity*²⁵, che probabilmente è stata accolta anche in ragione della tendenziale sfiducia del legislatore rispetto alle iniziative dei soggetti destinatari degli interventi di politica attiva (peraltro, di fatto, in massima parte privi di qualsivoglia *imprinting* relativo alla concreta soggezione a tali misure).

Se tale è la (comprensibile) scelta del legislatore, occorre però ricordare che in tanto le forme di indirizzo coattivo dell'attivazione dei soggetti destinatari degli interventi di ricollocazione possono essere considerate ragionevoli, in quanto, a fronte delle stesse (e quasi a relativa contropartita), divenga finalmente operativo un apparato efficace, efficiente ed integrato di sostegno nella ricerca dell'impiego.

Tale apparato infatti, come correttamente riconosciuto da attenta dottrina, presuppone, per un verso, l'acquisizione da parte degli attori pubblici di una "managerialità" che "colori le prestazioni sociali con criteri di efficacia/efficienza (ottimizzazione dei costi e delle risorse a disposizione, verificabilità dei risultati raggiunti)" e, per altro verso, "l'integrazione virtuosa con soggetti privati che operano nel "quasi mercato" dei servizi per il lavoro"²⁶.

Orbene, pare potersi affermare che solo a fronte dell'effettiva implementazione di tale complesso apparato, e dell'acquisizione da parte dello stesso dei caratteri appena indicati, la ridefinizione dei meccanismi di condizionalità oggetto del d.lgs. n. 150/2015 potrà ritenersi utile a favorire una responsabilizzazione del lavoratore che non sia fine a se stessa (mirando alla sola conservazione di uno *status* protettivo e delle garanzie previdenziali e sociali allo stesso), ma divenga il volano di un rapporto proattivo tra il soggetto protetto e l'ente (pubblico e/o privato) competente che porti all'effettivo conseguimento del obiettivo finale della ricollocazione lavorativa.

²⁴ In tale senso CARUSO B. – CUTTONE C., *Verso il diritto del lavoro della responsabilità e contratto di ricollocazione*, cit., p. 76.

²⁵ Per i quali si rinvia a VAN STEENDAM I., RAYMENANTS J., DE KLERCK, W. (a cura di), *Active labour market policies for the Europe 2020 strategy. Ways to move forward*, Anversa, 2011, nonché, più in generale, alla monografia di ALAIMO A., *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione nazionale e comunitaria*, Torino, 2009.

²⁶ CARUSO B. – CUTTONE C., *Verso il diritto del lavoro della responsabilità e contratto di ricollocazione*, in *Dir. rel. ind.*, 2016, p. 77.