

La condizionalità tra coercizione ed *empowerment* del disoccupato

Conditionality between coercion and empowerment of the jobseeker

Alessandra Sartori

Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Milano

ABSTRACT

Nel presente contributo l'autrice, dopo un *excursus* storico, concentra l'analisi sulla disciplina attuale della condizionalità in Italia, esaminando i principali istituti che ne sono permeati: la presa in carico del disoccupato, la stipulazione del patto di servizio, la modulazione di un percorso personalizzato costituito da puntuali misure e impegni, le sanzioni che colpiscono i comportamenti distonici dal progetto concordato. In particolare, il contributo evidenzia come la condizionalità sia declinata differentemente, in modo più o meno rigoroso, a seconda del sussidio goduto, mentre emerge una pericolosa opacità con riferimento agli utenti non percettori. Si darà, quindi, atto del tassello mancante del *puzzle*, ossia gli obblighi del servizio pubblico nei confronti dell'utente: qui sorgono problemi assai rilevanti, poiché tali obblighi, *sub specie* di livelli essenziali delle prestazioni, sono espressamente previsti, ma non sono contemplati strumenti specifici per garantirne l'effettiva erogazione al beneficiario. Questo aspetto è, invece, cruciale per disegnare un modello di condizionalità virtuosa e costituzionalmente radicata, non meramente punitiva: proprio questa condizionalità "dal volto umano" verrà delineata in sede conclusiva, anche in chiave prospettica e *de iure condendo*.

In the present contribution the author, after a short historical overview, focuses upon the analysis of the present regulation of conditionality in Italy, by examining the most important institutions affected by it: the registration of the jobseeker in the PES system, the signing of the jobseeker's agreement, the outlining of a personalised jobseeker's journey characterised by specific measures and tasks, sanctions for jobseeker's misconduct. In particular, the contribution points out that conditionality is more or less strict according to the benefit granted, whereas a dangerous loophole emerges with regards to jobseekers who receive no benefit. Then, the article deals with a big problem of the Italian system of PES, i.e. the obligations of PES towards jobseekers: in fact, although formally such obligations are laid down in the legislation, in the form of essential standards of service delivery, there are no means to grant their effective provision to the jobseeker. On the contrary, this aspect is crucial to outline a model of virtuous and constitutionally oriented conditionality,

which is not merely punitive. And this is this kind of conditionality “with a human face” which is sketched out in the conclusions, also in perspective and de iure condendo.

SOMMARIO:

1. Premessa. Attivazione e condizionalità: due facce della stessa medaglia. – 2. La lunga marcia del principio di condizionalità. – 3. L'*incipit* del percorso del soggetto privo di occupazione: la dichiarazione di immediata disponibilità. – 4. Patto di servizio, patto per il lavoro e patto per l'inclusione: il punto di innesto delle politiche di attivazione e inclusione. – 5. Il contenuto dei patti: gli obblighi di attivazione e inclusione. – 6. La nozione di offerta congrua. – 7. L'assegno di ricollocazione: una condizionalità più soft? – 8. L'apparato sanzionatorio. – 9. Gli obblighi del servizio per l'impiego: i tempi sono maturi? – 10. Conclusioni. Alla ricerca di una condizionalità “dal volto umano”.

1. Premessa. Attivazione e condizionalità: due facce della stessa medaglia

La condizionalità è entrata prepotentemente nel dibattito italiano quanto meno alla metà del primo decennio 2000¹, quando anche nel nostro Paese, sulla scorta delle indicazioni provenienti dall'Unione europea, si è cominciato a riflettere sull'implementazione delle strategie di *flexicurity*². In queste ultime, in particolare, con riguardo al versante della sicurezza nel mercato del lavoro, si postula un rapporto sinergico tra un sistema di politiche attive ben sviluppato in grado di orientare e agevolare la navigazione nel *mare magnum* del mercato, e un solido impianto di prestazioni di sostegno al reddito che renda più tranquillo il percorso. La condizionalità, per l'appunto, costituisce questo legame imprescindibile, ovvero, come è stato scritto, il *trait d'union* tra politiche attive e politiche passive del lavoro³.

¹ Il tema della condizionalità affatica, dunque, la dottrina giuslavoristica ormai da un ventennio: per le principali opere monografiche specificamente dedicate all'argomento v. L. TASCINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Giappichelli, Torino, 2019; C. GARBUIO, *Politiche del lavoro e condizionalità*, Giappichelli, Torino, 2021. Per i contributi di minor respiro in riviste e volumi v. *infra*.

² Sulla *flexicurity* in generale v., anche per gli opportuni ulteriori riferimenti bibliografici, M. CORTI, *Flessibilità e sicurezza dopo il Jobs Act. La flexicurity italiana nell'ordinamento multilivello*, Giappichelli, Torino, 2018.

³ Così P.A. VARESI, *La protezione sociale del lavoratore tra sostegni al reddito e politiche attive*, in *Dir. lav. merc.*, 2014, 513.

E, scendendo sul piano operativo, la cerniera di trasmissione è costituita dai servizi per l'impiego (di seguito: SPI), che si configurano come il punto di approdo e di presa in carico del navigante e, dunque, la pietra angolare delle misure per il suo reinserimento lavorativo: la sinergia è sicuramente più intensa e immediata – è una delle ragioni a sostegno del modello – nei Paesi in cui si è radicato lo *one stop shop*, archetipo organizzativo caratterizzato dalla presenza di un'autorità integrata di regolazione del mercato che amministra ed eroga tanto i servizi per il lavoro quanto il sostegno al reddito⁴.

Pertanto, le politiche attive, nate come strumento di accompagnamento e di capacitazione (o *capability*, secondo un suggestivo anglicismo ormai entrato nel linguaggio di chi si occupa di questi temi⁵), filtrate attraverso la condizionalità, trasmutano in politiche di attivazione. Divengono, cioè, misure che concretizzano per il soggetto destinatario un'offerta personalizzata e, al tempo stesso, un obbligo, che esige un contegno collaborativo, attivo e persino proattivo. Tale natura ibrida è icasticamente condensata nell'espressione tedesca *Förden und Forden* (o *Förden durch Forden*), sottesa alle riforme Hartz del mercato del lavoro tedesco⁶, e pochi anni prima, nell'approccio *stick and carrot* del *New deal* di Tony Blair⁷. Più precisamente, come si è scritto qualche tempo fa, il binomio condizionalità-attivazione «implica la reintegrazione sociale e occupazionale dell'individuo tramite un sistema di incentivi positivi e negativi, ovvero tramite la rimodulazione di diritti e obblighi verso lo Stato»⁸. Per un verso, lo Stato si impegna a predisporre una serie di servizi e misure modellati sui bisogni della persona, volti a favorirne l'inserimento lavorativo

⁴ Per un affresco dei modelli istituzionali di *one stop shop* in alcuni Paesi europei, v. A. SARTORI, *Le reti nel mercato del lavoro: alcune esperienze europee*, in D. GOTTARDI, T. BAZZANI, (a cura di), *Il coordinamento degli attori del mercato del lavoro*, ESI, Napoli, 2015, 110 ss. Per un'analisi diacronica dei sistemi di Regno Unito e Germania, v. A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Maggioli, Rimini, 2013.

⁵ Il merito di averne introdotto e consolidato l'uso tra i giuslavoristi va attribuito al Prof. Bruno Caruso, nel bel saggio *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2007, 1 ss.

⁶ Per un'analisi di questa fondamentale riforma, che ha abbracciato sinergicamente i servizi per l'impiego, le politiche attive e gli strumenti di sostegno al reddito, v., anche per i numerosi riferimenti bibliografici, A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione*, cit., 229 ss., 270 ss. e 294 ss.

⁷ Che ha arricchito, e contestualmente ridisegnato, il catalogo delle misure offerte ai disoccupati dai SPI, a suggellare un nuovo patto con i cittadini: v. in argomento A. SARTORI, *op. ult. cit.*, 134 ss.

⁸ A. SARTORI, *Le reti nel mercato del lavoro*, cit., 101.

o, comunque, ad aumentare le sue *chances* occupazionali. Per altro verso, il destinatario si impegna a parteciparvi, cercando attivamente occasioni formative e lavorative, e ad accettare il lavoro congruo che gli venga eventualmente offerto. Per altro verso ancora, è beneficiario di una *safety net* che lo tutela dallo scivolamento nella povertà durante il suo percorso di ritorno all'impiego.

Alla base di questo impianto, vi è un preciso patto tra lo Stato e il cittadino, o un nuovo contratto sociale, la cui tenuta è presidiata da strumenti sanzionatori, diversamente articolati, che vengono in rilievo in caso di condotta non collaborativa, impattando in primo luogo sulla prestazione sociale percepita (in termini di riduzione, sospensione e caducazione)⁹. Così che detta prestazione sociale è un diritto condizionato¹⁰, incasellato in una logica di *do ut des*, o *do ut facias*, costituendo la controprestazione relativa a un contegno attivo del soggetto. Tale approccio, in particolare, è teso a prevenire comportamenti opportunistici dei percettori, contrastando quello che gli economisti neoclassici della *agency theory* definiscono *moral hazard*, ovvero «quel comportamento opportunistico dell'agente che persegue il proprio interesse a spese della controparte, il tutto in una situazione di azione nascosta, in cui il *principal* non può controllare il comportamento dell'*agent*»¹¹.

Su un piano di *policy* il modello di riferimento è il *welfare to work*, introdotto negli anni '90 in Europa dai laburisti britannici su ispirazione del *workfare* punitivo di genesi statunitense, che mirava a contrastare la *welfare dependency*¹². Tuttavia, la *Third Way* di Tony Blair plasma tali influssi adat-

⁹ Per una valutazione assai critica di questa evoluzione «workfaristica» del contratto sociale v. M. R. FREEDLAND, N. KONTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2005, spec. 582.

¹⁰ Sulla mutata configurazione dei diritti sociali nel passaggio dallo Stato sociale classico al nuovo Stato sociale attivo v. B. EICHENHOFER, *Diritti sociali e benefici condizionati. I diritti sociali fondamentali alla prova delle nuove forme di regolamentazione e di gestione*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2013, 525 ss.

¹¹ Così L. CORAZZA, *Il principio della condizionalità (al tempo della crisi)*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2013, 490; EAD., *La condizionalità "relazionale": Reddito di Cittadinanza, mercato del lavoro, esclusione sociale*, in *Dir. rel. ind.*, 2022, 178. Più ampiamente anche L. TASCINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, cit., 92 ss., spec. 100-101.

¹² Sul termine *workfare* (crasi di *work* e *welfare*), così simbolico e ricco di implicazioni ideologiche, non vi è una coincidenza semantica nella dottrina sociologica e politica. Il neologismo fu coniato dal Presidente Nixon nel 1969 per designare i programmi riservati ai percettori dell'assistenza sociale, come alternativa alla fruizione passiva. Benché negli Stati Uniti esistano diversi modelli di *workfare*, alcuni meno "punitivi" di altri (A. TURSI, *Disoccupazione e lavori socialmente utili. Le esperienze di Stati Uniti, Germania e Italia*, Angeli, Milano, 1996, 12 ss.), centrale in tutti è lo scambio obbligato tra prestazione sociale e lavoro,

tandoli a una nuova strategia politica, che tempera la rigida ottica di *work first*, tesa a combattere la *welfare dependency* secondo l'idea che *any job is better than no job*, con un approccio di *human capital development* di impronta scandinava, centrato sui bisogni della persona e volta allo sviluppo globale e progressivo di essa¹³.

Tracciate queste coordinate terminologiche, nel presente contributo ci si concentrerà sul versante della condizionalità dei percettori di prestazioni sociali: dopo un *excursus* storico, si analizzerà la disciplina attuale in Italia, esaminando i principali istituti permeati dalla condizionalità, a partire dalla presa in carico, dalla stipulazione di un patto di servizio e dalla modulazione di un percorso personalizzato costituito da puntuali misure e impegni, fino ad arrivare alle sanzioni che colpiscono i comportamenti distonici da quel progetto. In particolare, si potrà apprezzare come la condizionalità sia declinata diversamente, in modo più o meno rigoroso, a seconda del *benefit* percepito, mentre emerge una pericolosa opacità con riferimento agli utenti non percettori. In chiusura, si darà atto del tassello mancante del *puzzle*, ossia gli obblighi dello Stato, e precisamente del servizio pubblico nei confronti dell'utente: qui la nebbia si addensa, dato che *nominatim* sono previsti obblighi *sub specie* di livelli essenziali di servizi da erogare, ma non sono contemplati strumenti specifici per garantirne l'effettiva fruizione da parte del beneficiario. Questo aspetto è, invece, cruciale per disegnare un modello di condizionalità virtuosa e costituzionalmente radicata, non meramente punitiva, che si cercherà di delineare in sede conclusiva, anche in chiave prospettica.

2. La lunga marcia del principio di condizionalità

La condizionalità, intesa come legame esplicito tra le forme di sostegno al reddito e l'attivazione del disoccupato, è in realtà esistita nel nostro Paese sin

normalmente a condizioni deteriori rispetto a quelle riscontrabili nel mercato del lavoro primario. Sul complesso concetto di *workfare* v. I. LØDEMEL-H. TRICKEY, *A new contract for social assistance*, in I. LØDEMEL-H. TRICKEY (eds.), *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*, Policy Press, Bristol, 2000, 1 ss.

¹³ Cfr. A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione*, cit., 134-136. Per un confronto tra i concetti di *workfare* e *welfare to work* v. L.M. MEAD et al., *From Welfare to Work: Lessons from America*, IEA, London, 1997; R. WALKER, M. WISEMANN (eds.), *The welfare we want. The British challenge for American reform*, The Policy Press, Bristol, 2003; A. CEBULLA et. al., *Welfare-to-work. New Labour and the US experience*, Ashgate, Aldershot, 2005.

dall'introduzione delle prime forme di protezione sociale. Dopo l'introduzione dell'assicurazione contro la disoccupazione, nel 1919 (r.d. 19 ottobre 1919, n. 2114), il r.d. 7 dicembre 1924, n. 2270 stabili, all'art. 52, comma 1, la decadenza dal relativo sussidio, tra l'altro, quando il percettore si rifiutava di accettare un'offerta di lavoro adeguato, di comprovare la continuità dello stato di disoccupazione con la frequentazione giornaliera degli uffici competenti, o di partecipare a misure di formazione professionale o di addestramento pratico (lett. *c, d, f*)¹⁴. Come è stato rilevato in dottrina, questi obblighi costituivano «il corollario necessario della involontarietà della disoccupazione che era oggetto di assicurazione»¹⁵. Il regolamento del 1924 continuò ad applicarsi per lungo tempo anche in epoca repubblicana, benché l'effettività delle previsioni summenzionate fosse del tutto virtuale, in ragione del valore quasi simbolico che l'indennità di disoccupazione mantenne per gran parte del secondo dopoguerra¹⁶.

La riforma del mercato del lavoro del 1987, pur confermando obblighi simili, si caratterizza per un approccio più lassista, prevedendo, segnatamente, la decadenza dall'indennità soltanto al secondo rifiuto ingiustificato di comparire presso l'ufficio di collocamento o di accettare un'offerta di lavoro «a tempo indeterminato, corrispondente ai suoi requisiti professionali» (art. 12, legge 28 febbraio 1987, n. 56). Si osserva, tra l'altro, rispetto al regolamento del 1924, che faceva preminente riferimento a parametri retributivi, un'espressa tutela della professionalità del percettore¹⁷. Con l'emersione, all'inizio degli anni '90, dell'indennità di mobilità quale generoso strumento di tutela contro la disoccupazione ad elevato impatto sociale (art. 7, legge 23 luglio 1991, n. 223), la condizionalità, pur conservando «la originaria funzione di "controllo" della disoccupazione», assume altresì una esplicita colorazione "promoziona-

¹⁴ Per un commento al r.d. n. 2270/1924 v. L. MENGONI, *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nel diritto italiano*, in AA.VV., *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione*, CECA, Lussemburgo, 1961, 394-395.

¹⁵ Così F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell'articolo 19, decreto legge 185/2008 convertito nella legge 2/2009*, in *Riv. Dir. sic. soc.*, 2009, 716.

¹⁶ F. LISO, *op. loc. ult. cit.*

¹⁷ Più precisamente, l'art. 53 del regolamento riteneva adeguata qualsiasi occupazione che fosse «commisurata alle condizioni fisiche dell'assicurato», non ne pregiudicasse «la salute e la morale», fosse «retribuita con salario non inferiore a quello normalmente corrisposto nel luogo per la professione cui l'assicurato apparteneva, non derivasse «da sciopero o da serrata», e non ostacolasse «un futuro reimpiego dell'assicurato nella sua specifica professione». Quanto alla mobilità geografica, la disposizione mirava a favorire soltanto quella che non compromettesse «i giustificati bisogni dell'assicurato e della sua famiglia».

le”, ossia comincia a configurarsi come vero e proprio strumento di politica attiva, volto al reinserimento lavorativo dei percettori iscritti nelle liste di mobilità¹⁸. La tutela della professionalità permea il sistema di obblighi, che, peraltro, ritorna ad essere più rigoroso rispetto alla legge del 1987, sanzionando con la decadenza dal *benefit* anche il primo rifiuto di un’occupazione o di una misura di politica attiva.

Più precisamente, l’art. 9, comma 1, legge n. 223/1991 contempla la cancellazione dalla lista di mobilità e la decadenza dalla relativa indennità per il lavoratore che non accetti «l’offerta di un lavoro che sia professionalmente equivalente ovvero, in mancanza di questo, che presenti omogeneità anche intercategoriale e che, avendo riguardo ai contratti collettivi nazionali di lavoro, sia inquadrato a un livello retributivo non inferiore del dieci per cento rispetto a quello delle mansioni di provenienza» (lett. *b*). Inoltre, erano sanzionati con la perdita del sussidio anche il rifiuto o la frequenza irregolare di un corso di formazione professionale autorizzato dalle Regioni, oppure il mancato svolgimento, in assenza di opportunità lavorativa adeguata, di lavori di pubblica utilità (lett. *a*, *c*). La previsione interviene anche a circoscrivere la condizionalità sotto il profilo geografico, aspetto che era rimasto sfocato nelle disposizioni precedenti: segnatamente, gli obblighi di attivazione e di lavoro si arrestavano di fronte a una distanza superiore a 50 km. o a 60 minuti di percorrenza con mezzi pubblici (art. 9, comma 2, legge n. 223/1991).

Con il nuovo millennio si inaugura un *trend* di progressivo inasprimento della condizionalità, che subirà un’accelerazione quando i venti della *flexicurity* cominceranno a spirare impetuosi anche nel nostro Paese¹⁹. Il primo refolo compare nella legge Biagi, in una disposizione circoscritta all’inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati tramite il coinvolgimento delle agenzie per il lavoro (di seguito: APL) (art. 13, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276). Ivi addirittura fa capolino il termine *workfare* abbinato alle politiche attive, peraltro in un impianto che si distacca sensibilmente dall’archetipo nordamericano. Le modifiche *in pejus* si appuntano, in particolare, sulla retribuzione del lavoro da accettare, che ora può essere inferiore fino al 20% di quella precedente, salva,

¹⁸ Per queste perspicue riflessioni v. F. LISO, *Appunti su alcuni profili*, cit., 717.

¹⁹ Segnala come le indicazioni di matrice europea in tema di *flexicurity* siano all’origine della «stretta interdipendenza tra le politiche attive del lavoro e i benefici a sostegno del reddito dei disoccupati», che costituiscono il *Leitmotif* delle riforme suggerite agli Stati membri, A. OLIVIERI, *Condizionalità ed effettività nella l. n. 92/2012*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Cacucci, Bari, 2013, 648.

tuttavia, la congruità dell'impiego offerto rispetto alle competenze e qualifiche del lavoratore. Viene richiesta al disoccupato anche una maggiore flessibilità geografica (fino a 80 minuti per raggiungere il luogo di lavoro o di fruizione delle misure di politica attiva).

Di una vera e propria svolta si può parlare con riferimento alle riforme del 2004-2008, tanto è vero che la dottrina si esprime in termini di «nuova condizionalità»²⁰. L'art. 1-*quiquies*, d.l. 5 ottobre 2004, n. 249 razionalizza l'impianto precedente e lo estende a tutti i percettori di ammortizzatori sociali, compresi quelli in costanza di rapporto, distinguendo le ipotesi di decadenza e, correlativamente, gli obblighi di coloro che fruiscono della cassa integrazione (frequenza di corsi di formazione e riqualificazione) rispetto a quelli dei disoccupati e inoccupati (cui è richiesta altresì la partecipazione a un progetto individuale di inserimento e l'accettazione di un lavoro). Novità ancora più importante, la nozione di lavoro prescinde ora totalmente dalla professionalità pregressa, peraltro recuperata in via di prassi amministrativa²¹. Per talune categorie (lavoratori del settore aereo in cassa integrazione guadagni straordinaria) è addirittura previsto l'ulteriore obbligo di sottoscrizione di un patto di servizio con il centro per l'impiego (di seguito: CPI) o le agenzie incaricate della ricollocazione (art. 1-*quiquies*, comma 1-*quiquies*). E l'effettività della sanzione della decadenza è rafforzata dalla previsione di obblighi di comunicazione all'INPS, titolare del provvedimento ablativo, posti in capo agli enti erogatori della formazione e alle agenzie per il lavoro che hanno in carico i percettori, e addirittura ai datori di lavoro. Per le APL è poi previsto, a titolo di sanzione, che l'omessa comunicazione sia «valutata ai fini del corretto andamento dell'attività svolta» (art. 1-*quiquies*, comma 1-*quater*), dunque ai fini della revoca dell'autorizzazione. Successivamente, nel 2008, il Governo cerca di generalizzare l'obbligo del patto di servizio, condizionandovi la percezione di qualsiasi ammortizzatore sociale, ma la previsione, contenuta nel d.l. 29 novembre 2008, n. 185 (art. 19, comma 10), cade nella legge di conversione: cosicché emerge il solo obbligo della «dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale».

In questo *trend* verso forme di condizionalità sempre più coercitiva e intransigente si inserisce la legge Fornero (legge 28 giugno 2012, n. 92), in un

²⁰ Così S. SPATTINI, *La nuova condizionalità all'accesso ai trattamenti di sostegno al reddito: potenzialità e criticità nella prospettiva della riforma del sistema degli ammortizzatori sociali*, in *Dir. rel. ind.*, 2010, 377 ss.

²¹ Cfr. circ. Min. lav, 22 febbraio 2006, n. 5, e circ. INPS 15 febbraio 2007, n. 39.

contesto di grave crisi economica e di pressione delle istituzioni europee per ridurre il deficit di bilancio e riportare i conti pubblici sotto controllo. E sicuramente le preoccupazioni economiche permeano le disposizioni dettate in materia di condizionalità: nonostante le enfatiche e ambiziose dichiarazioni in apertura²², l'approccio di contrasto al *moral hazard* sembra prevalere, secondo il giudizio severo della dottrina dominante²³. In effetti, la legge n. 92, pur abrogando l'art. 1-*quinquies*, d.l. n. 249/2004 e l'art. 19, comma 10, d.l. n. 185/2008, ne riprende i criteri geografico-temporali (art. 4, comma 42), modificando, al contempo, in modo radicale il parametro retributivo: quest'ultimo non è più fissato *per relationem* alla retribuzione pregressa, bensì all'indennità da ultimo percepita, in quanto l'offerta di lavoro deve contemplare un compenso superiore ad essa almeno del 20% (art. 4, comma 41, lett. b)²⁴. La legge n. 92 ribadisce gli obblighi formativi dei percettori in costanza di rapporto con una specifica previsione (art. 4, comma 40), peraltro ampliando gli obblighi dei beneficiari disoccupati, che si estendono ora alla partecipazione a misure di «politica attiva o di attivazione» di cui al d.lgs. n. 181/2000 (opportunamente integrato dalla stessa legge Fornero)²⁵.

Il carattere punitivo della condizionalità *ex* Legge Fornero è stato sottoli-

²² La legge addita l'obiettivo di «realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione» (art. 1, comma 1).

²³ V., in particolare, A. ALAIMO, *Politiche attive, servizi per l'impiego e stato di disoccupazione*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, 648 ss., spec. 664; N. PACI, *La condizionalità*, *ibid.*, 604; A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel "welfare attivo" e nei "mercati transizionali". Note sulla riforma dei servizi all'occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, 555 ss., spec., 579; P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92/2012. Una prima ricognizione delle novità*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, n. 3, 453-511; L. CORAZZA, *La condizionalità al tempo della crisi*, *cit.*, 489 ss., spec. 501; A. OLIVIERI, *Condizionalità ed effettività*, *cit.*, 647 ss.

²⁴ Con riferimento a questo parametro, paventano addirittura dubbi di legittimità costituzionale, per lesione degli artt. 36, comma 1, 38, comma 2, e 3, Cost., M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, 262-263; A. OLIVIERI, *Condizionalità ed effettività*, *cit.*, 659.

²⁵ Più precisamente, l'art. 4, comma 33, lett. a), legge n. 92/2012, ha aggiunto i commi 1-*bis*-1-*ter* all'art. 3, d.lgs. n. 181/2000, dedicati all'articolazione delle misure per i beneficiari di sussidi di disoccupazione e rispettivamente per i percettori di ammortizzatori in costanza di rapporto.

neato dalla dottrina²⁶, che, in particolare, con riguardo all'offerta di lavoro, ha stigmatizzato la cancellazione di ogni riferimento alla professionalità pregressa²⁷, l'imposizione dell'obbligo di accettare anche lavori assai precari per non perdere lo *status* di disoccupato²⁸, l'incerta formulazione del giustificato motivo di rifiuto²⁹. Quanto ai corsi di formazione e riqualificazione, si è criticato l'impiego di termini generici e privi di riferimenti alla professionalità del lavoratore o a sbocchi mirati sul mercato, cosicché si tratterebbe di «una sorta di formazione “al buio”», tale da costituire «un impegno senza costruito, una gratuita, aggiuntiva forma di penalizzazione per chi ha subito la perdita del lavoro, una fonte di stress, oltre che di spese inutili»³⁰. Ma le critiche più vibranti della dottrina si sono appuntate sull'assenza di una riforma organica dei SPI, a fronte di un apparato di obblighi così imponente per il disoccupato³¹: infatti, non sono presenti meccanismi che garantiscano

²⁶ V. gli autori citati *retro* alla nota 23. Non trova convincente quest'impostazione P.A. VARESI, *La protezione sociale del lavoratore*, cit., 513, che al contrario mette in luce, in chiave positiva, la funzione proattiva dell'ammortizzatore sociale, in linea con le esperienze europee.

²⁷ Si esprime in termini di accettazione di un «impiego “purchessia”» A. OLIVIERI, *Condizionalità ed effettività*, cit., 658, aggiungendo che «la previsione dell'offerta congrua [...] rappresenta la dimensione più emblematica del concetto di attivazione nel suo aspetto coercitivo» (659).

²⁸ Infatti, la legge n. 92 ha anche contestualmente modificato i requisiti per la conservazione dello *status* di disoccupazione di cui all'art. 4, comma 1, d.lgs. n. 181/2000, che in precedenza consentivano al disoccupato di rifiutare un'offerta di lavoro a termine o in somministrazione di durata inferiore a 8 mesi (4 per i giovani) (art. 4, comma 33, lett. c, legge n. 92/2012). L'irrigidimento dei requisiti sullo *status*, funzionale all'inasprimento della condizionalità, è stato messo in luce, tra gli altri, da V. FILÌ, *Politiche attive e servizi per l'impiego 2012*, in F. CARINCI-M. MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dopo la riforma Fornero*, in *Lav. giur.*, 10, 2012, 993.

²⁹ Che, con riguardo all'offerta congrua, non è neppure esplicitamente richiamato, ma è ricavato a contrario dai requisiti economico-geografico-temporali; per le altre misure di attivazione è lasciato alla varietà delle previsioni regionali. Cfr. A. OLIVIERI, *Condizionalità ed effettività*, cit., 662.

³⁰ Così M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma*, cit., 263.

³¹ Cfr., ad esempio A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel welfare attivo*, cit., 561 ss., che definisce gli SPI «la gamba debole della riforma», relegati ad una «funzione ancillare» rispetto al pilastro degli ammortizzatori e del sostegno al reddito in costanza di rapporto; L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità ai tempi della crisi*, cit., 495 ss. Di contrario avviso P.A. VARESI, *La protezione sociale*, cit., 511, secondo il quale, anzi, «il potenziamento dei servizi e delle politiche attive» costituirebbe un punto qualificante della legge, che immagina la riforma degli ammortizzatori sociali come un «tutt'uno con il nuovo sistema di servizi per l'impiego».

l'effettiva erogazione dei servizi, previsti come livelli essenziali, da parte dei CPI, eccezione fatta per un debole meccanismo autocertificativo della regolarità delle misure erogate, peraltro – e non a caso – solo ai percettori (art. 4, comma 36, legge n. 92/2012), completato da incentivi per le Regioni più virtuose (art. 4, comma 34, legge n. 92/2012)³²; e la delega per il riordino dei SPI e delle politiche attive, pur presente nella legge Fornero (art. 4, comma 48-50, che resuscita la delega già contenuta nella legge n. 247/2007), è decaduta senza essere attuata. A questo difetto congenito della riforma Fornero pone rimedio il Jobs Act (l. 10 dicembre 2014, n. 183), cui tante critiche possono essere rivolte, ma che deve senz'altro essere lodato per aver affrontato in modo organico i tre pilastri del mercato del lavoro: sostegno al reddito (d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22 sulla NASpI e la DIS-COLL; d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148 sugli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto), SPI e politiche attive (d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150). In questo impianto, la condizionalità trasversale e collega ognuna delle componenti, assurgendo a perno del nuovo sistema³³.

3. *L'incipit del percorso del soggetto privo di occupazione: la dichiarazione di immediata disponibilità*

Il primo contatto dell'utente con il SPI è costituito dalla dichiarazione di «immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego», che egli deve rendere in forma telematica al sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (di seguito: SIUPL), ai sensi dell'art. 19, comma 1, d.lgs. n. 150/2015. Detta disponibilità integra anche, per i soggetti privi di impiego, il requisito principale dello *status* di disoccupazione³⁴. La norma riprende e contestualmente abroga l'art. 1, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 181/2000 (art. 19, comma 2, d.lgs. n. 150/2015), che, peraltro, era stata la prima definizione di detto *status* imperniata sull'idea che il disoccupato dovesse essere immediatamente disponibile all'inserimento lavorativo o alla frequenza

³² A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego*, cit., 565.

³³ Cfr. D. GAROFALO, *Il sostegno ai disoccupati in situazione di bisogno: l'ASDI*, in E. GHERA-D. GAROFALO (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2015, 316.

³⁴ In argomento v. da ultimo M. MISCIONE, *Le indennità di disoccupazione*, Giappichelli, Torino, 2021, 143 ss.

di misure di politica attiva. All'epoca della sua introduzione, la definizione era stata dettata esclusivamente ai fini della fruizione dei servizi all'impiego, e si era, dunque, aperto un lungo e travagliato dibattito dottrinale in merito alla plausibilità di ricostruire una nozione onnivalente di stato di disoccupazione, in grado di abbracciare tanto le politiche attive del lavoro, quanto quelle passive³⁵. Ora, invece, non vi sono più dubbi che la nozione *ex art.* 19, comma 1, d.lgs. n. 150/2015 sia atta a fondare anche l'erogazione di strumenti di sostegno al reddito³⁶. Peraltro, l'art. 21, comma 1, d.lgs. n. 150/2015 equipara le domande di NASpI, DIS-COLL e indennità di mobilità (ove ancora erogata), effettuate all'INPS, a dichiarazione di immediata disponibilità (di seguito: DID), e ne prescrive la trasmissione all'ANPAL, ai fini dell'inserimento nel SIUPL.

I percettori di integrazione salariale erano stati liberati dall'onere della DID già dalla Legge Fornero (tramite l'abrogazione dell'art. 19, comma 10, d.l. n. 185/2008 ad opera dell'art. 4, comma 47), con una scelta di politica del diritto subito criticata da una parte della dottrina³⁷. L'opzione era stata, peraltro, confermata anche dal Jobs Act, che li assoggettava, purché interessati da una consistente riduzione dell'orario di lavoro, alla stipulazione del patto di servizio (art. 22, comma 1, d.lgs. n. 150/2015) (v. *infra* il par. 4). Ora, la legge di Bilancio per il 2022 ha abrogato la relativa previsione, riscrivendo *in toto* le regole della condizionalità per questa categoria di beneficiari: ivi non si fa più alcun riferimento né alla DID, né al patto di servizio, limitandosi la disposi-

³⁵ Per la ricostruzione del dibattito v. A. SARTORI, *Accertamento dello stato di disoccupazione*, in P. ICHINO, A. SARTORI, *I servizi per l'impiego*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di Diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2012, vol. VI, spec. 104 ss., ove gli opportuni riferimenti bibliografici.

³⁶ In questo senso v., da ultimo, S. RENGÀ, *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile. Atti del XX Congresso nazionale AIDLaSS, Taranto, 20-30 ottobre 2021*, La Tribuna, Bologna, 2022, 343, che riconosce al d.lgs. n. 150 il pregio di aver posto «fine allo strabismo legislativo del doppio canale di accertamento dello stato di disoccupazione».

³⁷ Cfr., per es., G. ROSOLEN, S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Condizionalità e raccordo tra politiche attive e passive in chiave pubblicistica*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul d.d.l. n. 5256/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Adapt University Press, Modena, 2012, 214, secondo i quali la DID sarebbe, invece, un utile strumento per accrescere in questa categoria di soggetti la consapevolezza dei propri obblighi; A. VALLEBONA, *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, Torino, 2012, 111, secondo il quale ne uscirebbe svilita la responsabilità del soggetto. Secondo A. OLIVIERI, *Condizionalità ed effettività*, cit., 651, si ridimensiona in tal modo la spinta all'attivazione virando verso «una condizionalità *ex post*».

zione a stabilire soltanto gli obblighi di attivazione (essenzialmente formativi) e le relative sanzioni (art. 25-ter, d.lgs. n. 148/2015, inserito dall'art. 1, comma 202, legge 30 dicembre 2021, n. 234).

Il percorso dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza (di seguito: RDC) è costruito ad imitazione del *jobseeker's journey*, e, dunque, principia dalla DID, che riguarda tutti i membri maggiorenni del nucleo familiare, non occupati né inseriti in un regolare corso di studio. Nell'impostazione originaria, tuttavia, tale dichiarazione seguiva la richiesta del *benefit* e doveva dunque essere presentata nei successivi 30 giorni tramite una piattaforma predisposta *ad hoc* (v. *amplius infra* il par. 4), oppure sul sito di ANPAL mediante il sistema informatico SIUPL, oppure ancora in sede di primo incontro (art. 4, comma 4, d.l. 28 gennaio 2019, n. 4). Nella novella risultante dalla legge di Bilancio (art. 1, comma 74, lett. c), n. 1, legge n. 234/2021), in un'ottica di semplificazione, ma anche di contrasto agli abusi e di rafforzamento della condizionalità, la domanda all'INPS già contiene la DID, a pena di improcedibilità: essa è poi trasmessa all'ANPAL per essere inserita nel SIUPL.

Quanto, infine, al soggetto non percettore di alcun *benefit*, ma privo di lavoro e interessato a fruire dei SPI, la disposizione di riferimento è ancora l'art. 19, d.lgs. n. 150/2015: come sopra visto, egli presenterà la DID *online* e otterrà lo status di disoccupato. Non è, però, chiaro se e come si possa dipanare per tale persona la condizionalità, non potendo essa incidere su alcuna prestazione di sostegno al reddito. Ma di questo si parlerà nel par. 8.

Lo *status* di disoccupato, quale porta d'accesso ai SPI e, ove presenti gli altri requisiti di legge, anche agli strumenti di sostegno al reddito, si perde in via fisiologica con il reperimento di un'occupazione di tipo subordinato o autonomo avente determinate caratteristiche temporali e/o reddituali³⁸, nonché nelle ipotesi di gravi o reiterate patologie della condizionalità (v. *infra* il par. 8).

³⁸ Nel caso di lavoro subordinato, la durata deve essere maggiore di 6 mesi e il reddito superiore a quello escluso da imposizione fiscale, mentre, nel caso di un'attività autonoma o di impresa individuale, il reddito annuale deve essere superiore a quello che corrisponde a un'imposta lorda pari alle detrazioni spettanti ai sensi dell'art. 13, TUIR (v. l'art. 19, comma 3, d.lgs. n. 150/2015; gli artt. 9, comma 1-3, e 10, comma 1, d.lgs. n. 22/2015). Quest'ultima soglia si applica anche al percettore di RDC, lavoratore autonomo o subordinato (art. 4, comma 15-*quater*, d.l. n. 4/2019). Per un'analisi più approfondita della disciplina dello *status* di disoccupazione e delle ipotesi di decadenza e perdita dello stesso v. M. MISCIONE, *Le indennità di disoccupazione*, cit., 154 ss.

4. *Patto di servizio, patto per il lavoro e patto per l'inclusione: il punto di innesto delle politiche di attivazione e inclusione*

Come già accennato al paragrafo precedente, l'accesso dell'utente ai SPI avviene con la registrazione nel SIUPL, o mediante la richiesta di uno strumento di sostegno al reddito. Peraltro, sulla scorta delle indicazioni europee volte all'attivazione precoce, il lavoratore può registrarsi nel sistema anche in pendenza del periodo di preavviso, non appena abbia ricevuto la comunicazione del licenziamento: in questo caso è considerato «a rischio di disoccupazione» (art. 19, comma 4, d.lgs. n. 150/2015). La disciplina prevede che, sulla base delle informazioni fornite dall'utente, in sede di registrazione avvenga una prima profilazione di carattere automatizzato, volta ad assegnare il soggetto a una classe di occupabilità in relazione alle sue prospettive di inserimento lavorativo (art. 19, comma 5); detta profilazione viene aggiornata ogni 90 giorni, sulla base degli ulteriori dati raccolti dal CPI durante le attività di assistenza e in relazione al prolungarsi dello stato di disoccupazione (art. 19, comma 6). L'individuo registrato è dunque tenuto a contattare il CPI per confermare lo stato di disoccupazione (entro 30 giorni dalla dichiarazione di disponibilità; 15 giorni se ha richiesto uno strumento di sostegno al reddito). In caso di inerzia sarà convocato dal CPI entro un termine, che l'art. 4, d.m. 11 gennaio 2018, n. 4 ha fissato in 90 giorni dall'inizio dello stato di disoccupazione (art. 20, comma 1). Qualora invece sia il CPI a non attivarsi (entro 60 giorni), il disoccupato ha diritto di richiedere all'ANPAL le credenziali per l'accesso alla procedura telematica di profilazione, finalizzata a consentirgli di richiedere l'assegno di ricollocazione (art. 20, comma 4). Questa disposizione è stata oggetto di vivaci critiche in dottrina, in quanto a fronte di un'inefficienza del CPI, fa scaturire un onere per il lavoratore, costretto ad attivarsi autonomamente³⁹. Si potrebbe al contrario prospettare che in tal modo sia reso effettivo il diritto di fruire del servizio qualora il soggetto pubblico rimanga inerte⁴⁰.

³⁹ V. M. D'ONGHIA, *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI seminario di Bertinoro-Bologna, 22-23 ottobre 2015*, Adapt University Press, Modena, 2016, 397-398; V. FILI, *Il patto di servizio personalizzato*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016, 180; M. RICCI, *I servizi per l'impiego dopo le modifiche legislative tra luci e ombre*, in *Arg. dir. lav.*, 2017, 341.

⁴⁰ Cfr. A. DONINI, *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca di lavoro*, in *Lav. dir.*, 2016, 301; S. SPATTINI, *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive, la condizionalità*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le*

Durante il colloquio con l'operatore del CPI viene effettuata la profilazione, funzionale alla stipulazione del patto di servizio (art. 20, comma 1.). La metodologia della profilazione è stata profondamente ridisegnata in occasione dell'attuazione del programma di Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), finanziato nell'ambito della missione 5 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)⁴¹. In particolare, la delibera 9 maggio 2022, n. 5 del Commissario straordinario dell'ANPAL, che ha anche innovato sotto il profilo semantico, definendo la procedura «*assessment*», prevede due livelli. Anzitutto, si delinea una profilazione quantitativa, che attinge ai dati amministrativi conferiti nel sistema dai disoccupati in sede di DID e dai datori di lavoro, tramite le comunicazioni obbligatorie sugli avviamenti al lavoro e sulle cessazioni, e sfocia nella collocazione in una delle tre classi di occupabilità⁴². Si individua, quindi, una profilazione qualitativa più approfondita, che elabora sui risultati della prima giovandosi dell'interazione dinamica tra l'utente e l'operatore, ed è tesa all'emersione dei bisogni in termini di accompagnamento al lavoro, aggiornamento o riqualificazione, supporto tramite i servizi territoriali socio-sanitari⁴³. Sulla scorta delle risultanze dell'*assessment*, il disoccupato stipula il patto di servizio e viene assegnato a uno dei quattro percorsi di GOL (reinserimento lavorativo, aggiornamento professionale, riqualificazione professionale, lavoro e inclusione)⁴⁴.

nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act, Giuffrè, Milano 2016, 467; E. VILLA, *Attivazione e condizionalità al tempo della crisi: contraddizione di un modello (almeno formalmente) improntato alla flexicurity*, in *Arg. dir. lav.*, 2018, 484.

⁴¹ Sul programma GOL v. *amplius* in questo numero della rivista il contributo di L. VALENTE. Sulle politiche del lavoro nell'ambito del PNRR v. P.A. VARESI, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, in *Dir. rel. ind.*, 2022, 75 ss., spec. 91 ss.

⁴² Sulla base del rischio (basso, medio, alto) di diventare disoccupato di lunga durata: v. l'allegato A «Strumenti per l'attuazione dell'*assessment* – Profilazione quantitativa» della delibera ANPAL n. 5/2022, cit., che sostituisce la delibera precedente di ANPAL n. 6 del novembre 2016.

⁴³ In particolare, se dal colloquio orientativo con il CPI emergono barriere complesse, legate a fattori personali e sociali, è previsto un ulteriore momento di approfondimento, finalizzato a personalizzare in misura maggiore la presa in carico. V. l'allegato B «Strumenti per l'attuazione dell'*assessment* – Profilazione qualitativa», che integra e sostituisce, ove non compatibile, le linee guida di ANPAL per gli operatori dei CPI 23 maggio 2018, n. 19.

⁴⁴ GOL prevede più precisamente 5 percorsi; ma il quinto, che attiene alla ricollocazione collettiva di lavoratori di imprese in crisi, non presuppone un *assessment* individuale, bensì una valutazione collettiva, o per gruppi di soggetti, che fa riferimento alla situazione aziendale, al contesto territoriale di riferimento, nonché alla professionalità dei lavoratori considerati.

Per quanto riguarda i percettori di integrazione salariale, anche erogata dai fondi di solidarietà, nella versione originaria del d.lgs. n. 150/2015 dovevano essere convocati dai CPI per essere attivati mediante la sottoscrizione di un patto di servizio qualora la riduzione dell'orario di lavoro superasse il 50% su un periodo di 12 mesi (art. 22). Come già accennato nel paragrafo precedente, tale disciplina è stata abrogata e sostituita da una normativa assai più asciutta, il cui campo di applicazione, tuttavia, è mutato: per un verso, esso è stato ristretto ai soli beneficiari di integrazioni salariali straordinarie, anche erogate dai fondi di solidarietà, per altro verso, è caduto il riferimento all'entità della sospensione dal lavoro (art. 25-ter, comma 1, d.lgs. n. 148/2015). La disposizione non contempla più nemmeno la stipulazione del patto di servizio, ma le misure di attivazione ivi contemplate richiedono pur sempre la convocazione del percettore presso il CPI. Pertanto, si ritiene ancora in vigore la previsione dell'art. 4, comma 4, d.m. 11 gennaio 2018, che fissa il termine di 120 giorni per la comunicazione da parte del datore di lavoro al CPI dei nominativi dei lavoratori sospesi, e quello successivo di 30 giorni da detta comunicazione per le convocazioni da parte dei centri⁴⁵.

Anche i percettori di RDC, vincolati agli obblighi di attivazione, sono tenuti a confermare la propria disponibilità al lavoro e, a tal fine, sono convocati presso i CPI entro 30 giorni se sono privi di occupazione da non più di due anni, o beneficiari di NASpI o altra indennità di disoccupazione (o ne hanno terminato la fruizione da non più di un anno), oppure hanno sottoscritto un patto di servizio attivo presso i CPI negli ultimi due anni, o ancora non hanno sottoscritto un progetto personalizzato del reddito di inclusione (REI), oppure, infine, sono maggiorenni, ma di età pari o inferiore a 29 anni (art. 4, commi 5 e 5-ter, d.l. n. 4/2019)⁴⁶. La legge indica poi due categorie di soggetti che sono esclusi o, a discrezionalità del CPI, possono essere esonerati dagli obblighi di attivazione⁴⁷. Il colloquio con l'operatore screma, anzitutto, tra coloro che

⁴⁵ Peraltro, questa disposizione lacunosa va inquadrata nella disciplina di GOL: poiché anche il quinto percorso, dedicato sicuramente a lavoratori sospesi di aziende in crisi, presuppone la stipula di un apposito patto ad esito della profilazione collettiva (v. circolare ANPAL 1/2022, nota 2).

⁴⁶ Tali soggetti sono individuati e resi noti ai CPI tramite la piattaforma RDC per il patto per il lavoro: i requisiti sopra elencati non sono cumulativi, ed è perciò sufficiente che ne ricorra anche soltanto uno.

⁴⁷ I primi sono le persone disabili, che, tuttavia, hanno la facoltà di rendersi disponibili a ricevere offerte di lavoro, ai sensi della legge sul collocamento mirato dei disabili (legge 12 marzo 1999, n. 68) (art. 4, comma 2, d.l. n. 4/2019). La lista dei secondi è più lunga, comprendendo i *caregivers* di bimbi di età inferiore ai 3 anni o disabili gravi, i lavoratori con redditi

proseguono il loro *iter* di inserimento presso il CPI con la stipulazione del Patto per il lavoro, e coloro che appartengono a nuclei nei quali siano «presenti particolari criticità» tali da rendere difficoltoso un percorso di inserimento lavorativo: in relazione a questi ultimi, il richiedente del RDC viene dirottato presso i servizi comunali, che opereranno la valutazione multidimensionale (art. 4, comma 5-*quater*). Ma la singolare navetta non è unidirezionale, poiché, se i servizi sociali, mediante la suddetta valutazione, riscontrano che le difficoltà del nucleo dipendono essenzialmente dall'assenza di lavoro, rinviando nuovamente i beneficiari al CPI per la sottoscrizione del Patto per il lavoro entro 30 giorni (art. 4, commi 11-12). Detto patto può essere stipulato presso i CPI o presso i soggetti accreditati *ex art.* 12, d.lgs. n. 150/2015, là dove ciò sia previsto dalle leggi regionali.

Le persone appartenenti a nuclei familiari con plurime barriere all'inserimento socio-lavorativo, e pertanto non immediatamente attivabili, non per questo sono escluse da qualsiasi obbligo di collaborazione. Esse, infatti, sono convocate dai servizi comunali competenti per la valutazione multidimensionale, prodromica alla stipulazione del Patto per l'inclusione sociale (art. 4, commi 11-12), che consegue all'effettiva verifica di «bisogni complessi e multidimensionali»⁴⁸. In questo caso, il legislatore adotta un approccio olistico e di rete, prevedendo il coordinamento di tutti i servizi territoriali di contrasto alla povertà e il coinvolgimento dei CPI e degli altri servizi radicati sul territorio dei quali l'analisi abbia dimostrato l'utilità, quali ad. es. le ASL, gli istituti scolastici, altri servizi comunali diversi da quelli sociali. In questo modo, il legislatore mostra consapevolezza del carattere complesso dei fattori che conducono all'emarginazione sociale e alla povertà, e dunque della necessità di una risposta articolata e volta a fronteggiare in maniera integrata ognuno di questi fattori.

Infine, benché la legge sul punto taccia, si ritiene che anche i disoccupati *tout court* non percettori di alcun *benefit* debbano stipulare il patto di servizio per poter accedere alle misure erogate dai CPI. In questo caso, però, non sono

bassi (più precisamente, con un reddito da lavoro autonomo o dipendente inferiore alla soglia esente da imposizione fiscale – cfr. l'art. 4, comma 15-*quater*, d.l. n. 4/2019), i frequentanti corsi di formazione, oltre ad altri soggetti individuati in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni (art. 4, comma 3).

⁴⁸ Conservano attualità, visti gli ampi rinvii del legislatore alla disciplina del REI in materia di Patto per l'inclusione sociale, l'intesa in Conferenza unificata Stato-Regioni del 6 settembre 2018 contenente «Linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale e per la definizione dei progetti personalizzati rivolti ai beneficiari del REI».

chiare né la vincolatività dello strumento, né le conseguenze di eventuali inadempimenti (v. *infra* il par. 8).

Prima di esaminare *funditus* i contenuti dei patti ora accennati, che dettagliano le misure finalizzate al reinserimento lavorativo o sociale dei beneficiari, al contempo circoscrivendone gli obblighi, occorre svolgere qualche riflessione sulla natura di questi accordi. Si tratta di una *vexata quaestio*, che ha affaticato la dottrina ben prima dell'emersione di questo strumento al livello della legislazione nazionale, quando esso faceva ancora carsicamente capolino in alcune leggi regionali⁴⁹. Secondo alcune voci dottrinali, si tratterebbe di veri e propri negozi giuridici, discrezionalmente modificabili dalle parti, che fissano gli obblighi e i diritti di entrambe, ovvero del disoccupato e dell'operatore del CPI⁵⁰. Secondo altri autori, i patti avrebbero natura pubblicistica, discendente dal carattere pubblico di uno dei soggetti obbligati (il CPI), e sarebbe costitutivo di un rapporto giuridico di diritto pubblico (detto «rapporto giuridico per il lavoro»)⁵¹. Secondo altri ancora, lo stesso termine «patto» sarebbe improprio, dato che si tratterebbe di un atto «sostanzialmente autoritativo» e, quindi, «non contrattuale, ma ricognitivo»⁵². Fra i sostenitori dell'impostazione a-

⁴⁹ Per la descrizione di questo dibattito, precedente la novella del 2015, v. A. SARTORI, *Il patto di servizio: valore giuridico e conseguenze dell'inadempimento*, in P. ICHINO, A. SARTORI, *I servizi per l'impiego*, cit., 116 ss.

⁵⁰ V., ad es., S. ROSATO, *Stato di disoccupazione* (art. 3), in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'Impiego. Commentario al decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297 e prospettive di attuazione dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, Giuffrè, Milano, 2003, 152 ss.; C. LA MACCHIA, *La pretesa al lavoro*, Giappichelli, Torino, 2000, 152 ss., spec. 163, che ravvisa spiccate analogie tra il rapporto del disoccupato col servizio pubblico e il contratto di lavoro subordinato, in quanto anche la suddetta relazione è fondata sulla collaborazione del soggetto assistito, che mette le proprie energie lavorative a disposizione dei pubblici uffici in una situazione di asimmetria di poteri. Sostiene la natura negoziale del patto di servizio anche M. CORTI, *Le misure di politica attiva offerte ai disoccupati*, in M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *Art. 2098 c.c. I servizi per l'impiego*, P. SCHLESINGER (fondato e diretto da), F.D. BUSNELLI (continuato da), *Il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2010, 191, nota 51, il quale però sottolinea che esso «va a incardinarsi su di un rapporto giuridico (rapporto di servizio pubblico) che sorge a prescindere dalla sua stipulazione e rimane profondamente conformato dalla legge».

⁵¹ In questi termini D. GAROFALO, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Dal collocamento al rapporto giuridico di lavoro*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari, 2004, 80. Condivide questa impostazione V. FILI, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, in C. CESTER (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, vol. II, tomo I, Utet, Torino, 2007, 232-233.

⁵² Cfr. A. VISCOMI, *Servizi per l'impiego: i "patti di servizio"*, in *Dir. lav. merc.*, 2007, 71.

contrattuale, vi è anche chi ritiene che il patto costituisca un mero strumento interno di gestione e organizzazione dell'attività degli uffici⁵³.

L'intervento del legislatore del 2015, che ha infine pienamente legittimato lo strumento, non ha, tuttavia, sopito l'articolato dibattito dottrinale, che rimane attestato sulle posizioni appena tratteggiate⁵⁴. Alla luce della lettera della legge, si può dubitare della natura negoziale del patto, sia perché la legge ne prescrive dettagliatamente i contenuti, sia perché il disoccupato non sembra disporre di una reale autonomia contrattuale né in merito all'*an*, né al *quomodo* del patto stesso, visto che la mancata sottoscrizione comporta l'impossibilità di fruire dei vari *benefits* previsti dalla legge: in questa prospettiva, il patto si configura come un elemento costitutivo del rapporto giuridico previdenziale⁵⁵. Queste riflessioni si attagliano in particolare al patto di servizio ex art. 20, d.lgs. n. 150/2015, che «deve contenere almeno» gli elementi elencati nei commi 2-3 dell'art. 20, d.lgs. n. 150/2015, mentre il patto per il lavoro per i destinatari del RDC sembrerebbe ispirato a un approccio più dialogico, come viene suggerito dall'utilizzo della locuzione «collaborare alla definizione» del patto stesso (art. 4, comma 8, lett. a), d.l. n. 4/2019). Anche in questo caso, però, il flebile indizio letterale risulta più che oscurato dal reticolato di obblighi e sanzioni che attanaglia i beneficiari del RDC. Così configurato, il patto sembra costituire più uno strumento autoritativo di controllo, veicolo di condizionalità *hard*, che un mezzo per promuovere il coinvolgimento attivo degli assistiti nello sviluppo delle *capabilities* indispensabili per il reinserimento sociale e lavorativo⁵⁶.

⁵³ V. M. MAROCCO, *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il patto di servizio*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2008, 539 e 542. Anche A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Giappichelli, Torino, 2009, 126-127 e 136, dubita del carattere contrattuale del patto, nonché della sua rilevanza giuridica.

⁵⁴ Tra i fautori della natura contrattualistica v. R. SANTUCCI, *Lo stato di disoccupazione*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina*, cit., 168; A. OLIVIERI, *La condizionalità nel d.lgs. n. 150/2015: luci e ombre*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *op. ult. cit.*, 210; S. SPATTINI, *La nuova governance del mercato del lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro*, cit., 406 e, in precedenza, più ampiamente in *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neocontrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008, 108 ss., dove precisa però, sulla scorta della letteratura internazionale, che trattasi di contratto in senso atecnico, e dunque più propriamente di uno strumento con natura paracontrattuale. Tra coloro che, invece, ravvisano nel patto di servizio uno strumento autoritativo-pubblicistico v. M. D'ONGHIA, *Il rafforzamento*, cit., 399-400; V. FILI, *Il patto di servizio personalizzato*, cit., 179; L. VALENTE, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2016, 122-123.

⁵⁵ Così M. D'ONGHIA, *Il rafforzamento*, cit., 398-399.

⁵⁶ Molto severo il giudizio di M. D'ONGHIA, *Il Reddito di Cittadinanza un anno dopo: ep-*

5. Il contenuto dei patti: gli obblighi di attivazione e inclusione

In generale, il patto fra l'operatore del servizio pubblico per l'impiego e il disoccupato, come si desume anche dall'esperienza comparata⁵⁷, ha l'ambizione di combinare la duplice funzione di *policing and enabling*: ovvero, per un verso, vorrebbe essere un duttile strumento di personalizzazione e modulazione delle misure in favore dell'utente, anche sulla base dei risultati della previa profilazione; per altro verso, si pone altresì l'obiettivo di disciplinare e controllare i comportamenti del disoccupato, per evitare che si pongano in contrasto con quanto necessario per il suo reinserimento lavorativo. Nei diversi modelli, la determinazione del contenuto del patto può essere più o meno dialogica e negoziata, tenendo conto in misura maggiore o minore delle competenze dell'utente, e talvolta anche delle sue esigenze e aspirazioni. Come già osservato nel par. precedente, nel nostro ordinamento da ultimo il pendolo sembra oscillare verso una condizionalità *hard*.

Per quanto riguarda il disoccupato che si rivolge al CPI, percettore o meno di ammortizzatori sociali, il patto di servizio individua, anzitutto, gli obblighi di attivazione e il *tutor* di riferimento (art. 20, comma 2, d.lgs. n. 150/2015). In particolare, sono indicate le iniziative di ricerca attiva e la loro tempistica, le modalità di *reporting* al *tutor* e la cadenza dei contatti con quest'ultimo. In secondo luogo, il documento specifica la disponibilità dell'utente a partecipare a iniziative di attivazione e di politica attiva, nonché ad accettare offerte congrue di lavoro (art. 20, comma 3, d.lgs. n. 150/2015). Gli obblighi di attivazione sono desumibili *in primis* dall'elenco dell'art. 18, d.lgs. n. 150/2015, che costituisce al tempo stesso il livello essenziale delle prestazioni cui il disoccupato ha diritto, e spazia dall'orientamento individuale e collettivo, alla forma-

pur si muove ma con troppe funzioni e a doppia velocità, in Labour, 2020, 1, 44, che ravvisa rischi di degrado verso forme workfaristiche, “dove il diritto sociale si trasforma in un premio riconosciuto a chi firma un contratto nel quale si sottoscrivono obblighi eccessivamente stringenti, procedure di controllo e di verifica *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*”. Nel senso di una condizionalità più sanzionatoria che promozionale ad es. anche L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, cit., 207 ss.; A. ALAIMO, *Il Reddito di Cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, in *q. Riv.*, 2019, 484; S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del Reddito di Cittadinanza*, in *WP CSDLE “Massimo D'Antona”*.IT, n. 401/2019, 19.

⁵⁷ Per l'atteggiarsi dei patti di servizio in tre esperienze europee emblematiche (Regno Unito, Germania e Svezia) v. A. SARTORI, *Servizi per l'impiego*, cit., in vari luoghi. Per un esame a più ampio spettro v. E. SOL, M. WESTERVELD (eds.), *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2005.

zione e riqualificazione, al tirocinio, alle iniziative di addestramento a *job-search*, agli incentivi alla mobilità geografica e alla autoimprenditorialità, fino ai lavori di utilità collettiva di cui all'art. 26, d.lgs. n. 150/2015. L'assenza di reali spazi negoziali all'interno del patto ha spinto una parte della dottrina a paventare la trasformazione in uno strumento formalistico di gestione amministrativa, privo di contenuti sostanziali, a differenza del «programma di ricerca intensiva» contemplato dall'assegno di ricollocazione, che costituirebbe il «vero» patto (cfr. *infra* il par. 7)⁵⁸.

Il patto per il lavoro cui sono tenuti i percettori di RDC soggetti ad attivazione presenta obblighi in gran parte simili a quelli imposti agli altri utenti del CPI, ma, se possibile anche più dettagliati⁵⁹ e focalizzati sul lavoro⁶⁰: per di più, la legge di Bilancio per il 2022 è intervenuta a stringere ulteriormente le maglie [art. 1, comma 74, lett. c), n. 3), legge n. 234/2021]. In particolare, ai sensi dell'art. 4, comma 8, lett. b), d.l. n. 4/2019 i fruitori di RDC devono: registrarsi sull'apposita piattaforma e consultarla quotidianamente; svolgere ricerca attiva di un'occupazione secondo il diario settimanale concordato con il CPI; accettare di essere avviati alle attività individuate dal patto; sostenere colloqui psicoattitudinali e prove preassuntive; accettare una delle due offerte congrue di cui all'art. 25, d.lgs. n. 150/2015 e all'art. 4, comma 9, d.l. n. 4/2019. La legge di Bilancio ha, in particolare, previsto *ex novo* che la ricerca attiva di lavoro sia verificata in presenza con cadenza almeno mensile presso il CPI, e che il patto contempli necessariamente la partecipazione periodica dei beneficiari a iniziative in presenza (art. 4, comma 15-sexies, d.lgs. n. 4/2019).

⁵⁸ Così A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, in *Lav. dir.*, 2016, 261.

⁵⁹ Cfr. M. MAROCCO, *La condizionalità nel Reddito di Cittadinanza: continuità e discontinuità*, in M. MAROCCO, S. SPATTINI (a cura di), *Garanzia del diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva ed inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del Reddito di Cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l. n. 4/2019*, Adapt University Press, E-book Series n. 79, 2019, 70.

⁶⁰ Nel senso che l'enfasi ricada più sulla ricerca del lavoro da parte del beneficiario che sul servizio offerto dai CPI v. A. ALAIMO, *Il Reddito di Cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione*, cit., 476. Assai critica riguardo alla «curvatura lavoristica dell'istituto» e «dell'inserimento occupazionale a tutti i costi», L. VALENTE, *Reddito di cittadinanza e politiche attive per il lavoro, oggi*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, 388. Più positiva, invece, la valutazione di P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2020, 9, secondo la quale «il principio di laboriosità costituisce oggi l'impianto teorico-concettuale alla base del Reddito di Cittadinanza», «misura strutturalmente finalizzata al reinserimento lavorativo».

Con riferimento al patto per l'inclusione sociale⁶¹, che deve essere sottoscritto dai beneficiari di RDC appartenenti a nuclei con bisogni complessi, e quindi non immediatamente avviabili al mercato del lavoro, l'art. 4, comma 13, d.l. n. 4/2019 richiama espressamente il progetto personalizzato dei fruitori del REI, di cui all'art. 6, d.lgs. n. 147/2017, nonché gli interventi e servizi sociali di contrasto alla povertà e all'emarginazione sociale, di cui all'art. 7 del medesimo decreto, che coincidono con quelli di cui alla legge n. 328/2000⁶². Più precisamente, il progetto *de quo* delinea un percorso di superamento della situazione di disagio, con impegni precisi a carico di tutti i membri del nucleo e specifici interventi di sostegno ulteriori rispetto al trattamento economico: questi ultimi possono afferire, esemplificativamente, alle «politiche del lavoro, della formazione, sanitarie e socio-sanitarie, educative, abitative» (art. 6, comma 2-4, d.lgs. n. 147/2017). La legge di Bilancio per il 2022 ha inasprito anche per i sottoscrittori del patto per l'inclusione gli obblighi di frequenza in presenza dei relativi servizi, mensilmente, per verificare i risultati raggiunti e il rispetto degli impegni (art. 4, comma 13, d.l. n. 4/2019), e con cadenza periodica, con le modalità stabilite dal patto stesso (art. 4, comma 15-*sexies*, d.l. n. 4/2019).

La dottrina ha sottolineato come questo tipo di patto sia contraddistinto da una condizionalità e obblighi di natura prevalentemente sociale, che evocano il contributo utile alla società, richiesto ai beneficiari del reddito di partecipazione teorizzato da Atkinson⁶³. In effetti, una delle attività immaginate dal legislatore per tutti i percettori di RDC, compresi i sottoscrittori del patto per l'inclusione, è costituita da lavori di pubblica utilità, che essi sono tenuti a svolgere, fino a 16 ore a settimana, nei comuni di residenza («progetti a titolarità dei comuni utili alla collettività» – PUC – art. 4, comma 15, d.l. n. 4/2019). Peraltro, la norma di riferimento, richiamando espressamente le competenze professionali, le capacità acquisite e gli interessi e propensioni emersi nel colloquio, manifesta una condizionalità *soft*, che contrasta singolarmente con quella assai più *hard* che emerge dall'art. 26, d.lgs. n. 150/2015. Questa

⁶¹ In proposito è intervenuto il d.m. 18 settembre 2019, che ha approvato le «Linee guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale».

⁶² Ai sensi dell'art. 7, comma 1, d.lgs. n. 147/2017, tali servizi comprendono il segretariato sociale, il servizio sociale professionale, i tirocini finalizzati all'inclusione sociale, il sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale, l'assistenza domiciliare socio-assistenziale e i servizi di prossimità, il sostegno alla genitorialità e il servizio di mediazione familiare, il servizio di mediazione culturale, il servizio di pronto intervento sociale.

⁶³ Così A. ALAIMO, *Il Reddito di Cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione*, cit., 477.

disposizione, infatti, applicabile ai lavori di pubblica utilità promossi per i percettori di ammortizzatori in costanza di rapporto e per i lavoratori in mobilità, si limita a menzionare «il mantenimento e lo sviluppo delle competenze acquisite» (art. 26, comma 1, d.lgs. n. 150/2015).

Per i percettori di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, l'art. 25-ter, d.lgs. n. 148/2015 non nomina il patto di servizio, ma delinea direttamente gli obblighi dei percettori, associando, fin dalla rubrica, la condizionalità alla formazione⁶⁴. E, infatti, costoro, «allo scopo di mantenere e sviluppare le competenze [...] e in connessione con la domanda di lavoro espressa dal territorio», sono tenuti a partecipare alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione, offerte dalle Regioni o dai fondi interprofessionali per la formazione continua. La disposizione, assai scarna, rimanda circa le modalità di attuazione a un decreto ministeriale, frattanto intervenuto (d.m. 2 agosto 2022): quest'ultimo, invero, non aggiunge molto con riguardo alle caratteristiche della formazione⁶⁵. Ne esce confermata la prima impressione che si tratti nuovamente di una condizionalità piuttosto *hard*, che tiene conto delle esigenze oggettive dell'impresa e degli sbocchi occupazionali del territorio (peraltro questo costituisce già un passo avanti rispetto alla formazione al buio, fine a se stessa), senza lasciare grandi spazi di interlocuzione al lavoratore, specularmente a quanto previsto con riferimento all'obbligo di partecipare agli LSU (v. *retro*). Non è forse casuale che nemmeno sia più menzionato il patto di servizio.

6. La nozione di offerta congrua

Nel prisma degli obblighi del percettore (pro)attivo risalta quello di accettare un'offerta congrua di lavoro, il più pregnante, cui senza dubbio tutte le altre misure sono strumentali. Sin dagli esordi lo scopo ultimo del collocamento prima, e dei servizi per l'impiego poi, è l'inserimento lavorativo dei soggetti presi in carico. E nonostante le sollecitazioni europee sull'*employability* dei

⁶⁴ Sulle misure di formazione per i lavoratori sospesi v. P.A. VARESI, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro*, cit., 103 ss., nonché L. CASANO, *Formazione continua e transizioni occupazionali*, in questo volume della rivista, par. 2.4.

⁶⁵ Il decreto si limita a precisare che la formazione impartita può essere orientata ad agevolare il reinserimento nell'organico aziendale di provenienza, ovvero a incrementare l'occupabilità del lavoratore in vista della fuoriuscita sul mercato esterno, demandando ai progetti il compito di personalizzare gli interventi formativi. Cfr. l'art. 3, d.m. 2 agosto 2022.

disoccupati, e il dibattito da esse innescato intorno al *welfare* capacitativo⁶⁶, il sistema di SPI scaturito e riplasmato dal Jobs Act, anche per considerazioni di carattere economico relative all'equilibrio dei conti pubblici, tende prioritariamente all'obiettivo della reintegrazione dell'assistito nel mercato primario del lavoro, che è il perno della condizionalità. È dunque importante definire i contorni della congruità dell'offerta di lavoro, perché da questa dipende il bilanciamento dei diritti e dei doveri, ed è possibile distinguere la condizionalità punitiva da quella promozionale della crescita professionale ed umana (cd. condizionalità "antropocentrica"⁶⁷). In linea di prima approssimazione, si può osservare che il legislatore ha deciso di modulare diversamente tale nozione per i percettori di NASpI e per quelli di RDC *job ready*, mostrando un atteggiamento complessivamente più indulgente nei confronti dei secondi.

Per il primo gruppo di soggetti, provvede l'art. 25, d.lgs. n. 150/2015, che individua quattro parametri: la coerenza con la professionalità pregressa («le esperienze e le competenze maturate»), che viene così rivalutata, dopo esser stata pretermessa nelle ultime riforme⁶⁸ (v. *retro* il par. 2); la distanza dal domicilio del disoccupato e i tempi di percorrenza con mezzi pubblici; l'ammontare della retribuzione; la durata della disoccupazione, destinata a incidere sugli altri tre criteri, allargando via via le maglie dell'offerta di lavoro che non può essere rifiutata [comma 1, lett. a)-d]. Riprendendo una regola piuttosto controversa per la prima volta introdotta dalla legge Fornero (v. *retro* il par. 2), l'art. 25 rapporta la retribuzione congrua non a quella precedentemente percepita, ma all'indennità da ultimo goduta, rispetto alla quale deve essere almeno del 20% superiore.

La previsione è particolarmente punitiva per il disoccupato fruitore di NASpI, che, pur attivandosi con tutta la propria diligenza, incolpevolmente non riesca a conseguire una nuova occupazione: quest'ultimo, infatti, a causa del meccanismo di *décalage* automatico caratteristico di tale indennità, che decresce mensilmente del 3% a partire dal sesto mese (art. 15, comma 5, d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22), si vede progressivamente erodere anche i contenuti economici dell'offerta congrua. Verso la fine del periodo di fruizione, pur con il correttivo rappresentato dalla tutela della professionalità pregressa, il disoccupato sarà costretto ad accettare offerte retribuite in misura inferiore anche di molto rispetto al reddito della precedente occupazione. La fi-

⁶⁶ In argomento v. diffusamente B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e "capability"*, cit.

⁶⁷ L'espressione è utilizzata da C. GARBUIO, *Politiche del lavoro e condizionalità*, cit., 143.

⁶⁸ La dottrina ha salutato con favore questo *revival*: cfr. A. OLIVIERI, *La condizionalità nel d.lgs. n. 150/2015*, cit., 199.

nalità di questo meccanismo, non ignoto al quadro comparato⁶⁹, è chiaramente quella di evitare che il beneficiario si adagi nella fruizione passiva del sussidio, stimolandolo a ricercare attivamente l'uscita dal sistema di *welfare*. Tuttavia, nonostante i ritocchi della legge di Bilancio per il 2022, che hanno portato i mesi iniziali "di grazia" da 4 a 6 [art. 4, comma 3, d.lgs. n. 22/2015, come modificato dall'art. 1, comma 221, lett. c), legge n. 234/2021], sembra continuare a far capolino nella normativa quell'idea di *undeserving poor*, tipica del mondo anglosassone, secondo la quale il disoccupato sarebbe in fondo se non colpevole, quanto meno complice della propria sfortunata situazione⁷⁰.

Quanto agli altri parametri, in attuazione dello stesso art. 25, d.lgs. n. 150/2015, seppur con notevole ritardo, è intervenuto il d. Min. lavoro 10 aprile 2018, n. 42, che li ha specificati e modulati in relazione al periodo di disoccupazione secondo tre fasce temporali (da 0 fino a 6 mesi; da più di 6 fino a 12 mesi; più di 12 mesi). Più precisamente, al disoccupato di lunga durata sarà richiesta una maggiore flessibilità professionale e geografica (art. 4, commi 3-5; art. 6, commi 1-2). In merito al primo profilo, il decreto, pur ampliando progressivamente l'area dell'offerta congrua, fugge alcuni timori della dottrina circa la possibilità che i disoccupati di lunga durata sarebbero stati chiamati ad accettare qualsiasi occupazione, anche totalmente avulsa dalla loro professionalità pregressa⁷¹. Con riguardo, invece, alla mobilità geografica, fino a 12 mesi di disoccupazione il decreto ripropone la distanza massima di 50 km dal domicilio o, comunque, i tempi di percorrenza non superiori a 80 minuti, mentre soltanto dopo 12 mesi si sale, rispettivamente, a 80 km e 100 minuti. Infine, la tipologia contrattuale congrua prescinde dal periodo di disoccupazione e abbraccia, oltre al lavoro a tempo indeterminato, quello a termine non inferiore a 3 mesi, nonché il *part-time*, purché l'orario sia almeno pari all'80% di quello precedentemente svolto. In nessun caso la retribuzione può essere inferiore ai minimi salariali stabiliti nei contratti collettivi stipulati dai sindacati rappresentativi ex art. 51, d.lgs. n. 81/2015 (art. 5).

Con riguardo ai percettori di RDC, la normativa originaria dipanava

⁶⁹ V., ad es., l'esperienza svedese, ove, decorsi 200 giorni dall'inizio dello stato di disoccupazione, il tasso di rimpiazzo dell'indennità scende dall'80% al 70% e, per coloro che ne hanno ancora diritto, dopo il trecentesimo giorno cala ulteriormente al 65%. Cfr. A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche per l'occupazione*, cit., 373.

⁷⁰ Per le radici di questo pregiudizio, che affondano nelle *poor laws* di epoca elisabettiana, v. A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione*, cit., 67 ss.

⁷¹ Cfr. per questi timori dottrinali A. OLIVIERI, *La condizionalità nel d.lgs. n. 150/2015*, cit., 199-200.

l'offerta congrua in relazione ai parametri del tempo di fruizione del *benefit*, della distanza dell'occasione di lavoro dalla residenza del percettore (o del tempo di percorrenza per raggiungere tale luogo con mezzi pubblici), del numero di offerte rifiutate e della retribuzione offerta (art. 4, comma 9, d.l. n. 4/2019, in connessione con l'art. 4, comma 8, lett. b), n. 5), d.l. n. 4/2019 e con l'art. 25, d.lgs. n. 150/2015)⁷². Permaneva, invece, invariato il parametro retributivo, che doveva essere sempre superiore almeno del 10% rispetto al beneficio massimo mensile spettante al *single* [art. 25, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 150/2015, come integrato dall'art. 4, comma 9-bis, d.l. n. 4/2019]. Questa disciplina aveva scontentato tanto i fautori della condizionalità *soft*, quanto i più strenui sostenitori del *workfare*. I primi ponevano l'accento sull'eccessiva disponibilità alla mobilità geografica richiesta ai percettori di RDC, che diventava addirittura impraticabile quando riferita a ogni angolo del Paese (in caso di terza offerta o dopo il rinnovo del *benefit*). Gli altri rivolgevano i loro strali all'approccio lassista di una normativa che consentiva ben due volte il diniego di un'offerta di lavoro congrua, in stridente e irragionevole contrasto con quanto richiesto ai fruitori di NASpI, penalizzati con la decadenza sin dal primo rifiuto.

In questo quadro polarizzato, interviene la legge di Bilancio per il 2022, novellando l'art. 4, comma 9, d.l. n. 4/2019, con lo sguardo rivolto a entrambi gli orizzonti [art. 1, comma 74, lett. c) n. 4), legge n. 234/2021]. Per un verso, viene stemperato il potere negoziale dei percettori, legittimando solo il primo rifiuto; per altro verso, si riduce la distanza richiesta (fermo il tempo di percorrenza), eliminando contestualmente la variabile della durata di fruizione del sussidio. In sintesi: la prima offerta è congrua, e deve essere pertanto accettata, se l'occasione lavorativa si colloca entro 80 km dalla residenza del percettore ed è comunque raggiungibile in 100 minuti; la seconda offerta, invece, può trovarsi sull'intero territorio nazionale e non può essere riusata [art. 4, comma 9, lett. a)]. Lo stesso accade nel caso di rinnovo [art. 4, comma 9, lett. c)]. La legge di Bilancio mantiene fermo il parametro economico che rende congrua l'offerta superiore del 10% rispetto al *benefit* percepito (v. *supra*), precisando, altresì, che la retribuzione non deve essere inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi ex art. 51, d.lgs. n. 81/2015 [art. 25, comma 1, lett. d-bis), d.lgs. n. 150/2015, come

⁷² In particolare, sulla nozione di offerta congrua per questa categoria di persone v., *ex plurimis*, C. GARBUIO, *L'offerta congrua nel prima del principio di condizionalità tra parametri oggettivi e necessarie implicazioni soggettive*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, spec. 587 ss.; nonché, per il confronto fra la vecchia e la nuova normativa, A. SARTORI, voce *Reddito e pensione di cittadinanza*, in *Dig. disc. priv. sez. comm.*, Agg. IX, Utet, Torino, 2022, 305-306.

modificato dall'art. 1, comma 81, lett. b), legge n. 234/2021]. La medesima disposizione ha fugato ogni dubbio sulla circostanza che anche offerte di lavoro a termine e *part-time*⁷³ possano essere congrue, a patto che il rapporto a tempo determinato o in somministrazione non sia inferiore a 3 mesi e il lavoro a tempo parziale sia almeno pari al 60% del tempo pieno previsto dai contratti collettivi [art. 25, comma 1, lett. *d-bis*), d.lgs. n. 150/2015]⁷⁴.

Due notazioni conclusive in punto di offerta congrua. Anzitutto, si è osservato che il parametro della distanza è ancorato qui alla residenza, mentre l'analoga previsione relativa al percettore di NASpI fa riferimento al domicilio: qui la dottrina ha segnalato il rischio di comportamenti opportunistici da parte dei beneficiari del RDC⁷⁵. In secondo luogo, si è da più parti rilevato come per il percettore del RDC la congruità sembri offuscare la professionalità, mai menzionata nell'art. 4, comma 9⁷⁶. Tuttavia, come emerge dalla normativa stessa e sottolineato anche in dottrina⁷⁷, occorre una lettura integrata dell'art. 4, comma 8, lett. b), n. 5), d.l. n. 4/2019 insieme all'art. 25, d.lgs. n. 150/2015, che è espressamente richiamato *in toto* a definire, insieme all'art. 4, comma 9, d.l. n. 4/2019, i contorni dell'offerta congrua. E la lett. a) dell'art.

⁷³ La legge di Bilancio interviene chirurgicamente anche sull'art. 25, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 150/2015, precisando che nell'ipotesi di offerta di lavoro *part-time* il parametro economico della retribuzione superiore del 10% rispetto al *benefit* dovrà essere riproporzionato in relazione al minor impegno orario [art. 1, comma 81, lett. a), legge n. 234/2021].

⁷⁴ Contestualmente, è stata prevista una regola *ad hoc* per tutelare questi lavoratori flessibili sotto il profilo della mobilità geografica. Più precisamente, per costoro anche la seconda offerta, per essere congrua, deve rientrare nell'area geografica degli 80 km dalla residenza e nel tempo di percorrenza di 100 minuti con mezzi pubblici [art. 4, comma 9, lett. b), d.l. n. 4/2019].

⁷⁵ Cfr. L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati. Le politiche per il lavoro e il welfare dal Jobs Act al Reddito di Cittadinanza*, Milano, Giuffrè, 2019, 224-225, che sottolinea come il beneficiario di RDC residente in una zona depressa del Paese, ma domiciliato in un'area con maggiori opportunità lavorative, potrebbe legittimamente rifiutare le prime due offerte e fruire del sussidio passivamente, in attesa della terza (il ragionamento dell'autrice è svolto con riferimento alla disciplina previgente la legge di Bilancio). In questo modo, «il rischio è che, invece che finanziare e favorire la ricerca del lavoro, il RDC finisca per finanziare e favorire l'inattività».

⁷⁶ In questo senso cfr. A. ALAIMO, *Il Reddito di Cittadinanza tra diritto*, cit., 481-482.

⁷⁷ Nel senso che la nozione di offerta congrua di cui all'art. 4, comma 9, d.l. n. 4/2019 debba essere integrata con quanto statuito nell'art. 25, d.lgs. n. 150/2015 v. L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., 218 e 222, secondo la quale viene così a configurarsi una *lex specialis*, diversa per i disoccupati ordinari e i percettori del RDC. In particolare, a questi ultimi non si applicherebbe il d.m. 10 aprile 2018, n. 42.

25, comma 1, d.lgs. n. 150 richiede *ex professo* la «coerenza con le esperienze e le competenze maturate».

7. *L'assegno di ricollocazione: una condizionalità più soft?*

Tra gli strumenti su cui scommette la strategia di attivazione innescata dal Jobs Act, puntando con decisione sulla sinergia tra pubblico e privato, vi è l'assegno di ricollocazione (di seguito: ADR). Non è qui possibile esaminare *funditus* l'istituto e la sua tormentata storia⁷⁸, che affonda le radici nella consolidata esperienza lombarda della «dote lavoro»⁷⁹, nonché in alcune sperimentazioni regionali scaturite da una disposizione della legge di stabilità per il 2014⁸⁰. Nel corso della sua breve esistenza è stata più volte modificata la platea dei destinatari: inizialmente riservato ai percettori di NASpI da più di quattro mesi, lo strumento viene successivamente esteso ai beneficiari di CIGS interessati dagli accordi di ricollocazione *ex art. 24-bis*, d.lgs. n. 148/2015; successivamente, con il varo del RDC, l'ADR viene temporaneamente (fino al 31 dicembre 2021) sottratto agli originari fruitori per essere consacrato all'inserimento lavorativo dei percettori di RDC *job ready*. L'esperienza è talmente fallimentare che il legislatore, *re melius perpensa*, ritorna anticipatamente sui suoi passi e, dal 1° gennaio 2021, l'ADR è stato reso di nuovo operativo per i disoccupati con NASpI da più di quattro mesi. Ma per poco, perché con l'attuazione del programma GOL la misura vi confluisce, rientrano tra quelle attivabili dalle Regioni nell'ambito dei propri piani di azione regionali (PAR), approvati da ANPAL; allo stato, tuttavia, la sua implementazione nella nuova cornice delle politiche attive permane nebulosa.

In estrema sintesi, l'istituto *de quo*, che trova ospitalità in seno al Jobs Act all'art. 23, d.lgs. n. 150/2015⁸¹ e per i fruitori di RDC all'art. 9, d.l. n.

⁷⁸ V. P. ICHINO, *Il lavoro ritrovato: come la riforma sta abbattendo il muro tra garantiti, precari ed esclusi*, Mondadori, Milano, 2015, 75 ss.; M. TIRABOSCHI, *Jobs act e contratto di ricollocazione: prima interpretazione e valutazione di sistema*, in *Dir. rel. ind.*, 2015, 518 ss.; A. SARTORI, *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente una svolta nel solco dell'Europa*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2016, III, 32 ss.

⁷⁹ V., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, A. SARTORI, *Pubblico e privato nei servizi per il lavoro. La Dote Unica Lavoro nel panorama internazionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2018, 757 ss.

⁸⁰ Si tratta dell'art. 1, comma 215, legge n. 147/2013. Su queste esperienze v. per tutti L. VALENTE, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, cit., 144 ss.

⁸¹ V. per tutti G. CANAVESI, *La ricollocazione secondo il Jobs Act: dall'attività al contrat-*

4/2019⁸², costituisce una misura volta a garantire all'utente un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di un lavoro, da parte di un operatore da lui scelto, in un'ottica di autonomia e responsabilizzazione. Il *provider*, che può essere lo stesso CPI oppure un soggetto accreditato per i servizi al lavoro ex art. 12, d.lgs. n. 150/2015, è remunerato prevalentemente a risultato occupazionale conseguito, salva una quota per la presa incarico, e il compenso è differenziato a seconda della prossimità al mercato del lavoro della persona assistita, misurata con le tecniche di profilazione. A fronte del supporto ricevuto, il beneficiario è vincolato a partecipare alle misure concordate nel programma di ricerca intensiva, che fa le veci del patto di servizio o del patto per il lavoro, sospesi per la durata dell'assegno. L'inadempimento agli impegni sanciti nel programma, compreso l'obbligo di accettare l'offerta congrua, è sanzionato in modo analogo a quanto avviene per la mancata *compliance* ai summenzionati patti (art. 21, comma 7, d.lgs. n. 150/2015; art. 9, comma 2, lett. c), d.l. n. 4/2019).

La disciplina dell'ADR è sostanzialmente analoga per le due categorie di percettori, ma con talune deviazioni che enfatizzano la condizionalità per i fruitori del RDC. Per questi ultimi, infatti, l'ADR si configura come misura obbligatoria di accompagnamento al lavoro: l'assegno viene erogato entro 30 giorni dalla liquidazione del RDC e la scelta del soggetto accreditato da parte del fruitore deve essere effettuata, a pena di decadenza dal RDC, entro i successivi 30 giorni, prendendo appuntamento sul portale dell'ANPAL. Inoltre, se il *provider* non si attiva entro 30 giorni, il beneficiario è tenuto a sceglierne un altro (art. 9, commi 1-2, d.l. n. 4/2019). Per i percettori della NASpI, invece, la condizionalità è senza dubbio più *soft*: essi, infatti, rimangono liberi di scegliere o meno di attivare questo strumento trascorso il tempo previsto, ma, *electa una via, non datur recursus ad alteram*. Perciò, optato per l'ADR, devono selezionare entro 2 mesi il *provider* e concordare il programma di assistenza intensiva: in mancanza, è prevista la decadenza dallo *status* di disoccupazione e dall'ammortizzatore sociale (art. 23, comma 4, d.lgs. n. 23/2015). Peraltro, una volta entrati nel programma, la condizionalità segue un analogo

to?, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, 547 ss.; D. GAROFALO, *L'assegno individuale di ricollocazione*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina*, cit., 217 ss.; A. OLIVIERI, *L'assegno di ricollocazione: una nuova condivisione di diritti e doveri*, in *Arg. dir. lav.*, 2016, 272 ss.; L. VALENTE, *op. ult. cit.*, 178 ss.

⁸² V., da ultimo, L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati*, cit., 228 ss.; G. CANAVESI, *L'assegno di ricollocazione per i beneficiari del Reddito di Cittadinanza*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Giappichelli, Torino, 2020, 105 ss.; A. SARTORI, *Reddito e pensione di cittadinanza*, cit., 301-302.

corso per tutti i percettori, con il consueto corollario di obblighi e sanzioni (v. *infra* il par. 8), sul cui rispetto vigila il *provider*, che ha obblighi di *reporting* al CPI e ad ANPAL (art. 23, comma 5, lett. e), d.lgs. n. 150/2015; art. 9, comma 3, lett. e), d.l. n. 4/2019).

Nel *design* originario del legislatore, l'ADR si configurava come una misura di condizionalità mite, che puntava sulla partecipazione volontaria e spontanea del disoccupato⁸³, rendendolo protagonista effettivo del suo percorso di ritorno all'impiego mediante un programma personalizzato⁸⁴ gestito da un *provider* di sua scelta e l'affiancamento di un *tutor* con ruolo di supporto e di stimolo⁸⁵. Quest'impressione risultava confermata dalla prima disciplina dell'offerta congrua che il beneficiario di ADR non poteva rifiutare. Essa appariva assai più favorevole rispetto a quella riservata ai disoccupati del patto di servizio, facendo riferimento «alle capacità, aspirazioni e possibilità effettive, in rapporto alle condizioni del mercato del lavoro del territorio di riferimento, nonché al periodo di disoccupazione» (art. 25, comma 5, lett. d), d.lgs. n. 150/2015, nel testo antecedente la novella del d.lgs. n. 185/2016 – cd. correttivo al Jobs Act). Alla luce di questo quadro normativo, la prima dottrina si era espressa in termini di «condizionalità *soft*», contrapponendola a quella *hard* che vincolava i sottoscrittori del patto di servizio⁸⁶, e in generale aveva salutato con un certo ottimismo il neonato istituto⁸⁷, il cui programma di assistenza intensiva è stato definito una sorta di patto evoluto, più mirato quanto a destinatari e misure rispetto al patto di servizio, una sorta di «patto di servizio 2.0», insomma⁸⁸.

⁸³ A. OLIVIERI, *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla postmodernità giuridica verso la modernità economica*, Giappichelli, Torino, 2017, 201-202.

⁸⁴ Ravvisa qualche opacità nella norma, che dovrebbe essere più esplicita con riferimento alla piena concertazione del programma di reinserimento lavorativo da parte del disoccupato, A. OLIVIERI, *op. ult. cit.*, 202.

⁸⁵ Paventa, però, che il ruolo dei *tutores* finisca per sbilanciarsi sul controllo dei comportamenti elusivi, anche per l'ontologica intransigenza delle agenzie private rispetto all'atavico lassismo dei CPI, A. OLIVIERI, *op. ult. cit.*, 200.

⁸⁶ In questo senso B. CARUSO-M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità. Il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in *Dir. rel. ind.*, 2016, 99-100.

⁸⁷ Definito un esempio illuminante di «condizionalità di tipo antropocentrico» da C. GARBUIO, *Politiche del lavoro e condizionalità*, cit., 101, e più diffusamente 145 ss.

⁸⁸ V. FILÌ, *Il patto di servizio personalizzato*, cit., 183; nonché A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro*, cit., 261, secondo il quale il programma di assistenza intensiva costituirebbe il «vero patto», in quanto quello con il CPI scadrebbe necessariamente nel formalismo burocratico.

La prima picconata a questo quadretto quasi idilliaco viene apportata dal legislatore con il correttivo al Jobs Act, che riconduce l'offerta congrua a quella standard di cui all'art. 25, d.lgs. n. 150/2015 (v. l'art. 4, comma 1, lett. m), d.lgs. n. 186/2016). Ma il vero *vulnus* alla condizionalità "mite", peraltro inferto ancora prima che l'ADR potesse effettivamente decollare, è costituito dalla sua destinazione pressoché esclusiva ai percettori di RDC, con l'innesto di un elemento vincolistico iniziale che stride con lo spirito dell'istituto. Ora che la palla è ritornata nel campo delle Regioni, dalle cui esperienze frammentarie, del resto, l'ADR era sorto, ad esse è affidato il rilancio dell'istituto in un'ottica di genuino *welfare to work*.

8. L'apparato sanzionatorio

A presidio dell'adempimento degli obblighi del disoccupato, e in particolare di quelli definiti nei vari patti e programmi, il legislatore predispone un variegato apparato sanzionatorio, che può ben definirsi il "braccio armato" della condizionalità. Iniziando dai percettori di NASpI e DIS-COLL (e, ove ancora ve ne fossero, di indennità di mobilità), l'art. 21, d.lgs. n. 150/2015, non a caso rubricato «rafforzamento dei meccanismi di condizionalità», predispone uno strumentario differenziato e graduato secondo la tipologia delle infrazioni e la loro reiterazione. I comportamenti sanzionati sono, salvo giustificato motivo: mancata presentazione alle convocazioni presso il CPI e alle sessioni di orientamento e *jobsearch*; mancata partecipazione alle misure formative, di politica attiva e di attivazione, compresi i LSU; rifiuto di un'offerta di lavoro congrua. In un *climax* di crescente rigore sono previste la decurtazione di $\frac{1}{4}$ di mensilità, di una mensilità, infine la decadenza dallo *status* e dalla prestazione. Quest'ultima sanzione più radicale, come già accennato, interviene sin dal primo rifiuto di un'offerta congrua di lavoro (art. 21, comma 7, lett. d), d.lgs. n. 150/2015). In caso di decadenza, il soggetto sanzionato dovrà attendere due mesi per poter effettuare una nuova registrazione: in questo periodo non potrà fruire nemmeno dei servizi del CPI (art. 21, comma 9, d.lgs. n. 150/2015).

Per i percettori di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto tenuti all'attivazione, l'art. 22 replicava le medesime infrazioni e sanzioni, salvo, ovviamente, il rifiuto di un'offerta congrua e la relativa decadenza dall'integrazione salariale. La nuova disciplina, contenuta nell'art. 25-ter, d.lgs. n. 148/2015, è molto più succinta, limitandosi a prevedere che la mancata partecipazione senza giustificato motivo alle iniziative di carattere formativo o

di riqualificazione comporta per il beneficiario «l'erogazione di sanzioni che vanno dalla decurtazione di una mensilità di trattamento di integrazione salariale fino alla decadenza dallo stesso». Modalità e criteri di applicazione sono demandati a un decreto ministeriale, medio tempore intervenuto (d.m. 2 agosto 2022): quest'ultimo modula le sanzioni secondo la percentuale di assenze ingiustificate ai corsi di formazione⁸⁹, provvedendo al contempo a detagliare la casistica delle giustificazioni ammissibili⁹⁰ e a individuare nell'Ispettorato del lavoro territorialmente competente l'autorità deputata alla rilevazione delle infrazioni e alla loro comunicazione all'INPS per l'irrogazione delle sanzioni conseguenti.

Rispetto alla disciplina previgente il Jobs Act, pervicacemente abbarbicata alla sanzione unica della decadenza dal beneficio per ogni tipo di comportamento distonico da quello preteso dall'assistito, il legislatore sembra aver finalmente compreso, sulla scorta dell'esperienza comparata⁹¹, che il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità non passa per l'irrigidimento della sanzione, ma piuttosto attraverso la sua articolazione in funzione dell'effettività. Nel nostro Paese, infatti, a un tale rigore sanzionatorio sulla carta non è mai corrisposta una prassi applicativa coerente, anche per la reticenza degli uffici ad infliggere quell'unico, estremo rimedio⁹². Tuttavia, anche la disciplina in esame non è scevra da imperfezioni.

Anzitutto, nel caso di disoccupato percettore di *benefit*, rimane in un ambito di pericolosa incertezza il concetto di «giustificato motivo», che rende non sanzionabile il comportamento astrattamente inadempiente, né è specificato a chi tocchi la delicata concretizzazione⁹³. Va comunque segnalato che, almeno

⁸⁹ Più precisamente, se le assenze ingiustificate si collocano in un *range* compreso tra il 25% e il 50% delle ore complessive, è prevista la decurtazione di 1/3 delle mensilità dell'integrazione salariale, mentre se la mancata partecipazione tocca una soglia tra il 50% e l'80%, la riduzione del *benefit* sale alla metà delle mensilità: in entrambi i casi resta ferma la sanzione minima di cui all'art. 25-ter, comma 3, d.lgs. n. 148/2015, pari a una mensilità. Nel caso più grave, ovvero di assenza per oltre l'80% delle ore di formazione complessive, interviene la decadenza dall'integrazione salariale. V. l'art. 2, commi 1-4, d.m. 2 agosto 2022.

⁹⁰ Che sono, segnatamente: il documentato stato di malattia o infortunio; il servizio civile o di leva, o il richiamo alle armi; lo stato di gravidanza per i periodi di astensione previsti dalla legge; la citazione in giudizio; gravi motivi familiari documentati e/o certificati; casi di limitazione legale della mobilità personale; nonché ogni altro comprovato impedimento oggettivo e/o causa di forza maggiore. Cfr. l'art. 2, comma 5, d.m. 2 agosto 2022.

⁹¹ Cfr. A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione*, cit., in vari luoghi.

⁹² A. SARTORI, *op. ult. cit.*, 505 ss., spec. 509.

⁹³ A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro*, cit., 253-254.

in materia di offerta congrua, la nozione di giustificato motivo è stata chiarita dalla potestà regolamentare (art. 8, comma 1, d. Min. lavoro n. 42/2018)⁹⁴: tale intervento merita sicuro apprezzamento. Un secondo rilievo critico è stato mosso dalla dottrina al silenzio del legislatore in merito alle conseguenze sanzionatorie dei comportamenti inadempienti dei non percettori di ammortizzatori sociali⁹⁵, che paiono «figli di un Dio minore, perché da loro lo Stato pretende molto poco, investendo pochissimo»⁹⁶. Si potrebbe ipotizzare una decadenza dallo *status* di disoccupazione, con conseguente impossibilità di fruire dei servizi e delle misure di politica attiva⁹⁷.

L'apparato sanzionatorio relativo ai percettori di RDC⁹⁸, pur essendo costruito in maniera graduale sull'esempio di quello precedentemente illustrato, si atteggia diversamente: infatti, il rigore sanzionatorio appare invertito, in quanto le conseguenze più severe sono riservate agli inadempimenti degli obblighi prodromici e di partecipazione alle misure di politica attiva, mentre l'offerta congrua può essere rifiutata una volta senza decadere dal sussidio (art. 7, commi 5-8, d.l. n. 4/2019)⁹⁹. La legge di Bilancio per il 2022 ha man-

⁹⁴ Vi rientrano dunque: il documentato stato di malattia o infortunio; il servizio civile e il richiamo alle armi; lo stato di gravidanza, limitatamente ai periodi di astensione previsti dalla legge; gravi motivi familiari documentati o certificati; i casi di limitazione legale della mobilità personale; ogni altro comprovato impedimento oggettivo o causa di forza maggiore, documentati o certificati.

⁹⁵ Tale omissione è forse una spia del prevalente interesse economico che ha mosso il legislatore nel disegnare il sistema di condizionalità: A. LASSANDARI, *op. ult. cit.*, 254-255.

⁹⁶ L'efficace immagine è di V. FILÌ, *Il patto di servizio personalizzato*, cit., 178, che in ragione di questa sperequazione solleva anche qualche dubbio di legittimità costituzionale ex art. 3, Cost.

⁹⁷ Così, seppur dubitativamente, A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro*, cit., 255. Ipotizza, invece, una revoca tacita o per fatti concludenti della dichiarazione di disponibilità originaria V. FILÌ, *op. ult. cit.*, 178.

⁹⁸ Le sanzioni funzionali ai meccanismi della condizionalità si inseriscono in un apparato complesso e, per certi versi, ipertrofico, che contempla anche l'uso di sanzioni penali, in modo abbastanza inedito in materia di ammortizzatori sociali. Poiché, tuttavia, queste ultime sono utilizzate esclusivamente per contrastare gli abusi e le frodi nella fruizione del RDC, in questa sede non se ne tratterà. Per un affresco completo dell'apparato sanzionatorio a presidio della corretta fruizione del RDC v. A. SARTORI, *Reddito e pensione di cittadinanza (voce)*, cit., 307 ss., ove ulteriori riferimenti bibliografici.

⁹⁹ La distonia della risposta sanzionatoria rispetto ai percettori di Naspi in caso di rifiuto di offerta congrua è stata oggetto di critica, in quanto ci si potrebbe aspettare maggiore severità per i beneficiari di un sussidio a carico delle finanze pubbliche rispetto a coloro che fruiscono di una prestazione previdenziale. Così M. CORTI, *Povertà e lavoro: le nuove sfide per il diritto*, in *Jus-Online*, 4/2021, 180-181.

tenuto questo approccio, nel quadro, però, di un complessivo inasprimento legato a eclatanti fatti di cronaca e a statistiche impietose sugli insuccessi occupazionali dei percettori di RDC. È stata, dunque, inserita una nuova ipotesi di decadenza immediata, relativa alla mancata presentazione presso il CPI nei termini fissati (art. 1, comma 74, lett. f), n. 3, legge n. 234/2021), e sono state modificate le conseguenze del rifiuto di un'offerta di lavoro congrua, per un verso sottraendo una possibilità di declinare la proposta (art. 1, comma 74, lett. f), n. 3, legge n. 234/2021), per altro verso collegando comunque una penalizzazione economica a tale comportamento (decurtazione di 5 euro mensili: art. 1, comma 76, legge n. 234/2021). Più precisamente, il beneficiario perde immediatamente il RDC se non si presenta presso il CPI nei termini fissati¹⁰⁰; non sottoscrive il patto per il lavoro o per l'inclusione; non partecipa, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative formative o alle altre misure di politica attiva contemplate dal proprio patto, anche nell'ambito dell'ADR; non aderisce ai PUC, qualora attivati nel comune di residenza; non accetta almeno una delle due offerte congrue, ovvero la prima, in caso di rinnovo del RDC (art. 7, comma 5, lett. a-e), d.l. n. 4/2019). La decadenza comporta l'impossibilità di richiedere nuovamente il sussidio per un periodo di 18 mesi, ridotto a 6 se nel nucleo familiare siano presenti minori o disabili (art. 7, comma 11, d.l. n. 4/2019).

Altri comportamenti non collaborativi vengono inizialmente sanzionati con la decurtazione del sussidio, con un *climax* che conduce, in caso di seconda o terza reiterazione, alla decadenza: si tratta della mancata presentazione alle convocazioni iniziali presso i CPI o i servizi sociali comunali, entro 30 giorni dall'erogazione del *benefit*; nonché della mancata partecipazione alle iniziative di orientamento; in entrambi i casi, è fatto salvo il giustificato motivo di assenza (art. 7, commi 7-8, d.l. n. 4/2019)¹⁰¹. La progressione sanzionatoria è ancora più *soft* quando vengano in rilievo alcune condotte inadempienti al patto per l'inclusione di natura più delicata rispetto ai semplici obblighi di attivazione: in particolare, nel caso di mancato rispetto degli impegni di frequenza dei corsi di istruzione o formazione da parte di un membro minorenne, oppure degli impegni di prevenzione e cura per la tutela della salute (art. 7, comma 9,

¹⁰⁰ La norma pare far riferimento alle convocazioni per svolgere attività in presenza, da effettuarsi con frequenza almeno mensile, che devono essere obbligatoriamente sancite nei patti (v. l'art. 4, comma 8, lett. b), n. 2, e commi 13 e 15-*sexies*, d.l. n. 4/2019), e non alle prime convocazioni presso i CPI o i servizi sociali comunali, che sono diversamente sanzionate (v. *infra* nel testo).

¹⁰¹ Nel primo caso, la riduzione del sussidio avviene in due step: una mensilità, due, e quindi la decadenza. Nella seconda ipotesi, subito due mensilità, e quindi la decadenza.

d.l. n. 4/2019). Va anche osservato che la procedura qui è più dialogica, in quanto le sanzioni non sono applicate immediatamente, ma soltanto dopo un richiamo formale ad adeguare i propri comportamenti¹⁰².

La dottrina, criticando in generale l'eccessivo rigore sanzionatorio che anima la disciplina di attivazione dei percettori di RDC, ha, in particolare, stigmatizzato la circostanza che le pesanti conseguenze economiche colpiscono tutto il nucleo familiare, senza distinguere tra coloro che si sono resi inadempienti ai propri obblighi e coloro che invece hanno collaborato diligentemente al reinserimento sociale e/o occupazionale. Al di là della patente ingiustizia, diffusamente rilevata dagli autori¹⁰³, è stato altresì sottolineato come il legislatore tenti di attribuire un ruolo improprio alla famiglia, che nell'ambito della disciplina del RDC «diventa [...] una sorta di ente di controllo del comportamento dei singoli, in particolare dei giovani», con funzione di «condizionamento e di repressione [...] dei comportamenti individuali trasgressivi o devianti»¹⁰⁴.

A suggello dell'effettività dei due microsistemi sanzionatori appena esaminati, il legislatore detta alcune disposizioni volte ad assicurare che gli attori istituzionali competenti, gli operatori dei CPI e l'INPS, provvedano, rispettivamente, a segnalare le infrazioni e a irrogare le relative sanzioni.

Nel caso dei percettori di NASpI e DIS-COLL, si risolverà un meccanismo di *reward sanction* simile a quello già prefigurato in precedenza nella legge Fornero (v. *retro* il par. 2): più precisamente, si ribadisce, per un verso, la responsabilità disciplinare ed erariale dei pubblici dipendenti nel caso di mancata ottemperanza agli adempimenti di legge (art. 21, comma 11, d.lgs. n. 150/2015); per altro verso, si prevedono incentivi economici in loro favore, collegati all'irrogazione di sanzioni (art. 21, comma 13, d.lgs. n. 150/2015).

¹⁰² In particolare, si prevede: dopo il primo richiamo formale, una decurtazione di due mensilità; dopo il secondo, di tre; dopo il terzo, di sei, dopo il quarto la decadenza.

¹⁰³ Cfr., in particolare, le condivisibili osservazioni di R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri*, in *Quest. giust.*, 6 giugno 2019, par. 5, che suggerisce di rivedere l'intero impianto della revoca e della decadenza, con l'obiettivo di «colpire soltanto il responsabile e possibilmente nella sola quota ad egli riferita». V., inoltre, G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall'assistenza al Reddito di cittadinanza (e ritorno)*, Giappichelli, Torino, 2019, 114; P. PASCUCI, *Note critiche sparse a margine del Reddito di Cittadinanza*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2020, 281; L. TASCHINI, *Le sanzioni (artt. 7, 7-bis, 7-ter)*, in S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza*, cit., 81.

¹⁰⁴ Così icasticamente G. FONTANA, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, n. 389/2019, 27.

Nel caso dei beneficiari di RDC, il legislatore si arresta al bastone, dimenticandosi la carota: si stabilisce, infatti, soltanto la responsabilità disciplinare e contabile dei dipendenti pubblici inadempienti (art. 7, comma 13, d.l. n. 4/2019).

9. Gli obblighi del servizio per l'impiego: i tempi sono maturi?

Sino ad ora si sono ricostruite le tappe del percorso dell'utente, percettore o meno di strumenti di sostegno al reddito, attraverso i SPI, con il corollario di adempimenti, obblighi e sanzioni a suo carico. È naturale, a questo punto, chiedersi quali siano gli obblighi del servizio pubblico nei confronti dell'utente, e se siano previsti meccanismi per renderli esigibili, o per sanzionare la mancata o insufficiente erogazione delle misure previste. La risposta a questa domanda definisce altresì le caratteristiche della condizionalità implementata nell'ordinamento: è chiaro che se gli obblighi e le sanzioni sono a senso unico, ovvero declinati esclusivamente nei confronti del soggetto assistito, emerge un modello di condizionalità coercitiva e punitiva. La questione si intreccia strettamente con il tema dei livelli essenziali delle prestazioni (di seguito: LEP), che individuano gli standard minimi di servizio cui sono tenuti i CPI.

Sin dalla riforma costituzionale del 2001 la dottrina ha ravvisato nelle misure ex art. 3, d.lgs. n. 181/2000, modellate sugli orientamenti della Strategia europea dell'occupazione, i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti [...] sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. (nuovo testo)¹⁰⁵. Questa interpretazione è stata confortata dalla legge Fornero, che ha ribattezzato la disposizione «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego», e meglio specificato le misure ivi previste, allargando anche la platea degli aventi diritto (art. 4, comma 33, lett. a) e b), legge n. 92/2012). Il legislatore del Jobs Act ha fatto un ulteriore passo avanti, scolpendo nell'art. 28, d.lgs. n. 150/2015 tutte le norme contenenti detti livelli essenziali e, segnatamente, il

¹⁰⁵ V., ex multis, A. ALAIMO, *I servizi all'impiego e l'art. 4 Cost. dopo le recenti riforme del mercato del lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2004, 266-267; F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in R. DE LUCA TAMAJO-M. RU-SCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, ESI, Napoli, 2004, 383; P.A. VARESI, *Il nuovo sistema di collocamento e di servizi per l'impiego nella riforma del mercato del lavoro*, in M. MAGNANI, P.A. VARESI (a cura di), *L'organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Giappichelli, Torino, 2005, 44-45.

lungo art. 18 sulle misure erogate dai CPI¹⁰⁶. La dottrina si è espressa assai criticamente su questa infelice tecnica legislativa, che richiama intere disposizioni invece di quantificare gli standard minimi di servizio, in tal modo mancando l'obiettivo dichiarato di fissare per tale via i LEP¹⁰⁷. Ora, nell'ambito del programma GOL, che si pone *ex professo* lo scopo di garantire l'uniformità dei LEP su tutto il territorio nazionale¹⁰⁸, tali servizi sono stati ulteriormente precisati, con riferimento alla tipologia di attività, ai risultati attesi e alla durata, e collegati a costi standard¹⁰⁹.

La risposta al quesito iniziale di questo paragrafo si presenta, perciò, includibile sotto molteplici punti di vista. Il dibattito sulla coercibilità degli obblighi del servizio pubblico è in realtà risalente, e precede tutta la narrazione sulla condizionalità. Il fuoco alle polveri della discussione è stato dato da Mario Rusciano nel 1999, collocando la questione all'interno dell'interpretazione dell'art 4 della Costituzione¹¹⁰: in particolare, l'autore ricostruisce un vero e proprio diritto del disoccupato a ricevere appropriate misure di politica attiva, cui corrisponde un obbligo dei SPI «a fornire al cittadino non il posto, ma [...] ogni attività strumentale – come, ad esempio, formazione, informazione, orientamento – necessaria alla proficua ricerca di un posto di lavoro»¹¹¹. All'interno di questa rigorosa impostazione, vi è spazio anche per la responsabilità civile della pubblica amministrazione inadempiente, cui il disoccupato potrebbe richiedere il risarcimento del danno, tanto in forma specifica, quanto per equivalente¹¹². La posizione di Rusciano è stata condivisa da una parte significativa e autorevole della dottrina¹¹³. Nell'ambito di questa impostazione,

¹⁰⁶ Per la specificazione dei LEP contenuti nell'art. 18, d.lgs. n. 150/2015 v. l'allegato B al d.m. 11 gennaio 2018, n. 4.

¹⁰⁷ Per queste condivisibili riflessioni v. P. PASCUCCHI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina*, cit., 142 ss.

¹⁰⁸ V. l'allegato A al d.m. 5 novembre 2021, dal titolo «Il Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori – GOL», 32 e 48 ss.

¹⁰⁹ V. l'allegato C alla delibera del Commissario straordinario dell'ANPAL n. 5/2022, recante «standard dei servizi di GOL e relative unità di costo standard».

¹¹⁰ V. M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto al lavoro e politiche per l'occupazione*, suppl. al n. 3 di *Riv. giur. lav.*, 1999, spec. 37 ss.

¹¹¹ Così M. RUSCIANO, *op. ult. cit.*, 40.

¹¹² Cfr. M. RUSCIANO, *op. ult. cit.*, 39.

¹¹³ V., anzitutto, M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in AA.VV., *Diritto al lavoro e politiche per l'occupazione*, cit., spec. 18, secondo il quale «l'inattività dei pubblici poteri si configura come un vero e proprio inademp-

si è anche tentato di rafforzare la posizione degli utenti riconducendo i servizi all'impiego nell'area dei servizi pubblici di carattere sociale, con il conseguente richiamo delle disposizioni poste a tutela di utenti e consumatori dalla disciplina vigente *pro tempore*¹¹⁴. Una ulteriore interessante prospettiva si è aperta con il varo del d.lgs. n. 198/2009, in attuazione della delega contenuta nell'art. 4, legge n. 15/2009: ivi si contempla una sorta di *class action* nei confronti della p.a., che prevede un rapido rimedio ripristinatorio in caso di dis-servizio¹¹⁵.

pimento (che [...] potrebbe [...] legittimare il disoccupato “abbandonato” a chiedere i danni allo Stato». V., inoltre, ancora P. LAMBERTUCCI, *L'intervento pubblico nella mediazione tra domanda e offerta di lavoro: dalla registrazione dell'assunzione alla promozione dell'occupazione*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, 243-246; D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, Bari, 2005, 271 e 300-301, che individua nella relazione tra l'utente e il SPI un rapporto giuridico per la promozione dell'occupazione, corredato di veri e propri diritti e obblighi reciproci; A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, cit., 130; M. CORTI, *Le misure di politica attiva offerte ai disoccupati*, in M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *op. cit.*, 191; P. LAMBERTUCCI, *L'organizzazione amministrativa del collocamento pubblico*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro. La Costituzione, il Codice civile e le leggi speciali*, vol. I, Giuffrè, Milano, VII, 2022, che ribadisce la precedente opinione, a *fortiori* alla luce di un «quadro normativo ancora più stringente».

Contra F. LISO, *Art. 3 – Finalità*, in M. PEDRAZZOLI (coordinato da), *Il nuovo mercato del lavoro. D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, Roma-Bologna, 2004, 62-63, che, in ragione delle peculiarità dei servizi offerti dai CPI, tende a escludere veri e propri diritti in capo ai disoccupati. L'autore, peraltro, si mostra più possibilista in uno scritto successivo: v. F. LISO, *Il diritto al lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2009, 143-144. Configura in termini di interesse legittimo, e non di diritto soggettivo, la posizione giuridica attivabile dal disoccupato nei confronti del CPI M. MAROCCO, *I regolamenti regionali in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Prime indicazioni sul nuovo status di disoccupazione*, in *Riv. giur. lav.*, 2005, I, 671.

¹¹⁴ Si trattava della legge n. 281/1998, che prevedeva «il diritto all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità ed efficienza», individuati in apposite Carte di servizi, nonché azioni di danno in caso di violazione degli stessi. Cfr. *amplius*, sulla scorta di un'intuizione già di Rusciano, A. ALAIMO, *I servizi all'impiego e l'art. 4 Cost.*, cit., 272 ss., che, peraltro, conclude invocando in materia l'intervento chiarificatore del legislatore (277). Da ultimo, cercano di sfruttare la tutela consumeristica S. SCIARRA, *Flessibilità e politiche attive del lavoro. Note critiche sulla riforma Monti-Fornero*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2013, 476; A. DONINI, *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca di lavoro*, in *Lav. dir.*, 2016, 308-309. Per una valorizzazione delle Carte di servizi ex art. 11, legge n. 286/1999 e degli indennizzi automatici ivi contemplati nell'ambito dei servizi al lavoro v. S. SCAGLIARINI, *La qualità dei servizi pubblici per l'impiego: profili giuridici*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2002, 119.

¹¹⁵ Cfr. A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, cit., 134-135; M. CORTI, *Le misure di politica attiva offerta ai disoccupati*, cit., 194, che, peraltro, segnala come tale

In effetti, non si può che condividere l'opinione di chi, pur ammettendo la soluzione risarcitoria, esprime una profonda insoddisfazione circa l'intervento del giudice in una materia nella quale l'interesse principale del disoccupato è il reperimento di una rapida e adeguata ricollocazione lavorativa¹¹⁶. La legislazione più recente, pur non tagliando *ex professo* il nodo gordiano relativo all'esigibilità individuale dei SPI e alla connessa sanzionabilità del servizio pubblico inefficiente, predispone una serie di meccanismi volti a conseguire per altra via l'effettività dell'erogazione delle politiche attive da parte dei CPI, sia su un piano micro (individuale), sia su un piano macro (o di sistema). Sotto il primo profilo, il legislatore del Jobs Act ha inteso tutelare il percettore di ammortizzatori a fronte dell'inerzia del CPI, che non provvede alla prima convocazione nei termini previsti: in tal caso, l'art. 20, comma 4, d.lgs. n. 150/2015 consente all'utente di effettuare direttamente sul portale di ANPAL la profilazione funzionale all'attivazione dell'ADR.

Con riguardo all'aspetto macro, si prevede, anzitutto, che l'ANPAL monitori e valuti la gestione delle politiche attive e dei servizi per il lavoro da parte dei CPI, oltre che dei soggetti pubblici e privati accreditati (art. 16, d.lgs. n. 150/2015). Inoltre, qualora le Regioni non siano in grado di assicurare i LEP, o comunque sussista tale rischio, l'ANPAL interviene a sostegno della loro attività o gestisce direttamente i servizi in via sostitutiva, ove se ne palesi la necessità (art. 9, comma 1, lett. l), d.lgs. n. 150/2015). L'efficientamento dei CPI è ora puntellato da una più specifica determinazione dei LEP nell'ambito di GOL (v. *retro*, anche in nota) e dalla articolazione pluriennale di obiettivi e traguardi (*milestone*) di questo programma, al cui raggiungimento è condizionata l'erogazione delle ingenti risorse del PNRR¹¹⁷, sotto l'attenta supervisione di ANPAL (art. 3, d.m. 5 novembre 2021). Va infine rilevato che, dopo decenni di ristrettezze economiche e riforme a costo zero, a partire dal 2017 è stato avviato un piano di rafforzamento dei SPI in termini sia di strutture, sia di dotazione di personale: le risorse stanziare si sono ulteriormente moltiplicate con il varo del PNRR, nell'ambito della Missione 5, investimento 1.1, non a caso denominato «Potenziamento dei Centri per l'Impiego»¹¹⁸. In particolare,

strumento possa essere astrattamente utile soltanto a contrastare forme gravi e croniche di disservizio dei CPI; A. SARTORI, *Il patto di servizio*, cit., 121.

¹¹⁶ V., per es., A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, cit., 131 ss.; M. CORTI, *op. loc. ult. cit.*; A. SARTORI, *op. loc. ult. cit.*

¹¹⁷ V. in dettaglio, per il 2022, la tabella B allegata al d.m. 5 novembre 2021.

¹¹⁸ Per un esame dettagliato delle diverse tappe di questo processo di potenziamento dei CPI v. il par. 7 del contributo di L. VALENTE, in questo fascicolo della Rivista.

questi più recenti sviluppi consentono di rivolgere uno sguardo di speranza prossimo futuro ¹¹⁹.

De iure condendo, si potrebbe ulteriormente proseguire sulla via dell'approccio premiale, abbozzato nella legge Fornero, ma purtroppo rimasta soltanto sulla carta. Nell'art. 4, comma 34, legge n. 92/2012 si accenna alla definizione di un sistema in cui le risorse europee dei fondi strutturali fluiscano alle Regioni secondo la loro *performance* in termini di politiche attive e servizi per l'impiego. Oppure, in termini ancora più radicali, ci si potrebbe ispirare, *mutatis mutandis*, ai meccanismi di *reward/sanction* già ora previsti per i soggetti pubblici e privati accreditati che operano nell'ambito dell'ADR ex art. 23, d.lgs. n. 150/2015 ed ex art. 9, d.l. n. 4/2019. In entrambi i casi, infatti, si prevede che l'ANPAL effettui il monitoraggio e la valutazione comparativa dei risultati occupazionali conseguiti, comunicando le criticità agli operatori interessati al fine degli opportuni interventi correttivi, e procedendo con l'esclusione dalla possibilità di operare con gli ADR nel caso in cui tali problematiche non vengano superate entro l'anno (art. 23, comma 8, d.lgs. n. 150/2015, richiamato e integrato dall'art. 9, comma 5, d.l. n. 4/2019). La legge di Bilancio per il 2022 ha adottato un meccanismo analogo con riferimento al coinvolgimento dei soggetti accreditati nell'ambito del programma GOL: anch'essi possono essere esclusi dal programma se non provvedono a rimuovere le criticità segnalate dall'ANPAL (art. 8, comma 1-*quater*-1-*quinquies*, d.l. n. 4/2019, come inseriti dall'art. 1, comma 74, lett. g), legge n. 234/2021).

Si è naturalmente consapevoli che la trasposizione dell'approccio *reward/sanction* nei servizi pubblici per l'impiego, ovvero in una p.a., richiede particolare delicatezza, anche per il fragile intreccio di competenze che vede le Regioni incaricate della gestione operativa dei CPI. Eppure, nel quadro comparato il legislatore si è incamminato con decisione sulla via dei meccanismi *stick and carrot* anche nel settore pubblico. Per es., negli Stati Uniti il *Workforce Innovation and Opportunity Act* del 2014 ha previsto un sistema incrementale che, in caso di *underperformance*, parte dall'assistenza tecnica per sfociare nella riduzione di risorse pubbliche a livello di Stato federato e nella ristrutturazione del *board* direttivo a livello territoriale (sect. 116) ¹²⁰. Sempre in ambito anglosassone, segnatamente in Australia, si è, invece, puntato sulla

¹¹⁹ In tal senso anche P.A. VARESI, *Una nuova stagione per le politiche attive*, cit., 112.

¹²⁰ Cfr. A. SARTORI, *L'organizzazione dei centri per l'impiego: struttura, utenti, servizi*, in P.G. BRESCIANI, A. SARTORI, *Innovare i servizi per il lavoro: tra il dire e il fare... Apprendere dalle migliori pratiche internazionali*, Angeli, Milano, 2015, spec. 75-76.

realizzazione di un ambizioso quasi-mercato volto a selezionare gli operatori più performanti, escludendo progressivamente quelli meno efficienti¹²¹. A questo modello si è parzialmente ispirata la legge lombarda n. 22/2006 (artt. 16-17), che, tuttavia, nella parte relativa alla valutazione dei CPI e alle conseguenti misure correttive è rimasta inattuata¹²².

10. Conclusioni. Alla ricerca di una condizionalità “dal volto umano”

Dopo aver esaminato i principali snodi normativi dai quali emerge la condizionalità nelle pieghe del nostro ordinamento, è necessario ora tirare le fila esprimendo un giudizio sulla condizionalità realizzata nel nostro Paese e su quella auspicabile sulla scorta delle indicazioni della Carta costituzionale. In genere, la dottrina ha manifestato un’opinione piuttosto severa, rilevando come molte delle caratteristiche sinora messe in evidenza, dalla DID, alla stipulazione del patto *top down*, sino all’apparato sanzionatorio, siano sintoniche con una condizionalità di tipo coercitivo¹²³, o comunque a “luci e ombre”¹²⁴, dove la logica economica di risparmio delle risorse del sistema previdenziale appare prevalente su quella promozionale della personalità e della professionalità dell’assistito. Certo, il Jobs Act rappresenta già un avanzamento rispetto alla declinazione punitiva impressa dalla legge Fornero, che si limitava a inasprire l’apparato sanzionatorio, rimandando a un incerto futuro la riforma dei SPI e delle politiche attive, invece di edificare in parallelo i due pilastri della condizionalità (v. anche *retro* il par. 2).

¹²¹ Sul modello australiano v. A. SARTORI, *Pubblico e privato nei servizi per il lavoro. La Dote Unica Lavoro nel panorama internazionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2018, 760 ss., ove anche ulteriori, abbondanti riferimenti bibliografici.

¹²² Sul modello lombardo v. da ultimo A. SARTORI, *op. ult. cit.*, 792 ss.

¹²³ V., ad es., M.D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l’attivazione del lavoratore*, in *Lav. dir.*, 2015, spec. 650; M. D’ONGHIA, *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, cit., spec. 407; M. RICCI, *I servizi per l’impiego dopo le modifiche legislative tra luce e ombre*, in *Arg. dir. lav.*, 2017, 339 ss.; E. VILLA, *Attivazione e condizionalità al tempo della crisi: contraddizione di un modello (almeno formalmente) improntato alla flexicurity*, in *Arg. dir. lav.*, 2018, spec. 496; L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, cit., spec. 201. In senso sostanzialmente analogo anche D. GAROFALO, *Il modello di politica attiva del lavoro nella riforma Renzi: occupabilità vs. attivazione*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina*, cit., 328-329, secondo il quale «il Governo Renzi, tra il modello performante dell’occupabilità e quello di più basso profilo dell’attivazione, ha scelto quest’ultimo».

¹²⁴ Cfr. A. OLIVIERI, *La condizionalità nel d.lgs. n. 150/2015: luce e ombre*, cit.

Tuttavia, anche nel Jobs Act, pur a fronte di un innegabile sforzo di rinnovamento dei SPI, rispecchiato nel d.lgs. n. 150, per lungo tempo è prevalsa in taluni punti nevralgici di disciplina, come il monitoraggio e la valutazione, o la stessa istituzione dell'ANPAL, la logica della "riforma a costo zero" (artt. 16, comma 5, e 4, comma 1), che comincia a essere corretta con risorse sostanziose soltanto alla fine dello scorso decennio. La gracilità del versante promozionale della condizionalità si manifesta anche nelle difficoltà che l'utente incontra, come si è visto *retro* al par. precedente, a esigere le misure di attivazione pur previste nei LEP, e quindi doverose. Non è, poi, certo casuale che gli unici strumenti di *reward/sanction* previsti dal Jobs Act per dipendenti e funzionari dei CPI e dell'INPS siano collegati al versante punitivo della condizionalità. Più precisamente, l'art. 21, comma 11, d.lgs. n. 150/2015 ribadisce la responsabilità disciplinare per i funzionari che non adottano i provvedimenti di decurtazione e decadenza dai sussidi. E, per converso, il comma 13 del medesimo art. 21 prevede che la metà delle risorse risparmiate in conseguenza dell'applicazione delle sanzioni fluisca in un apposito fondo di incentivazione per i dipendenti dei CPI che hanno adottato i provvedimenti. Le somme sono destinate al raggiungimento di «particolari obiettivi» e, quindi, possono al contempo stimolare *modi operandi* virtuosi nel senso della direttrice promozionale (quindi, maggiori prese in carico, colloqui mirati, e così via), ma il senso di marcia è chiaro¹²⁵.

Dipinto questo affresco in chiaroscuro, resta da chiedersi se in futuro riusciranno a prevalere i toni più luminosi o domineranno, invece, le ombre. A opinione di chi scrive, i valori scolpiti nella nostra Carta costituzionale disegnano una condizionalità "dal volto umano", che si colloca all'intersezione tra i due commi dell'art. 4. In particolare, il comma 1 fonda il diritto di ogni cittadino a un sistema di SPI efficace, che promuova attivamente la sua *employability* e lo metta nelle condizioni di reperire la migliore occupazione secondo le sue inclinazioni e la sua professionalità, in un'ottica di *human capital development*. Nel comma 2, invece, è scolpito il dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società, secondo le proprie possibilità e la propria scelta: la disposizione, che ha un og-

¹²⁵ Per considerazioni analoghe v. E. VILLA, *Attivazione e condizionalità al tempo della crisi*, cit., 495, secondo la quale in tal modo «l'applicazione di sanzioni diviene addirittura economicamente vantaggiosa per i dipendenti dei CPI». Più ottimista A. OLIVIERI, *La condizionalità nel d.lgs. n. 150/2015*, cit., 207-208, secondo il quale, all'interno di questo sistema, «la sanzione» perderebbe «la sua caratteristica esclusivamente repressiva» per assumere «un ruolo legato all'idea di prevenzione e di promozione con l'obiettivo di incentivare e premiare comportamenti virtuosi e socialmente utili».

getto volutamente più ampio e non circoscritto a un lavoro nel mercato, si pone in specificazione del generale dovere di solidarietà imposto a tutti i consociati dall'art. 2 della Costituzione. Il principio di libertà, che pervade tutto l'art. 4 della Costituzione, contribuisce a plasmare la condizionalità maggiormente sintonica con la Costituzione repubblicana, ovvero una condizionalità "dal volto umano", che si pone in netto contrasto con gli approcci di *wokfare* o anche soltanto di *work first*, pur postulando, in cambio del sostegno economico pubblico garantito dall'art. 38, Cost., l'attivazione del disoccupato per uscire dal suo stato di bisogno¹²⁶.

Questa interpretazione dei valori costituzionali in gioco dovrebbe illuminare già sin d'ora l'operato dei CPI¹²⁷ e, auspicabilmente in futuro, l'azione del legislatore. Qui, in particolare, si dovrebbe continuare nell'opera di irrobustimento dei SPI, puntando non soltanto su risorse più generose, ma anche su meccanismi valutativi che, in un'ottica di *reward/sanction*, consentano di migliorarne continuamente l'efficacia. Sarebbe, poi, opportuno, sempre *de iure condendo*, presidiare maggiormente la delicatissima fase della presa in carico dell'utente, dall'*assessment* alla stipulazione del patto, perché la persona assistita possa sentirsi davvero protagonista del proprio destino umano e professionale in una fase così delicata della propria vita, e non oggetto di prescrizioni e sanzioni calate dall'alto¹²⁸.

¹²⁶ Il collegamento con il diritto al lavoro consente, dunque, di uscire da una logica micro, tesa al controllo del *moral hazard* per abbracciare una logica macro, ovvero promozionale delle politiche attive. Inoltre, poiché il lavoro è espressione della personalità umana e dell'appartenenza alla comunità, la condizionalità assume anche un significato esistenziale e relazionale: v. M.L. CORAZZA, *La condizionalità "relazionale"*, cit., 180 ss.

¹²⁷ Del resto in linea con il programma GOL, che offre una lettura innovativa della condizionalità, connettendola direttamente «ad interventi volti a migliorare l'occupabilità del lavoratore e quindi potenzialmente vissuta non in termini punitivi, o come meri adempimenti burocratici finì a se stessi». Infatti, «il percorso» contenuto nel patto di servizio dovrebbe «anche essere l'esito di una negoziazione con l'interessato, finalizzata alla piena condivisione». Cfr. l'allegato A al d.m. 5 novembre 2021, 41-42.

¹²⁸ Sottolinea molto bene questo aspetto E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro al tempo della crisi. Atti del XVII congresso nazionale di diritto del lavoro. Pisa, 7-9 giugno 2012*, Giuffrè, Milano, 2013, spec. 361, quando scrive che, «se vogliono avere qualche speranza di successo, le azioni di ricollocazione e di formazione non devono avere un taglio generale e non devono partire da un'implicita componente sanzionatoria o repressiva, ma si devono imperniare sulla spontanea partecipazione dei beneficiari, cui l'aiuto deve essere offerto, non imposto».

