

Pier Antonio Varesi

La protezione sociale del lavoratore
tra sostegni al reddito e politiche attive*

Sommario: **1.** La protezione sociale del lavoratore mediante sostegni al reddito: tendenze evolutive nella prospettiva europea. **2.** L'intreccio tra politiche attive e sostegni al reddito. **3.** L'Agenzia nazionale per l'occupazione: verso un nuovo assetto istituzionale ed organizzativo per il sistema italiano di servizi per l'impiego?

1. La protezione sociale del lavoratore mediante sostegni al reddito: tendenze evolutive nella prospettiva europea

Ritengo opportuno affrontare l'argomento della sessione in una prospettiva europea, assumendo a riferimento analisi di diritto comparato. È, del resto, la strada su cui si sono incamminati molti colleghi nel corso degli ultimi anni¹, aprendo interessanti prospettive al nostro diritto del lavoro.

Alla luce di quanto emerge da tali studi, si può osservare che la “protezione sociale” del lavoratore in difficoltà occupazionale (difficoltà derivante dalla disoccupazione o dalla sospensione dal lavoro per ragioni economiche), sia nei Paesi che hanno all'origine sistemi c.d. di Ghent (come Svezia e Danimarca)², sia laddove ci si basa su classici sistemi nazionali di assicurazione

* Intervento al Convegno “Diritto del lavoro e mercato globale. III sessione: Ammortizzatori sociali e previdenza, Torino, 12 aprile 2014.

¹ V. in proposito LAGALA, D'ONGHIA (a cura di), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*, Ediesse, 2014; LOY, *Diritto del lavoro e crisi economica. Misure contro l'emergenza ed evoluzione legislativa in Italia, Spagna, Francia*, Ediesse, 2011; SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa*, Maggioli, 2013.

² Sono così definiti i modelli basati su sistemi di assicurazione di carattere volontario gestiti dalle organizzazioni sindacali ed in genere destinatari di sovvenzioni statali. Il nome è dovuto alla cittadina belga che, nel 1901, ne vide per prima l'applicazione. Sul tema v. CLASEN,

obbligatoria gestiti da istituzioni pubbliche, ha al centro del proprio disegno il sostegno al reddito del lavoratore.

I tratti generali di questo intervento sono rinvenibili essenzialmente:

a) nell'ambizione di assicurare coperture di tipo universalistico, tendenti cioè ad investire la (quasi) totalità della popolazione lavorativa; su questo fronte le principali novità del periodo più recente riguardano la tendenza alla "restrizione" dei benefici (dalla richiesta di requisiti più alti per l'accesso, alla riduzione della durata nel tempo o degli importi);

b) nell'accompagnamento di questo tipo di intervento, specie nel corso dell'ultimo decennio, con misure di tipo assistenziale (definibile con formule diverse ma riconducibili ad un obiettivo sostanzialmente identico: reddito minimo di inserimento, reddito di cittadinanza, reddito di ultima istanza, reddito di garanzia, minimo vitale)³.

In questo secondo filone rientrano gli interventi a sostegno del reddito di coloro che versano in "stato di bisogno". Si noti che il bisogno preso in considerazione è quello del singolo o del nucleo familiare a suo carico. A fronte di accertate condizioni di evidente difficoltà economica la pubblica amministrazione eroga dei sussidi: il requisito fondamentale non è dunque il versamento di contributi per un periodo minimo ma la dimostrazione dell'esistenza e del permanere di una situazione economica di grave difficoltà (tanto è vero che l'intervento è subordinato alla c.d. "prova dei mezzi"). Ovviamente, la dimensione della platea dei beneficiari può variare moltissimo ed è conseguente al livello dei requisiti di ingresso richiesti ed al rigore con cui si verifica l'effettiva sussistenza del bisogno. Anche l'Italia si è cimentata con questa sfida ma l'esito non felice della sperimentazione riguardante il "reddito minimo di inserimento"⁴ ha indotto il Governo e le parti sociali

VIEBROCK, *Voluntary Unemployment Insurance and Trade Union Membership: investigating the Connections in Denmark and Sweden*, in *Journal of Social Policy*, 2008, vol. 37, n. 3; SARTORI, *op. cit.*, in specie pp. 362-369.

³ Sul tema v. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 2010, in specie pp. 50-51 e pp. 456-457; PESSI R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2014, in specie pp. 453-456, nonché ZOPPOLI L., *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *questa rivista*, 2007, p. 75 e ss. e SACCHI, *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia*, in *DLRI*, 2011, p. 247 ss.

⁴ Il reddito minimo di inserimento, misura a carattere sperimentale realizzata in alcune realtà comunali quale prestazione di natura assistenziale e di portata universale destinata a persone esposte al rischio di emarginazione sociale ed impossibilitate a provvedere, per cause fisiche, psichiche o sociali al mantenimento proprio o del nucleo familiare. Da notare che la prestazione

ad orientarsi, in un primo tempo, verso uno strumento diverso (il “reddito di ultima istanza”)⁵ e, successivamente, verso una carta acquisti (o *social card*), destinata a sostenere “le fasce deboli della popolazione in stato di particolare bisogno”⁶.

c) Va infine segnalata la tendenza, emersa in epoca più recente, alla contaminazione tra le due diverse forme di protezione: vi sono sistemi in cui sono state introdotte regole che subordinano il godimento delle misure assistenziali all'accettazione di opportunità di lavoro ed altri che prevedono l'integrazione dei due sostegni al reddito nel caso in cui il primo (quello derivante dalla contribuzione) sia considerato insufficiente. Un importante esempio in questa direzione è rinvenibile nel modello adottato dal Regno Unito⁷. La doppia anima della *Jobseeker's Allowance* è rinvenibile nelle due tipologie che la caratterizzano: una assicurativa, basata sulla contribuzione versata, ed una assistenziale collegata allo stato di bisogno. La seconda può essere sostitutiva della prima quando il soggetto privo di mezzi abbia una contribuzione insufficiente, oppure può seguire la prima oppure integrarla quando il lavoratore, pur percependo il sostegno a carattere contributivo, permanga in condizioni economiche disagiate. Seppur con modalità diverse può essere collocato nello stesso filone il modello tedesco, articolato nel tradizionale intervento di assicurazione contro la disoccupazione (SGBIII) ed in un sostegno alla tutela di base dei disoccupati (SGBII) che prende in considerazione i soggetti disoccupati abili al lavoro bisognosi di aiuto ed i loro familiari, qualora vivano con loro “in una comunità di bisogno”⁸.

Come è noto, proprio sui punti sopra elencati il sistema italiano appare deficitario: non offre coperture assicurative universali in caso di disoccupazione o sospensione per ragioni economiche ed è privo di interventi idonei a garantire un reddito universale di ultima istanza.

Se è pur vero che sul primo dei tre filoni segnalati in precedenza la

economica era accompagnata da interventi di integrazione sociale. Il reddito minimo di inserimento è stato disciplinato dall'art. 59, co. 47 e 48, l. n. 449/97, dal d. lgs. n. 237/98, dall'art. 23, l. n. 328/00, dall'art. 5, l. n. 284/02 e dall'art. 1, co. 1258, l. n. 296/06. Per una riflessione sociologica v. RANCI ORTIGOSA, *Il reddito minimo di inserimento*, in GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. 10 anni dopo la “Commissione Onofri”*, il Mulino, 2008, p. 441.

⁵ V. Accordo Governo-Parti sociali, luglio 2002, c.d. Patto per l'Italia.

⁶ Così l'art. 81, co. 32, l. n. 133/08.

⁷ V. in proposito SARTORI, *op. cit.*, p. 77-80.

⁸ V. la dettagliata descrizione di tali misure in FUCHS, *Le politiche attive del lavoro nella Repubblica Federale Tedesca*, in LAGALA, D'ONGHIA (a cura di), *op. cit.*, in specie pp. 169-190.

legge 28 giugno 2012 n. 92⁹ persegue un disegno dotato di una sua organicità (anche se in buona parte ancora da attuare e già oggetto di ambiziosi progetti di revisione – v. il d.d.l. delega presentato recentemente dal Governo in Parlamento – “Delega al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione”)¹⁰, sul secondo il Paese non sembra ancora in grado di esprimere progetti credibili.

È comprensibile, dunque, che sulle misure a sostegno del reddito si sia concentrato il dibattito a livello nazionale, sia tra le forze politiche e sociali, sia tra i giuristi, tutti consapevoli del rilievo sociale dell’argomento (rilievo, si badi, che io non intendo certo negare o sottovalutare).

Vorrei però segnalare che, sempre assumendo a riferimento la prospettiva europea, non è possibile ignorare l’ampia articolazione di strumenti che vanno a comporre il set di interventi di “protezione sociale” offerti al lavoratore che vive, per l’appunto, difficoltà occupazionali.

2. *L’intreccio tra politiche attive e sostegni al reddito*

La giusta rilevanza da attribuire al sostegno al reddito non può portarci a disconoscere l’impianto strutturale adottato dai principali sistemi europei nel contrasto alla disoccupazione ed in particolare la diffusa volontà di affiancare all’intervento sul reddito anche misure di aiuto al reinserimento al lavoro (cioè servizi di orientamento, servizi per favorire l’incontro tra domanda ed offerta di lavoro, servizi di formazione professionale, servizi per l’aiuto ad attività imprenditoriali) e, in mancanza di opportunità di lavoro,

⁹ A commento della legge 28 giugno 2012 n. 92 v.: SCIARRA, *Flessibilità e politiche attive del lavoro. Note critiche sulla riforma Monti-Fornero*, in *DLRI*, 2013, p. 471 ss.; PASCUCCI, *Servizi per l’impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012*, in *RDSS*, 2012, p. 453 ss.; LISO, *Il “nuovo” trattamento di disoccupazione*, in *RDSS*, 2013, p. 1 ss.; ALAIMO, *Servizi per l’impiego e disoccupazione nel “welfare attivo” e nei “mercati del lavoro transizionali”*. Note sulla riforma dei servizi all’occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92, in *RDSS*, 2012, p. 555 ss.; SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l’impiego*, in MAGNANI, TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, 2012, p. 372 ss.; FILI, *Politiche attive e servizi per l’impiego*, in CARINCI F., MISCIONE (a cura di), *Commentario alla riforma Fornero*, Ipsoa, 2012, p. 192.

¹⁰ V. Senato della Repubblica, XVII legislatura, Atti Senato n. 1428.

misure per la creazione di domanda temporanea di lavoro mediante attività che potremmo definire socialmente utili.

Sul punto è opportuno riconoscere i meriti della legge n. 92/2012. Essa, nel riformare gli ammortizzatori sociali, persegue anche il potenziamento dei servizi e delle politiche attive da offrire ai disoccupati ed a coloro che beneficiano di sostegni al reddito e pone in essere regole più stringenti volte a condizionare l'erogazione dei sussidi a comportamenti attivi e cooperativi da parte dei lavoratori; in particolare va sottolineato che la seconda parte del provvedimento si regge sull'intreccio tra politiche attive e politiche passive: la riforma degli ammortizzatori sociali è immaginata come un tutt'uno con il nuovo sistema di servizi per l'impiego. La legge in esame contiene infatti norme volte a dare effettività alle reiterate promesse riguardanti i servizi per l'impiego e vuole sostenere i lavoratori in difficoltà occupazionale anche con interventi che possano aiutarli nella crescita professionale e nella ricerca di un nuovo posto di lavoro (ad es. mediante servizi di orientamento e per facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro oppure attività di formazione professionale o, ancora, promozione di *stages* e tirocini o, infine, servizi di *outplacement*).

Più precisamente occorre osservare che nella legge l'offerta di servizi è orientata in una duplice direzione: per un verso è concepita a sostegno del lavoratore, per aiutare il disoccupato che cerca attivamente un nuovo lavoro a raggiungere il suo obiettivo; per altro verso è intesa quale strumento di controllo del comportamento attivo e cooperativo del disoccupato nell'attuazione dei processi posti in atto dalla pubblica amministrazione per favorire il suo rientro al lavoro. Non a caso il nuovo sussidio ai disoccupati non si chiama più "indennità di disoccupazione" ma "Assicurazione sociale per l'impiego" (Aspi): ciò chiarisce bene che la prestazione è primariamente finalizzata a sostenere il reddito del disoccupato durante la fase di ricerca attiva del lavoro e non indennizza la mera perdita del posto di lavoro. L'intreccio tra politica passiva (il sussidio) e politica attiva (i servizi) è, dunque, un tratto fondamentale della riforma.

L'ambizioso disegno è perseguito, in primo luogo, apportando modifiche al d.lgs. 28 febbraio 2000 n. 181 (v. art. 4, co. 33, l. n. 92/12) allo scopo di ridefinire i "livelli essenziali delle prestazioni ... che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (LEP) di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., relativi ai servizi per l'impiego.

Le misure di prevenzione della disoccupazione di lunga durata a suo

tempo definite dal decreto sopra citato sono integrate da nuovi e più stringenti impegni nei confronti dei percettori di sussidi di disoccupazione o di integrazioni salariali (o altre prestazioni assimilabili). Ne emerge un quadro articolato. I nuovi LEP sono suddivisi in tre aree ad intensificazione progressiva: quella per i disoccupati; quella per i disoccupati che percepiscono sostegni al reddito e quella dei lavoratori sospesi dal lavoro e beneficiari di integrazioni salariali.

In stretta connessione con le disposizioni sui livelli essenziali, il legislatore pone in essere le nuove regole relative alla c.d. “condizionalità”¹¹ (co. 40-47), intesa come quell’insieme di norme volto a subordinare l’erogazione di qualunque sussidio (sia in favore dei disoccupati che dei lavoratori sospesi) alla verifica di comportamenti attivi e cooperativi del lavoratore nell’attuazione del percorso definito (mediante il patto di servizio) al fine di rafforzare la sua “occupabilità” e/o di promuovere il suo reinserimento al lavoro.

Più precisamente, i lavoratori destinatari di una indennità di mobilità o di indennità o sussidi la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o di inoccupazione, decadono dai succitati trattamenti quando:

- rifiutino di partecipare senza giustificato motivo ad una iniziativa di politica attiva o di attivazione proposta dai servizi competenti o non vi partecipino regolarmente;
- non accettino una offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo superiore del venti per cento rispetto all’importo lordo dell’indennità cui ha diritto.

I lavoratori sospesi dall’attività lavorativa e beneficiari di una prestazione di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, invece, decadono dal trattamento qualora rifiutino di essere avviati ad un corso di formazione o di riqualificazione o non lo frequentino regolarmente senza un giustificato motivo.

Nell’intento di mitigare il rigore di queste disposizioni, la legge prevede che esse si applichino solo quando le attività lavorative o formative si svolgano in un luogo che non disti più di cinquanta chilometri dalla residenza del lavoratore o, comunque, che sia raggiungibile mediamente in ottanta minuti con i mezzi di trasporto pubblici. Il comma 43 precisa, inoltre, che la perdita del diritto alla prestazione non riguarda i diritti già maturati ma è riferita solo ai trattamenti successivi ai comportamenti sanzionati.

¹¹ Sul principio di “condizionalità” v. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *DLRI*, 2013, p. 489 ss.

La condizionalità è dunque il “*trait-d’union*” tra ammortizzatori sociali e politiche attive. Una parte della dottrina, nell’ambito di una lettura sistematica del provvedimento, ha ritenuto di poter cogliere, nelle novità introdotte dalla l. n. 92/12 ed in specie nell’accentuazione, ancor più che in passato, del principio di condizionalità, un’impostazione prevalentemente punitiva nei confronti dei percettori di sussidi, piuttosto che di effettiva garanzia delle azioni e dei servizi dovuti al cittadino (disoccupato o sospeso dal lavoro che sia)¹². Non trovo convincente questo approccio alla nuova normativa; a me pare, invece, che essa persegua, come ormai avviene in tutta Europa, la funzione proattiva dell’ammortizzatore sociale. Riprendendo le parole di colleghi spagnoli, riferite a provvedimenti legislativi del decennio scorso, si può sostenere che “quello che si cerca di ottenere con questo obbligo è che il disoccupato non sia un soggetto passivo, mero fruitore di una prestazione, ma si trasformi in un vero e proprio soggetto attivo, in modo che migliorino le sue aspettative di trovare un lavoro”¹³.

Inoltre, l’esito complessivo di questo intervento (ridefinizione dei LEP, più puntuali regole di condizionalità, patto di servizio) configura un “codice” volto a regolare organicamente il rapporto tra il disoccupato e la pubblica amministrazione, con la definizione puntuale degli impegni reciprocamente assunti. Il pensiero corre immediatamente alla legge francese del 1 agosto 2008 n. 758, concernente i “Diritti e doveri dei lavoratori disoccupati in cerca di impiego” a cui il legislatore italiano sembra essersi ispirato in più punti.

3. *L’Agenzia nazionale per l’occupazione: verso un nuovo assetto istituzionale ed organizzativo per il sistema italiano di servizi per l’impiego?*

A completamento del disegno sopra descritto, interviene ora anche il tentativo di procedere alla ridefinizione dell’assetto istituzionale ed organizzativo del sistema di servizi per l’impiego, politiche attive del lavoro e sostegno al reddito in caso di disoccupazione. Allo scopo di garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il terri-

¹² Così ALAIMO, *op. cit.*, p. 565. L’autrice si esprime nello stesso senso in *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e “strategia delle obbligazioni reciproche”*, in DLRI, 2013, p. 507 ss.

¹³ Così GARCIA JIMENEZ, MOLINA NAVARRETE, *Modernizzazione del Sistema pubblico statale del lavoro, miglioramento della intermediazione e valutazione delle politiche attive del lavoro: una riforma “autunnale”*, in TL, n. 85, 2006, p. 176.

torio nazionale, nonché di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative, l'art. 2, co. 2, lett. c del d. d. l. delega recentemente presentato dal Governo in Parlamento¹⁴, prevede infatti la "istituzione [...], senza nuovi oneri a carico della finanza pubblica, di un'Agenzia nazionale per l'occupazione partecipata da Stato, Regioni e Province autonome, vigilata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali", al cui funzionamento si provvederà con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente.

Nell'economia della proposta assume rilievo assoluto (v. la lett. e) "l'attribuzione all'Agenzia delle competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASPi". Ciò prefigura, in primo luogo, la gestione integrata da parte della stessa struttura (l'Agenzia nazionale, per l'appunto) delle politiche attive e dei sussidi di disoccupazione, replicando le scelte dei principali Paesi a noi vicini (Germania, Francia)¹⁵ secondo il modello dello "one stop shop". Nell'intento di raggiungere questo obiettivo, il Governo manifesta, mediante l'utilizzo dell'espressione "attribuzione all'Agenzia ... delle competenze gestionali", un'evidente propensione all'accentramento di poteri in materia. È una scelta ardua, non del tutto compatibile con l'attuazione ripartizione di competenze tra Stato e Regioni ex art. 117 Costituzione, mitigata solo dalla previsione che subordina l'esercizio della delega ad una previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni (intesa, peraltro, da raggiungersi entro un termine prefissato, trascorso il quale il Governo può comunque procedere all'approvazione dei decreti legislativi). È ragionevole pensare che il nuovo assetto di poteri sia stato immaginato già nella prospettiva di un nuovo impianto costituzionale, destinato a modificare gli attuali confini di competenze tra Stato e Regioni¹⁶. Se questa è la spiegazione, il cammino appare ancora lungo ed impervio, condizionato

¹⁴ Sul punto rinvio alla nota 10.

¹⁵ La tendenza all'accorpamento presso un'unica struttura dei servizi per l'impiego e dei sussidi di disoccupazione interessa ormai molti Paesi europei. A questo modello, consolidato da una lunga esperienza nel sistema tedesco, si è ispirata anche la riforma del 2008 in Francia, dove si è proceduto alla fusione dell'Agenzia nazionale per l'impiego – ANPE, affidataria dei servizi pubblici per l'impiego – con Unedic, erogatore dei sussidi di disoccupazione, dando vita ad un nuovo soggetto, denominato Pole-Emploi. Sul punto v. SARTORI, *op. cit.*

¹⁶ V. il d.d.l. costituzionale approvato dal Governo il 31 marzo 2014 "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione".

dal cammino della riforma costituzionale e dall'atteggiamento che manifesteranno le Regioni in merito alla nuova versione dell'art. 117.

Non v'è dubbio però che, in ogni caso, l'effettività dei livelli essenziali delle prestazioni e della "condizionalità" dipenderanno in larga misura dalla capacità delle istituzioni e delle forze politiche e sociali di delineare una nuova architettura per il sistema, più coesa e territorialmente meno differenziata di quanto non ci abbia regalato l'esperienza attuativa del d. lgs. n. 469/97¹⁷.

In attesa della riforma strutturale del sistema, può essere allora interessante esaminare un primo esperimento in atto in questa direzione, rappresentato dal Piano nazionale di attuazione della "Garanzia per i giovani", di cui all'art. 5 del d. l. 28 giugno 2013 n. 76, convertito in legge 9 agosto 2013 n. 99.

L'architettura unitaria del Piano nazionale è l'elemento di maggiore originalità rispetto a precedenti esperienze italiane di politica attiva del lavoro. Questo obiettivo è assicurato, innanzi tutto, mediante l'istituzione in via sperimentale, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un apposito organismo definito "Struttura di missione". La norma in esame configura la Struttura come sede partecipata da Stato, Regioni e Province ed affida ad essa lo svolgimento di compiti "propositivi ed istruttori, ... in attesa della definizione del processo di riordino sul territorio nazionale dei servizi per l'impiego". L'attività della Struttura di missione è propositiva ed istruttoria, destinata pertanto a trasformarsi in intese definitive e vincolanti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni, di cui all'art. 12 della l. 23 agosto 1988 n. 400, oppure in sede di Conferenza unificata. La Struttura di missione appare, pertanto, come un organo collegiale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che racchiude nel suo seno rappresentanti dei diversi livelli di governo preposti alla realizzazione delle politiche occupazionali in esame.

Non meno rilevante ai fini dell'unitarietà del Piano è la scelta di attuare la "Garanzia per i giovani" mediante un unico Programma operativo nazionale (detto PON-YEI) che vede le Regioni e le Province autonome come organismi intermedi. Vi è dunque un quadro nazionale che fa da cornice a tutte le iniziative che verranno realizzate e che sono racchiuse in otto azioni:

- accoglienza e *profiling* (ossia servizi di informazione, orientamento e supporto a carattere universale) a cui farà seguito, mediante la stipulazione

¹⁷ Sull'evoluzione legislativa dei Servizi per l'impiego v. NAPOLI, OCCHINO, CORTI, *I servizi per l'impiego*, Giuffrè, 2010, e VARESI, *I servizi per l'impiego nella legislazione regionale*, in BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, Cedam, 2012, pp. 203-273.

del patto di servizio, la definizione di un percorso personalizzato. Ciascun giovane, in relazione al profilo definito, verrà “dotato” di servizi ed incentivi differenziati in relazione al grado di debolezza occupazionale dello stesso (per la precisione sono quattro le possibili gradazioni, basate sulla distanza del giovane dal lavoro e dal sistema formativo);

- offerta di tirocinio formativo e di orientamento (accompagnata da una borsa di tirocinio in favore del giovane);

- offerta di lavoro con contratto a tempo indeterminato oppure con contratto a tempo determinato di durata da 6 a 12 mesi, o, ancora contratto a tempo determinato di durata superiore a 12 mesi, accompagnata da un *bonus* occupazionale (variabile in relazione al tipo di contratto ed al profilo del giovane) per il datore di lavoro;

- offerta di contratto di apprendistato, anche da svolgersi all'estero con il supporto della rete Eures;

- proposta di iscrizione ed inserimento nelle attività del servizio civile (con relativa borsa);

- accompagnamento in un percorso di avvio di impresa, a testimonianza che il lavoro subordinato non può più essere considerato l'unica prospettiva da indicare ai giovani;

- interventi finalizzati ad incentivare la mobilità transnazionale;

- inserimento o reinserimento in un percorso di formazione professionale o di istruzione, per completare gli studi o per specializzarsi professionalmente.

Molte, dunque, le scelte che testimoniano della volontà di incamminarsi verso un impianto di tipo cooperativo: oltre all'inquadramento delle azioni possibili in un elenco definito e condiviso, possiamo ricordare anche la previsione di costi standard per tutte le azioni sopra segnalate, l'affermazione del principio di contendibilità dei servizi (principio che consente al giovane di usufruire di servizi erogati in una Regione diversa da quella di residenza ma con costi a carico della Regione di provenienza), il coinvolgimento di soggetti privati (si pensi, in particolare, ai soggetti accreditati di cui all'art. 7, d.lgs. n. 276/03) nonché, infine, l'implementazione di un sistema di monitoraggio e valutazione idoneo a segnalare tempestivamente eventuali difficoltà di alcuni territori ed utile, di conseguenza, a porre in essere interventi di tipo sussidiario da parte dell'amministrazione centrale¹⁸. Sono tutti ele-

¹⁸ Ciascuno di questi elementi meriterebbe specifica trattazione, non compatibile con le

menti non usuali nella nostra tradizione di politica del lavoro e che sottolineano l'apprezzabile sforzo di coesione svolto dalle diverse istituzioni rappresentate nella Struttura di missione (Stato, Regioni e Province) al fine di dare concretezza all'idea di un progetto "nazionale".

Si noti che questo disegno è ulteriormente rafforzato dall'Accordo raggiunto il 20 febbraio 2014 in sede di Conferenza Stato-Regioni sulle "Linee guida" relative al sistema informativo per l'attuazione della Garanzia per i giovani¹⁹. In base all'accordo il giovane può aderire al Progetto da un qualunque posto della rete, registrare le informazioni personali e scegliere la Regione a cui chiedere l'erogazione dei servizi. Inoltre, grazie al sistema informativo verranno registrati i servizi offerti ed usufruiti ed i relativi esiti, predisponendo in tal modo la base di informazioni necessaria al monitoraggio ed alla valutazione indicata in precedenza.

Lo schema unitario consente però anche declinazioni regionali. Tanto è vero che è prevista la stipulazione di specifiche convenzioni tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e ciascuna Regione, da cui discenderanno Piani attuativi regionali. Si badi: la necessaria articolazione degli interventi non mette in discussione la grande novità dell'esperimento in atto e cioè la costruzione condivisa di una strategia di politica attiva del lavoro fondata su un solido impianto nazionale. Pur con le necessarie differenziazioni territoriali, viene comunque difesa la struttura a vocazione unitaria. Essa incontra però un limite invalicabile (sancito dalla legislazione regionale vigente nel rispetto dell'art. 117 della Costituzione) ed è la facoltà delle Regioni di scegliere se utilizzare, nella prima fase di approccio al giovane (v. azioni di accoglienza e *profiling*) in via esclusiva le strutture pubbliche (leggi Centri per l'impiego) o, invece, se rivolgersi, indifferentemente, sia alle strutture pubbliche che a quelle accreditate oppure, ancora, se selezionare alcune strutture (pubbliche o accreditate) per alcuni servizi ed altre (pubbliche o accreditate) per altri tipi di servizi. Le modalità di attuazione del sistema misto pubblico-

finalità del presente contributo. Basti ricordare uno dei punti più delicati: il coinvolgimento di soggetti accreditati. Purtroppo, dopo un decennio dal d.lgs. n. 276/03, solo sette Regioni hanno legiferato. Per approfondimenti v. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Garanzia per i giovani - Piano di attuazione italiano*, 23 dicembre 2013, cit., nonché PIRRONE, *Più efficacia dai costi standard*, cit., e QUERZÈ, *Lavoro. Scatta il piano "Garanzia Giovani"*, in *Corriere della sera*, 6 aprile 2014, BARBIERI F., *"Piano giovani" a singhiozzo*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 marzo 2014.

¹⁹ V. Conferenza Stato-Regioni-Province autonome, Accordo del 20 febbraio 2014 relativo a "Linee guida regionali sulla piattaforma tecnologica di supporto alla Garanzia per i giovani".

privato sono dunque suscettibili di formule variabili (di cooperazione o di competizione) a livello regionale.

La sperimentazione della “Garanzia per i giovani” si offre dunque come un test di efficacia ed efficienza del sistema italiano (a Costituzione vigente). È dai risultati della stessa che si potranno trarre utili indicazioni per modellare la nascente riforma promossa dal Governo mediante il citato d.d.l. n. 1428.