UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA

DIPARTIMENTO di Giurisprudenza

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN
Scienze Giuridiche *curriculum* Legislazione sociale europea

CICLO XXVI

Le politiche per l'impiego tra servizi pubblici e operatori privati: dalle fonti europee all'attuazione a livello locale. Criticità e prospettive.

RELATORE
Chiar.mo Prof. Guido Canavesi

DOTTORANDO
Dott. Alessandro Giuliani

COORDINATORE
Chiar.mo Prof. Guido Canavesi

ANNO 2014

Capitolo I
Le politiche e i servizi per l'impiego nella normativa e nella giurisprudenza europee. Un quadro di sistema

SOMMARIO: 1. Linee e tendenze delle politiche per l'occupazione. - 1.1. *Segue*: Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona. - 2. La natura dei servizi per l'impiego. - 3. Gestione e funzionamento dei servizi per l'impiego: pubblico e privato.

Capitolo II
Il decentramento di funzioni relative alle politiche del lavoro nella normativa italiana: dal d.P.R. n. 616 del 1977 al d.lgs. n. 276 del 2003 attraverso la legge costituzionale n. 3 del 2001

SOMMARIO: 1. La prima stagione di decentramento degli anni Settanta e gli effetti sul collocamento. - 2. La riforma del Titolo V della Costituzione. Verso i diritti regionali dei lavori? - 2.1. *Segue*: I recenti interventi della Corte costituzionale in materia di politiche del lavoro. - 3. Il d.lgs. n. 276 del 2003 e i servizi per l'impiego tra ruolo dello Stato e prerogative delle Regioni.

Capitolo III
Gli ordinamenti regionali tra attuazione tardiva del d.lgs. n. 469 del 1997 e tentativi di intervento organico

SOMMARIO: 1. L'attuazione del d.lgs. n. 469 del 1997 e del d.lgs. n. 276 del 2003. Il raccordo tra pubblico e privato: il modello di cooperazione/integrazione e il modello competitivo. - 1.1. *Segue*: il Patto di servizio. - 2. Il ruolo delle Regioni: le politiche di gestione. - 2.1. *Segue*: Le politiche per l'impiego in cinque Regioni italiane (Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna, Veneto e Marche). Particolarità e criticità. - 3. Il ruolo delle Province nelle politiche di attuazione alla luce delle recenti novità normative. I Centri per l'impiego. - 3.1. *Segue*: Il "riordino" delle Province e l'intervento della Corte costituzionale. - 4. Conclusioni: quali diritti per quali politiche.

Capitolo I

Le politiche per l'impiego nella normativa e nella giurisprudenza europee. Un quadro di sistema

SOMMARIO: 1. Linee e tendenze delle politiche per l'occupazione. - 1.1. *Segue*: Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona. - 2. La natura dei servizi per l'impiego. - 3. Gestione e funzionamento dei servizi per l'impiego: pubblico e privato.

1. Linee e tendenze delle politiche per l'occupazione.

A livello europeo è emersa negli anni una progressiva tendenza alla liberalizzazione del mercato del lavoro e delle attività di intermediazione della manodopera, sulla base della considerazione che la concorrenza tra operatori pubblici e privati nell'erogazione del servizio determinerebbe una maggiore efficacia, efficienza e qualità[1].

Dal punto di vista giurisprudenziale, innanzitutto, con riferimento ad una sentenza emessa dal Tribunale di Milano relativamente all'omologazione dell'atto costitutivo di una cooperativa[2] (*Job Centre*), la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata inizialmente in maniera interlocutoria[3], dal momento che si è dichiarata incompetente per materia[4].

---

[1] Anche nel nostro ordinamento in passato il collocamento non è stato sempre appannaggio esclusivo dello Stato: agli inizi del Novecento l'attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro era svolta da soggetti privati con fini di lucro, uffici pubblici statali e locali, associazioni sindacali, datori di lavoro, associazioni tra datori e prestatori di lavoro, istituti di beneficenza, enti morali, senza forme di controllo pubblico. Per una ricostruzione dell'evoluzione storica del collocamento, cfr. S. MUSSO, *Le regole e l'elusione. Il governo del mercato del lavoro nell'industrializzazione italiana (1888-2003)*, Rosenberg e Sellier, Torino, 2004. Una delle prime impostazioni critiche della questione del controllo pubblico del mercato del lavoro si è avuta con P. ICHINO, *Il collocamento impossibile – Problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*, De Donato, Bari, 1982, pp. 27-36.

[2] La controversia era originata dal rifiuto opposto dal Tribunale di Milano all'omologazione dell'atto costitutivo della cooperativa *Job Centre* tra le cui attività era prevista anche la fornitura temporanea di manodopera allora vietata *ex* art. 1 della legge n. 1369/1960. Con ordinanza del 31 marzo 1994 il Tribunale aveva chiesto alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea di pronunciarsi su due questioni: innanzitutto si chiedeva se la normativa italiana in materia di collocamento fosse riconducibile all'interno dell'esercizio dei pubblici poteri di cui agli artt. 55 e 66 del Trattato istitutivo dell'Unione Europea; in secondo luogo, si poneva il quesito relativo alla immediata applicabilità negli ordinamenti interni delle norme comunitarie relative al diritto del lavoro, alla libertà di domanda e offerta delle prestazioni di lavoro e dei servizi di libera e corretta concorrenza tra operatori economici (artt. 48, 59, 60, 86, 90 del Trattato CEE).

[3] Cfr. Corte di Giustizia, sentenza 19 ottobre 1995.

[4] Trattandosi di un procedimento di giurisdizione volontaria. Secondo R. DE LUCA TAMAJO, *Prospettive di legalizzazione del lavoro interinale*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1995, I, p. 419, il rinvio sarebbe dovuto servire al riconoscimento del lavoro interinale da parte del legislatore italiano attraverso l'adozione di un'apposita legge nazionale.

Successivamente[5], la Corte ha dichiarato l'incompatibilità della disciplina italiana relativa al monopolio pubblico nel collocamento con gli articoli 86 e 90 del Trattato CE[6]: la normativa nazionale è stata ritenuta in contrasto con le disposizioni comunitarie per il fatto che vigeva il divieto di esercizio delle attività di collocamento da parte di soggetti privati nonostante gli uffici pubblici fossero inidonei a soddisfare l'intera domanda di collocamento.

La pronuncia in discorso ha confermato un orientamento già elaborato in precedenza sempre con riferimento alla violazione degli articoli 86 e 90 del Trattato CE: con la sentenza *Macroton* del 1991[7], in un caso relativo ad una società tedesca di consulenza per la ricerca del personale, la Corte aveva dichiarato sussistere una situazione di abuso di posizione dominante allorquando il servizio pubblico di collocamento non fosse stato in grado di rispondere alle richieste del mercato in maniera adeguata. Dal momento che la disciplina europea prevede una sostanziale parità tra imprese pubbliche e private, viene richiesta, per eventuali differenze di disciplina, la sussistenza di esigenze oggettive[8].

In particolare, le attività di collocamento, in quanto servizi di interesse economico generale, possono essere erogate indifferentemente da soggetti pubblici o privati in regime di concorrenza: alle imprese pubbliche possono essere riconosciuti, nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, diritti speciali[9] e diritti esclusivi[10] dai singoli Stati soltanto qualora l'applicazione delle norme dell'Unione pregiudicherebbe finalità di interesse generale[11], essendo ammessa la deroga al principio generale di concorrenza tra operatori pubblici e privati laddove vi siano esigenze di natura generale e la deroga sia realizzata attraverso interventi proporzionati alla tutela di tali interessi[12].

---

[5] Cfr. sentenza 11 dicembre 1997, Causa C-55/96, con nota di M. ROCCELLA, *Il caso Job Centre II: sentenza sbagliata, risultato (quasi) giusto*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1998, II, e di R. FOGLIA, *La Corte di Giustizia e il collocamento pubblico: opportuno un nuovo intervento del giudice comunitario o del legislatore nazionale?*, in *Arg. Dir. lav.*, 1998.

[6] Poi diventato art. 106 TFUE.

[7] Corte di Giustizia 23 aprile 1991 causa C-41/90 Hofner e Else *versus* Macroton. In dottrina, cfr. P. ICHINO, *La fine del regime italiano di monopolio statale dei servizi di collocamento*, in *Giur. It.*, 1998, II, e E. ALES, *Macroton II: la Corte di Giustizia abroga il monopolio pubblico del collocamento*, in *Dir. Lav.*, 1998, II, pp. 93 e ss.

[8] Le imprese pubbliche possono ricevere un trattamento differenziato *in melius* o *in peius* rispetto a quelle private. La Corte di Giustizia, con sentenza 6 luglio 1982, causa C-188-190/80, ha ad esempio dichiarato la legittimità della previsione di obblighi contabili esclusivamente nei confronti delle imprese pubbliche, data la particolarità delle relazioni finanziarie; in un altro caso, per converso, ha dichiarato l'irragionevolezza di normative discriminanti gli enti pubblici rispetto agli operatori privati.

[9] Secondo la normativa europea si possono considerare speciali i diritti riconosciuti da uno Stato ad un numero ristretto di imprese attraverso atti legislativi o amministrativi.

[10] Sarebbero esclusivi i diritti il cui riconoscimento da uno Stato ad un'impresa avviene attraverso qualsiasi disposizione che preveda l'esercizio esclusivo da parte di essa di un servizio o di una attività.

[11] Si tratta di un orientamento giurisprudenziale inaugurato dalla sentenza della Corte Internazionale di Giustizia 15 gennaio 1998, C-44/96, *Caso Mannesmann*.

[12] Cfr. Corte di Giustizia 19 maggio 1993, C-320/91, *Caso Corbeau*, in cui la Corte riconosce la legittimità di una disciplina derogatoria rispetto alle norme sulla concorrenza a condizione che tale deroga sia determinata dalla necessità del riassetto di un'impresa pubblica finalizzata al perseguimento di interessi generali.

Alla stregua di questo ragionamento, la giurisprudenza comunitaria ha ritenuto illegittimo il monopolio pubblico del collocamento: il riconoscimento in capo agli uffici di collocamento di un diritto esclusivo è considerato non proporzionato, dal momento che tali uffici sarebbero manifestamente inidonei alla soddisfazione delle esigenze del mercato, che potrebbero essere invece soddisfatte da operatori privati.

Il percorso evolutivo seguito dalla Corte e culminato nella sentenza *Job Centre* ha quindi avuto incisive ricadute sull'ordinamento italiano nel senso del superamento del monopolio pubblico del collocamento[13], nonostante l'iniziale non uniformità dell'orientamento della giurisprudenza di legittimità[14].

La giurisprudenza della Corte ha ribadito tale orientamento con la successiva pronuncia *Job Centre II*[15]

Un altro fronte di erosione della normativa ispirata al principio dell'esclusività del collocamento pubblico è individuabile nel *revirement* degli indirizzi dell'OIL[16]. Inizialmente tale Organizzazione, con le Convenzioni n. 88 del 1948 e n. 96 del 1949 riconobbe una primazia al sistema di collocamento esclusivamente pubblico, con il corollario del divieto, o comunque della forte restrizione, dell'esercizio della mediazione privata con fine di lucro. Successivamente tale orientamento è stato superato con la Convenzione n. 181 del 19 giugno 1997[17], sulla base di una

---

[13] Per G. FALASCA, *I servizi privati per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 18, essa non sarebbe stata determinante, essendo la materia del superamento del monopolio pubblico di collocamento un tema da tempo oggetto di attenzione da parte del legislatore, ma avrebbe comunque contribuito a rendere più rapido l'*iter* di riforma.

[14] Anche se la Corte di Giustizia ha costantemente sostenuto l'obbligo dei giudici nazionali di disapplicare le disposizioni interne contrastanti con le decisioni della Corte medesima (cfr. Corte di Giustizia, sent. 8 giugno 2000, n. 43), la giurisprudenza della Corte di Cassazione dapprima con sentenza 7 agosto 1999 n. 8504 è sembrata ridimensionare la portata della pronuncia, quindi, con sentenza 5 agosto 2000 n. 10316, ha dichiarato inapplicabile la normativa italiana per contrasto con quella comunitaria.

[15] CGCE, 11 dicembre 1997, causa 55/96, *Job Centre* (coop.), in *Racc.*, 1997, p. 7119, pubblicata tra l'altro in *Arg. Dir. Lav.*, 1998, p. 627, con commento di R. FOGLIA, *La Corte di giustizia e il collocamento pubblico: opportuno un nuovo intervento del giudice comunitario o del legislatore nazionale?*, in *Arg, dir. Lav.*, 1998, p. 627. Su tale sentenza, v. M. P. GIANNOTTI, *Gli orientamenti comunitari ed internazionali in materia di collocamento*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 49 ss. Secondo S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro, e diritti sociali nella crisi europea*, versione italiana della relazione al convegno European Citizenship, twenty years on, Uppsala, 21-22 marzo 2013 le più recenti decisioni della Corte di giustizia sui diritti collettivi avrebbero rovesciato l'equilibrio originario fra unificazione dei mercati e autonomia dei sistemi sociali nazionali, segnando il passaggio da una concezione orto-liberale a una neoclassica del mercato interno. V. anche S. GIUBBONI, A. LO FARO, *Crisi finanziaria,* governance *economica europea e riforme nazionali del lavoro: quale connessione?*, in *Nuove regole dopo la legge 92/2012 di riforma del mercato del lavoro, competizione* versus-*garanzie?*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 44.

[16] L'organizzazione internazionale del lavoro, fondata nel 1919 con il Trattato di Versailles nell'ambito della Società delle Nazioni, è poi divenuta nel 1946 agenzia specializzata dell'ONU con il compito di promuovere la giustizia sociale e i diritti relativi al lavoro e all'essere umano: libertà di associazione, diritto di organizzazione, abolizione del lavoro forzato, uguaglianza di opportunità e di trattamento. Tale organo fornisce inoltre assistenza tecnica nell'ambito della formazione e riqualificazione professionale, delle politiche per l'impiego, della gestione del rapporto di lavoro (incluse le condizioni di lavoro, la salute e la sicurezza), delle relazioni industriali e della previdenza sociale.

[17] Tale convenzione, approvata dalla Conferenza generale dell'OIL nella sua ottantacinquesima sessione svoltasi a Ginevra, dotata di efficacia vincolante per gli Stati membri dell'OIL che l'abbiano ratificata, è entrata in vigore in Italia il 2 febbraio 2000 con la comunicazione di avvenuto deposito dello strumento di ratifica da parte del Ministero degli Affari Esteri.

nuova impostazione favorevole all'esercizio da parte dei privati dell'attività di mediazione, come emerge evidentemente dal Rapporto preparatorio alla Convenzione[18]. Quest'ultimo, pur "colpendo al cuore" il monopolio pubblico del collocamento, mantiene due principi affermati con la Convenzione n. 96 del 1949: la previsione della gratuità del collocamento e di forme di controllo sugli operatori.

L'art. 1 della Convenzione n. 181 del 1997 riconosce come legittimo l'esercizio da parte di agenzie per l'impiego private, purché indipendenti da autorità pubbliche, di attività di fornitura di servizi di ricerca di impiego, di connessione di domanda e offerta di lavoro, di assunzione di lavoratori al fine di metterli a disposizione del beneficiario della prestazione lavorativa[19]. La liberalizzazione indicata dalla Convenzione non è però indiscriminata: è compito di ciascuno Stato predisporre una normativa che disciplini la concessione di licenze o abilitazioni per l'esercizio delle attività da parte delle imprese private. In questo quadro, vengono auspicate forme di cooperazione tra enti pubblici ed operatori privati, attraverso la stipula di convenzioni tra gli uffici pubblici per l'impiego ed agenzie private[20].

La Convenzione in esame prevede poi che ogni Stato membro dell'OIL[21] debba proteggere i lavoratori assunti dalle agenzie e messi a disposizione delle imprese utilizzatrici adeguatamente, con riguardo alla legislazione e alla prassi nazionale in materia di libertà sindacale, negoziazione collettiva, minimi salariali, orari, durata e condizioni di lavoro, prestazioni sociali, formazione professionale, sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, risarcimento in ipotesi di infortuni o malattie professionali, tutela dei crediti dei lavoratori, protezione e prestazioni di maternità e parentali.

La Convenzione è stata quindi integrata dalla Raccomandazione OIL n. 188 del 1997, che stabilisce i principi ai quali si devono conformare le discipline relative alle agenzie private: queste hanno l'obbligo di sottoscrivere un contratto scritto con i lavoratori assunti nel quale vengano specificate le condizioni di impiego; devono informare, prima dell'assunzione dell'incarico, i lavoratori relativamente alle condizioni di impiego; non possono fornire lavoratori in sostituzione di personale in sciopero; non devono dar luogo a pubblicità sleale; non devono consapevolmente assumere, collocare o utilizzare lavoratori per impieghi comportanti rischi e pericoli inaccettabili o qualora gli stessi possano essere vittime di abusi o di trattamenti discriminatori.

---

[18] In tale Rapporto è dato leggere «[…] il concetto di monopolio e la sua applicazione sembrano essere diventati a tal punto inefficaci che, qualunque agenzia privata per l'impiego, persino una agenzia che intenda svolgere effettivamente l'attività di collocamento, deve solamente evitare di denominare se stessa come agenzia di collocamento, al fine di eludere qualunque divieto e di accedere liberamente al mercato». Il cambiamento di prospettiva è chiaro; meno chiaro è il legame tra l'inefficacia del concetto e dell'applicazione del monopolio e il fatto che basterebbe una denominazione diversa da agenzia di collocamento per poter accedere al mercato.

[19] E' qui evidente la contiguità tra queste attività e i servizi erogati dalle società di fornitura di lavoro temporaneo di cui alle legge 24 giugno 1997, n. 196.

[20] Questa impostazione è stata fatta propria dal legislatore italiano con il d.lgs. n. 469/1997 e con il d.lgs. n. 276/2003.

[21] Cfr. art. 11 della Convenzione.

Un altro segmento del quadro regolativo europeo relativo alle politiche per l'impiego, con particolare riferimento al settore dei servizi per il lavoro, è costituito dalla Strategia Europea per l'Occupazione, che a sua volta rappresenta il prodotto di una lunga elaborazione originata dal Libro Bianco del 1993 di Delors su crescita, competitività e occupazione[22]. Esso, muovendo dalla necessità di rispondere ai problemi occupazionali, considera fattori con ricadute negative sull'economia europea la rigidità dei salari e la scarsa mobilità della forza lavoro; l'elevato costo del lavoro; l'esistenza di sistemi di protezione sociale che hanno favorito gli occupati a scapito dei soggetti in cerca di lavoro; l'eccessiva specializzazione produttiva in settori scarsamente tecnologici; la scarsa capacità delle imprese di rispondere alle opportunità offerte dal mercato.

Per rimuovere tali ostacoli, il Libro Bianco propone l'elaborazione di un modello di sviluppo per il sistema europeo secondo una strategia fondata su tre principi: stimolo alle forze di mercato; rimozione delle rigidità strutturali in funzione di una maggiore competitività; rimozione dei limiti all'espansione di determinati settori con forte intensità occupazionale.

Tra le azioni specifiche da realizzare[23] al fine di attuare tali principi vi è anche lo sviluppo delle agenzie (pubbliche e private) per l'impiego: il fatto che il Libro Bianco venga pubblicato nel 1993, in un momento in cui nell'ordinamento italiano vige il principio del monopolio pubblico del collocamento, è particolarmente rilevante[24] e ha aperto ulteriori crepe nel sistema normativo interno.

Nel giugno del 1997, in occasione del Consiglio europeo di Amsterdam, viene aggiunto al Trattato un nuovo titolo sull'occupazione (Titolo VIII), che prevede alcuni interventi strategici per armonizzare le politiche per il lavoro e le politiche economiche[25].

---

22 Il Libro Bianco costituisce il primo testo in ambito comunitario che affronti in maniera organica la questione della dimensione sociale della Comunità europea, mentre il Trattato di Maastricht e il successivo Patto di stabilità sono finalizzati al conseguimento di specifici obiettivi di carattere finanziario.

23 Tra le altre si annoverano: riforma del mercato del lavoro nel senso di un aumento della flessibilità; riforme fiscali volte ad alleggerire il peso sul lavoro; interventi finalizzati al rafforzamento della competitività delle piccole e medie imprese; riforma dei sistemi scolastici e formativi al fine di sviluppare la qualità del capitale umano; aumento dell'efficacia delle politiche di sostegno a giovani, donne e disoccupati di lunga durata.

24 Cfr. G. FALASCA, *Ibidem*, p. 22.

25 L'art. 125 prevede che tutti gli Stati membri elaborino strategie coordinate per lo sviluppo occupazionale e per la promozione di forza lavoro qualificata ai fini di una maggiore adattabilità; l'art. 128 stabilisce un processo di coordinamento nella relazione congiunta, negli orientamenti in materia di occupazione o, eventualmente, nelle raccomandazioni agli Stati membri. Ogni Stato è tenuto a trasmettere al Consiglio e alla Commissione una relazione annuale sulle principali misure adottate per attuare la propria politica occupazionale ed il Consiglio esamina annualmente le strategie sulla base di tali relazioni, sentito il parere del Comitato per l'occupazione. Il Consiglio, laddove lo consideri opportuno e previa consultazione della Commissione, elabora una relazione annuale sullo stato dell'occupazione. Con l'art. 129 è attribuito al Consiglio il potere di adottare interventi di promozione della cooperazione tra Stati membri e di supporto a tali misure. L'art. 130 prevede infine l'istituzione di un Comitato per l'occupazione, di carattere consultivo, finalizzato a favorire il coordinamento tra Stati membri, a monitorare la situazione occupazionale e le strategie di intervento, alla formulazione di pareri e a contribuire alla preparazione dei lavori del Consiglio. Sulle ricadute del Trattato di Amsterdam in tema di politica sociale, v. M. BARBERA, *Dopo Amsterdam. Nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Promodis Italia Editrice, 2000; S. SCIARRA, *Integration through co-ordination. The Employment Title in the Amsterdam Treaty*, Colum J Europ L, 2000.

Nello stesso anno il Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo inaugura la Strategia europea per l'Occupazione (SEO)[26], da attuare attraverso gli Orientamenti per l'occupazione (*Guidelines*) della Commissione europea, i Piani d'azione nazionali per l'occupazione (NAP)[27], il Rapporto annuale sull'occupazione (*Joint Employment Report*)[28] e le Raccomandazioni (*Recommendations*)[29] della Commissione europea.

La Strategia europea sull'occupazione si è articolata inizialmente in quattro pilastri: l'occupabilità[30], cioè la garanzia di un livello equilibrato di competenze professionali e incentivi per il reinserimento dei disoccupati nel mondo del lavoro; l'imprenditorialità, riguardante lo sviluppo di iniziative imprenditoriali, attraverso l'ammodernamento dell'organizzazione del lavoro, la promozione di contratti di lavoro più flessibili, il sostegno all'adattamento ai cambiamenti strutturali dell'economia, la creazione di un regime fiscale più favorevole alla crescita occupazionale; l'adattabilità, consistente nella realizzazione di azioni specifiche dirette a rendere la forza lavoro e le aziende adattabili ai cambiamenti del mercato del lavoro; le pari opportunità, dirette al rafforzamento delle politiche di uguaglianza delle opportunità, alla riduzione della differenza tra tassi di disoccupazione maschile e femminile, alla garanzia di parità della retribuzione tra uomo e donna e all'agevolazione del reinserimento sul mercato del lavoro dopo un periodo di assenza.

La Strategia Europea per l'Occupazione avrebbe contribuito[31], nel processo di trasformazione del sistema di monopolio pubblico del collocamento in sistemi di coesistenza tra servizi pubblici e privati, alla definizione di una nuova configurazione del mercato del lavoro e di una nuova regolamentazione dei servizi per l'impiego.

Il passaggio alla regolazione del mercato del lavoro, con la contestuale modificazione della tipologia e dell'erogazione dei servizi pubblici, ha determinato un radicale mutamento del loro modello di gestione e direzione, non più burocratizzato e gerarchizzato, bensì caratterizzato dalla formulazione degli obiettivi e delle priorità da perseguire e realizzare, e dalla successiva verifica dei risultati conseguiti[32].

---

[26] Si veda il sito della Strategia Europea per l'occupazione, *europa.eu.int/comm./employment_social/index_en.htm*. Cfr., per un'introduzione, J. GOETSCHY, *The European Employment Strategy: Genesis and development*, in *European Journal of Industrial Relations*, 1999, n. 2, pp. 117-137.

[27] Tali Piani vengono elaborati dagli Stati membri sulla base degli Orientamenti per l'occupazione.

[28] Con tale Rapporto viene illustrata l'attuazione concreta dei Piani d'azione nazionali per l'occupazione annuali.

[29] Tali atti sono rivolti ai singoli Stati in base alla valutazione di quanto realizzato.

[30] Tale pilastro si fonda a sua volta su due ordini di intervento: l'approccio preventivo finalizzato a combattere la disoccupazione cronica e l'introduzione di azioni dirette a sostenere la partecipazione attiva.

[31] S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neocontrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008 p. 59, secondo la quale tale influenza sarebbe individuabile nel fatto che il Metodo di coordinamento aperto sul quale la Strategia Europea per l'Occupazione ha tra i suoi principi caratterizzanti quello del *management by objectives*,

[32] Cfr. H. MOSLEY, H. SCHÜTZ, N. BREYER, *Management by Objectives in European Public Employment Services*, *Discussion Paper*, FS, 1, Wissenschaftzentrum Berlin für Sozialforschung, Berlino, 2001, n. 3.

Nel marzo del 2000 il Consiglio europeo di Lisbona ha individuato gli obiettivi che ogni Stato avrebbe dovuto raggiungere entro il 2010 mediante l'attuazione dei quattro pilastri della Strategia[33], di politiche attive e preventive per la lotta alla disoccupazione, della riforma fiscale e delle prestazioni sociali, della formazione permanente, di programmi di invecchiamento attivo, del *mainstreaming* delle questioni di genere e pari opportunità, della promozione dell'imprenditorialità e dell'incentivazione del settore dei servizi, della modernizzazione del mercato del lavoro.

La Strategia Europea per l'Occupazione e la Strategia di Lisbona[34] dimostrerebbero la volontà di intervento sul mercato del lavoro da parte dei Paesi membri per promuovere un elevato livello di occupazione e protezione sociale, una forza lavoro competente e qualificata e mercati del lavoro adatti a rispondere ai mutamenti economici: eppure, come è stato puntualmente notato[35], la politica sociale vive nell'ordinamento comunitario una condizione di subalternità rispetto alla politica dell'occupazione.

D'altro canto, seppur situato all'interno della politica di coesione economica e sociale, finalizzata alla riduzione delle disparità nello sviluppo socioeconomico tra le varie regioni europee, è fuor di dubbio la rilevanza per le politiche dell'occupazione del finanziamento costituito dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)[36] e dal Fondo sociale europeo (FSE)[37], la cui azione è concentrata su obiettivi prioritari[38] e il cui processo di programmazione della gestione sono affidati al Consiglio, che adotta gli orientamenti strategici dell'Unione in materia di coesione, agli Stati, che devono presentare un quadro strategico nazionale e un programma operativo.

Nel 2002, successivamente alla valutazione dei risultati ottenuti, vengono riorganizzati la struttura istituzionale, i contenuti e gli obiettivi della SEO, anche a seguito delle sollecitazioni provenienti dalle Conclusioni del Consiglio di Barcellona che avevano evidenziato la necessità di un coordinamento più stringente tra politiche economiche e del lavoro[39]: in luogo della struttura

---

[33] Il principale di tali obiettivi era costituito dal raggiungimento di un tasso di occupazione pari al 70%.

[34] Cfr. il sito della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, *europa.eu.int/growthandjobs/index_en.htm*.

[35] Cfr. E. ALES, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento*, in E. ALES, M. BARBERA, F. GUARRIELLO, *Lavoro,* welfare *e democrazia deliberativa,* Giuffrè, Milano, 2010, p. 329.

[36] Istituito nel 1975, è destinato ai sensi dell'art. 176 TFUE a "contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle Regioni industriali in declino".

[37] Istituito nel 1958, ai sensi dell'art. 162 TFUE, ha la funzione di "promuovere all'interno dell'Unione le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale".

[38] Che per il periodo 2007-2013 sono stati individuati dal Regolamento n. 1083/2006 nei seguenti: "Convergenza" degli Stati membri e delle Regioni per il miglioramento delle condizioni per la crescita e l'occupazione; "Competitività" attraverso l'incremento dell'occupazione; "Cooperazione territoriale europea" mediante iniziative locali e regionali di rafforzamento della cooperazione transfrontaliera.

[39] Cfr. COM (2003) 6, *Il futuro della strategia europea per l'occupazione*, e Consiglio europeo di Barcellona, 15 e 16 marzo 2002, *Una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti*.

fondata sui pilastri ne viene elaborata una basata su piena occupazione, qualità e produttività, coesione e inclusione sociale[40].

Con più specifico riferimento ai servizi per l'impiego e alla loro modernizzazione, in ambito comunitario vengono costantemente individuati come elementi di primaria importanza la liberalizzazione di tali servizi e lo sviluppo di forme di collaborazione tra pubblico e privato[41].

Il presupposto delle indicazioni rivolte dall'Unione agli Stati membri è costituito dal fatto che il mercato del lavoro sarebbe attraversato da profondi mutamenti[42] e le funzioni svolte dai servizi pubblici per l'impiego (informazione, intermediazione, interventi sul mercato) andrebbero orientate verso nuovi principi (innanzitutto quello di una proficua collaborazione con gli operatori privati)[43]. La presenza di nuovi fornitori di servizi di intermediazione nel mercato del lavoro sarebbe strumentale all'incremento della quantità e delle tipologie di servizi offerti (dei quali soltanto alcuni sarebbero concorrenti all'attività dei servizi pubblici) e tale competizione dovrebbe stimolare i servizi pubblici a migliorare la propria offerta.

Nel quadro della modernizzazione dei servizi e della valorizzazione della collaborazione tra soggetti pubblici e privati assumerebbe un ruolo di primaria importanza la creazione di reti con enti regionali e locali, con le parti sociali, con le istituzioni che operano nel settore della formazione professionale e con i servizi privati di collocamento[44].

---

40 Le linee guida vengono legate ad obiettivi più facilmente misurabili : misure attive e preventive per disoccupati e inattivi; creazione di occupazione e imprenditorialità; promozione dell'adattabilità e della mobilità nel mercato del lavoro; promozione dello sviluppo del capitale umano e della formazione continua; incremento dell'offerta di lavoro e promozione dell'invecchiamento attivo; eguaglianza di genere; promozione dell'integrazione e contrasto alla discriminazione verso le persone svantaggiate nel mercato del lavoro; incentivazione all'attrattività del lavoro; trasformazione del lavoro irregolare in lavoro regolare; contrasto alle disparità regionali in materia di occupazione.

41 Per una ricostruzione dell'evoluzione degli orientamenti comunitari relativi alla riforma dei servizi per l'impiego pubblici e privati cfr. R. BLANPAIN, *The reform of public and private employment services*, in C. SERRA (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro: deregolazione o riregolazione? Atti del convegno annuale in ricordo di Marco Biagi. Roma 18 e 19 marzo 2004*, Giuffrè, Milano, 2005. Secondo l'Autore, perché sia offerto un servizio completo ed adeguato alle esigenze del mercato del lavoro, i servizi pubblici per l'impiego dovrebbero svolgere la propria funzione in stretta collaborazione con le agenzie private.

42 *In primis* l'intensificazione dell'utilizzo del lavoro flessibile, cfr. Comunicazione "*Joint Employment Report*", COM. (2001), 438.

43 Tale impostazione è rinvenibile nella Comunicazione "*Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la strategia europea per l'occupazione*", COM (1998), 641, dove viene messa in stretta relazione la materia dei servizi per l'impiego e la Strategia Europea per l'Occupazione. Da un lato i servizi per l'impiego vengono riconosciuti come strumenti chiave per attuare la SEO, con particolare riguardo alla promozione del funzionamento del mercato del lavoro; dall'altro la loro «modernizzazione» costituisce essa stessa una politica attiva per il lavoro, premessa per realizzare gli obiettivi definiti dagli orientamenti per l'occupazione nell'ambito della Strategia.

44 Tali concetti vengono elaborati anche nella relazione della Commissione "*PES-PRE's relationship in a European framework*" del 1998 con la quale gli Stati membri vengono invitati a modificare la struttura del mercato del lavoro dell'intermediazione tra domanda e offerta attraverso il superamento del monopolio pubblico e a coinvolgere i soggetti privati in un regime di concorrenza o collaborazione con i centri pubblici per l'impiego. Successivamente il rapporto del "gruppo di alto livello" istituito dalla Commissione "*The future of the public employment services. Joint mission Statement of Pes in Europe (EU/EEA): a proposal of the High Level Prospect Group of the Pes*" afferma che in situazioni di scarsità di forza lavoro, i servizi pubblici per l'impiego devono esercitare la propria attività anche in settori relativi alla formazione e qualificazione professionale: a tal fine, essi dovrebbero esternalizzare l'erogazione dei servizi che non riescono ad offrire in maniera adeguata. Sulla stessa lunghezza d'onda si pone la Comunicazione "*The future of the European Employment Strategy: a strategy for full employment and better jobs for all*", COM (2003), A, secondo la quale lo sviluppo e la modernizzazione dei servizi per l'impiego passerebbe attraverso una maggiore cooperazione tra

Con gli orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione per il 2003[45] ha luogo una semplificazione[46] nella definizione delle politiche, attraverso l'individuazione di tre obiettivi strategici generali (piena occupazione, miglioramento della qualità del lavoro e della produttività, rafforzamento della coesione e integrazione sociale), accompagnati da periodici orientamenti specifici, che rappresentano le priorità d'azione. Gli Stati sono stati chiamati ad elaborare e attuare misure dirette a prevenire la disoccupazione di lunga durata e a promuovere l'inserimento duraturo nel mercato del lavoro.

Il "*Joint Report*" del 27 gennaio 2004[47], definendo gli orientamenti della Commissione per il Consiglio di Primavera, si è espresso a favore di una gestione mista dei servizi per l'impiego, plaudendo allo sviluppo negli Stati membri di forme di cooperazione tra i servizi pubblici per l'impiego e il settore privato[48].

Il Consiglio Europeo, con Raccomandazione del 14 ottobre 2004 sull'attuazione delle politiche dell'occupazione da parte degli Stati membri, ha affermato la necessità della realizzazione di azioni finalizzate allo sviluppo di servizi per l'occupazione efficaci e dell'aumento della collaborazione tra operatori pubblici e privati.

Nel 2005[49], a seguito dell'integrazione degli orientamenti per le politiche dell'occupazione con gli indirizzi di massima delle politiche economiche[50], il Consiglio dell'Unione Europea ha chiesto, in materia di mercato del lavoro, di predisporre misure per individuare tempestivamente le persone in cerca di occupazione, di prevedere forme di supporto alla ricerca di impiego, di valorizzare l'orientamento e la formazione personalizzate, di sviluppare i servizi di sostegno all'inserimento dei soggetti con maggiori difficoltà di collocamento, di incentivare la mobilità dei lavoratori in Europa, di potenziare le autorità responsabili del mercato del lavoro[51].

---

servizi pubblici e soggetti privati.

45 CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Decisione del 22 luglio 2003 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, 2003/578/CE.

46 COMMISSIONE EUROPEA, *Bilancio di cinque anni della Strategia Europea per l'occupazione*, COM (2002) 416.

47 COM. (2004), 24.

48 Nello stesso senso si è espresso il rapporto conclusivo dei lavori della *Taskforce* istituita dal Consiglio di Bruxelles nel marzo del 2003 dal titolo "*Jobs, Jobs, Jobs*": in esso vengono analizzate le politiche per l'occupazione realizzate dagli Stati membri esprimendo una generale sfiducia sulla possibilità di raggiungere entro la scadenza prefissata gli obiettivi di Lisbona. Nella prospettiva di una maggiore efficacia delle politiche nazionali è ritenuta necessaria l'offerta da parte delle agenzie private di lavoro interinale di maggiori opportunità e livelli qualitativi di servizi, mentre i servizi per l'impiego dovrebbero personalizzare maggiormente i propri servizi. Cfr. G. FALASCA, *op. cit.*, p. 28.

49 CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Decisione del 4 ottobre 2004 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, 2004/740/CE.

50 Cfr. S. SPATTINI, *Strategia di Lisbona e Strategia europea per l'occupazione – Gli orientamenti per l'occupazione nella nuova* governance, in *Dir. Rel. Ind*, 2005, n. 4.

51 Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2005-2008)*, COM (2005) 141, 12 aprile 2005; CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Raccomandazione del 12 luglio 2005 relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (per il periodo 2005-2008),* 2005/601/CE e ID., *Decisione del 12 luglio 2005 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*.

La Commissione europea ha affermato la necessità di modernizzare i servizi pubblici per l'impiego con l'indicazione degli interventi finalizzati a garantire un'azione efficiente nell'attuazione delle politiche per il lavoro. Le tre funzioni fondamentali dei servizi pubblici per l'impiego vengono individuate nella gestione ed erogazione dell'informazione[52], nell'attività di intermediazione e negli interventi nel mercato.

L'attività *core* dei servizi pubblici per l'impiego sarebbe costituita dall'intermediazione, che può concretizzarsi nel fornire ai datori di lavoro elenchi di persone in cerca di lavoro fino alla preselezione dei candidati o all'accompagnamento in un percorso di inserimento lavorativo[53], che andrebbero accompagnate da un'azione di rafforzamento delle politiche attive per il mercato del lavoro[54]: tali funzioni andrebbero re-interpretate a fronte di un mercato del lavoro in rapido cambiamento[55] affinché l'intervento sia efficace.

La Commissione ha poi individuato le priorità di intervento in materia di servizi pubblici per l'impiego: l'accesso alle informazioni sui posti di lavoro da parte dei servizi pubblici per l'impiego come condizione per il reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati; la consulenza personalizzata – attraverso colloqui individuali – nei confronti delle persone in cerca di lavoro; il coordinamento di tutti i servizi pubblici rivolti a queste ultime[56]; la valorizzazione di sinergie con altri settori del mercato, attraverso la creazione di reti con enti regionali e locali, la collaborazione con le parti sociali, le istituzioni, le organizzazioni attive nella formazione professionale, il settore dei servizi privati per l'impiego. In particolare, nella prospettiva europea, assume una rilevanza di primo piano la mobilità geografica all'interno dell'Unione, strumento di amplificazione delle opportunità di lavoro attraverso la rete Eures[57].

Per realizzare tali priorità viene chiesto agli uffici pubblici per l'impiego di offrire servizi specializzati ai datori di lavoro e ai disoccupati, in coordinamento con gli altri soggetti erogatori e con scambio di informazioni a livello nazionale ed internazionale delle buone pratiche, con il

---

[52] La funzione informativa consiste nel fornire notizie sulla domanda e sull'offerta di lavoro, nella gestione dei dati relativi al mercato del lavoro, nell'attività di orientamento formativo e di consulenza ai datori di lavoro. Con riferimento a tale funzione sarebbe particolarmente importante l'utilizzo di tecnologie informatiche; l'ampia diffusione e la gratuità dell'informazione garantirebbero una maggiore trasparenza del mercato e una migliore qualità dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la Strategia europea per l'occupazione*.

[53] Secondo la COMMISSIONE EUROPEA, *Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la Strategia europea per l'occupazione,* l'assistenza nella ricerca di un lavoro rappresenterebbe una delle politiche attive per il lavoro maggiormente efficaci nel reinserimento lavorativo.

[54] Ad esempio, la formazione, il sostegno all'inserimento professionale, supporto all'auto-imprenditorialità.

[55] Secondo la COMMISSIONE EUROPEA, *Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la Strategia europea per l'occupazione*, accanto al cambiamento del mercato del lavoro, si assisterebbe al cambiamento delle caratteristiche delle persone in cerca di lavoro e delle esigenze delle aziende.

[56] Attraverso la creazione di sportelli unici a livello locale per l'erogazione di servizi ai disoccupati.

[57] Acronimo di *European Employment Services* costituisce la rete di sostegno della mobilità dei lavoratori a livello europeo.

contributo della tecnologia informatica. Ulteriori priorità sono indicate dalle raccomandazioni per l'attuazione di politiche per l'occupazione, distinte in generali[58] e specifiche[59].

Le indicazioni europee in materia di politiche e servizi per l'impiego vanno comunque lette nell'ambito della tendenza alla promozione di politiche di flessicurezza[60], inaugurata con il Libro verde del 2006 "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo", dove si propone "di promuovere una forza lavoro preparata, formata e flessibile e mercati del lavoro in grado di rispondere alle sfide generate dal duplice impatto della mondializzazione e dell'invecchiamento demografico in Europa", attraverso la conciliazione di "una maggiore flessibilità con la necessità di massimizzare la sicurezza per tutti".

1.1. *Segue*: Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona.

Il Trattato di Lisbona[61], firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, con riferimento alla tematica dell'occupazione prevede all'art. 2, par. 3[62], che nell'ambito dell'instaurazione del mercato interno, si persegua l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, fondato «su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente».

In particolare, nel quadro delle politiche e delle azioni[63], l'Unione afferma di voler promuovere un elevato livello di occupazione, insieme ad un'adeguata protezione sociale, alla lotta contro l'esclusione sociale e a un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana. Nelle politiche e nelle azioni per l'occupazione viene dato particolare rilievo al ruolo delle parti sociali, delle quali si intende facilitare il dialogo, nel rispetto dell'autonomia; al dialogo sociale è chiamato a contribuire il vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione[64].

Nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea viene dedicato al tema dell'occupazione il Titolo IX[65]: il fulcro dell'azione congiunta tra gli Stati membri e l'Unione è costituito dall'elaborazione di una strategia coordinata per favorire l'occupazione, in particolare promuovendo

---

58 Rivolte a tutti gli Stati.

59 Destinate ad uno Stato in particolare.

60 Cfr. sul tema, A. ACCORNERO, *Quale flessibilità per chi?Come conciliare interessi divergenti?*, in G. FARRELL (a cura di), Flexicurity*: flessibilità e* welfare*, una sfida da raccogliere*, Sapere 2000, Roma, 2006; T. WILTHAGEN, M. HOUWERZIJL, *Come la flessibilità colpisce la coesione familiare?,* in *op. ult cit.*; P. ALLEVA, *Il "Libro Verde" della Commissione UE e l'esperienza italiana della "flessicurezza"*, in Bollettino Adapt, 20 marzo 2007, n. 9.

61 Il testo è reperibile nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, C 306, *Comunicazioni e informazioni*, 17 dicembre 2007.

62 Nella versione consolidata del trattato sull'Unione europea la disposizione è contenuta all'art. 3 par. 3.

63 Cfr. art. 5 *bis* del trattato sull'Unione europea come modificato dal trattato di Lisbona.

64 Cfr. art. 136 *bis* del trattato sull'Unione europea come modificato dal trattato di Lisbona.

65 Come rinumerato a seguito del trattato di Lisbona: artt. 145-150.

forza lavoro «competente, qualificata, adattabile» e mercati del lavoro idonei a rispondere ai mutamenti economici, per la realizzazione degli obiettivi di crescita e stabilità dei prezzi, dell'economia sociale di mercato, la piena occupazione e il progresso sociale.[66]

In particolare, gli Stati membri devono contribuire a raggiungere tali obiettivi in coordinamento con gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli stessi Stati membri e dell'Unione[67]: la promozione dell'occupazione viene considerata una questione di interesse comune, le cui azioni vanno coordinate dal Consiglio.

D'altro canto l'Unione è chiamata a promuovere la cooperazione tra gli Stati membri mediante il sostegno e l'integrazione della loro azione, nel rispetto delle competenze degli Stati e in vista del perseguimento di un livello elevato di occupazione.

Sul piano istituzionale, il Consiglio europeo esamina ogni anno la situazione dell'occupazione all'interno dell'Unione e adotta le conclusioni in base alla relazione annuale comune del Consiglio e della Commissione. Quindi, a partire da tali conclusioni e su proposta della Commissione, il Consiglio, consultati il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale, il Comitato delle regioni e il comitato per l'occupazione, deve elaborare con cadenza annuale gli orientamenti[68] per gli Stati membri. Questi ultimi trasmettono poi al Consiglio e alla Commissione una relazione annuale sulle principali misure adottate alla luce degli orientamenti per l'attuazione della politica dell'occupazione.

Il Consiglio, in base alle relazioni e ai pareri del comitato per l'occupazione, esamina ogni anno l'attuazione delle politiche degli Stati e su raccomandazione della Commissione può rivolgere raccomandazioni agli Stati membri; all'esito dell'esame il Consiglio e la Commissione trasmettono al Consiglio europeo una relazione annuale comune sulla situazione dell'occupazione nell'Unione e sull'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione.

Dal punto di vista normativo la materia è soggetta alla procedura legislativa ordinaria[69] e prevede la consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni: l'ambito oggettivo degli atti così adottati consiste in misure di incentivazione della cooperazione tra Stati e di sostegno degli interventi in materia di occupazione, con iniziative dirette allo scambio di informazioni[70].

Il Consiglio a maggioranza semplice e previa consultazione del Parlamento europeo, istituisce il Comitato per l'occupazione, chiamato a promuovere il coordinamento tra Stati nelle

---

66 Cfr. art. 3 del trattato sull'Unione europea.

67 Adottati a norma dell'art. 121, par. 2.

68 Tali orientamenti devono essere coerenti con gli indirizzi di massima adottati a norma dell'art. 121, par. 2.

69 Pertanto il Parlamento europeo e il Consiglio svolgono il ruolo di co-legislatori.

70 Comprese le c.d. migliori prassi, la fornitura di analisi comparative e di indicazioni, la promozione di approcci innovativi e la valutazione delle esperienze realizzate (inclusi i c.d. progetti pilota). Tali misure non comportano l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

politiche per l'occupazione e per il mercato del lavoro, monitorando la situazione dell'occupazione e delle politiche nazionali e dell'Unione, formulando pareri[71] e contribuendo alla preparazione dei lavori del Consiglio[72]. Nell'esercizio delle proprie funzioni, il comitato[73] consulta le parti sociali.

Successivamente, la Strategia europea per l'occupazione "Europa 2020" delineata con la comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010[74], ha inteso creare un maggior numero di posti di lavoro "di qualità" in tutta l'UE, attraverso misure dirette al raggiungimento di tre obiettivi quantitativi entro il 2020: un tasso di occupazione per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni al 75%; un tasso di abbandono scolastico inferiore al 10%; l'aumento al 40% dei soggetti di età compresa tra 30 e 34 anni che hanno completato un ciclo d'istruzione universitaria; la riduzione di almeno 20 milioni di unità della persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione. Rispetto a tali obiettivi sono considerate essenziali le azioni illustrate nell'iniziativa prioritaria «Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione».

La strategia europea per l'occupazione implica che le attività compiute siano oggetto di un costante controllo, di coordinamento e di informazione reciproca. La struttura istituzionale a ciò deputata è il c.d. «metodo aperto di coordinamento»[75], attraverso il quale gli Stati membri possono scambiarsi informazioni, discutere e coordinare le proprie politiche del lavoro. Ogni anno i governi nazionali, tramite il Comitato per l'occupazione, e le istituzioni europee, elaborano il cosiddetto "pacchetto occupazione", del quale sono parte: gli orientamenti per l'occupazione[76]; i programmi nazionali di riforma[77]; la relazione comune sull'occupazione[78]; le raccomandazioni specifiche per i

---

71 Fatto salvo l'art. 240 TFUE, su richiesta del Consiglio, della Commissione o di propria iniziativa.

72 *Ex* art. 148 TFUE.

73 Ogni Stato membro e la Commissione nominano due membri di esso.

74 "*A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*". Cfr. la Url: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF.

75 Sulla materia v. gli scritti raccolti in M. BARBERA (a cura), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Milano, Giuffrè, 2006; B. CARUSO, *Il diritto del lavoro fra* hard *e* soft law*: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, in WP.C.S.D.L.E. Massimo D'Antona, INT, 2005, n. 39; S. SCIARRA*, Is flexicurity a European policy?,* in G. BRONZINI *et al.* (a cura di), *Le scommesse dell'Europa. Diritti, istituzioni, politiche,* Ediesse, Roma, 2009, p. 293 ss.; M. HEIDENREICH, J. ZETLIN (eds.), *Changing European employment and welfare regimes. The influence of the open method of coordination on National reforms*, Routledge, London, N.Y., 2009; M. BARBERA, *Introduzione*, a M. BARBERA (a cura), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali,* Giuffrè, Milano, 2006, p. 6; M. PALLINI, *Il Trattato costituzionale europeo fra valenza simbolica ed efficacia giuridica*, in AA. VV., *Costituzione europea: quale futuro?*, Ediesse, Roma, 2006, p. 126; S. GIUBBONI*, Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 281 ss. Per l'efficacia ed efficienza delle politiche suggerite dal MAC un fattore importante è costituito anche dalla capacità gestionale e innovativa delle pubbliche amministrazioni competenti ad attuare le politiche del lavoro; cfr. J. PREUNKERT, S. ZIRRA, *European ratio of domestic employment and welfare regimes: the German, French and Italian experiences*, in M. HEIDENREICH, J. ZEITLIN (eds.), *Changing European,* cit., p. 204 ss., individuano nella debolezza delle strutture pubbliche italiane uno dei motivi della scarsa capacità di implementare le indicazioni del MAC.

76 Si tratta di linee guida per le politiche nazionali, proposte dalla Commissione, convenute dai singoli governi e adottate dal Consiglio, che definiscono priorità e obiettivi comuni.

77 Consistono in relazioni nazionali presentate dai governi nazionali sulle rispettive politiche per l'occupazione, successivamente analizzate dalla Commissione tenendo conto degli obiettivi e delle iniziative prioritarie della strategia Europa 2020.

78 Viene elaborata dalla Commissione, contiene valutazioni sulle prospettive, sviluppa i punti chiave emersi dall'analisi annuale della crescita, prende in esame la situazione del lavoro in Europa, l'attuazione degli orientamenti

singoli paesi rivolte dalla Commissione ai governi nazionali ed allegate alla relazione comune sull'occupazione; la relazione "Occupazione e sviluppi sociali in Europa"[79]; l'Osservatorio europeo dell'occupazione[80]; il programma per l'apprendimento reciproco[81].

A ben vedere, il vero elemento da contrastare da parte delle politiche per l'occupazione nell'Unione europea è costituito dalla disoccupazione di lunga durata: le istituzioni europee registrano come dato fisiologico il fatto che vi siano vari periodi di inattività durante la carriera; si parla di lavori al plurale, a significare che la vita lavorativa è ormai frammentata in una miriade di segmenti di attività diverse; il mercato del lavoro (*rectius*, dei lavori) diventa ora il campo di attuazione e di misurazione di diritti e tutele – ma anche obblighi – del lavoratore, diventando per altro verso il rapporto di lavoro una "linea di interruzione" tra periodi di disoccupazione; lavoratore viene considerato non più e non tanto chi svolge un'attività lavorativa ma anche e soprattutto chi cerca un'occupazione[82]; quest'ultima[83] diventa l'obiettivo della politica, mentre il lavoro sfuma in una variabile dipendente dalle politiche e dai cicli economici; il diritto, come disciplina del rapporto di lavoro, si depotenzia a favore della politica, come azione insieme politica ed amministrativa, che dà o toglie diritti[84], in dipendenza innanzitutto dall'andamento delle finanze pubbliche[85]; il diritto

per l'occupazione e la valutazione dei singoli programmi nazionali di riforma da parte del comitato per l'occupazione.

[79] Fornisce ogni anno le informazioni fondamentali ai fini della stesura della relazione comune sull'occupazione e per altri strumenti essenziali della strategia europea per l'occupazione.

[80] E' una rete di esperti indipendenti del mercato del lavoro.

[81] Finalizzato ad incentivare l'apprendimento reciproco a tutti i livelli e a favorire la trasferibilità delle politiche più efficaci nei principali ambiti della strategia. Oltre a ciò, si svolge un dialogo permanente tra Commissione, governi nazionali, organizzazioni sindacali, e altre istituzioni europee, come ad es. Parlamento europeo, Comitato economico e sociale europeo, Comitato delle regioni. Gli obiettivi strategici per promuovere la risposta della Commissione alla disoccupazione e ai bassi livelli di partecipazione al mercato del lavoro dell'UE con soluzioni innovative sono: l'avvio di un «nuovo impulso alle strategie di flessicurezza», che coinvolga tutte le parti interessate nel rafforzamento delle componenti della flessicurezza e che intensifichi i meccanismi di controllo delle disposizioni adottate a livello nazionale in tale settore; lo sviluppo, in collaborazione con i paesi dell'UE e le parti sociali, di un nuovo concetto di qualità del lavoro; la valutazione dell'impatto delle politiche del lavoro, specie per quanto riguarda retribuzioni, imposte e redditività dell'attività lavorativa, sulla situazione macroeconomica dei paesi europei e dell'UE nel suo complesso; lo sviluppo di principi guida per le politiche a favore della creazione di posti di lavoro; la valutazione dell'impatto dei cambiamenti climatici sul mercato del lavoro; l'occupazione giovanile; il lavoro autonomo. V., sul tema della flessicurezza, R. De Luca Tamajo, Flexicurity*: un improbabile ossimoro o un'utile mediazione?*, in *Competitività, flessibilità del mercato e diritti fondamentali dei lavoratori*, Atti del convegno nazionale Centro nazionale dei studi di diritto del lavoro "D. Napoletano" sezione Marche, Ascoli Piceno 20-21 marzo 2009, in *Dir. Lav. Marche*, 2009, n. 3, p. 196 ss.; E. Ales, *Modello sociale europeo e* flexicurity*: una sorta di "patto leonino" per la modernizzazione*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2007, p. 523; M. Marocco, *Il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego nella strategia di* flexicurity, in *Dir. Rel. Ind.*, 2009, n. 2, p. 496 ss.; L. Zoppoli, Flex-insecurity. *La riforma Fornero*, ESI, Napoli, 2011 p. 20 ss.

[82] Cfr. art. 2, comma 1, lett. *J*) del d.lgs. n. 276 del 2003, che definisce lavoratore «qualsiasi persona che lavora o che è in cerca di un lavoro».

[83] Non a caso il termine occupazione significa letteralmente "ricerca di uno sbocco".

[84] A quel punto non più tali, semmai assimilabili ad una qualche forma di interessi legittimi.

[85] Cfr. la recente riforma dell'art. 81 Cost. che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio, con applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. Più specificamente, in base al nuovo art. 81, comma 1, Cost., lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle diverse fasi, avverse o favorevoli, del ciclo economico, pur prevedendosi un'eventuale deroga alla regola generale del pareggio, che consente il ricorso all'indebitamento «solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali», che possono consistere in gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali. D'altro canto, sempre con la legge costituzionale n. 1 del 2012 sono stati modificati gli artt. 97, 117 e 119 Cost., incidendo in tal modo sulla disciplina di bilancio dell'intero aggregato delle pubbliche amministrazioni, compresi gli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni

del lavoro, storicamente incaricato di tutelare il lavoratore, contraente economicamente e socialmente debole, nel rapporto di lavoro, lascia progressivamente spazio alle politiche per l'occupazione, diventando diritto del mercato del lavoro.

Se questo appare essere lo scenario che si apre dal punto di vista giuridico, gli studi relativi all'andamento dell'occupazione nell'Unione[86] rilevano un forte incremento della disoccupazione di lungo periodo, generata dall'attuale recessione[87]: gli effetti prodotti da tale forma di disoccupazione sono stati definiti catastrofici, dal momento che la crisi investe le istituzioni e le famiglie e le questioni sociali proliferano e si trasferiscono da una generazione all'altra[88].

Il problema della disoccupazione nell'Unione europea si rivela davvero pressante e di ingenti dimensioni: nel 2011 le persone disoccupate per un periodo superiore ad un anno sono state stimate in almeno 10 milioni, il 20 % dei quali è stato senza lavoro per più di 48 mesi; tale situazione si aggrava particolarmente con riferimento al Meridione d'Europa (Portogallo, Spagna, Italia, Grecia).[89]

L'età dei disoccupati costituisce un indicatore significativo del rischio di disoccupazione di lungo periodo: i lavoratori più anziani sono maggiormente esposti alla disoccupazione di lungo periodo rispetto al resto della popolazione attiva per via delle procedure di reclutamento, dei maggiori rischi di invecchiamento delle conoscenze e la tendenza di tali gruppi ad essere presenti in settori economici in declino.

Anche il genere incide sul rischio di diventare disoccupati di lungo periodo: la recessione avrebbe determinato un incremento della disoccupazione di lunga durata più tra gli uomini che tra le donne[90]; parimenti, le differenze regionali incidono sulla disoccupazione di lungo periodo in Europa: nella maggioranza degli Stati membri da bassi livelli di istruzione discende la possibilità di

---

e Città metropolitane). In particolare, con la modifica dell'art. 97 Cost. viene esteso a tutte le amministrazioni pubbliche il rispetto del principio di pareggio di bilancio e della "sostenibilità" del debito pubblico. Sarà quindi opera degli interpreti individuare il punto di bilanciamento tra la nuova norma, che a sua volta discende dall'adesione dell'Italia al Trattato sul c.d. *Fiscal compact* e si pone in una certa continuità con l'elaborazione della più recente giurisprudenza costituzionale, e gli articoli della Costituzione che danno alla stessa l'imprescindibile connotazione lavoristica (artt. 1, 2, 3, 4, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 46). Sul tema v. G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della* governance *economica europea*, in ID., *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 413-416; A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi della UE*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2012, p. 335 ss.; P. GUERRIERI, *Due scenari per l'area euro*, Italiani Europei, 12 febbraio 2013. Si vedano anche le analisi nel volume a cura di G. AMATO, R. GUALTIERI, *Prove di Europa Unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, ASTRID, Passigli, 2013, in particolare la introduzione di G. AMATO, R. GUALTIERI, p. 9 ss. e i saggi di G.L. TOSATO, *Il* fiscal compact, p. 27 ss.; di S. MICOSSI, M. PERASSI, *L'Esm e i debiti sovrani dei paesi dell'Eurozona*, p. 55 ss.

86 Cfr. European Employment Observatory Review, *Long Term Unemployment*, 2012.

87 Cfr. D. PECK, *How chronic joblessness affects us all*, 8 September 2011, Reuters, in *http:// blogs.reuters.com/great-debate/2011/09/08/ how-chronic-joblessness-affects-us-all*.

88 Cfr. D. PECK, cit.

89 Il dato è ancora più allarmante se si considera che la disoccupazione di lungo termine è incrementata sin dal 2007, fatta eccezione per la Germania. Cfr. D. PECK, cit.

90 Basti considerare che la maggioranza di abbandoni scolastici in vista dell'ingresso nel mercato del lavoro è costituita da ragazzi; va comunque rilevato che in alcuni Paesi dell'Unione, come in Grecia o in Belgio, la disoccupazione di lungo termine interessa maggiormente le donne.

diventare disoccupati di lungo periodo, persino in Paesi come Austria e Germania, che presentano tassi di disoccupazione meno elevati.

Con riguardo alle politiche di contrasto alla disoccupazione, parecchi Stati membri hanno posto l'attenzione sulle politiche attive del mercato del lavoro, incluse le integrazioni alle retribuzioni[91] e le esenzioni dal pagamento dei contributi al fine di incentivare i datori di lavoro ad assumere disoccupati di lungo periodo o persone a rischio di disoccupazione di lunga durata.[92]

I documenti ufficiali più recenti riconoscono l'urgenza di rafforzare le politiche dell'occupazione come parte degli investimenti sociali indispensabili per impedire il prodursi di costi sociali e di bilancio più elevati [93].

In particolare, quelli relativi alle iniziative per la crescita, sintetizzati nel *Growth Pact* del 2012, si richiamano alle "migliori pratiche" europee negli anni della stabilità, ritenute utili a migliorare la situazione occupazionale anche nella crisi. Sono ribadite le tradizionali misure a livello dell'offerta, come il potenziamento dei servizi all'impiego per favorire le transizioni nel mercato del lavoro e un rapido reingresso nel mercato del lavoro dei lavoratori di imprese in crisi; la promozione della mobilità transnazionale del mercato europeo, agevolata dal riconoscimento di qualifiche all'interno dell'Unione, dalla trasferibilità delle posizioni assicurative e di *welfare*, dal rafforzamento di una base comune di diritti nella mobilità transnazionale delle imprese. Si tratta di strumenti fondati sull'ipotesi secondo la quale la mobilità di lavoratori e imprese all'interno dell'Unione sarebbe destinata a crescere e che quindi si verrebbe a costruire un mercato comune dell'occupazione[94].

Le indicazioni comunitarie riconoscono importanza alle misure di sostegno alla domanda di lavoro come gli interventi nei settori con un alto potenziale di stimolo alla crescita di occupazione; la riduzione del "cuneo fiscale" sul lavoro; il sostegno al lavoro autonomo, alle imprese sociali e alla creazione di nuove imprese; la mobilitazione di fondi europei per la creazione di nuovi posti di

---

[91] Un esempio di tale politica di incentivazione mediante integrazione della retribuzione è costituito dal programma tedesco *JobPerspektive* rivolto ai disoccupati di lungo periodo.

[92] Ciò è quanto è successo ad esempio in Belgio.

[93] Cfr. in particolare Comunicazione della Commissione, *Atto per il mercato unico, Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia*, Com (2011) 206 def. 13 aprile 2011; Comunicazione della Commissione, *Towards a job rich recovery*, COM (2012) 173, 18 aprile 2012; il Consiglio europeo del 30 gennaio 2012, *Verso un risanamento favorevole alla crescita di posti di lavoro* e il Consiglio europeo 28-29 giugno 2012, *Patto per la crescita e l'occupazione, Growth compact,* Euco, 76/12, p. 29 ss. e 8 ss.; da ultimo il cd *Social investment package*, *Commissione, Towards social investement for growth and cohesion*, 2012-2013. COM (2013), 83 final, che sottolinea la complementarietà fra politiche dell'occupazione, politiche sociali e di inclusione. Cfr. i rilievi di S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro*, cit., p. VII.

[94] Tali elucubrazioni su un effetto virtuoso in sé della mobilità appaiono però scontrarsi con il dato di fatto che il mero movimento transfrontaliero di manodopera non crea occupazione. Si vedano su tali argomenti S. SCIARRA, *La contrattazione collettiva della crisi. Aspetti nazionali e transnazionali,* in *Studi in onore di Tiziano Treu*, I, Jovene, Napoli, 2011, p. 613 ss.; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 18 ss.

lavoro; la promozione di salari allineati alla produttività e alle condizioni del mercato del lavoro; il sostegno dei bassi salari; i programmi specifici per l'occupazione di gruppi svantaggiati[95].

Da ultimo l'impegno europeo è stato rivolto a fronteggiare la disoccupazione giovanile di massa[96]: l'intervento principale (*youth guarantee*) comprende le tradizionali misure di promozione della formazione e l'offerta ai giovani di rapporti di apprendistato, *stage*, lavoro autonomo e dipendente[97].

Dal quadro delineato si può dedurre l'incidenza indiretta delle *guidelines* europee sulle politiche nazionali del lavoro e che le indicazioni dell'Unione sono nel senso del potenziamento di dispositivi di *flexicurity*; d'altro canto, quest'ultima è una politica che, come in generale le politiche attive e passive del lavoro, implica importanti oneri finanziari: da ciò discende la criticità della realizzazione di essa di fronte alle indicazioni restrittive di politica finanziaria sancite dagli stessi vertici europei che incidono in maniera determinante sulle scelte politiche dei singoli Stati.

2. La natura dei servizi per l'impiego.

Nell'ordinamento europeo si è posta, nell'ambito più generale delle politiche per l'occupazione, la questione della natura dei servizi per l'impiego. Essi sembrerebbero riconducibili alla categoria del servizio pubblico[98], nonostante la non agevole configurazione dei servizi per l'occupazione rispetto alla macro-categoria dei servizi di interesse generale[99] e alle categorie speciali dei servizi di interesse economico generale[100] e dei servizi sociali di interesse generale[101].

La giurisprudenza della Corte di Giustizia da un lato ha qualificato le attività di collocamento come servizio pubblico e dall'altro ha sostenuto la loro natura di attività economica e

---

95 Come le donne, ancora sottorappresentate nel mercato del lavoro, i giovani e gli anziani.

96 Definita come "inaccettabile" dallo stesso Presidente Barroso. Si veda Statement by President Barroso, *Memo 12/33*, 23 gennaio 2012, Bruxelles, e *European Council 2012 Towards growth-friendly consolidation and job-friendly growth*, Bruxelles, 30 gennaio 2012.

97 Cfr. di recente il documento della *Commissione Analisi annuale della crescita*, 28.11.2012. Il Consiglio Europeo in data 28 febbraio 2013 ha approvato una specifica raccomandazione a sostegno di questo programma, cui è dedicato uno stanziamento di 6 miliardi di Euro per il periodo 2014-2020. Tale iniziativa europea ha avuto eco in Italia nel dibattito giornalistico e politico. Cfr. D. Di Vico, *Corriere della Sera*, 27 dicembre 2012; M. Tiraboschi, *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa continentale per rifondare il diritto del lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, 2012, n. 2; G. Rosolen, M. Tiraboschi, *Le prime misure per l'attuazione della "garanzia per i giovani"*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Adapt labour studies e-book series, 2013, 10, p. 291 ss.

98 Cfr. A. Alaimo, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 114.

99 Cfr. Libro bianco sui servizi di interesse generale della Commissione, COM. (2004), 374 def.

100 Tale nozione è richiamata dagli artt. 16 e 86 del TCE.

101 Cfr. COM. (2006), 177 def. Per un'analisi della stessa, v. P. Olivelli, *La Conferenza di Vienna sui servizi sociali di interesse generale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2006, 2, p. 553 ss.

pertanto di attività di impresa[102], sottoposta al regime di concorrenza di cui agli artt. 81 e ss. del TCE[103] così che la nozione dei servizi per l'impiego parrebbe incrociare più il concetto di servizio in senso economico che in senso sociale[104].

Secondo alcuni commentatori[105] tale interpretazione sarebbe riduttiva in quanto non attenta alla dimensione sociale della Comunità, nonché in contrasto con l'orientamento della Corte relativo agli organismi previdenziali pubblici[106]. Infatti, con riferimento ai sistemi previdenziali pubblici, a differenza di quanto accaduto con i servizi di collocamento, è prevalsa l'idea della funzione sociale di tali enti[107]. All'interno di questo filone è dato rinvenire una pronuncia della Corte[108], con la quale si è affermato che l'introduzione di elementi di concorrenza per stimolare gli enti previdenziali all'esercizio della loro attività secondo i principi della buona gestione[109] nell'interesse del buon funzionamento del sistema non modificherebbe la natura dell'attività di tali enti.

Con riferimento ai servizi di collocamento, quindi, il perseguimento di fini sociali non sarebbe incompatibile con il fatto che l'attività sia improntata ai principi di buona gestione, di

---

102 Cfr. L. SCUDIERO, *La nozione di impresa nella giurisprudenza della Corte di Giustizia* (nota a CGCE17 febbraio 1993, cause riun. C-159/91 e C-160/91), in *Foro it.*, IV, c. 113.

103 Ora art. 101 TFUE. Cfr. le sentenze *Höfner e Elser c. Macroton* (Corte di Giustizia, 23 aprile 1991, causa 41/90, in *Foro It.*, 1992, IV, 56), *Job Centre II* (Corte di Giustizia, 11 dicembre 1997, causa 55/96), *Carra* (Corte di Giustizia, 8 giugno 2000, causa 258/98, in *Riv. It. Dir. lav.*, 2001, II, p. 8, con nota di D. IZZI). Nel 1979 la Corte di Giustizia delle Comunità europee aveva qualificato come servizi gli uffici pubblici di collocamento, con la sentenza *Wesemael* (Corte di Giustizia, 18 gennaio 1979, cause riunite 110 e 111/78, *Pubblico ministero c. Wesemael ed altri*, in *Racc.*, 1979, p. 35).

104 Cfr. A. ALAIMO, *ibidem*.

105 Cfr. M. ROCCELLA, *La Corte di giustizia e il diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 116 e ss. e ID., *Il caso Job Centre II*: *sentenza sbagliata, risultato (quasi) giusto*, nota a Corte di Giustizia, 11 dicembre 1997, causa 55/96, *Job Centre*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1998, II, p. 33; E. ALES, *Macroton II, ovvero la Corte di Giustizia "abroga" il monopolio pubblico del collocamento?*, in *Dir. Lav.*, 1998, II, p. 104; S. TOZZOLI, *Richiesta nominativa e monopolio del collocamento: la Cassazione torna a pronunciarsi sull'estensione di Job Center II e Carra e altri*, nota a Cass. 15 marzo 2002, n. 3841, in *Riv. it. dir. Lav.*, 2003, II, p. 232. Quest'ultimo ha osservato come la Corte avrebbe potuto sganciare i servizi di collocamento dalle logiche di scambio attraverso la deroga di cui all'art. 86, § 2, TCE, che prevede che alle imprese che erogano servizi di interesse economico generale siano applicate le regole in materia di concorrenza, nei limiti in cui ciò non osti all'adempimento della specifica missione loro affidata. Tale impostazione è in linea con l'idea sviluppata da A. LUCARELLI, *Art. 36, Accesso ai servizi di interesse economico generale*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 253, secondo il quale il limite alla regola della concorrenza, riferito alla specifica missione dei servizi di interesse economico generale, potrebbe essere potenziato dal perseguimento dei valori sociali della Comunità.

106 Cfr. *Poucet e Pistre* (Corte di Giustizia, 17 febbraio 1993, *Poucet e Pistre*, cause riunite 159/91 e 160/91, in *Racc.*, 1993, I, p. 637): in tale pronuncia la Corte ha affermato che gli organismi previdenziali pubblici non possono essere considerate imprese in quanto svolgono una funzione di carattere esclusivamente sociale, priva di qualsiasi scopo di lucro. Per un'analisi di questo orientamento giurisprudenziale, cfr. S. SCIARRA, *Diritto del lavoro e regole della concorrenza in alcuni casi esemplari della Corte di giustizia europea*, in *Dir. merc. Lav.*, 2000, pp. 594 e ss.; G. RICCI, *Il controverso rapporto fra principi comunitari della concorrenza e normativa nazionali del lavoro: il caso Job Centre II*, in *Dir. rel. ind.*, 1998, pp. 150 ss.

107 Per una ricostruzione di questo orientamento giurisprudenziale, v. G. RICCI, L. DI VIA, *Monopoli previdenziali e diritto comune* antitrust, in S. SCIARRA (a cura di), *Solidarietà, mercato e concorrenza nel* welfare *italiano* , Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 55 ss. Lo sviluppo di questo filone solidaristico è rinvenibile anche nelle decisioni più recenti della CGCE (sentenza *Cisal c. Inail*, *AOK Bundesverband c. Ichthyol-Gesellschaft* e *FENIN c. Commissione*).

108 Per la precisione in materia di casse di malattia del regime tedesco di assicurazione contro la malattia: Corte di Giustizia, 16 marzo 2004, *AOK Bundesverband c. Ichthyol-Gesellschaft*, cause riunite C-241/01, C-306/01 e C-335/01, in *Racc.*, 2004, I, p.2493.

109 Ovvero nel modo più efficiente e meno dispendioso possibile.

efficienza e concorrenza, che di per sé non determinano alcuna trasformazione dell'interesse sociale generale di tali servizi. Secondo alcuni commentatori[110], la riconduzione ad opera della Corte del collocamento all'interno della categoria delle attività economiche di tipo imprenditoriale, dipenderebbe non tanto da un'idea efficientista del collocamento[111], ma sarebbe determinato dall'esigenza di superamento del sistema dei monopoli pubblici nei casi in cui questi non fossero stati idonei a soddisfare la domanda, al fine di aumentare sistemi efficienti di gestione pubblico-privata dei servizi per l'occupazione, per far fronte ad un mercato delle prestazioni del collocamento sempre più vasto e diversificato[112]. In altri termini, la Corte avrebbe introdotto elementi di efficienza e concorrenza solo al fine di migliorare la qualità dei servizi e di impedire abusi di posizione dominante.

D'altro canto, negli interventi della Commissione emerge la tendenza a non voler inquadrare all'interno di una precisa categoria le attività di collocamento. Essa, pur facendone oggetto di una propria Comunicazione del 1998 sulla modernizzazione dei servizi per l'impiego[113], nella Comunicazione sui servizi sociali d'interesse generale del 2006[114] non li riconduce nettamente all'interno di tale categoria[115].

Nella Comunicazione sui servizi sociali d'interesse generale, poi, la Commissione dichiara che la quasi totalità dei servizi prestati nel settore sociale va considerata attività economica ai sensi degli artt. 43 e 49 TCE[116], considerandoli pertanto come suscettibili di esternalizzazione dal settore pubblico a quello privato: ciò sarebbe in linea con la piena compatibilità del fine sociale di alcuni servizi con elementi concorrenziali e con meccanismi di esternalizzazione dal pubblico al privato[117].

La Carta di Nizza non sarebbe meno sibillina sulla qualificazione alternativa dei servizi per l'occupazione come servizi sociali o di interesse economico generale: tale documento non traccia alcun collegamento fra il diritto di accesso a servizi di collocamento gratuito[118] ed il diritto di accesso ai servizi di interesse economico generale[119]. Il fatto poi che la Commissione non istituisca

---

110 Cfr. A. ALAIMO, *ibidem*, p. 116.

111 Cfr. E. ALES, *ibidem*, p. 105.

112 Cfr. *Job Centre II*.

113 COM (1998) 641 def. del 13 novembre 1998.

114 La già citata COM (2006) 177 def. del 26 aprile 2006.

115 In tale documento la Commissione afferma che rientrano nell'ambito dei servizi sociali quelli prestati direttamente al cittadino in occasione di difficoltà personali o momenti di crisi e le attività dirette a garantire il reinserimento nella società, e in particolare nel mercato del lavoro, dei soggetti interessati. Dunque, seppur incidentalmente, la Corte riconduce alcune attività proprie dei servizi per l'impiego nella Comunicazione sui servizi sociali di interesse generale. Del resto, già nel Libro bianco sui servizi di interesse generale della Commissione, i servizi per l'occupazione venivano indicati in un elenco esemplificativo dei servizi sociali d'interesse generale, insieme ai servizi di assistenza, previdenziali, di edilizia popolare e a quelli sanitari. Successivamente, questi ultimi vengono esclusi dall'ambito della COM (2006) 177 def. del 26 aprile 2006, dove viene annunciata una iniziativa specifica della Commissione sui servizi sanitari.

116 Ora art. 49 e 56 TFUE.

117 Cfr. A. ALAIMO, *ibidem*, p. 118.

118 Cfr. art. 29 Carta di Nizza.

119 Cfr. art. 36 Carta di Nizza.

alcuna relazione tra i due diritti fa da *pendant* alla diversificazione di percorsi seguiti dalla Commissione in materia di servizi di interesse generale e di servizi per l'impiego. La relazione tra questi sembrerebbe infatti casuale e parrebbe persistere ben poca nitidezza sulla loro collocazione nel contesto delle iniziative comunitarie sui servizi e sul nesso individuabile nella prospettiva, tracciata dalla Corte, tra scopo sociale e interesse economico generale.

Nella Direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno[120], con un'impostazione ancora una volta ambigua, si fa riferimento ai servizi connessi alle assunzioni come specie del genere servizi alle imprese. D'altro canto, nella norma che individua l'ambito di applicazione della direttiva[121], si afferma che in esso non rientrano né i servizi di interesse generale di natura non economica, né i servizi delle agenzie di lavoro interinale[122].

La lettura dei "considerando" fa emergere alcune ambiguità della direttiva: non solo questa non offre distinzioni chiare tra servizi di interesse generale e servizi di interesse economico generale, ma neanche indica la collocazione dei servizi per l'occupazione all'interno della categoria dei servizi[123].

In dottrina[124], rispetto al problema della qualificazione dei servizi per l'impiego, prevale una soluzione composita: dal momento che negli atti comunitari la materia dei servizi per l'occupazione come servizi pubblici si muove tra la polarità dei diritti sociali e quella delle libertà economiche, con la conseguente incertezza sulla prevalenza ora del carattere sociale, ora di quello economico, parrebbe preferibile la tesi che vede interagire dinamicamente le due prospettive. In ogni caso, la dialettica tra diritti sociali e libertà economiche non impedirebbe la riconduzione dei servizi per l'impiego all'interno dei servizi pubblici sociali[125], anche se nel nostro ordinamento interno essi non sono inclusi nell'ambito del sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui alla legge n. 328 del 2000[126]. I servizi per l'impiego non vengono ricondotti all'interno dei servizi sociali neanche

---

120 Si tratta della c.d. Direttiva Bolkestein. Per un'analisi, v. D. DIVERIO, *Liberalizzazione dei servizi: approvata la direttiva Bolkestein*, in *Guida al lavoro*, 2006, n. 13, p. 36, e i vari contributi pubblicati nella rivista *Biblioteca della libertà*, 2007, fasc. n. 186.

121 Cfr. art. 2.

122 Cfr. art. 2, lett. *a*) ed *e*).

123 E' così stato eluso nella versione definitiva del testo questo nodo problematico, così da lasciare alla CGCE il compito di distinguere tra servizi di interesse generale e servizi di interesse economico generale. Cfr. M. PALLINI, *La direttiva Bolkestein non ha peccati se non l'ignavia*, in *Biblioteca della libertà*, 2007, n. 186, p. 110.

124 Cfr. A. ALAIMO, *ibidem*, p. 120; F. CINTIOLI, *Servizi pubblici e concorrenza. Servizi di interesse economico generale, promozione e tutela della concorrenza*, in *Dir. Un. Eur.*, 2007, p. 453.

125 Alla cui categoria appartengono anche servizi quali la sanità, l'assistenza, la previdenza, l'istruzione, cfr. E. SCOTTI, *Il pubblico servizio. Tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Cedam, Padova, 2003, pp. 182-187. Numerosi autori per l'individuazione della categoria dei servizi sociali hanno fatto riferimento alla categoria dei diritti sociali, cfr. V. MOLASCHI, *Sulla nozione di servizi sociali: nuove coordinate costituzionali*, in *Dir. ec.*, 2004, p. 95.

126 Tale legge rinvia, per l'individuazione dei servizi sociali, alla disposizione di cui al d.lgs. n. 112 del 1998 che li definisce teleologicamente come quei servizi che sono destinati «a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita». La differenza tra servizi sociali e servizi per l'impiego emergerebbe anche in virtù della previsione normativa del coordinamento tra piani regionali degli interventi e dei servizi sociali con le politiche del lavoro.

dagli interpreti della legge n. 328 del 2000[127], preferendosi la loro assimilazione nella categoria dei servizi socio-assistenziali, nell'universo costituzionale che ha per stelle polari gli artt. 2, 3 e 38 Cost.

Si è proposta una lettura[128] per la quale i servizi per l'impiego, pur non riconducibili all'interno della nozione positiva di servizi sociali, potrebbero comunque essere attratti all'interno del loro *genus*: essi potrebbero qualificarsi come servizi pubblici sociali suscettibili di essere gestiti in un regime di concorrenza, così che la loro configurazione giuridica assumerebbe le fattezze di un "Giano bifronte", dove accanto alla prevalenza dello scopo sociale di erogazione di servizi è dato riscontrare la presenza di principi elaborati dalla giurisprudenza comunitaria[129], di relazioni privatistiche fra gestori dei servizi e disoccupati-utenti e strumenti di esternalizzazione dal settore pubblico a quello privato.

Sebbene l'attività prevalente del sistema dei servizi per l'impiego non sia più diretta allo svolgimento di una funzione pubblica autoritativa[130], essendo semmai rivolta all'erogazione di utilità[131], in essa persiste una connotazione amministrativa tradizionale[132], caratterizzata dall'esercizio di poteri autoritativi e/o certificativi e dunque riconnessa alla funzione pubblica, che spiegherebbe la coesistenza di atti di natura autoritativa e di atti di diritto privato.

3. Gestione e funzionamento dei servizi per l'impiego: pubblico e privato.

L'intervento pubblico nella gestione dei servizi per l'impiego trova la propria giustificazione nella tutela dell'interesse pubblico e collettivo a garantire l'eguaglianza nell'accesso a determinati servizi, eliminando sperequazioni, fallimenti e distorsioni del mercato[133]: laddove questo genera

---

127 Cfr. R. FINOCCHI, *L'istituzione del sistema integrato dei servizi sociali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2001, n. 2, p. 113; V. LO PRINZI, *Osservazioni sulla legge 8 novembre 2000, n. 328: "legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"*, in *Nuovo dir.*, 2002, p. 685; G. MELONI, *La legge quadro sui servizi sociali dopo la riforma costituzionale*, in *Studi Zancan*, 2002, n. 4, p. 9. Nei commenti dottrinali alla legge n. 328 del 2001 l'integrazione e il coordinamento tra politiche sociali e servizi per l'impiego vengono ritenuti espressivi del possibile intreccio tra materie di competenza esclusiva delle Regioni e quelle di competenza concorrente.

128 Cfr. A. ALAIMO, *ibidem*, p. 122.

129 Come la buona gestione, l'efficienza e la concorrenza. Cfr. R. CAMELI, *La categoria giuridica dei servizi sociali tra ordinamento nazionale e ordinamento europeo*, in *Dir. Amm.*, 2006, p. 903.

130 Cfr. F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, ESI, Napoli, 2004, p. 365; A. D'HARMANT FRANCOIS, *Pubblica funzione e pubblico servizio nella l. 28.2.1987, n. 56*, in *Dir.lav.*, 1987, I, p. 370; V. FILÌ, *L'avviamento al lavoro fra liberalizzazione e decentramento*, IPSOA, Milano, 2002, pp. 28 ss.

131 Cfr. F. S. SEVERI, *Funzione pubblica*, voce del *Digesto Disc. Pubbl.*, Utet, Torino, 1991, p. 72; G. MIELE, *Funzione pubblica*, voce del *Nov. Dig. It.*, 1961, vol. VII, p. 687.

132 Cfr. F. LISO, *ibidem*.

133 Cfr. G. GHETTI, *Lineamenti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 2.

effetti socialmente non sostenibili, i poteri pubblici possono agire o mediante la diretta erogazione dei servizi o attraverso la regolamentazione[134].

In generale, gli Stati hanno storicamente prediletto la definizione di una riserva originaria o esclusiva[135] attraverso l'erogazione diretta dei servizi[136]. In base al diverso atteggiarsi dell'intervento pubblico, vengono distinti[137]: un modello di gestione burocratico[138] caratterizzato dal controllo dell'allocazione delle risorse, dal rispetto delle procedure predefinite e dall'attuazione delle direttive; un modello di gestione per obiettivi[139], nato nel settore privato e poi applicato anche alla pubblica amministrazione, i cui tratti essenziali sono la definizione preventiva degli obiettivi e la successiva verifica dei risultati[140]; un modello di quasi mercato[141], in cui i pubblici poteri forniscono ed organizzano i servizi ovvero finanziano e distribuiscono buoni per la fruizione di servizi erogati da società private, organizzazioni senza scopo di lucro o enti pubblici[142].

Progressivamente, il monopolio pubblico del collocamento (vedi *supra*) è stato sostituito da sistemi di coesistenza tra servizi pubblici e privati per l'impiego[143]: l'abbandono di tale sistema è stato giustificato con l'asserita incapacità dei servizi pubblici di soddisfare le richieste del mercato dal punto di vista della qualità e quantità dei servizi erogati[144] e ciò ha comportato la rinuncia ad una sorta di riserva originaria da parte dello Stato[145], la contestuale istituzione di regimi ad accesso controllato dietro autorizzazione e la riorganizzazione dei servizi pubblici. Quest'ultima ha implicato l'istituzione di nuovi enti o nuove amministrazioni o il rinnovamento di quelli esistenti.

Seguendo questo *iter* evolutivo nella maggioranza dei Paesi europei è stato edificato un sistema di gestione dei servizi per l'impiego basato sul c.d. *management by objectives*[146] che

134 Cfr. G. Di Plinio, *Diritto pubblico dell'economia,* Giuffrè, Milano, 1998, p. 180.

135 Cfr. S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari, 2005, p. 84.

136 Nell'ambito dei servizi per l'impiego ma anche nella sanità, nei trasporti, nell'istruzione, ecc. Cfr. J. Le Grand, *Models of Public Service Provision: Command and Control, Networks or Quasi-Markets?*, 2002, p. 14.

137 In via di approssimazione al fine di studio ed analisi, dal momento che ogni realtà è differente dall'altra e può presentare i caratteri propri dei diversi modelli.

138 C.d. *command and control*. Cfr. H. Mosley, E. Sol, *Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective*, in E. Sol, W. Westerveld (eds.), *Contractualism in Employment Services*, *A New form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, 2005, p. 6.

139 C.d. *management by objectives*, cfr. P. Drucker, *The practice of management*, Harper & Brothers, New York, 1954.

140 Cfr. R. Salomone, M. Tiraboschi, *Enti locali, dismissioni di attività pubbliche, rapporti di lavoro: problemi e prospettive*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2000, n. 5.

141 C.d. *quasi market*.

142 Cfr. H. Mosley, E. Sol, *ibidem.*

143 Tale avvicendamento dei due sistemi viene spiegato con l'incapacità dell'apparato pubblico di erogare i servizi necessari al mercato, anche se non è chiaro perché non si sia tentato di correggere ciò che non funzionava correttamente nel sistema pubblico invece che tagliare *tout court* il "nodo di Gordio", e lasciare al mercato l'erogazione dei servizi. Piuttosto, la ragione della "privatizzazione" dei servizi per l'impiego sembrerebbe doversi ricostruire alla luce di un generale contesto di arretramento dello Stato e in generale del pubblico a favore del mercato e dell'iniziativa economica privata.

144 Cfr. S. Spattini, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neocontrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 94.

145 Cfr. S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, cit., pp. 15-16

146 Cfr. H. Mosley, H. Schütz, N. Breyer, *Management by Objectives in European Public Employment Services*, *Discussion Paper*, cit., p. 17, che riconduce nell'ambito di tale modello Paesi come l'Austria, il Belgio, la Danimarca, la

dovrebbe garantire efficienza ed efficacia ed una contestuale maggiore autonomia nell'adeguamento dei progetti alle esigenze locali; d'altro canto alla pubblica amministrazione competente spettano la definizione delle politiche in materia di mercato del lavoro e l'individuazione degli obiettivi operativi specifici che devono essere realizzati[147].

Tale modello viene utilizzato per gestire i servizi per l'impiego erogati dalle strutture pubbliche e contestualmente si diffonde una diversa modalità gestoria basata sull'esternalizzazione a soggetti privati: laddove l'amministrazione pubblica eroga direttamente i servizi attraverso le proprie strutture tale gestione è ispirata al *management by objectives*; laddove invece l'intervento pubblico si avvalga dell'esternalizzazione, viene utilizzato lo strumento del contratto, fondato sui principi della gestione per obiettivi, producendosi così il fenomeno del neo-contrattualismo[148].

I contratti che devono regolare i rapporti pubblici sono riconducibili a tre tipologie[149]: quelli interni al settore pubblico che vincolano il Governo o il Ministero e la struttura che gestisce i servizi pubblici per l'impiego; quelli che regolano i rapporti tra utenti ed enti erogatori dei servizi per l'impiego[150] o le agenzie che erogano i benefici; infine quelli stipulati tra l'attore pubblico, rappresentato dall'ente competente per i servizi per l'impiego e i soggetti incaricati del servizio attraverso l'esternalizzazione.

La qualificazione di tali strumenti come contratti appare alquanto critica, dal momento che mancherebbero il carattere vincolante e il contenuto patrimoniale che caratterizzano la nozione interna al nostro ordinamento; in realtà profili problematici vengono evidenziati anche dalla dottrina a livello internazionale, che li classifica ora come contratti, ora come "quasi contratti"[151].

La definizione più appropriata è parsa quella di "accordi", che esprimerebbe il vincolo sostanziale che collega le volontà di due o più soggetti e che può avere ad oggetto sia un rapporto giuridico patrimoniale, sia un interesse morale[152].

Finlandia, la Francia, la Germania, la Norvegia, l'Olanda, il Regno Unito e la Svezia.

147 Tali obiettivi vengono quindi misurati per consentirne la verifica del raggiungimento degli obiettivi e degli *standard* fissati.

148 Cfr. A. YEATMAN, *Contract, status and personhood*, in G. DEVIS, B. SULLIVAN, A. YEATMAN, *The new contractualism?*, MacMillan, Melbourne, 1997, secondo la quale l'utilizzo del contratto costituirebbe una tipologia di politica pubblica.

149 Cfr. S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neocontrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 105 e H. MOSLEY, E. SOL, *Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective*, cit., p. 48.

150 Siano essi servizi pubblici o fornitori terzi.

151 Cfr. R. SACCO, G. DE NOVA, *Il contratto*, Utet, Torino, 2004, vol. 2, pp. 10-11; E. EICHENHOFER, M. WESTERVELD, *Contractualism: a legal perspective*, in E. SOL, W. WESTERVELD, *Contractualism in Employment Services*, cit.

152 Cfr. G. ALPA, *Il contratto*, in M. BESSONE (a cura di), *Istituzioni di diritto privato*, Giappichelli, Torino, 2007. In realtà, l'utilizzo del termine contratto è invalso più per ragioni linguistiche ed espositive che non giuridiche: dalla dottrina di lingue inglese viene infatti generalmente (e sovente atecnicamente) utilizzato il termine *contract*. La nozione di contratto può essere più o meno ampia a seconda dell'ordinamento: quello olandese, ad esempio, qualifica come contratto una transazione vincolante tra più parti, diversamente da quello italiano che invece prevede come caratteristica essenziale quella della patrimonialità del rapporto giuridico sul quale il contratto stesso produce i propri effetti. Per la dottrina internazionale il contratto coincide con un atto che fa sorgere obbligazioni tra le parti. E. EICHENHOFER, M.

Il contratto, tutto interno al settore pubblico, stipulato tra l'autorità ministeriale competente in materia di lavoro e l'amministrazione dei servizi pubblici per l'impiego è qualificato come "quasi contratto", in quanto non giuridicamente vincolante[153] e consistente in un accordo con il quale le parti stabiliscono obiettivi e finalità che devono essere realizzate dai servizi pubblici per l'impiego. Nei contesti in cui i servizi pubblici per l'impiego sono gestiti da agenzie strumentali o da enti pubblici autonomi, tale contratto costituirebbe l'elemento di collegamento tra il livello politico e quello amministrativo: il contrattualismo esprimerebbe dunque una tendenza comune a diversi modelli di gestione dei servizi[154].

In molti Paesi è invalsa una regolamentazione del rapporto tra persona in cerca di lavoro e servizi per l'impiego che trova concretizzazione in un contratto, accordo, piano o programma[155]: questo costituirebbe uno strumento di attivazione[156] e dunque si porrebbe al centro del nuovo modello di *workfare* o *welfare to work*[157], caratterizzato dal collegamento tra le politiche attive del lavoro e quelle passive[158]. Parallelamente, in tali Paesi, per sollecitare le persone in cerca di occupazione ad attivarsi nella ricerca di un impiego, sono state previste misure sanzionatorie azionate in ipotesi di comportamenti non attivi[159], consistenti nella revoca, nella decurtazione o nella sospensione della prestazione sociale[160].

L'utilizzo dello strumento contrattuale nella regolazione dei rapporti è legato a modelli di disciplina del mercato del lavoro caratterizzati dalla compresenza di enti pubblici e operatori privati o di quasi mercato. Al contrario, dispositivi di natura neo-contrattualistica non sarebbero utilizzabili all'interno di un sistema caratterizzato dal monopolio pubblico del collocamento, costruito attorno

---

WESTERVELD, *Contractualism: a legal perspective*, cit.; K. ZWEIGERT, H. KÖTZ, *Introduzione al diritto comparato*, *Vol. II: Istituti*, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 1-33.

153 Cfr. H. MOSLEY, E. SOL, *Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective*, cit.; A. DAVIES, *Accountability: A public law analysis of government by contract*, Kluwer Law International, The Hague, 2001, p. 7.

154 Cfr. sul tema F. GIUBILEO, *Modelli di* Governance *dei servizi pubblici per l'impiego*, in *Work Magazine*, 19 ottobre 2012, in *http://mag.worlcoffe.it/?p=1163*.

155 Cfr. H. MOSLEY, E. SOL, *Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective*, cit.

156 Cfr. M. SASKLIN, E. KESKITALO, *Contractualism in Finnish Activation Policy*, in E. SOL, W. WESTERVELD, *Contractualism in Employment Services*, cit.

157 Tale impostazione viene detta *Work First Strategy*. Cfr. E. SOL, Y. HOOGTANDERS, *Steering by contract in the Netherlands: New Approaches to Labour Market Integration*, in E. SOL, W. WESTERVELD (eds.), *Contractualism in Employment Services*, cit.; R. ARNKIL, *Finnish Public Employment Service Reform: The network model*, in G. DI DOMENICO, S. SPATTINI, *New European approaches to long-term unemployment*, cit.; T. BOERI, R. LAYARD, S. NICKELL, *Welfare to work and the fight against long-term unemployment*, Report to Prime Ministers Blair and D'Alema, 1999; J. F. HANDLER, *Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe: from status to contract*, in *Journal of European Social Policy*, 2003, 1, p. 13 ss.; P. LOI, *Le misure di* workfare, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2012.

158 Cfr. M. PETERS, R. DORENBOS, M. VAN DER ENDE, M. VERSANTVOORT, M. ARENTS, *Benefit Systems and thei interactions with active labour market policies,* Commissione europea, febbraio, 2004.

159 Cfr. E. SOL, Y. HOOGTANDERS, *Steering by contract in Netherlands: new approaches to labour market integration*, in E. SOL, W. WESTERVELD, *Contractualism in Employment Services*, cit., p. 147.

160 Cfr. M. MAKOVEC, *Policies against long term unemployment in the enlarged Europe* e J. KLUVE, *The capacity of active labour market policies to combat European unemployment*, in G. DI DOMENICO, S. SPATTINI, *New European approaches to long-term unemployment*, cit.

ad un principio di controllo delle dinamiche del mercato del lavoro e articolato attraverso procedure burocratiche.

La sferzata di correnti neo-liberali e il contestuale arretramento del "pubblico" a partire dagli anni Ottanta, consolidatesi nei due decenni successivi, sono all'origine della modifica dei sistemi di de-regolazione del mercato: da un lato sono stati riorganizzati i servizi pubblici[161] e si è aperta la strada all'attività dei privati[162]; dall'altro è stato collegato attraverso il "contratto" il diritto alle prestazioni sociali con la ricerca attiva di occupazione.

Un'ulteriore modalità di regolazione dei rapporti pubblici è individuabile nei contratti tra enti pubblici competenti in materia di servizi pubblici per l'impiego e soggetti privati che erogano servizi: in questo caso si tratterebbe di vere e proprie tipologie contrattuali[163], dotate della natura ancipite di strumento di regolamentazione dei rapporti pubblici e strumento di gestione del servizio pubblico per l'impiego[164]. La tendenza esternalizzatrice all'inizio ha avuto ad oggetto i servizi di formazione e riqualificazione dei soggetti disoccupati e la realizzazione di misure di politica del lavoro, quindi ha riguardato l'attività centrale dei servizi per l'impiego, cioè l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro[165].

La peculiarità del rapporto contrattuale tra il settore pubblico e il soggetto che eroga servizi per l'impiego consiste nel fatto che l'acquirente non è anche l'utente: il primo è l'attore pubblico, mentre il secondo è la persona disoccupata e/o il beneficiario della prestazione sociale; in altre parole, dal contratto scaturirebbe un rapporto trilaterale tra soggetto fornitore di servizi, utente e amministrazione pubblica acquirente[166]. Dalla scissione tra il fruitore e l'ente pubblico discenderebbe la qualificazione di quest'ultimo come finanziatore del servizio: il contratto tra amministrazione ed ente erogatore configurerebbe un contratto di finanziamento[167].

---

[161] Anche mediante l'elaborazione delle politiche attive del mercato del lavoro. Cfr. S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neocontrattualismo*, cit., p. 112.

[162] Sul tema del ruolo dei privati, v. A. SARTORI, *Ruolo degli attori sociali nei servizi per l'impiego in Europa*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2010, n. 6, p. 1225 ss.; M. CORTI, *Servizi per l'impiego e nuovo ruolo dell'autonomia collettiva in Italia*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2010, n. 6, p. 1205 ss.

[163] Diversamente dagli accordi para-contrattuali visti sopra, dove il "contratto" avrebbe un valore piuttosto simbolico e sarebbe da intendersi in senso a-tecnico.

[164] La pubblica amministrazione può non erogare direttamente servizi per l'impiego, affidando tale attività ad un soggetto terzo, attraverso l'esternalizzazione.

[165] Cfr. M. CONSIDINE, *The reform that never ends: quasi-markets and employment services in Australia*, in E. SOL, W. WESTERVELD, *Contractualism in Employment Services*, cit., p. 42 ss.; E. SOL, Y. HOOGTANDERS, *Steering by contract in the Netherlands: New Approaches to Labour Market Integration*, in E. SOL, W. WESTERVELD, *Contractualism in Employment Services*, cit., p. 139 ss.; D. FINN, *The role of contracts and the private sector in delivering Britain's "Employment first" welfare state*, in E. SOL, W. WESTERVELD, *Contractualism in Employment Services*, cit., p. 281 ss.

[166] Cfr. H. MOSLEY, E. SOL, *Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective*, cit., p. 12.

[167] Per F. CAFAGGI, *Modelli di governo e riforma dello stato sociale*, in F. CAFAGGI, *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore*, Il Mulino, Bologna, 2002, si configurerebbe un contratto di fornitura allorquando l'amministrazione fosse beneficiaria diretta del servizio, mentre si concreterebbe un contratto di finanziamento quando l'amministrazione finanziasse l'erogazione di servizi a favore di soggetti terzi.

A prescindere dalla ricostruzione giuridica del contratto, esso costituisce l'atto conclusivo della procedura selettiva ispirata ai principi di pubblicità e trasparenza: l'amministrazione pubblica deve quindi scegliere il fornitore che offre il servizio richiesto al minor costo ovvero al miglior rapporto qualità-prezzo[168].

Una volta esternalizzato il servizio, la pubblica amministrazione deve necessariamente sviluppare gli strumenti di gestione[169], con particolare riferimento a possibili comportamenti opportunistici dell'agente[170]: per prevenire tali comportamenti, verificare l'operato e i risultati raggiunti, l'ente pubblico sviluppa un sistema di indirizzo dell'attività dei fornitori di servizi attraverso strumenti di informazione, controllo e incentivazione economica[171].

Dal momento che la gestione di un adeguato sistema di controllo dei dati e delle informazioni implica costi di transazione elevati e permangono difficoltà di raccolta dei dati e delle informazioni al fine della verifica, la pubblica amministrazione deve affiancare a tali sistemi di monitoraggio strumenti di incentivazione economica, per il perseguimento contemporaneo dei diversi obiettivi. Poiché il fornitore di servizi massimizza il proprio profitto, gli incentivi devono indirizzare il suo comportamento in modo da realizzare efficienza e qualità del servizio.

Tali incentivi consistono in strumenti di remunerazione[172] della fornitura di servizi, correlati alla verifica dei risultati conseguiti in termini di ritorno dei disoccupati nel mercato del lavoro, che si affiancano a tradizionali strumenti di indirizzo rappresentati da regole dirette a far sì che gli enti erogatori garantiscano livelli minimi di servizio.

Laddove infatti la pubblica amministrazione esternalizzi i servizi per l'impiego, essa mantiene un ruolo di controllo attraverso la definizione dei criteri di accesso dei partecipanti alla selezione pubblica per l'aggiudicazione dell'appalto di servizi e degli *standards* essenziali[173]: la

---

168 Cfr. E. EICHENHOFER, M. WESTERVELD, *Contractualism: a legal perspective*, cit.

169 Cfr. O. BRUTTEL, *Contracting-out and governance mechanisms in the public employment service*, *Discussion Paper* SP I 2005 – 109, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlino, settembre 2005, 1.

170 Cfr. H. MOSLEY, E. SOL, *Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective*, cit., p. 4; S. ZAMAGNI, *Economia politica*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1991, p. 556; K. M. EISENHARDT, *Agency theory: an assessment and review*, in *Academy of management review*, 1989, vol. 14, n. 1, p. 57 ss.; T. J. MURIS, *Opportunistic behaviour and the law of contract*, in *Minnesota Law Review*, 1981, n. 65, p. 521 ss.

171 Cfr. O. BRUTTEL, *Contracting-out and governance mechanisms in the public employment service*, cit.; H. MOSLEY, E. SOL, *Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective*, cit..

172 I compensi si strutturano in un importo base fisso e in un importo variabile che costituisce l'incentivazione economica, in taluni casi condizionata alla durata dell'occupazione del disoccupato reinserito nel mercato del lavoro; in altri casi, il compenso base previsto per ciascun lavoratore e il premio per il suo collocamento diminuiscono a fronte dell'aumento della durata della disoccupazione del destinatario del servizio. Quest'ultimo sistema, utilizzato in Germania, si caratterizza per il fatto che i lavoratori sono dipendenti dell'agenzia di somministrazione che si incarica di collocarli definitivamente presso un datore di lavoro terzo. Cfr. O. BRUTTEL, *Contracting-out and governance mechanisms in the public employment service*, cit., p. 11 s.; E. J. JAHN, W. OCHEL, *Contracting out temporary help services in Germany*, cit., p. 16 ss.; S. SPATTINI, *L'esternalizzazione dei servizi di reinserimento al lavoro: il caso delle agenzie di* personal service, in *Dir. Rel. Ind.*, 2006, n. 3, p. 922 ss. Nell'esperienza italiana degli "Sportelli Marco Biagi" si è previsto un premio per il collocamento del lavoratore consistente in un importo predeterminato per ogni disoccupato assunto a tempo indeterminato.

173 Cfr. S. PIRRONE, P. SESTITO, *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino, Bologna, 2006.

definizione dei criteri di selezione e delle caratteristiche dei servizi costituirebbero strumenti di intervento pubblico indiretto nel mercato del lavoro finalizzati ad indirizzare l'attività degli erogatori di servizi e a garantirne la qualità, definendo così la struttura del mercato e individuando gli operatori autorizzati ad operarvi.

In questo contesto, da un lato viene ridotto il coinvolgimento diretto dell'attore pubblico nell'erogazione dei servizi e dall'altro viene valorizzata la funzione regolativa di disciplina e indirizzo[174], la quale viene esercitata attraverso disposizioni normative ed attuata mediante contratti o accordi para-contrattuali sopra visti. In particolare, i contratti tra la pubblica amministrazione e gli erogatori di servizi disciplinano modalità e tipologie di servizi da erogare e incentivano i pagamenti per indirizzare il comportamento dei soggetti fornitori: dal momento che questi ultimi, salvo il caso del tutto diverso delle organizzazioni *no profit*, tendono necessariamente a massimizzare il proprio profitto, le pattuizioni contrattuali costituirebbero delle "leve" per soddisfare interessi della pubblica amministrazione appaltante, innanzitutto quello al rapido reinserimento dei disoccupati, divenendo per tale via strumenti di regolamentazione e di intervento indiretto nel mercato.

Al fine di governare il mercato secondo obiettivi prestabiliti di politica del lavoro, la pubblica amministrazione ha bisogno di un sistema di informazioni adeguato[175]: nella gestione dei servizi appare ineludibile sottoporre ad un controllo l'attività svolta dagli erogatori di servizi, raccogliere le informazioni necessarie e verificare la qualità dei servizi erogati e dei risultati conseguiti. L'attività conoscitiva da parte della pubblica amministrazione risulterebbe importante anche sotto il diverso profilo dell'individuazione dei profili di criticità e di definizione degli indirizzi generali di politica del lavoro.

Allo stato attuale, anche negli ordinamenti nazionali più marcatamente ispirati al liberalismo e a strumenti privatistici, sono presenti servizi per l'impiego pubblici[176] residuali rispetto a quelli esternalizzati[177], con funzioni di accoglienza e prima informazione, di indirizzo verso servizi specifici, di gestione delle prestazioni sociali, secondo una combinazione tra il sistema di coesistenza pubblico-privato e quello di semi-mercato.

---

174 Cfr. F. CAFAGGI, *Modelli di governo e riforma dello Stato sociale*, cit., p. 11.

175 Cfr. P. SESTITO, *Monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro: tra retorica e nuove prospettive*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 668.

176 Sulle ragioni della loro persistenza, cfr. UFFICIO INTERNAZIONALE DEL LAVORO, *Public-private partnership in employment services*, febbraio 2003, in ,*www.wapes.org* 22.

177 Cfr. O. BRUTTEL, *Contracting-out and governance mechanisms in the public employment service*, cit., p. 5. In tali realtà rimangono esternalizzati i servizi di assistenza e consulenza intensiva, il reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati.

Capitolo II

Il decentramento di funzioni relative alle politiche del lavoro nella normativa italiana: dal d.P.R. n. 616 del 1977 al d.lgs. n. 276 del 2003 attraverso la legge costituzionale n. 3 del 2001

SOMMARIO: 1. La prima stagione di decentramento degli anni Settanta e gli effetti sul collocamento. - 2. La riforma del Titolo V della Costituzione. Verso i diritti regionali dei lavori? - 2.1. *Segue*: I recenti interventi della Corte costituzionale in materia di politiche del lavoro. - 3. Il d.lgs. n. 276 del 2003 e i servizi per l'impiego tra ruolo dello Stato e prerogative delle Regioni.

1. La prima stagione di decentramento degli anni Settanta e gli effetti sul collocamento.

La Costituzione da un lato ha posto il lavoro a fondamento della Repubblica promuovendolo e tutelandolo in tutte le sue forme, in particolare per quanto riguarda il rapporto di lavoro subordinato[178], dall'altro, in evidente contrasto con l'impostazione stato-centrica ed autoritaria del periodo corporativo e in continuità con l'ordinamento precedente a quest'ultimo[179], prevede all'art. 5 che le autonomie locali (a partire dalle Regioni[180]) siano parte integrante dello Stato e che dalla valorizzazione dei principi di autonomia e di decentramento la stessa Repubblica troverebbe un pieno compimento.

Conseguentemente, un intero titolo della seconda parte della Carta costituzionale è dedicato alle Regioni e al loro rapporto con lo Stato[181]. In realtà, nonostante la "formale proclamazione"

---

178 Cfr. L. RIVA SANSEVERINO, *Il lavoro nella nuova Costituzione italiana*, in *Dir. Lav.*, 1948, I, p. 105; M. S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1949-1950, p. 1; V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari sul diritto del lavoro nella Costituzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1951, 1, p. 161; M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Giuffrè, Milano, 1951; U. NATOLI, *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1955; C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1954, I, p. 149; C. SMURAGLIA, *La Costituzione ed il sistema del diritto del lavoro*, Feltrinelli, Milano, 1958.

179 Cfr. S. CASSESE, *La regionalizzazione economica in Italia: un sistema alla ricerca di un equilibrio*, in *Le regioni*, 1984, 1-2, p. 10.

180 Che rappresenterebbero un elemento fondamentale per l'attuazione del decentramento istituzionale, dello sviluppo della partecipazione democratica alla vita politica del Paese e di trasformazione dello Stato apparato. Cfr. E. ROTELLI, *La non riforma,* Edizioni Lavoro, Roma, 1981, p. 122; E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia*, Giuffrè, Milano, 1967; F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Libreria Universitaria, Venezia, 1967; G. MIGLIO, *L'organizzazione regionale,* Milano, 1963; L. PALADIN, *Lo sviluppo economico e sociale nelle competenze delle regioni a statuto speciale*, in *Crit. Soc.*, 1970, pp. 640-641.

181 Per una ricostruzione del dibattito interno all'Assemblea costituzionale in merito alla definizione delle materie di competenza regionale e dei limiti da imporre alle leggi regionali, cfr. G. MIELE, *Le funzioni normative delle regioni,* in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico della Costituzione it.*, G. BARBERA (diretto da), Firenze, 1950, p. 290; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1979, p. 61.

dello Stato regionale, esso ha dovuto attendere il 1970 per la prima basilare realizzazione attraverso l'istituzione delle c.d. Regioni a statuto ordinario[182] dotate di propri organi legislativi ed esecutivi.

In attuazione dei dettami costituzionali, a partire dagli anni Settanta il legislatore italiano ha avvertito la necessità di de-centrare una serie di competenze legislative ed amministrative dallo Stato alle Regioni[183], incluse alcune di quelle relative alle politiche per il lavoro[184], affinché esse potessero essere esercitate coerentemente con le realtà regionali e locali, inevitabilmente diversificate e pertanto necessitanti di un quadro normativo "su misura"[185].

Con il d.P.R. n. 10 del 1972[186] sono state trasferite alle Regioni varie funzioni, tra cui quelle in materia di formazione professionale, che a ben vedere rappresenta un punto di caduta sensibile del sistema normativo, dal momento che lega da un lato il mercato del lavoro, dall'altro la persona del lavoratore (con la relativa necessità di tutelarne professionalità e percorso lavorativo), dall'altro ancora le esigenze economico-produttive locali e territoriali.

Tale decreto veniva predisposto quasi esclusivamente con riferimento alle attribuzioni fino ad allora esercitate dal Ministero del lavoro[187] e non forniva una definizione complessiva degli

---

182 Tra le ragioni storiche e politiche che determinarono tale ritardo, va segnalata innanzitutto quella relativa al timore, da parte dei partiti di maggioranza a livello nazionale, che alcune Regioni, soprattutto del centro-nord, fossero amministrate dai partiti di sinistra (PCI e PSI).

183 In particolare in origine il decentramento riguarda le materie (assetto del territorio e lavori pubblici, servizi sociali e sanità, agricoltura, artigianato e turismo, istruzione artigiana e professionale) legate al territorio e per le quali esisteva una tradizione di autonomia locale. Cfr. P. A. VARESI, *Regioni e mercato del lavoro. Il quadro istituzionale e normativo*, Franco Angeli, Milano, 1986, p. 11.

184 La dottrina, di fronte all'originaria ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, ha rilevato come, per le Regioni a Statuto ordinario, non vi fossero margini per una legislazione del lavoro, nonostante potessero esercitare funzioni normative in attuazione della legislazione statale e funzioni amministrative in caso di delega da parte dello Stato. Ciononostante, nell'ambito del diritto del lavoro si è progressivamente delineata, sotto l'incalzare della crisi economica, la disciplina del mercato del lavoro, finalizzata ora a salvaguardare ora a promuovere l'occupazione. Cfr. L. MENGONI, *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro*, relazione alle giornate di studio Aidlass di Chianciano, aprile 1979, Giuffrè, Milano, 1980, pp. 13-32; AA. VV., *Per una politica del lavoro*, Edizioni Lavoro, Roma, 1979; M. NAPOLI, *Occupazione e politica del lavoro in Italia*, Vita e Pensiero, Milano, 1984. In particolare, nel disegno del Costituente la politica del lavoro assume una fisionomia autonoma. Cfr. M. NAPOLI, *Regione, formazione professionale e rapporto di lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1975, I, p. 729; C. SMURAGLIA, *Crisi economica e tutela del lavoro: interventi delle regioni ed azione sindacale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1976, 1, p. 197; M. SALA-CHIRI, *Lavoro e sicurezza sociale tra Stato e autonomie regionali*, Milano, 1977; F. CARINCI, *Riforma legislativa, contrattazione collettiva ed iniziativa regionale sul mercato del lavoro*, in AA. VV., *Regione e politica del lavoro*, Cappelli, Bologna, 1982, pp. 83-99; M. NAPOLI, *Tutela dell'occupazione e politica del lavoro: il ruolo delle regioni negli anni '80. Modelli normativi a confronto*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1983, 1-2, pp. 135-188; ID., *Politiche del lavoro, occupazione, diritto. Idee ed esperienze (1983-1986)*, Franco Angeli, Milano, 1988; AA. VV., *Il ragno e la ragnatela. Le politiche attive del lavoro a livello locale*, Franco Angeli, Milano, 1985.

185 Secondo P. A. VARESI, *Regioni e mercato del lavoro Il quadro istituzionale e normativo*, Franco Angeli, Milano, 1986, p. 13, nell'originario disegno del Costituente vi sarebbe un nesso tra lavoro e Regioni, in particolare per quelle a Statuto speciale, ma anche per le altre, per le quali le prime rappresenterebbero un modello normativo di riferimento.

186 A commento di esso, cfr. V. U. POTOTSCHNIG, *La competenza regionale in materia di istruzione professionale*, in *Riv. Giur. sc.*, 1973, p. 401 e ss.; L. BALUCANI, *Le competenze delle regioni in materia di istruzione professionale dopo i decreti sul trasferimento delle funzioni statali*, in *Foro Amm.*, 1973, II, p. 394 e ss.; S. BARTOLE, *Il trasferimento alle Regioni ordinarie delle funzioni in materia di istruzione artigiana e professionale*, in *Boll. sc. Perf. Dir. Lav.*, 1972, pp. 29 ss.; F. CANNATA, *Lineamenti giuridici generali della prospettiva regionale in materia di istruzione professionale*, in *Riv. Dir. sc.*, 1974, p. 72 e ss.; D. RESTA, *Intorno alla istruzione professionale nelle Regioni di diritto comune,* in *Riv. Giur. sc.*, 1976, p. 250; V. SIMI, *Istruzione artigianale e professionale*, in L. GALATERIA (a cura di), *Stato e regioni: il trasferimento delle funzioni amministrative,*Torino, pp. 527 e ss.

ambiti di competenza, limitandosi ad una elencazione non tassativa delle singole attività trasferite[188]. Con tale intervento normativo veniva inoltre previsto il trasferimento dei compiti svolti dagli enti pubblici nazionali per l'addestramento professionale, dai Consorzi provinciali per l'istruzione tecnica e dagli organi centrali e periferici dello Stato ad altri enti ed istituzioni attivi nel campo dell'istruzione e artigiana e professionale.

D'altro canto, il decreto in discorso[189] specificava le competenze rimaste in capo allo Stato, tra le quali venivano fatte rientrare tutte quelle per le quali si riteneva mancasse una competenza territoriale o funzionale delle Regioni, quelle svolte dal Ministero della Difesa e degli Interni e quelle che, pur connesse con la formazione professionale, si riteneva opportuno assoggettare ad una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale[190].

Soltanto con la legge n. 382 del 1975[191], contenente nuove norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione, il Governo veniva delegato ad emanare decreti diretti a completare il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni: venivano quindi adottati i decreti del Presidente della Repubblica nn. 616, 617 e 618 del 1977.

In particolare, il d.P.R. n. 616 del 1977[192] ha dato un'ampia definizione della materia dell'istruzione professionale così da offrire un contributo essenziale all'interpretazione dell'art. 117 Cost. nella versione originaria e quindi alla definizione precisa delle competenze statali e regionali. Con tale intervento normativo venivano fatte rientrare all'interno dell'istruzione professionale tutte le attribuzioni relative ai servizi e alle attività destinati alla formazione, al perfezionamento, alla riqualificazione e all'orientamento professionale, per qualsiasi attività e finalità, ad eccezione di

---

187 Cfr. F. BASSANINI, V. ONIDA, *Note sul trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative svolte dal Ministero del lavoro e della Previdenza sociale in materia di addestramento professionale*, in *Problemi di diritto regionale*, II, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 85-146.

188 Cfr. P. A. VARESI, *Regioni e mercato del lavoro Il quadro istituzionale e normativo*, Franco Angeli, Milano, 1986, p. 58.

189 Secondo P. A. VARESI, *Regioni e mercato del lavoro Il quadro istituzionale e normativo*, Franco Angeli, Milano, 1986, p. 60, il decreto appare condizionato da una sorta di "spirito di rinvio" nella definizione delle funzioni degli enti locali sub-regionali e nella collocazione nell'ambito del sistema formativo degli istituti professionali di Stato. L'intervento normativo in discorso ha dato luogo alla sollevazione di conflitti di competenze tra Stato e Regioni, cfr. M. NAPOLI, *Commento art. 35, 2° comma Cost.*, pp. 33-35.

190 Ad es.: l'attribuzione delle qualifiche ai fini del collocamento, il rapporto di apprendistato, la predisposizione, l'assistenza tecnica e il finanziamento di corsi di qualificazione e riqualificazione professionale in ipotesi di ristrutturazione, riorganizzazione o cessazione di aziende.

191 Nel dibattito avviato dalla legge assumono speciale rilievo i lavori preparatori dei decreti attuativi svolti dalla c.d. commissione Giannini per il completamento dell'ordinamento regionale. Cfr. R. BARALDI, C. BARBARELLA, *Formazione professionale ed occupazione,* Guaraldi, Firenze, 1977, pp. 176-188.

192 Per un commento a tale decreto, cfr. A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Il Mulino, Bologna, 1978; E. GIZZI, *La ripartizione delle funzioni tra Stato e regioni*, Giuffrè, Milano, 1977; U. FRAGOLA, *Commento al d.P.R. n. 616 sul decentramento amministrativo*, Jovene, Napoli, 1978; V. U. POTOSCHNIG, *I servizi sociali*, in *Le Regioni*, 1977, p. 1235; FERRARI, *Istruzione artigiana e professionale*, in *Guida per le autonomie locali* a cura di S. CASSESE, Roma, 1978; M. SALA-CHIRI, *Lavoro e sicurezza sociale fra la l. 382/1975 e il d.P.R. n. 616/1977,* in *Riv. Giur. Lav.*, 1978, I, p. 489. E' stato notato che a partire dal d.P.R. 616 del 1977 si è affermata la tendenza a coinvolgere anche le Regioni a statuto ordinario nella politica industriale, sebbene ciò si scontri con la ricorrente opposizione del governo nazionale rispetto alle iniziative regionali di sostegno alla piccola e media impresa. Cfr. A. MASSERA, *Artigianato e industria,* in *La Regionalizzazione,* Archivio Isap, 1983, Nuova serie n. 1, p. 1122.

quelle dirette al conseguimento di un titolo di studio o di un diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o post-universitaria[193].

Definita in via generale la competenza delle Regioni, il legislatore delegato specificava alcuni tipi di intervento al fine di risolvere i conflitti sorti in precedenza: da un lato alle attribuzioni relative alla formazione professionale, già demandate con il d.P.R. n. 10 del 1972, si aggiungevano le attività di formazione relative a determinate figure lavorative e le funzioni relative all'orientamento professionale svolte in precedenza dall'Enpi, dall'altro venivano soppressi i consorzi per l'istruzione tecnica e trasferite alle Regioni le attribuzioni residue[194]. Restavano riservate allo Stato la vigilanza sul rispetto della legislazione sociale[195], le attività di formazione ed addestramento professionale svolte dalle forze armate, dai corpi assimilati e in genere dai dipendenti dell'amministrazione dello Stato[196] e l'attività relativa al finanziamento e all'assistenza tecnica rispetto ai progetti speciali per ipotesi di rilevante squilibrio locale tra domanda ed offerta di lavoro rispetto ai quali veniva attribuita alle Regioni una mera funzione esecutiva.

La normativa in discorso avrebbe quindi ridefinito il ruolo della formazione professionale, posta al centro tra istruzione e lavoro, in linea con gli orientamenti espressi dalla giurisprudenza costituzionale; ciononostante, il disegno non giungeva a conclusione, in particolare nell'ambito del sistema scolastico, nel quale non veniva risolta la questione degli istituti professionali di Stato, e in quello del rapporto tra formazione professionale e mercato del lavoro, in cui non veniva prevista alcuna forma di coordinamento tra disciplina statale e politiche regionali[197].

La prima fase di trasferimento di competenze si chiude quindi con la legge c.d. quadro n. 845 del 1978, che esplicita e sviluppa ciò che nei precedenti decreti era ancora soltanto *in nuce*[198].

La legge, all'art. 1, individuava le proprie finalità, tra le quali è degna di nota la trasformazione della formazione professionale in strumento di politica attiva del lavoro[199]. In questo quadro, la formazione professionale assumeva i connotati di un sistema autonomo, chiamato a interagire con la materia dell'istruzione e quella del lavoro: rispetto ad essa, inserita nel quadro della

---

[193] Cfr. F. COCOZZA, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Il Mulino, Bologna, 1978, pp. 267-269.

[194] Ad eccezione di quelle relative all'orientamento scolastico, attribuite ai distretti, organismi dell'amministrazione centrale dello Stato.

[195] Cfr. U. FRAGOLA, *Commento al d.P.R. n. 616/77 sul decentramento amministrativo*, Jovene, Napoli, 1978, pp. 156-157.

[196] In tal modo veniva garantita evidentemente l'uniformità nell'azione amministrativa dello Stato, anche se con tale ampia dizione della norma veniva notevolmente ridotta la competenza regionale. Cfr. E. GIZZI, *La ripartizione delle funzioni*, cit., p. 25.

[197] Cfr. P. A. VARESI, *Regioni e mercato del lavoro*, cit., p. 73.

[198] Cfr. P. A. VARESI, *Regioni e mercato del lavoro*, cit., p. 74; M. NAPOLI, *Commento alla legge 21 dicembre 1978, n. 845*, in *Le nuove leggi civili commentate,* Cedam, Padova, 1979, p. 908; P. OLIVELLI, *Il lavoro dei giovani*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 271. Vengono invece evidenziati gli aspetti di maggiore criticità della normativa della legge quadro in AA. VV., *Legislazione nazionale e regioni*, Marsilio, Padova, 1979.

[199] Cfr. F. COCOZZA, *Commento al capo V del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 265.

programmazione economica, le Regioni erano chiamate a predisporre, in conformità con i piani regionali di sviluppo, programmi pluriennali ed annuali di attuazione delle attività[200], con la partecipazione degli enti interessati.

La struttura didattica delle attività veniva modificata, al fine di "de-scolasticizzare" il sistema[201]. Con riferimento alla gestione di tali attività, si è prevista una soluzione di compromesso tra la completa pubblicizzazione del sistema di formazione professionale e un'opzione ispirata al pluralismo[202]: i programmi pluriennali e i piani annuali[203] venivano attuati nelle strutture pubbliche o attraverso convenzione con enti di formazione professionale costituiti dalle parti sociali o da associazioni con finalità formative, di imprese o di loro consorzi o cooperative, con particolari requisiti[204] o attraverso convenzione con imprese o loro consorzi.

Nella legge quadro veniva data preferenza alla gestione diretta della formazione da parte degli enti pubblici, con espressa dichiarazione dell'impegno ad utilizzare pienamente le strutture pubbliche[205].

Nella definizione dei poteri delle Regioni in materia di formazione professionale la legge quadro ha previsto che ad esse venisse affidata la disciplina della delega agli enti locali territoriali delle funzioni amministrative nelle materie oggetto di normazione; d'altro canto si è previsto che le convenzioni con le istituzioni a carattere formativo dovessero essere stipulate dalle Regioni fino all' entrata in vigore del nuovo ordinamento degli enti locali, in attuazione dei principi sanciti dall'allora vigente art. 118, comma 3, Cost. e dall'art. 7 del d.P.R. n. 616 del 1977[206].

---

200 Tale programmazione si fonda su rilevazione dell'evoluzione occupazionale e delle esigenze formative da attuarsi in collaborazione con lo Stato e le forze sociali.

201 Cfr. P. A. VARESI, *Regioni e mercato del lavoro*, cit., p. 75.

202 Cfr. G. LOY, *Formazione e rapporto di lavoro*, Università di Cagliari, 1983, p. 68.

203 La distinzione tra tali strumenti si fonderebbe su ciò: mentre i programmi consistono nella definizione dei settori produttivi e delle aree territoriali da privilegiare, i piani specificherebbero le singole iniziative da realizzare in attuazione degli orientamenti elaborati nei programmi, anche se tale sommaria distinzione si scontra con le prassi regionali, tra loro alquanto diversificate. Cfr. P. A. VARESI, *Regioni e mercato del lavoro*, cit., p. 86.

204 Cfr. art. 5, comma 2, legge n. 845 del 1978.

205 Cfr. P. A. VARESI, *Regioni e mercato del lavoro*, cit., p. 77.

206 Ciò ha fondato un orientamento dottrinario che concepisce le Regioni come enti di programmazione piuttosto che di gestione. Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1979, p. 360 ss. Sono state sollevate questioni interpretative con riferimento all'individuazione dei soggetti pubblici titolati a stipulare convenzioni per le attività affidate in gestione agli enti di formazione: parte della dottrina ha infatti affermato che la norma in commento sarebbe finalizzata a riservare agli enti locali subregionali il potere di stipulare le convenzioni anche se solo una volta entrata in vigore la riforma. Cfr. M. NAPOLI, *Commento alla legge-quadro in materia di formazione professionale*, in *Le nuove leggi civili e commentate*, 1979, 5, p. 918; G. PAUCIULLO DELLA VALLE, *L'istruzione artigiana e professionale con particolare riferimento alla l. 21 dicembre 1978, n. 845,* in *Riv. Giur. sc.*, 1980, p. 810 ss. E' stato d'altro canto sottolineato che tale lettura, pur compatibile con il tenore letterale della disposizione, non sarebbe coerente con la massima valorizzazione del ruolo delle Regioni che è la funzione propria della legge. Cfr. P. A. VARESI, *Regioni e mercato del lavoro*, cit., p. 94.

Dopo un lungo e animato dibattito[207], tra la prima e la seconda decisiva "stagione" di decentramento degli anni Novanta si incunea la legge n. 56 del 1987[208], la quale, pur con una tecnica devolutiva ancora non ben affinata, precorre su vari fronti lo sviluppo del diritto del lavoro da lì al successivo quarto di secolo[209], aprendo la strada ad una serie di iniziative e sperimentazioni regionali[210] tali da far parlare di un diritto regionale del lavoro[211].

Con particolare riferimento alla materia del collocamento, essa si intreccia intimamente con la riorganizzazione dello Stato nel senso del decentramento delle scelte politiche e dell'erogazione dei servizi, progressivamente sempre più aperti all'apporto dei soggetti privati[212].

All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, con l'adozione della legge n. 264 del 1949, nell'ottica del perseguimento dell'obiettivo della "massima occupazione", emblematicamente contenuto della denominazione del Ministero del lavoro, veniva realizzato un sistema di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati incentrato sul monopolio del collocamento pubblico[213] e sul contestuale divieto dell'esercizio della

---

[207] Cfr. per una ricostruzione del dibattito e delle posizioni sulla riforma del collocamento, che vedeva nella Rivista Mondoperaio una vera e propria "fucina" di idee, cfr. F. LISO, *Agenzia del lavoro, mobilità, salario sociale*, in M. G. GAROFALO, C. LAGALA (a cura di), *Collocamento e mercato del lavoro*, De Donato, Bari, 1982, p. 49 ss.

[208] Per un'analisi del nuovo quadro del collocamento che emerge a seguito della legge n. 56 del 1987, v. G. ARRIGO, A. PANDOLFO, *Il nuovo collocamento. Commento alla legge 28 febbraio 1987, n. 56, recante "Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro"*, Ipsoa informatica, 1987.

[209] Si pensi all'allentamento delle maglie della flessibilità tipologica del rapporto di lavoro (tempo determinato, *part-time*, apprendistato) e al de-potenziamento del sistema di collocamento pubblico gestito in regime di monopolio.

[210] Cfr. M. NAPOLI, *L'organizzazione del mercato del lavoro. Il disegno della legge n. 56/87*, Giappichelli, Torino, 1989, p. 35, che parla di una sorta di "rivincita delle Regioni".

[211] Cfr. M. DE LUCA, *Fonti regionali di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 1988.

[212] Le fasi del passaggio dal sistema di collocamento fondato sul monopolio pubblico all'attuale sarebbero tre: la "fase dell'erosione" (anni Settanta e Ottanta), la "fase della demolizione" (prima metà degli anni Novanta) e la "fase della costruzione" del nuovo sistema (seconda metà degli anni Novanta). Cfr. F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Esi, Napoli, 2004, p. 365.

[213] Tale riserva esclusiva in capo allo Stato della funzione di collocamento è stata spiegata da E. GHERA, *voce Lavoro (Collocamento)*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, VIII, p. 107 e P. ICHINO (a cura di), *Lavoro interinale e servizi per l'impiego. Il nuovo quadro di riferimento*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 6, come risposta alla duplice esigenza di sostituire con gli uffici pubblici le organizzazioni sindacali corporative ormai soppresse e di arginare la tendenza dei sindacati di rivendicare sotto il proprio controllo il passaggio del collocamento. La riserva dell'attività di intermediazione a favore degli organi statali è stata fondata sull'esigenza di assicurare ai lavoratori una tutela certa, imparziale e rispettosa del principio di uguaglianza, dal momento che è obiettivo precipuo della disciplina del collocamento l'equa ripartizione delle insufficienti opportunità di lavoro (v. C. Cost., 28 novembre 1986, n. 248; C. Cost., 12 marzo 1999, n. 65). La razionalità dell'opzione normativa era stata più volte difesa dal giudice delle leggi (v. C. Cost. n. 53 del 1957; C. Cost. n. 30 del 1958; C. Cost. n. 248 del 1986) che ha ritenuto giustificata l'intervento dello Stato "anche per il rilevante interesse pubblico all'occupazione ed al controllo della domanda e dell'offerta di lavoro". Il monopolio pubblico del collocamento ha trovato dunque il proprio fondamento nella "necessità di evitare l'esercizio della mediazione privata ed il danno che ne subirebbero i lavoratori inevitabilmente assoggettati ad un indebito sfruttamento; di regolare il mercato del lavoro, cioè la domanda e l'offerta di lavoro; di favorire la prima occupazione e la rioccupazione dei disoccupati". Tra le ragioni dell'affermarsi e del perdurare del principio del monopolio pubblico del collocamento sarebbe stato importante anche il ruolo delle organizzazioni sindacali il cui fine istituzionale dovrebbe essere correggere la posizione di inferiorità sul mercato dei lavoratori "contrastando il monopolio padronale delle assunzioni e realizzando il controllo dell'offerta di lavoro"; cfr. L. MARIUCCI, F. LISO, *voce Collocamento I) Diritto del lavoro*, in *Enc. Giur. Treccani*, VI, 1988, p. 1. L'interesse collettivo all'occupazione e il timore di prassi clientelari hanno disincentivato il sindacato ad accettare che il collocamento potesse essere svolto da soggetti privati ed anzi lo hanno spinto a rafforzare il proprio ruolo all'interno degli organismi misti.

mediazione[214], sull'erogazione dell'indennità di disoccupazione[215] e sull'addestramento professionale[216].

Tale sistema veniva confermato ed ampliato con la legge n. 300 del 1970 dove si prevedeva[217] la costituzione della commissione per il collocamento presso le sezioni zonali, comunali e frazionali degli Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, su nomina del Direttore di quest'ultimi[218], con il compito di stabilire ed aggiornare periodicamente la graduatoria delle precedenze per l'avviamento al lavoro[219], di rilasciare il nulla osta per l'avviamento al lavoro e accogliere le richieste nominative o di diverso tipo: il sistema di collocamento fondato sul monopolio pubblico veniva quindi declinato a livello territoriale.

La scelta del lavoratore da collocare doveva avvenire in base alla suddetta graduatoria[220], salvo il caso nel quale fosse ammessa la richiesta nominativa[221]: alle organizzazioni sindacali venivano riconosciuti poteri di partecipazione e controllo sul collocamento, garantendo che tale funzione fosse esercitata in base a principi di solidarietà tra lavoratori, al di fuori e al di là di logiche di mercato. Il presupposto principale sul quale si sviluppava tale sistema era che le politiche per l'occupazione e i servizi per l'impiego sono elementi tra loro inscindibili, appannaggio esclusivo del potere pubblico[222], che doveva esercitare tali prerogative di concerto e con la necessaria partecipazione delle organizzazioni sindacali[223].

---

214 La successiva legge n. 1369 del 1960 introduceva inoltre il divieto di intermediazione e interposizione nelle prestazioni di lavoro, poi abrogata dal d.lgs. n. 276 del 2003.

215 Corredata da un sistema di assegni integrativi e sussidi straordinari. Cfr. artt. 34 e ss. Legge n. 264 del 1949.

216 Articolato a sua volta in corsi per disoccupati, corsi aziendali di riqualificazione, facilitazioni alle piccole aziende ed alle botteghe artigiane, cantieri scuola e nel Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori.

217 Su richiesta delle organizzazioni sindacali dei lavoratori più rappresentative .

218 A tale nomina provvede il Direttore dell'Ufficio, che nel richiedere la designazione dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, deve tenere conto del grado di rappresentatività delle organizzazioni sindacali.

219 Secondo i criteri di cui all'art. 15, comma 4, della legge n. 264 del 1949.

220 Esposta al pubblico e aggiornata ad ogni chiusura dell'ufficio con l'indicazione degli avviati.

221 L'ormai abrogato art. 34 della legge n. 300 del 1970 prevedeva l'ammissione delle richieste nominative di manodopera esclusivamente per i componenti del nucleo familiare del datore di lavoro, per i lavoratori di concetto e per gli appartenenti a ristrette categorie di lavoratori altamente specializzati, da stabilirsi con decreto del Ministro competente, sentita la commissione centrale prevista dalla legge n. 264 del 1949.

222 Sono in tal senso significativi dell'imperatività della disciplina e dell'organizzazione del sistema di collocamento pubblico la centralità degli Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, la procedimentalizzazione della scelta dei lavoratori da avviare, l'obbligo di motivazione dei dinieghi di avviamento al lavoro per richiesta nominativa, la previsione dell'obbligo di comunicazione di tale motivazione al datore di lavoro richiedente, la tutela in sede amministrativa degli interessati mediante ricorso al direttore dell'Ufficio provinciale del lavoro, il potere di annullamento d'ufficio da parte del direttore dell'Ufficio provinciale del lavoro dei provvedimenti di avviamento e di diniego di avviamento al lavoro in contrasto con le disposizioni di legge, la ricorribilità davanti al Ministro per il lavoro e la previdenza sociale delle decisioni del direttore dell'Ufficio, la previsione di sanzioni penali nei confronti dei datori di lavoro che non assumano i lavoratori per il tramite degli uffici di collocamento.

223 Per una ricostruzione storica del controllo sindacale sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro, cfr. M. CORTI, *Servizi per l'impiego e nuovo ruolo dell'autonomia collettiva in Italia*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2010, p. 1205 ss; L. MENGONI, *La partecipazione del sindacato al potere politico dello Stato*, in *Riv. Soc.*, 1971, p. 8. Per un'analisi del ruolo del sindacato nella gestione del mercato del lavoro, cfr. D. GOTTARDI, *Concertazione e unità sindacale. L'Accordo Interconfederale sui contratti di inserimento*, in *Lav. Dir.*, 2004, p. 231 ss.; G. GIUGNI, *La concertazione e la riforma del mercato del lavoro*, in AA. VV., *Rappresentanza, rappresentatività, sindacato in azienda ed altri studi. Scritti in onore di Mario Grandi*, Cedam, Padova, 2005, p. 279 ss.; P. PASSALACQUA, *Autonomia collettiva e mercato del lavoro. La contrattazione gestionale di rinvio,* Giappichelli, Torino, 2005. Significativamente afferma T. TREU, *Forme, caratteri e*

Dopo che la legge n. 675 del 1977 nel disciplinare la Cassa integrazione guadagni straordinaria aveva infruttuosamente previsto la mobilità, ma con occupazione "garantita" nella transizione dal lavoro in esubero a quello nuovo, nel decennio successivo il sistema delineato dallo Statuto dei lavoratori cominciava a subire modifiche che ne avrebbero determinato un radicale cambiamento: già con la legge n. 863 del 1984 si prevedeva la richiesta nominativa per l'assunzione con il contratto di formazione e si consentivano assunzioni nominative nella misura del 50% rispetto al totale delle richieste numeriche; con la legge n. 56 del 1987[224] si prevedevano i gli "esperimenti pilota" in materia di avviamento al lavoro, venivano istituiti nuovi organismi e incrementati i compiti delle commissioni regionali per l'impiego[225], con lo sviluppo delle funzioni inerenti la formazione[226]; quindi, con la legge n. 223 del 1991[227], cominciava ad emergere un'impostazione caratterizzata dalla libera dinamica tra domanda e offerta di lavoro: veniva riconosciuta ai datori di lavoro privati la facoltà di assumere tutti i lavoratori mediante richiesta nominativa[228], pur con alcuni vincoli di assunzione per le aziende con più di dieci dipendenti[229] e senza che ciò intaccasse la centralità del principio del collocamento pubblico[230], anche se la funzione dell'ufficio del lavoro da questo punto in avanti non è più l'amministrazione diretta della

---

obiettivi dell'intervento sindacale sulle istituzioni, in T. TREU- M. ROCCELLA-G. FERRARI, *Sindacalisti nelle istituzioni*, Edizioni Lavoro, Roma, 1979, p. 7: "l'esperienza storica mostra che i coinvolgimenti in responsabilità gestionali del sindacato si intensificano in periodi di grave crisi economico-politica e attendono spesso come contropartita risposte di moderazione sindacale".

[224] Per un quadro delle delle possibilità di riforma del mercato del lavoro elaborate in quel periodo, v. F. LISO, *Ipotesi di riforma del mercato del lavoro*, in *P. Soc.*, 1987, p. 338 ss.

[225] Per una ricostruzione dell'evoluzione del sistema dei servizi per l'impiego con particolare riferimento all'organizzazione istituzionale delle Commissioni, v. M. VIRGILI, *Dalle commissioni regionali per l'impiego alle commissioni regionali tripartite: evoluzione dell'*iter *legislativo*, in *Dir. Lav. Marche*, 2006, n. 4, p. 409 ss. Per un'analisi della disciplina relativa alle Commissioni regionali per l'impiego introdotta dall'art. 4 della legge n. 863/1984, v. M. NAPOLI, *Commento all'art. 4, l. n. 863 del 1984*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 1985, p. 853 ss.

[226] Ciononostante, è stato rilevato come la riorganizzazione in senso regionalistico delle strutture del collocamento non avrebbe soppiantato completamente l'impianto centralistico della disciplina del 1949, come dimostrerebbe la collocazione delle agenzie per l'impiego all'interno dell'apparato del Ministero del lavoro, che avrebbe fornito ad esse "direttive di azione". Cfr. M. D'ANTONA, *Possibili agenzie per l'impiego: Stato e Regioni nel mercato del lavoro*; in *Lav. Dir.*, 1988, p. 385.

[227] Cfr. sulla legge n. 223 del 1991 F. LISO, *La nuova legge sul mercato del lavoro: un primo commento*, in *Lav. Inf.*, 1991, n. 17, p. 7 ss.; F. LISO, *L'*unitas multiplex *delle regole del mercato del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 1992, p. 437 ss.; F. LISO, *Il mercato del lavoro: il ruolo dei poteri pubblici e privati nella legge n. 223/1991*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1993, n. 1, p. 3 ss. Per un'analisi del nuovo quadro delle politiche per il lavoro, cfr. F. LISO, *Ragionamenti* de iure condito *e* de iure condendo *per una nuova politica del lavoro*, in *Riv. it. Dir. Lav.*, 1995, 1, p. 165 ss.

[228] Cfr. art. 25 legge n. 223 del 1991. Su tale generalizzazione della richiesta nominativa, cfr. E. GHERA, *Lavoro (collocamento) (l. 23 luglio 1991, n. 223)*, in *Dig. Disc. Priv.*, sez. comm., Utet, Torino, 1992, p. 588; P. TULLINI, *La liberalizzazione "guidata" del collocamento*, in *Riv. it. Dir. Lav.*, 1993, I, p. 48.

[229] Si tratta dell'obbligo di riservare il 12% delle assunzioni (ad eccezione di quelle di cui alla disciplina del collocamento obbligatorio) ai lavoratori appartenenti a categorie speciali (lavoratori iscritti da più di due anni nella prima classe delle liste di collocamento e non iscritti da almeno tre anni negli elenchi ed albi degli esercenti attività commerciali, degli artigiani e dei coltivatori diretti e agli albi dei liberi professionisti; lavoratori iscritti nelle liste di collocamento di circoscrizioni e territori subregionali particolarmente svantaggiati).

[230] La mediazione degli uffici pubblici rimaneva necessaria seppur limitata all'avviamento dei lavoratori nominativamente indicati dai datori di lavoro e all'autorizzazione dei relativi contratti. Cfr. A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, cit., p. 149.

distribuzione del bene lavoro, essendo ridotta al controllo del rispetto del nuovo vincolo alle assunzioni[231].

Ancora più significativa del passaggio al nuovo sistema è la norma introdotta con il d.l. n. 510 del 1996, conv. in legge n. 608 del 1996, che ha eliminato il meccanismo di autorizzazione preventiva all'assunzione e ha previsto la facoltà del datore di lavoro di stipulare direttamente il contratto, salvo l'obbligo di successiva comunicazione agli uffici preposti: a questi ultimi residua dunque il ruolo di ricevere la comunicazione dell'incontro di volontà già spontaneamente avvenuto tra domanda e offerta di lavoro, cosicché il successivo nulla osta costituisce una mera ratifica di quanto già convenuto tra le parti[232].

Il superamento del monopolio pubblico di collocamento è stato convenuto con l'Accordo per il lavoro del 24 settembre 1996 tra Governo e parti sociali: attraverso di esso si preannunciava l'intervento legislativo sul lavoro interinale e si individuavano i tratti fondamentali della riforma dei servizi per l'impiego, caratterizzata da una "liberalizzazione regolata", dal "decentramento istituzionale" e dalla "previsione di un forte ruolo dello Stato nelle funzioni di regolazione, indirizzo e programmazione".

A tale pattuizione, che si aggiungeva alle sollecitazioni provenienti dall'Unione europea e alla quale si sarebbero aggiunte quelle espresse con la sentenza *Job Centre II* e dall'OIL[233] (vedi *supra*), il legislatore italiano dava attuazione con l'introduzione nell'ordinamento delle agenzie di lavoro interinale e delle imprese di mediazione private, rispettivamente con la legge n. 196 del 1997 e il d.lgs. n. 469 del 1997[234].

---

231 Cfr. F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Esi, Napoli, 2004, p. 370.

232 Cfr. P. OLIVELLI, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 30. Sul nulla osta preventivo vigente nel precedente sistema di collocamento, cfr. M. NAPOLI, *L'organizzazione del mercato del lavoro nella legge 28 febbraio 1987, n. 56,* in *Studi in onore di M. Offeddu*, Cedam, Padova, 1988, p. 442 ss.

233 In realtà molteplici sono stati i fattori che, pur con diverso peso, hanno inciso sul superamento del divieto di mediazione privata: il mutamento della strategia sindacale nella partecipazione agli organi collegiali nel senso di un ridimensionamento delle aree di garantismo in vista di una cogestione dell'attività amministrativa; il cambiamento del contesto internazionale (come emerge dall'analisi dei documenti elaborati dalla Conferenza internazionale del lavoro nel giugno 1994 sul "Ruolo delle agenzie private per l'impiego" e della Convenzione O.I.L. 181/97, ratificata dall'Italia ed entrata in vigore il 2 febbraio 2000); la ritenuta inefficienza di un servizio statale che si limita ad un controllo burocratico delle modalità e procedure di registrazione e classificazione dell'offerta di lavoro; il carattere pressante del problema occupazionale, rispetto al quale si è ritenuto di non poter dar risposta attraverso un unico canale di incontro fra domanda e offerta di lavoro; la frequente degenerazione clientelare determinata dal regime di monopolio; la citata giurisprudenza della Corte di Giustizia europea che, una volta qualificato (invero discutibilmente, per lo meno in relazione a ordinamenti come quello italiano) il collocamento come attività di impresa, ha ravvisato gli estremi di un abuso di posizione dominante nel sistema pubblico, ritenuto incapace di soddisfare la domanda esistente sul mercato e dunque di conseguire l'obiettivo di efficienza del servizio.

234 Tali discipline sono accomunate dal fatto di prevedere contratti di carattere commerciale del mercato del lavoro; cfr. E. GRAGNOLI, *Funzioni pubbliche di collocamento e attività di Regioni e Province*, in *Lav. Dir.*, 1999, p. 287.

E' dunque possibile affermare che dal 1997 in Italia giungeva a compimento il passaggio dal monopolio pubblico del collocamento al sistema di coesistenza pubblico-privato[235], pur tra critiche e problematicità[236], di orientamento contrapposto, ora nel senso della censura della perdita di centralità della pubblica amministrazione, ora nel senso dell'apertura troppo cauta verso soggetti privati[237].

Nei confronti della normativa del 1997 è stata presentata nel 2000 proposta di *referendum* abrogativo con riferimento all'art. 10 del d.lgs. n. 469 del 1997, finalizzato ad un'ulteriore liberalizzazione del sistema di collocamento e dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale[238].

Parallelamente alla suddetta tendenza nell'ambito del collocamento e del mercato del lavoro, con gli interventi legislativi della seconda metà degli anni Novanta si assisteva ad un organico decentramento di funzioni dallo Stato alle Regioni, in particolare, per quanto qui interessa, in materia di istruzione, formazione e lavoro[239].

La legge n. 59 del 1997 segnava l'inizio di un sistematico conferimento[240] alle Regioni e agli Enti locali di funzioni e compiti amministrativi statali, denominato federalismo amministrativo[241]. La novità di questa legge delega (meccanismo utilizzato anche in occasione dell'adozione dei decreti presidenziali degli anni Settanta) consisteva in un trasferimento generalizzato, secondo una

---

235 Parla di fine del collocamento come "annunciata da tempo", frutto di un lento processo di erosione del monopolio statale, L. ZOPPOLI, *Attività pubblica di collocamento e mediazione dei privati*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1999, suppl. n. 3, p. 63. Secondo A. TROJSI, *I privati nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro*, in M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Diritto del mercato del lavoro*, Esi, Napoli, 1999, p. 32, il rapporto tra pubblico e privato si configurerebbe in termini di complementarietà piuttosto che come vera e propria concorrenza. E' stato inoltre rilevato che l'incremento di liberalizzazione non genera di per sé effettive condizioni concorrenziali, perché al contrario l'ingresso di soggetti sempre nuovi mantiene basso il volume dell'attività di incontro tra domanda e offerta, con conseguente inadeguatezza dell'efficienza dei servizi; cfr. P. TULLINI, *Ragioni e filosofie della collaborazione tra pubblico e privato nel mercato del lavoro*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2011, n. 3, p. 581.

236 Si è ad esempio auspicato lo sviluppo di un privato "sano, ma non invadente e pervasivo", cfr. L. ZOPPOLI, *Attività pubblica di collocamento e mediazione dei privati*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1999, I, p. 69. Secondo F. CARINCI, *I due volti della riforma: regionalizzazione e privatizzazione*, in AA. VV., *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.,* 1999, n. 22, pp. 8-9 e P. TULLINI, *Il governo regionale del mercato del lavoro e l'intervento dei privati*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1999, n. 22, pp. 79-85, il nuovo sistema integrato pubblico-privato avrebbe comunque garantito che la materia della formazione e quella delle politiche attive del lavoro fossero restate in mano ai pubblici poteri, in particolare locali. Con riferimento poi al rapporto tra legge delega e d.lgs. n. 469 del 1997 è stata posta la questione della legittimità costituzionale di quest'ultimo in quanto adottato, in materia di collocamento, senza che la legge prevedesse la relativa privatizzazione né gli specifici criteri direttivi a riguardo; cfr. E. GRAGNOLI, *Funzioni pubbliche di collocamento e attività di Regioni e Province*, cit., 1999, p. 283. Con sentenza del 16 aprile 2003, n. 125, la Corte costituzionale ha escluso l'illegittimità costituzionale prospettata a riguardo; cfr. G. CIOCCA, *La corte costituzionale, la sussidiarietà e il collocamento,* in *Dir. Merc. Lav.*, 2003, II, p. 665.

237 Cfr. A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati,* cit., p. 152.

238 C. Cost., 7 febbraio 2000, n. 46, in *Foro It.,*2000, I, c. 699.

239 Cfr. C. TAGLIAFERRO (a cura di), *Gli assetti istituzionali e organizzativi delle Province italiane in tema di formazione, lavoro, istruzione e politiche sociali*. *Rilevazione nelle Province delle Regioni a Statuto ordinario e approfondimento di cinque casi*, Franco Angeli, Milano, 2003, p. 19 ss. In dottrina ha parlato di "due volti" della riforma del 1997, ossia quelli della privatizzazione e della regionalizzazione, F. CARINCI, *I due volti della riforma: regionalizzazione e privatizzazione*, in AA. VV., *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.,* 1999, n. 22, p. 3.

240 Secondo la definizione di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 59 del 1997, «conferimento» indica il trasferimento, la delega o l'attribuzione di funzioni e compiti.

241 Cfr. C. TAGLIAFERRO, *op cit.*.

impostazione diversa rispetto a quella propria dell'allora art. 117 Cost. e della normativa precedente, ispirata ai principi di sussidiarietà[242], completezza del conferimento delle competenze, efficienza, economicità, omogeneità nelle funzioni da svolgere, responsabilità, adeguatezza e unicità dell'amministrazione, differenziazione nelle caratteristiche e capacità finanziaria degli Enti riceventi, autonomia organizzativa e regolamentare[243].

La legge n. 59 si contraddistingueva anche per il rovesciamento del principio fino ad allora adottato dell'elencazione delle materie, dei settori e delle funzioni conferite alle Regioni[244]: da un lato vengono trasferiti a quest'ultime e agli Enti locali funzioni amministrative relative alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità[245], dall'altro le materie riservate allo Stato venivano enunciate tassativamente e raggruppate per contenuti analoghi[246]. Tale "rivoluzione copernicana" nel modo di intendere l'ambito di competenza esclusiva statale, improntato al principio di sussidiarietà, preconizza il successivo "salto quantico" che avrà luogo con la riforma del Titolo V della Costituzione, dove le materie di competenza legislativa esclusiva statale vengono individuate espressamente e in via tassativa, sul presupposto di una competenza legislativa regionale di carattere generale.

La legge delega definiva i principi fondamentali e i concetti generali, per la cui concreta attuazione rinviava alle fonti legislative nazionali e regionali. In particolare, per quanto qui rileva, veniva adottato come visto il d.lgs. n. 469/97, con il quale erano conferiti alle Regioni e agli Enti locali funzioni e compiti in tema di politiche per l'impiego: queste venivano considerate in un'ottica di integrazione con la formazione e l'istruzione, sia nella fase di programmazione regionale delle funzioni amministrative, sia nella concreta gestione ed erogazione dei servizi[247].

Veniva così sostituito il sistema fondato sulla separazione tra formazione professionale attribuita alle Regioni[248] e collocamento affidato allo Stato[249] con un modello organizzativo-

---

242 Cfr. U. FRAGOLA, *Il principio di sussidiarietà nel diritto amministrativo italiano*, in *Riv. Amm.*, 1999, p. 1123; A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 126-128.

243 Cfr. C. TAGLIAFERRO, *op. cit.*

244 Accanto al conferimento delle funzioni prima accentrate nello Stato, si è proceduto al riordino delle strutture centrali e periferiche, sulla base di ulteriori decreti legislativi da emanare nel rispetto dell'integrità di ciascuna Regione e dell'«accesso delle comunità locali alle strutture sovraregionali».

245 Cfr. art. 4 legge n. 59 del 1997. Le funzioni conferite alle Regioni devono essere quindi subdelegate a Comuni e Province. Sulla base dell'art. 5 Cost. sono state individuate quindi procedure e strumenti di raccordo tra i vari livelli: con il d.lgs. n. 281/97 è stata potenziata la Conferenza Stato-Regioni, finalizzata al «coordinamento della programmazione statale e regionale ed il raccordo di quest'ultima con l'attività degli Enti e dei soggetti, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse aventi rilevanza nell'ambito territoriale delle Regioni», cfr. art. 2 comma 1 d.lgs. n. 281 del 1997. Sono stati inoltre previsti il parere obbligatorio della Conferenza su tutti gli atti normativi e regolamentari nelle materie di competenza regionale e l'istituzione di una Conferenza Unificata (Conferenza Stato, Città ed autonomie locali) per la trattazione di materie e compiti di interesse comune.

246 Cfr. art. 1 legge n. 59 del 1997.

247 C. TAGLIAFERRO, *op. cit.,* p. 22.

248 Anche sulla base dell'art. 117 Cost. *ante* riforma del 2001. Tale assetto appare però a taluno suscettibile di cambiamento alla luce delle modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Per l'esame del dibattito relativo all'esatta individuazione degli ambiti di competenza legislativa tra Stato e Regioni.

249 Cfr. d.P.R. n. 10 del 1972.

funzionale basato su sistemi integrati regionali che, attraverso i Centri per l'impiego, a loro volta gestiti dalle Province, forniscono ai cittadini servizi diretti ad agevolarne l'occupazione[250]. La combinazione del decentramento e dell'integrazione appariva infatti al legislatore nazionale la via più efficace per la risoluzione di una situazione di carenza occupazionale fisiologica in alcune aree del Paese, attraverso l'avvicinamento alle imprese e ai disoccupati con strumenti di maggiore aderenza ai bisogni e alle caratteristiche del territorio[251] anche se tale strategia, a oltre quindici anni di distanza e di fronte ad una disoccupazione in crescita, appare aver mostrato i propri limiti.

Il d.lgs. n. 469/97, in attuazione di quanto previsto dalla legge n. 59/97, lasciava in capo allo Stato un potere generale di «indirizzo, promozione e coordinamento[252]» con riferimento al collocamento e alle politiche attive del lavoro, in un'ottica di sinergia con la Conferenza Stato-Regioni[253]; per un miglior svolgimento di tale funzione veniva quindi predisposto un sistema integrato per la raccolta e la circolazione dei dati di supporto ai servizi per l'impiego, il "Sistema Informativo Lavoro", coordinato dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e gestito dalle Regioni e dagli Enti locali.

D'altro canto, il decreto delegato conferiva alle Regioni le funzioni e i compiti in materia di collocamento e di incontro tra domanda e offerta di lavoro, mentre le funzioni di assistenza tecnica e di monitoraggio relative alle politiche del lavoro venivano affidate alle Agenzie per il Lavoro, strutture regionali dotate di personalità giuridica e di autonomia patrimoniale[254].

Il d.lgs. n. 469/97 demandava alle leggi regionali l'organizzazione dei servizi regionali per l'impiego e l'individuazione delle modalità di esercizio delle funzioni, definendone principi e criteri direttivi: l'attribuzione alle province delle funzioni e dei compiti conferiti ai fini della realizzazione dell'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative; la costituzione di un organismo istituzionale che rendesse effettiva sul territorio l'integrazione tra tali servizi e politiche; l'affidamento delle funzioni di assistenza tecnica e monitoraggio ad un'apposita struttura regionale dotata di personalità giuridica, con autonomia patrimoniale e contabile, alla quale fossero conferite funzioni e attività ulteriori rispetto a quelle di cui al d.lgs. n. 469 del 1997; la gestione e l'erogazione da parte delle Province dei servizi di collocamento tramite i "centri per l'impiego" distribuiti territorialmente[255]; la possibilità di attribuire alle Province la gestione e l'erogazione dei servizi in materia di politica attiva del lavoro.

---

250 Dai servizi di orientamento a quelli relativi al collocamento.

251 Cfr. M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1999, suppl. n. 3, p. 27 s.

252 Cfr. legge n. 59 del 1997.

253 Art. 8 legge n. 59/97.

254 Cfr. C. TAGLIAFERRO, *op. cit.,* p. 22.

255 Sulla base di bacini provinciali con utenza non inferiore a 100.000 abitanti, fatte salve motivate esigenze socio geografiche. Cfr. art. 4, lett. f), del d.lgs. n. 469 del 1997.

Veniva inoltre sostituita la Commissione regionale per l'impiego con una Commissione regionale permanente tripartita diretta a promuovere la concertazione: salvo diversa disposizione delle leggi regionali[256], al nuovo organo erano trasferite le funzioni delle precedenti Commissioni regionali.

Nelle Province, sotto il controllo delle Regioni, veniva individuato il livello di integrazione delle funzioni di collocamento con le politiche formative e del lavoro, attraverso l'erogazione e la gestione dei servizi mediante i Centri per l'impiego e l'istituzione delle Commissioni provinciali per le politiche del lavoro.

Il d.lgs. n. 469/97 è stato variamente attuato dalle Regioni (cfr. *infra* cap III), alle quali è riconosciuta la possibilità di affidare funzioni e compiti alle Province e agli Enti locali, secondo il principio della sussidiarietà istituzionale[257].

In particolare, per quanto riguarda l'attività di mediazione, essa veniva consentita, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 469 del 1997 ad agenzie private, alle quali due anni dopo, con la legge n. 388 del 2000, veniva riconosciuta altresì la facoltà di svolgere attività di ricerca e selezione del personale nonché di supporto alla ricollocazione professionale.

La delega contenuta nella legge n. 59 del 1997 era successivamente attuata anche con il d.lgs. n. 112/98: tale provvedimento elencava in modo più puntuale funzioni e compiti amministrativi conferiti a Regioni, Province e Comuni, secondo una prospettiva ancora una volta ispirata al principio di sussidiarietà, che configura come residuale l'intervento dello Stato.

Successivamente il decentramento, con riguardo all'incontro fra domanda e offerta di lavoro, in attuazione della legge n. 144 del 1999, è stato realizzato con il d.lgs. n. 181 del 2000, che ha introdotto alcune "disposizioni per agevolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro"[258].

In particolare, l'intervento normativo in questione, novellato dal d.lgs. n. 297 del 2002, ha stabilito i principi fondamentali per l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano in materia di revisione e razionalizzazione delle procedure di collocamento[259] nonché i principi per l'individuazione dei destinatari di misure di promozione

---

256 Cfr. M. VIRGILI, *Dalle commissioni regionali per l'impiego alle commissioni regionali tripartite: evoluzione dell'*iter *legislativo*, in *Dir. Lav. Marche*, 2006, n. 4, p. 409 ss.

257 Cfr. l.r. Basilicata n. 29/98, l.r. n. Molise 27/99, l.r. n. Calabria 5/2001, Campania e Marche; cfr. M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego. Art. 2098. Il Codice Civile. Commentario*, fondato da P. SCHLESINGER, diretto da F. BUSNELLI, Giuffrè, Milano, 2010.

258 Così è intitolato il d.lgs. n. 181/2000, che ha come obiettivo, ai sensi dell'art. 3, quello di prevenire la disoccupazione di lunga durata e di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Per un'analisi del decreto in commento, cfr. I. DI SPILIMBERGO, *La struttura del «nuovo» collocamento alla luce dei più recenti interventi: il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, il decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2001, n. 442, il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, e la legge delega 14 febbraio 2003, n. 30*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 195 ss. Sul tema v. anche M. MAROCCO, L. INCAGLI, *La riforma dei servizi pubblici per l'impiego: l'originalità del modello italiano*, in *Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, n. 1, ISFOL, 2000, p. 69 ss.

259 Nel rispetto di quanto previsto dal d.lgs. n. 669/1997; cfr. art. 1 del d.lgs. n. 181/2000.

all'inserimento nel mercato del lavoro mediante la definizione delle condizioni di disoccupazione secondo gli indirizzi comunitari intesi a promuovere strategie di prevenzione della disoccupazione[260].

Il decreto in questione, all'art. 1bis[261], oltre alla soppressione delle liste di collocamento ordinarie e speciali[262], ha previsto che lo stato di disoccupazione[263] sia comprovato dalla presentazione del soggetto interessato presso il servizio territorialmente competente[264] accompagnata dall'autocertificazione attestante l'eventuale attività lavorativa precedentemente svolta e l'immediata disponibilità a svolgere attività lavorativa.

In tale contesto spetta alle Regioni l'individuazione degli indirizzi operativi per l'accertamento e la verifica dello stato di disoccupazione da parte dei servizi competenti[265]; la definizione degli obiettivi e degli indirizzi operativi delle azioni dei servizi; i criteri per l'adozione da parte di quest'ultimi di procedure uniformi per l'accertamento dello stato di disoccupazione in base ai principi indicati nel decreto[266]; l'eventuale previsione di una quota di riserva delle assunzioni effettuate dai datori di lavoro privati e dagli enti pubblici economici a favore di particolari categorie di lavoratori a rischio di esclusione sociale.

---

[260] Con particolare riferimento a quella giovanile e a quella di lunga durata. Lo stato di disoccupazione viene definito dal medesimo d.lgs. come la condizione di chi, privo di lavoro, sia immediatamente disponibile allo svolgimento e alla ricerca di un'attività lavorativa "secondo modalità definite con i servizi competenti". Lo stesso decreto distingue tra disoccupazione di lunga durata (propria di chi, a seguito della cessazione di un rapporto di lavoro subordinato o autonomo, sia alla ricerca di una nuova occupazione da non più di dodici mesi, o da più di sei mesi se giovani) e inoccupazione di lunga durata (nel caso in cui il soggetto, senza aver precedentemente svolto un'attività lavorativa, sia alla ricerca di un'occupazione da più di dodici mesi o da più di sei mesi se giovani).

[261] Introdotto dal d.lgs. n. 297 del 2002.

[262] Ad eccezione di quelle previste dall'art. 1 del d.P.R. n. 2053 del 1963, dall'art. 6 della legge n. 223 del 1991 e dall'art. 8 della legge n. 68 del 1999.

[263] Del quale costituiscono elementi costitutivi la mancanza di lavoro e l'immediata disponibilità. Cfr. S. ROSATO, *Perdita dello stato di disoccupazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego. Commentario al d.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297 e prospettive di attuazione dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 271 ss.; C. LAGALA, *Centri per l'impiego e controllo dello stato di disoccupazione*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2003, p. 1302; V. FILÌ, *L'avviamento al lavoro fra liberalizzazione e decentramento*, Ipsoa, Milano, 2002, p. 14 ss. e p. 228 ss.; A. AURILIO, *Le nuove regole sullo stato di disoccupazione*, in *Lav. Inf.*, n. 14, p. 5.

[264] Con riferimento all'ambito territoriale in cui si trovi il domicilio dell'interessato. Il servizio competente può essere costituito da un centro per l'impiego di cui all'art. 4, comma 1, lett. *e*), del d.lgs. n. 469 del 1997 o da uno degli altri organismi autorizzati o accreditati a svolgere tali funzioni, conformemente alle norme regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano.

[265] Cfr. art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 181 del 2000, come risultante dalla modifica operata dal d.lgs. n. 297 del 2002. La verifica dell'effettiva permanenza nello stato di disoccupazione è effettuata dai servizi competenti sulla base delle comunicazioni di cui all'art. 4bis o di altre informazioni fornite dagli organi di vigilanza, in relazione al rispetto delle misure concordate con il disoccupato.

[266] Conservazione dello stato di disoccupazione a seguito di svolgimento di attività lavorativa tale da assicurare un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione; perdita dello stato di disoccupazione in caso di mancata presentazione senza giustificato motivo ala convocazione del servizio competente, in caso di rifiuto ingiustificato di una congrua offerta di lavoro a tempo pieno e indeterminato o determinato o di lavoro temporaneo, con durata del contratto a termine o della missione superiore almeno a otto mesi ovvero a quattro se si tratta di giovani "nell'ambito dei bacini, distanza dal domicilio e tempi di trasporto con mezzi pubblici, stabiliti dalle Regioni; sospensione dello stato di disoccupazione in ipotesi di accettazione di un'offerta di lavoro a tempo determinato o di lavoro temporaneo di durata inferiore a otto mesi, ovvero di quattro nel caso di giovani.

La normativa in discorso, con l'inserimento dell'art. 4bis[267], prevede la regola generale dell'assunzione diretta da parte dei datori di lavoro privati per qualsiasi tipologia di rapporto di lavoro, salvo l'obbligo di assunzione mediante concorso eventualmente previsto dagli statuti degli enti pubblici economici, oltre a quelli previsti dalle disposizioni speciali[268].

Nel quadro delineato dalla disciplina in oggetto cambia radicalmente il ruolo dei centri per l'impiego: essi non sono più strutture chiamate a svolgere semplicemente compiti amministrativi, ma perseguono obiettivi e compiti specifici, elaborati secondo la logica tipicamente comunitaria dell'approccio preventivo e di attivazione, discendenti dalle linee guida della SEO[269].

L'obiettivo del d.lgs. n. 181 del 2000 è prevenire la disoccupazione di lunga durata favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, attraverso alcuni specifici servizi: interviste periodiche, colloquio di orientamento, proposta di adesione a iniziative di inserimento professionale, formazione, riqualificazione professionale o altre misure che favoriscano l'integrazione professionale.

Tali servizi devono essere garantiti a tutti gli utenti e i relativi *standard* sono fissati dal legislatore nazionale sulla base dei principi fondamentali, oggetto di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, della "tutela e sicurezza del lavoro" *ex* art. 117 comma 3 Cost. e nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali da garantire sul territorio nazionale[270].

Nell'incontro tra la persona in cerca di impiego e l'ente erogatore di servizi viene richiesta collaborazione alla prima e specifiche azioni di politica attiva al secondo. Il mutamento del rapporto tra cittadini e servizi è individuabile anche nella previsione della perdita dello stato di disoccupazione nei casi in cui l'utente non si presenti senza giustificato motivo alla convocazione del servizio competente nell'ambito delle misure di prevenzione di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 181 del 2000 o rifiuti parimenti senza giustificazione una congrua offerta di lavoro a tempo pieno e indeterminato.

Da tali disposizioni emerge con evidenza come i servizi per l'impiego debbano controllare che il cittadino in cerca di lavoro collabori attivamente nella ricerca dell'occupazione, verificandone

---

267 Inserito con il d.lgs. n. 297 del 2002.

268 Si tratta delle disposizioni relative all'assunzione dei lavoratori non comunitari di cui al d.lgs. n. 286 del 1998, all'assunzione di lavoratori italiani da impiegare o trasferire all'estero di cui al d.l. n. 317 del 1987, convertito con modificazioni, dalla legge n. 398 del 1987 e ai lavoratori di cui alla legge n. 68 del 1999.

269 Cfr. S. PIRRONE, P. SESTITO, *Dal collocamento pubblico ai servizi per l'impiego: dieci anni di evoluzione normativa per una riforma incompiuta*, in *Dir. Rel. Ind.*, pp. 612-613. Per un'analisi dei "nuovi" servizi per l'impiego secondo una visuale comparata e comunitaria, v. M. P. GIANNOTTI, V. PUTRIGNANO, *La riforma dei servizi per l'impiego: una prospettiva comunitaria e comparata*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 114 ss.

270 Sulla riconducibilità delle previsioni dell'art. 3 del d.lgs. n. 181 del 2000 all'interno della potestà legislativa esclusiva statale, v. A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, cit., p. 97.

l'effettiva disponibilità[271]. Va osservato che i concetti utilizzati nel decreto "congrua" e "giustificato motivo"[272] lasciano ampi margini di interpretazione e attuazione a favore delle Regioni attraverso strumenti normativi diversi come le deliberazioni di Giunta e, a partire dal 2005, le leggi regionali, sebbene il rischio di esiti centrifughi e di trattamenti peggiorativi sembrerebbe evitato dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *m*) Cost.

In attuazione della legge n. 59 del 1997[273] è stato poi emanato il d.P.R. n. 442 del 2000 al fine di semplificare il procedimento per il collocamento ordinario dei lavoratori, con la previsione della predisposizione di un elenco anagrafico[274] delle persone in età da lavoro e di quelle che, in cerca di lavoro[275], intendono avvalersi dei servizi competenti.

2. La riforma del Titolo V della Costituzione. Verso i diritti regionali dei lavori?

E' stato osservato che la qualificazione dei servizi per l'impiego come servizi pubblici di natura sociale ha prodotto effetti significativi a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, apportata con legge costituzionale n. 3 del 2001[276]: ad essi si applicherebbe il principio di sussidiarietà orizzontale *ex* art. 118, comma 4, Cost. in base al quale le attività di interesse generale possono essere distribuite tra pubblici poteri da un lato e soggetti privati dall'altro[277], dal momento

---

[271] Cfr. S. ROSATO, *Stato di disoccupazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego. Commentario al d.lgs. 19 dicembre 2002 n. 297 e prospettive di attuazione dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 274.

[272] Su tali nozioni, v. D. GAROFALO, *Lo* status *di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali,* in *Dir. Rel. Ind.*, 2006, p. 645 ss.

[273] Cfr. art. 20, comma 8.

[274] Contenente i dati anagrafici completi del lavoratore, i dati relativi alla residenza, all'eventuale domicilio, alla composizione del nucleo familiare, ai titoli di studio posseduti, all'eventuale appartenenza a categorie protette e allo stato occupazionale.

[275] Perché inoccupate, disoccupate, nonché occupate in cerca di altro lavoro.

[276] Cfr. A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, cit., p. 139.

[277] Cfr., sul tema della sussidiarietà orizzontale, G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c della Costituzione,* in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, Napoli, vol. I., 2005, p. 107 ss.; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *dir. Pubbl.*, 2002, p. 51 ss.; P. DE CARLI, *Ripercussioni legislative del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Amministrare*, 2004, p. 275; P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, Milano, parte III, 2002; P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Cedam, Padova, 2004; P. DURET, *La sussidiarietà "orizzontale": le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Ius*, 2000, p. 95; G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, p. 5; L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da* welfare state *a* welfare society, in *Riv. Dir. Finanz. sc. Fin.*, 2000, p. 99; T.E. FROSINI, *Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2000, p. 15; A. D'ATENA, *La sussidiarietà: tra valori e regole*, in *Dir. Giur. Agr. Amb.*, 2004, p. 69. Secondo G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., p. 19, il principio andrebbe inteso non in senso sostanziale bensì procedurale, dal momento che indicherebbe l'*iter* per confermare o modificare un competenza e, nella sue versione "orizzontale", accorderebbe preferenza ai privati, salvo che non si dimostri che nessun privato è in grado di raggiungere i risultati ottimali o comunque migliori di quelli ottenuti od ottenibili dai pubblici poteri.

che i servizi per l'impiego sarebbero attività di interesse generale preordinate a soddisfare il diritto al lavoro[278].

Il legame tra diritti sociali e principio di sussidiarietà orizzontale costituirebbe in estrema sintesi il principale fondamento costituzionale dell'interazione pubblico-privato nella materia dei servizi per l'impiego[279], sebbene taluno abbia tentato di individuarlo nell'art. 41, comma 1, Cost.[280].

In particolare, la formulazione dell'art. 4, comma 1, Cost.[281], sembrerebbe imporre l'applicazione del principio di sussidiarietà ai servizi per l'impiego[282]: il diritto al lavoro rientrerebbe tra quelli che possono essere soddisfatti attraverso operatori attivi sul mercato, non essendo necessario che la pubblica amministrazione eroghi una prestazione speciale[283], a maggior ragione se si considera che attualmente l'intero sistema del *welfare* si fonda su una commistione tra diritto pubblico e diritto privato[284].

D'altro canto, non sfugge che la disposizione costituzionale, significativamente posizionata all'interno degli immodificabili principi fondamentali, individui nella «Repubblica[285]» il soggetto titolato, oltre che al riconoscimento a tutti i cittadini del diritto al lavoro, anche alla promozione delle condizioni che rendano effettivo tale diritto, senza che venga riconosciuta alcuna libertà di azione in favore di soggetti privati, diversamente da altre materie per le quali tale "riserva" viene espressamente operata[286].

Sembrerebbe preferibile l'interpretazione che riconduce all'interno della nozione di Repubblica il coacervo di pubblici poteri che trae la propria legittimazione dalla sovranità popolare, e non già quella che più estensivamente la fa coincidere con lo spazio misto pubblico-privato: ciò

[278] Secondo G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., p. 29, il riferimento da parte dell'art. 118 comma 4 Cost. alle attività di interesse generale includerebbe anche le attività preordinate a soddisfare i diritti sociali.

[279] Cfr. G. FALASCA, *Pubblico e privato nei servizi per l'impiego nella legislazione nazionale e regionale*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2006, p. 654; H. BONURA, *I servizi per il mercato del lavoro tra pubblico e privato,* Tesi di dottorato, 2004, p. 136 ss.; G. CANAVESI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei sistemi regionali dei servizi per l'impiego,* in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 221; V. FILÌ, *L'avviamento al lavoro fra liberalizzazione e decentramento,* cit., p. 277 ss.; P. ICHINO, A. SARTORI, *I servizi per l'impiego*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2012, p. 53 ss.; P. A. VARESI, *I servizi per l'impiego nella legislazione regionale*, in M. BROLLO (a cura di), op. ult. cit., p. 203 ss.

[280] Cfr. G. FALASCA, *Pubblico e privato nei servizi per l'impiego nella legislazione nazionale e regionale*, cit.

[281] Secondo F. LISO, *I servizi all'impiego*, in D. GAROFALO, M. RICCI (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, 2006, p. 614 ss., se si considera il percorso politico-legislativo per l'attuazione del diritto sancito all'art. 4 Cost., ci si avvede che il motore della trasformazione del mercato del lavoro sarebbe stata la dialettica pubblico/privato.

[282] Cfr. G. FALASCA, *Pubblico e privato nei servizi per l'impiego nella legislazione nazionale e regionale*, cit.

[283] Cfr. B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 135.

[284] Cfr. P. OLIVELLI, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, pp. 4-7.

[285] Sulla nozione di Repubblica, v. F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 69, secondo il quale essa indicherebbe «un contenitore giuridico dei rapporti di solidarietà che intercorrono tra la persona, le formazioni sociali e gli apparati istituzionali pubblici»; A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Treccani, 1989, p. 39 ss.; P. CALAMANDREI, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1970, vol. I, p. 165.

[286] Si vedano l'art. 33 Cost. con riferimento al diritto degli enti e dei privati all'istituzione di scuole ed istituti di educazione e l'art. 38 Cost. con riguardo alla libertà dell'assistenza privata.

parrebbe implicito nel fatto che la Costituzione fa riferimento alla Repubblica come ad un soggetto titolato a produrre norme[287], prerogativa tipica dell'autorità pubblica; come ad un apparato di natura pubblicistica composto da vari organi[288] senza riferimento alcuno alla "componente privata"; come ad un assetto ordinamentale che si articola in organi centrali tra i quali sono distribuiti i poteri pubblici[289]; come ad una forma di Stato non suscettibile di essere oggetto di revisione costituzionale[290]. D'altro canto, è innegabile che l'art. 118 ultimo comma Cost. prevede che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, dai quali è costituita la Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost., «favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»: a ben vedere, tale ampliamento della nozione di Repubblica, confermerebbe *a contrario* che nel nostro ordinamento, fino alla riforma costituzionale del 2001 alla quale risale il testo novellato e inclusivo dell'art. 118 u.c. Cost., essa era concepita in senso strettamente pubblicistico.

L'opzione "pubblicistica" in materia di tutela del lavoro (anche con riferimento all'attività di ricerca dell'occupazione) viene confermata all'art. 35 Cost., dove parimenti non vi è traccia di riferimenti a soggetti privati, ed anzi vi è un espresso incarico nei confronti della «Repubblica» a tutelare il lavoro, a curare la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori, a promuovere e favorire gli accordi e le organizzazioni internazionali rivolti ad affermare e regolare i diritti del lavoro.

A questo punto si riproporrebbe un dibattito storicamente già chiuso ma forse liquidato con eccessiva rapidità, sotto l'imperio delle indicazioni comunitarie, che a ben vedere costituisce una sorta di *armageddon* tra Stato e mercato[291]: se il collocamento debba essere *costituzionalmente* affidato in via esclusiva o quanto meno preminente al pubblico potere e se dunque la prevalenza dell'opzione liberalizzatrice di matrice europea debba prevalere sulle disposizioni costituzionali in virtù dell'art. 117 comma 1 Cost. o se altrimenti il diritto al lavoro come diritto sociale a necessaria erogazione (*rectius*, promozione) pubblica costituisca uno di quei principi fondamentali che per costante giurisprudenza costituzionale non può essere superato neanche dalle fonti europee[292].

---

[287] Cfr. art. 6 Cost. a mente del quale «La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche».

[288] Cfr. art. 114 comma 1 Cost. che recita: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato».

[289] Cfr. la Parte Seconda della Costituzione, intitolata «Ordinamento della Repubblica».

[290] Cfr. art. 139 Cost.

[291] Il collocamento è «un terreno di lotta, tra gli amici del mercato e quelli che per opposizione possiamo chiamare i nemici del mercato». Così G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, p. 26.

[292] Si parla, a tal proposito, della c.d. teoria dei controlimiti (v. C. Cost., sent. n. 183/73, *Frontini*; sent. 24 ottobre 2007, n. 348). A seguito dell'entrata un vigore del Trattato di Lisbona, con il pieno riconoscimento della Carta dei diritti fondamentali dell'UE come atto giuridicamente vincolante, la previsione di adesione alla CEDU e dei valori fondanti l'Unione inseriti all'art. 2 del Trattato UE, è stato affermato che tale teoria potrebbe non aver più valido fondamento.

La criticità che si pone a questo punto, in realtà superata più in via di fatto che in diritto, riguarda il carattere ontologicamente pubblico (o meno) della promozione dell'occupazione e dell'assistenza e tutela del lavoratore nel mercato del lavoro.

Il fatto che al momento della redazione del testo costituzionale fosse implicito che fosse lo Stato, anche attraverso i suoi enti periferici, a doversi occupare della materia del collocamento, depone ancora una volta per un carattere irriducibilmente pubblicistico della materia, la cui sottrazione all'ambito privato si giustifica storicamente[293] con la necessità di tutelare chi cerca lavoro in quanto soggetto economicamente e socialmente debole, il che non parrebbe conciliabile con un mercato libero, dove al contrario la regola è quella della concorrenza, giocata evidentemente sul minor costo a parità di servizio.

A ben vedere la questione irrisolta dei servizi per l'impiego rimane quella del rapporto tra l'art. 4 e l'art. 41 Cost. e riassumibile nella domanda: può l'attività di collocamento essere svolta nell'ambito dell'iniziativa economica privata o è la stessa funzione di distribuzione delle opportunità di lavoro tra soggetti in cerca di occupazione di per sé in contrasto con logiche e meccanismi ispirati alla concorrenza e al mercato[294]?

La questione potrebbe evidentemente venir risolta in vario modo a seconda della declinazione del significato del collocamento all'interno dell'ordinamento e sconta, per così dire, una sorta di peccato originale nel fatto che alla base di ogni nostro discorso giuridico vi è una Costituzione che mantiene un sistema di produzione capitalistico e di mercato senza mai però chiudere definitivamente lo spazio a forme di organizzazione economica e sociale più o meno ispirate a logiche e principi statalistici.

Rimanendo però su un piano strettamente positivo, non si può non registrare che a fronte della collocazione del diritto al lavoro riconosciuto e promosso dalla Repubblica all'interno dell'ambito *indisponibile* dei principi fondamentali, l'iniziativa economica privata è stata invece inserita nell'ambito *disponibile,* da parte delle maggioranze parlamentari necessarie alla revisione costituzionale, dei rapporti economici. Non sfugge poi che è il lavoro (e dunque, logicamente, anche la possibilità di trovarlo) che fonda la Repubblica (forma a sua volta indisponibile *ex* art. 139 Cost.),

---

[293] Cfr. G. GUIDUCCI, *L'intervento dello Stato nel rapporto di lavoro*, in A. DI STASI (a cura di), *Sul diritto e sul lavoro*, affinità elettive, 2013, p. 67 ss.

[294] Anche la Corte costituzionale ha affrontato tale questione con la sentenza del 28 novembre 1986, n. 248, in *Foro it.*, 1987, I, c. 336, dove ha affermato che il collocamento "è funzione pubblica esercitata dallo Stato a mezzo dei suoi appositi organi" e che la scelta dell'allora monopolio pubblico del collocamento "ha un razionale fondamento nella necessità di evitare l'esercizio della mediazione privata ed il danno che ne subirebbero i lavoratori inevitabilmente assoggettati ad un indebito sfruttamento". E' sintomatica del pacifico riconoscimento del monopolio pubblico del collocamento quale dato non in discussione nello studio e nelle elaborazioni relative al mercato del lavoro il pensiero di M. NAPOLI, *L'organizzazione del mercato del lavoro. Il disegno della legge n. 56/87*, Giappichelli, Torino, 1989, pp. 25 e 27, il quale, pur auspicando un sistema di servizi con "l'obiettivo specifico di favorire la collocazione dei lavoratori in modo da soddisfare sia l'aspettativa dei disoccupati, sia i bisogni dell'impresa", non ha significativamente formulato una proposta di gestione mista pubblica-privata, auspicando piuttosto e diversamente la valorizzazione del ruolo delle Regioni nella progettazione delle politiche del lavoro e dei servizi.

ciò che evidentemente riconosce a tale binomio un carattere immodificabile e fondativo dell'intero ordinamento[295].

Parimenti evidente è che anche l'altro principio fondamentale dell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost. incarica direttamente la Repubblica del compito di rimuovere gli ostacoli che, a partire dall'assenza di lavoro, "limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Il dato positivo dell'art. 4 Cost., poi, indica il doppio ruolo della Repubblica nei confronti del diritto al lavoro: il riconoscimento di esso a tutti i cittadini[296] e la promozione delle condizioni che rendano effettivo tale diritto. Il lessico utilizzato dal Costituente, che evidentemente non si è mai permesso di utilizzare "una parola per un'altra", dice significativamente che è il potere pubblico che promuove le condizioni di effettività del diritto: è evidente che è ben diverso affermare che si promuovono delle condizioni dal dire che si promuove chi a sua volta pone le condizioni di effettività del diritto, come sarebbe nel caso di operatori privati. Parimenti significativo è che si dica che la Repubblica non garantisce, ma promuove: si garantisce che qualcuno faccia qualcosa, mentre si promuove in prima persona.

In tale contesto, le disposizioni contenute nell'art. 38 Cost. fungono da "cartina di tornasole" della scelta del Costituente in materia di collocamento: se si considera che l'avviamento professionale degli inabili e dei minorati è espressamente posta in capo allo Stato attraverso organi ed istituti da esso predisposti o integrati e che alla fine di tale articolo si prevede la libertà della *sola* assistenza privata, è evidente che la materia dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro è posta in un ambito *esclusivamente* pubblicistico.

---

[295] Per una ricostruzione del ruolo del lavoro nell'ambito dell'ordinamento costituzionale repubblicano, cfr. G. LOY, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2009, n. 2, p. 197 ss.; C. PINELLI, *Lavoro e progresso nella Costituzione*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2009, n. 3, p. 401 ss.

[296] Il riferimento ai cittadini e non genericamente agli individui o alle persone che sarebbero utenti di un mercato del lavoro connota ulteriormente tale diritto come diritto di cittadinanza, in quanto tale intimamente connesso con il rapporto tra Stato (o altri enti pubblici) e uomini e donne che di tale Stato sono parte e rispetto al quale possono esigere la prestazione consistente nel collocamento e/o nell'ausilio all'inserimento occupazionale.

Sta di fatto che attualmente soggetti pubblici e privati[297] concorrono in maniera complementare a costruire la rete dei servizi sociali[298], all'interno della quale il ruolo dei poteri pubblici è quello di regolare e controllare l'erogazione delle prestazioni piuttosto che produrle direttamente[299].

Nell'ordinamento policentrico e multi-livello qual è quello che discende dalla riforma del Titolo V della Costituzione[300], i diritti devono essere dotati di effettività tanto a livello statuale quanto a livello sub-statuale[301]: tale carattere produce conseguenze tanto sul piano del contenuto del diritto quanto su quello delle modalità legislative e amministrative di concreta attuazione.

Nel seppur articolato e imbrigliato sistema di competenze ora esclusive ora concorrenti che esce dalla riforma del 2001, un dato sembra essere acquisito tanto in dottrina quanto nella giurisprudenza costituzionale, ovvero che la locuzione "tutela e sicurezza del lavoro" comprenda

---

297 Va opportunamente precisato che con il termine "pubblico" si intendono lo Stato, le strutture pubbliche preposte alla gestione e alla erogazione delle funzioni e dei servizi per l'impiego, le Regioni e infine le Province, salvo quanto si dirà in seguito al Cap. III. D'altro canto, con il termine "privato" si fa riferimento sia alle società *profit oriented* che operano nel mercato del lavoro con finalità di lucro come le agenzie di somministrazione, sia alla galassia eterogenea dei soggetti del c.d. privato sociale, sia al c.d. privato *non profit*, sia infine ai vari soggetti privati coinvolti dalla legislazione statale e da quelle regionali nell'erogazione dei servizi per l'impiego. Cfr. A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, cit., pp. 145-146. Nell'ottica della gestione del mercato del lavoro, le agenzie private di collocamento e quelle fornitrici di lavoro (ora agenzie di somministrazione) sono i nuovi soggetti di tale mercato, la cui efficienza costituisce un interesse tutelato dall'ordinamento (v. M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1999, suppl. n. 3, p. 20), sul presupposto che la stessa si tradurrebbe in un fattore di sviluppo dell'occupazione.

298 Cfr. G. PASTORI, *Pubblico e privato nei servizi sociali*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione* , Giuffrè, Milano, 2003, p. 43; M. A. CABIDDU, *I servizi sociali nel dedalo delle riforme: il filo dei principi costituzionali*, in *Ius*, 2001, p. 289.

299 Cfr. V. BORGHI, R. VANBERKEL, Governance *delle politiche di individualizzazione a attivazione: un confronto tra Italia e Olanda*, in *Riv. Pol. Soc.*, 2005, p. 79, secondo i quali lo Stato starebbe sempre più "al timone" e sempre meno "ai remi" della nave.

300 Si segnalano, con riferimento alla riforma costituzionale del 2001 e alle ricadute sul diritto del lavoro, numerosi scritti, tra i quali: F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2003, p. 17 ss.; B. CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella* governance *multilivello)*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2004, p. 801 ss.; G. CIOCCA, *Devoluzione e diritto del lavoro,* Giuffrè, Milano, 2008; A. DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Giuffrè, Milano, 2004; A. GARILLI, *Diritto del lavoro e nuovo assetto dello Stato*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2004, I, p. 343; A. LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo sistema costituzionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2002, n. 1, p. 267 ss.; M. MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, p. 645; M. PALLINI, *La modifica del titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2002, I, p. 21 ss.; M. PALLINI, Sub *art. 117 Cost.*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Le fonti del diritto italiano. Il diritto del lavoro*, vol. I, *Costituzione, codice civile e leggi speciali*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 418 ss.; M. PERSIANI, Devolution *e diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, p. 19 ss.; R. PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e regioni*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, p. 77 ss.; R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale: esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Cedam, Padova, 2005; P. A. VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2002, suppl. al n. 1, p. 121; A. VISCOMI, *Riflessioni preliminari sull'art. 117 Cost. e sulla disciplina dei rapporti individuali e delle relazioni collettive di lavoro*, in M. RUSCIANO (a cura di), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene, Napoli, 2004, p. 25; L. ZOPPOLI, *Neoregionalismo e sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in M. RUSCIANO (a cura di), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene, Napoli, 2004, p. 9; oltre ai contributi di M. LUCIANI, G. ROSSI-A. BENEDETTI, A. CORPACI, G. PENNELLA, G. DELLA CANANEA, G. D'AURIA, G. ARRIGO, P. A. VARESI, R. SALOMONE, L. ZOPPOLI, A. VISCOMI, G. DONDI-G. ZAMPINI, pubblicati nel fascicolo monografico della rivista *Lav. Pubb. Amm.*, 2002, suppl. al n. 1, e di G. BALANDI, T. BLANKE, B. CARUSO, R. DEL PUNTA, M. G. GAROFALO, L. MARIUCCI, A. PERULLI, M. ROCCELLA, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, pubblicati nel fascicolo monografico della rivista *Lav. Dir.*, 2001, n. 3.

301 Sul rapporto tra regionalismo e diritti sociali, v. S. GAMBINO, *Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria*, in *Quad. Cost.*, 2003, p. 67 ss.

come primo nucleo imprescindibile il mercato del lavoro, sicché questa materia rientrerebbe nell'ambito della c.d. competenza legislativa concorrente, nella quale le Regioni esercitano la propria potestà normativa nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale[302], nonostante sia controverso se la materia della tutela e sicurezza del lavoro includa quella del mercato del lavoro[303] o se vi rientrerebbe solamente la parte più strettamente amministrativa del diritto del lavoro[304].

Con riferimento al significato concreto da attribuire al concetto di mercato del lavoro, esso include un ampio ambito di difficile delimitazione dal momento che le materie elencate all'art. 117, commi 2 e 3, Cost., risultano particolarmente intrecciate tra loro[305].

D'altro canto, non poche problematicità pone la nozione stessa di servizi per l'impiego, a maggior ragione per il fatto che non viene definita da alcuna disposizione legale: in ogni caso, essa parrebbe includere l'attività di intermediazione, le politiche attive del lavoro e il sistema del collocamento obbligatorio[306]; rimarrebbero invece esclusi gli ammortizzatori sociali riconducibili all'ambito della previdenza sociale, di competenza legislativa esclusiva dello Stato[307].

Da ciò discende che l'organizzazione del mercato del lavoro e il sistema dei servizi per l'impiego sono entrambi articolati sul livello statale (con la determinazione dei principi e delle regole generali) e quello regionale (con la normazione di specificazione e di dettaglio, nel rispetto dei principi statali).

Il sistema, apparentemente chiaro e semplice in una sommaria ricostruzione teorica, ha in realtà prodotto numerose criticità e un notevole contenzioso tra Stato e Regioni per quanto riguarda le autorizzazioni e gli albi regionali delle agenzie per il lavoro[308], lo *status* di disoccupazione e le

---

302 Cfr. C. Cost., 28 gennaio 2005, n. 50; C. Cost., 8 giugno 2005, n. 219; C. Cost., 14 ottobre 2005, n. 384; C. Cost. 13 luglio 2007, n. 268. In dottrina v. A. ALAIMO, *I servizi all'impiego e l'art. 4 Cost.: dopo le recenti riforme del mercato del lavoro*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2004; E. ALES, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del "livello essenziale di prestazione"*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2003, p. 9; M. DELL'OLIO, *Mercato del lavoro, decentramento, devoluzione*, in *Arg. Dir. Lav.,* 2002, p. 175; A. GARILLI, *La riforma del mercato del lavoro al vaglio della Corte costituzionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2005, II, p. 440; C. LA MACCHIA (a cura di), *Riforma del mercato del lavoro e federalismo*, Messina, 2005; A. LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2002, I, p. 231; F. MATTASOGLIO, *Il mercato del lavoro*, in A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 241; S. SCAGLIARINI, *Competenza dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2006, p. 183; A. TROJSI, *La potestà regionale in materia di lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2007, I, p. 651.

303 Cfr. M. MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, in *Arg. Dir. lav.*, 2002, p. 645.

304 Cfr. F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. lav.*, 2003, pp. 75-76; M. PALLINI, *La modifica del titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2002, I, p. 21; M. NAPOLI, *Disegno di legge delega e modifiche al Titolo V della Costituzione*, in *Dir. rel. Ind.*, 2002, pp. 364-365.

305 Cfr. B. CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella* governance *multilivello)*, in *Arg. Dir. lav.*, 2004, p. 802.

306 Cfr. A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, cit., p. 206.

307 Cfr. M. PERSIANI, Devolution *e diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. lav.*, 2002, p. 19 ss.; M. MAGNANI, *l lavoro nel titolo V della Costituzione*, in *Arg. Dir. lav.*, 2002, p. 656; G. DONDI, G. ZAMPINI, *Previdenza pubblica e complementare nella riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2002, suppl. al n. 1, p. 184.

308 Cfr. C. Cost., 28 gennaio 2005, n. 50, cit.; C. Cost., 7 dicembre 2006, n. 406, in *Riv. it. Dir. lav.*, 2007, II, p. 556, con nota di B. CARUSO, A. ALAIMO, *Il conflitto tra Stato e Regioni in tema di lavoro e la mediazione della Corte*

vicende delle leggi regionali sull'apprendistato, materie significativamente sospesa tra l'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale e la formazione professionale, di competenza esclusiva regionale.

A ben vedere, il nodo genetico principale dell'attuale ripartizione tra Stato e Regioni consiste nell'essere fondata sul criterio oggettivo della materia: conscia di tale limite ontologico della riforma del Titolo V del 2001, la Corte costituzionale ha tentato di correggerne le distorsione con l'ausilio di principi, in quanto tali elastici, quali quelli della leale collaborazione, della sussidiarietà e delle competenze trasversali, utilizzati invero più a vantaggio delle competenze statali piuttosto che di quelle regionali[309].

In particolare, nella materia di competenza concorrente delle politiche del lavoro, il principio di cedevolezza della norma regionale rispetto a quella statale, nella lettura costante che ne viene data dalla giurisprudenza[310], tende a consolidare questa sorta di "signoria" della competenza dello Stato rispetto alle Regioni: nel caso di conflitto tra principi posti dal primo e normative di dettaglio emanate dalle seconde, si avrebbe la provvisoria prevalenza della legislazione dello Stato nelle more dell'adeguamento della legislazione regionale alle norme di principio statali.

Con riferimento alla distribuzione delle funzioni amministrative[311], dall'analisi dell'art. 118 Cost. si desume che tale allocazione, pur privilegiando il livello comunale, investe livelli mano a mano più alti di governo (Stato, Regione, Provincia, Città metropolitana) allorquando ciò sia reso necessario dall'esercizio unitario delle funzioni in base ai principi di differenziazione e adeguatezza e che la ripartizione delle funzioni amministrative segue quella delle competenze legislative, così che allo Stato competono tali funzioni nelle materie di competenza esclusiva statale e alle Regioni quelle di competenza concorrente ed esclusiva regionale.

Come riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale[312] tale quadro, rispetto al quale appare distonico quanto previsto dal legislatore ordinario[313], non preclude la possibilità per le Regioni di distribuire diversamente, nel proprio ambito, le funzioni amministrative; di fatto, esse hanno mantenuto queste ultime in capo alle Province insieme ai poteri di gestione dei servizi per l'impiego[314], nonostante recentemente questo segmento del sistema sia stato oggetto di un intervento

---

costituzionale: la recente giurisprudenza tra continuità e innovazione, 2007.

[309] Cfr. M. MICHETTI, *La Corte alle prese con la leale collaborazione...*, nota a C. Cost., 1° febbraio 2006, n. 31, in *Giur. Cost.*, p. 256; G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 5-6.

[310] Cfr. C.d.S. Ad. Plen., n. 2 del 2008. Più recentemente, cfr. C. Cass., sez. lav., 3 giugno 2011, n. 12131, sulla quale v. A. GALIMBERTI, *Anche in fatto di assunzioni la legge statale vince su quella regionale*, in *Il Sole 24 ore*, 4 giugno 2011.

[311] Cfr. P. URBANI, *L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.: una prima lettura*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 85.

[312] Cfr. C. Cost. n. 50 del 2005.

[313] Cfr. d.lgs. n. 469 del 1997; legge n. 30 del 2003; d.lgs. n. 276 del 2003.

[314] Cfr. A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, cit., p. 211.

legislativo statale che ha posto non pochi problemi interpretativi e di attuazione concreta, finché non è stato sottoposto alla declaratoria di incostituzionalità (vedi, *infra*, Cap. III).

Nel quadro delineato non sfuggono le ulteriori criticità di un sistema in cui la legislazione, pur partendo dall'ambito tradizionale del riconoscimento *assoluto* di diritti soggettivi, si affievolisce progressivamente in politiche caratterizzate da discrezionalità. E' compito dell'interprete interrogarsi su quali siano quindi le prospettive del diritto del lavoro: se i diritti di chi lavora e di chi cerca lavoro sono condizionati alla realizzazione di determinate politiche per l'occupazione da parte del decisore pubblico (ai vari livelli), a loro volta attuabili in presenza di determinate risorse finanziarie, il diritto del lavoro parrebbe connotarsi sempre più come un ordinamento "amministrativizzato", in cui ciò che spetterebbe per legge è subordinato ad un "nulla osta" politico e finanziario, tale da svuotare di significato lo stesso principio di legalità come previsione normativa dei diritti soggettivi e da rendere questi ultimi sempre più simili ad ottocentesche *gentili concessioni*[315] oltretutto in un quadro fortemente differenziato tra Regione e Regione, in cui il ruolo di riequilibrio dello Stato pare messo in forte discussione.

2.1. *Segue*: I recenti interventi della Corte costituzionale in materia di politiche del lavoro.

La notevole "magmaticità" insita nella ripartizione delle competenze legislative in materia delle politiche del lavoro è evidente nella fiorente produzione giurisprudenziale della Corte costituzionale, frequentemente chiamata a dipanare questioni scaturenti dalla non facile individuazione dei distinti ambiti di intervento del legislatore statale da un lato e di quello regionale dall'altro.

Sennonché il ragionamento seguito dal Giudice delle leggi, invero non sempre caratterizzato da omogeneità, ha proposto un'interpretazione delle disposizioni costituzionali di carattere "centralistico", legata più ad impostazioni culturali e a considerazioni politiche, che ad una attenta esegesi del dato positivo[316].

---

[315] A ben vedere, la ricostruzione secondo la quale la responsabilità principale nel far fronte alla disoccupazione sarebbe dell'individuo (cfr. B. VALKENBURG, *Verso l'individualizzazione delle politiche di attivazione? Un'introduzione*, in *Riv. Pol. Soc.*, 2005, p. 7 ; N. GILBERT, *Transformation of the welfare state*. *The silent surrender of Public Responsibility*, Oxford University Press, 2002) rischia di confondere la causa con l'effetto: logicamente e cronologicamente la carenza di risorse finanziarie da parte dello Stato e degli altri enti pubblici dà la stura ad un *humus* culturale secondo il quale non è più la sfera pubblica ma quella privata a doversi assumere le responsabilità dei fallimenti del mercato, come nel caso della disoccupazione. Evidentemente ciò significa individuare nel mercato uno strumento di risoluzione dei problemi che esso stesso ha determinato.

[316] Ad es. C. Cost. n. 50 del 2005, C. Cost. n. 384 del 2005, C. Cost. n. 21 del 2007, C. Cost. n. 29 del 2007 e C. Cost. n. 151 del 2010, hanno stabilito che la disciplina di ogni rapporto di lavoro non rientra nella «tutela e sicurezza del lavoro», ma nella materia dell'«ordinamento civile», che ai sensi dell'art. 117 Cost. è di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

E' sintomatica dell'addensamento di materie diverse – e di diversa competenza legislativa – relative alle politiche del lavoro, la sentenza della Corte costituzionale n. 150 del 2011[317] avente ad oggetto lo scrutinio di legittimità di una serie di disposizioni regionali in materia di apertura domenicale degli esercizi commerciali[318], in particolare, per quanto qui interessa, con riferimento alle ricadute sul piano della disciplina dell'orario del rapporto di lavoro subordinato.

Veniva prospettata l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che prevedeva che i Comuni[319] nel deliberare relativamente alle deroghe, limitatamente alla grande distribuzione, si impegnassero ad inserire nei propri atti la garanzia del riposo a rotazione ai lavoratori per almeno la metà delle giornate di apertura domenicale o festiva e della sostituzione dei lavoratori a riposo con assunzioni temporanee nelle giornate domenicali e festive.

Secondo la prospettazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Regione avrebbe così violato[320] la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile dal momento che la norma avrebbe inciso sulle modalità di svolgimento e sulla disciplina del rapporto di lavoro subordinato.

La Corte, accogliendo la questione di incostituzionalità, ha affermato che il legislatore regionale con la disposizione citata ha inciso sulle modalità di svolgimento del rapporto di lavoro subordinato e, in particolare, sugli aspetti che regolano la disciplina del riposo domenicale e festivo, rientranti invece nella materia dell'«ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La disciplina dell'orario di lavoro, dei giorni di riposo e della turnazione nelle giornate di lavoro festivo e domenicale, prosegue la Corte, è rimessa alla contrattazione, salvi i limiti stabiliti dal d.lgs. n. 66 del 2003, che all'art. 1 chiarisce che tali disposizioni sono dirette a disciplinare uniformemente su tutto il territorio nazionale, nel rispetto del ruolo della contrattazione collettiva, i profili del rapporto di lavoro connessi alla organizzazione dell'orario di lavoro.

Dal momento che il successivo art. 9 comma 1 stabilisce che il lavoratore ha diritto ogni sette giorni a un periodo di riposo di almeno ventiquattro ore consecutive[321] e il comma 3 individua le eccezioni alla regola generale stabilendo i casi nei quali «il riposo di ventiquattro ore consecutive

---

317 Per un commento alla sentenza, v. S. SCAGLIARINI, *La Corte e le politiche regionali per il commercio e il lavoro: un'incoerente applicazione di criteri corretti*, in *Giur. it.*, 2011, n. 11, p. 2251.

318 La regolamentazione regionale era oggetto del ricorso per la declaratoria di illegittimità costituzionale anche sotto altri profili riguardanti il rispetto dell'attribuzione in via esclusiva allo Stato delle competenze legislative relative alla «tutela della concorrenza», tutti dichiarati infondati dalla Corte tranne uno.

319 Sentite le associazioni provinciali delle imprese del commercio, dei consumatori e dei lavoratori dipendenti, aderenti alle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale.

320 Oltre alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., trattandosi di una misura legislativa che pone vincoli in ordine alla possibilità ed alle modalità di deroga alla chiusura obbligatoria non previsti da alcuna norma statale, vincoli per di più posti a carico unicamente della grande distribuzione.

321 Di regola in coincidenza con la domenica, da cumulare con le ore di riposo giornaliero di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 66 del 2003.

può essere fissato in un giorno diverso dalla domenica e può essere attuato mediante turni per il personale interessato a modelli tecnico-organizzativi di turnazione particolare, ovvero addetto alle attività aventi determinate caratteristiche», tra le quali è indicata espressamente l'attività relativa all'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali, se ne è dedotto che la norma regionale ha invaso il campo dell'ordinamento civile, disciplinando il rapporto di lavoro subordinato, la cui regolamentazione è invece riservata alla legislazione statale, ai contratti collettivi stipulati a livello nazionale e ai contratti collettivi territoriali o aziendali, prevedendo oltretutto una diversa disciplina del riposo e della rotazione dei lavoratori dipendenti della grande distribuzione nelle giornate festive e domenicali di apertura[322].

Parimenti significativa degli interventi più recenti della Corte è la sentenza n. 287 del 2012, avente ad oggetto lo scrutinio di legittimità dell'art. 11 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. in legge 14 settembre 2011, n. 148[323] in materia di tirocinio formativo: la norma in discorso sarebbe stata in contrasto con l'art. 117 quarto comma Cost., dal momento che, disciplinando i tirocini formativi e di orientamento non curriculari, dettava una normativa di competenza regionale residuale, vale a dire la «istruzione e formazione professionale», e d'altro canto le disposizioni impugnate non avrebbero potuto essere ricondotte all'interno della materia di competenza esclusiva statale della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.[324] poiché esse prevedevano limitazioni che avrebbero impedito alle Regioni di garantire le prestazioni in termini più estesi e che sarebbero apparse anche irragionevoli rispetto alla necessaria uniformità sul territorio nazionale.

Veniva quindi prospettata la lesione dell'art. 117, quarto comma, Cost.[325] e del principio di leale collaborazione, dal momento che l'intervento statale, anche qualora fosse stato ritenuto relativo ai livelli essenziali, non avrebbe mai potuto consistere in una determinazione uniforme e

---

322 Con l'accoglimento della questione di costituzionalità dell'art. 34, comma 3, della legge regionale n. 17 del 2010, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la Corte ha ritenuto assorbita l'ulteriore questione di legittimità della medesima norma sollevata in relazione al diverso parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

323 La norma impugnata prevedeva: «1. I tirocini formativi e di orientamento possono essere promossi unicamente da soggetti in possesso degli specifici requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali in funzione di idonee garanzie all'espletamento delle iniziative medesime. Fatta eccezione per i disabili, gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti e i condannati ammessi a misure alternative di detenzione, i tirocini formativi e di orientamento non curriculari non possono avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese, e possono essere promossi unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio. 2. In assenza di specifiche regolamentazioni regionali trovano applicazione, per quanto compatibili con le disposizioni di cui al comma che precede, l'articolo 18 della legge 24 giugno 1997 n. 196 e il relativo regolamento di attuazione». La questione di legittimità costituzionale è stata promossa con autonomi ricorsi dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria e Sardegna. Per un commento della sentenza citata, v. G. FAVA, *Tirocini, la Corte costituzionale ordina il dietrofront. Le regole della manovra 2011 prevaricano le competenze delle Regioni*, in *www.amicimarcobiagi.com,* 28 dicembre 2012.

324 Tale materia è richiamata nella rubrica dell'art. 11 in discorso.

325 Tale comma, come il comma 3 dello stesso articolo, sarebbero applicabili anche alla Regione Sardegna, ricorrente, in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

rigida uguale per tutto il territorio nazionale, dovendo semmai sostanziarsi nell'istituzione di una procedura di collaborazione per le singole determinazioni in sede locale: laddove si verificasse un "intreccio" tra competenze statali e regionali determinato dalla sovrapposizione di interessi convergenti, l'ente c.d. "minore" dovrebbe essere consultato in base al livello di incisione della sua competenza e del rilievo dell'interesse di cui è portatore[326], mentre sotto altro profilo i parametri invocati sarebbero stati violati poiché le disposizioni statali, non prevedendo neppure fasi di specificazione ed attuazione, avrebbero precluso un successivo coinvolgimento delle Regioni.

Più in particolare[327], la norma censurata[328] avrebbe inciso nell'ambito di disciplina riservato alla competenza residuale regionale in materia di formazione professionale, nella parte in cui la disciplina si riferiva anche ai tirocini privi di collegamento con i rapporti di lavoro o non preordinati ad eventuali assunzioni[329].

Veniva quindi prospettata la violazione dell'art. 118 Cost., dal momento che la normativa impugnata, non rientrando nella materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e non indicando *standard* minimi, avrebbe regolamentato in maniera dettagliata l'esercizio della concreta potestà amministrativa, così da impedire alle Regioni di determinare *standard* qualitativi superiori.

Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale è stato individuato nella previsione dell' applicazione del regolamento di attuazione dell'art. 18 della legge n. 196 del 1997, che violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., che invece vieta l'adozione di regolamenti statali nelle materie di competenza regionale[330]; d'altro canto il fatto che tale atto fosse applicabile solo in mancanza di specifiche regolamentazioni regionali non avrebbe sanato il vizio lamentato, proprio perché si sarebbe consentito ai regolamenti di estendersi oltre il dovuto[331].

---

326 Cfr. C. Cost. n. 88 del 2003, n. 134 del 2006 e n. 387 del 2007.

327 Si tratta della tesi prospettata dalla Regione Toscana.

328 Va segnalato che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è intervenuto con la circolare 12 settembre 2011, n. 24, per delimitare l'ambito di applicazione della norma in esame e, nonostante ciò, essa, secondo la prospettazione della Regione Toscana, apparirebbe comunque lesiva delle prerogative costituzionalmente garantite in tema di formazione professionale, poiché i tirocini formativi rientrano nella formazione esterna all'azienda, di competenza regionale.

329 Cfr. C. Cost. n. 50 del 2005, n. 176 e n. 269 del 2010.

330 C. Cost. n. 325 del 2010.

331 Dal canto suo, la difesa della Presidenza del Consiglio dei ministri ha sostenuto l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sulla base della considerazione che la norma contestata attuerebbe gli impegni contenuti nell'intesa tra Stato, Regioni e parti sociali del 27 ottobre 2010, per definire una disciplina uniforme dei tirocini formativi e di orientamento non curriculari al fine di contenere gli abusi nell'utilizzo di tale strumento e consentire la formazione e l'orientamento dei giovani. La norma conseguentemente sarebbe rientrata nella materia di competenza esclusiva statale relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, occupandosi solo dei livelli essenziali di tutela nella promozione e nella realizzazione dei tirocini formativi e di orientamento, fatte salve le specificità di numerose categorie di soggetti espressamente contemplate. Sempre a parere della difesa della Presidenza del Consiglio, non vi sarebbe stato contrasto con la normativa regionale in materia di istruzione e formazione professionale, dal momento che era espressamente previsto che i soggetti promotori di tirocini di orientamento avrebbero dovuto possedere i requisiti individuati dalle normative regionali.

Il Giudice delle leggi, nel dichiarare la fondatezza dei ricorsi, ripercorrendo la propria giurisprudenza, ha chiarito che, dopo la riforma costituzionale del 2001, la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale riguarda l'istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi[332]. Viceversa, la disciplina della formazione interna che i datori di lavoro offrono in ambito aziendale ai propri dipendenti di per sé non rientrerebbe nella menzionata materia, né in altre di competenza regionale, essendo intimamente connessa con il sinallagma contrattuale ed attenendo così all'ordinamento civile, materia di competenza legislativa esclusiva statale[333].

E' stato precisato che i due titoli di competenza non sempre appaiono "allo stato puro"[334] e che il nucleo di tale competenza esclusiva del legislatore regionale, al di fuori del sistema scolastico secondario superiore, universitario e post-universitario, rientra nell'ambito dell'addestramento teorico e pratico offerto o prescritto obbligatoriamente[335] al lavoratore o comunque a chi aspiri al lavoro. Conseguentemente, la sfera di attribuzione legislativa regionale di carattere residuale si distinguerebbe sia dalla competenza concorrente in materia di istruzione[336], sia da quella, anch'essa concorrente, in materia di professioni, nel quadro della esclusiva potestà statale di dettare le norme generali sull'istruzione[337].

La Corte ha quindi dichiarato l'illegittimità della norma rispetto all'art. 117, quarto comma, Cost., poiché invade un ambito di competenza normativa residuale delle Regioni, dal momento che al primo comma stabilisce i requisiti dei soggetti promotori e dispone che i tirocini formativi e di orientamento non curricolari non possono avere una certa durata e possono essere rivolti solo ad una determinata platea di beneficiari[338], mentre il secondo comma stabilisce la diretta applicazione, in caso di inerzia delle Regioni, di una normativa statale che prevede l'adozione di una disciplina finalizzata a garantire momenti di alternanza tra studio e lavoro e ad agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro, attraverso iniziative di tirocini pratici e *stages* a favore di soggetti che hanno già assolto l'obbligo scolastico[339].

---

332 Cfr. C. Cost. n. 50 del 2005.

333 Cfr. C. Cost. n. 24 del 2007.

334 Cfr. C. Cost. n. 176 del 2010.

335 Cfr. C. Cost. n. 372 del 1989.

336 Cfr. C. Cost. n. 309 del 2010.

337 Cfr. C. Cost. n. 108 del 2012.

338 Per questa via la legge statale, pur rinviando ai requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali, interviene comunque in via diretta in una materia che non rientra nella formazione aziendale.

339 D'altro canto non potrebbe sostenersi la riconduzione della disposizione impugnata nel titolo di competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Non ha alcun rilievo, a tal fine, il titolo della norma dal momento che è pacifico nella giurisprudenza costituzionale il fatto che l'auto-qualificazione di una disposizione di per sé solo non rende effettiva l'esistenza del titolo di competenza richiamato ed è principio consolidato che il titolo di competenza costituito dai livelli

Particolare importanza, con riferimento alle politiche del lavoro e al controverso rapporto tra Stato e Regioni, assume anche la pronuncia della Corte costituzionale n. 221 del 2012[340] relativa alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2 e 2-bis, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. in legge 14 settembre 2011, n. 148[341], con riferimento alla violazione degli artt. 39, 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

E' stato proposto ricorso in via principale sulla legittimità costituzionale di tali disposizioni sostenendo che le intese derogatorie, con riguardo alle finalità perseguite, andrebbero ad incidere su aspetti oggetto delle azioni di politica attiva del lavoro, riconducibili alla potestà concorrente regionale della tutela del lavoro[342]. Oltre a ciò, si è ritenuto che le disposizioni in commento violino l'art. 117, terzo comma, Cost. anche nella parte in cui rendono derogabili dai contratti collettivi aziendali e territoriali i contratti collettivi nazionali, dal momento che così sarebbero vanificate tutte le disposizioni legislative regionali che rinviano all'osservanza dei CCNL per definire i requisiti necessari per la concessione di contributi o per la collaborazione all'esercizio di funzioni regionali: in sostanza l'art. 117, terzo comma, Cost., verrebbe violato sotto il profilo della competenza concorrente regionale in materia di tutela del lavoro, nella parte in cui la norma impugnata impone di considerare preminente il contratto aziendale o territoriale sul contratto collettivo nazionale e sulla legislazione statale e regionale.

E' stata inoltre prospettata la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, poiché, pur a fronte di una normativa che presenta molteplici

---

essenziali delle prestazioni non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (cfr. C. Cost. n. 383 e n. 285 del 2005) attraverso la determinazione dei relativi *standard* strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione (cfr. C. Cost. n. 232 del 2011).

[340] Per un commento della sentenza citata, v. M. MISCIONE, *In difesa dei "contratti di prossimità", di competenza esclusiva dello Stato*, in *Lav. Giur.*, 2012, n. 12, p. 1169; M. COVI, *La prima pronuncia della Corte costituzionale sull'art. 8 l. n. 148/2011: la norma non invade la competenza regionale ma le "specifiche intese" non hanno un ambito illimitato*, in *Riv. it. Dir. Lav.*, 2012, n. 4, p. 903.

[341] Il testo della disposizione censurata prevede la possibilità, nell'ambito della contrattazione collettiva di lavoro aziendale e territoriale, di realizzare intese finalizzate alla maggiore occupazione, alla promozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività, aventi ad oggetto le materie dell'organizzazione del lavoro e della produzione anche in deroga alle disposizioni di legge (incluse quelle regionali) vigenti e alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro.

[342] Viene a tal proposito richiamata la giurisprudenza costituzionale relativa alla interferenza di materie e alla concorrenza di competenze legislative nella disciplina del diritto del lavoro, in particolare ai contenuti della competenza concorrente della tutela del lavoro. L'incidenza della normativa impugnata nella materia della tutela del lavoro, di competenza concorrente regionale, sarebbe stata ancora più evidente con riguardo alla normativa della Regione Toscana in materia di lavoro (cfr. legge regionale 26 luglio 2002, n. 32, recante: «Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro», e successive modifiche), tra i cui obiettivi figurano lo sviluppo e la promozione dell'occupazione, il sostegno ad azioni di pari opportunità per migliorare l'accesso delle donne al mercato del lavoro, lo sviluppo di azioni per garantire ai disabili l'accesso al lavoro, le politiche di sostegno alla stabilità lavorativa, la diffusione della cultura di impresa. Le intese previste non solo interferirebbero negli ambiti già oggetto di disciplina regionale, ma potrebbero anche derogare a quest'ultima, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo della competenza concorrente regionale in materia di tutela del lavoro.

interferenze con le competenze regionali, non sarebbero previsti strumenti di concertazione con le Regioni: ciò sarebbe tanto più contrario ai principi costituzionali se si considera che si tratterebbe di intese in deroga a disposizioni di legge, incluse quelle regionali[343].

Da ultimo è stata dedotta la violazione dell'art. 39 Cost., che a sua volta si tradurrebbe nella violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo della competenza concorrente regionale in materia di tutela del lavoro, in quanto, data l'inattuazione del precetto contenuto nella seconda parte della norma costituzionale, le intese sottoscritte a livello aziendale o territoriale non potrebbero assumere efficacia generale, né tanto meno derogatoria rispetto a norme di legge anche regionali[344].

La Corte ha dichiarato la non fondatezza delle questioni prospettate, dal momento che, come emergerebbe dal dettato della norma *de qua*, le specifiche intese non avrebbero un ambito illimitato, ma riguarderebbero soltanto la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione, con riferimento agli specifici "spazi oggettivi" ivi indicati. In altre parole, secondo il Giudice delle leggi, tale elenco avrebbe carattere tassativo, come si desume sia dall'espressione utilizzata dal legislatore[345], sia dal dettato dell'art. 8, comma 2-bis, alla stregua del quale le intese di cui al comma 1 operano anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 ed alle relative regolamentazioni contenute nei CCNL. Ciò significherebbe che l'effetto derogatorio opererebbe in relazione alle sole materie richiamate. Sotto altro aspetto, trattandosi di norma avente carattere chiaramente eccezionale, non potrebbe trovare applicazione oltre i casi e i tempi in essa considerati[346].

L'identificazione della materia tra quelle contemplate dall'art. 117 Cost. in ordine al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni va effettuata, secondo la Corte, in base all'oggetto e alla disciplina stabilita dalla medesima, tenuto conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi[347]; in particolare, la disciplina in esame andrebbe considerata per ciò che essa dispone e non già in base alle finalità perseguite dal legislatore[348]. Le materie indicate dalla disposizione impugnata concernono aspetti della disciplina sindacale e intersoggettiva del rapporto di lavoro riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva

---

343 Sul punto, la Regione Toscana ha richiamato alcune pronunce della Corte costituzionale sulla necessità di procedere, allorquando sussista una interferenza di materie e, dunque, una concorrenza di competenze legislative, alla composizione dei diversi interessi attraverso gli strumenti della leale collaborazione. Cfr. C. Cost. n. 176 del 2010 e n. 50 del 2005.

344 In particolare la disposizione impugnata si tradurrebbe in una sorta di delega di funzioni para-legislative ai contratti collettivi di lavoro e alle specifiche intese sottoscritte a livello aziendale o territoriale, in palese violazione dell'art. 39 Cost. in quanto tali contratti sarebbero trasformati in fonti *extra ordinem*, dal momento che operano in deroga ai CCNL e alle disposizioni di legge statali e regionali.

345 L'espressione utilizzata nella norma impugnata è «con riferimento» alle specifiche materie indicate.

346 Cfr. art. 14 disposizioni sulla legge in generale.

347 Cfr. C.Cost. n. 300 del 2011, nn. 326 e 235 del 2010, n. 368 del 2008, n. 165 del 2007.

348 Cfr. C.Cost. n. 411 del 2006 e n. 50 del 2005.

dello Stato, dal momento che la disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro, del rapporto, delle vicende inerenti la trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e delle conseguenze del recesso ha luogo attraverso la stipula di contratti di diritto privato[349].

La sentenza da ultimo citata costituisce inoltre un utile strumento per una ricognizione delle materie di competenza rispettivamente esclusiva e concorrente delle Regioni e dello Stato: appartengono alla materia dell'ordinamento civile[350] la disciplina relativa alla trasformazione dei contratti di lavoro, il regime della solidarietà negli appalti e i casi di ricorso alla somministrazione di lavoro, la normativa sulle mansioni del lavoratore, la disciplina sull'inquadramento del personale[351], la norma sugli impianti audiovisivi di cui all'art. 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300[352].

In questo quadro, come già anticipato, il d.lgs. n. 297 del 2002, che ha previsto nel corpo normativo del d.lgs. n. 181/00 la soppressione delle liste di collocamento ordinarie e speciali, costituisce un'anticipazione rispetto al d.lgs. n. 276 del 2003, dal momento che esso, in linea con i vari interventi legislativi della fine degli anni Ottanta e dell'intero decennio successivo, preconizza la tendenza liberalizzatrice e de-centralizzatrice della disciplina successiva, sia nel senso della perdita del ruolo egemone dello Stato in materia di collocamento con la conseguente apertura a soggetti privati, sia nel senso della distribuzione della funzioni tra i vari livelli della pubblica amministrazione.

---

349 Cfr. C. Cost. n. 51 del 2012 e n. 69 del 2011.

350 Cfr. C. Cost. n. 108 del 2011 e n. 324 del 2010.

351 Cfr. C. Cost. n. 68 del 2011.

352 Secondo la Corte le intese sarebbero destinate ad operare nell'ambito di materie rientranti tutte nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, non potendo perciò incidere sulla legislazione regionale in materia di tutela del lavoro, demandata alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni, né sarebbe pertinente il richiamo alla giurisprudenza costituzionale secondo la quale una normativa che disciplini la materia del lavoro dovrebbe necessariamente tenere conto dell'intreccio di materie su cui la disciplina medesima si riflette, con specifico riferimento alla competenza concorrente delle Regioni in ordine alla tutela del lavoro, dal momento che tale principio opera allorquando sussista un intreccio di materie, mentre nel caso in esame le materie sulle quali potrebbe incidere la contrattazione collettiva di prossimità, apparterrebbero alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. D'altro canto, prosegue la Corte, gli stessi riferimenti fatti dalla Regione riguardano le politiche attive volte a favorire l'occupazione ed il lavoro, materia non inclusa nell'elenco di cui alla norma censurata. Anche se esse potrebbero trovare collocazione tra le finalità della contrattazione collettiva di prossimità, la Corte ha evidenziato la differenza tra le materie di cui all'art. 117 Cost. e le finalità perseguite dal legislatore (cfr. C. Cost. n. 411 del 2006). Tale criterio differenziale si imporrebbe con maggiore necessità qualora venga in rilievo una materia, come quella della tutela del lavoro, la cui stessa denominazione include il concetto di fine, e che per ciò solo si riferirebbe a qualsiasi disciplina avente ad oggetto il lavoro. Per altro verso, il riferimento alla giurisprudenza costituzionale in tema di apprendistato (cfr. C. Cost. n. 176 del 2010) non sarebbe pertinente, dal momento che in tale pronuncia si ravvisava la necessità di tenere conto delle specifiche interferenze tra la formazione all'interno delle aziende, inerente al rapporto contrattuale, la cui disciplina rientra nell'ordinamento civile, e la formazione oggetto di competenza delle Regioni e delle Province autonome. La norma censurata, per converso, non contiene alcun riferimento all'apprendistato. Con riferimento poi alla violazione del principio di leale collaborazione, non invocabile con riguardo all'esercizio della funzione legislativa, secondo la Corte tale principio non potrebbe trovare applicazione in un ambito rimesso alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (cfr. C. Cost. n. 341 del 2009) e, con riferimento alla violazione dell'art. 39 quarto comma Cost. per mancato rispetto dei requisiti soggettivi e della procedura di cui al precetto costituzionale, essa non comporterebbe una violazione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

3. Il d.lgs. n. 276 del 2003 e i servizi per l'impiego tra ruolo dello Stato e prerogative delle Regioni.

A ben vedere, il d.lgs. n. 276 del 2003, adottato in attuazione delle deleghe in materie di occupazione e mercato del lavoro previste dalla legge n. 30 del 2003 e preannunciato dal c.d. Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia dell'ottobre del 2001[353], costituisce l'"ariete" normativo che ha fatto venir meno tutto quanto residuava della impostazione marcatamente stato-centrica e pubblicistica caratterizzante la materia del mercato del lavoro nell'intero periodo repubblicano, sia dal punto di vista della regolamentazione del rapporto di lavoro[354], sia dal punto di vista del ruolo crescente e determinante riconosciuto da un lato alle Regioni e dall'altro agli operatori privati.

In particolare, viene dedicato un intero Titolo alla "Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro", con lo scopo di garantire trasparenza ed efficienza del mercato del lavoro nonché di migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e dei soggetti in cerca di una prima occupazione[355], accentuando i caratteri "liberalizzatori" del sistema di gestione "pluralistica" dei servizi per il mercato del lavoro delineato e realizzato nel 1997, soprattutto per quanto riguarda l'attività di intermediazione[356], con una moltiplicazione dei soggetti autorizzati e autorizzabili a svolgere tale attività.

La tendenza legislativa a combinare un crescente ruolo delle Regioni con un ruolo dello Stato di mero garante di livelli essenziali di uniformità normativa emerge chiaramente all'art. 3:

---

[353] Cfr. *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, Roma, ottobre 2001. In particolare, alla materia del collocamento, è dedicato il Punto II 1.4 intitolato "Operatori privati per il lavoro". Un precedente della legge n. 30 e del successivo d.lgs. n. 276/2003, in tal caso di origine pattizia, si può rinvenire anche nel c.d. Patto per l'Italia del 2002, con il quale il governo, Confindustria, Cisl e Uil (con l'opposizione invece della Cgil) hanno trovato l'accordo su una serie di misure tese ad una maggiore liberalizzazione del mercato del lavoro. E' agevole notare come il termine "modernizzazione" costituisca una sorta di *mantra* delle politiche sociali e del lavoro tra gli anni Novanta e gli anni Duemila. In realtà, ciò che viene definito moderno, è ben più antico di ciò che si vorrebbe "modernizzare": con tale espressione si intende infatti imprimere al mercato del lavoro e alle politiche sociali un'impostazione marcatamente liberale, di ispirazione semmai ottocentesca, dunque sicuramente meno moderna dell'impostazione sociale e democratica che ha caratterizzato tali materie per più di cinquanta anni nel secolo scorso. Per un'analisi del Libro Bianco v. F. SCARPELLI, *Contributo alla discussione sul Libro bianco*, Intervento al Convegno sul Libro bianco del Ministero del Lavoro, Roma 30 novembre 2001.

[354] Che viene flessibilizzato in direzione della parasubordinazione (cfr. artt. 61 e ss. sul contratto di collaborazione a progetto), della de-tipizzazione (cfr. artt. 70 e ss. sul lavoro occasionale e accessorio) e più in generale della de-costruzione del rapporto di lavoro subordinato tipicamente inteso, che perde uno o più dei suoi caratteri tradizionali (cfr. artt. 20 e ss. sulla somministrazione di lavoro; artt. 33 e ss. sul lavoro intermittente; artt. 41 e ss. sul lavoro ripartito).

[355] Con particolare riferimento alle fasce deboli del mercato del lavoro. Cfr. art. 3 d.lgs. n. 276 del 2003.

[356] Tale apertura all'attività di soggetti privati è sembrata eccessiva a parte della dottrina. Cfr. B. CARUSO, H. BONURA, *La riforma degli strumenti del mercato del lavoro. Note introduttive*, in R. DE LUCA TAMAJO, G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (*"Riforma Biagi"), in *Nuove Leggi Civili Commentate*, Cedam, Padova, 2007, p. 66; L. MARIUCCI, *I molti dubbi sula c.d. riforma del mercato del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2004, p. 9. Sula passaggio dalla "mediazione" all'"intermediazione", cfr. A. LASSANDARI, *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato nel lavoro,* in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Esi, Napoli, 2004, p. 393.

ferme le competenze regionali in materia di regolazione e organizzazione del mercato del lavoro e le funzioni amministrative delle Province[357], viene identificato un unico regime di autorizzazione per lo svolgimento delle attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale[358]; vengono stabiliti i principi generali per la definizione dei regimi di accreditamento regionali per la fornitura di servizi al lavoro; sono identificate le forme di coordinamento e raccordo tra gli operatori per un migliore funzionamento del mercato del lavoro; vengono stabiliti principi e criteri direttivi per la realizzazione della borsa continua del lavoro[359]; viene introdotto un nuovo regime sanzionatorio.

Il Capo I del Titolo II del d.lgs. n. 276 del 2003 prevede l'istituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociale di un apposito albo delle agenzie per il lavoro ai fini dello svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale, a sua volta suddiviso in cinque sezioni.

Il procedimento di autorizzazione si articola in una prima fase nella quale il Ministero, a seguito dell'accertamento della sussistenza dei requisiti giuridici e finanziari[360], rilascia l'autorizzazione provvisoria all'esercizio delle attività e provvede contestualmente alla iscrizione delle agenzie nell'albo. La seconda fase ha luogo a distanza di due anni a fronte della richiesta di autorizzazione a tempo indeterminato: il Ministero, dopo aver verificato il rispetto degli obblighi di legge e del contratto collettivo e il corretto andamento dell'attività, rilascia l'autorizzazione a tempo indeterminato[361].

Sono previsti regimi particolari di autorizzazione[362] per l'esercizio dell'attività di intermediazione con riferimento alle Università[363]; ai comuni singoli o associati nelle forme delle unioni di comuni e delle comunità montane; alle camere di commercio; agli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari[364]; alle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori

---

357 Come attribuite dal d.lgs. n. 469 del 1997.

358 Per un'analisi dell'evoluzione della disciplina del d.lgs. n. 276/2003 alla luce delle successive modifiche ad opera della legge n. 183/2010 e del d.l. n. 98/2011, conv. in legge n. 111/2011, v. P. TULLINI, *Ragioni e filosofie della collaborazione tra pubblico e privato nel mercato del lavoro*, cit., p. 575.

359 Secondo S. PIRRONE, P. SESTITO, *Disoccupati in Italia*, op. cit., p. 220, tale borsa dovrebbe costituire l'elemento centrale dell'interazione pubblico-privato

360 Individuati all'art. 5 del d.lgs. n. 276 del 2003.

361 Sia nel caso dell'autorizzazione provvisoria, sia in quello dell'autorizzazione a tempo indeterminato, decorsi inutilmente i termini di 60 e 90 giorni dalla richiesta la domanda di autorizzazione si intende accettata.

362 Cfr. art. 6 d.lgs. n. 276 del 2003. Sull'opportunità di tale apertura nei confronti delle Università il dibattito è stato alquanto vivace. Cfr. A. PIOVESANA, *Regimi particolari di autorizzazione all'intermediazione nel mercato del lavoro*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 178 s.; G. FONTANA, *Art. 6*, in E. GRAGNOLI e A. PERULLI (a cura di) *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova, 2004, p. 138; M. G. GAROFALO, *La legge delega sul mercato del lavoro: prime osservazioni*, in *Riv. Giur. lav.*, 2003, I, p. 364.

363 Pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie aventi ad oggetto l'alta formazione con specifico riferimento alle problematiche del mercato del lavoro purché svolgano tale attività senza finalità di lucro e conferiscano alla borsa continua nazionale del lavoro i *curricula* dei propri studenti.

364 Purché svolgenti tale attività senza finalità di lucro e nel rispetto dei requisiti di cui all'art. 5, comma 1, lett. c), f) e g) del d.lgs. n. 276 del 2003.

di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale anche tramite le associazioni territoriali e le società di servizi controllate; ai patronati, agli enti bilaterali e alle associazioni senza fini di lucro aventi ad oggetto la tutela delle attività imprenditoriali, del lavoro, della formazione e della disabilità; ai gestori di siti internet[365]; all'ordine nazionale dei consulenti del lavoro attraverso una fondazione apposita o altro soggetto giuridico dotato di personalità giuridica costituita nell'ambito del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro[366]

E' stato posto innanzitutto il problema se i regimi particolari di autorizzazione siano previsti esclusivamente per lo svolgimento delle attività di intermediazione: da un lato la risposta potrebbe essere affermativa sulla base di una interpretazione letterale e sulla considerazione del fatto che il legislatore laddove ha voluto estendere i particolari regimi di autorizzazione per attività di intermediazione lo ha previsto espressamente; dall'altro un'opzione ermeneutica che voglia ampliare lo spazio di azione dei soggetti sopra indicati si basa sulla connessione stretta tra le attività di intermediazione, ricerca, selezione e supporto alla ricollocazione e sulla compatibilità tra queste attività e le finalità di tali soggetti[367].

Nell'ottica di una "territorializzazione" dei mercati del lavoro va letta l'attribuzione alle Regioni e alle Province autonome del potere di autorizzare le attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale, previo accertamento della sussistenza dei requisiti legali[368].

Anche nella procedura autorizzativa regionale si prevede una doppia fase: nella prima viene rilasciata l'autorizzazione provvisoria, con contestuale comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'iscrizione delle agenzie in una apposita sezione regionale nell'albo; decorsi due anni, su richiesta del soggetto autorizzato, la Regione rilascia, dietro verifica del corretto andamento dell'attività svolta, l'autorizzazione a tempo indeterminato. Tale procedura viene disciplinata dalle Regioni nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e dei principi fondamentali[369].

---

[365] Purché l'attività sia svolta senza fini di lucro e fermo restando l'invio di ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 276 del 2003 e a condizione della pubblicazione sul sito dei propri dati identificativi. Si tratta, come nel caso dell'attività svolta dalle Università e fondazioni universitarie, dai comuni singoli e associati, dalle camere di commercio, dagli istituti di scuola secondaria di secondo grado statali e paritari, dagli enti bilaterali, dai gestori di siti internet, di modifiche introdotte dalla legge n. 183 del 2010 (c.d. collegato lavoro).

[366] Fermo il divieto ai consulenti del lavoro di esercitare l'attività di intermediazione individualmente o in altra forma diversa da quella prevista dalla legge.

[367] Cfr. P. LAMBERTUCCI, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro,* in R. DE LUCA TAMAJO, G. SANTORO PASSARELLI, *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2007, p. 150.

[368] Artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 276 del 2003, fatto eccezione per il requisito di cui all'art. 5, comma 4, lettera b).

[369] Che andrebbero desunti dal d.lgs. n. 276 del 2003. In attesa delle discipline regionali i soggetti autorizzati ai sensi della normativa previgente che non intendono richiedere l'autorizzazione a livello nazionale possono continuare a svolgere, in via provvisoria e previa comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le attività oggetto di autorizzazione con riferimento ad una singola regione. Inoltre, in attesa delle normative regionali, i soggetti di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 276 del 2003 (comuni singoli o associati, le camere di commercio e gli istituti di scuola

E' quindi previsto un sistema di accreditamento[370]: le Regioni, sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, istituiscono appositi elenchi per l'accreditamento degli operatori pubblici e privati[371], nel rispetto degli indirizzi dalle stesse definiti ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 181 del 2000[372] e dei principi e criteri direttivi stabiliti dal d.lgs. n. 276 del 2003[373]: libertà di scelta dei cittadini nell'ambito di una rete di operatori qualificati; salvaguardia di *standard* omogenei a livello nazionale; costituzione negoziale di reti di servizio ai fini dell'ottimizzazione delle risorse; obbligo della interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro ed invio di ogni informazione per l'efficace funzionamento del mercato del lavoro; raccordo con il sistema regionale degli organismi di formazione[374].

---

secondaria di secondo grado, statali e paritari), che intendono svolgere attività di intermediazione, ricerca e selezione e supporto alla ricollocazione professionale, son o tenuti a comunicare preventivamente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il possesso dei requisiti di cui all'art. 5, comma 1, lettere c) e f). Infine, fermo quanto previsto dall'art. 18 del d.lgs. n. 276 del 2003, è previsto, a seguito delle modifiche introdotte con il d.lgs. n. 251 del 2004, che le Università e le fondazioni universitarie, le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, le associazioni in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale o regionale, gli enti bilaterali e i gestori di siti internet, siano autorizzati a svolgere attività di intermediazione purché comunichino preventivamente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali l'avvio dello svolgimento dell'attività di intermediazione, dietro autocertificazione del possesso dei requisiti richiesti.

[370] Cfr. art. 7 del d.lgs. n. 276 del 2003. Sul tema dell'accreditamento a livello regionale, v. M. MAROCCO, *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Giuffrè, Milano, 2011.

[371] Con tali provvedimenti le Regioni disciplinano altresì le forme di cooperazione tra i servizi pubblici e operatori privati, i requisiti minimi richiesti per l'iscrizione nell'elenco regionale, le procedure per l'accreditamento, le modalità di misurazione dell'efficienza e della efficacia dei servizi erogati, le modalità di tenuta dell'elenco e di verifica del mantenimento dei requisiti.

[372] Nonostante la non eccessiva chiarezza della norma (cfr. V. FILÌ, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 199), la norma individua un ulteriore criterio al quale devono uniformarsi gli operatori pubblici e privati accreditati: il rispetto dei criteri generali fissati dalle Regioni per contrastare la disoccupazione di lunga durata; cfr. P. TULLINI, *Regime autorizzatorio e accreditamenti*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, Bologna, 2004, p. 129. Si pone a questo punto la questione relativa all'omessa individuazione da parte del legislatore nazionale dei livelli minimi essenziali con riferimento alla disoccupazione di breve e media durata: tale lacuna potrebbe essere colmata attraverso la valorizzazione della lett. *b*) dell'articolo in commento, che può costituire il rinvio alla disciplina di cui al d.lgs. n. 297 del 2002, che costituirà pertanto la linea-guida per lo svolgimento delle attività da parte dei servizi pubblici per l'impiego e degli operatori accreditati. Cfr. P. LAMBERTUCCI, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro,* in R. DE LUCA TAMAJO, G. SANTORO PASSARELLI, *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2007, p. 161 s.

[373] Il legislatore nazionale ha così individuato la "cornice" nella quale dovrà inserirsi la legislazione regionale. Sul rapporto tra le due discipline, cfr. V. FILÌ, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 199; G. FONTANA, *Art. 6*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova, 2004, p. 164; P. TULLINI, *Regime autorizzatorio e accreditamenti*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276* , Zanichelli, Bologna, 2004, p. 126.

[374] In dottrina si è rilevato che la regolamentazione dettagliata, da parte del legislatore nazionale, dell'autorizzazione regionale, non lasciando spazio sul piano autorizzatorio alle Regioni, farebbe emergere profili di illegittimità costituzionale; cfr. P. TULLINI, *Regime autorizzatorio e accreditamenti*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, Bologna, 2004, p. 117 s.; G. FONTANA, *Art. 6*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, p. 140 s.; DENTICI, *Gli intermediari pubblici e privati nel mercato del lavoro*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2004, nn. 1-2, p. 291 ss. Per altro verso, la competenza dello Stato in materia assicurerebbe una normativa omogenea nell'individuazione dei requisiti finanziari richiesti per l'adozione del provvedimento di autorizzazione, dal momento che l'art. 117, lett. *e*), Cost., demanda alla legislazione statale la tutela della concorrenza, come riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale. Cfr., in dottrina, E. ALES, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del "livello essenziale di prestazione"*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2003, n. 1, p. 9 ss.; in giurisprudenza, C. Cost., 28 gennaio 2005, n. 80.

L'art. 7, al comma 2, prevede inoltre il contenuto minimo dei provvedimenti regionali che istituiscono l'elenco dei soggetti accreditati: di particolare importanza è la disciplina della cooperazione fra servizi pubblici e operatori privati relativamente alle funzioni riconducibili all'incontro tra domanda e offerta di lavoro[375], compresi i requisiti minimi per l'iscrizione nell'elenco regionale in termini di capacità gestionali e logistiche, competenze professionali, situazione economica, esperienze maturate nel contesto territoriale di riferimento.

Si prevede inoltre che le Regioni individuino le modalità di misurazione dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi erogati, in base agli *standard* di qualità e quantità per la valutazione delle prestazioni rese dai soggetti accreditati[376]: ciò potrebbe consentire agli utenti di verificare il livello delle prestazioni, potendosi così aprire problematiche relative alla tutela giurisdizionale di fronte alle prestazioni erogate dai servizi per l'impiego.

L'apertura al mercato del lavoro nella erogazione dei servizi per l'impiego implica l'attivazione di particolari tutele e la previsione di disposizioni speciali con riferimento ai lavoratori svantaggiati[377]: accanto al principio di gratuità del servizio, vengono previsti appositi fondi per la formazione e l'integrazione del reddito[378], misure di incentivazione del raccordo pubblico e

---

375 Tale disposizione, piuttosto che prevedere una sorta di *outsourcing* delle funzioni attribuite ai servizi pubblici all'impiego (cfr. V. FILÌ, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 195 ss.), imporrebbe un necessario coordinamento tra questi ultimi e la garanzia del mantenimento in capo alle province della attribuzioni amministrative in materia di collocamento, come previsto dall'art. 3 comma 2 del d.lgs. n. 276 del 2003.

376 V. P. TULLINI, *Regime autorizzatorio e accreditamenti*, cit., p. 130.

377 Cfr. Titolo II, Capo II, d.lgs. n. 276 del 2003.

378 I soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro sono tenuti a versare ad appositi fondi bilaterali appositamente costituiti anche nell'ente bilaterale, dalle parti stipulanti il contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro, un contributo pari al quattro per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato per l'esercizio di attività di somministrazione, per il finanziamento di interventi di formazione e riqualificazione professionale, di misure di carattere previdenziale e di sostegno al reddito a favore dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato, dei lavoratori che abbiano svolto in precedenza missioni di lavoro in somministrazione in forza di contratti a tempo determinato e, limitatamente agli interventi formativi, dei potenziali candidati a una missione. I soggetti autorizzati sono tenuti anche a versare a tali fondi bilaterali un contributo pari al quattro per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato, al fine di finanziare iniziative di integrazione del reddito dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato in caso di fine lavori, per la verifica dell'utilizzo della somministrazione di lavoro, per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati anche in regime di accreditamento con le Regioni e per la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale. Tali interventi sono attuati nel quadro delle politiche e delle misure stabilite dal CCNL delle imprese di somministrazione di lavoro, sottoscritto dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale ovvero dai fondi previsti dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 276 del 2003.

privato[379] e la possibilità di istituire cooperative sociali per l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati[380].

Va evidenziato come la legge delega n. 30 del 2003 valorizzi espressamente la tutela della libertà di scelta dell'utente[381], quale perno del mercato del lavoro, elemento che è stato saldato con il principio della gratuità del servizio[382].

Nell'applicazione concreta di tale disciplina, le leggi successive e i regolamenti regionali[383] si sono trovati di fronte alla difficoltà, come meglio si dirà nel capitolo che segue, di trovare un equilibrio tra controllo dell'autorità pubblica, gratuità per l'utente e apertura del mercato del lavoro all'erogazione di servizi da parte degli operatori privati. A ben vedere si tratta di una sorta di "sincretismo" giuridico normativo nel quale si trovano giustapposti e non meglio ordinati tra loro principi riferibili a concezioni e modalità regolatrici in parte di derivazione statalistica o meglio pubblicistica[384], in parte di matrice liberale e privatistica[385], in parte ancora di natura personalistica[386].

Tale profilo problematico assume particolare rilievo con riferimento alla qualificazione dell'attività svolta dai privati nell'ambito della c.d. sussidiarietà orizzontale allorquando venga erogato un diritto sociale, come nel caso dei servizi per l'impiego: dal momento che viene esercitata un'attività economicamente rilevante all'interno di un contesto caratterizzato dalla presenza di un

---

379 Alle agenzie autorizzate alla somministrazione è consentito operare in deroga al regime generale della somministrazione di lavoro ma soltanto in presenza di un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, determinare il trattamento retributivo del lavoratore detraendo dal compenso quanto eventualmente percepito dal lavoratore a titolo di indennità di mobilità, di disoccupazione o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione e detraendo dai contributi dovuti per l'attività lavorativa l'ammontare dei contributi figurativi nel caso di trattamenti di mobilità e di indennità di disoccupazione. Secondo una logica di *workfare* è previsto che decada dai trattamenti indennitari o sussidiari chi rifiuti l'avviamento a un progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro ovvero l'avvio di un corso di formazione professionale, non accetti offerte di lavoro congrue, non effettui a favore dell'INPS le comunicazioni richieste dalla legge.

380 I servizi individuati all'art. 6, comma 1, della legge n. 68 del 1999, sono incaricati di stipulare con le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale e con quelle di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative, convenzioni quadro su base territoriale aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali. Cfr. art. 14 d.lgs. n. 276 del 2003.

381 Sull'analisi delle ricadute di tale principio sulla legislazione in commento, cfr. G. CANAVESI, *L'accreditamento per i servizi al lavoro. Analisi della normativa nazionale e regionale*, in M. MEZZANZANICA (a cura di), *Il mercato del lavoro negli anni della crisi. Dinamiche, occupabilità e servizi*, Aracne, Roma, 2012, p. 326 ss.

382 Tale principio è espressamente affermato all'art. 11 del d.lgs. n. 276 del 2003 dove si fa divieto ai soggetti autorizzati o accreditati di esigere o comunque di percepire, direttamente o indirettamente, compensi dai lavoratori, a meno che i contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale o territoriale non stabiliscano che tale disposizione non trovi applicazione con riferimento a specifiche categorie di lavoratori con alta professionalità o con riguardo a specifici servizi offerti dai soggetti autorizzati o accreditati.

383 A tal proposito si rileva che l'agenzia Italia Lavoro fornisce una sorta di schema "universale" da seguire da parte delle Regioni, il che però, se aiuta a trovare applicazioni concrete della legge, non supera il nodo problematico di fondo di una disciplina che soprattutto dal punto di vista assiologico pone questioni ben lontane dall'essere risolte, poste sullo sfondo di una sorta di mercato-non mercato.

384 La connotazione pubblicistica sarebbe rinvenibile nella funzione di controllo riconosciuta anche alle Regioni.

385 Ciò è ad esempio rinvenibile nell'apertura all'erogazione di servizi relativi al mercato del lavoro nei confronti degli operatori privati.

386 Ciò è individuabile nella gratuità del servizio e nella centralità dell'utente.

interesse pubblico, tale da giustificare il regime autorizzatorio e quello di accreditamento, si uscirebbe dal mercato puro e semplice e da un sistema meramente concorrenziale, con ricadute anche sotto il profilo dell'applicabilità o meno delle relative discipline, *in primis* di derivazione comunitaria.

Il Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili del 23 luglio 2007 non ha messo in discussione il fatto che la compresenza di uffici pubblici e agenzie private sia un'opportunità per il rafforzamento delle capacità di incontro tra domanda e offerta, sebbene abbia indicato le linee per la riforma del d.lgs. n. 276 del 2003 e abbia riconosciuto la necessità di potenziare i servizi pubblici, in quanto «snodo fondamentale della riforma degli ammortizzatori sociali in senso proattivo»[387]. Su tale indicazione, la legge n. 247 del 2007[388] ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riordino della disciplina dei servizi per l'impiego, secondo il criterio direttivo della *valorizzazione* delle sinergie tra pubblico e privato, "tenuto conto della centralità dei servizi pubblici"[389].

Nello scenario normativo appena analizzato si colloca il recente intervento normativo ad opera dell'art. 4 della legge n. 92 del 2012, che ha introdotto modifiche soprattutto per quanto riguarda la disciplina dettata dal d.lgs. n. 181 del 2000, il cui articolo 3 è stato rubricato "Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego"[390].

Innanzitutto, è previsto che per i beneficiari di ammortizzatori sociali rispetto ai quali sia presupposto lo *status* di disoccupazione, gli obiettivi e gli indirizzi operativi delle azioni finalizzate all'incontro tra domanda e offerta di lavoro nonché al contrasto della disoccupazione di lunga durata, devono prevedere: un colloquio di orientamento entro tre mesi, azioni di orientamento

---

387 Per un commento al Protocollo, v. L. MENGHINI, *Il Protocollo di luglio 2007: soluzioni buone e soluzioni da ripensare, ma il discorso non può finire qui*, in *www.cgil.it/giuridico*, 2007; M. TIRABOSCHI, *Brevi considerazioni a proposito del difficile* iter *parlamentare del protocollo sul* welfare *del 23 luglio 2007*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2007, p. 1219 ss.; F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali e sui servizi all'impiego nel Protocollo del 23 luglio 2007*, in A. PERULLI (a cura di), *Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al Protocollo sul* welfare, Halley, Matelica, 2007, p. 107 ss.

388 Per un'analisi della legge in discorso, cfr. M. CINELLI, G. FERRARO, *Lavoro, competitività,* welfare. *Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, Utet, Torino, 2008.

389 Secondo A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, cit., p. 156, l'opportunità di un sistema "misto" dei servizi per l'impiego non sembrerebbe in discussione nell'ambito della dottrina giuslavoristica, né nell'ambito della c.d. teoria economica.

390 Per una ricognizione e un commento delle novità normative introdotte dalla legge n. 92 del 2012 nella materia dei servizi per l'impiego, v. P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012. Una prima ricognizione delle novità*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2012, n. 3, p. 453 ss.; 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, p. 648 ss.; S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 372 ss.; P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, Bari, 2013; A. ALLAMPRESE, I. CORRAINI, L. FASSINA (a cura di), *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali dopo la legge n. 92/2012*, Ediesse, Roma, 2012; M. RICCI, *Servizi per l'impiego: analisi e prospettive alla luce della 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, p. 623 ss.; P. RAUSEI, *La nuova riforma del lavoro. Guida operativa*, Ipsoa, Milano, 2012.

collettive fra i tre e i sei mesi, formazione della durata complessiva non inferiore a due settimane tra i sei e i dodici mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, secondo le competenze professionali del disoccupato e la domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza; proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito.

D'altro canto, con riferimento ai beneficiari di prestazioni erogate in costanza di rapporto di lavoro, legate ad una sospensione dell'attività lavorative per un periodo superiore a sei mesi, deve essere prevista l'offerta di formazione professionale per una durata complessiva non inferiore a due settimane adeguata alle competenze professionali.

Particolare rilievo assume l'abrogazione della lettera *a*) dell'art. 4, comma 1, che prevedeva la conservazione dello stato di disoccupazione anche a seguito dello svolgimento di attività lavorativa dalla quale fosse derivato un reddito annuale non superiore al limite minimo personale escluso da imposizione. La funzione della norma nella versione precedente, che assicurava al disoccupato il mantenimento dello *status* e del relativo trattamento anche a fronte di impieghi di scarso rilievo economico, pare ora frustrata da una generalizzata sospensione (o perdita, a seconda dei casi) dello stato di disoccupazione a fronte di un *qualsiasi* impiego, ciò che parrebbe piuttosto incentivare attività di lavoro irregolare.

Di tale effetto distorsivo deve essersi accorto il legislatore che, successivamente, con il d.l. n. 76 del 2013, conv. in legge n. 99 del 2013, ha previsto l'inserimento, nel corpo dell'articolo 4 del d. lgs. n. 181 del 2000, della nuova lettera a), che prevede la conservazione dello stato di disoccupazione a seguito di svolgimento di attività lavorativa dalla quale derivi un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione[391].

A medesime conclusioni si perviene analizzando il testo della lettera *c*) dello stesso articolo, che viene parzialmente abrogata, con riferimento al limite minimo di durata del contratto a tempo determinato o della missione[392]: da tale modifica discende la perdita dello stato di disoccupazione a fronte del rifiuto senza giustificato motivo dell'offerta di lavoro, anche a termine, di qualsiasi durata. Tale previsione, in sé discutibile per le considerazioni sopra esposte, risulta problematica anche in virtù della definizione regionale di "giustificato motivo", che condurrebbe ad una perdita dello stato di disoccupazione diversificata tra Regione e Regione, in contrasto con la norma costituzionale che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella determinazione dei

[391] Tale soglia non viene applicata nel caso di lavoratori socialmente utili *ex* art. 8 commi 2 e 3 del d.lgs. n. 468 del 1997. Cfr. sul tema S. SPATTINI, *Ripristino della norma sulla conservazione dello stato di disoccupazione*, A. SANTAMARIA, *Come cambia lo stato di disoccupazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Adapt Labour Studies e-Book series, 2013, n. 10, p. 148 ss. e p. 151 ss.

[392] Che rimane fissato in otto mesi in via generale e in quattro nel caso dei giovani, "nell'ambito dei bacini, distanza dal domicilio e tempi di trasporto con mezzi pubblici, stabiliti dalle Regioni"; cfr. art. 4, lett. *c*), d.lgs. n. 181 del 2000.

livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale[393].

Altra modifica è stata introdotta con riguardo alla sospensione dello stato di disoccupazione in caso di lavoro subordinato di durata inferiore a sei mesi, in luogo della precedente disposizione che ricollegava l'effetto sospensivo all'accettazione di un'offerta di lavoro a tempo determinato o di lavoro temporaneo di durata inferiore a otto mesi, ovvero quattro nel caso dei giovani: ciò parrebbe tradire la propensione del legislatore a far accettare impieghi di breve durata, prevedendo la perdita dello stato in caso di stipula di contratti più precari rispetto alla precedente disciplina, ancora una volta con l'implicita incentivazione di lavoro irregolare.

Con particolare riferimento alla connessione tra le politiche attive e passive del lavoro, va segnalata la restrizione della platea dei beneficiari delle seconde con riguardo ai lavoratori sospesi dall'attività lavorativa e beneficiari di prestazioni di sostegno al reddito in costanza di lavoro e ai destinatari di indennità o sussidi la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione[394]: i primi decadono dal trattamento in caso di rifiuto dell'avviamento ad un corso di formazione o di riqualificazione o di irregolare frequenza senza un giustificato motivo; i secondi decadono in ipotesi di rifiuto di partecipare ingiustificatamente ad una iniziativa di politica attiva o di attivazione proposta dai servizi competenti o qualora non accettino un'offerta di lavoro il cui livello retributivo superi di almeno il venti per cento l'importo lordo dell'indennità[395].

A proposito dell'accentuazione della c.d. condizionalità per la conservazione dello stato di disoccupazione e per il godimento dei trattamenti economici[396], va rilevato lo sbilanciamento operato dalla legge n. 92 del 2012, che mentre ha reso sempre più stringenti gli obblighi gravanti sulla persona in cerca di lavoro, d'altro canto nulla prevede in caso di inadempienza da parte della struttura competente all'erogazione dei servizi.

---

393 Cfr. art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.

394 In realtà si tratta di interventi normativi che riprendono il contenuto dell'art. 1 *quinquies* del d.l. n. 249 del 2004, conv. in legge n. 291 del 2004, espressamente abrogato dalla legge n. 92 del 2012.

395 La legge n. 92 del 2012 specifica che le attività lavorative o di formazione ovvero di riqualificazione devono svolgersi in un luogo che dista dalla residenza del lavoratore non più di 50 chilometri o raggiungibile in 80 minuti con i mezzi pubblici. Tale previsione, rispettosa della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di previdenza sociale, dal momento che detta i presupposti per il mantenimento del diritto all'erogazione delle prestazioni in commento, se letta insieme alla competenza riconosciuta alle Regioni di determinare le caratteristiche della proposte lavorative o formative dal cui rifiuto discende la perdita del diritto a beneficiare delle politiche attive, apre una discrasia nel sistema, in cui si assisterebbe alla possibilità di perdere uno dei due "corni" delle politiche per l'occupazione (ad es. la perdita del diritto a sussidi economici), a fronte della conservazione del diritto ad interventi attivi, con una conseguente "duplicazione" della nozione di disoccupazione, a sua volta diversificata su base regionale.

396 In particolare, sul tema della c.d. condizionalità, v. N. PACI, *La condizionalità*, 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, p. 582 ss.; 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, p. 647 ss. E' stato rilevato che lo scarso "senso civico" avrebbe reso di fatto inapplicabile in Italia il principio di condizionalità; cfr. C. DELL'ARINGA, Welfare *e mercato del lavoro*, in AA.VV., *Globalizzazione, specializzazione produttiva e mercato del lavoro: verso un nuovo* welfare, Savena Monicelli, Fondazione Masi, Rubettino, p. 69-93; E. RANCI ORTIGOSA, *Il reddito minimo di inserimento*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del* welfare, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 441 ss.

Viene quindi demandata alla Conferenza unificata di cui al d.lgs. n. 281 del 1997 la definizione di un sistema di premialità per la ripartizione delle risorse del Fondo sociale europeo[397], legato alla prestazione di politiche attive e servizi all'impiego, così che appare evidente lo stretto legame tra coazione alla realizzazione di politiche di attivazione e condizionamento finanziario alle risorse europee.

Il "dualismo" tra strutture di attuazione delle politiche attive e ente previdenziale di erogazione dei sussidi[398] dovrebbe venir parzialmente ridimensionato dalla predisposizione da parte dell'INPS di una banca dati telematica contenente le informazioni relative ai beneficiari di ammortizzatori sociali[399]; tale coordinamento informativo sarebbe altresì finalizzato a verificare che l'erogazione dei servizi avvenga in misura non inferiore ai livelli essenziali definiti dall'art. 3 del d.lgs. n. 181 del 2000.

L'effettiva portata delle due novità da ultimo indicate rischia però ben presto di arenarsi di fronte alla previsione del divieto di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica[400].

D'altro canto, più che una innovazione che possa incrementare l'efficienza del sistema, appare un elemento che aumenta la burocratizzazione del raccordo tra politiche attive e passive, la previsione della possibilità di presentare all'INPS la dichiarazione dello stato di disoccupazione e dell'immediata disponibilità allo svolgimento dell'attività lavorativa nei casi di presentazione della domanda relativa all'ASpI, dal momento che l'ente previdenziale è poi tenuto a trasmettere la dichiarazione al servizio competente per territorio attraverso il sistema informativo sopra visto.

L'art. 8 del d.l. n. 76 del 2013, conv. in legge n. 99 del 2013 ha da ultimo istituito, nell'ambito delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la "Banca dati delle

---

397 E' stato notato che la quota di servizi all'impiego affidati all'esterno è aumentata in conseguenza della riduzione di trasferimenti del FSE e delle risorse finalizzate all'erogazione diretta; cfr. P. TULLINI, *Ragioni e filosofie della collaborazione tra pubblico e privato nel mercato del lavoro,* in *Dir. Lav. Merc.*, 2011, n. 3, p. 585.

398 L'esigenza di costruire un nesso più stretto tra politiche attive e passive è stata espressa nel recente *Libro Verde* del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *La vita buona nella società attiva. Libro verde sul futuro del modello sociale*, Roma, 25 luglio 2008. Sulla problematicità delle prospettive di *workfare* cfr. J. C. BARBIER, *La logica del* 'workfare' *in Europa e negli Stati Uniti: i limiti delle analisi globali*, in *L'Assistenza Sociale*, n. 3-4, pp. 209-236; specificamente per il caso italiano, v. C. DELL'ARINGA, *Welfare e mercato del lavoro*, Relazione presentata al convegno *Globalizzazione, specializzazione produttiva e mercato del lavoro: verso un nuovo* welfare, Roma, 2007. In alcuni Paesi europei (Germania, Spagna, Regno Unito, Olanda, Finlandia, Austria, Norvegia) si è tentata una maggiore integrazione dei servizi; anche in alcuni Comuni italiani ha avuto luogo qualche sperimentazione. Cfr. G. BARONIO, M. MAROCCO, *Il caso dei "Centri integrati per l'impiego": le prospettive di costruzione di un sistema integrato di politiche attive e passive in Italia*, Studi Isfol, 2008, n. 3. Dall'analisi degli effetti di politiche che combinano misure passive ed attive e potenziali sanzioni, come nel caso delle Liste di mobilità emerge l'inefficacia dei maggiori benefici, segnatamente in termini di durata, per i lavoratori più anziani, e addirittura di effetti contrari all'obiettivo di "attivazione" per i lavoratori sessantenni. Cfr. A. PAGGIARO, E. RETTORE, U. TRIVELLATO, *The effect of extended duration of eligibility in an Italian labour market for dismissed workers*, Discussion Paper No. 3633, IZA, Bonn, 2008. Per una rassegna dei principali studi sugli effetti di politiche attive del lavoro e di politiche di sostegno alle imprese finalizzate all'occupazione, cfr. U. TRIVELLATO, *Cambiamenti del lavoro, protezione sociale e politiche attive del lavoro. Rapporto tematico n. 10: Analisi e proposte in tema di valutazione degli effetti di politiche del lavoro*, Commissione di Indagine sul Lavoro, CNEL, Roma, 2008.

399 Cfr. sul tema V. PASQUARELLA, *Gli interventi di raccordo tra politiche attive e passive*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, Bari, 2013, p. 647 ss.

400 Cfr. art. 4, comma 37, legge n. 92 del 2012.

politiche attive e passive", con la finalità di razionalizzare le misure di politica attiva di tutti gli organismi centrali e territoriali coinvolti e di garantire un'immediata attivazione della Garanzia per i Giovani *ex* art. 5 dello stesso decreto (v. *infra*) e con il compito di raccogliere le informazioni sui soggetti da collocare nel mercato del lavoro, i servizi erogati per una loro migliore collocazione nel mercato stesso e le opportunità di impiego[401].

E' poi previsto che alla costituzione della Banca dati[402], parte del sistema informativo lavoro di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 469 del 1997 e della borsa continua nazionale del lavoro *ex* art. 15 del d.lgs. n. 276 del 2003, concorrono le Regioni e le Province autonome, le province, l'ISFOL, l'Istituto Nazionale di Previdenza sociale, Italia Lavoro s.p.a., i Ministeri dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dell'interno, dello sviluppo economico, le Università pubbliche e private e le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura[403].

Altro sistema di condivisione delle informazioni è stato previsto dalla legge n. 92 del 2012 al fine di "semplificare gli adempimenti connessi al riconoscimento degli incentivi all'assunzione": le Regioni e le Province sono tenute a mettere a disposizione dell'INPS, secondo le modalità indicate da quest'ultimo, le informazioni necessarie per il riconoscimento di tali incentivi, nonché del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la pubblicazione nella borsa continua nazionale del lavoro.

In capo ai servizi competenti viene posto l'obbligo di comunicare tempestivamente all'INPS gli eventi dai quali discende la perdita del diritto alla prestazione, così da permettere all'ente previdenziale di emettere il provvedimento di decadenza e il recupero delle somme erogate per periodi di non spettanza del trattamento.

La c.d. riforma Fornero ha rinnovato la delega al governo, già prevista dalla legge n. 247 del 2007, per l'adozione di uno o più decreti legislativi entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 92 del 2012[404], mediante intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano[405], finalizzati al riordino della normativa in una

---

401 Cfr. sul tema S. SPATTINI, *Banche dati delle politiche attive e passive* e I. ODDO, L. VARI, *Verso un sistema informatico del lavoro integrato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Adapt Labour Studies e-Book series, 2013, n. 10, p. 120 ss. e p. 127 ss.

402 Secondo le regole tecniche in materia di interoperabilità e scambio dati definite dal d.lgs. n. 82 del 2005, confluiscono alla Banca dati: la Banca dati percettori di cui all'art. 19, comma 4 del d.l. n. 185 del 2008, conv. in legge n. 2 del 2009; l'Anagrafe nazionale degli studenti e dei laureati delle Università di cui all'art. 1-bis del d.l. n. 105 del 2003, conv. nella legge n. 170 del 2003 nonché la dorsale informativa *ex* art. 4 comma 51 della legge n. 92 del 2012.

403 Per una migliore organizzazione dei servizi e degli interventi il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è autorizzato alla stipula di convenzioni con soggetti pubblici e privati in particolare per far confluire i dati in loro possesso nella Banca dati e per determinare le modalità più opportune di raccolta ed elaborazione dei dati su domanda e offerta di lavoro secondo le migliori tecniche ed esperienze.

404 Tale termine è pertanto inutilmente scaduto il 18 gennaio 2013.

405 La previsione dello strumento dell'intesa in sede di Conferenza permanente sostituisce il precedente riferimento, contenuto nella legge n. 247 del 2007, alla necessaria conformità tra l'adozione dei decreti e l'art. 117 Cost., gli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province di Trento e Bolzano, nonché alle relative norme di attuazione.

serie di materie più vasta rispetto all'originaria delega e tale da ricomprendere anche le politiche attive, ciò che apre profili di problematicità con riferimento al rispetto del riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost.

Un ampliamento rispetto alla versione originaria della delega si registra anche con riferimento ai principi e criteri direttivi, che ora includono l'espressa previsione dell'attivazione del soggetto in cerca di lavoro, la qualificazione professionale dei giovani, la formazione continua dei lavoratori, la riqualificazione dei soggetti senza lavoro, il collocamento delle persone in difficile condizione rispetto alla propria occupabilità[406].

E' stata invece attuata, con il d. lgs. n. 13 del 2013, la delega relativa alla definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni, riferiti agli ambiti di rispettiva competenza dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, al fine dell'individuazione e validazione degli apprendimenti, con riferimento al sistema nazionale di certificazione delle competenze[407] - materia la cui riconducibilità nell'ambito della legislazione esclusiva delle Regioni potrebbe far sorgere profili di illegittimità costituzionale rispetto all'art. 117 Cost. - fondato su *standard* minimi di servizio omogenei su tutto il territorio nazionale[408], nel rispetto dei principi di accessibilità, riservatezza, trasparenza, oggettività e tracciabilità.

Dopo la definizione delle nozioni di apprendimento permanente, apprendimento formale, apprendimento non formale, apprendimento informale, la legge, secondo un meccanismo piuttosto farraginoso, demanda ad un'intesa in sede di Conferenza unificata, «in coerenza con il principio di sussidiarietà e nel rispetto delle competenze di programmazione delle Regioni», la definizione di indirizzi che a loro volta dovranno servire ad individuare criteri generali e priorità per promuovere e sostenere la realizzazione di reti territoriali comprendenti servizi di istruzione, formazione e lavoro collegati alle strategie per la crescita economica, l'accesso al lavoro dei giovani, la riforma del

---

[406] Sul tema dell'occupabilità, v. B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e* "capability" *nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.,* 2007, n. 1, p. 1 ss. ; M. ROCCELLA, *Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2007, n. 1, p. 187 ss.; M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2007, n. 4, p. 695 ss.

[407] La certificazione delle competenze acquisite viene definita "atto pubblico finalizzato a garantire la trasparenza e il riconoscimento degli apprendimenti, in coerenza con gli indirizzi fissati dall'Unione europea". Tale certificazione si conclude con il rilascio di un certificato, un diploma o un titolo che documenta formalmente l'accertamento e la convalida effettuati da un ente pubblico ovvero da un soggetto accreditato o autorizzato. V., sui temi dell'apprendimento permanente e della certificazione delle competenze alla luce della legge n. 92 del 2012, S. VERDE, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, 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, p. 739 ss.; A. VIMERCATI, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze: strategie, soggetti e funzioni*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, Bari, 2013, p. 679 ss.; G. BERTAGNA, L. CASANO, M. TIRABOSCHI, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè, Milano, 2012.

[408] Tali *standard* di certificazione e delle competenze e dei relativi servizi , i criteri per la definizione e l'aggiornamento del repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali, nonché le modalità di registrazione delle competenze, vengono demandati, per la loro definizione, ai decreti delegati.

welfare, l'invecchiamento attivo e l'esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati[409].

Di particolare interesse appare la previsione, all'art. 3 del d.l. n. 76 del 2013, di interventi a favore dei giovani cc.dd. NEET (*Not in Education, Employment and Training*), vale a dire totalmente inattivi, categoria sino ad allora relegata nell'ambito di ricognizioni sociologiche, ed ora per la prima volta oggetto di una specifica disposizione normativa.

Tra le misure finalizzate a favorire l'occupazione giovanile e l'attivazione dei giovani, oltre agli interventi nei territori meridionali per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, del Piano di Azione Coesione per l'infrastrutturazione sociale e la valorizzazione di beni pubblici nel Mezzogiorno, sono previste borse di tirocinio formativo a favore di giovani che non lavorano, non studiano e non partecipano ad alcuna attività di formazione, di età compresa fra i 18 e i 29 anni, residenti o domiciliati nelle Regioni del Mezzogiorno[410].

E' quindi previsto che per le suddette misure siano finanziati in via prioritaria i bandi aventi ad oggetto il sostegno di nuovi progetti o di imprese che possano avvalersi di un'azione di accompagnamento e tutoraggio per l'avvio e il consolidamento dell'attività imprenditoriale da parte di altra impresa già operante nella medesima attività[411].

L'art. 5 del d.l. n. 76 del 2013, conv. in legge n. 99 del 2013, in attuazione della "Garanzia per i Giovani"[412] prevista nell'ambito dell'Unione europea e della ricollocazione dei lavoratori destinatari degli ammortizzatori sociali in deroga, ha istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali una struttura di missione con compiti di proposta e di istruttoria, che opera in via sperimentale in attesa della definizione del processo di riordino sul territorio nazionale dei servizi per l'impiego[413], composta dai Presidenti dell'ISFOL e di Italia Lavoro S.p.A., dal Direttore

---

[409] Cfr. sul tema G. LOY, *Misure in favore dei lavoratori extracomunitari*, 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, p. 685 ss.

[410] Per tali tirocini è si prevede un'indennità di partecipazione, conformemente a quanto previsto dalle normative statali e regionali, nel limite di 56 milioni di euro per l'anno 2013, 16 milioni di euro per l'anno 2014 e 96 milioni di euro per l'anno 2015.

[411] La remunerazione dell'impresa che svolge attività di tutoraggio è definita con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministri dello sviluppo economico e del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. La remunerazione è corrisposta solo a fronte di successo dell'impresa oggetto del tutoraggio. E' previsto il divieto, per l'impresa che svolge attività di tutoraggio, di qualsiasi forma di partecipazione o controllo societario nei confronti dell'impresa oggetto del tutoraggio medesimo.

[412] Cfr. sul tema, tra i primi commenti, G. ROSOLEN, M. TIRABOSCHI, *Le prime misure per l'attuazione della "garanzia per i giovani",* G. ROSOLEN, *Le misure per l'implementazione in Italia della* Youth Guarantee, C. CHIONNA, *I servizi per l'impiego*, G. ROSOLEN, G. GIOLI, *Iconografica*, N. D'ERARIO, I. ODDO, *La disoccupazione giovanile: dal rapporto ILO alla situazione del Paese Italia passando per l'area UE*, U. BURATTI, *Una garanzia per i giovani? C'è già! Basta ricordarselo*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Adapt Labour Studies e-Book series, 2013, n. 10, p. 291 ss., p. 306 ss., p. 313 ss., p. 324 ss., p. 316 ss., p. 317 ss.

[413] Al fine di realizzare tali attività la struttura di missione, in particolare: nel rispetto dei principi di leale collaborazione, interagisce con i diversi livelli di Governo preposti alla realizzazione delle relative politiche occupazionali, raccogliendo dati sulla situazione dei servizi all'impiego delle Regioni, tenute a comunicarli almeno ogni

Generale dell'INPS, dai Dirigenti delle Direzioni Generali dei Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'istruzione, dell'università e delle ricerca, da tre rappresentanti designati dalla Conferenza Stato-Regioni, da due designati dall'Unione Province Italiane e da uno designato dall'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, e coordinata dal Segretario Generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali o da un Dirigente Generale a tal fine designato[414].

A ben vedere sembrerebbe l'ennesimo intervento temporaneo diretto a "tamponare" l'emergenza, senza alcuna pretesa di intervento organico, pur con il rischio di una "stabilizzazione" di organi e misure teoricamente provvisorie, attraverso la prospettazione di percorsi di *soft law.*

due mesi; definisce le linee-guida nazionali, da adottarsi anche a livello locale, per la programmazione degli interventi di politica attiva, nonché i criteri per l'utilizzo delle relative risorse economiche; promuove, indirizza e coordina gli interventi di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di Italia Lavoro S.p.A. e dell'ISFOL; individua le migliori prassi, promuovendone la diffusione e l'adozione fra i diversi soggetti operanti per realizzazione dei medesimi obiettivi; promuove la stipula di convenzioni e accordi con istituzioni pubbliche, enti e associazioni privati per implementare e rafforzare, in una logica sinergica ed integrata, le diverse azioni; valuta gli interventi e le attività espletate in termini di efficacia ed efficienza e di impatto e definisce meccanismi di premialità in funzione dei risultati conseguiti dai vari soggetti; propone ogni opportuna iniziativa, anche progettuale, per integrare i diversi sistemi informativi ai fini del miglior utilizzo dei dati in funzione degli obiettivi, definendo a tal fine linee-guida per la banca dati di cui all'art. 8; in esito al monitoraggio degli interventi, predispone periodicamente rapporti per il Ministro del lavoro e delle politiche sociali con proposte di miglioramento dell'azione amministrativa; avvia l'organizzazione della rilevazione sistematica e la pubblicazione in rete, per la formazione professionale finanziata in tutto o in parte con risorse pubbliche, del tasso di coerenza tra formazione impartita e sbocchi occupazionali effettivi, anche utilizzando, mediante distacco, personale dei Centri per l'impiego, di Italia Lavoro S.p.A. o dell'ISFOL, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; promuove l'accessibilità da parte di ogni persona interessata, nonché da parte del mandatario della persona stessa, alle banche dati, da chiunque detenute e gestite, contenenti informazioni sugli studi compiuti dalla persona stessa o sulle sue esperienze lavorative o formative.

[414] La partecipazione alla struttura di missione non dà diritto alla corresponsione di compensi, emolumenti o indennità di alcun tipo, ma soltanto al rimborso di eventuali e documentate spese di missione.

Capitolo III

Gli ordinamenti regionali tra attuazione tardiva del d.lgs. n. 469 del 1997 e tentativi di intervento organico

SOMMARIO: 1. L'attuazione del d.lgs. n. 469 del 1997 e del d.lgs. n. 276 del 2003. Il raccordo tra pubblico e privato: il modello di cooperazione/integrazione e il modello competitivo. - 1.1. *Segue*: il Patto di servizio. - 2. Il ruolo delle Regioni: le politiche di gestione. - 2.1. *Segue*: Le politiche per l'impiego in cinque Regioni italiane (Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna, Veneto e Marche). Particolarità e criticità. - 3. Il ruolo delle Province nelle politiche di attuazione alla luce delle recenti novità normative. I Centri per l'impiego. - 3.1. *Segue*: Il "riordino" delle Province e l'intervento della Corte costituzionale. - 4. Conclusioni: quali diritti per quali politiche.

1. L'attuazione del d.lgs. n. 469 del 1997 e del d.lgs. n. 276 del 2003. Il raccordo tra pubblico e privato: il modello di cooperazione/integrazione e il modello competitivo.

Si è visto che il il sistema dei servizi pubblici per l'impiego, nella complessità derivante *in primis* dall'articolazione tra Stato e Regioni delle relative competenze legislative[415], si caratterizza per la coesistenza e la complementarietà tra le funzioni esercitate dalle autorità pubbliche e le attività erogate dagli operatori privati[416]: se è vero che tale dato risulta ormai acquisito, è possibile rinvenire declinazioni diverse di tale rapporto, che possono, seppur con un certo grado di approssimazione, essere ricondotte ora ad un modello di cooperazione/integrazione[417], ora ad uno competitivo[418].

In particolare, come sopra visto, è dato registrare una continuità tra la legislazione di cui al d.lgs. n. 469 del 1997 e quella di cui al d.lgs. n. 276 del 2003, continuità alla quale corrisponde a livello costituzionale la riforma del Titolo V, che ha tra l'altro modificato l'art. 118 Cost., prevedendo il principio, veramente pervasivo nella materia di cui si tratta, della c.d. sussidiarietà orizzontale[419].

---

[415] Per un'approfondita analisi del quadro normativo regionale, cfr. G. CANAVESI, *L'accreditamento per i servizi al lavoro. Analisi della normativa nazionale e regionale,* in M. MEZZANZANICA (a cura di), *Il mercato del lavoro negli anni della crisi. Dinamiche, occupabilità e servizi*, p. 317 ss. Per una specifica ricostruzione dell'attuazione della competenza in materia di lavoro da parte delle Regioni a statuto ordinario v. A. DI STASI, *Il diritto del lavoro nelle Regioni a Statuto ordinario*, in ID. (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 39 ss.

[416] Cfr. P. TULLINI, *Ragioni e filosofie della collaborazione tra pubblico e privato nel mercato del lavoro*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2011, n. 3, p. 581.

[417] Si veda, tra gli altri, P. TULLINI, *Ragioni e filosofie della collaborazione tra pubblico e privato nel mercato del lavoro,* in *Dir. Lav. Merc.*, 2011, n. 3, p. 585 ss.

[418] Cfr. sul tema M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego. Art. 2098. Il Codice Civile. Commentario*, fondato da P. SCHLESINGER, diretta da F. BUSNELLI, Giuffrè, Milano, 2010.

[419] V., sul tema G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c della Costituzione,* in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, Napoli, vol. I., 2005, p. 107 ss.; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *dir. Pubbl.*, 2002, p. 51 ss.; P. DE CARLI, *Ripercussioni legislative del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Amministrare*, 2004, p. 275; P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, Milano, parte III, 2002; P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Cedam, Padova, 2004; P. DURET, *La*

Non sfugge però che se l'idea di una cooperazione tra i *cives* ai fini della soddisfazione di bisogni fondamentali come quello dell'accesso al lavoro costituisce una prospettiva di sicuro interesse, la libertà nella sussidiarietà tra pari si scontra con il dato della davvero frequente non orizzontalità dei rapporti tra persone in cerca di occupazione e grandi gruppi di interesse economico deputati all'erogazione dei servizi, che parrebbe riproporre il rapporto tra Stato e cittadino, invero in un mutato quadro "mercatistico" ispirato a dinamiche dirette al profitto piuttosto che alla realizzazione della "massima occupazione".

Se il modello di cooperazione/integrazione si fonda su un rapporto sinergico tra enti pubblici e soggetti privati, chiamati a collaborare nel perseguimento di obiettivi di interesse generale, quello competitivo si basa invece sull'idea, particolarmente gradita ai sostenitori di teorie neo-liberali, di un mercato del lavoro nel quale gli elementi pubblicistici e di tutela della persona in cerca di lavoro si attenuano fino a scomparire, essendo invece centrali i meccanismi concorrenziali tipici di qualsiasi altro mercato.

In verità, la tendenza delle discipline regionali è inevitabilmente orientata nel primo piuttosto che nel secondo senso, per l'ovvia considerazione che il nostro ordinamento si basa sul principio personalistico e sul riconoscimento del diritto al lavoro, in un contesto nel quale quest'ultimo è il valore primo di tutta la costruzione repubblicano-democratica: semmai, nelle varie realtà sarà possibile individuare peculiarità che, di volta in volta, possono essere ricondotte, seppur approssimativamente e con le inevitabili semplificazioni, all'interno di un modello piuttosto che dell'altro.

La norma cardine del "nuovo" impianto normativo è individuabile nell'art. 3 del d.lgs. n. 276 del 2003[420], che opererebbe il superamento del collocamento inteso come funzione a favore di «un

sussidiarietà "orizzontale": le radici e le suggestioni di un concetto, in *Ius*, 2000, p. 95; G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, p. 5; L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da* welfare state *a* welfare society, in *Riv. Dir. Finanz. sc. Fin.*, 2000, p. 99; T.E. FROSINI, *Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2000, p. 15; A. D'ATENA, *La sussidiarietà: tra valori e regole*, in *Dir. Giur. Agr. Amb.*, 2004, p. 69. In particolare, sul tema della sussidiarietà orizzontale in materia di servizi per l'impiego, v. G. FALASCA, *Pubblico e privato nei servizi per l'impiego nella legislazione nazionale e regionale*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2006, p. 654; H. BONURA, *I servizi per il mercato del lavoro tra pubblico e privato,* Tesi di dottorato, 2004, p. 136 ss.; G. CANAVESI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei sistemi regionali dei servizi per l'impiego,* in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 221; V. FILÌ, *L'avviamento al lavoro fra liberalizzazione e decentramento, cit.,* 2002, p. 277 ss.; G. CIOCCA, *La corte costituzionale, la sussidiarietà e il collocamento,* in *Dir. Merc. Lav.*, 2003, II, p. 665.

[420] Per un'analisi di tale disposizione, v. V. FILÌ, Sub *art. 3.Finalità. L'accesso al mercato del lavoro nella società dell'informazione*, in M. MISCIONE, M. RICCI (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Titoli I e II - Artt. 1-19*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, voli. I, Ipsoa, Milano, 2004, p. 97 ss.; F. LISO, Sub *art. 3.Finalità. L'accesso al mercato del lavoro nella società dell'informazione*, in M. MISCIONE, M. RICCI (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Titoli I e II - Artt. 1-19*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, vol. I, Ipsoa, Milano, 2004, p. 43 ss.; B. MAIANI, *Le finalità dell'intervento e gli aspetti definitori. Commento agli artt. 2 e 3*, in L. GALANTINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro. Commento al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (Artt. 1-32)*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 61 ss.; P. LAMBERTUCCI, Sub *art. 3.Finalità. L'accesso al mercato del lavoro nella società dell'informazione*, in M. MISCIONE, M. RICCI (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Titoli I e II - Artt. 1-19*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, voli. I, Ipsoa, Milano, 2004, p. 95 ss.; ID.,

sistema efficiente e coerente di strumenti», obiettivo invero perseguito già dal d.lgs. n. 469 del 1997 attraverso il trasferimento delle funzioni alle Regioni e l'apertura ai soggetti privati[421]: se l'efficacia implica che il sistema produca risultati positivi, la coerenza sta a significare che il rapporto costi/benefici deve mantenersi in equilibrio[422].

I servizi per l'impiego dovrebbero mirare, nel mercato liberalizzato, a dare trasparenza ed efficienza al mercato e a migliorare la capacità di inserimento professionale di chi è in cerca di occupazione[423], in particolare attraverso gli strumenti delle cc.dd. politiche attive del lavoro e della c.d. occupabilità[424].

La giustificazione dei servizi per l'impiego risiederebbe nell'idoneità degli stessi ad aumentare le possibilità di inserimento e reinserimento rispettivamente per gli inoccupati e i disoccupati: la trasparenza ed efficacia del mercato del lavoro dovrebbe essere tanto maggiore quanto più si accresca la possibilità di ricerca del disoccupato e degli inoccupati[425].

Nell'applicazione concreta della disciplina di cui al d.lgs. n. 276 del 2003, le leggi successive e i regolamenti regionali si sono trovati di fronte alla difficoltà di trovare un equilibrio tra controllo dell'autorità pubblica, gratuità per l'utente e apertura del mercato del lavoro alla possibilità di erogazione di servizi da parte degli operatori privati.

La difficoltà di delineare l'assetto istituzionale e di ricostruire le politiche concretamente poste in essere dalle Regioni impatta poi con il ruolo rivestito dall'ente strumentale Italia Lavoro chiamato a realizzare, in collaborazione con Regioni e Province, azioni e progetti sulla base delle

---

Sub *art. 3, d.lgs n. 276 del 2003*, in G. PERA, M. GRANDI (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, Padova, 2009, p. 2286 ss.; A. ALAIMO, *I servizi all'impiego e l'art. 4 Cost. dopo le recenti riforme del mercato del lavoro*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2004, p. 249 ss.

421 Cfr. M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego. Art. 2098. Il Codice Civile. Commentario*, fondato da P. SCHLESINGER, diretta da F. BUSNELLI, Giuffrè, Milano, 2010, p. 49.

422 Cfr. sul tema A. SARTORI, *Misurare e valutare i servizi per l'impiego. L'esperienza internazionale*, Ediesse, Roma, 2009, p. 39 ss.

423 Per una ricostruzione della disciplina in materia di servizi per l'impiego, v. 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*, Cacucci, Bari, 2004; F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Esi, Napoli, 2004; F. LISO, *I servizi per l'impiego*, in D. GAROFALO, M. RICCI (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2006; F. LISO, *Servizi all'impiego*, in *Enc. Giur. Treccani*, XV ed., 2007; M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1999, I, p. 191 ss.; 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, 2003; S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008.

424 Cfr. sul tema M. BARBERA, *A che punto è l'integrazione delle politiche dell'occupazione nell'Unione europea*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2010, n. 2, p. 161 ss.; D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto: l'occupabilità*, Cacucci, Bari, 2004, p. 181 ss.; B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e "*capability*" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in AA. VV., *Formazione e mercato del lavoro in Italia e in Europa. Atti del XV Congresso nazionale di diritto del lavoro AIDLaSS – S. Margherita di Pula (Cagliari) 1-3 giugno 2006*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 89 ss.; M. ROCCELLA, *Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria*, in AA. VV., *Formazione e mercato del lavoro in Italia e in Europa. Atti del XV Congresso nazionale di diritto del lavoro AIDLaSS – S. Margherita di Pula (Cagliari) 1-3 giugno 2006*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 5 ss.

425 Cfr. M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego. Art. 2098. Il Codice Civile. Commentario*, fondato da P. SCHLESINGER, diretta da F. BUSNELLI, Giuffrè, Milano, 2010, p. 51.

indicazioni e delle linee guida del Ministero del Lavoro che, come stabilito dal Quadro strategico nazionale, ha la titolarità di due Programmi operativi nazionali (PON): da un lato il Programma operativo nazionale "Azioni di sistema" con l'obiettivo "competitività regionale e occupazione; dall'altro il Programma operativo nazionale "*governance* e azioni di sistema" con l'obiettivo "convergenza".

Tali Programmi hanno la finalità di supportare la capacità di governo delle politiche per il conseguimento degli obiettivi europei della formazione continua e dell'occupazione, nonché di promuovere e rafforzare l'innovazione, la qualità e l'integrazione dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro. In tale contesto Italia Lavoro, beneficiario di finanziamenti secondo la programmazione del Fondo sociale europeo, si avvale di una rete capillare di soggetti ed organizzazioni pubbliche e private operanti sul territorio.

In particolare, i servizi di assistenza tecnica forniti e i progetti realizzati vengono ricondotti all'interno di sei aree differenti: *welfare to work*, per lo sviluppo di politiche e servizi di *workfare* mediante il supporto ai diversi attori del mercato del lavoro[426]; transizione, istruzione, formazione e lavoro, con la finalità di promuovere l'inserimento lavorativo dei giovani contribuendo a ridurre i periodi di transizione dal sistema formativo a quello del lavoro[427]; occupazione e sviluppo economico, attraverso il sostegno alla produttività[428]; immigrazione, con la pianificazione e la gestione dei flussi migratori[429]; inclusione sociale e lavorativa attraverso la garanzia del diritto di cittadinanza[430].

Se è vero che Italia Lavoro dovrebbe costituire un vero e proprio collettore delle politiche regionali, attraverso la fornitura di uno schema "universale" alle Regioni per l'attuazione concreta

---

[426] Ciò dovrebbe consentire di rendere disponibili risorse e servizi rivolti a lavoratori espulsi o a rischio di espulsione dal sistema produttivo a seguito di crisi aziendali e/o occupazionali, a inoccupati e disoccupati di lunga durata. L'area è impegnata in maniera diretta nella costruzione e messa in opera di una risposta strutturata e massiva alle urgenze poste dalla attuale crisi economica, per attenuare le ripercussioni sulle categorie più vulnerabili, proteggendo l'occupazione e prevenendo il rischio di consolidamento dei bacini di lavoratori che ne stanno subendo gli effetti, in linea con le indicazioni della Commissione Europea e con i diversi provvedimenti anti-crisi adottati a livello nazionale e locale.

[427] Attraverso la qualificazione dei servizi di *placement*, la promozione delle misure di politica attiva del lavoro e di contratti di apprendistato.

[428] Favorisce l'integrazione tra politiche del lavoro e politiche di attrazione di investimenti, mediante la promozione e la gestione di interventi che coniugano azioni di inserimento occupazionale, anche in mobilità territoriale, con azioni di qualificazione dei servizi alle imprese.

[429] Esso *s*upporta la cooperazione istituzionale tra le Amministrazioni centrali dello Stato nell'evoluzione del sistema di programmazione e gestione dei flussi migratori regolari e nello sviluppo di relativi accordi con le Autorità dei Paesi di origine; supporta lo sviluppo della strumentazione nazionale per la valutazione dei fabbisogni e un corretto monitoraggio dei flussi; sostiene le Regioni e le Province nel facilitare il raccordo tra le reti istituzionali attive nella programmazione di interventi di politica del lavoro rivolte agli immigrati, anche attraverso la creazione di sportelli dedicati ai lavoratori immigrati e alle imprese di stranieri; promuove: il raccordo tra operatori pubblici e privati del mercato del lavoro; programmi di cooperazione internazionale; reti di servizio per l'occupazione di comunità straniere.

[430] Promuove l'inserimento socio-lavorativo di persone che presentano svantaggio sociale ed economico e necessitano di specifiche misure di sostegno. L'area favorisce l'integrazione tra le politiche del lavoro e le politiche sociali, rafforzando il *network* operativo tra servizi per il lavoro, servizi sociali e sanitari con amministrazioni, enti e istituzioni competenti.

delle politiche, è innegabile che non è agevole superare il nodo problematico di fondo di una disciplina che dal punto di vista assiologico pone questioni di davvero ardua soluzione.

La legge delega n. 30 del 2003, nell'indicare principi e criteri direttivi per la riforma del mercato del lavoro, da una parte ha infatti valorizzato espressamente la tutela della libertà di scelta dell'utente quale perno del mercato del lavoro, dall'altro ha saldato tale elemento con il principio della gratuità del servizio[431]

Pertanto, nell'applicazione concreta della disciplina, le leggi e i regolamenti regionali si sono trovati di fronte alla difficoltà di trovare un equilibrio tra controllo dell'autorità pubblica, gratuità per l'utente e apertura del mercato del lavoro all'erogazione di servizi da parte degli operatori privati. A ben vedere si tratta di una sorta di "sincretismo" giuridico in cui si trovano giustapposti senza un vero principio ordinatore valori riferibili a concezioni e modalità regolatrici in parte di derivazione pubblicistica (si pensi alla funzione di controllo riconosciuta anche alle Regioni), in parte di matrice privatistica (basti pensare all'apertura all'erogazione di servizi relativi al mercato del lavoro nei confronti degli operatori privati), in parte ancora di natura personalistica (si vedano la gratuità del servizio e la centralità dell'utente).

Non solo. Altro tema di difficile soluzione è quello della qualificazione dell'attività svolta dai privati nell'ambito della c.d. sussidiarietà orizzontale allorquando venga erogato un diritto sociale, come nel caso dei servizi per l'impiego, materia nella quale accanto all'esercizio di un'attività economicamente rilevante in un contesto pervaso dalla presenza di un interesse pubblico, si giustificano il regime autorizzatorio e quello di accreditamento, che implicano evidentemente la non configurabilità di un mercato vero e proprio, con ricadute anche sotto il profilo dell'applicabilità (o meno) delle discipline sulla concorrenza[432].

Gli interventi normativi rivolti ad aggiornare gli ordinamenti regionali al quadro mutato a seguito della riforma costituzionale del 2001 e dell'approvazione del d.lgs. n. 276 del 2003 potrebbero essere ricondotti all'interno di due diverse categorie[433]: da un lato ci sarebbero le

---

431 Cfr. G. CANAVESI, *L'accreditamento per i servizi al lavoro. Analisi della normativa nazionale e regionale*, in M. MEZZANZANICA (a cura di), *Il mercato del lavoro negli anni della crisi. Dinamiche, occupabilità e servizi*, Aracne, Roma, 2012, p. 326 ss.

432 *In primis* di derivazione comunitaria. Cfr. sul punto G. FALASCA, *I servizi privati per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2006; S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neocontrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008; A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Giappichelli, Torino, 2009. In particolare, sulla condizione di subalternità della politica sociale nell'ordinamento comunitario rispetto alla politica dell'occupazione, v. E. ALES, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento*, in E. ALES, M. BARBERA, F. GUARRIELLO, *Lavoro,* welfare *e democrazia deliberativa,* Giuffrè, Milano, 2010, p. 329.

433 Cfr. M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego. Art. 2098. Il Codice Civile. Commentario*, fondato da P. SCHLESINGER, diretta da F. BUSNELLI, Giuffrè, Milano, 2010, p. 146 ss.

Regioni[434] che ancora devono realizzare le direttive individuate dal d.lgs. n. 469 del 1997[435] e che devono pertanto adeguarsi al modello di collaborazione tra pubblico e privato delineato dal d.lgs. n. 276 del 2003[436]; dall'altro quelle che hanno adottato discipline organiche sull'intervento pubblico nel mercato del lavoro, o attraverso l'affiancamento e l'integrazione della precedente disciplina[437], o mediante la modifica di gran parte della normativa di attuazione del d.lgs. n. 469 del 1997[438], o ancora tramite una disciplina completamente nuova[439].

Non sfugge che le Regioni che hanno legiferato tenendo conto del nuovo quadro costituzionale e in attuazione del d.lgs. n. 276 del 2003[440] hanno in gran parte riprodotto, pur con

---

434 Basilicata (legge regionale n. 29 del 1998), Calabria (legge regionale n. 5 del 2001), Molise (legge regionale n. 27 del 1999), Puglia (legge regionale n. 19 del 1999) e Umbria (legge regionale n. 41 del 1998, poi modificata con la legge regionale n. 11 del 2003). In particolare, le Regioni Basilicata (legge regionale n. 11 del 2006), Puglia (legge regionale n. 39 del 2006) e Umbria (legge regionale n. 10 del 2007) hanno provveduto, sulla scorta della sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 2001, ad abolire le Agenzie per l'impiego (in controtendenza si segnalano la Regione Molise e la Regione Lazio) o gli enti di assistenza tecnica e monitoraggio previsti dall'art. 4 comma 1 lett. d) del d.lgs. n. 469 del 1997 interiorizzando le funzioni delle strutture regionali. D'altro canto, andrebbero ricondotte all'interno di questo gruppo anche le Regioni Sicilia (legge regionale n. 36 del 1990 e legge regionale n. 30 del 1997, poi modificata dalla legge regionale n. 24 del 2000) e Valle D'Aosta (legge regionale n. 7 del 2003), Province autonome di Trento (legge provinciale n. 19 del 1983, più volte modificata) e Bolzano (legge provinciale n. 11 del 1993), le quali, pur non tenute ad attuare quanto stabilito dal d.lgs. n. 469 del 1997 in virtù dell'autonomia riconosciuta, non hanno ancora attuato compiutamente il modello di cooperazione tra pubblico e privato previsto dal d.lgs. n. 276 del 2003. Per un'analisi della complessità del trasferimento di funzioni statali alle Regioni a statuto speciale, cfr. G. Loy, *Le competenze delle Regioni a statuto speciale in materia di lavoro alla luce della modifica del titolo V della Costituzione italiana*, in A. Di Stasi (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 21 ss.

435 Sul tema v. S. Palladini, *La legislazione regionale: tipi, modelli e varianti*, in Aa. Vv., *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1999, p. 31 ss.; M. Rusciano, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1999, Suppl. al n. 3, p. 31 ss.

436 Nonostante siano previste forme di collaborazione pubblico/privato basate sullo strumento della convenzione: legge regionale Abruzzo n. 76 del 1998; legge regionale Basilicata n. 29 del 1998; legge regionale Calabria n. 5 del 2001; legge regionale Lazio n. 38 del 1998; legge regionale Molise n. 27 del 1999; legge regionale Puglia n. 19 del 1999; legge regionale Umbria n. 41 del 1998. Sul tema della collaborazione tra pubblica amministrazione e operatori privati prima del d.lgs. n. 276 del 2003, v. G. Canavesi, *Il principio di sussidiarietà nei sistemi regionali dei servizi per l'impiego*, in P. Olivelli (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 241 ss. E' stato evidenziato che il rapporto di sinergia tra pubblico e privato in alcune realtà riconducibili all'interno di questo gruppo si sarebbe in realtà consolidata prima del d.lgs. n. 276 del 2003; v. S. Vergari, *Il mercato del lavoro in Provincia di Trento*, in Id. (a cura di), *Mercati e diritto del lavoro nelle Province autonome di Trento e Bolzano*, Cedam, Padova, 2004, p. 193 s.

437 Cfr. Regione Liguria (legge regionale n. 30 del 2008 che integra ed "affianca" la legge regionale n. 27 del 1998). Per un'analisi della legislazione regionale ligure in materia di occupazione, v. M. Marocco, *La legge ligure per la promozione del lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2009, 1, p. 170 ss.

438 Cfr. Regione Toscana (legge regionale n. 32 del 2002 novellata dalle legge regionale n. 20 del 2005).

439 Cfr. Regioni Campania (legge regionale n. 14 del 2009), Emilia Romagna (legge regionale n. 17 del 2005), Friuli Venezia Giulia (legge regionale n. 18 del 2005), Marche (legge regionale n. 2 del 2005), Piemonte (legge regionale n. 34 del 2008), Sardegna (legge regionale n. 20 del 2005), Veneto (legge regionale n. 3 del 2009). Sulla precedente legge regionale Veneto n. 3 del 2009, v. M. Napoli, *Decentramento e mercato del lavoro*, in *Lavoro, diritto, mutamento sociale (1997-2001)*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 110 ss.

440 Per un'analisi delle legislazioni appartenenti a questa "categoria", v. M. Marocco, *L'evoluzione della legislazione regionale in materia di mercato del lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2006, p. 863 ss.; S. Pirrone, P. Sestito, *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, cit., p. 214 ss.; P. A. Varesi, *La recente legislazione regionale in materia di lavoro*, in *Spinn.*, 2006, n. 4; M. Marocco, *Regionalizzazione e mercato del lavoro*, in *Riv. Pol. Soc.*, 2008, n. 3, p. 241 ss.; D. Garofalo, Welfare, *promozione dell'occupazione e neoregionalismo*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2009, p. 635 ss.; G. Falasca, *Il nuovo mercato del lavoro nella legge della Regione Marche*, in *Guida Lav.*, 2005, n. 6, p. 10 ss.; Id., *Emilia Romagna: la nuova legge sul mercato del lavoro*, in *Guida Lav.*, 2006, n. 34, p. 16 ss.; P. A. Varesi, *Le politiche del lavoro della Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2007, Inserto, n. 7; G. Girardi, *La nuova Legge veneta sul mercato del lavoro*, in *Lav. Giur.*, 2009, p. 776 ss.; M. Marocco, *La legge ligure per la promozione del lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2009, p. 170 ss.; Agenzia della Campania per il lavoro, *La legislazione*

talune varianti, il sistema di organi e funzioni delineato dall'art. 4 comma 1 del d.lgs. n. 469 del 1997.

Innanzitutto, va rilevata la presenza in tutte le Regioni della Commissione tripartita, organo deputato alla concertazione con le parti sociali, dotato di poteri di impulso con riferimento ai servizi per l'impiego e alle politiche attive e necessariamente consultato relativamente al piano annuale o pluriennale di politica del lavoro. Alla Commissione provinciale tripartita d'altro canto è riconosciuto un maggior margine di discrezionalità: pur essendone prevista la necessaria costituzione e venendone in rilievo la funzione eminentemente consultiva, le Province hanno una certa autonomia di regolamentazione nel dettaglio.

Solitamente fanno parte della Commissione regionale anche il Consigliere regionale di parità e i rappresentanti delle associazioni di tutela dei disabili[441]; in alcuni casi[442], a tale organo è riconosciuto un ruolo di iniziativa, dal momento che la Commissione è investita del potere di elaborare le linee guida per predisporre il Piano regionale per i servizi, le politiche del lavoro e l'occupazione.

In quasi tutti gli ordinamenti regionali[443] è presente il Comitato istituzionale di coordinamento, di cui fanno parte i rappresentanti della Regione, delle Province e a volte degli altri enti locali[444], da consultare obbligatoriamente in merito al programma di politica del lavoro e con la specifica funzione di rafforzare l'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive e la formazione professionale.

Con riferimento all'organo regionale deputato a svolgere un ruolo di assistenza tecnica e monitoraggio in materia di politica attiva *ex* art. 4 comma 1 lett. d) del d.lgs. n. 469 del 1997, soltanto tre Regioni hanno deciso di sopprimere le Agenzie regionali per l'impiego[445], mentre le altre le hanno mantenute, conferendo compiti di carattere tecnico-progettuale[446].

La continuità rispetto al sistema delineato dal d.lgs. n. 469 del 1997 è rinvenibile anche nella ripartizione di funzioni tra Regioni e Province, attraverso l'attribuzione delle funzioni del collocamento e dello svolgimento degli adempimenti amministrativi alle Province che si servono

---

regionale in materia di lavoro. Studi preliminari, in L. ZOPPOLI, (a cura di), *Occupare conviene*, Napoli, 2007; R. REALFONZO (a cura di), *Qualità del lavoro e politiche per il Mezzogiorno verso una nuova legislazione del lavoro in Campania*, Franco Angeli, Milano, 2008.

441 E' ad esempio il caso delle Regioni Marche, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Veneto, Campania.

442 Cfr. Regioni Sardegna e Valle d'Aosta, Province autonome di Trento e Bolzano.

443 Ad eccezione delle Regioni Sardegna e Campania.

444 E' il caso delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Lombardia.

445 Si tratta delle Regioni Emilia Romagna, Marche e Toscana.

446 Cfr. M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego. Art. 2098. Il Codice Civile. Commentario*, fondato da P. SCHLESINGER, diretta da F. BUSNELLI, Giuffrè, Milano, 2010, p. 153.

dei Centri per l'impiego e la possibilità per le Regioni di demandare all'ente provinciale l'attuazione delle misure di politica attiva del lavoro[447].

Le Regioni sembrerebbero aver addirittura superato il modello delineato dall'art. 4 comma 1 del d.lgs. n. 469 del 1997: alle Province è generalmente stato attribuito il compito di attuare le politiche attive, mantenendo soltanto alcune Regioni la possibilità di provvedere direttamente rispetto ad esse qualora sia necessaria una gestione unitaria[448].

Il coordinamento dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro attraverso la programmazione pluriennale è realizzato dalle Regioni: essa viene approvata dal Consiglio regionale e viene talvolta integrata dal piano annuale di aggiornamento o attuazione approvato dalla Giunta. La maggior parte dei programmi ha ad oggetto misure di politica attiva, mentre alcune volte riguardano anche il sistema dei servizi per l'impiego, con la previsione degli indirizzi generali per l'organizzazione del servizio e degli *standard* minimi, qualitativi e quantitativi, da erogare[449].

A ben vedere è l'attuazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 276 del 2003, con le relative previsioni sull'ammissione degli operatori privati all'erogazione di servizi per l'impiego, che implicitamente suggerisce la configurazione di due modelli contrapposti: uno fondato sulla cooperazione/integrazione tra pubblico e privato, l'altro basato su dinamiche competitive tra strutture pubbliche e attori privati[450], non optando apertamente le norme ivi contenute né per l'uno né per l'altro[451].

---

447 La Corte costituzionale, con sentenza n. 50 del 2005, in base alla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni attuata nel 2001, avrebbe affermato che quest'ultime possono derogare integralmente alle disposizioni citate. Cfr. sul tema D. GAROFALO, *La nuova disciplina sull'organizzazione del mercato del lavoro tra intervento (modificativo e integrativo) dello Stato e contributo delle Regioni*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti a tre anni dalla legge 30/2003*, Cacucci, Bari, 2006; F. LISO, *I servizi all'impiego*, in D. GAROFALO, M. RICCI (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2006, p. 626; F. TORELLI, *Le agenzie del lavoro: legislazione statale e regionale*, in *Lav. Dir.*, 2006, p. 257; G. CANAVESI, *Livelli essenziali delle prestazioni e servizi per l'impiego. Brevi note su competenze, nodi normativi, strumenti regolatori*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2009, p. 336; V. FILÌ, Sub *art. 1, commi 1 e 2, lett. a), b), c), d), e), f), g), h), i), l), q). Servizi per l'impiego e collocamento*, in M. T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, p. 33; A. PIOVESANA, Sub *art. 6. Regimi particolari di autorizzazione all'intermediazione nel mercato del lavoro. Titoli I e II – artt. 1-19*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, vol. I, Ipsoa, Milano, 2004, p. 187; S. ROSATO, *Il quadro di regolazione del nuovo mercato del lavoro tra regimi di autorizzazione e accreditamento: il ruolo delle regioni*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro: prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, Milano, 2004; P. TULLINI, *La riforma dei servizi pubblici per l'impiego*, in G. FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale. Itinerari giuridici e socioeconomici su Regioni e autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 386; D. GAROFALO, *Mercato del lavoro e regionalismo*, in A. DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 269.

448 Va però dato atto che nell'ordinamento lombardo tali politiche vengono attuate in gran parte in un sistema di competizione tra strutture pubbliche e private. Si assiste al contrario ad un maggior accentramento di funzioni per quanto riguarda la gestione delle crisi occupazionali.

449 Inoltre, quasi tutte le legislazioni prevedono meccanismi di monitoraggio e valutazione degli interventi realizzati.

450 Su un piano più strettamente comparatistico il modello cooperativo sarebbe stato attuato in Danimarca, Svezia, Regno Unito e Germania, mentre quello competitivo avrebbe trovato applicazione in Australia. Cfr. M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego. Art. 2098. Il Codice Civile. Commentario*, fondato da P. SCHLESINGER, diretta da F. BUSNELLI, Giuffrè, Milano, 2010, p. 160 ss.

451 Cfr. S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 312.

In realtà tutte le Regioni, ad eccezione della Lombardia, avrebbero seguito il modello di cooperazione/integrazione, a sua volta astrattamente suddivisibile in vari sotto-modelli[452]: alcune hanno inteso l'intervento dei privati come essenzialmente sussidiario, condizionato all'impossibilità di provvedere in maniera adeguata attraverso i Centri per l'impiego pubblici[453]; altre hanno richiesto semplicemente l'economicità dell'intervento degli operatori accreditati, la gratuità del servizio per gli utenti e l'obbligo di comunicare le buone pratiche alla pubblica amministrazione[454]; altre ancora hanno subordinato la possibilità dei soggetti accreditati di concorrere all'erogazione dei servizi alla necessità di completarne l'offerta e di migliorarne la qualità[455].

Va rilevato che da un lato le legislazioni regionali in materia di autorizzazioni si sono sostanzialmente allineate alla normativa nazionale, astenendosi dal prevedere criteri e requisiti giuridici e finanziari per l'emanazione del provvedimento autorizzatorio difformi da quelli stabiliti a livello statale; dall'altro, un numero crescente di Regioni[456] ha realizzato il sistema di cooperazione tra pubblico e privato istituendo gli elenchi degli operatori accreditati, così che in materia di accreditamento si rinviene, rispetto alla materia delle autorizzazioni, una maggiore incisività dell'intervento regionale[457], sebbene condizionato all'adozione di successive delibere di Giunta[458].

Gran parte degli ordinamenti regionali, infine, prevedono che la selezione dei soggetti ai quali possono essere esternalizzati i servizi abbia luogo in base a procedure ad evidenza pubblica, alle quali fanno seguito convenzioni contenenti la disciplina dell'affidamento e dell'erogazione del servizio[459].

1. 1. *Segue*: il Patto di servizio.

---

452 V. sul tema R. CICCIOMESSERE, M. SORCIONI, *La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati*, Italialavoro, 2009, p. 25.

453 Questo è il caso, ad es., della Regione Marche e della Regione Friuli Venezia Giulia. Cfr. sul tema della concreta attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale P. CHIRULLI, *Autonomia pubblica e diritto privato nell'amministrazione. Dalla specialità del soggetto alla rilevanza della funzione*, Cedam, Padova, 2005, p. 292 s.

454 V. ad esempio la Regione Veneto.

455 Ci si riferisce ad esempio alle Regioni Toscana, Emilia Romagna, Liguria, Piemonte.

456 Cfr., ad esempio, le Regioni Toscana, Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Veneto e, con alcune peculiarità, la Regione Emilia Romagna. Per un 'analisi diffusa sul tema v. G. CANAVESI, *L'accreditamento per i servizi al lavoro. Analisi della normativa nazionale e regionale*, in *Il mercato del lavoro negli anni della crisi. Dinamiche, occupabilità e servizi* (a cura di M. MEZZANZANICA), Aracne, Roma, 2012, p. 326 ss. Tra gli interventi più recenti si segnalano le discipline in materia di accreditamento adottate dalle Regioni Abruzzo (D.G.R. n. 1057 del 2010), Campania (D.G.R. n. 242 del 2013) e Lazio (D.G.R. n. 268 del 2012).

457 Mentre solo nel caso della Liguria si assiste ad una forte connessione tra accreditamento e autorizzazione. Cfr. A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 194.

458 Sul tema delle fonti costituite dalle delibere di Giunta e delle relative criticità, v. G. TARLI BARBIERI, *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del titolo V della parte II della Costituzione*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, p. 417 ss.; A. TROJSI, *La potestà regionale in materia di lavoro*, in *Riv. giur. Lav.*, 2007, 1, p. 660 s.

459 Cfr. A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 196.

Il mezzo di raccordo tra persona in cerca di occupazione e apparato pubblico sarebbe costituito dal c.d. patto di servizio, con il quale il primo si impegna a seguire determinate iniziative finalizzate all'impiego, il secondo si obbliga a garantire determinati livelli di prestazioni e l'ente erogatore a prestare i servizi necessari.

In linea con la tendenza sviluppatasi all'interno di vari Paesi dell'Unione europea[460] e in base alla normativa nazionale che prevede le cc.dd. misure di prevenzione *ex* art. 3 del d.lgs. n. 181 del 2000[461], tale strumento di gestione interna del servizio all'impiego[462] è stato previsto inizialmente dalle discipline regionali come mezzo di selezione dei destinatari delle misure per il miglioramento dell'occupabilità e dunque come parametro di valutazione dell'impegno "attivo" della persona[463].

Cionondimeno, è stato rilevato che non sarebbe possibile fare esclusivo affidamento su di esso per contrastare comportamenti opportunistici dei beneficiari, ma che al contrario, per garantire una maggiore e migliore sinergia tra politiche passive ed attive[464], sarebbe cruciale risolvere la questione istituzionale[465], essendo l'attuale assetto organizzativo frammentato fra le competenze di svariati attori.

A partire dal 2005, dopo l'accordo stipulato il 10 dicembre 2003 in sede di Conferenza Unificata, le amministrazioni regionali hanno avviato un processo di adeguamento ai principi fondamentali contenuti nel testo novellato del 2002 in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, concluso nel 2007 con l'approvazione di appositi atti anche da parte delle Regioni Calabria e Molise.

---

460 Cfr. sul tema delle politiche di attivazione nell'Unione europea, C. LAGALA, M. D'ONGHIA (a cura di), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa. Le esperienze realizzate in Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Inghilterra, Spagna e Svezia*, Ediesse, Roma, 2010.

461 Cfr. A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 100; M. BIAGI, *L'impatto della* Employment European Strategy *sul ruolo del diritto del lavoro e della relazioni industriali*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2000, I, p. 413 ss., e in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 2003.

462 Cfr. M. MAROCCO, *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il patto di servizio*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2008, n. 3, p. 533 ss.

463 In questa prospettiva, i dati del monitoraggio Isfol confermerebbero un utilizzo diffuso del Patto su tutto il territorio nazionale in maniera utile allo scopo di gestire in modo efficiente le risorse disponibili per finanziare i programmi di politiche attive. Un ulteriore campo valutativo dello strumento sarebbe costituito dal Programma d'Azione per il Reimpiego dei lavoratori svantaggiati (PARI), promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel 2005: in base ad esso è stata disposta l'erogazione di un sussidio di 450 euro mensili, per un massimo di 10 mesi, ai lavoratori che aderiscono a specifici "piani di inserimento o reinserimento lavorativo". Presupposto per la fruibilità della misura è, oltre alla condizione di non percezione di indennità o sussidi legati allo stato di disoccupazione o inoccupazione e/o di altri trattamenti previdenziali o assistenziali aventi natura similare, anche la partecipazione dei soggetti beneficiari ad un percorso di inserimento o reinserimento lavorativo, attraverso l'adesione formale ad un piano di inserimento o ad un patto di servizio. Il piano ed il patto sono definiti in accordo con il Cpi o le altre strutture a questo deputate nei vari territori.

464 E' stato notato che in alcuni paesi europei come Germania, Spagna, Regno Unito, Olanda, Finlandia, Austria, Norvegia si è tentata una maggiore integrazione dei servizi e che anche in alcuni Comuni italiani ha avuto luogo qualche sperimentazione; v. G. BARONIO, M. MAROCCO, *Il caso dei "Centri integrati per l'impiego": le prospettive di costruzione di un sistema integrato di politiche attive e passive in Italia*, Studi Isfol, 2008, n. 3.

465 F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *Studi in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, 2008; S. PIRRONE, P. SESTITO, *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 259.

Anche il c.d. Protocollo sul *welfare* sottoscritto da Governo e Parti sociali il 23 luglio 2007[466] e attuato con la legge n. 247 del 2007, nella sezione relativa agli ammortizzatori sociali individua la *ratio* dell'istituto, consistente nel dare maggiore efficacia alla combinazione tra politiche attive e passive assicurando la «partecipazione attiva ai programmi di inserimento lavorativo». La scarna disciplina relativa al patto di servizio rinvenibile nel d.lgs. n. 181 del 2000[467], poi variamente declinata dai legislatori regionali, ha quindi trovato una laconica integrazione nella legge n. 247 del 2007 che, delegando il governo in materia di servizi per l'impiego, ha previsto, tra i principi e criteri direttivi la «promozione del patto di servizio come strumento di gestione adottato dai servizi per l'impiego per interventi di politica attiva del lavoro». L'introduzione dello strumento nel nostro ordinamento, costituirebbe un ulteriore avanzamento nel senso della "modernizzazione" dei servizi all'impiego[468].

Da un punto di vista sistematico il Patto di servizio nel nostro ordinamento regola il sinallagma tra accesso alle misure per migliorare l'occupabilità e impegno "attivo" della persona in cerca di occupazione, tanto che gli atti regionali sembrerebbero inquadrarlo come strumento di selezione *ex ante* dei soggetti disposti ad impegnarsi nel programma di attivazione[469]: nei regolamenti regionali la perdita dello *status* di disoccupato determina l'impossibilità temporanea di accedere ai servizi all'impiego, attraverso la previsione dell'inammissibilità della persona decaduta a rendere una nuova dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro[470].

Risulta problematica, nelle varie normative regionali, la riconduzione del Patto tra gli elementi costitutivi dello stato di disoccupazione[471] definito a livello nazionale[472]; solitamente, ai fini del

---

[466] Per un commento al Protocollo, v. L. MENGHINI, *Il Protocollo di luglio 2007: soluzioni buone e soluzioni da ripensare, ma il discorso non può finire qui*, in *www.cgil.it/giuridico*, 2007; M. TIRABOSCHI, *Brevi considerazioni a proposito del difficile* iter *parlamentare del protocollo sul* welfare *del 23 luglio 2007*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2007, p. 1219; R. BORTONE, *I complicati servizi per l'impiego*, in AA. VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, 2008, p. 161 ss.

[467] Cfr. A. VISCOMI, *Servizi per l'impiego: i "patti di servizio"*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2007, p. 63 ss.

[468] Una sorta di prototipo normativo di esso può essere considerato quello di cui all'art. 13, comma 1, lett. a, del d.lgs. n. 276/2003 con il quale si imposto alle agenzie di somministrazione di redigere un "piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro" per la presa in carico dei "lavoratori svantaggiati". Cfr. M. EMANUELE, M. MAROCCO, *Il ruolo del lavoro in somministrazione a tempo determinato per l'occupazione dei soggetti svantaggiati*, Rubbettino, Catanzaro, 2007.

[469] In altre parole, il Patto sarebbe utilizzato dai Centri per l'impiego per investire le risorse a disposizione per la promozione dell'occupabilità a favore esclusivamente dei soggetti interessati a beneficiarne e quindi limitare eventuali sprechi. Cfr. M. MAROCCO, *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il patto di servizio*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2008, n. 3, p. 535.

[470] Per periodi che vanno da un minimo di 2 mesi per le Regioni Emilia Romagna e Puglia fino ad un massimo di 12 per la Regione Toscana. Sul tema, v. M. MAROCCO, *I regolamenti regionali in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2005, p. 641 ss.

[471] Cfr. D. GAROFALO, *Lo* status *di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2006, n. 3, p. 637 ss.; S. ROSATO, *Perdita dello stato di disoccupazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003.

[472] Si tratta di elementi che non possono essere modificati dai legislatori regionali (cfr. C. Cost. n. 368/2007 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale Puglia 9 febbraio 2006, n. 4, che aveva previsto una disciplina dello stato di disoccupazione più favorevole al lavoratore (perdita della disoccupazione in caso di rifiuto di contratti di lavoro di durata non inferiore a 12 e 6 mesi, a secondo dell'età del soggetto). V. F. LISO, *La recente*

riconoscimento di tale *status*, oltre alla mancanza di lavoro e all'immediata disponibilità all'impiego, è previsto il requisito della «ricerca attiva di lavoro secondo le modalità definite con i servizi competenti», che trasformerebbe la posizione del lavoratore di "mera attesa", tipica del precedente sistema, in quella pro-attiva della nuova disciplina.

In particolare, in vari regolamenti si prevedono due diversi obblighi in capo ai soggetti interessati: la presentazione alle convocazioni del "servizio competente" e lo svolgimento delle attività concordate. Nella gran parte dei regolamenti è stabilito che le modalità di ricerca attiva di lavoro vanno formalizzate in un Patto di servizio tra utente e ufficio, mentre solo in alcune Regioni si prevede un Piano di azione individuale (P.A.I), finalizzato ad enucleare le azioni di ricerca e le misure di prevenzione[473].

Invero soltanto alcune delibere sembrano delineare uno spazio più marcatamente consensuale nel rapporto tra beneficiario ed ente: se la Regione Emilia Romagna ha previsto che il patto possa essere modificato consensualmente, anche in considerazione dell'eventuale mutamento delle condizioni e situazioni della persona in cerca di lavoro, d'altro canto la Provincia autonoma di Trento ha stabilito che il patto di servizio possa prevedere misure e tempi diversi rispetto agli interventi minimi di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 181 del 2000 e ss.mm. Pertanto, da una parte vengono espressamente legittimate le rinegoziazioni degli accordi originari e dall'altra l'"individualizzazione" può giungere ad autorizzare misure ulteriori e migliorative rispetto agli *standard* minimi fissati a livello nazionale.

La Provincia autonoma di Bolzano sembra poi dilatare ancor di più la discrezionalità "sperimentale" dell'ufficio pubblico, nell'ambito del Piano d'azione individuale, attraverso la valorizzazione delle condizioni oggettive[474] e soggettive[475] che dovranno essere individuate nel P.A.I. e delle quali l'ufficio dovrà tener conto per verificare la disponibilità al lavoro e la scelta delle offerte lavorative o formative.

D'altro canto, nelle delibere di Giunta delle Regioni Liguria e Lombardia è prevista l'individuazione del «nominativo dell'operatore che svolge le funzioni di tutore dell'utente», tenuto ad "accompagnare" tutto il percorso di fruizione dei servizi e disponibile secondo modalità e tempi concordati[476].

---

giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di stato di disoccupazione, in *Dir. Rel. Ind.*, 2008, p. 330 ss.

[473] La presenza dei due elementi avvalorerebbe la classificazione proposta da A. VISCOMI, *Servizi per l'impiego: i "patti di servizio"*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2007, p. 63 ss., che distingue fra «patto sul rapporto di servizio», relativo «ai servizi offerti dalla struttura ed agli obblighi che l'utente assume», di carattere autoritativo, e «patto per l'erogazione del servizio», finalizzato all'«individualizzazione concordata del servizio erogato», di carattere più specificatamente consensuale, che sembrerebbe richiamare il c.d. P.A.I.

[474] Come «la situazione del mercato del lavoro, con particolare attenzione alle specificità strutturali locali e del fabbisogno di forza lavoro stagionale».

[475] Quali «i requisiti professionali e personali, le competenze specifiche e le capacità di sviluppo individuale, gli interessi e le aspirazioni nonché le condizioni di vita» del soggetto interessato ad usufruire dei servizi all'impiego.

[476] Cfr. d.G.R. Lombardia n. 7/15748 del 2003.

Non sfugge che viene prestata un'attenzione decisamente maggiore all'individuazione degli obblighi in capo all'utente conseguenti alla sottoscrizione del Patto rispetto a quelli gravanti sull'ente: egli, in base a quanto previsto in quasi tutti i regolamenti che disciplinano l'istituto, rimane vincolato alla ricerca attiva secondo modalità concordate, così che l'accertamento del mancato rispetto delle azioni previste determina il venir meno della condizione della ricerca attiva di lavoro e pertanto la perdita dello stato di disoccupazione[477], mentre gli obblighi gravanti sull'apparato pubblico appaiono schermati dalla discrezionalità amministrativa.

2. Il ruolo delle Regioni: le politiche di gestione.

Se è vero che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome hanno ricoperto un ruolo "pionieristico" nell'elaborazione e nella realizzazione delle politiche attive del lavoro[478], soltanto lo Statuto della Regione Sicilia ha previsto competenze ampie e importanti in materia di legislazione sociale, inclusa l'organizzazione e la gestione del mercato del lavoro[479].

D'altro canto, le Province autonome di Trento e Bolzano sono titolari di una competenza legislativa esclusiva in materia di costituzione e funzionamento delle commissioni provinciali e regionali per l'assistenza e l'orientamento dei lavoratori nel collocamento[480] e possono emanare norme di legge, nel rispetto dei principi fissati dal legislatore nazionale[481], mentre compete loro una funzione normativa integrativa rispetto alle disposizioni statali relative al collocamento e all'avviamento al lavoro, pur potendo costituire propri uffici del lavoro.

---

[477] Nella maggior parte dei casi il Patto comporterebbe per l'ufficio l'assolvimento di obblighi meramente informativi sui servizi disponibili, mentre solo in pochi casi il Patto vincolerebbe anche lo stesso servizio, senza peraltro chiarire concretamente il contenuto. Laddove, d'altro canto, venga individuato specificatamente l'oggetto della prestazione corrispettiva dell'ufficio, come nel caso della Provincia di Bolzano, mancherebbe la previsione di una "sanzione" per l'inadempimento del "servizio competente"; cfr. M. MAROCCO, *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il patto di servizio*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2008, n. 3, p. 538 ss.

[478] Cfr. P. A. VARESI, *La nuova disciplina del mercato del lavoro: riordino dell'intervento pubblico e ruolo dei privati*, in *Dir. Rel. Ind.*, 1998, n. 2, p. 136.

[479] Cfr. M. NAPOLI, *Le politiche attive a livello regionale e i condizionamenti nazionali*, in *Politiche del lavoro, occupazione, diritto. Idee ed esperienze (1983-1986)*, Angeli, Milano, 1988, p. 196; M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego. Art. 2098. Il Codice Civile. Commentario*, fondato da P. SCHLESINGER, diretta da F. BUSNELLI, Giuffrè, Milano, 2010, p. 88 ss.

[480] Nel rispetto della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali; cfr. art. 8, n. 23, d.P.R. n. 670 del 1972. V., sulla ripartizione delle competenze relative all'occupazione e al lavoro nella Regione Trentino-Alto Adige, S. VERGARI, *Competenze delle Province autonome di Trento e Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige*, in ID. (a cura di), *Mercati e diritto del lavoro nelle Province autonome di Trento e Bolzano*, Cedam, Padova, 2004, p. 15 ss.

[481] In materia di apprendistato, libretti di lavoro, categorie e qualifiche dei lavoratori, costituzione e funzionamento delle commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento.

Le Regioni Sardegna[482] e Friuli Venezia Giulia hanno competenze legislative relative al lavoro, alla previdenza e all'assistenza sociale piuttosto ampie, sebbene di carattere essenzialmente attuativo-integrativo delle leggi statali[483], mentre lo Statuto della Regione Valle d'Aosta non prevede condizioni particolari di autonomia in tema di organizzazione del mercato del lavoro[484].

Tale contesto è stato poi reso ulteriormente complesso dalla riforma costituzionale del 2001, con la previsione dell'applicazione della legge costituzionale anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano nelle parti in cui stabiliscono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, così che, in attesa dell'adozione di questi ultimi, trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 117 Cost., di maggior favore riguardo alle competenze regionali rispetto a quelle stabilite negli statuti in vigore[485].

In particolare, gli interventi realizzati dalla Provincia autonoma di Trento rappresenterebbero veri e propri prototipi di politiche del lavoro, tanto da influenzare le misure successivamente adottate dalla Provincia autonoma di Bolzano[486] e dalle Regioni, sia a statuto speciale[487] che a

---

482 La legislazione sarda si contraddistingue per il fatto di essere esplicitamente ispirata al principio di sussidiarietà orizzontale anche nelle attività di indirizzo, programmazione e monitoraggio del sistema: le scuole, le università, gli enti di formazione, gli enti bilaterali, gli organismi privati, gli operatori del terzo settore e gli organismi istituzionali diversi dalle Province e dai Comuni possono svolgere, anche in forma associata e di propria iniziativa, la rilevazione dei fabbisogni e la progettazione dei servizi e possono candidarsi alla gestione degli stessi. Tale particolarità costituisce invero un'eccezione rispetto alla tendenza generale delle Regioni a riservare ai soggetti pubblici la programmazione, la verifica dei risultati, la valutazione e il controllo di qualità dei servizi. Cfr. legge regionale n. 20 del 2005.

483 Cfr. M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego. Art. 2098. Il Codice Civile. Commentario*, fondato da P. SCHLESINGER, diretta da F. BUSNELLI, Giuffrè, Milano, 2010, p. 90.

484 V. M. NAPOLI, *Un'esemplare legge regionale sui servizi per l'impiego e un innovativo piano di politiche attive del lavoro in Valle d'Aosta*, *Riv. Giur. Lav.*, 2005, n. 1, p. 137 ss.

485 La competenze legislativa concorrente nella gestione del mercato del lavoro rappresenterebbe una condizione di maggior favore per le Regioni a statuto speciale, tranne che per la Sicilia; cfr. M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego. Art. 2098. Il Codice Civile. Commentario*, fondato da P. SCHLESINGER, diretta da F. BUSNELLI, Giuffrè, Milano, 2010, p. 91.

486 La quale, pur riprendendo in parte l'esperienza trentina, ha deciso di non per il modello dell'agenzia sopra vista, così che la concertazione relativa alle politiche del lavoro è meno sviluppata nell'Alto Adige, mentre per il resto la Provincia alto atesina ha ripreso in gran parte l'esempio trentino. Cfr. sul tema D. SIMONATO, S. VERGARI, *L'organizzazione del mercato del lavoro in provincia di Bolzano*, in S. VERGARI (a cura di), *Mercati e diritto del lavoro nelle Province autonome di Trento e Bolzano*, Cedam, Padova, 2004, p. 160 s.

487 In particolare l'influenza maggiore è riscontrabile nelle Regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta, anche se recentemente esse si sono in parte allontanate da tale modello. Per un'analisi dello sviluppo delle relative legislazioni, v. T. TREU (a cura di), *Occupazione e interventi regionali. Il caso Friuli Venezia Giulia*, Franco Angeli, Milano, 1989; V. FILÌ, *Decentramento amministrativo e politiche attive del lavoro nel Friuli Venezia Giulia*, in *Lav. Giur.*, 1998, p. 371 ss.; EAD., *L'avviamento al lavoro fra liberalizzazione e decentramento*, Ipsoa, Milano, 2002, p. 121 ss.; G. FALASCA, *Friuli Venezia Giulia: approvata la legge sul mercato del lavoro*, in *Guida lav.*, 29 luglio 2005, p. 22; P. A. VARESI, *Le politiche del lavoro della Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2005, p. 2426 ss.; I. SENATORI, *La legge in materia di occupazione, tutela e qualità del lavoro della Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2006, p. 236 ss.; D. CECCARELLI, *Valutare le politiche del lavoro. La valutazione d'impatto come fattore di programmazione*,Franco Angeli, Milano, 2000; M. NAPOLI, *Le politiche attive del lavoro al vaglio della valutazione d'impatto*, in *Lavoro, diritto, mutamento sociale (1997-2001)*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 90 ss.; M. NAPOLI, *Un'esemplare legge regionale sui servizi per l'impiego e un innovativo piano di politiche attive del lavoro in Valle d'Aosta*, *Riv. Giur. Lav.*, 2005, n. 1, p. 137 ss. Per un'analisi delle politiche della Regione Sicilia, v. E. FANARA, *L'Agenzia regionale per l'impiego per una nuova politica occupazionale*, ISMERFO, Messina, 1992; A. GARILLI, *Il lavoro nel Sud. Profili giuridici*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 82 ss. Per un'analisi della legislazione sarda, v. E. SILENU, *Riforma di servizi e politiche per il lavoro in*

statuto ordinario: essa è stata la prima ad emanare una legge che interviene in modo sistematico sulle dinamiche di incontro tra domanda e offerta di lavoro, secondo un approccio basato sui principi di concertazione e integrazione funzionale[488], optando per un'Agenzia del lavoro che eroga i vari servizi, attua le politiche attive[489] e dispensa il trattamento di disoccupazione.

Le leggi regionali adottate successivamente alla riforma costituzionale del 2001 hanno tendenzialmente ritenuto di non istituire l'Agenzia, tanto che su otto Regioni addirittura tre non la contemplano[490], mentre le altre cinque hanno attribuito ad essa semplici compiti di assistenza tecnica e monitoraggio[491].

Nonostante il modello basato sull'Agenzia, di derivazione europea e sviluppato dalla Provincia di Trento sia stato dunque poco realizzato in Italia[492], è possibile individuare un percorso comune tra le varie Regioni, fondato sulla sequenza conoscenza-programmazione-azione[493]

In un contesto istituzionale e costituzionale davvero intricato, si inserisce un sistema delle fonti altrettanto complesso con riferimento alle politiche del lavoro[494], in particolare per quanto riguarda l'individuazione delle fonti sub-primarie[495] e degli attori istituzionali.

In questo "spaccato" dell'ordinamento il diritto lascia spazio alla politica (*rectius*, alle politiche), il principio di legalità alla discrezionalità amministrativa, con il conseguente rischio del venir meno dei due requisiti - almeno tendenzialmente - tipici della norma di legge: la generalità e l'astrattezza.

D'altro canto il diritto soggettivo, inteso come pretesa azionabile dal singolo nei confronti del pubblico potere in quanto riconosciuta da una norma giuridica, si "affievolisce" davanti alla

---

Sardegna, in *Spinn*, n. 4, 2006, p. 44 ss.

488 Cfr. sul tema M. NAPOLI, *Il disegno di legge della Provincia autonoma di Trento sull'organizzazione degli interventi di politica del lavoro*, in ID., *Politiche del lavoro, occupazione, diritto. Idee ed esperienze (1983-1986)*, Franco Angeli, Milano, 1988, p. 104 ss.; ID., *La legge 19: principi ispiratori e criteri applicativi*, in ID., *Politiche del lavoro, occupazione, diritto. Idee ed esperienze (1983-1986)*, Franco Angeli, Milano, 1988, p. 114 ss.; S. VERGARI, *L'organizzazione del mercato del lavoro in Provincia di Trento*, in ID. (a cura di), *Mercati e diritto del lavoro nelle Province autonome di Trento e Bolzano*, Cedam, Padova, 2004, p. 111 ss.

489 E' previsto che la commissione provinciale con l'assistenza dell'agenzia elabori il piano di politiche del lavoro, di durata non superiore a cinque anni, a seguito dell'analisi dello stato dell'occupazione sulla base dei dati forniti dall'osservatorio; quindi, il piano è eventualmente approvato dalla Giunta.

490 Cfr. Regioni Toscana, Marche, Emilia Romagna.

491 Si tratta delle Regioni Lombardia, Liguria, Piemonte, Veneto, Campania.

492 Sebbene nelle Regioni Piemonte e Liguria si affidi all'Agenzia l'attuazione delle politiche attive e nella Regione Lombardia l'Agenzia svolga una funzione tecnico-progettuale. Per una ricostruzione dei sistemi regionali per l'impiego, v. P. A. VARESI, *L'assetto istituzionale ed organizzativo dei sistemi regionali per l'impiego alla luce del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469*, in AA. VV., *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1999, p. 25 ss.

493 Cfr. M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego. Art. 2098. Il Codice Civile. Commentario*, fondato da P. SCHLESINGER, diretta da F. BUSNELLI, Giuffrè, Milano, 2010, p. 105.

494 V. sul tema S. SACCHI, P. VESAN, *Le politiche del lavoro*, in U. ASCOLI (a cura di), *Il* welfare *in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 147 ss.

495 Sul tema delle fonti regionali in materia di lavoro, v. A. TROJSI, *Vincoli costituzionali e sistema delle fonti regionali in materia di lavoro*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *La legislazione regionale in materia di lavoro. Studi preparatori*, Arlav, Napoli, 2007, p. 27 ss. Più in generale sul tema delle fonti, v. M. PERSIANI (a cura di), *Le fonti del diritto del lavoro*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Vol. I, Cedam, Padova, 2010.

discrezionalità amministrativa, che può indifferentemente porre in essere o meno le politiche, in dipendenza di fattori diversi, primo fra tutti le necessità di contenimento della spesa per il rispetto dell'obbligo del pareggio di bilancio[496].

Se è vero che l'attività normativa costituisce lo strumento principale attraverso il quale la politica dirige l'amministrazione, è indubbio che è quest'ultima che realizza o meno ciò che il potere politico ha previsto sulla base di una scelta legittimata democraticamente[497]: da ciò discende la prevalenza di fatto del potere amministrativo-burocratico su quello politico-democratico.

Va quindi dato atto della pluralità di tipologie di interventi realizzabili dalle Regioni che, in virtù della modifica ad opera della riforma costituzionale del 2001 dell'art. 117 Cost. in punto di riparto tra Stato e Regioni delle competenze legislative[498], sono dotate di competenza concorrente in materia di «tutela e sicurezza del lavoro» e pertanto di politiche del lavoro, con evidenti ricadute nel senso della diversificazione sul territorio nazionale di diritti e opportunità, mentre lo Stato è

---

496 La recente riforma dell'art. 81 Cost. ha introdotto il principio del pareggio di bilancio, con applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. Più specificamente, in base al nuovo art. 81, comma 1, Cost., lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle diverse fasi, avverse o favorevoli, del ciclo economico, pur prevedendosi un'eventuale deroga alla regola generale del pareggio, che consente il ricorso all'indebitamento «solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali», che possono consistere in gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali. D'altro canto, sempre con la legge costituzionale n. 1 del 2012 sono stati modificati gli artt. 97, 117 e 119 Cost., incidendo in tal modo sulla disciplina di bilancio dell'intero aggregato delle pubbliche amministrazioni, compresi gli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane). In particolare, con la modifica dell'art. 97 Cost. viene esteso a tutte le amministrazioni pubbliche il rispetto del principio di pareggio di bilancio e della "sostenibilità" del debito pubblico. Sarà quindi opera degli interpreti individuare il punto di bilanciamento tra la nuova norma, che a sua volta discende dall'adesione dell'Italia al Trattato sul c.d. *Fiscal compact* e si pone in una certa continuità con l'elaborazione della più recente giurisprudenza costituzionale, e gli articoli della Costituzione che danno alla stessa l'imprescindibile connotazione lavoristica (artt. 1, 2, 3, 4, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 46).

497 Cfr. V. Cerulli Irelli, *Politica e amministrazione tra atti "politici" e atti "di alta amministrazione"*, in *Dir. Pubbl.*, 2009, n. 1, p. 110.

498 Si segnalano, con riferimento alla riforma costituzionale del 2001 e alle ricadute sul diritto del lavoro, numerosi scritti, tra i quali: F. Carinci, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2003, p. 17 ss.; B. Caruso, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella* governance *multilivello)*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2004, p. 801 ss.; G. Ciocca, *Devoluzione e diritto del lavoro,* Giuffrè, Milano, 2008; A. Di Stasi (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Giuffrè, Milano, 2004; A. Garilli, *Diritto del lavoro e nuovo assetto dello Stato*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2004, I, p. 343; A. Lassandari, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo sistema costituzionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2002, n. 1, p. 267 ss.; M. Magnani, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, p. 645; M. Pallini, *La modifica del titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2002, I, p. 21 ss.; M. Pallini, Sub *art. 117 Cost.*, in G. Amoroso, V. Di Cerbo, A. Maresca (a cura di), *Le fonti del diritto italiano. Il diritto del lavoro*, vol. I, *Costituzione, codice civile e leggi speciali*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 418 ss.; M. Persiani, Devolution *e diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, p. 19 ss.; R. Pessi, *Il diritto del lavoro tra Stato e regioni*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, p. 77 ss.; R. Salomone, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale: esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Cedam, Padova, 2005; P. A. Varesi, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2002, suppl. al n. 1, p. 121; A. Viscomi, *Riflessioni preliminari sull'art. 117 Cost. e sulla disciplina dei rapporti individuali e delle relazioni collettive di lavoro*, in M. Rusciano (a cura di), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene, Napoli, 2004, p. 25; L. Zoppoli, *Neoregionalismo e sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in M. Rusciano (a cura di), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene, Napoli, 2004, p. 9; oltre ai contributi di M. Luciani, G. Rossi-A. Benedetti, A. Corpaci, G. Pennella, G. Della Cananea, G. D'Auria, G. Arrigo, P. A. Varesi, R. Salomone, L. Zoppoli, A. Viscomi, G. Dondi-G. Zampini, pubblicati nel fascicolo monografico della rivista *Lav. Pubb. Amm.*, 2002, suppl. al n. 1, e di G. Balandi, T. Blanke, B. Caruso, R. Del Punta, M. G. Garofalo, L. Mariucci, A. Perulli, M. Roccella, M. Rusciano, L. Zoppoli, pubblicati nel fascicolo monografico della rivista *Lav. Dir.*, 2001, n. 3. Sul rapporto tra regionalismo e diritti sociali, v. S. Gambino, *Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria*, in *Quad. Cost.*, 2003, p. 67 ss.

chiamato a garantire i livelli minimi essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali[499]. In tale quadro, infine, spetterebbe alle Province un ruolo di "chiusura" del sistema e di realizzazione a livello territoriale degli interventi, sennonché le stesse sono oggetto di recenti tendenze marginalizzatrici quando non apertamente abrogatrici (vedi *infra*).

Il vero e proprio universo di atti adottabili spazia dalle deliberazioni di giunta alle determinazioni dirigenziali[500]; dalle deliberazioni dell'assemblea legislativa ai decreti delle direzioni generali, fino ai programmi operativi regionali, ai piani straordinari, ai *masterplan* e agli avvisi pubblici, dei quali l'unico elemento chiaro è il carattere sub-primario, mentre per il resto ci si muove in una sorta di indistinto in cui il confine tra contenuto regolamentare, di indirizzo, di attuazione, ecc. sfugge di fronte all'ipertrofia dell'attività politico-amministrativa.

Se è vero che prima con il trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni tra gli anni Settanta e Ottanta, poi con il c.d. "federalismo amministrativo"[501] nel corso degli anni Novanta e infine con la riforma del Titolo V della Costituzione si sono aperte per i legislatori regionali possibilità sino ad allora inesplorate, non può però sfuggire che, in particolare con il d.lgs. n. 181 del 2000, si è configurato un ri-accentramento delle funzioni relative al mercato del lavoro, che vede nello Stato un protagonista redivivo nella disciplina della materia dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

In tale fase l'attività normativa da parte delle Regioni è risultata alquanto ridotta, essendo stati gli interventi in gran parte di natura regolamentare e in funzione integrativa rispetto alle norme nazionali[502]: successivamente, anche a fronte dell'utilizzo dello strumento legislativo, esse, con l'eccezione di alcune materie particolari[503], si sono limitate ad integrare le disposizioni statali[504], invece di adattare le discipline alle specificità locali, travisando così il senso della riforma costituzionale[505].

A ben vedere, la tendenza alla ri-centralizzazione da parte del legislatore nazionale e ad una debole ed incerta regionalizzazione delle discipline, ha trovato il proprio fondamento giuridico

[499] Sul tema dei servizi per l'impiego e dei livelli essenziali delle prestazioni, v. G. CANAVESI, *Livelli essenziali delle prestazioni e servizi per l'impiego. Brevi note su competenze, nodi normativi, strumenti regolatori*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2007, n. 2, p. 333 ss.

[500] A loro volta riconducibili ad una funzione diversa a seconda dell'oggetto del provvedimento e dell'organizzazione istituzionale interna. Si pensi ad es. a: Servizi per l'Impiego, Mercato del Lavoro, Crisi Occupazionali e Produttive; Internazionalizzazione, Cultura, Turismo, Commercio e Attività Promozionali; Formazione Professionale; Decreto del Dirigente della Organizzazione, Amministrazione del Personale e Scuola Regionale di Formazione della Pubblica Amministrazione; Politiche Sociali; Pari Opportunità; Istruzione, Diritto allo Studio e Rendicontazione; Prevenzione e Promozione della Salute nei Luoghi di vita e di Lavoro.

[501] Cfr. A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 216 ss.

[502] Cfr. A. ALAIMO, *I servizi per l'impiego e l'art. 4 Cost. dopo le recenti riforme del mercato del lavoro*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2004, p. 249 ss.

[503] Ad es. la gestione mista dei servizi per l'impiego e l'accreditamento.

[504] V. S. GAMBINO, *Cittadinanza e diritti sociali tra fra neoregionalismo e integrazione comunitaria*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 81.

[505] Cfr. in tal senso E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del titolo V*, in *Ist. Fed.*, 2008, p. 76.

nell'art. 117 comma 2 lett. m) Cost.[506]: tale clausola da un lato ha permesso allo Stato di dettare disposizioni con impostazioni centralistiche, dall'altro ha legato le Regioni a quanto dettagliatamente stabilito nella regolamentazione statale e dall'altro ancora ha legittimato la Corte costituzionale in interpretazioni, talvolta ardite, dirette a salvare norme statali di dubbia legittimità[507].

In particolare, la Corte, con la sentenza n. 50 del 2005 avente ad oggetto lo scrutinio di costituzionalità della disciplina in tema di servizi per l'impiego, riconducendo questi ultimi all'interno della materia della «tutela e sicurezza del lavoro» ed affermando che in tale ambito allo Stato compete la determinazione dei principi fondamentali e alle Regioni l'adozione delle norme di dettaglio, ha statuito che essendo tali servizi diretti a soddisfare il diritto sociale al lavoro, si verificherebbero i presupposti per l'esercizio della potestà legislativa statale di individuazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni.

In particolare, nella materia dei Centri per l'impiego, le Regioni hanno interpretato la disciplina nazionale come inderogabile sia in senso peggiorativo, sia in senso migliorativo, così che solo sporadicamente sono state adottate normative che hanno incrementato i livelli fissati dal legislatore statale[508].

Con riferimento poi alla definizione dello stato di disoccupazione, se è vero che le condizioni di accesso ai relativi servizi da parte della persona in cerca di occupazione sono suscettibili di essere migliorate o specificate dalle Regioni, analogamente a quanto accade per i Patti di servizio[509], è innegabile che l'eventuale intervento regionale che ampliasse i servizi produrrebbe conseguenze sulla perdita dello stato di disoccupazione in ipotesi di inadempimento dell'utente rispetto alla previsione del comportamento pro-attivo, vista l'intima connessione dei due profili[510],

---

506 Sul tema cfr. C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali" (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.)*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, p. 881 ss.; G. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2002, suppl. al n. 2, p. 22 ss.; V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali e situazioni giuridiche soggettive*, Giappichelli, Torino, 2008.

507 Cfr. A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 220. Per una rassegna e un'analisi della giurisprudenza costituzionale in tema di stato di disoccupazione, cfr. F. LISO, *La recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di stato di disoccupazione*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2008, p. 330 ss.

508 Si veda sul punto A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 222 s. Un esplicito riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni è stato inserito dal d.lgs. n. 251 del 2004 nella disciplina nazionale sulle autorizzazioni regionali alle agenzie per il lavoro: per evitare eventuali declaratorie di incostituzionalità, il legislatore statale ha quindi inserito il riferimento alla c.d. competenza trasversale, tanto che la Corte costituzionale con sentenza n. 50 del 2005 ha dichiarato la cessazione della materia del contendere proprio per le modifiche intervenute. Si è così affermata l'idea, propria del legislatore nazionale, avallata dalla Corte e accettata dalle Regioni, secondo la quale le disposizioni sui requisiti giuridico finanziari delle agenzie richiesti anche al fine delle autorizzazioni regionali sarebbero riconducibili all'interno della materia dei "livelli essenziali delle prestazioni", oltre che in quella della "tutela della concorrenza".

509 V. A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 226.

510 Cfr. D. GAROFALO, *Lo* status *di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2006, p. 651.

così che si configurerebbe una differenziazione peggiorativa di dubbia costituzionalità, innanzitutto con riferimento all'art. 3 comma 2 Cost[511].

Se è vero che, come visto, il sistema delle fonti risulta di particolare complessità, è indubbio che le tipologie di intervento nell'ambito delle politiche del lavoro siano alquanto eterogenee.

Gli incentivi all'assunzione e alla stabilizzazione[512] si caratterizzano per l'erogazione di somme di denaro a favore dei datori di lavoro che assumano persone appartenenti alle categorie maggiormente svantaggiate all'interno del mercato del lavoro o che stabilizzino rapporti di lavoro precari; l'aspetto di maggior interesse consiste nella previsione di un premio di natura economica, particolarmente incentivante in una situazione come l'attuale, sebbene venga erogato in un periodo predeterminato, che di norma coincide con i primi mesi (o anni) del rapporto di lavoro stabile.

A ben vedere, come anche recentemente accaduto a livello nazionale[513], questa tipologia di intervento sconta limiti pesanti sul fronte dell'accesso ai benefici, dal momento che la platea dei beneficiari risulta particolarmente ridotta, a causa dell'adozione di criteri particolarmente restrittivi[514].

Per altro verso, la misura pone profili di criticità dal punto di vista della compatibilità con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato[515], criticità che, oltre che in base al regime eccezionale degli aiuti *de minimis*, appare superabile nelle Regioni con bassi tassi di occupazione ed alti tassi di disoccupazione, mentre la soluzione giustificativa dell'intervento per le altre realtà sembrerebbe, nel periodo attuale di prolungata e forte crisi, la gravità della congiuntura economica[516].

---

511 *Contra*, sostiene la perfetta legittimità di simili differenziazioni, ritenute in linea con la riforma costituzionale del 2001, A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 227 s., la quale esamina subito dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 268 del 2007 e la questione dell'invasione, da parte della legge regionale Puglia n. 4 del 2006, della materia di competenza legislativa esclusiva statale della "previdenza sociale".

512 Sul tema, v. D. GAROFALO, *Federalismo e aiuti pubblici alle imprese per creare nuova occupazione*, in *Scritti in memoria di G. Ghezzi*, Cedam, Padova, 2005.

513 Cfr. d.l. n. 76 del 2013, conv. in legge n. 99 del 2013. Per un commento a tale disciplina, cfr. M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Adapt Labour Studies e-Book series, 2013, n. 10.

514 Si pensi ad es. alla previsione della necessità di requisiti – invero di difficile riscontro tra le persone in cerca di lavoro (per non dire totalmente paradossali) – di essere privi di un diploma di scuola superiore e di avere a carico una o più persone.

515 Sul diverso, ma per certi versi simile argomento della compatibilità tra tale disciplina e ammortizzatori sociali "in deroga", v. M. PALLINI, *Sono compatibili gli ammortizzatori sociali «in deroga» con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato?*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2009, n. 2, p. 353 ss. Più in generale sulla normativa europea in materia, v. A. SARTORE, *Aiuti di Stato e Regolamento (CE) 800/2008*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Adapt Labour Studies e-Book series, 2013, n. 10, p. 105 ss.

516 Cfr. art. 107 par. 3 TFUE, che secondo la prassi interpretativa e applicativa della Commissione europea renderebbe compatibili con il mercato interno gli aiuti a finalità regionale volti a favorire lo sviluppo delle Regioni con particolari difficoltà, ovvero quelle con un reddito *pro capite* anormalmente basso o con un tasso di disoccupazione particolarmente elevato, ovvero Regioni che sono attraversate da una momentanea crisi economica. Oltre a tali ipotesi, vanno menzionati tra gli aiuti compatibili con il diritto dell'Unione europea quelli per lo sviluppo di particolari settori di attività bisognosi di sostegno per superare difficoltà di tipo strutturale, nonché quelli volti a favorire obiettivi di specifico interesse comunitario, che si applicano indistintamente a tutte le Regioni e a tutti i settori, come nel caso degli

In ogni caso, non può non constatarsi che dal punto di vista costituzionale, il carattere fondativo del diritto al lavoro potrebbe giustificare un intervento anche contrario alle disposizioni comunitarie, secondo la teoria dei controlimiti[517], a pena della prevalenza di norme incompatibili con il contenuto dell'art. 4 Cost.

Una certa continuità sembrerebbe potersi intravedere tra tali incentivi e gli interventi di sostegno dell'imprenditorialità, finalizzati ad agevolare la costituzione di nuove imprese o potenziare quelle già esistenti, mediante l'incentivazione anche delle persone in cerca di lavoro ad intraprendere una propria attività.

Altra misura particolarmente diffusa e significativa è costituita dagli interventi formativi, con i quali le Regioni mettono a disposizione incentivi economici affinché gli operatori del settore eroghino servizi formativi a favore di persone disoccupate, percettori di ammortizzatori sociali anche in deroga e iscritti nelle liste di mobilità, con durata variabile a seconda delle esigenze[518]; il profilo di maggiore criticità di questa tipologia di intervento riguarda il raccordo tra obiettivi formativi e fabbisogni produttivi, aspetto tanto più grave considerata l'attuale situazione di crisi.

Si pone in un'ideale linea mediana tra gli interventi incentivanti e quelli relativi alla formazione professionale, lo strumento della "borsa lavoro"[519], finalizzata a favorire l'ingresso di persone disoccupate all'interno delle imprese dietro l'erogazione di somme di denaro da parte della Regione o della Provincia e a mettere a disposizione dei datori di lavoro personale "a costo zero", da poter eventualmente assumere o stabilizzare al termine dell'intervento.

Non è un caso che la durata della borsa sia limitata, dal momento che quello che potrebbe apparire il fattore di maggior forza della misura ne costituirebbe in realtà il limite più grande, analogamente a quanto può accadere nei rapporti di apprendistato: il vantaggio per il datore di lavoro apparirebbe davvero alto, finendo per prevalere sull'obbligazione formativa e sulla volontà di assumere.

---

aiuti per la ricerca e lo sviluppo, per la protezione ambientale e alle piccole e medie imprese.

517 V. C. Cost., sent. n. 183/73, *Frontini*; sent. 24 ottobre 2007, n. 348. A seguito dell'entrata un vigore del Trattato di Lisbona, con il pieno riconoscimento della Carta dei diritti fondamentali dell'UE come atto giuridicamente vincolante, la previsione di adesione alla CEDU e dei valori fondanti l'Unione inseriti all'art. 2 del Trattato UE, è stato affermato che tale teoria potrebbe non aver più valido fondamento.

518 Può essere circoscritta a periodi di qualche settimana o mese, fino ad arrivare ad uno o più anni, come nel caso della formazione professionale erogata in costanza del rapporto di apprendistato, altro ambito nel quale è possibile misurare da un lato la capacità delle Regioni di incidere nell'ambito delle politiche del lavoro e dall'altro cogliere il crinale scivoloso del riparto di competenze tra Stato e Regioni, essendo una materia significativamente sospesa tra l'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale e la formazione professionale, di competenza esclusiva regionale. In generale, sul conflitto Stato-Regioni in tema di riparto di competenza in materia di lavoro, cfr. C. Cost., 28 gennaio 2005, n. 50, cit.; C. Cost., 7 dicembre 2006, n. 406, in *Riv. it. Dir. lav.*, 2007, II, p. 556, con nota di B. CARUSO, A. ALAIMO, *Il conflitto tra Stato e Regioni in tema di lavoro e la mediazione della Corte costituzionale: la recente giurisprudenza tra continuità e innovazione,* 2007.

519 Per un'analisi di tale istituto, v. M. CUNDARI, *Sulla natura giuridica del rapporto originato dalla borsa di lavoro*, in *Dir. Merc. Lav.*, 1999, p. 539 ss.

Disciplinati dall'art. 8 del d.l. n. 138/2011, conv. in legge n. 148/2011, recentemente sottoposto al vaglio della Corte costituzionale[520], e da ultimo oggetto di intervento normativo ad opera del d.l. n. 76 del 2013, conv. in legge n. 99 del 2013[521], vi sono poi i tirocini formativi[522], a struttura trilaterale, dove accanto ad un soggetto promotore[523], vi è un soggetto ospitante[524] presso il quale il tirocinante svolge la propria attività.

A ben vedere anche qui il fattore di maggiore criticità consiste nel vantaggio per l'azienda ospitante, che beneficia senza costi di prestazioni lavorative da parte di persone in balia di un mercato del lavoro "magro" di offerte, così che sembrerebbe quantomeno svilito l'obbligo di garantire al tirocinante la formazione dovuta.

D'altro canto nei c.d. sistemi "dotali"[525] l'ente pubblico assegna all'utente la "dote", un *voucher* spendibile presso le strutture accreditate ed autorizzate al servizio, formativo od occupazionale, con una durata dell'intervento legata alla quantità della somma erogata. Le criticità maggiori risiederebbero nell'idoneità dello strumento a soddisfare efficacemente le esigenze di formazione e lavoro, data la determinazione aprioristica del *quantum* della misura, e nella capacità del beneficiario di scegliere con consapevolezza tra i servizi disponibili.

---

520 Cfr. C. Cost. n. 287 del 2012 che ha dichiarato l'illegittimità della norma rispetto all'art. 117, quarto comma, Cost., poiché invasiva di una materia di competenza normativa residuale delle Regioni, dal momento che al primo comma stabilisce i requisiti dei soggetti promotori e dispone che i tirocini formativi e di orientamento non curricolari non possono avere una certa durata e possono essere rivolti solo ad una determinata platea di beneficiari. Per questa via la legge statale, pur rinviando ai requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali, interviene comunque in via diretta in una materia che non rientra nella formazione aziendale. Il secondo comma stabilisce poi la diretta applicazione, in caso di inerzia delle Regioni, di una normativa statale che prevede l'adozione di una disciplina finalizzata a garantire momenti di alternanza tra studio e lavoro e ad agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro, attraverso iniziative di tirocini pratici e *stages* a favore di soggetti che hanno già assolto l'obbligo scolastico. D'altro canto non potrebbe sostenersi la riconduzione della disposizione impugnata nel titolo di competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Non ha alcun rilievo, a tal fine, il titolo della norma dal momento che è pacifico nella giurisprudenza costituzionale il fatto che l'auto-qualificazione di una disposizione di per sé solo non rende effettiva l'esistenza del titolo di competenza richiamato ed è principio consolidato che il titolo di competenza costituito dai livelli essenziali delle prestazioni non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione attraverso la determinazione dei relativi *standard* strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione. Per un commento della sentenza citata, v. G. FAVA, *Tirocini, la Corte costituzionale ordina il* dietrofront. *Le regole della manovra 2011 prevaricano le competenze delle Regioni*, in *www.amicimarcobiagi.com,* 28 dicembre 2012.

521 Sul tema v. F. FAZIO, M. TIRABOSCHI, *Tirocini, un intervento contraddittorio*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Adapt Labour Studies e-Book series, 2013, n. 10, p. 361 ss.

522 Sul tema, v. P. PASCUCCI, *I tirocini formativi e di orientamento*, 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, p. 197 ss.; M. BARBIERI, M. D'ONGHIA, *I tirocini formativi*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, Bari, 2013, p. 173 ss.

523 Come ad esempio un'Università o un ente pubblico.

524 Come, per esempio, un'azienda o uno studio professionale.

525 Sul tema si veda *funditus,* G. CANAVESI, *La "Dote lavoro" in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro?*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2011, n. 1, p. 59 ss.; L. VIOLINI, S. CERLINI, *Il sistema della "Dote" in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2011, n. 1, p. 43 ss.; R. ALBONETTI, *L'esperienza della Dote in Regione Lombardia*, in *Non profit*, 2009; M. NAPOLI, *Riflessioni sul sistema della "dote lavoro" in Lombardia*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2012, n. 1, p. 63 ss.

Infine, i c.d. patti di ricambio generazionale[526] perseguono il duplice obiettivo di favorire l'inserimento dei giovani e di accompagnare al pensionamento i lavoratori in possesso dei requisiti pensionistici secondo lo schema del c.d. "invecchiamento attivo". L'intervento, già valutato negativamente dall'O.I.L.[527], sarebbe da un lato particolarmente oneroso per le finanze pubbliche e dall'altro scarsamente incisivo per la creazione di occupazione.

2.1. *Segue*: Le politiche per l'impiego in cinque Regioni italiane (Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna, Veneto e Marche): la "dote", il sostegno all'imprenditorialità e l'apprendistato

Nella ricostruzione del quadro e delle linee evolutive delle politiche per l'impiego in alcune Regioni italiane appare opportuno analizzare come tipologie di intervento analoghe trovino realizzazione nelle diverse realtà, tentando di tracciare i lineamenti di un settore dell'ordinamento che spicca per la complessità dell'assetto istituzionale e delle fonti e per la magmaticità delle soluzioni[528].

Con riferimento ad esempio al sistema c.d. dotale la Regione Lombardia ha avuto indubbiamente il ruolo di apripista, anche in considerazione del fatto che è stata l'unica a perseguire apertamente il modello competitivo tra operatori pubblici e privati.

A ben vedere, nell'esperienza lombarda, le materie della formazione professionale, dell'alternanza scuola-lavoro, dell'incentivazione all'assunzione e alla stabilizzazione sono tutte incentrate attorno al sistema della "dote"[529], che se da una parte è ritenuto espressione della sintesi

[526] Sul tema, v. M. TIRABOSCHI, *Riforma Fornero delle pensioni e staffetta generazionale: quale coerenza, quale efficacia, quali vantaggi e per chi?*, in *www.bollettinoadapt.it*, 12 maggio 2013; T. TREU, *Staffetta, è una redistribuzione generazionale*, in *La nuvola del lavoro - Il Corriere della Sera*, 12 maggio 2013.

[527] Cfr. il recentissimo OIL, *Rapporto sul mondo del lavoro 2013: Scenario Italia*, giugno 2013, p. 2, dove si afferma: «Qualora si considerino le recenti proposte di condivisione del lavoro tra lavoratori giovani e anziani, è importante notare che i giovani non devono prendere il posto degli adulti nel mercato del lavoro Infatti, il contatto con lavoratori più sperimentati attraverso il tutoraggio può fornire consigli, istruire alle buone pratiche sul luogo di lavoro, aiutare a dissipare i malintesi riguardo ai giovani. Tuttavia, il governo dovrebbe considerare altri mezzi per sostenere l'occupazione giovanile, come ad esempio: il sistema di garanzia per mantenere i giovani dentro il mercato del lavoro; incentivi all'assunzione di giovani più svantaggiati (disoccupati di lunga durata o giovani poco qualificati); borse di formazione; e sforzi per migliorare la corrispondenza delle competenze (*skills matching*)».

[528] Per un'analisi di alcune esperienze regionali in materia, sia consentito il rinvio a G. CANAVESI, A. GIULIANI, *Le politiche regionali del lavoro*, in M. MEZZANZANICA (a cura di), *Ipotesi di lavoro. Le dinamiche, i servizi e i giudizi che cambiano il mercato del lavoro*, Aracne, Roma, 2013, p. 221 ss.

[529] Si vedano ad esempio D.G.R. n. 8864/2009 di programmazione del sistema dote; D.D.G.I.F.L. n. 3276/2008 che individua le modalità di assegnazione della dote istruzione "dote scuola"; D.D.U.O.I.F.L. n. 7170/2008 che ha previsto percorsi di specializzazione per l'inserimento lavorativo (dote specializzazione); D.D.U.O.I.F.L. n. 7296/2008 per l'inserimento e l'occupazione dei lavoratori con disabilità psichica (dote lavoro); D.D.U.O.I.F.L. n. 15339/2008 sulla dote lavoro a favore dei soggetti deboli; D.D.G.I.F.L. n. 14204/2009 relativo alla dote formazione per gli operatori delle forze di polizia; D.D.G.I.F.L. nn. 8153/2009 e 3513/2011 relativi alla metodologia di calcolo dei costi *standard* e degli *standard* minimi relativi ai servizi al lavoro e ai servizi alla formazione nell'ambito del sistema dote; D.D.U.O.I.F.L. n. 67/2009, n. 5498/2010 e D.D.G.I.F.L. n. 12109/2009 relativi alla "Dote successo formativo"; D.D.G.I.F.L. n. 11598/2009 relativo al manuale dell'operatore per l'attuazione di interventi nell'ambito del sistema dote; D.D.G.I.F.L. n. 11604/2009 sulla dote lavoro e formazione; D.D.U.O.I.F.L. n. 5013/2009 di attuazione degli interventi istruzione,

ottimale tra i principi di libertà e autonomia dell'utente, di gratuità e di libertà del mercato[530], dall'altra sarebbe affetto dall'assenza di un controllo effettivo sulla qualità delle prestazioni, di idonei meccanismi di condizionalità e di adeguata conoscenza in capo al beneficiario per compiere una scelta libera e consapevole[531], oltre che dal rischio che la misura della dote non sia parametrata sul concreto bisogno dell'utente, con la conseguente necessità per l'assistito di far fronte alle ulteriori spese in maniera autonoma[532], e dall'inefficacia in termini di ricadute occupazionali, apparentemente limitate a fronte della onerosità dell'intervento[533].

Più in particolare, nell'esperienza lombarda la c.d. dote logistica prevede due linee di intervento: la dote formazione[534], finalizzata ad agevolare la fruizione di interventi formativi per il miglioramento della professionalità dei lavoratori occupati nelle imprese del settore logistico, e la dote certificazione internazionale[535], diretta a garantire la fruizione di percorsi attraverso i quali i lavoratori occupati in imprese del settore logistico possano ottenere certificazioni riconosciute a livello internazionale[536].

I beneficiari, residenti od occupati in Lombardia presso imprese del settore logistico, devono svolgere attività professionale secondo uno dei profili del Quadro regionale con contratto di lavoro subordinato[537] o a progetto[538], mentre sono esclusi i titolari d'impresa[539], i lavoratori autonomi e i liberi professionisti, i soci di cooperativa, i lavoratori con contratto di lavoro accessorio,

---

formazione e lavoro del sistema "dote"; D.D.U.O.I.F.L. nn. 6712/2009, 7891/2009, 8066/2009, 10894/2009 relativi alla dote lavoro a favore dei beneficiari di ammortizzatori sociali in deroga; D.D.U.O.I.F.L. n. 2651/2009 relativo alla dote lavoro per le persone con disabilità per l'inserimento lavorativo e il sostegno all'occupazione dei disabili; D.D.U.O.I.F.L. n. 6758/2010 che detta le linee di indirizzo per la gestione operativa delle doti lavoro per i disabili; D.D.G.I.F.L. nn. 10249/2008, 11712/2008, 13132/2008, 13962/2008, 14804/2008, 1378/2009, 6386/2009 relative alle doti per l'occupazione delle persone disabili; Decreto n. 545/2009 dell'ARIFL (Agenzia Regionale Istruzione Formazione e Lavoro) Direzione Generale Area Politiche per il lavoro; D.D.U.O.I.F.L. n. 3299/2009, n. 3300/2009, n. 4549/2009, n. 11598/2009, n. 11604/2009, n. 11605/2009 di attuazione degli interventi del sistema dote; D.D.U.O.I.F.L. n. 420/2009 sull'offerta di servizi formativi e per il lavoro relativi alla Dote Lavoro e alla Dote Formazione; D.D.U.O.I.F.L. n. 2836/2009 contenente indicazioni per la programmazione su base provinciale delle risorse della Dote Formazione e Lavoro; D.D.U.O.I.F.L. n. 14082/2008 sulla "dote successo formativo"; D.G.R. n. 2980/2012 di programmazione del sistema Dote per i servizi di istruzione e formazione professionale; D.D.G.O.P.L. n. 2609/2012 relativo alla "Dote Lavoro Ricollocazione e riqualificazione e relative indicazioni operative".

530 Rinvenibile nell'assetto concorrenziale dell'offerta dei servizi. Cfr. G. CANAVESI, *La "Dote lavoro" in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro?*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2011, n. 1, p. 59 ss.; L. VIOLINI, S. CERLINI, *Il sistema della "Dote" in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2011, n. 1, p. 43 ss.; R. ALBONETTI, *L'esperienza della Dote in Regione Lombardia*, in *Non profit*, 2009; M. NAPOLI, *Riflessioni sul sistema della "dote lavoro" in Lombardia*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2012, 1, p. 63 ss.

531 Cfr. A. GREGORINI, *Il* vulnus *del sistema dotale*, in *Di tutto, di più, lavoro*, 17 ottobre 2011.

532 Ciò che risulta ancora più critico se si considera che il beneficiario della dote si trova in una situazione di bisogno. Tale aspetto di intrinseca debolezza, anche economica, verrebbe in rilievo anche con riferimento all'assenza di una parametrazione al reddito dell'entità della dote.

533 Cfr. A. GREGORINI, *Il* vulnus *del sistema dotale*, cit.

534 Del valore massimo di 1.500,00 euro.

535 Di importo massimo pari a 1.000,00 euro.

536 Secondo i principi di: centralità della persona, libertà di scelta, sviluppo del capitale umano e del sistema delle imprese.

537 Anche in Cassa integrazione guadagni ordinaria o straordinaria. Sono inclusi anche il lavoro intermittente, ripartito, a tempo parziale, l'apprendistato e il contratto di inserimento (se al di fuori della formazione obbligatoria).

538 Compresi i lavoratori con partita IVA.

539 Oltre ai coadiuvanti e agli amministratori.

somministrato e occasionale, in mobilità e dipendenti presso uno degli operatori accreditati per la dote logistica[540].

E' quindi previsto un Piano di intervento personalizzato (P.I.P.) sottoscritto tra operatore e beneficiario per individuare il percorso di formazione e certificazione internazionale calibrato sul soggetto e per regolare l'accesso ai servizi.

La dote scuola[541], destinata agli studenti iscritti alle scuole[542] statali, paritarie o ai corsi di istruzione e formazione professionale regionali, viene declinata secondo tipologie differenti ma accomunate dalla finalità di incentivo della libertà di scelta dell'utente rispetto all'offerta scolastica oltre che di tutela delle situazioni di disagio, con criticità sotto il profilo costituzionale[543] che sarebbero state superate attraverso l'attribuzione delle somme direttamente all'utente: il buono scuola[544], l'integrazione al buono scuola[545], il contributo per la disabilità[546], il sostegno al reddito[547], la componente merito[548].

A seconda della particolare finalizzazione della dote, sono diversi i destinatari degli interventi[549], così che la dote lavoro si rivolge a inoccupati, disoccupati[550] anche iscritti nelle liste di mobilità non percettori delle relative indennità ed *ex* collaboratori a progetto di aziende in crisi; la dote formazione si rivolge a inoccupati[551], piccoli imprenditori[552] e lavoratori di età non inferiore a 40 anni che abbiano intrapreso un'attività autonoma[553]. Anche in questo caso l'intervento ha luogo in

---

540 E' previsto che almeno il 70% delle risorse stanziate per la dote formazione sia destinato ai lavoratori occupati nel settore delle Piccole e medie imprese, con un limite di 15 dipendenti al massimo che possono beneficiare della dote formazione presso la stessa impresa. Entrambe le tipologie di dote hanno una durata non superiore a 9 mesi e il beneficiario è tenuto a scegliere tra uno dei due interventi.

541 A seconda del tipo di dote scuola richiesta, i requisiti per l'accesso all'intervento sono differenziati, così come diversi sono anche gli importi della dote.

542 Elementari, medie e superiori.

543 Cfr. art. 33 comma 3 Cost., che prevede che "Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato".

544 Che dovrebbe garantire la libertà di scelta educativa. Per un'analisi più approfondita di questo tipo di misura, v. L. VIOLINI (a cura di), *Politiche sussidiarie nel settore dell'istruzione: il caso del buono scuola in Lombardia*, Giuffrè, Milano, 2008.

545 Aggiuntivo e riservato alle famiglie più bisognose.

546 Finalizzato a consentire una formazione personalizzata ai ragazzi portatori di *handicap*.

547 Per agevolare la permanenza dei giovani meno abbienti nel sistema dell'istruzione statale o nell'Ifp regionale.

548 Con l'obiettivo di premiare gli studenti più meritevoli e la Dote Scuola per l'Istruzione e Formazione Professionale**,** che dovrebbe coprire le spese di frequenza degli iscritti a corsi regionali di istruzione e formazione professionale.

549 Persone residenti o domiciliate in Lombardia con meno di 64 anni di età, che devono rilasciare la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro.

550 Sono esclusi i disoccupati percettori di indennità che possano beneficiare della dote ammortizzatori, della dote lavoro-lavoratori somministrati o i lavoratori somministrati che abbiano fruito dell'Accordo Ministero-Assolavoro del 13 maggio 2009.

551 Di età non superiore a 35 anni e in possesso di attestato di IV annualità o diploma di scuola secondaria superiore o laurea.

552 Che abbiano intrapreso l'attività prima del 2009.

553 Dopo essere stati espulsi dal mercato del lavoro nel corso del 2009 presso un'azienda diversa da quella di provenienza.

base ad un P.I.P.[554]; mentre la durata massima è di 12 mesi dalla data di accettazione del Piano, il valore delle dotazioni è diversificato[555] tra la dote lavoro e la dote formazione[556].

La Regione Veneto ha declinato l'intervento dotale in maniera più specifica nell'ambito del mercato del lavoro: al lavoratore è riconosciuta, oltre alla definizione di un programma di intervento personalizzato attraverso il Piano di azione individuale, una dote individuale che consente di fruire di tutti i servizi indicati nel piano e che si compone di servizi al lavoro, ovvero di un insieme integrato di politiche attive e di un'indennità di partecipazione erogata dall'INPS[557] che il lavoratore può percepire solo se collegata al percorso di politica attiva.

Nell'esperienza veneta anche il sistema formativo per l'apprendistato[558] prevede la realizzazione di attività di formazione attraverso un *voucher*. sia nel caso di apprendistati con contratto per la qualifica e per il diploma, sia in ipotesi di apprendistato professionalizzante o di mestiere[559]. Una volta disponibili il nominativo e le principali caratteristiche dell'apprendista[560], deve essere concluso il percorso formativo annuale fissato dal Piano formativo individuale dell'apprendista: le offerte formative possono essere presentate da soggetti accreditati o in via di accreditamento in *partnership* operativa con altri soggetti rappresentativi del tessuto socio-economico[561].

Nella Regione Veneto sono infine previste[562] misure in materia di politica attiva per il reinserimento, la riqualificazione, il reimpiego dei lavoratori del sistema produttivo colpito dalla crisi economica, attraverso l'assegnazione delle doti lavoro ai lavoratori in cassa integrazione e in mobilità in deroga[563]: l'Accordo Stato Regioni del 20 aprile 2011, oltre a prorogare il finanziamento

554 Che si compone di varie misure di politica attiva: colloquio di accoglienza di primo livello e individuale di secondo livello; definizione del percorso; bilancio di competenze; *tutoring* e *counselling* orientativo; *scouting* aziendale e ricerca attiva del lavoro; monitoraggio, coordinamento, gestione PIP; consulenza e supporto autoimprenditorialità.

555 Pari al massimo a 3.000,00 euro. All'interno di tale massimale la persona può fruire di servizi al lavoro per un valore minimo di 500 euro e uno massimo di 1.500 euro.

556 Di importo massimo pari a 5.000,00 euro.

557 Che svolge la funzione di cassa per la parte di risorse FSE destinate al lavoratore a titolo di indennità, in coerenza con la convenzione tra Regione Veneto e INPS del 28 maggio 2009.

558 Cfr. D.G.R. n. 1284 del 3 luglio 2012.

559 Gli accordi sottoscritti il 23 aprile 2012 dalla Regione e dalle parti sociali in materia di formazione nell'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale e nell'apprendistato professionalizzante o di mestiere, sono stati successivamente ratificati con deliberazioni di giunta dalla Regione Veneto, finanziatrice dell'offerta formativa pubblica rivolta agli apprendisti. Cfr. D.G.R. n. 736 del 2 maggio 2012. L'entrata in vigore di tali Accordi è comunque subordinata alla sottoscrizione di appositi accordi interconfederali ovvero di contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

560 Età, residenza, titolo di studio, nonché sede, settore e dimensione dell'azienda di appartenenza.

561 Sono considerate premianti le *partnership* con gli Enti Bilaterali e, nel caso delle proposte rivolte agli apprendisti con contratto di apprendistato professionalizzante o di mestiere, anche con altri Enti di formazione accreditati per la formazione superiore. Il partenariato può aver luogo attraverso la costituzione mediante atto pubblico di forme associative (Associazione Temporanea di Impresa o di Scopo) o tramite accordo di cooperazione sottoscritto da tutti gli organismi interessati, registrato presso l'Ufficio del Registro.

562 Cfr. D.G.R. n. 1198 del 25 giugno 2012.

563 In attuazione dell'Accordo tra Stato, Regioni e Province Autonome sugli ammortizzatori sociali in deroga e le politiche attive, la Regione Veneto ha adottato due piani strategici. Il primo piano è stato approvato con D.G.R. n. 1566 del 26 maggio 2009 "Interventi di politica attiva per il reinserimento, la riqualificazione, il reimpiego dei lavoratori

degli ammortizzatori sociali in deroga[564], dedica una sezione specifica alle misure di politica attiva per un più rapido e mirato ricollocamento dei lavoratori e per contrastare la disoccupazione di lunga durata[565].

Le misure dirette allo stimolo dell'imprenditorialità appaiono particolarmente valorizzate nella Regione Piemonte[566], con la partecipazione di Finpiemonte come organismo intermedio[567], attraverso l'erogazione di servizi di supporto, consulenza, tutoraggio e formazione nei confronti di

---

beneficiari di ammortizzatori sociali in deroga (*ex* art.19 c.8 della Legge 2/2009) del sistema produttivo colpiti dalla crisi economica"; il secondo è stato approvato con D.G.R. n. 1675 del 18 ottobre 2011 "Valorizzazione del Capitale Umano. Politiche per l'occupazione e l'occupabilità". Entrambi i piani recepiscono l'Intesa del 8 aprile 2009 che stabilisce il concorso delle Regioni e delle Province Autonome all'Accordo al cofinanziamento del sostegno al reddito e la realizzazione di interventi di adattamento delle competenze dei lavoratori, con particolare riferimento al contributo dei POR FSE 2007-2013.

564 Con una integrazione finanziaria da parte delle regioni pari al 40%.

565 In attuazione degli Accordi nazionali, sono stati sottoscritti altri accordi quadro annuali tra la Regione e le Parti Sociali al fine di assicurare a tutti i lavoratori coinvolti nei processi di crisi un sostegno al reddito adeguato e di ottimizzare l'impiego delle risorse finanziarie disponibili mediante una razionale combinazione dei trattamenti ordinari e dei trattamenti in deroga ed il ricorso aggiuntivo a fondi comunitari. Da ultimo, è stato sottoscritto l'accordo "Misure anticrisi per l'anno 2012" il 29 novembre 2011. Tali Accordi hanno trovato attuazione con la D.G.R. n. 1757/2009, la D.G.R. n. 808/2010 e la D.G.R. n. 650/2011, che hanno garantito il raccordo tra politiche attive e sostegno al reddito cofinanziato dalla Regione ed erogato dall'INPS. Si calcola che nel triennio 2009-2011 hanno avuto accesso agli interventi di politica attiva 62.564 lavoratori, con una percentuale negli accessi ai percorsi che è andata aumentando nel triennio, passando dal 44% del 2009, al 54% del 2010 ed al 84% del 2011. Lo strumento principale per la realizzazione di questi interventi è stato la Dote Lavoro che ha permesso l'accesso ad un pacchetto di servizi che, accanto ad attività formativa, prevede attività di presa in carico, *counselling* individuale e di gruppo, *scouting* aziendale, ecc.

566 Atto di indirizzo Percorsi integrati per la creazione d'impresa periodo 2008-2010, 3° Supplemento numero 27 - 4 luglio 2008 Competitività regionale e occupazione 2007-2013; Avviso ad evidenza pubblica progetto sovvenzione globale "Percorsi integrati per la creazione d'imprese innovative e di *spin-off* della ricerca pubblica Strumenti finanziari a sostegno delle imprese" pubblicato nel B.U.R. Piemonte del 10 maggio 2012; Avviso ad evidenza pubblica progetto *spin off* azione 4 POR FSE 2007-2013 "Percorsi integrati per la creazione di imprese innovative e dello spin off della ricerca pubblica. Strumenti finanziari a sostegno delle nuove imprese" Azione 4 Avviso di evidenza pubblica 2 - Obiettivi del Programma e linee di intervento previste, pubblicato nel B.U.R. Piemonte del 10 maggio 2012; DGR n. 71-3781 del 27 aprile 2012 e relativo progetto di Sovvenzione Globale "Percorsi integrati per la creazione d'imprese innovative e dello *spin-off* della ricerca pubblica. Strumenti finanziari a sostegno dell'avvio di nuove imprese"; Avviso ad evidenza pubblica progetto *spin off* azione 5 d. POR FSE 2007-2013 "Percorsi integrati per la creazione di imprese innovative *spin off* della ricerca pubblica. Strumenti finanziari a sostegno delle nuove imprese" Azione 5 d Avviso di evidenza pubblica pubblicato nel B.U.R. Piemonte 10 maggio 2012; "Avviso pubblico per la presentazione di domande di soggetti, organizzati anche in ATS (Associazioni Temporanee di Scopo) o in ATI (Associazioni Temporanee di Imprese) che siano in grado di garantire la prestazione di servizi di accompagnamento ed assistenza tecnica specialistici finalizzati a favorire ed agevolare il trasferimento d'impresa *extra* famiglia" pubblicato nel B.U.R. Piemonte n. 13 del 1° aprile 2010; POR - FSE 2007/2013 Regione Piemonte Obiettivo «Competitività regionale e occupazione Asse I "Adattabilità"», Obiettivo specifico "C" «Percorsi integrati per la creazione d'impresa» periodo 2008/2010; D.G.R. 18 Maggio 2009, n. 41-11445; D.G.R. 18 Maggio 2009, n. 41-11445; D.G.R. n. 45-9091 del 1 luglio 2008; D.D. 22 aprile 2011, n. 239 L.r. 34/2008 e successive modifiche ed integrazioni, artt. 29 e 42 "Misure a favore dell'autoimpiego e della creazione d'impresa", integrazione alla determinazione n. 445 del 05.08.2010; D.D. 5 agosto 2010, n. 445 L.r. 34/08 e s.m.i., artt. 29 e 42 Modalità di presentazione delle domande e definizione dei soggetti destinatari degli interventi. Approvazione dello schema di contratto per affidare a Finpiemonte S.p.A. la gestione del "Fondo regionale per la nascita e lo sviluppo di iniziative di lavoro autonomo e di creazione d'impresa"; D.D. 26 ottobre 2010, n. 601 L.r. 34/2008 e s.m.i., art. 42, comma 1 "Approvazione elenco sportelli attivati per la prestazione di servizi di accompagnamento ed assistenza tecnica finalizzati al trasferimento d'impresa *extra* famiglia. Determinazione costo orario convenzionato dei servizi e modalità attuative delle azioni"; D.G.R. n. 39-12570 del 16 novembre 2009; D.G.R. 7 dicembre 2010, n. 17-1180 Legge regionale del 18 maggio 2004, n. 12, articolo 8, come sostituito dall'articolo 33 della legge regionale del 04.12.2009, n. 30 "Criteri per l'utilizzazione del Fondo di garanzia per l'accesso al credito a favore dell'imprenditoria femminile e giovanile. Affidamento a Finpiemonte S.p.A. delle attività e delle funzioni connesse alla gestione del Fondo predetto"; D.G.R. 22 luglio 2011, n. 50-2382 POR - FSE 2007/2013 Regione

aspiranti imprenditori o imprese già costituite, che in una prima fase[568] vengono erogati al fine di coadiuvare l'aspirante imprenditore o il *team* imprenditoriale nel percorso dall'idea di impresa alla redazione di un *business plan*[569], per poi accompagnarli dal *business plan* alla neo impresa[570].

Sempre in tale ambito di intervento si prevede il sostegno finanziario alla nascita di nuove imprese[571] il cui progetto sia stato validato dalle Province interessate, mediante l'erogazione di

---

Piemonte Ob. "Competitività regionale e occupazione" Asse I "Adattabilità", obiettivo specifico "C". Atto d'indirizzo "Percorsi integrati per la creazione d'impresa"; D.G.R. 27 aprile 2012, n. 71-3781 POR FSE 2007/2013, Ob. 2. asse I Adattabilità, Ob. Specifico C), Attivita' 10. Approvazione dell'atto di indirizzo per l'attuazione in Sovvenzione Globale del progetto di strumenti finanziari a sostegno dell'avvio di nuove imprese e creazione di imprese innovative; D.G.R. 27 aprile 2012, n. 71-3781 POR FSE 2007/2013, Ob. 2. asse I Adattabilità, Ob. Specifico C), Attività 10. Approvazione dell'atto di indirizzo per l'attuazione in Sovvenzione Globale del progetto di strumenti finanziari a sostegno dell'avvio di nuove imprese e creazione di imprese innovative; D.G.R. n. 11445 del 2009; D.G.R. 16 novembre 2009, n. 39-12570 Legge regionale 34/2008 e successive modifiche ed integrazioni. Articolo 42, commi 1, 4 e 5. "Misure a favore dell'autoimpiego e della creazione d'impresa". Indirizzi per la gestione degli interventi; Protocollo d'intesa tra Regione Piemonte, Unioncamere Piemonte e Commissione regionale ABI del Piemonte per l'agevolazione dell'accesso al credito per le piccole imprese a conduzione o prevalente partecipazione femminile del 1 ottobre 2012; D.G.R. 1 luglio 2008, n. 45-9091.

567 L'art. 2 comma 6 del Regolamento n. 1083/2006 definisce come organismo intermedio "qualsiasi organismo o servizio pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa nei confronti di beneficiari che attuano le operazioni". L'art. 42 comma 1 del medesimo regolamento stabilisce che l'autorità di gestione può "delegare la gestione e l'attuazione di una parte di un programma operativo a uno o più organismi intermedi" sulla base di un accordo concluso tra l'autorità di gestione e l'organismo stesso. Gli Organismi Intermedi esercitano tutte le funzioni necessarie all'attuazione delle azioni del POR, dalla programmazione alla selezione delle operazioni all'erogazione dei finanziamenti, dall'applicazione dell'art. 42 del Reg. CE n. 1828/2006 sulla trasmissione dei dati attraverso il sistema informatico, all'esecuzione dei controlli previsti dall'art. 60 lettera b) del Reg. CE n. 1083/2006, alla garanzia circa il rispetto degli obblighi in materia di informazione e pubblicità previsti dall'art. 69 del medesimo regolamento, con modalità analoga a quella dell'Autorità di Gestione regionale. La Legge Regionale n. 17 del 26 luglio 2007 stabilisce che Finpiemonte S.p.A. è una società a capitale interamente pubblico a prevalente partecipazione regionale che opera a favore della Regione e degli altri enti costituenti o partecipanti e che la stessa, nel quadro della politica di programmazione regionale, svolge attività strumentali alle funzioni della Regione aventi carattere finanziario o di servizio consistenti anche: nella concessione ed erogazione, anche mediante appositi strumenti finanziari, di finanziamenti, incentivi, agevolazioni, contributi o di ogni altro tipo di beneficio; nell'attuazione delle politiche in materia di ricerca, innovazione e sostegno alla competitività del sistema imprenditoriale piemontese; nell'attuazione dei programmi comunitari di interesse regionale; in conformità con la medesima L.R. n. 17 del 26 luglio 2007 e con la successiva D.G.R. n. 30-8150 del 4 febbraio 2008, Finpiemonte S.p.A. svolge le sopra citate funzioni strumentali alle funzioni della Regione secondo lo schema dell'*in house providing*; il P.O.R. e il "*Vademecum* per l'ammissibilità della spesa F.S.E.-P.O.R 2007-2013", in caso di enti avente carattere di struttura *in house*, quale Finpiemonte S.p.A. prevedono la possibilità per l'Amministrazione regionale di individuare l'Organismo Intermedio con apposito atto amministrativo.

568 Alle attività preliminari, alla creazione di nuove imprese innovative e *spin off* della ricerca pubblica potranno accedere i soggetti *target*, così come sopra definiti. Sono considerate ammissibili anche idee di impresa che implichino il coinvolgimento di soggetti non compresi nella definizione di ricercatori sopra vista, purché non siano più del 50% del totale dei soggetti che compongono il *team* imprenditoriale, nell'ambito delle cui percentuali di composizione non vengono conteggiati gli eventuali soci finanziatori, così da consentire l'apporto di capitale alla neoimpresa.

569 A tali attività possono accedere gli aspiranti imprenditori o i *team* imprenditoriali il cui *business plan* sia stato approvato dal Comitato di valutazione istituito da Finpiemonte. Le azioni si concentrano sull'analisi tecnica della fattibilità, sul livello di innovatività e sul grado di sviluppo dell'idea; sull'analisi del contesto in cui si inserisce l'attività imprenditoriale e sulla definizione della filiera produttiva con l'individuazione di soggetti di interesse all'interno della stessa; sull'analisi del mercato e della concorrenza; sulla definizione del modello di *business*; sulla definizione della strategia di protezione della proprietà intellettuale; sull'elaborazione del piano di *marketing*; sulla definizione della struttura operativa dell'impresa; sulla definizione del piano di implementazione, in base all'analisi dei rischi connessi all'iniziativa imprenditoriale; sul *team assessment*; sulla scelta della forma giuridica, sugli adempimenti societari, sulla contrattualistica, sugli accordi tra azionisti, sui patti parasociali; sulla pianificazione economico-finanziaria. Articolata

contributi economici, di cui possono beneficiare il titolare o i soci della neo-impresa[572], anche iscritti alle liste di mobilità o provenienti da un'impresa in Cassa integrazioni guadagni straordinaria[573].

Tra gli interventi di sostegno all'imprenditorialità rientra inoltre lo sviluppo di servizi per la creazione di imprese innovative attraverso la previsione di un sostegno finanziario a quelle che abbiano usufruito di servizi di attività di tutoraggio e accompagnamento svolte dagli "incubatori" universitari pubblici[574], attraverso contributi in conto esercizio[575] e a copertura delle spese di costituzione dell'impresa[576].

Per altro verso, nell'esperienza piemontese il sostegno all'imprenditorialità è attuato attraverso la creazione, tramite gli sportelli territoriali, provinciali o sub provinciali, della rete di raccordo con i Centri per l'impiego e la costituzione degli sportelli all'interno dei Centri stessi[577];

---

sui seguenti aspetti: definizione degli obiettivi economici (ricavi, costi, investimenti, ecc.); redazione conto economico previsionale; determinazione del flusso di cassa operativo; ipotesi di soluzione di finanziamento e ricerca delle fonti opportune (sia nell'ambito delle fonti di finanziamento pubblico – a livello europeo, nazionale e regionale – sia nell'ambito dei capitali privati); stesura del *business plan* definitivo.

570 Vengono erogati servizi di tutoraggio e accompagnamento focalizzati sul supporto nell'acquisizione di capitale di debito e nei rapporti con le banche; sulle azioni di *team building*; sul supporto alla ricerca e alla selezione del personale; sulla ricerca di *partner* commerciali; sulla verifica della strategia gestionale di impresa; sul supporto di tipo legale; sulla presentazione del progetto d'impresa a potenziali investitori; sul supporto nella trattativa per l'ingresso di nuovi soci finanziatori; sull'assistenza fiscale e di consulenza del lavoro; sulla verifica di brevettabilità e sulle ricerche pre-brevettuali; sulla ricerca di *partner* tecnologici e produttivi; sul supporto alla presentazione di domande di finanza agevolata; sul supporto all'acquisizione del cliente; sulla promozione delle imprese in eventi e fiere; sulla verifica dell'efficacia dell'attività di *marketing*; sul supporto nel controllo di gestione con strumenti *software* adeguati; sul supporto all'internazionalizzazione.

571 Costituite, attive e regolarmente iscritte alla C.C.I.A.A. nell'anno 2011 o a decorrere dal 1° gennaio 2012, insediate nel territorio della Regione Piemonte, nate da un'idea imprenditoriale sottoposta ai servizi specialistici degli sportelli provinciali e concretizzata con un *business plan* validato dalla Provincia competente. Le neo-imprese possono operare in tutti i settori economici, con l'esclusione di quelli previsti dall'art. 1 del Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006 relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato agli aiuti d'importanza minore ("*de minimis*").

572 In stato di disoccupazione ai sensi del d.lgs n. 181/2000.

573 Qualora l'impresa di provenienza abbia cessato l'attività o sia stata assoggettata al fallimento.

574 Di tali misure possono beneficiare le imprese costituite, attive e regolarmente iscritte alla C.C.I.A.A. nell'anno 2011 e a decorrere dal 1° gennaio 2012 insediate nel territorio della Regione Piemonte, nate attraverso i servizi erogati dagli "incubatori" universitari pubblici, e rientranti nei parametri generali di accesso al contributo di cui alla D.G.R. n. 50 – 2382 del 22 luglio 2011 e cioè: a) insediate con sede legale e unità locale nella Regione Piemonte, b) costituite e regolarmente iscritte alla C.C.I.A.A., c) attive. Le neo-imprese possono operare in tutti i settori economici, con l'esclusione di quelli previsti dall'art. 1 del Regolamento CEE n. 1998/2006, mentre non sono ammesse ai contributi le imprese che operino con contratti di affitto d'azienda o di ramo d'azienda e che acquisiscono attività preesistenti sulla base di un atto di cessione di azienda per il quale è previsto il "patto di riservato dominio" *ex* art. 1523 c.c. Inoltre l'eventuale affitto di azienda, nell'arco dei 16 mesi successivi alla concessione del contributo, comporterà la revoca dello stesso.

575 Pari a 5.000 euro lordi per ciascuno dei soggetti *target* ammissibili, fino a un massimo di 3 soci esclusi i soci di capitale e le società che partecipano al capitale.

576 Di importo pari a 3.000,00 euro lordi.

577 Con la funzione di prestare servizi di coordinamento, sorveglianza e controllo delle attività relative al complesso dei servizi erogati, garantire la razionalizzazione e sistematizzazione delle informazioni desumibili da studi e ricerche relative alla struttura economica territoriale, la rilevazione delle opportunità di imprese e dei fabbisogni dei comparti produttivi, la realizzazione di incontri informativi e di *networking* a livello provinciale, la progettazione e realizzazione di studi e ricerche per la valutazione delle iniziative e la predisposizione e l'aggiornamento e verifica dei Piani di Qualità provinciali.

inoltre, sono previsti servizi provinciali di consulenza mediante la rete territoriale, finalizzata a diffondere informazioni, conoscenze e competenze per la creazione d'impresa[578].

Tali tipologie di intervento, tra le quali sono presenti anche misure di incentivo per le piccole imprese femminili giovanili[579], sono previste a favore delle persone inoccupate[580], disoccupate[581], sottoposte a misure restrittive della libertà personale[582], occupate con contratti di lavoro che prevedano prestazioni discontinue o con orario e reddito ridotto, occupate a rischio di disoccupazione[583] e che intendano avviare un'attività di impresa o di lavoro autonomo con il coinvolgimento diretto dei medesimi.

Sempre nell'ambito del sostegno all'impresa suscita interesse infine il «Fondo di garanzia per l'accesso al credito a favore dell'imprenditoria femminile e giovanile», finalizzato a prestare

---

578 Nello specifico il percorso che deve seguire chi intende realizzare la propria idea imprenditoriale usufruendo dei servizi consulenziali provinciali è articolato nelle seguenti fasi: 1) Pre-accoglienza. Si tratta di un primo contatto dell'utente con l'operatore provinciale (l'elenco degli sportelli provinciali è disponibile nella sezione successiva) utile ad orientarlo e a fornirgli informazioni relative al funzionamento del servizio consulenziale nonché a permettergli di valutare in linea generale la fattibilità dell'idea imprenditoriale da realizzare; 2) accoglienza e analisi del progetto imprenditoriale. Successivamente alle prime informazioni, l'utente interessato, sempre presso lo sportello provinciale, potrà fissare uno o più incontri individualizzati con un tutor, che, essendo una figura professionale specializzata, aiuterà l'utente a trasformare quella che momentaneamente è un'idea imprenditoriale in un'opportunità concreta di progetto; 3) accompagnamento e sviluppo del *Business Plan* Per i progetti per i quali è stata accertata la pre-fattibilità, inizia il percorso vero e proprio di sviluppo e stesura del *business plan* attuando un'analisi delle motivazioni che hanno determinato la nascita dell'idea d'impresa, gli elementi chiave del progetto e una riflessione su eventuali criticità emerse. Lo Sviluppo del *Business Plan* da parte dell'utente avviene sempre con l'affiancamento del *tutor* e di eventuali consulenze specialistiche di esperti in campo fiscale, giuridico e di *marketing* etc. Il risultato finale, a conclusione del percorso, è il *business plan*, documento di sintesi che fornisce un'attenta descrizione del mercato in cui si intende operare e la proiezione dei flussi economici e finanziari presumibilmente generati dalla nuova impresa nei primi 3 anni di attività: il *Business Plan*, per essere considerato operativo, necessita di validazione da parte degli uffici dell'amministrazione provinciale per poter accedere ai servizi e ai finanziamenti successivi all'avvio dell'impresa previsti dalle ulteriori azioni. Quindi, gli uffici dell'amministrazione provinciale sono tenuti a svolgere attività di accompagnamento e tutoraggio nei confronti delle imprese al fine di favorire l'effettivo decollo dell'attività economica delle neo imprese e ridurre le probabilità di "mortalità" precoce. Le tipologie di interventi, estese fino a 3 anni, successivi all'iscrizione della ditta al Registro delle Imprese consistono nel tutoraggio sulle diverse problematiche connesse alla gestione dell'impresa, nella consulenza specialistica a supporto del neoimprenditore in relazione a problemi da affrontare, sia di carattere gestionale che tecnico (fiscale, giuridico, finanziario, ecc.) e nella consulenza mirata a supportare la neo-impresa nell'accesso ai canali di finanziamento post-avvio previsti dalle leggi regionali di finanziamento per le imprese.

579 Operanti nei settori ammessi dal Regolamento n. 1998/2006, iscritte al Registro Imprese ed aventi sede legale ed operativa nel territorio della Regione Piemonte. Le piccole imprese beneficiarie devono essere finanziariamente sane e con solide prospettive e devono essere in possesso dei requisiti di cui al decreto del Ministro delle Attività Produttive del 18 aprile 2005 cioé: avere meno di 50 dipendenti; avere un fatturato annuo non superiore a 10 milioni di Euro oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di Euro; rispettare quanto previsto dall'art. 3 del Decreto del Ministro delle Attività Produttive del 18 aprile 2005 in merito alla definizione di imprese autonome, associate o collegate.

580 Intese come soggetti alla ricerca di prima occupazione, che non abbiano mai svolto alcuna attività lavorativa.

581 In cerca di occupazione ai sensi della normativa vigente che abbiano reso al Centro per l'impiego territorialmente competente la dichiarazione di disponibilità.

582 Che siano presenti negli istituti penitenziari, negli istituti penali per minori o comunque sottoposti a misure restrittive della libertà personale.

583 Cioé i soggetti sospesi dal lavoro a seguito di cessazione, anche parziale, di attività dell'azienda di provenienza, con conseguente ricorso ad ammortizzatori sociali.

garanzie fideiussorie alle banche convenzionate sui finanziamenti[584] erogati a favore delle piccole imprese a conduzione femminile o giovanile[585].

Anche la Regione Veneto ha attuato interventi a sostegno dello sviluppo di competenze legate in particolare all'auto-imprenditorialità, con il riconoscimento di benefici al soggetto accreditato per i servizi al lavoro[586] e il potenziamento delle attività di monitoraggio e controllo. I percorsi sono prioritariamente volti alla riqualificazione delle competenze coerenti con i fabbisogni professionali manifestati dall'impresa e alla eventuale ricollocazione attraverso azioni di miglioramento ed adeguamento delle competenze[587].

Anche in Emilia Romagna, in attuazione del «Piano per l'accesso dei giovani al lavoro, la continuità dei rapporti di lavoro, il sostegno e la promozione del fare impresa»[588] sono state previste azioni per sostenere l'avvio di attività autonoma attraverso percorsi formativi e di consulenza rivolti a giovani tra i 18 e i 34 anni[589]: finanziati attraverso lo strumento dell'assegno formativo, tali percorsi devono essere scelti all'interno del «Catalogo regionale dell'offerta a qualifica»[590]. La durata e il contenuto formativo del percorso dovranno essere definiti dal destinatario dell'intervento

---

584 Il limite massimo di finanziamento è pari ad Euro 40.000,00 ed il limite minimo è di Euro 5.000,00 e sarà garantito all'80% dal Fondo di garanzia predetto a costo zero. Il fondo opera come garanzia "sostitutiva", per cui le banche non potranno richiedere ulteriori garanzie al soggetto beneficiario. Il prestito deve essere rimborsato, a rate trimestrali, alla banca nel termine massimo di 48 mesi per i finanziamenti di importo pari od inferiore a euro 20.000,00 e nel termine massimo di 72 mesi per i finanziamenti di importo superiore a euro 20.000,00 sino al tetto massimo di euro 40.000,00. Sono ammissibili tutte le spese IVA esclusa sostenute dai sei mesi precedenti la data di presentazione della domanda fino a 24 mesi dopo l'erogazione del prestito, mentre non sono ritenute ammissibili i beni acquisiti o da acquisire mediante contratto di locazione finanziaria, le spese per l'utilizzo di un marchio in franchising, le spese di gestione relative al personale, i rimborsi ai soci e le spese autofatturate.

585 Formate da donne o giovani di età compresa tra i 18 ed i 35 anni, comprese le imprese individuali come definite dai regolamenti comunitari, iscritte al Registro Imprese, con sede legale, amministrativa ed operativa nel territorio della Regione e operanti in qualsiasi settore, ad eccezione di quelle escluse elencati nell'Appendice 1 e nell'Allegato I Trattato CE.

586 Qualora collochi il lavoratore in mobilità in deroga che abbia compiuto 45 anni di età nell'ambito dei percorsi di ricollocamento ad integrazione delle risorse messe a disposizione mediante la dote lavoro

587 Gli interventi sono finanziati con le risorse del POR FSE "Obiettivo Competitività regionale ed Occupazione" riferite all'Asse I "Adattabilità", all'Asse II "Occupabilità" e all'asse III "Inclusione Sociale". Per la parte relativa alla premialità le risorse impiegate fanno riferimento alla L 236/93 con finanziamento a valere sull'Asse I "Adattabilità", sull'Asse II "Occupabilità" e sull'Asse "Inclusione sociale". Per la quota relativa a valere sulle risorse di cui alla L. 236/93, la spesa trova copertura finanziaria nei capitoli relativi all'"Obiettivo CRO FSE (2007-2013) Asse Adattabilità - Area Lavoro - Quota statale" e all'"Obiettivo CRO FSE (2007/2013) Asse Adattabilità" - Area Lavoro - Quota comunitaria" del bilancio regionale 2012, nei capitoli 101324 "Obiettivo CRO FSE (2007-2013) Asse Occupabilità - Area Lavoro - Quota statale", "Obiettivo CRO FSE (2007/2013) Asse Occupabilità" - Area Lavoro - Quota comunitaria" del bilancio regionale 2012, "Obiettivo CRO FSE (2007/2013) Asse Inclusione - Area Lavoro - Quota statale", "Obiettivo CRO FSE (2007/2013) Asse Inclusione - Area Lavoro - Quota comunitaria" del bilancio regionale 2012 e nel capitolo "Interventi di promozione di piani formativi aziendali, settoriali, territoriali e sviluppo della prassi di formazione continua del bilancio regionale 2012. Lo stanziamento finanziario potrà essere integrato con atto del Dirigente della Direzione Lavoro, qualora si rendessero disponibili e fossero necessarie ulteriori risorse all'interno dei succitati capitoli.

588 Di cui dalla D.G.R. n. 413/2012.

589 I percorsi, personalizzabili nelle competenze e nei servizi, possono avere una durata compresa tra 24 e 82 ore e si caratterizzano per l'effettivo accompagnamento alla nuova imprenditorialità, da realizzarsi attraverso *coaching* individuale a seguito di pre-analisi orientative e di fattibilità.

590 Così come si configura a seguito della determinazione n. 11616 del 13 settembre 2012 della Responsabile del Servizio "Programmazione, Valutazione e Interventi regionali nell'ambito delle Politiche della Formazione e del Lavoro", della Regione Emilia-Romagna.

formativo congiuntamente al soggetto attuatore e il destinatario maturerà il diritto all'erogazione dell'assegno formativo al raggiungimento del 70% della frequenza al percorso[591].

Per quanto riguarda l'apprendistato la Regione Piemonte il 10 aprile 2012 ha sottoscritto con le parti sociali un'Intesa, poi integrata in data 7 maggio 2012[592], sulla sperimentazione di percorsi di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale *ex* art. 3 d.lgs. n. 167 del 2011 articolabili in specifici profili regionali[593]. Il duplice obiettivo consiste nel favorire il rientro scolastico dei giovani che abbiano abbandonato il percorso di studi, contrastando la disoccupazione giovanile, la dispersione scolastica e l'esclusione sociale, nonché nello stimolare la conciliazione delle esigenze di giovani e imprese attraverso il potenziamento del raccordo tra apprendista e contesto lavorativo.

I percorsi formativi in apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale[594] prevedono corsi di formazione sia interna che esterna all'azienda con durata e articolazione diverse a seconda dei crediti formativi; inoltre, la Regione Piemonte incentiva la frequenza dei percorsi formativi attraverso il riconoscimento a ciascun apprendista di un incentivo economico[595]. Le parti sociali hanno previsto che da un lato in relazione alle materie di competenza della contrattazione collettiva e, in attesa della definizione da parte della stessa della specifica regolamentazione, i contratti di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale possano far riferimento alla disciplina sull'apprendistato professionalizzante definita dai CCNL; dall'altro che la retribuzione dell'apprendista sia determinata in relazione all'impegno formativo e all'effettivo orario lavorativo con una riduzione[596] rispetto all'importo spettante secondo il contratto collettivo in caso di apprendistato professionalizzante, con una scelta davvero discutibile visti i già forti incentivi retributivi e contributivi previsti a favore del datore di lavoro.

---

591 La mancata realizzazione di almeno il 70% delle ore approvate in assenza dell'attivazione di quanto sopra esplicitato causerà la revoca dell'assegno formativo con relativa impossibilità di rimborso al soggetto attuatore.

592 Con l'Accordo stipulato tra i livelli regionali di Confindustria, Confartigianato, Confederazione Nazionale Artigianato, CasArtigiani, Confcommercio, ConfApi, Legacoop, Confcooperative, Confagricoltura, Coldiretti, Cia, Confesercenti da un lato e di Cgil, Cisl e Uil dall'altro.

593 I percorsi formativi in apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale prevedono la frequenza di attività formative interne ed esterne all'azienda in osservanza degli *standard* fissati dalle Regioni. Le linee guida per la formazione e le regole relative ai cataloghi formativi, stabilite dalla Regione, vengono quindi adattate al territorio attraverso l'adozione di bandi a livello provinciale. Il monte ore per le attività formative non può essere inferiore a 400 annue, ferma la possibilità per gli apprendisti di età superiore a 18 anni di riconoscere crediti formativi in ingresso alla luce delle competenze possedute. Dal momento che durata e articolazione dei percorsi sono differenziate in relazione ai crediti formativi in ingresso, che l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale va considerato uno strumento importante per il contrasto alla dispersione e all'insuccesso scolastico dei giovani piemontesi, sono state previste misure di incentivo alla frequenza e al successo dei percorsi per l'acquisizione della qualifica e del diploma professionale attraverso il riconoscimento della somma di 1.500,00 euro per ogni anno di formazione e la possibilità per le Parti sociali di definire misure e modalità di modulazione della disciplina salariale per i giovani assunti con l'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, con cedevolezza rispetto alla disciplina definita dai CCNL o da appositi Accordi interconfederali.

594 In attuazione dell'Accordo del 15 marzo 2012 in sede di Conferenza Permanente tra Stato, Regioni e Province Autonome.

595 Pari a 1.500 euro per ogni annualità formativa.

596 Del 25% per i minorenni e del 20% per i maggiorenni.

Successivamente, il 27 luglio 2012 è stata sottoscritta l'Intesa tra Regione Piemonte e Parti sociali sull'apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere per il periodo 2012-2014 per la definizione dell'offerta formativa pubblica, delle modalità di organizzazione della formazione presso l'operatore e presso l'impresa e dell'utilizzo delle unità di costo *standard*[597].

Inoltre, in data 20 aprile 2012 la Regione Piemonte, Italia Lavoro, le Parti sociali e le Università regionali hanno sottoscritto il Protocollo d'intesa sull'apprendistato di alta formazione e di ricerca, per il conseguimento della Laurea triennale e specialistica, del Master universitario di primo e secondo livello e del Dottorato di ricerca[598], con una "cabina di regia" regionale che verifica l'andamento della sperimentazione dei percorsi di alta formazione in apprendistato.

La formazione, che termina al conseguimento del titolo di studio o alla conclusione del percorso[599], è finalizzata a garantire l'alternanza studio-lavoro e il conseguimento di crediti formativi necessari per il titolo, mentre le imprese, per assicurare la necessaria formazione interna, sono tenute a rendere disponibili gli strumenti adeguati a favorire l'integrazione tra impresa e università.

La Regione Emilia Romagna[600], in materia di apprendistato[601], ha previsto che per gli apprendisti di età non superiore ai 18 anni si faccia riferimento alle qualifiche professionali del Sistema di istruzione e formazione professionale regionale correlate con le figure nazionali[602]: per ognuno viene predisposto dal datore di lavoro insieme con il soggetto formativo accreditato il Piano formativo individuale con cui vengono individuate le competenze da conseguire attraverso la formazione[603] e, se possibile, quelle da acquisire attraverso l'esperienza, tenendo conto delle conoscenze possedute dall'apprendista al momento dell'avvio del percorso formativo[604].

---

597 Alla Direzione regionale Istruzione, Formazione professionale e Lavoro compete l'adozione dei provvedimenti di carattere gestionale in conformità con gli "Indirizzi per la programmazione della formazione di base e trasversale" attuativi dell'art. 4 del d.lgs. n. 167 del 2011

598 Per i percorsi di Laurea triennale e magistrale e per i corsi di Dottorato di Ricerca, le attività di formazione e tutoraggio accademico devono essere considerate addizionali rispetto a quelle ordinarie previste dalle Università.

599 Qualora l'apprendista non completi quest'ultimo o non consegua il primo, l'istituzione universitaria attesta i CFU anche relativamente ai corsi svolti presso l'impresa, suscettibili di essere certificati ai sensi delle disposizioni regionali vigenti.

600 Che ha provveduto, con la legge regionale n. 21 del 2012, al riordino territoriale.

601 Cfr. D.G.R. n. 775 del 2012.

602 Di cui all'Accordo in Conferenza Stato Regioni del 29 aprile 2010. Sono previste 1.000 ore di 'formazione' formale annue, di cui 650 da realizzarsi all'esterno dell'azienda, secondo lo *standard* definito dalla Regione per i percorsi di istruzione e formazione professionale.

603 Esterna o interna all'azienda.

604 Nella formazione vengono sviluppate le competenze di "base" e "tecnico-professionali" previste dall'Accordo Stato Regioni del 27 luglio 2011 ed i "saperi e le competenze" relative all'obbligo di istruzione previste dal D.M. n. 139/2007, tenendo in considerazione le caratteristiche dei giovani (età, presumibili insuccessi scolastici e incertezza del "progetto professionale"), con modalità tali da massimizzare l'apprendimento da parte degli apprendisti, facilitandone la presenza in aula e una motivata partecipazione e, al contempo, minimizzare i disagi per l'azienda di collocazione.

Viene valorizzata la competenza degli enti di formazione impegnati nella formazione[605] ed è prevista come obbligatoria la certificazione al termine del percorso formativo[606]; il titolo rilasciato in esito alla formazione è costituito da una qualifica regionale correlata alle figure definite a livello nazionale[607].

L'apprendista è tenuto a partecipare alle iniziative di formazione interna ed esterna[608] e il percorso formativo ha durata biennale e comunque fino al conseguimento della qualifica professionale[609]: per ogni anno frequentato con successo formativo[610] sono considerati finanziabili a consuntivo i partecipanti effettivi[611].

Per il 2012 la Regione Emilia Romagna ha definito percorsi differenziati in funzione delle condizioni di accesso e delle tipologie contrattuali attivabili: per i giovani fino a 25 anni senza titolo di qualifica o di diploma è previsto l'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale[612]; per i giovani tra i 18 e i 29 anni l'apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere[613]; per i giovani fino a 29 anni in possesso di un diploma o di una laurea l'apprendistato di alta formazione e

---

605 D.G.R. n. 177/03 e successive modifiche e integrazioni.

606 Le competenze acquisite dall'apprendista vengono certificate secondo le modalità definite sulla base di quanto previsto dalla L.R. 5/2011.

607 Gli apprendisti minorenni, assunti a decorrere dal 26 aprile 2012, ed i loro datori di lavoro si rivolgono al Raggruppamento Temporaneo d'Impresa per definire il percorso formativo personalizzato per l'apprendista, sulla base delle caratteristiche professionali e delle conoscenze scolastiche dell'apprendista stesso

608 Per l'evidenza della partecipazione dell'apprendista alle attività formative individuali o d'aula si applicano le modalità di registrazione delle presenze di cui alla D.G.R. n. 105/2010 e ss.mm.

609 Al termine di esso ogni apprendista avvierà le procedure di certificazione della qualifica all'interno delle sezioni di esame già definite o attivate dai soggetti componenti del R.T.I. individuato con D.G.R. n. 928/2011.

610 Così come definito dalla D.G.R. n. 1119 del 26 luglio 2010 e ss. mm. viene riconosciuto al R.T.I. un finanziamento di 817,00 euro per apprendista.

611 Ovvero i partecipanti del primo anno realizzato presso l'Ente di Formazione professionale che abbiano maturato le competenze necessarie per iscriversi all'annualità successiva, secondo quanto deliberato dal Consiglio di Classe; i partecipanti del secondo anno realizzato presso l'Ente di Formazione professionale che abbiano concluso il triennio formativo con il conseguimento del certificato di qualifica; i partecipanti disabili certificati (*ex* legge n. 104/92) di entrambe le annualità che abbiano conseguito gli obiettivi formativi previsti nel proprio piano individualizzato secondo quanto deliberato dal Consiglio di Classe.

612 Per le assunzioni di apprendisti tra i 18 e i 25 anni che avverranno nel corso del 2012 è riconosciuto all'impresa un incentivo legato alla formazione ed è valorizzato in funzione della durata prevista del percorso formativo. Tale incentivo si configura quale aiuto di Stato. La misura formativa viene erogata sin dall'inizio del rapporto attraverso il finanziamento regionale, con una durata, determinata in considerazione della qualifica o del diploma regolati da Accordo in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

613 Nel quale l'intervento formativo viene erogato dall'inizio del rapporto con finanziamento regionale ed è finalizzato all'acquisizione di competenze per un monte complessivo non superiore a 120 ore nel triennio, integrando la formazione di tipo professionalizzante e di mestiere svolta sotto la responsabilità della azienda, secondo la disciplina regionale adottata sentite le parti sociali.

ricerca[614]; per i giovani dai 30 ai 34 anni si prevede invece il rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato[615].

L'apprendista è tenuto a partecipare per l'intera durata alle suddette iniziative formative[616] e nel Progetto formativo individuale sono definite le attività previste e le relative modalità, le risorse professionali, la modalità di verifica della soddisfazione dell'apprendista e dell'azienda.

Nell'esperienza emiliano-romagnola gli assegni formativi[617], finanziati con le risorse assegnate annualmente dal Ministero del Lavoro, sono rivolti a tutti gli apprendisti tra 18 e 25 anni assunti nella Regione con il contratto di apprendistato per la qualifica professionale[618] e l'attività formativa[619] si conclude con l'accertamento delle competenze acquisite attraverso l'ammissione dell'apprendista all'esame per il conseguimento della qualifica[620].

---

614 Per le assunzioni che avverranno nel corso del 2012 con contratto di apprendistato di alta formazione e ricerca per l'acquisizione di una laurea o di un titolo post universitario viene riconosciuto all'impresa un incentivo legato alla formazione ed è valorizzato in funzione della durata prevista del percorso formativo. Tale incentivo si configura quale aiuto di stato. La misura formativa, anche qui parte integrante del contratto, erogata dall'inizio del rapporto e finanziata dalla Regione, viene definita in base alla regolazione regionale in accordo con le parti sociali, le Università e gli Istituti di ricerca.

615 Sia come contratto di prima assunzione sia a seguito di trasformazione di un precedente rapporto di lavoro, compreso l'apprendistato professionalizzante. L'attivazione, per tutti i giovani senza alcuna relazione di lavoro con l'impresa, potrà essere preceduta da una misura formativa mirata e attuata da un soggetto formativo accreditato,al fine di ridurre il divario tra competenze richieste dall'impresa e competenze possedute dai giovani. L'incentivo, che si configura quale aiuto di Stato, viene riconosciuto all'impresa a seguito della stipula del contratto a tempo indeterminato se questa avviene entro il 31 dicembre 2012. In quest'ultima ipotesi l'intervento formativo, laddove necessaria, dovrà essere realizzato prima dell'inizio del rapporto, definita a partire dalle competenze di cui al Sistema Regionale delle Qualifiche, di durata tra 50 e 300 ore, sviluppata per almeno l'80% nel contesto lavorativo, accompagnata dalla formalizzazione delle conoscenze e capacità acquisite, ad accesso individuale e finanziata attraverso lo strumento dell'assegno formativo a partire Catalogo regionale dell'offerta a qualifica.

616 Eventuali assenze sono ammesse in caso di impossibilità a partecipare, nel limite massimo del 20% delle ore complessive di formazione.

617 Il valore dell'assegno formativo definito su base annua è così differenziato: Euro 1.500 per la formazione formale articolata in 100 ore di formazione esterna e 300 ore di formazione interna; Euro 1.900 per la formazione formale articolata in 100 ore di formazione esterna e 300 ore di formazione interna, ed in caso di conseguimento della Qualifica professionale attraverso l'esame finale; Euro 2.600 per la formazione formale articolata in 200 ore di formazione esterna e 200 ore di formazione interna; Euro 3.400 per la formazione formale articolata in 200 ore di formazione esterna e 200 ore di formazione interna, ed in caso di conseguimento della Qualifica professionale attraverso l'esame finale. L'assegno formativo (*voucher*) dovrà essere utilizzato unicamente per frequentare l'attività formativa conseguente all'offerta di servizi prescelta all'interno del Catalogo regionale. L'assegno formativo (*voucher*) finanzia la quota annuale individuale di partecipazione all'attività formativa e comprende i costi relativi ai servizi di "Formazione" (Progetto formativo personalizzato), "Supporto" (Piano delle attività di supporto) e "Formalizzazione e Certificazione" ("attuazione della formalizzazione e certificazione delle competenze"). L'attribuzione all'apprendista dell'assegno formativo (*voucher*) avviene al momento dell'iscrizione dell'apprendista al percorso formativo; il contributo regionale relativo all'assegno formativo (*voucher*) riconosciuto è erogato all'ente definito al paragrafo 2. al raggiungimento dell' 80% della frequenza dell'apprendista sia delle ore annue di formazione esterna all'azienda, sia delle ore annue di formazione interna. La frequenza sarà documentate secondo procedure e modalità di controllo che saranno definite dal Servizio di Gestione e controllo delle attività realizzate nell'ambito delle politiche della formazione e del lavoro.

618 *Ex* art. 3 del D.lgs 167/2011.

619 Con durata di 400 ore ogni anno.

620 Sono ammessi a candidare la propria offerta formativa nel Catalogo regionale dell'apprendistato i soggetti accreditati per la formazione continua e permanente, nell'ambito speciale dell'apprendistato *post* obbligo formativo. Ai sensi della D.G.R. n. 177/2003. Per formazione "trasversale" si intende: la formazione finalizzata a far acquisire all'apprendista le competenze "trasversali" che comprendono le conoscenze e capacità di un'area professionale del Sistema Regionale delle Qualifiche, quelle fondative di una professione e comuni a più qualifiche della stessa Area professionale. Per formazione di base si intende la Formazione alla "sicurezza sul lavoro" così come disciplinata

La durata della formazione per l'apprendistato professionalizzante stagionale è diversamente articolata a seconda della durata del contratto[621]; l'attività formativa ha inizio dopo che il gestore ha ricevuto la richiesta formale di iscrizione all'attività formativa da parte dell'apprendista e del datore di lavoro[622].

La Regione individua un'offerta di corsi di laurea[623] rivolta agli apprendisti assunti nel territorio regionale con l'obiettivo di erogare un'offerta formativa su tutto il territorio regionale, per tutta la durata della sperimentazione[624], fino alla messa a regime dell'istituto[625].

---

dall'Accordo, repertorio atti n. 221/ers del 21 dicembre 2011, tra il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per la formazione dei lavoratori ai sensi dell'art. 37 comma 2 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, e qui di seguito denominato "Accordo", comprese tutte le successive modifiche, integrazioni e/o norme interpretative. In particolare l'Accordo prevede che: - la formazione generale dedicata alla presentazione dei concetti generali in tema di prevenzione e sicurezza sul lavoro, la formazione generale può essere erogata in aula o modalità *e-learning* come definita nell'allegato 1 dell'Accordo, - la formazione per il rischio specifico ha una durata di 4, 8 o 12 ore, in base alla classe di rischio definita nell'Allegato 2 dell' Accordo, con riferimento ai rischi riferiti alle mansioni e ai possibili danni, e alle conseguenti misure e procedure di prevenzione e protezione caratteristici del settore o comparto di appartenenza, - la trattazione dei rischi specifici elencati nell'Accordo, va declinata secondo la loro effettiva presenza nel settore di appartenenza dell'azienda e delle specificità del rischio. I contenuti e la durata sono subordinati all'esito della valutazione dei rischi effettuata dal datore di lavoro. - Deve essere garantito un esperto a disposizione per la gestione delle attività formative. - L'articolazione della formazione sulla sicurezza deve essere composta dall'unità di formazione "generale" e dalle unità di formazione "specifica" per un numero di ore pari a quello previsto dall'Accordo per la macro-categoria a cui appartiene il datore di lavoro. Gli apprendisti nel caso in cui non svolgano mansioni che comportino la loro presenza, anche saltuaria nei reparti produttivi, possono frequentare corsi a basso rischio a prescindere dal settore di appartenenza del datore di lavoro.

621 Per i contratti di durata da zero a tre mesi 10 ore, per i contratti di durata da tre a quattro mesi 15 ore, per i contratti di durata di oltre quattro mesi 40 ore.

622 L'ente e il datore di lavoro dovranno individuare il livello di rischio specifico per la sicurezza riferito all'azienda e al lavoratore.

623 Le caratteristiche dell'apprendistato di alta formazione e di ricerca per l'acquisizione della laurea triennale e magistrale sono definite dalle deliberazioni della Giunta regionale n.775 dell'11 giugno 2012 e n.860 del 25 giugno 2012. I corsi di laurea triennale e magistrale dovranno possedere le caratteristiche individuate nel Protocollo d'intesa: le proposte formative dei corsi frequentabili dagli apprendisti, di alta formazione e di ricerca, devono essere presentate da parte delle Università, firmatarie del suddetto Protocollo d'intesa, presenti nel territorio dell'Emilia-Romagna, che potranno eventualmente avvalersi di organismi di formazione professionale accreditati dalla Regione Emilia- Romagna sia per l'ambito della formazione superiore, sia per l'ambito della formazione per gli apprendisti; indicare il corso di laurea se triennale o magistrale, il titolo di studio rilasciato e la durata del corso; indicare che la redazione del progetto formativo dell'apprendista sarà condivisa dall'università e dall'impresa ovvero su delega di questa ultima dalle associazioni sindacali di rappresentanza e di tutela delle imprese stipulanti il Protocollo d'intesa richiamato in premessa; indicare il numero di crediti che gli studenti devono aver acquisito per poter stipulare il contratto di apprendistato di alta formazione e di ricerca; prevedere per l'apprendista l'obbligo formativo di 240 ore annue di apprendimento formale, di cui 150 ore in azienda e 90 ore retribuite dall'azienda stessa, a fronte di attività accademiche svolte dallo studente; indicare il numero di crediti formativi attribuiti alle attività di apprendimento formale svolte in azienda, sulla base del progetto formativo individuale relativo al contratto di apprendistato.

624 Come stabilito dal Protocollo d'intesa del 19 giugno 2012.

625 Gli assegni formativi comportano il riconoscimento della Regione Emilia-Romagna nei confronti di un apprendista di un diritto al rimborso delle seguenti categorie di spese direttamente inerenti o accessorie alla fruizione del servizio formativo: - rimborso delle spese sostenute per le tasse annuali di iscrizione, - rimborso per i contributi aggiuntivi relativi ai servizi personalizzati erogati dall'Università nell'ambito dei corsi di Laurea triennale e Laurea magistrale, in apprendistato di alta formazione e di ricerca per un importo massimo pari o comunque non superiore a Euro 2.500, - rimborso del costo della garanzia fideiussoria a beneficio dell'Amministrazione regionale, nel caso in cui sia richiesta da parte dell'utente. L'importo massimo rimborsabile a favore dell'utente è pari a Euro 5.000 per ogni annualità, fino al conseguimento della Laurea e comunque per non oltre tre anni; Il *voucher* viene attribuito all'apprendista assunto con il contratto di alto apprendistato, ma è definitivamente riconosciuto a fronte di una frequenza alle attività didattiche almeno pari all'80% delle 240 ore annue di apprendimento formale obbligatorio previsto dal contratto di lavoro. Con riferimento a tale condizione il rimborso delle spese ammissibili, regolarmente

In tale ambito, con riferimento all'apprendistato in alta formazione, risulta di sicuro interesse il progetto della Regione Marche "Eureka", che prevede l'erogazione di borse di dottorato di ricerca nel settore scientifico e tecnologico per il sostegno all'innovazione e all'alta formazione universitaria dei giovani. Esso è stato previsto dall'accordo sottoscritto il 21 giugno 2012 tra la Regione e le Università marchigiane per promuovere attività di ricerca attraverso il finanziamento delle borse triennali al fine di potenziare la formazione dei giovani, la ricerca, l'incremento della capacità di innovazione e la valorizzazione del capitale umano. Tale tipologia di intervento è stata confermata anche per l'anno successivo, in particolare con la combinazione del programma con le azioni specifiche per gli apprendisti in alta formazione, pur con il non facile coordinamento tra le due discipline[626].

3. Il ruolo delle Province nelle politiche di attuazione alla luce delle recenti novità normative. I Centri per l'impiego.

Se le Regioni hanno il compito di determinare, nel rispetto dei livelli essenziali fissati dal legislatore statale, gli *standard* minimi di servizio da erogare su tutto il territorio regionale e vincolanti per tutti gli operatori, all'ente provinciale è demandata la concreta erogazione dei servizi sul territorio, secondo un modello che come visto è essenzialmente quello di cooperazione/complementarietà con i soggetti privati, che vede nelle Province uno strumento che deve favorire la costruzione di reti di servizio tra gli attori presenti nel territorio[627].

Nella ricostruzione delle concrete modalità di esercizio delle funzioni da parte delle Province sarebbe possibile individuare da un lato un modello dirigistico e dall'altro uno caratterizzato da una certa valorizzazione dell'autonomia locale[628].

Se è vero che dal punto di vista dell'assetto istituzionale delle politiche per il lavoro gran parte delle Regioni, a seguito del conferimento di funzioni alle Province, si è dotata di Centri per

---

quietanzate, può essere richiesto da parte dell'utente titolare del *voucher* secondo una delle seguenti modalità: - in via anticipata, accompagnando la richiesta di rimborso con una polizza fideiussoria rilasciata secondo lo schema di cui al D.M. 22 aprile 1997, a copertura del rischio di revoca dell'assegno e del conseguente obbligo di restituzione all'Amministrazione Regionale. La polizza deve coprire l'intero importo richiesto a rimborso (comprensivo del costo della polizza stessa) per il caso in cui al termine dell'accademico la frequenza dell'utente risulti inferiore a detta percentuale minima; - a consuntivo annuale, accompagnando la richiesta di rimborso con una autodichiarazione ai senso ai sensi del 47, d.P.R. n. 445/00 (dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà) comprovante l'effettiva frequenza minima raggiunta dall'apprendista a valere per l'anno accademico per il quale è stato emesso il *voucher*.

[626] Basti pensare che mentre il dottorato presso Università o enti di ricerca non comporta l'instaurazione di un rapporto di lavoro, con la sovrapposizione di esso all'apprendistato tale caratteristica viene meno. Parimenti problematica è l'individuazione della disciplina da applicare in materia previdenziale, visto che mentre il dottorato con borsa rientra all'interno della gestione separata INPS per i collaboratori coordinati e continuativi, la gestione e la disciplina relativa all'apprendistato è diversa. A ben vedere, la combinazione tra percorso dottorale e di apprendistato creerebbe un ibrido giuridico sospeso tra alta formazione e rapporto di lavoro.

[627] Cfr. A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 193.

[628] Cfr. P. TULLINI, *il dilemma tra pubblico e privato nel mercato del lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2008, p. 313.

l'impiego per l'esercizio delle stesse[629], va rilevato che manca una disciplina dettagliata dei piani provinciali di politica del lavoro.

Una maggiore tendenza al potenziamento dell'autonomia provinciale è individuabile nella legislazione dell'Emilia Romagna, che pur prevedendo che i servizi per l'impiego vengano erogati dai Centri, stabilisce che le Province possano provvedere in modo diverso[630] e in quella della Lombardia[631].

Alcune legislazioni regionali riconoscono alle Province una certa centralità nell'organizzazione del sistema pubblico di servizi per l'impiego, con la facoltà di far ricorso agli operatori accreditati[632], mentre altre mantengono tale possibilità in capo alla Regione, così che questa avrebbe un ruolo sussidiario nel caso in cui i servizi erogati dalle Province siano insufficienti[633].

Non sfugge che in molte discipline regionali viene individuato un elenco di funzioni che devono essere svolte necessariamente dalle Province, dal momento che si riferiscono ad ambiti propri della pubblica amministrazione ed estranei agli operatori accreditati, come gli adempimenti amministrativi relativi al collocamento, anche dei disabili, alla gestione delle liste di mobilità e all'avviamento presso enti pubblici ai sensi dell'art. 16 della legge n. 56 del 1987[634].

Più tardi, il d.lgs. n. 469 del 1997 ha individuato nei Centri per l'impiego la prima struttura organizzativa in materia di servizi per l'impiego[635]: dal momento che lo Stato da un lato aveva conferito la materia alle Regioni e dall'altro aveva riservato originariamente la funzione dei servizi

---

629 Talvolta viene specificato che ciò vale anche per gli altri adempimenti amministrativi connessi al collocamento.

630 Tale ordinamento ha anche previsto la sperimentazione di forme di integrazione tra enti previdenziali e Centri per l'impiego, secondo un modello di *one stop shop*.

631 Per un'analisi dell'organizzazione dei servizi per l'impiego nella Provincia di Milano, v. PROVINCIA DI MILANO-ASSESSORATO AL LAVORO, *Cinque anni al lavoro*, Milano, dicembre 2008, e ivi B. CASATI, *Cinque anni "al lavoro sul lavoro" nella Milano metropolitana*, p. 9 ss. e M. CORERA, *I servizi al lavoro sempre più vicini ai cittadini e alle imprese*, p. 49 ss.

632 E' il caso ad es. delle Regioni Toscana, Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Campania.

633 Si tratta ad es. delle Regioni Marche, Friuli Venezia Giulia e Veneto.

634 E' il caso per esempio delle Regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Liguria, Veneto, Campania. Va infine evidenziato che, nonostante l'art. 7 comma 1 lett. b) del d.lgs. n. 276 del 2003 preveda la possibilità di affidare ai soggetti accreditati la funzione dell'accertamento dello stato di disoccupazione, anche per le conseguenze che esso comporterebbe sia sul diritto all'erogazione di servizi per il lavoro, sul diritto alla percezione dell'indennità di disoccupazione, le normative regionali hanno mantenuto tale funzione in capo all'amministrazione pubblica.

635 Sul tema, v. M. FRANCHI, *I centri per l'impiego: funzioni e compiti della nuova rete dei servizi per il lavoro*, in F. CARINCI (a cura di), *Il nuovo collocamento*, in *Dir. Prat. Lav.*, 1998, ins. n. 11, p. XV ss.; M. SALA CHIRI, *Il collocamento: funzione provinciale*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche*, Università degli Studi di Bergamo, 1999, n. 11, p. 15 ss.; S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Mediazione tra domanda e offerta di lavoro* (voce), in *Dig. Disc. Priv.*, *sez. comm.*, Agg., Utet, Torino, 2008, p. 574 ss.; S. PIRRONE, P. SESTITO, *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 114 ss.; D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei Centri per l'impiego 2005-2006*, Isfol, "Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", 2007, n. 1. Sul ruolo delle Province nell'organizzazione dei servizi per l'impiego, v. M. SALA CHIRI, *Il collocamento: funzione provinciale*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche*, Università degli Studi di Bergamo, 1999, n. 11, p. 15 ss.; L. SPAGNUOLO VIGORITA, *Il ruolo della Provincia nel mercato del lavoro: il quadro istituzionale*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2004, p. 81 ss.; S. FAGNONI, *Il ruolo della Provincia nell'ambito dei sistemi regionali di politica del lavoro*, Tesi di dottorato, Università degli Studi di Pavia, 2009.

per l'impiego alle Province attraverso la struttura dei suddetti Centri, si è posta la questione, inalterata a seguito della riforma costituzionale del Titolo V e dell'approvazione del d.lgs. n. 276 del 2003, della legittimità costituzionale della disposizione che affida alle Regioni la materia pur lasciando la funzione dei relativi servizi in capo alle Province.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 50 del 2005, ha rigettato la questione di illegittimità sotto il profilo dell'impossibilità di subordinare lo svolgimento di un servizio all'emanazione di una legge regionale, così che i Centri per l'impiego continuano ad essere disciplinati dalla legislazione statale fintanto che la legislazione regionale non provveda diversamente[636].

Il d.lgs. n. 276 del 2003 mantiene intatta la configurazione dei Centri per l'impiego fatta dal d.lgs. n. 469 del 1997 fino a diversa disposizione da parte delle Regioni. Dal momento che la pretesa dello Stato di fissare criteri organizzativi è stata disconosciuta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 74 del 2001, l'unico elemento di certezza parrebbe ora che il "collocamento" è materia di competenza propria della Regione, mentre non vi sarebbe alcuna obbligatorietà nel trasferimento alle Province e ai Centri per l'impiego delle funzioni amministrative connesse.

Spetta dunque alla legislazione regionale la definizione della concreta organizzazione del singolo Centro, con un'ampia discrezionalità nell'individuazione delle soluzioni adottabili: gli unici dati certi sembrerebbero il fatto che gli attuali Centri dal punto di vista funzionale sostituiscono le Sezioni circoscrizionali per l'impiego di cui alla legge n. 56 del 1987 e la previsione di un bacino d'utenza di 100.000 persone per ciascuna struttura. Poiché è la legislazione regionale ad individuare le funzioni specifiche attribuite ai Centri, la struttura organizzativa è affidata agli atti amministrativi della Regione e della Provincia.

Particolarmente movimentata è stata, ed è tutt'ora, la vicenda delle Province, sia nella materia oggetto del presente lavoro, sia più in generale con riferimento alla concreta distribuzione di poteri e funzioni all'interno della struttura amministrativa pubblica.

L'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, conv. in legge n. 214 del 2011, ha limitato le funzioni delle Province al solo indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni e a quelle riguardanti gli organi delle stesse, eliminando la Giunta, prevedendo che il Consiglio sia composto al massimo da dieci membri eletti da organi elettivi comunali e disponendo che il Presidente sia eletto dal Consiglio provinciale.

Successivamente, l'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, conv. in legge n. 135 del 2012, ha disposto il cosiddetto riordino delle Province, ripristinando il nucleo essenziale delle loro funzioni, mentre l'art. 18 del medesimo decreto legge ha previsto la soppressione di una serie di Province[637]

---

636 Ciò è avvenuto, ad es., nella Regione Valle d'Aosta.

637 Si tratta delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

disponendo la contestuale istituzione delle relative Città metropolitane a partire dal 1° gennaio 2014[638].

Da ultimo, l'art. 1 comma 115 della legge n. 228 del 2012 ha sospeso per un anno l'attuazione di tali norme fino a che è intervenuta la Corte costituzionale, chiamata a vagliarne la legittimità costituzionale.

3.1. *Segue*: Il "riordino" delle Province e l'intervento della Corte costituzionale.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 220 del 2013 ha, a ben vedere, ripristinato il vigore di principi che sembravano essere stati dimenticati dal legislatore statale, su impulso di alcune Regioni[639] che hanno promosso le questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. n. 201 del 2011, conv. con legge n. 214 del 2011 per violazione di norme costituzionali, degli Statuti speciali per la Valle d'Aosta, la Sardegna, il Friuli-Venezia Giulia e del principio di leale collaborazione.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011, conv. in legge n. 214 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, conv. in legge n. 135 del 2012, relativa alla violazione dell'art. 77 Cost. viene affrontata dalla Corte per prima, dal momento che essa precede logicamente le altre ed è stata dichiarata fondata.

L'art. 117 secondo comma lett. p) Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina delle materia relative a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» e indica le componenti essenziali dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali: si tratta di norme ordinamentali, che non possono essere interamente condizionate dalla contingenza al punto da costringere il relativo dibattito parlamentare nei ristretti limiti tracciati dall'art. 77 Cost., commi 2 e 3, previsti invece dal costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di «casi straordinari di necessità e d'urgenza».

---

638 Lo stesso art. 18 disciplina, inoltre, gli organi e le funzioni delle Città metropolitane. Con la delibera del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 sono stati dettati i criteri per il riordino delle Province a norma dell'art. 17, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012. Il riordino delle Province nelle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 17, commi 3 e 4, del d.l. n. 95 del 2012, è stato disposto dal decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188 (Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane) non convertito in legge. Il predetto decreto recava anche modifiche all'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012.

639 Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Molise, Lazio e Campania, e le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia.

Se dunque è vero che la decretazione di urgenza potrebbe essere adottata per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, è altrettanto vero che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale previsto e garantito dalla Costituzione sarebbe logicamente e giuridicamente incompatibile con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema su cui da tempo è aperto un ampio dibattito e che non discende da un «caso straordinario di necessità e d'urgenza»[640].

Dopo che la Corte costituzionale con sentenza n. 347 del 1994 aveva ammesso la possibilità di istituire una nuova Provincia attraverso lo strumento della delega legislativa, la procedura deve essere rafforzata attraverso l'iniziativa dei Comuni e il parere della Regione, che costituiscono presupposti necessari per l'emanazione del decreto di adempimento della delega; per contro tale inversione cronologica non sarebbe possibile nell'ipotesi di un decreto legge, dal momento che l'art. 77 secondo comma Cost. prevede che il Governo deve presentare alle Camere il giorno stesso dell'emanazione il disegno di legge di conversione, senza che vi sia spazio per l'iniziativa dei Comuni.

In linea con quanto già affermato con sentenza n. 230 del 2001 circa l'indefettibilità del procedimento *ex* art. 133 primo comma Cost.[641], la Corte costituzionale ha ribadito la non utilizzabilità *a fortiori* dello strumento del decreto legge allorquando si proceda ad un riordino circoscrizionale globale, dal momento che all'incompatibilità dell'atto normativo urgente con l' iniziativa dei Comuni si aggiunge il carattere ordinamentale delle disposizioni censurate.

E' stato poi considerato ugualmente illegittimo l'art. 23 comma 20-bis del d.l. n. 201 del 2011, sulla considerazione che dall'incostituzionalità dell'art. 23, commi da 14 a 20, del d.l. n. 201 del 2011 discende[642] l'illegittimità anche del comma 20-bis, che obbliga le Regioni a statuto speciale ad adeguarsi a norme incompatibili con la Costituzione.

---

640 I decreti legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità. Per questo motivo, il legislatore ordinario, con una norma di portata generale, ha previsto che il decreto legge debba contenere «misure di immediata applicazione» (art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri»). Tale norma, pur non avendo rango costituzionale, esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto legge (sentenza n. 22 del 2012), che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, in quanto recanti, come nel caso di specie, discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali, senza peraltro che i perseguiti risparmi di spesa siano, allo stato, concretamente valutabili né quantificabili, seppur in via approssimativa. D'altro canto il legislatore ha implicitamente confermato la contraddizione sopra rilevata quando, con l'art. 1, comma 115, della legge n. 228 del 2012, ha sospeso fino al 31 dicembre 2013 l'efficacia delle norme del d.l. n. 201 del 2011.

641 Riconoscendo ad una norma dello statuto speciale della Regione Sardegna, in quanto avente rango costituzionale, «capacità derogatoria rispetto alla generale disciplina in tema di istituzione di nuove province contenuta nell'art. 133, primo comma, della Costituzione».

642 Ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953.

E' stato puntualmente notato[643] che con la sentenza succitata la Corte costituzionale ha riequilibrato una situazione nella quale vi era stato un utilizzo scorretto della decretazione d'urgenza per una riforma complessiva che intendeva modificare radicalmente la struttura di ente politico direttamente rappresentativo, le funzioni attribuite e le condizioni di formazione e di accorpamento, secondo una lettura invero "estensiva" della competenza statale relativa alla definizione delle funzioni fondamentali delle Province *ex* art. 117 comma 2 lett. p) Cost. e in aperta contraddizione con l'art. 133 comma 1 Cost. che prevede un apposito procedimento per creare nuove Province e modificare quelle esistenti[644].

Invero, una democrazia rappresentativa dovrebbe invece riconoscere al Governo, al Parlamento e al Presidente della Repubblica i ruoli loro individuati dalla Costituzione, riconducendo il decreto legge nell'ambito della "vera" emergenza e sottraendolo alla "normalità" dell'emergenza[645].

Dal momento che la Corte, con una pronuncia ad efficacia retroattiva, ha ripristinato lo *status quo ante* rispetto all'entrata in vigore dei provvedimenti censurati, la funzione degli enti provinciali andrebbe nuovamente compresa: ben lungi dall'essere "enti inutili" essi costituiscono un livello intermedio di governo con funzioni amministrative riconducibili ad aree individuate secondo criteri omogenei e in particolare il livello dell'ordinamento deputato a garantire servizi pubblici sovra-comunali efficienti e collegato con l'assetto decentrato delle amministrazioni statali[646]. Ciò è tanto più vero con riferimento alla materia delle politiche del lavoro, nella quale la funzione delle Province quali enti di prossimità e di adeguamento alle esigenze locali dei servizi offerti è davvero ineliminabile.

L'irrazionalità e l'insostenibilità dell'opzione "abolizionista" emergerebbero nel recente disegno di legge di revisione costituzionale che da un lato cancellerebbe la parola "Provincia" dalla Costituzione, e dall'altro però riconoscerebbe alle Regioni la possibilità di ripristinare nuove e variegate tipologie di enti intermedi[647].

Sennonché, il d.l. n. 93 del 2013, ha previsto all'art. 12 che, se da un lato sono fatti salvi i provvedimenti di scioglimento degli organi e di nomina dei commissari straordinari delle

---

643 Cfr. G. SALERNO, *Il giurista: la Consulta ha "bocciato" Monti perché Letta intenda*, in *Il Sussidiario.net*, 5 luglio 2013.

644 Non sfugge che davanti alle critiche sollevate da una parte consistente e autorevole della dottrina nei riguardi del d.l. n. 201 del 2011, il Governo Monti abbia perseverato con una successiva disciplina dettata sempre con d.l. n. 95 del 2012: nonostante il Parlamento in sede di conversione in legge avesse parzialmente ridotto gli effetti del procedimento di riordino, l'epilogo è stato particolarmente confuso. V. G. SALERNO, *Il giurista: la Consulta ha "bocciato" Monti perché Letta intenda*, in *Il Sussidiario.net*, 5 luglio 2013.

645 Cfr. G. SALERNO, *Il giurista: la Consulta ha "bocciato" Monti perché Letta intenda*, in *Il Sussidiario.net*, 5 luglio 2013.

646 Sarebbe comunque auspicabile eliminare le superfetazioni verificatesi negli anni più recenti; v. G. SALERNO, *Il giurista: la Consulta ha "bocciato" Monti perché Letta intenda*, in *Il Sussidiario.net*, 5 luglio 2013.

647 Cfr. d.d.l. Costituzionale 2 agosto 2013, C.d.M. n. 18.

amministrazioni provinciali[648], nonché gli atti e i provvedimenti adottati alla data di entrata in vigore del decreto, dai commissari straordinari, dall'altro le gestioni commissariali[649] cessano il 30 giugno 2014 e le disposizioni *ex* art. 1 comma 115 terzo periodo della legge n. 228 del 2012 in materia di commissariamento si applicano ai casi di scadenza naturale del mandato o di cessazione anticipata degli organi provinciali che intervengano tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014[650], con il divieto di minori entrate o di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

A ben vedere, nonostante i tentativi di "liquidare" le Province o di esautorarle di prerogative, quale che sarà nel futuro l'assetto delle politiche e dei servizi per l'impiego, centralista ovvero regionalista, il punto di raccordo e di attuazione provinciale, inteso come livello sovra-comunale e sub-regionale, periferico e di contatto con la persona in cerca di occupazione, non potrà mancare, a pena di rendere del tutto inefficace il sistema, le cui previsioni rimarrebbero mere affermazioni di principio irrealizzate e irrealizzabili da parte di enti (le Regioni o i Comuni) a quel punto del tutto inidonei, per le loro intrinseche caratteristiche, a garantire servizi a livelli accettabili.

4. Conclusioni: quali diritti per quali politiche.

Dall'analisi svolta appare evidente la complessità di una materia che, oltre a riflettere il passaggio storico dallo Stato erogatore per la coesione sociale allo Stato regolatore per la competizione economica, nel più ampio contesto della crisi della sovranità popolare (e statuale) nell'età della c.d. globalizzazione, vive dell'interazione e dei percorsi evolutivi di enti dislocati ai vari livelli della pubblica amministrazione, dalle istituzioni europee fino alla sede distaccata del Centro per l'impiego di una Provincia italiana.

Ciò che emerge con forza è quindi innanzitutto il tema di chi decide cosa: quale è la legittimazione della Commissione europea a fare una scelta piuttosto che un'altra? Quale è la connessione tra ciò che si stabilisce a Bruxelles e ciò che è necessario fare a Palermo piuttosto che ad Aosta? Il *deficit* di legittimazione democratica, che si è voluto in parte colmare attraverso la sottoscrizione del Trattato di Lisbona, è una questione ancora in gran parte insoluta, che in una materia socialmente sensibile come quella delle politiche del lavoro non può essere trascurata.

Vi sono poi i problemi relativi alla delimitazione e al raccordo tra ambiti di intervento europeo e statale, nonché la *vexata quaestio* dei rapporti tra Stato e Regioni, dove ad una tendenza

648 Adottati, in applicazione dell'art. 23, comma 20, del d.l. n. 201 del 2011, conv. in legge n. 214 del 2011 e ai sensi dell'art. 141 del d.lgs. n. 267 del 2000.

649 Incluse quelle disposte in applicazione dell'art. 1 comma 115 terzo periodo della legge n. 228 del 2012.

650 Fino al 30 giugno 2014 è stata invece disposta la sospensione dell'applicazione delle disposizioni *ex* art. 2 comma 2 secondo e terzo periodo del d.l. n. 95 del 2012 conv. in legge n. 135 del 2012.

devolutiva propria della riforma costituzionale del 2001 sembra essere corrisposto invero un atteggiamento centralista nell'interpretazione della Corte.

In tale contesto istituzionale poco chiaro nelle sue delimitazioni, a tratti incoerente, si pone quindi la criticità del ruolo delle Province, ente al quale invero dovrebbe spettare una funzione di prima linea e di contatto con la persona in cerca di occupazione.

Non minori problemi sorgono poi sul versante delle fonti, dal valore ed efficacia poco chiari a livello europeo, seppur con un "diritto pretorio" forte prodotto dalla Corte di giustizia, fino ad arrivare agli ordinamenti regionali dove le classiche categorie giuridiche ed interpretative si rarefanno davanti ad un diritto in gran parte amministrativizzato.

La precarietà del sistema giuridico (*rectius*, della costruzione giuridica) europeo-statale-regionale-locale è invero il "peccato originale" che vizia, fino quasi a privarla di efficacia, l'intera materia delle politiche per il lavoro: con proclami generici provenienti dall'Unione europea, basati più su approcci ideologici neo-liberali e sulla mitizzazione delle "migliori pratiche" che sulla concreta analisi di problemi e sullo studio di soluzioni adatte alle singole realtà; con il ginepraio della – paradossalmente infinita – *actio finium regundorum* tra lo Stato e le Regioni; con l'incerto destino degli enti provinciali.

A ben vedere, lo spazio che va delineandosi è quello dell'ipertrofia amministrativa e del depotenziamento della legge: le decisioni concrete dipendono dalla discrezionalità della pubblica amministrazione, a sua volta legata a doppio filo alle esigenze di pareggio di bilancio e di riduzione della spesa pubblica, e ciononostante svincolata dalla sovranità che appartiene al popolo.

A questo punto si pone la questione centrale nella materia trattata: quale è il destino dei diritti soggettivi, a partire da quello al lavoro, fondativo del sistema costituzionale, di fronte alla deriva burocratizzante del diritto? Se i diritti riconosciuti dalla Costituzione e disciplinati dalla legge vengono sostituiti dall'aspettativa di mero fatto di un intervento – invero eventuale – dell'ente pubblico, ha ancora senso parlare di diritti? Come può essere rispettoso dei precetti costituzionali un sistema giuridico che si fonda sulle "politiche", e dunque sulla discrezionalità amministrativa?

Il vero e proprio cortocircuito a cui va incontro il diritto del lavoro con particolare riferimento alle politiche per l'impiego non può infine non "fare i conti" con un intervento dei soggetti privati via via più pervasivo, con una progressiva attrazione del diritto al lavoro all'interno di quei beni che sono suscettibili di essere oggetto di mere dinamiche concorrenziali di mercato e dove la tutela di diritti sociali sfuma nell'indistinto dei diritti dell'individuo-utente e non della persona-cittadino.

Nel quadro delineato, quindi, parrebbe veramente ineludibile attualizzare i principi costituzionali, con l'impegno a garantire effettivamente quei diritti fondamentali che, a partire dal

lavoro, fanno parte del patrimonio inalienabile, in quanto tale non suscettibile di essere dato o tolto sulla base di un atto amministrativo o di una scelta orientata da mere finalità di profitto.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Per una politica del lavoro*, Edizioni Lavoro, Roma, 1979.

AA. VV., *Legislazione nazionale e regioni*, Marsilio, Padova, 1979.

AA. VV., *Il ragno e la ragnatela. Le politiche attive del lavoro a livello locale*, Franco Angeli, 1985.

A. ACCORNERO, *Quale flessibilità per chi?Come conciliare interessi divergenti?*, in G. FARRELL (a cura di), Flexicurity*: flessibilità e* welfare*, una sfida da raccogliere*, Sapere 2000, Roma, 2006.

AGENZIA DELLA CAMPANIA PER IL LAVORO, *La legislazione regionale in materia di lavoro. Studi preliminari*, in L. ZOPPOLI, (a cura di), *Occupare conviene*, Esi, Napoli, 2007.

A. ALAIMO, *I servizi all'impiego e l'art. 4 Cost. dopo le recenti riforme del mercato del lavoro*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2004, n. 2, p. 249 ss.

A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Giappichelli, Torino, 2009.

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, p. 648 ss.

A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, n. 1, p. 51 ss.

R. ALBONETTI, *L'esperienza della Dote in Regione Lombardia*, in *Non profit*, 2009.

E. ALES, *Macroton II: la Corte di Giustizia abroga il monopolio pubblico del collocamento*, in *Dir. Lav.*, 1998, n. 2, p. 93 ss.

E. ALES, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del "livello essenziale di prestazione"*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2003, n. 1, p. 9 ss.

E. ALES, *Modello sociale europeo e* flexicurity*: una sorta di "patto leonino" per la modernizzazione*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2007, p. 523 ss.

E. ALES, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento*, in E. ALES, M. BARBERA, F. GUARRIELLO, *Lavoro,* welfare *e democrazia deliberativa,* Giuffrè, Milano, 2010, p. 329 ss.

A. ALLAMPRESE, I. CORRAINI, L. FASSINA (a cura di), *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali dopo la legge n. 92/2012*, Ediesse, Roma, 2012.

P. ALLEVA, *Il "Libro Verde" della Commissione UE e l'esperienza italiana della "flessicurezza"*, in Bollettino Adapt, 20 marzo 2007, n. 9.

G. ALPA, *Il contratto*, in M. BESSONE (a cura di), *Istituzioni di diritto privato*, Giappichelli, Torino, 2007.

G. AMATO, R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa Unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, ASTRID, Passigli, 2013.

L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da* welfare state *a* welfare society, in *Riv. Dir. Finanz. sc. Fin.*, 2000, n. 1, p. 99 ss.

G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c della Costituzione,* in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, vol. I., 2005, p. 107 ss.

R. ARNKIL, *Finnish Public Employment Service Reform: The network model*, in G. DI DOMENICO, S. SPATTINI, *New European approaches to long-term unemployment*, Kluwer Law International, The Hague, 2008.

G. ARRIGO, A. PANDOLFO, *Il nuovo collocamento. Commento alla legge 28 febbraio 1987, n. 56, recante "Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro"*, Ipsoa informatica, Milano, 1987.

A. AURILIO, *Le nuove regole sullo stato di disoccupazione*, in *Lav. Inf.*, 2000, n. 14, p. 5 ss.

G. BALANDI, T. BLANKE, B. CARUSO, R. DEL PUNTA, M. G. GAROFALO, L. MARIUCCI, A. PERULLI, M. ROCCELLA, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, *Lav. Dir.*, 2001, n. 3, p. 1 ss.

A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Treccani, 1989, p. 39 ss.

L. BALUCANI, *Le competenze delle regioni in materia di istruzione professionale dopo i decreti sul trasferimento delle funzioni statali*, in *Foro Amm.*, 1973, n. 2, p. 394 ss.

R. BARALDI, C. BARBARELLA, *Formazione professionale ed occupazione,* Guaraldi, Firenze, 1977.

A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Il Mulino, Bologna, 1978.

M. BARBERA, *Dopo Amsterdam. Nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Promodis Italia Editrice, 2000.

M. BARBERA (a cura), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano, 2006.

M. BARBERA, *A che punto è l'integrazione delle politiche dell'occupazione nell'Unione europea*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2010, n. 2, p. 161 ss.

J. C. BARBIER, *La logica del* 'workfare' *in Europa e negli Stati Uniti: i limiti delle analisi globali*, in *L'Assistenza Sociale*, 2003, nn. 3-4, p. 209 ss.

M. BARBIERI, M. D'ONGHIA, *I tirocini formativi*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, Bari, 2013, p. 173 ss.

G. BARONIO, M. MAROCCO, *Il caso dei "Centri integrati per l'impiego": le prospettive di costruzione di un sistema integrato di politiche attive e passive in Italia*, Studi Isfol, 2008, n. 3.

S. BARTOLE, *Il trasferimento alle Regioni ordinarie delle funzioni in materia di istruzione artigiana e professionale*, in *Boll. sc. Perf. Dir. Lav.*, 1972, p. 29 ss.

F. BASSANINI, V. ONIDA, *Note sul trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative svolte dal Ministero del lavoro e della Previdenza sociale in materia di addestramento professionale*, in *Problemi di diritto regionale*, vol. 2, Giuffrè, Milano, 1971, p. 85 ss.

F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Libreria Universitaria, 1967.

M. BIAGI, *L'impatto della* Employment European Strategy *sul ruolo del diritto del lavoro e della relazioni industriali*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2000, n. 1, p. 413 ss., e in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 2003.

R. BLANPAIN, *The reform of public and private employment services*, in C. SERRA (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro: deregolazione o riregolazione? Atti del convegno annuale in ricordo di Marco Biagi. Roma 18 e 19 marzo 2004*, Giuffrè, Milano, 2005.

T. BOERI, R. LAYARD, S. NICKELL, *Welfare to work and the fight against long-term unemployment*, Report to Prime Ministers Blair and D'Alema, 1999.

H. BONURA, *I servizi per il mercato del lavoro tra pubblico e privato,* Tesi di dottorato, 2004.

R. BORTONE, *I complicati servizi per l'impiego*, in AA. VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, 2008, p. 161 ss.

O. BRUTTEL, *Contracting-out and governance mechanisms in the public employment service*, *Discussion Paper* SP I 2005 – 109, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1, settembre 2005.

U. BURATTI, *Una garanzia per i giovani? C'è già! Basta ricordarselo*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Adapt Labour Studies e-Book series, 2013, n. 10, p. 317 ss.

M. A. CABIDDU, *I servizi sociali nel dedalo delle riforme: il filo dei principi costituzionali*, in *Ius*, 2001, p. 289 ss.

F. CAFAGGI, *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore*, Il Mulino, Bologna, 2002.

P. CALAMANDREI, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, vol. I, 1970, p. 165 ss.

R. CAMELI, *La categoria giuridica dei servizi sociali tra ordinamento nazionale e ordinamento europeo*, in *Dir. Amm.*, 2006, n. 4, p. 903 ss.

G. CANAVESI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei sistemi regionali dei servizi per l'impiego,* in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 221 ss.

G. CANAVESI, *Livelli essenziali delle prestazioni e servizi per l'impiego. Brevi note su competenze, nodi normativi, strumenti regolatori*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2009, n. 2, p. 333 ss.

G. CANAVESI, *La "Dote lavoro" in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro?*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2011, n. 1, p. 59 ss.

G. CANAVESI, *L'accreditamento per i servizi al lavoro. Analisi della normativa nazionale e regionale*, in M. MEZZANZANICA (a cura di), *Il mercato del lavoro negli anni della crisi. Dinamiche, occupabilità e servizi*, Aracne, Roma, 2012, p. 317 ss.

G. CANAVESI, A. GIULIANI, *Le politiche regionali del lavoro*, in M. MEZZANZANICA (a cura di), *Ipotesi di lavoro. Le dinamiche, i servizi e i giudizi che cambiano il mercato del lavoro*, Aracne, Roma, 2013, p. 221 ss.

F. CANNATA, *Lineamenti giuridici generali della prospettiva regionale in materia di istruzione professionale*, in *Riv. Dir. sc.*, 1974, p. 72 ss.

F. CARINCI, *Riforma legislativa, contrattazione collettiva ed iniziativa regionale sul mercato del lavoro*, in AA. VV., *Regione e politica del lavoro*, Cappelli, 1982, p. 83 ss.

F. CARINCI, *I due volti della riforma: regionalizzazione e privatizzazione*, in AA. VV., *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.,* 1999, n. 22, p. 8 ss.

F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2003, n. 1, p. 17 ss.

E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del titolo V*, in *Ist. Fed.*, 2008, n. 1, p. 76 ss.

B. CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella* governance *multilivello)*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2004, p. 801 ss.

B. CARUSO, *Il diritto del lavoro fra* hard *e* soft law*: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, in WP.C.S.D.L.E. Massimo D'Antona, 2005, n. 39.

B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e "*capability*" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in AA. VV., *Formazione e mercato del lavoro in Italia e in Europa. Atti del XV Congresso nazionale di diritto del lavoro AIDLaSS – S. Margherita di Pula (Cagliari) 1-3 giugno 2006*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 89 ss.

B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e* "capability" *nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.,* 2007, n. 1, p. 1 ss.

B. CARUSO, H. BONURA, *La riforma degli strumenti del mercato del lavoro. Note introduttive*, in R. DE LUCA TAMAJO, G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 ("Riforma Biagi"),* in *Le nuove leggi civili commentate*, Cedam, Padova, 2007, p. 66 ss.

B. CARUSO, A. ALAIMO, *Il conflitto tra Stato e Regioni in tema di lavoro e la mediazione della Corte costituzionale: la recente giurisprudenza tra continuità e innovazione*, nota a C. Cost., 7 dicembre 2006, n. 406, in *Riv. it. Dir. Lav.*, 2007, n. 2, p. 556 ss.

B. CASATI, *Cinque anni "al lavoro sul lavoro" nella Milano metropolitana*, in PROVINCIA DI MILANO-ASSESSORATO AL LAVORO, *Cinque anni al lavoro*, Milano, 2008, p. 9 ss.

S. CASSESE, *La regionalizzazione economica in Italia: un sistema alla ricerca di un equilibrio*, in *Le regioni*, 1984, nn. 1-2, p. 10 ss.

S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari, 2005.

D. CECCARELLI, *Valutare le politiche del lavoro. La valutazione d'impatto come fattore di programmazione*, Franco Angeli, Milano, 2000.

V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti "politici" e atti "di alta amministrazione"*, in *Dir. Pubbl.*, 2009, n. 1, p. 110 ss.

P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, Bari, 2013.

C. CHIONNA, *I servizi per l'impiego*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Adapt Labour Studies e-Book series, 2013, n. 10, p. 313 ss.

P. CHIRULLI, *Autonomia pubblica e diritto privato nell'amministrazione. Dalla specialità del soggetto alla rilevanza della funzione*, Cedam, Padova, 2005.

R. CICCIOMESSERE, M. SORCIONI, *La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati*, Italialavoro, 2009, p. 25.

M. CINELLI, G. FERRARO, *Lavoro, competitività,* welfare. *Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, Utet, Torino, 2008.

F. CINTIOLI, *Servizi pubblici e concorrenza. Servizi di interesse economico generale, promozione e tutela della concorrenza*, in *Dir. Un. Eur.*, 2006, p. 453 ss.

G. CIOCCA, *La corte costituzionale, la sussidiarietà e il collocamento,* in *Dir. Merc. Lav.*, 2003, n. 2, p. 665 ss.

G. CIOCCA, *Devoluzione e diritto del lavoro,* Giuffrè, Milano, 2008.

F. COCOZZA, *Commento al capo V del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 265 ss.

M. CONSIDINE, *The reform that never ends: quasi-markets and employment services in Australia*, in E. SOL, W. WESTERVELD (eds.), *Contractualism in Employment Services*, *A New form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, 2005.

M. CORTI, *Servizi per l'impiego e nuovo ruolo dell'autonomia collettiva in Italia*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2010, n. 6, p. 1205 ss.

M. COVI, *La prima pronuncia della Corte costituzionale sull'art. 8 l. n. 148/2011: la norma non invade la competenza regionale ma le "specifiche intese" non hanno un ambito illimitato*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2012, n. 4, p. 903 ss.

V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari sul diritto del lavoro nella Costituzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1951, n. 1, p. 161 ss.

M. D'ANTONA, *Possibili agenzie per l'impiego: Stato e Regioni nel mercato del lavoro*; in *Lav. Dir.*, 1988, p. 385.

M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1999, suppl. n. 3, p. 20 ss.

A. D'ATENA, *La sussidiarietà: tra valori e regole*, in *Dir. Giur. Agr. Amb.*, 2004, n. 2, p. 69 ss.

P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, Milano, 2002.

P. DE CARLI, *Ripercussioni legislative del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Amministrare*, 2004, n. 2, p. 275 ss.

M. DELL'OLIO, *Mercato del lavoro, decentramento, devoluzione*, in *Arg. Dir. Lav.,* 2002, n. 1, p. 175 ss.

M. DE LUCA, *Fonti regionali di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 1988.

R. DE LUCA TAMAJO, *Prospettive di legalizzazione del lavoro interinale*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1995, n. 1, p. 419 ss.

R. DE LUCA TAMAJO, Flexicurity*: un improbabile ossimoro o un'utile mediazione?*, in *Competitività, flessibilità del mercato e diritti fondamentali dei lavoratori*, Atti del convegno nazionale Centro nazionale dei studi di diritto del lavoro "D. Napoletano" sezione Marche, Ascoli Piceno 20-21 marzo 2009, in *Dir. Lav. Marche*, 2009, n. 3, p. 196 ss.

N. D'ERARIO, I. ODDO, *La disoccupazione giovanile: dal rapporto ILO alla situazione del Paese Italia passando per l'area UE*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Adapt Labour Studies e-Book series, 2013, n. 10, p. 316 ss.

A. D'HARMANT FRANCOIS, *Pubblica funzione e pubblico servizio nella l. 28.2.1987, n. 56*, in *Dir.lav.*, 1987, n. 1, p. 370 ss.

G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'economia,* Giuffrè, Milano, 1998.

I. DI SPILIMBERGO, *La struttura del «nuovo» collocamento alla luce dei più recenti interventi: il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, il decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2001,*

n. 442, il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, e la legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 195 ss.

A. DI STASI, *Il diritto del lavoro nelle Regioni a Statuto ordinario*, in ID. (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 39 ss.

A. DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Giuffrè, Milano, 2004.

D. DIVERIO, *Liberalizzazione dei servizi: approvata la direttiva Bolkestein*, in *Guida al lavoro*, 2006, n. 13, p. 36 ss.

G. DONDI, G. ZAMPINI, *Previdenza pubblica e complementare nella riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2002, suppl al n. 1, p. 184 ss.

D. PECK, *How chronic joblessness affects us all*, 8 September 2011, Reuters, in *http:// blogs.reuters.com/great-debate/2011/09/08/ how-chronic-joblessness-affects-us-all*.

P. DRUCKER, *The practice of management*, Harper & Brothers, 1954.

P. DURET, *La sussidiarietà "orizzontale": le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Ius*, 2000, n. 1, p. 95 ss.

P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Cedam, Padova, 2004.

E. EICHENHOFER, M. WESTERVELD, *Contractualism: a legal perspective*, in E. SOL, W. WESTERVELD (eds.), *Contractualism in Employment Services*, *A New form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, 2005.

K. M. EISENHARDT, *Agency theory: an assessment and review*, in *Academy of management review*, vol. 14, 1989, p. 57 ss.

M. EMANUELE, M. MAROCCO, *Il ruolo del lavoro in somministrazione a tempo determinato per l'occupazione dei soggetti svantaggiati*, Rubbettino, 2007.

S. FAGNONI, *Il ruolo della Provincia nell'ambito dei sistemi regionali di politica del lavoro*, Tesi di dottorato, Università degli Studi di Pavia, 2009.

G. FALASCA, *Il nuovo mercato del lavoro nella legge della Regione Marche*, in *Guida Lav.*, 2005, n. 6, p. 10 ss.

G. FALASCA, *Friuli Venezia Giulia: approvata la legge sul mercato del lavoro*, in *Guida lav.*, 29 luglio 2005, p. 22 ss.

G. FALASCA, *I servizi privati per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2006.

G. FALASCA, *Pubblico e privato nei servizi per l'impiego nella legislazione nazionale e regionale*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2006, n. 3, p. 654 ss.

G. FALASCA, *Emilia Romagna: la nuova legge sul mercato del lavoro*, in *Guida Lav.*, 2006, n. 34, p. 16 ss.

G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 5 ss.

E. FANARA, *L'Agenzia regionale per l'impiego per una nuova politica occupazionale*, ISMERFO, 1992.

G. FAVA, *Tirocini, la Corte costituzionale ordina il* dietrofront. *Le regole della manovra 2011 prevaricano le competenze delle Regioni*, in *www.amicimarcobiagi.com,* 28 dicembre 2012.

F. FAZIO, M. TIRABOSCHI, *Tirocini, un intervento contraddittorio*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Adapt Labour Studies e-Book series, 2013, n. 10, p. 361 ss.

E. FERRARI, *Istruzione artigiana e professionale*, in S. CASSESE (a cura di), *Guida per le autonomie locali*, Roma, 1978.

V. FILÌ, *Decentramento amministrativo e politiche attive del lavoro nel Friuli Venezia Giulia*, in *Lav. Giur.*, 1998, n. 5, p. 371 ss.

V. FILÌ, *L'avviamento al lavoro fra liberalizzazione e decentramento*, Ipsoa, Milano, 2002.

V. FILÌ, Sub *art. 1, commi 1 e 2, lett. a), b), c), d), e), f), g), h), i), l), q). Servizi per l'impiego e collocamento*, in M. T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, p. 33 ss.

V. FILÌ, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276* , Ipsoa, Milano, 2004, p. 199 ss.

V. FILÌ, Sub *art. 3.Finalità. L'accesso al mercato del lavoro nella società dell'informazione*, in M. MISCIONE, M. RICCI (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Titoli I e II - Artt. 1-19*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, voli. I, Ipsoa, Milano, 2004, p. 97 ss.

D. FINN, *The role of contracts and the private sector in delivering Britain's "Employment first" welfare state*, in E. SOL, W. WESTERVELD, *Contractualism in Employment Services*, *A New form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, 2005, p. 281 ss.

R. FINOCCHI, *L'istituzione del sistema integrato dei servizi sociali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2001, n. 2, p. 113 ss.

R. FOGLIA, *La Corte di Giustizia e il collocamento pubblico: opportuno un nuovo intervento del giudice comunitario o del legislatore nazionale?*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1998, p. 539 ss.

G. FONTANA, *Art. 6*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Cedam, Padova, 2004, p. 138 ss.

U. FRAGOLA, *Commento al d.P.R. n. 616 sul decentramento amministrativo*, Jovene, Napoli, 1978.

U. FRAGOLA, *Il principio di sussidiarietà nel diritto amministrativo italiano*, in *Riv. Amm.*, 1999, n. 12, p. 1123 ss.

M. FRANCHI, *I centri per l'impiego: funzioni e compiti della nuova rete dei servizi per il lavoro*, in F. CARINCI (a cura di), *Il nuovo collocamento*, in *Dir. Prat. Lav.*, 1998, ins. n. 11, p. XV ss.

T.E. FROSINI, *Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2000, n. 12, p. 15 ss.

A. GALIMBERTI, *Anche in fatto di assunzioni la legge statale vince su quella regionale*, in *Il Sole 24 ore*, 4 giugno 2011.

S. GAMBINO, *Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria*, in *Quad. Cost.*, 2003, n. 1, p. 67 ss.

A. GARILLI, *Il lavoro nel Sud. Profili giuridici*, Giappichelli, Torino, 1997.

A. GARILLI, *Diritto del lavoro e nuovo assetto dello Stato*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2004, n. 1, p. 343 ss.

A. GARILLI, *La riforma del mercato del lavoro al vaglio della Corte costituzionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2005, n. 2, p. 440 ss.

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*, Cacucci, Bari, 2004.

D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, Bari, 2004.

D. GAROFALO, *Mercato del lavoro e regionalismo*, in A. DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 269 ss.

D. GAROFALO, *Federalismo e aiuti pubblici alle imprese per creare nuova occupazione*, in *Scritti in memoria di G. Ghezzi*, Cedam, Padova, 2005.

D. GAROFALO, *La nuova disciplina sull'organizzazione del mercato del lavoro tra intervento (modificativo e integrativo) dello Stato e contributo delle Regioni*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti a tre anni dalla legge 30/2003*, Cacucci, Bari, 2006.

D. GAROFALO, *Lo* status *di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2006, n. 3, p. 637 ss.

D. GAROFALO, Welfare, *promozione dell'occupazione e neoregionalismo*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2009, n. 3, p. 635 ss.

M. G. GAROFALO, *La legge delega sul mercato del lavoro: prime osservazioni*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2003, n. 1, p. 364 ss.

M. G. GAROFALO, *Contratti di lavoro e certificazione*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavori e diritti a tre anni dalla legge 30/2003*, Cacucci, Bari, 2006.

E. GHERA, *Lavoro (collocamento) (l. 23 luglio 1991, n. 223)*, in *Dig. Disc. Priv.*, sez. comm., Utet, Torino, 1992, p. 107 ss.

G. GHETTI, *Lineamenti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 2001.

M. S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1949-1950, n. 1, p. 1 ss.

M. P. GIANNOTTI, *Gli orientamenti comunitari ed internazionali in materia di collocamento*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 49 ss.

M. P. GIANNOTTI, V. PUTRIGNANO, *La riforma dei servizi per l'impiego: una prospettiva comunitaria e comparata*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 114 ss.

N. GILBERT, *Transformation of the welfare state. The silent surrender of Public Responsibility*, Oxford University Press, 2002.

D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei Centri per l'impiego 2005-2006*, Isfol, "Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", 2007, n. 1.

G. GIRARDI, *La nuova Legge veneta sul mercato del lavoro*, in *Lav. Giur.*, 2009, p. 776 ss.

S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003.

S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro, e diritti sociali nella crisi europea*, versione italiana della relazione al convegno European Citizenship, twenty years on, Uppsala, 21-22 marzo 2013, *WP CSDLE "Massimo D'Antona"*, 2013, n. 100.

S. GIUBBONI, A. LO FARO, *Crisi finanziaria,* governance *economica europea e riforme nazionali del lavoro: quale connessione?*, in AA. VV., *Nuove regole dopo la legge 92/102 di riforma del mercato del lavoro, competizione* versus- *garanzie?*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 44 ss.

F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002.

G. GIUGNI, *La concertazione e la riforma del mercato del lavoro*, in AA. VV., *Rappresentanza, rappresentatività, sindacato in azienda ed altri studi. Scritti in onore di Mario Grandi*, Cedam, Padova, 2005, p. 279 ss.

E. GIZZI, *La ripartizione delle funzioni tra Stato e regioni*, Giuffrè, Milano, 1977.

J. GOETSCHY, *The European Employment Strategy: Genesis and development*, in *European Journal of Industrial Relations*, 1999, n. 2, p. 117 ss.

D. GOTTARDI, *Concertazione e unità sindacale. L'Accordo Interconfederale sui contratti di inserimento*, in *Lav. Dir.*, 2004, n. 1, p. 231 ss.

E. GRAGNOLI, *Funzioni pubbliche di collocamento e attività di Regioni e Province*, in *Lav. Dir.*, 1999, p. 287 ss.

E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *Atti delle giornate di studio AIDLASS*, Pisa 7-9 giugno 2012, p. 28 ss.

A. GREGORINI, *Il* vulnus *del sistema dotale*, in *Di tutto, di più, lavoro*, 17 ottobre 2011.

P. GUERRIERI, *Due scenari per l'area euro*, Italiani Europei, 12 febbraio 2013.

G. GUIDUCCI, *L'intervento dello Stato nel rapporto di lavoro*, in A. DI STASI (a cura di), *Sul diritto e sul lavoro* , affinità elettive, Ancona, 2013, p. 67 ss.

J. F. HANDLER, *Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe: from status to contract*, in *Journal of European Social Policy*, 2003, n. 1, p. 13 ss.

M. HEIDENREICH, J. ZETLIN (eds.), *Changing European employment and welfare regimes. The influence of the open method of coordination on National reforms*, Routledge, 2009.

P. ICHINO, *Il collocamento impossibile – Problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*, De Donato, Bari, 1982.

P. ICHINO (a cura di), *Lavoro interinale e servizi per l'impiego. Il nuovo quadro di riferimento*, Giuffrè, Milano, 1995.

P. ICHINO, *La fine del regime italiano di monopolio statale dei servizi di collocamento*, in *Giur. It.*, 1998, n. 2.

P. ICHINO, A. SARTORI, *I servizi per l'impiego*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2012, p. 53 ss.

E. J. JAHN, W. OCHEL, *Contracting out temporary help services in Germany*, CESifo Working Paper, 1580, novembre 2005.

J. KLUVE, *The capacity of active labour market policies to combat European unemployment*, in G. DI DOMENICO, A. MALTONI, (a cura di), *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Giappichelli, Torino, 2005.

C. LAGALA, *Centri per l'impiego e controllo dello stato di disoccupazione*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2003, p. 1302 ss.

C. LAGALA, *Precariato e* Welfare *in Italia*, Ediesse, Roma, 2005.

C. LAGALA, M. D'ONGHIA (a cura di), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa. Le esperienze realizzate in Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Inghilterra, Spagna e Svezia*, Ediesse, Roma, 2010.

C. LA MACCHIA (a cura di), *Riforma del mercato del lavoro e federalismo*, Università degli studi di Messina, 2005.

P. LAMBERTUCCI, Sub *art. 3. Finalità. L'accesso al mercato del lavoro nella società dell'informazione*, in M. MISCIONE, M. RICCI (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Titoli I e II - Artt. 1-19*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, vol. I, 2004, Ipsoa, Milano, p. 95 ss.

P. LAMBERTUCCI, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro,* in R. DE LUCA TAMAJO, G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, in *Nuove leggi civ. Comm.*, 2007, p. 150 ss.

P. LAMBERTUCCI, Sub *art. 3, d.lgs n. 276 del 2003*, in M. GRANDI, G. PERA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, Padova, 2009, p. 2286 ss.

A. LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2002, n. 1, p. 231 ss.

A. LASSANDARI, *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato nel lavoro,* in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Esi, Napoli, 2004, p. 393 ss.

J. LE GRAND, *Models of Public Service Provision: Command and Control, Networks or Quasi-Markets?*, paper presentato al Convegno Public Services Productivity presso l'HM Treasury il 13 giugno 2002.

F. LISO, *Agenzia del lavoro, mobilità, salario sociale*, in M. G. GAROFALO, C. LAGALA (a cura di), *Collocamento e mercato del lavoro*, De Donato, Bari, 1982, p. 49 ss.

F. LISO, *Ipotesi di riforma del mercato del lavoro*, in *P. Soc.*, 1987, p. 338 ss.

F. LISO, *La nuova legge sul mercato del lavoro: un primo commento*, in *Lav. Inf.*, 1991, n. 17, p. 7 ss.

F. LISO, *L'*unitas multiplex *delle regole del mercato del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 1992, p. 437 ss.

F. LISO, *Il mercato del lavoro: il ruolo dei poteri pubblici e privati nella legge n. 223/1991*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1993, n. 1, p. 3 ss.

F. LISO, *Ragionamenti* de iure condito *e* de iure condendo *per una nuova politica del lavoro*, in *Riv. it. Dir. Lav.*, 1995, n. 1, p. 165 ss.

F. LISO, *Commento all'articolo 3 del decreto legislativo n. 276 del 2003*, in *Dir. Lav.*, 2003, p. 385 ss.

F. LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Esi, Napoli, 2004, p. 365 ss.

F. LISO, Sub *art. 3.Finalità. L'accesso al mercato del lavoro nella società dell'informazione*, in M. MISCIONE, M. RICCI (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Titoli I e II - Artt. 1-19*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, vol. I, Ipsoa, Milano, 2004, p. 43 ss.

F. LISO, *I servizi all'impiego*, in D. GAROFALO, M. RICCI (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2006, p. 614 ss.

F. LISO, *Servizi all'impiego*, in *Enc. Giur. Treccani*, XV ed., 2007.

F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali e sui servizi all'impiego nel Protocollo del 23 luglio 2007*, in A. PERULLI (a cura di), *Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al Protocollo sul* welfare, Halley, Matelica, 2007, p. 107 ss.

F. LISO, *La recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di stato di disoccupazione*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2008, p. 330 ss.

F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in AA. VV., *Studi in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, 2008.

P. LOI, *Le misure di* workfare, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2012.

V. LO PRINZI, *Osservazioni sulla legge 8 novembre 2000, n. 328: "legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"*, in *Nuovo dir.*, 2002, p. 685 ss.

G. LOY, *Formazione e rapporto di lavoro*, Università di Cagliari, 1983.

G. LOY, *Le competenze delle Regioni a statuto speciale in materia di lavoro alla luce della modifica del titolo V della Costituzione italiana*, in A. DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 21 ss.

G. LOY, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2009, n. 2, p. 197 ss.

G. LOY, *Misure in favore dei lavoratori extracomunitari*, 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, p. 685 ss.

A. LUCARELLI, *Art. 36, Accesso ai servizi di interesse economico generale*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* , Il Mulino, Bologna, 2001, p. 253 ss.

M. LUCIANI, G. ROSSI-A. BENEDETTI, A. CORPACI, G. PENNELLA, G. DELLA CANANEA, G. D'AURIA, G. ARRIGO, P. A. VARESI, R. SALOMONE, L. ZOPPOLI, A. VISCOMI, G. DONDI-G. ZAMPINI, fascicolo monografico *Lav. Pubb. Amm.*, 2002, suppl. al n. 1.

M. MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, n. 3, p. 645 ss.

M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè, Milano, 2012.

B. MAIANI, *Le finalità dell'intervento e gli aspetti definitori. Commento agli artt. 2 e 3*, in L. GALANTINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro. Commento al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (Artt. 1-32)*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 61 ss.

M. MAKOVEC, *Policies against long term unemployment in the enlarged Europe*, in G. DI DOMENICO, A. MALTONI, (a cura di), *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Giappichelli, Torino, 2005.

L. MARIUCCI, *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2004, n. 1, p. 9 ss.

L. MARIUCCI, F. LISO, *voce Collocamento I) Diritto del lavoro*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1988, n. 6, p. 1 ss.

M. MAROCCO, L. INCAGLI, *La riforma dei servizi pubblici per l'impiego: l'originalità del modello italiano*, in *Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, ISFOL, 2000, n. 1, p. 69 ss.

M. MAROCCO, *I regolamenti regionali in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro*, in *Riv. it. dir. Lav.*, 2005, n. 1, p. 641 ss.

M. MAROCCO, *L'evoluzione della legislazione regionale in materia di mercato del lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2006, p. 863 ss.

M. MAROCCO, *Regionalizzazione e mercato del lavoro*, in *Riv. Pol. Soc.*, 2008, n. 3, p. 241 ss.

M. MAROCCO, *Il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego nella strategia di* flexicurity, in *Dir. Rel. Ind.*, 2009, n. 2, p. 496 ss.

M. MAROCCO, *La legge ligure per la promozione del lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2009, n. 1, p. 170 ss.

M. MAROCCO, *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Giuffrè, Milano, 2011.

A. MASSERA, *Artigianato e industria,* in *La Regionalizzazione,* Archivio Isap, 1983, Nuova serie n. 1, p. 1122 ss.

F. MATTASOGLIO, *Il mercato del lavoro*, in A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 241 ss.

M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Giuffrè, Milano, 1951.

G. MELONI, *La legge quadro sui servizi sociali dopo la riforma costituzionale*, in *Studi Zancan*, 2002, n. 4, p. 9 ss.

L. MENGHINI, *Il Protocollo di luglio 2007: soluzioni buone e soluzioni da ripensare, ma il discorso non può finire qui*, in *www.cgil.it/giuridico*, 2007.

L. MENGONI, *La partecipazione del sindacato al potere politico dello Stato*, in *Riv. Soc*., 1971, n. 1, p. 1 ss.

L. MENGONI, *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro*, relazione alle giornate di studio Aidlass di Chianciano aprile 1979, Giuffrè, Milano, 1980, p. 13 ss.

M. MICHETTI, *La Corte alle prese con la leale collaborazione*, nota a C. Cost., 1° febbraio 2006, in *Giur. Cost.*, 2006, n. 31, p. 256 ss.

G. MIELE, *Le funzioni normative delle regioni,* in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Firenze, 1950, p. 290 ss.

G. MIELE, *Funzione pubblica*, voce del *Nov. Dig. It.*, vol. VII, 1961, p. 687 ss.

G. MIGLIO, *L'organizzazione regionale,* 1963.

M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2007, n. 4, p. 695 ss.

M. MISCIONE, *In difesa dei "contratti di prossimità", di competenza esclusiva dello Stato*, in *Lav. Giur.*, 2012, n. 12, p. 1169 ss.

V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali e situazioni giuridiche soggettive*, Giappichelli, Torino, 2008.

V. MOLASCHI, *Sulla nozione di servizi sociali: nuove coordinate costituzionali*, in *Dir. ec.*, 2004, p. 95 ss.

L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 2003.

C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1954, n. 1, p. 149 ss.

H. MOSLEY, E. SOL, *Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective*, in E. SOL, W. WESTERVELD (eds.), *Contractualism in Employment Services*, *A New form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, 2005, p. 6 ss.

H. MOSLEY, H. SCHÜTZ, N. BREYER, *Management by Objectives in European Public Employment Services*, *Discussion Paper*, FS, 1, Wissenschaftzentrum Berlin für Sozialforschung, 2001, n. 3.

T. J. MURIS, *Opportunistic behaviour and the law of contract*, in *Minnesota Law Review*, 1981, n. 65, p. 521 ss.

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

M. NAPOLI, *Regione, formazione professionale e rapporto di lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1975, n. 1, p. 729 ss.

M. NAPOLI, *Commento alla legge 21 dicembre 1978, n. 845*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, Cedam, Padova, 1979, p. 908 ss.

M. NAPOLI, *Il 2° comma dell'art. 35*, in T. TREU, M. NAPOLI, M. OFFEDDU, M. PERSIANI, G. GIUGNI, U. ROMAGNOLI, *Rapporti economici. Art. 35-40*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione* , Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna, 1979, p. 19 ss.

M. NAPOLI, *Tutela dell'occupazione e politica del lavoro: il ruolo delle regioni negli anni '80. Modelli normativi a confronto*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1983, nn. 1-2, p. 135 ss.

M. NAPOLI, *Occupazione e politica del lavoro in Italia*, Vita e Pensiero, Milano, 1984.

M. NAPOLI, *Commento all'art. 4, l. n. 863 del 1984*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, Cedam, Padova, 1985, p. 853 ss.

M. NAPOLI, *Politiche del lavoro, occupazione, diritto. Idee ed esperienze (1983-1986)*, Franco Angeli, Milano, 1988.

M. NAPOLI, *L'organizzazione del mercato del lavoro nella legge 28 febbraio 1987, n. 56,* in AA. VV., *Studi in onore di M. Offeddu*, Cedam, Padova, 1988, p. 442 ss.

M. NAPOLI, *Il disegno di legge della Provincia autonoma di Trento sull'organizzazione degli interventi di politica del lavoro*, in ID., *Politiche del lavoro, occupazione, diritto. Idee ed esperienze (1983-1986)*, Franco Angeli, Milano, 1988, p. 104 ss.

M. NAPOLI, *La legge 19: principi ispiratori e criteri applicativi*, in ID., *Politiche del lavoro, occupazione, diritto. Idee ed esperienze (1983-1986)*, Franco Angeli, Milano, 1988, p. 114 ss.

M. NAPOLI, *L'organizzazione del mercato del lavoro. Il disegno della legge n. 56/87*, Giappichelli, Torino, 1989.

M. NAPOLI, *Decentramento e mercato del lavoro*, in ID., *Lavoro, diritto, mutamento sociale (1997-2001)*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 110 ss.

M. NAPOLI, *Le politiche attive del lavoro al vaglio della valutazione d'impatto*, in ID., *Lavoro, diritto, mutamento sociale (1997-2001)*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 90 ss.

M. NAPOLI, *Un'esemplare legge regionale sui servizi per l'impiego e un innovativo piano di politiche attive del lavoro in Valle d'Aosta*, in ID., *Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi (2001-2005)*, Giappichelli, Torino, 2005.

M. NAPOLI, *Un'esemplare legge regionale sui servizi per l'impiego e un innovativo piano di politiche attive del lavoro in Valle d'Aosta*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2005, n. 1, p. 137 ss.

M. NAPOLI, *Riflessioni sul sistema della "dote lavoro" in Lombardia*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2012, n. 1, p. 63 ss.

M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego. Art. 2098*, in P. SCHLESINGER (fondato da), F. BUSNELLI (diretta da) *Il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 105 ss.

G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della* governance *economica europea*, in ID., *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 413 ss.

U. NATOLI, *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1955.

I. ODDO, L. VARI, *Verso un sistema informatico del lavoro integrato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Adapt Labour Studies e-Book series, 2013, n. 10, p. 127 ss.

P. OLIVELLI, *Il lavoro dei giovani*, Giuffrè, Milano, 1981.

P. OLIVELLI, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 30 ss.

P. OLIVELLI, *La Conferenza di Vienna sui servizi sociali di interesse generale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2006, n. 2, p. 553 ss.

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, p. 647 ss.

N. PACI, *La condizionalità*, 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, p. 582 ss.

A. PAGGIARO, E. RETTORE, U. TRIVELLATO, *The effect of extended duration of eligibility in an Italian labour market for dismissed workers*, IZA, 2008, Discussion Paper n. 3633.

L. PALADIN, *Lo sviluppo economico e sociale nelle competenze delle regioni a statuto speciale*, in *Crit. Soc.*, 1970, p. 640 ss.

L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1979.

S. PALLADINI, *La legislazione regionale: tipi, modelli e varianti*, in AA. VV., *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1999, n. 22, p. 31 ss.

M. PALLINI, *La modifica del titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2002, n. 1, p. 21 ss.

M. PALLINI, *Il Trattato costituzionale europeo fra valenza simbolica ed efficacia giuridica*, in AA. VV., *Costituzione europea: quale futuro?*, Ediesse, Roma, 2006, p. 126 ss.

M. PALLINI, Sub *art. 117 Cost.*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Le fonti del diritto italiano. Il diritto del lavoro*, *Costituzione, codice civile e leggi speciali*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2007, p. 418 ss.

M. PALLINI, *La direttiva Bolkestein non ha peccati se non l'ignavia*, in *Biblioteca della libertà*, 2007, n. 186, p. 110 ss.

M. PALLINI, *Sono compatibili gli ammortizzatori sociali «in deroga» con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato?*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2009, n. 2, p. 353 ss.

P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012. Una prima ricognizione delle novità*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2012, n. 3, p. 453 ss.

P. PASCUCCI, *I tirocini formativi e di orientamento*, 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, p. 197 ss.

V. PASQUARELLA, *Gli interventi di raccordo tra politiche attive e passive*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, Bari, 2013, p. 647 ss.

P. PASSALACQUA, *Autonomia collettiva e mercato del lavoro. La contrattazione gestionale di rinvio,* Giappichelli, Torino, 2005.

G. PASTORI, *Pubblico e privato nei servizi sociali*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 43 ss.

G. PAUCIULLO DELLA VALLE, *L'istruzione artigiana e professionale con particolare riferimento alla l. 21 dicembre 1978, n. 845,* in *Riv. Giur. sc.*, 1980, p. 810 ss.

M. PERSIANI, Devolution *e diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, p. 19 ss.

M. PERSIANI (a cura di), *Le fonti del diritto del lavoro*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Vol. I, Cedam, Padova, 2010.

R. PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e regioni*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, n. 1, p. 77 ss.

M. PETERS, R. DORENBOS, M. VAN DER ENDE, M. VERSANTVOORT, M. ARENTS, *Benefit Systems and their interactions with active labour market policies,* Commissione europea, febbraio 2004.

B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2001.

C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali" (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.)*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, p. 881 ss.

C. PINELLI, *Lavoro e progresso nella Costituzione*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2009, n. 3, p. 401 ss.

A. PIOVESANA, Sub *art. 6. Regimi particolari di autorizzazione all'intermediazione nel mercato del lavoro. Titoli I e II – artt. 1-19*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, vol. I, Ipsoa, Milano, 2004, p. 178 ss.

S. PIRRONE, P. SESTITO, *Dal collocamento pubblico ai servizi per l'impiego: dieci anni di evoluzione normativa per una riforma incompiuta*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2006, p. 612 ss.

S. PIRRONE, P. SESTITO, *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino, Bologna, 2006.

U. POTOTSCHNIG, *La competenza regionale in materia di istruzione professionale*, in *Riv. Giur. sc.*, 1973, p. 401 ss.

U. POTOSCHNIG, *I servizi sociali*, in *Le Regioni*, 1977, p. 1235 ss.

J. PREUNKERT, S. ZIRRA, *European ratio of domestic employment and welfare regimes: the German, French and Italian experiences*, in M. HEIDENREICH, J. ZEITLIN (eds.), *Changing European employment and welfare regimes the influence of the open method of coordination on national reforms*, Routledge, p. 204 ss.

E. RANCI ORTIGOSA, *Il reddito minimo di inserimento*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del* welfare, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 441 ss.

P. RAUSEI, *La nuova riforma del lavoro. Guida operativa*, Ipsoa, Milano, 2012.

R. REALFONZO (a cura di), *Qualità del lavoro e politiche per il Mezzogiorno verso una nuova legislazione del lavoro in Campania*, Franco Angeli, Milano, 2008.

G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, p. 5 ss.

D. RESTA, *Intorno alla istruzione professionale nelle Regioni di diritto comune,* in *Riv. Giur. sc.*, 1976, p. 250 ss.

G. RICCI, *Il controverso rapporto fra principi comunitari della concorrenza e normativa nazionali del lavoro: il caso Job Centre II*, in *Dir. Rel. Ind.*, 1998, n. 2, p. 145 ss.

G. RICCI, L. DI VIA, *Monopoli previdenziali e diritto comune* antitrust, in S. SCIARRA (a cura di), *Solidarietà, mercato e concorrenza nel* welfare *italiano*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 55 ss.

L. RIVA SANSEVERINO, *Il lavoro nella nuova Costituzione italiana*, in *Dir. Lav.*, 1948, n. 1, p. 105 ss.

C. RIVIELLO, *Indirizzi generali ai servizi per l'impiego ai fini della prevenzione della disoccupazione di lunga durata (art. 4)*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego. Commentario al d.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297 e prospettive di attuazione dell'articolo 1 legge 14 febbraio 2003, n. 30*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 292 ss.

M. ROCCELLA, *La Corte di giustizia e il diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 1997.

M. ROCCELLA, *Il caso Job Centre II*: *sentenza sbagliata, risultato (quasi) giusto*, nota a Corte di Giustizia, 11 dicembre 1997, causa 55/96, *Job Centre*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1998, n. 2, p. 33 ss.

M. ROCCELLA, *Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2007, n. 1, p. 187 ss.

M. ROCCELLA, *Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria*, in AA. VV., *Formazione e mercato del lavoro in Italia e in Europa. Atti del XV Congresso nazionale di diritto del lavoro AIDLaSS – S. Margherita di Pula (Cagliari) 1-3 giugno 2006*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 5 ss.

S. ROMANO, *Giovani in Veneto: un "Patto per l'occupazione"*, in *www.bollettinoadapt.it*, 10 giugno 2013.

S. ROSATO, *Perdita dello stato di disoccupazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003.

S. ROSATO, *Il quadro di regolazione del nuovo mercato del lavoro tra regimi di autorizzazione e accreditamento: il ruolo delle regioni*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro: prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, Milano, 2004.

S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 312 ss.

S. ROSATO, *Borsino delle professioni: un processo di interscambio continuo e di verifica sul campo*, in *Ras*, 2008, p. 32 ss.

G. ROSOLEN, *Le misure per l'implementazione in Italia della* Youth Guarantee, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Adapt Labour Studies e-Book series, 2013, n. 10, p. 306 ss.

G. ROSOLEN, G. GIOLI, *Iconografica*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Adapt Labour Studies e-Book series, 2013, n. 10, p. 324 ss.

G. ROSOLEN, M. TIRABOSCHI, *Le prime misure per l'attuazione della "garanzia per i giovani",* in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Adapt labour studies, e-book series, 2013, n. 10, p. 291 ss.

G. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2002, suppl. al n. 2, p. 22 ss.

E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia*, Giuffrè, Milano, 1967.

E. ROTELLI, *La non riforma,* Edizioni Lavoro, Roma, 1981.

M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1999, n. 1, p. 191 ss.

S. SACCHI, P. VESAN, *Le politiche del lavoro*, in U. ASCOLI (a cura di), *Il* welfare *in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 147 ss.

R. SACCO, G. DE NOVA, *Il contratto*, Utet, Torino, 2004, vol. 2, p. 10 ss.

M. SALA-CHIRI, *Lavoro e sicurezza sociale tra Stato e autonomie regionali*, Giuffrè, Milano, 1977.

M. SALA-CHIRI, *Lavoro e sicurezza sociale fra la l. 382/1975 e il d.P.R. n. 616/1977,* in *Riv. Giur. Lav.*, 1978, n. 1, p. 489 ss.

M. SALA CHIRI, *Il collocamento: funzione provinciale*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche*, Università degli Studi di Bergamo, 1999, n. 11, p. 15 ss.

G. SALERNO, *Il giurista: la Consulta ha "bocciato" Monti perché Letta intenda*, in *Il Sussidiario.net*, 5 luglio 2013.

R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale: esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Cedam, Padova, 2005.

R. SALOMONE, M. TIRABOSCHI, *Enti locali, dismissioni di attività pubbliche, rapporti di lavoro: problemi e prospettive*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2000, n. 5.

A. SANTAMARIA, *Come cambia lo stato di disoccupazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Adapt Labour Studies e-Book series, 2013, n. 10, p. 151 ss.

A. SARTORE, *Aiuti di Stato e Regolamento (CE) 800/2008*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Adapt Labour Studies e-Book series, 2013, n. 10, p. 105 ss.

A. SARTORI, *Misurare e valutare i servizi per l'impiego. L'esperienza internazionale*, Ediesse, Roma, 2009.

A. SARTORI, *Ruolo degli attori sociali nei servizi per l'impiego in Europa*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2010, n. 6, p. 1225 ss.

M. SASKLIN, E. KESKITALO, *Contractualism in Finnish Activation Policy*, in E. SOL, W. WESTERVELD (eds.), *Contractualism in Employment Services*, *A New form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, 2005.

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, 2003.

S. SCAGLIARINI, *Competenza dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2006, p. 183 ss.

S. SCAGLIARINI, *La Corte e le politiche regionali per il commercio e il lavoro: un'incoerente applicazione di criteri corretti*, in *Giur.it.*, 2011, n. 11, p. 2251 ss.

F. SCARPELLI, *Contributo alla discussione sul Libro bianco*, Intervento al Convegno sul Libro bianco del Ministero del Lavoro, Roma 30 novembre 2001.

S. SCIARRA, *Diritto del lavoro e regole della concorrenza in alcuni casi esemplari della Corte di giustizia europea*, in *Dir. merc. Lav.*, 2000, n. 3, p. 594 ss.

S. SCIARRA, *Integration through co-ordination. The Employment Title in the Amsterdam Treaty*, Columbia Journal of European Law, 2000.

S. SCIARRA, *Is flexicurity a European policy?,* in G. BRONZINI, F. GUARRIELLO, V. PICCONE (a cura di), *Le scommesse dell'Europa. Diritti, istituzioni, politiche,* Ediesse, Roma, 2009, p. 293 ss.

E. SCOTTI, *Il pubblico servizio. Tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Cedam, Padova, 2003.

L. SCUDIERO, *La nozione di impresa nella giurisprudenza della Corte di Giustizia* (nota a CGCE17 febbraio 1993, cause riun. C-159/91 e C-160/91), in *Foro it.*, 1994, IV, c. 113.

I. SENATORI, *La legge in materia di occupazione, tutela e qualità del lavoro della Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2006, p. 236 ss.

P. SESTITO, *Monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro: tra retorica e nuove prospettive*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 668 ss.

F. S. SEVERI, *Funzione pubblica*, voce del *Digesto Disc. Pubbl.*, Utet, Torino, 1991, p. 72.

E. SILENU, *Riforma di servizi e politiche per il lavoro in Sardegna*, in *Spinn*, 2006, n. 4, p. 44 ss.

V. SIMI, *Istruzione artigianale e professionale*, in L. GALATERIA (a cura di), *Stato e regioni: il trasferimento delle funzioni amministrative,* Giappichelli, Torino, 1978, p. 527 ss.

D. SIMONATO, S. VERGARI, *L'organizzazione del mercato del lavoro in provincia di Bolzano*, in S. VERGARI (a cura di), *Mercati e diritto del lavoro nelle Province autonome di Trento e Bolzano*, Cedam, Padova, 2004, p. 160 ss.

C. SMURAGLIA, *La Costituzione ed il sistema del diritto del lavoro*, Feltrinelli, Milano, 1958.

C. SMURAGLIA, *Crisi economica e tutela del lavoro: interventi delle regioni ed azione sindacale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1976, n. 1, p. 197 ss.

E. SOL, Y. HOOGTANDERS, *Steering by contract in the Netherlands: New Approaches to Labour Market Integration*, in E. SOL, W. WESTERVELD (eds.), *Contractualism in Employment Services*, *A New form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, 2005, p. 139 ss.

E. SOL, W. WESTERVELD, *Contractualism in Employment Services*, *A New form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, 2005.

L. SPAGNUOLO VIGORITA, *Il ruolo della Provincia nel mercato del lavoro: il quadro istituzionale*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2004, p. 81 ss.

S. SPATTINI, *New European approaches to long-term unemployment*, Wolters Kluwer, The Hague, 2008.

S. SPATTINI, *Strategia di Lisbona e Strategia europea per l'occupazione – Gli orientamenti per l'occupazione nella nuova* governance, in *Dir. Rel. Ind*, 2005, n. 4.

S. SPATTINI, *L'esternalizzazione dei servizi di reinserimento al lavoro: il caso delle agenzie di* personal service, in *Dir. Rel. Ind.*, 2006, n. 3, p. 922 ss.

S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008.

S. SPATTINI, *Ripristino della norma sulla conservazione dello stato di disoccupazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Adapt Labour Studies e-Book series, 2013, n. 10, p. 148 ss.

S. SPATTINI, *Banche dati delle politiche attive e passive*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Adapt Labour Studies e-Book series, 2013, n. 10, p. 120 ss.

S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Mediazione tra domanda e offerta di lavoro* (voce), in *Dig. Disc. Priv.*, *sez. comm.*, Agg., Utet, Torino, 2008, p. 574 ss.

C. TAGLIAFERRO (a cura di), *Gli assetti istituzionali e organizzativi delle Province italiane in tema di formazione, lavoro, istruzione e politiche sociali*. *Rilevazione nelle Province delle Regioni a Statuto ordinario e approfondimento di cinque casi*, Franco Angeli, Milano, 2003.

G. TARLI BARBIERI, *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del titolo V della parte II della Costituzione*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, p. 417 ss.

M. TIRABOSCHI, *Brevi considerazioni a proposito del difficile* iter *parlamentare del protocollo sul* welfare *del 23 luglio 2007*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2007, p. 1219 ss.

M. TIRABOSCHI, *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa continentale per rifondare il diritto del lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, 2012, n. 2.

M. TIRABOSCHI, *Riforma Fornero delle pensioni e staffetta generazionale: quale coerenza, quale efficacia, quali vantaggi e per chi?*, in *www.bollettinoadapt.it*, 12 maggio 2013.

M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Adapt Labour Studies e-Book series, 2013, n. 10.

F. TORELLI, *Le agenzie del lavoro: legislazione statale e regionale*, in *Lav. Dir.*, 2006, p. 257 ss.

S. TOZZOLI, *Richiesta nominativa e monopolio del collocamento: la Cassazione torna a pronunciarsi sull'estensione di Job Center II e Carra e altri*, nota a Cass. 15 marzo 2002, n. 3841, in *Riv. it. dir. Lav.*, 2003, n. 2, p. 232 ss.

T. TREU, *Forme, caratteri e obiettivi dell'intervento sindacale sulle istituzioni*, in T. TREU- M. ROCCELLA-G. FERRARI, *Sindacalisti nelle istituzioni*, Edizioni Lavoro, Roma, 1979.

T. TREU (a cura di), *Occupazione e interventi regionali. Il caso Friuli Venezia Giulia*, Franco Angeli, Milano, 1989.

T. TREU, *Politiche del lavoro. Gli insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001.

T. TREU, *Staffetta, è una redistribuzione generazionale*, in *La nuvola del lavoro - Il Corriere della Sera*, 12 maggio 2013.

U. TRIVELLATO, *Cambiamenti del lavoro, protezione sociale e politiche attive del lavoro. Rapporto tematico n. 10: Analisi e proposte in tema di valutazione degli effetti di politiche del lavoro*, Commissione di Indagine sul Lavoro, CNEL, 2008.

A. TROJSI, *I privati nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro*, in M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Diritto del mercato del lavoro*, Esi, Napoli, 1999, p. 32 ss.

A. TROJSI, *Vincoli costituzionali e sistema delle fonti regionali in materia di lavoro*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *La legislazione regionale in materia di lavoro. Studi preparatori*, Arlav, 2007, p. 27 ss.

A. TROJSI, *La potestà regionale in materia di lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2007, n. 1, p. 660 ss.

P. TULLINI, *La liberalizzazione "guidata" del collocamento*, in *Riv. it. Dir. Lav.*, 1993, n. 1, p. 48 ss.

P. TULLINI, *Il governo regionale del mercato del lavoro e l'intervento dei privati*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1999, n. 22, p. 79 ss.

P. TULLINI, *La riforma dei servizi pubblici per l'impiego*, in G. FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale. Itinerari giuridici e socioeconomici su Regioni e autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 386 ss.

P. TULLINI, *Regime autorizzatorio e accreditamenti*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, Bologna, 2004, p. 126 ss.

P. TULLINI, *il dilemma tra pubblico e privato nel mercato del lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2008, p. 313 ss.

P. TULLINI, *Ragioni e filosofie della collaborazione tra pubblico e privato nel mercato del lavoro*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2011, n. 3, p. 581 ss.

B. VALKENBURG, *Verso l'individualizzazione delle politiche di attivazione? Un'introduzione*, in *Riv. Pol. Soc.*, 2005, p. 7 ss.

P. A. VARESI, *Regioni e mercato del lavoro. Il quadro istituzionale e normativo*, Franco Angeli, Milano, 1986.

P. A. VARESI, *La nuova disciplina del mercato del lavoro: riordino dell'intervento pubblico e ruolo dei privati*, in *Dir. Rel. Ind.*, 1998, n. 2, p. 136 ss.

P. A. VARESI, *L'assetto istituzionale ed organizzativo dei sistemi regionali per l'impiego alla luce del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469*, in AA. VV., *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1999, n. 22, p. 25 ss.

P. A. VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2002, suppl. al n. 1, p. 121 ss.

P. A. VARESI, *Le politiche del lavoro della Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2005, p. 2426 ss.

P. A. VARESI, *La recente legislazione regionale in materia di lavoro*, in *Spinn*, 2006, n. 4.

P. A. VARESI, *Le politiche del lavoro della Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2007, ins. n. 7.

P. A. VARESI, *I servizi per l'impiego nella legislazione regionale*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2012, p. 203 ss.

S. VERDE, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, 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, p. 739 ss.

S. VERGARI, *Il mercato del lavoro in Provincia di Trento*, in ID. (a cura di), *Mercati e diritto del lavoro nelle Province autonome di Trento e Bolzano*, Cedam, Padova, 2004, p. 193 ss.

S. VERGARI, *L'organizzazione del mercato del lavoro in Provincia di Trento*, in ID. (a cura di), *Mercati e diritto del lavoro nelle Province autonome di Trento e Bolzano*, Cedam, Padova, 2004, p. 111 ss.

L. VIOLINI (a cura di), *Politiche sussidiarie nel settore dell'istruzione: il caso del buono scuola in Lombardia*, Giuffrè, Milano, 2008.

L. VIOLINI, S. CERLINI, *Il sistema della "Dote" in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2011, n. 1, p. 43 ss.

M. VIRGILI, *Dalle commissioni regionali per l'impiego alle commissioni regionali tripartite: evoluzione dell'*iter *legislativo*, in *Dir. Lav. Marche*, 2006, n. 4, p. 409 ss.

A. VISCOMI, *Riflessioni preliminari sull'art. 117 Cost. e sulla disciplina dei rapporti individuali e delle relazioni collettive di lavoro*, in M. RUSCIANO (a cura di), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene, Napoli, 2004, p. 25 ss.

A. VISCOMI, *Servizi per l'impiego: i "patti di servizio"*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2007, p. 63 ss.

A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi della UE*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2012, n. 2, p. 335 ss.

T. WILTHAGEN, M. HOUWERZIJL, *Come la flessibilità colpisce la coesione familiare?,* in G. FARRELL (a cura di*),* Flexicurity*: flessibilità e* welfare*, una sfida da raccogliere*, Sapere 2000, Roma, 2006.

A. YEATMAN, *Contract, status and personhood*, in G. DEVIS, B. SULLIVAN, A. YEATMAN, *The new contractualism?*, MacMillan, 1997.

S. ZAMAGNI, *Economia politica*, La Nuova Italia Scientifica, 1991.

L. ZOPPOLI, *Attività pubblica di collocamento e mediazione dei privati*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1999, suppl. n. 3, p. 63 ss.

L. ZOPPOLI, *Neoregionalismo e sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in M. RUSCIANO (a cura di), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene, Napoli, 2004, p. 9 ss.

L. ZOPPOLI, Flex-insecurity. *La riforma Fornero*, Esi, Napoli, 2012.

K. ZWEIGERT, H. KÖTZ, *Introduzione al diritto comparato*, *Vol. II: Istituti*, Giuffrè, Milano, 1995.