UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BARI ALDO MORO

DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS AND ENVIRONMENT

17
2021

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO da
I MECCAMISMI IMPOSITIVI NEL DIRITTO DEL LAVORO
a cura di
Angelica Riccardi

FEDERICA STAMERRA

Il principio di condizionalità nelle politiche attive del lavoro

EDIZIONI SGE

ISBN: 978-88-945030-3-6

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

COMITATO DIRETTIVO

Claudia Capozza – Adriana Schiedi – Stefano Vinci

COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Nicolò Carnimeo, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Vincenzo Pacelli, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Angelica Riccardi, Umberto Salinas, Paolo Stefanì, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli

COMITATO EDITORIALE

Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Francesco Perchinunno, Angelica Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio, Umberto Violante

COMITATO DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco (Responsabile di redazione), Danila Certosino, Francesca Altamura, Michele Calabria, Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone

Contatti:
Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture
ex Convento San Francesco – Via Duomo, 259 – 74123 Taranto, Italy
e-mail: quaderni.dipartimentojonico@uniba.it
telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595
https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali

17
2021
QUADERNI
DEL DIPARTIMENTO JONICO

I MECCANISMI IMPOSITIVI NEL DIRITTO DEL LAVORO

A cura di
ANGELICA RICCARDI

Redazione a cura di Patrizia Montefusco

EDIZIONI SGE

Il presente volume è stato chiuso per la pubblicazione in data 31 gennaio 2021 dall'editore "Dipartimento Jonico in Sistemi giuridici ed economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture" dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro e messo in linea sul sito http://edizionidjsge.uniba.it/i-quaderni ed è composto di 112 pagine.

isbn 978-88-9450-303-6

REGOLAMENTO DEI QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO: SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE – DJSGE

Art. 1. Collane di pubblicazioni del Dipartimento Jonico

Il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società. ambiente, culture dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ha tre distinte collane:
• Collana di pubblicazioni del Dipartimento Jonico (d'ora in poi Collana Cartacea), cartacea, affidata alla pubblicazione ad una Casa Editrice individuata con Bando del Dipartimento, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.

• Annali del Dipartimento Jonico, collana di volumi pubblicata on line dal 2013 sul sito www.annalidipartimentojonico.org. Essa ospita saggi, ricerche, brevi interventi e recensioni collegati alle attività scientifiche del Dipartimento Jonico. Gli Annali del Dipartimento Jonico hanno cadenza annuale.

• Quaderni del Dipartimento Jonico, collana di volumi pubblicata on line sul sito www.annalidipartimentojonico.org. Essa ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.

Art. 2. Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico

È istituito un Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico formato dai Direttori delle tre collane che dura in carica per un triennio.

Il Coordinamento è diretto dal Direttore del Dipartimento in qualità di Direttore della Collana cartacea, ed è convocato, secondo le necessità, anche su richiesta dei Direttori delle Collane.

La riunione del Coordinamento a discrezione del Coordinatore può essere allargata anche ai componenti dei Comitati Direttivi delle tre collane dipartimentali.

Il Coordinamento approva o rigetta le proposte di pubblicazione dei volumi delle Collane, dopo l'espletamento delle procedure di referaggio da parte dei Direttori e dei Comitati Direttivi.

In caso di referaggi con esito contrastante, il Coordinamento decide sulla pubblicazione del contributo, sentito il parere del Comitato Direttivo della collana interessata.

Il Coordinamento provvede alla formazione dei Comitati scientifici e dei Comitati Direttivi secondo le modalità stabilite dagli articoli successivi.

Art. 3. Direttori delle Collane

La Collana Cartacea è diretta d'ufficio dal Direttore del Dipartimento Jonico. Il Direttore degli Annali del Dipartimento Jonico è eletto dal Consiglio di Dipartimento e la sua carica ha durata triennale. Il Direttore dei Quaderni del Dipartimento Jonico è eletto dal Consiglio di Dipartimento e la sua carica ha durata triennale. I Direttori ricevono le istanze di pubblicazione, secondo le modalità prescritte dagli articoli seguenti, valutano preliminarmente la scientificità della proposta, tenendo conto del curriculum del proponente e dei contenuti del lavoro, e procedono, nel caso di valutazione positiva, ad avviare le procedure di referaggio. I Direttori dirigono i lavori dei Comitati Direttivi e relazionano periodicamente al Coordinamento. I Direttori curano che si mantenga l'anonimato dei revisori, conservano tutti gli atti dei referaggi e informano gli autori sull'esito degli stessi, invitandoli alle necessarie modifiche/integrazioni, e, d'intesa con il Coordinamento, decidono la pubblicazione o meno, in caso di pareri contrastanti dei referees.

Art. 4. Comitati scientifici

Ogni collana ha un proprio comitato scientifico composto dai professori ordinari e associati del Dipartimento Jonico. Il Consiglio di Dipartimento può deliberare l'inserimento nel Comitato Scientifico di studiosi italiani o esteri non appartenenti al Dipartimento Jonico.

Art. 5. Comitati Direttivi

Ciascuna delle tre collane ha un proprio Comitato Direttivo formato da 4 professori ordinari o associati e 4 ricercatori, tutti incardinati nel Dipartimento Jonico. I Comitati Direttivi durano in carica tre anni e i componenti non sono immediatamente rieleggibili, salvo diversa delibera del Dipartimento Jonico. I requisiti per l'ammissione nei Comitati Direttivi sono determinati dal Consiglio di Dipartimento. A seguito di lettera del Coordinatore delle Pubblicazioni del Dipartimento Jonico, gli interessati presenteranno istanza scritta al Coordinamento che, in base alle indicazioni del Consiglio di Dipartimento, provvederà alla scelta dei componenti e alla loro distribuzione nei tre Comitati Direttivi. I Comitati Direttivi collaborano con il Direttore in tutte le funzioni indicate nell'articolo 3 ed esprimono al Coordinamento il parere sulla pubblicazione sulla loro collana di contributi che hanno avuto referaggi con esiti contrastanti. All'interno del comitato direttivo è stabilita la seguente ripartizione di funzioni: i professori ordinari e associati coadiuveranno il Direttore della Collana nelle

procedure di referaggio, mentre i ricercatori cureranno la fase di editing successiva all'espletamento positivo della procedura di referaggio, sotto la direzione di un Responsabile di Redazione nominato dal Coordinamento delle Pubblicazioni del Dipartimento Jonico.

Art. 6. Procedura di referaggio

Tutte le Collane del Dipartimento Jonico adottano il sistema di referaggio a "doppio cieco" con le valutazioni affidate a due esperti della disciplina cui attiene la pubblicazione, preferibilmente ordinari. La procedura di referaggio è curata dal Direttore della Collana con l'ausilio dei professori ordinari e associati dei rispettivi Comitati Direttivi.

Art. 7. Proposta di pubblicazione

La proposta di pubblicazione deve essere indirizzata al Direttore della Collana su modulo scaricabile dal sito www.annalidipartimentojonico.org, nel quale il proponente dovrà indicare le proprie generalità e sottoscrivere le liberatorie per il trattamento dei dati personali e per l'eventuale circolazione e pubblicazione on line o cartacea del lavoro, Alla proposta di pubblicazione il proponente deve allegare il proprio curriculum vitae et studiorum e il file del lavoro in due formati (word e pdf). Per la pubblicazione sulla Collana Cartacea il proponente dovrà indicare i fondi cui attingere per le spese editoriali. Le proposte di pubblicazione dovranno attenersi scrupolosamente ai criteri editoriali pubblicati sul sito www.annalidipartimentojonico.org. Nel caso di non corrispondenza, i direttori potranno restituire il file e non ammettere la proposta. Nel caso siano previste scadenze, pubblicate sul sito, la proposta dovrà pervenire tassativamente entro la data indicata. I Direttori comunicheranno agli autori l'avvio della procedura di referaggio e il suo esito. Espletata positivamente la procedura di referaggio, i responsabili della redazione delle rispettive Collane invieranno agli autori le indicazioni cui attenersi per la fase di editing

INDICE

ANGELICA RICCARDI
Presentazione pag. 5

ANGELICA RICCARDI
Imposizione e collocamento di invalidi. La legge 482/1968 pag. 7

NICOLA DELEONARDIS
Diritto al lavoro e agricoltura: strumenti di promozione (e coazione) dell'occupazione nel Secondo dopoguerra pag. 25

STEFANO CAFFIO
Il carattere impositivo delle disposizioni in materia di minimale Retributivo ai fini contributivi e il ruolo della giurisprudenza pag. 41

LUCA MANNARELLI
L'evoluzione dell'obbligo assicurativo Inail per il datore di lavoro: dal modello tradizionale alla gig economy pag. 53

ENRICO CLAUDIO SCHIAVONE
Sicurezza sul lavoro: concorso di colpa del lavoratore pag. 73

FEDERICA STAMERRA
Il principio di condizionalità nelle politiche attive del lavoro pag. 99

Federica Stamerra

IL PRINCIPIO DI CONDIZIONALITÀ NELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO*

ABSTRACT

Il presente contributo è volto all'analisi del principio di condizionalità, con particolare riferimento alle criticità che lo caratterizzano. Partendo dall'analisi del binomio diritto al lavoro/dovere di lavorare sotteso alla formulazione dell'art. 4 della Costituzione, passando per la focalizzazione delle anomalie che connotano le disposizioni della materia, si giunge alla conclusione secondo la quale l'utilizzo dei medesimi strumenti per spingere il lavoratore a trovare un'occupazione che gli permetta di condurre una vita libera e dignitosa da una parte e votate a valorizzarne la professionalità dall'altra non sono sempre conciliabili con la previsione legislativa che subordina all'atteggiamento attivo del lavoratore l'effettività dell'intervento statale.

The essay is aimed at the analysis of the principle of conditionality, with particular reference to the critical issues that affirm it. Starting from the analysis of the right to work / duty to work combination underlying the formulation of art. 4 of the Constitution, passing through the focus of the anomalies that connote the provisions of the matter, the conclusion is that the use of the same tools to make the worker find a job letting him lead a free and dignified life on the one hand, devoted to enhance their professionalism on the other is not always compatible with the legislative provision that subordinates the effectiveness of the state intervention to the active attitude of the worker.

PAROLE CHIAVE

Condizionalità - Sostegno al reddito - Politiche attive del lavoro

Conditionality - Income support - Active labour market policies

SOMMARIO: 1. Introduzione. Politiche attive del lavoro e prestazioni di sostegno al reddito, un binomio difficile. - 2. La condizionalità e la Costituzione italiana. - 3. La condizionalità tra "patti", benefici e sanzioni. - 4. Conclusioni.

1. L'intento di «rendere funzionali i servizi per l'impiego»[1] è un proposito risalente nel tempo e, nonostante i numerosi interventi normativi in materia[2], non ancora

*Saggio sottoposto a referaggio secondo il sistema del doppio cieco.

[1] D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II – Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660*, ADAPT Labour Studies e-Book, 2014, 32, p. 48. Cfr. M. Rusciano, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in *Riv. giur. lav.*, III, 1999, suppl., p. 25.

[2] Cfr. artt. 3 ss., d. lgs. 21 aprile 2000, n. 181; art. 4, d. lgs. 19 dicembre 2002, n. 297; art. 1, legge 14 febbraio 2003, n. 30; art. 1, co. 30, legge 24 dicembre 2007, n. 247; art. 36, co. 1, lett. b), legge 4 novembre 2010, n. 183; art. 4, c. 48 ss., legge 28 giugno 2012, n. 92; artt. 3 ss., d. l. 20 marzo 2014, n.

realizzato[3]. Le competenze gestionali individuate in capo all'ANPAL[4], infatti, pur avendo ricevuto un impulso progressivamente maggiore verso la funzione principale di «consentire all'utenza di reperire occupazione»[5], si sono rivelate insufficienti a causa delle ristrettezze di bilancio[6] e di una complessiva inadeguatezza delle risorse

---

34, conv. con modif. dalla legge 16 maggio 2014, n. 78; art. 1 ss., d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150; d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, conv. con modif. dalla legge 28 marzo 2019, n. 26.

[3] In tal senso, v. D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., pp. 48-49; M. Ricci, *I servizi per l'impiego: alcune osservazioni critiche dopo gli interventi legislativi dell'ultimo biennio*, in *Quad. Arg. dir. lav.*, 2, 2014, p. 1 ss. Cfr. anche i numerosi interventi critici di P. Ichino, in *www.pietroichino.it*: tra i molti, *Servizi per l'impiego: mission impossible, o l'ANPAL ce la può fare?* (p. 39113); *Servizi per l'impiego: lettere dalla prima linea* (p. 37740); *Centri per l'impiego: occorre subito un piano organico di rilancio* (p. 37338).

[4] Sul dibattito dottrinale che ha preceduto l'istituzione dell'Agenzia, specialmente in merito all'opportunità di un ritorno alla gestione centralizzata delle politiche attive per il lavoro, cfr. V. Filì, *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in F. Carinci, M. Miscione (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero (legge n. 92/2012 e legge n. 134/2012)*, suppl. a *Dir. e prat. lav.*, 33, 2012, p. 194 ss.; L. Corazza, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2013, p. 489 ss.; S. Sciarra, *Flessibilità e politiche attive del lavoro. Note critiche sulla riforma Monti-Fornero*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2013, p. 478; A. Alaimo, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche"*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2014, p. 522 ss.; G. Rosolen, *I servizi per il lavoro e la necessità di passare dal Jobs Act al Jobs Fact*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act – Le misure per favorire il rilancio dell'occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema di tutele*, ADAPT Labour Studies E-Book, 2014, n. 21, p. 30 ss.; T. Treu, *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2013, p. 1 ss. Sui dubbi relativi all'introduzione dell'Agenzia «"a costo zero"», v. D. Garofalo, *Le politiche attive del lavoro nel Jobs Act*, cit., p. 60. Per un'ottica comparata, v. A. Sartori, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa*, Maggioli, Bologna, 2015, *passim*; G. Lella, *Il difficile cammino della riforma dei servizi per il lavoro. Profili costituzionali, riforme istituzionali e attribuzione delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di politiche attive del lavoro*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2016, 149, p. 186.

[5] D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., p. 58. Cfr. M. D. Ferrara, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *Lavoro e dir.*, 2015, p. 644; D. Garofalo., *Il modello di politica attiva del lavoro nella riforma Renzi: occupabilità vs attivazione*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016, p. 327; M. D'Onghia, *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, ADAPT Labour Studies E-Book, 2016, n. 54, p. 409.

[6] Sul punto, sia pur con riferimento alle previgenti funzioni di monitoraggio e valutazione delle politiche attive (ugualmente introdotte a costo zero), v. 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, VI, p. 93 ss.; per la disciplina *post-Jobs Act*, cfr. A. Alaimo, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT*, 249, 2015, p. 18 ss. L'insufficienza delle risorse era già stata rilevata in sede di predisposizione delle note del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato: cfr. Dossier gennaio 2015 A. G. n. 135 "Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati". In controtendenza, l'art. 1, co. 258, legge 30 dicembre 2018, n. 145 ha destinato nuove risorse al funzionamento dei centri per l'impiego. Cfr. M. Marocco, *La condizionalità nel reddito di cittadinanza: continuità e discontinuità*, in M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?)*

organiche[7], specialmente dopo il (relativamente) recente[8] rafforzamento della simbiosi tra accesso alle prestazioni di sostegno al reddito e ricerca attiva di un'occupazione[9].

Politiche attive e politiche passive trovano dunque il loro punto d'incontro[10] nella subordinazione dell'ottenimento – o del mantenimento – delle prestazioni offerte dalle seconde alla proficua partecipazione alle misure rientranti nell'alveo delle prime: in sintesi, l'applicazione del principio di «condizionalità dei servizi e dei sussidi»[11], che «è da tempo la principale tecnica adottata dalle politiche di *welfare* nei diversi ordinamenti europei in un difficile bilanciamento tra la tutela dei diritti pretensivi e le disponibilità economiche»[12]. Proprio tale considerazione si presta ad una riflessione[13] sull'"attivazione" alla quale il percettore delle misure di sostegno al reddito più incisive

---

funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana – primo commento al d.l. 4/2019, ADAPT Labour Studies E-Book, 2019, n. 79, p. 66, spec. n. 7.

[7] Sulla "incapacità" dell'organizzazione degli uffici pubblici, già nella disciplina del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, v. D. Garofalo, *Gestione del mercato del lavoro e concorso pubblico-privato: alcune correzioni al titolo II del d. lgs. n. 276/2003*, in M. Miscione, D. Garofalo (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2010*, Ipsoa, Milano, 2011, p. 579 ss. Per le problematiche contemporanee, cfr. D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro – Bologna, 22-23 ottobre 2015*, ADAPT Labour Studies E-Book, 2016, n. 54, p. 122 ss.; A. Olivieri, *La condizionalità nel d.lgs. n. 150/2015: luci e ombre*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016, p. 185 ss.; R. Fabiozzi, *Misure di sostegno al reddito ed obblighi di attivazione dei beneficiari*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT*, 312, 2016, pp. 12-13; L. Oliveri, *Una sfida all'organizzazione dei centri per l'impiego*, in M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana – primo commento al d.l. 4/2019*, ADAPT Labour Studies E-Book, 2019, n. 79, p. 107 ss.

[8] Nel corso del tempo, infatti, il modello delle politiche attive è variato: si è passati da un sistema che vedeva un monopolio di appannaggio rigorosamente statale (almeno sino all'introduzione dell'assunzione diretta di cui alla legge 608/1996) ad un sistema composito, prima misto Stato-Regioni, poi ampliato ai soggetti privati accreditati grazie ai decreti 181/2000 e 276/2003, sino ad una nuova fase di ri-centralizzazione, attraverso la riforma Fornero ed il Jobs Act.

[9] Il legislatore ha progressivamente incrementato le disposizioni finalizzate alla piena responsabilizzazione dei beneficiari delle misure di sostegno al reddito mediante la dissuasione dei comportamenti implicanti un «*moral hazard*» (D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., p. 66). In particolare, il processo di valorizzazione del «collegamento inscindibile tra tutela della disoccupazione involontaria e comportamento del soggetto tutelato, in funzione della sua rapida ricollocazione lavorativa (c.d. condizionalità), da estendersi anche ai precettori del trattamento di disoccupazione con requisiti ridotti per evitare "situazioni di azzardo morale"» (D. Garofalo, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, in W.P. ADAPT, 63, 2008, pp. 3-4) può considerarsi iniziato già a partire dalla legge 662/1996.

[10] Cfr. D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., p. 68 ss.

[11] D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., p. 68.

[12] G. Prosperetti, *Prefazione*, in L. Taschini, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Giappichelli, Torino, 2019, p. IX.

[13] Sullo sbilanciamento del rapporto tra diritto al lavoro e dovere di lavorare, v. V. Filì, *L'inclusione da diritto a obbligo*, in M. Brollo, C. Cester, L. Menghini (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro: incentivi e sanzioni*, EUT, Trieste, 2016, p. 117 ss.

è obbligato[14], che può talvolta rappresentare uno strumento di mera politica economica piuttosto che di incentivo alla ricollocazione.

2. Il lavoro, quale fondamento della Repubblica[15], è costituzionalmente declinato nelle due componenti biunivoche di diritto al lavoro e dovere di lavorare[16]: entrambi non da intendersi in senso assoluto – come diritto soggettivo, esercitabile nei confronti dello Stato, di ottenere un lavoro e, di contro, come potestà pubblica di esigere una prestazione lavorativa dai cittadini[17] – bensì in un'ottica programmatica e finalistica[18]. In altri termini, da un lato l'impegno da parte dello Stato ad attuare politiche del lavoro che tendano alla piena occupazione, dall'altro quello da parte del cittadino ad "attivarsi" per contribuire al progresso materiale o spirituale della società. La "condizionalità"[19], quindi, non è un concetto nuovo[20], benché sia entrata nel lessico giuridico in tempi recenti[21]. Tuttavia, il rapporto tra le due componenti si è evoluto, da un lato con la valorizzazione della professionalità e dell'autodeterminazione che trovano il loro fondamento nella "scelta" di cui all'art. 4, co. 2, Cost., dall'altro con

---

[14] Sul punto, cfr. F. Liso, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, 2008, vol. I, p. 597 ss.; M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, p. 237 ss.

[15] Cfr. art. 1 Cost.

[16] Cfr. R. Richard, *Il «diritto al lavoro» come fenomeno giuridico*, in *Riv. dir. lav.*, 1949, p. 77; U. Natoli, *Limiti costituzionali dell'iniziativa economica privata nei rapporti di lavoro*, Milano, Giuffrè, Milano, 1955, p. 95.

[17] Anche nelle prime proposte dell'Assemblea costituente, infatti, il dovere di lavorare era previsto in forma indiretta, mediante la subordinazione del godimento dei diritti politici allo svolgimento di un'attività lavorativa (cfr. art. 31, co. 3, del Progetto costituzionale).

[18] La sintesi di quest'ottica è riassumibile nella considerazione che «lavoro e dignità sono parole – e quindi concetti – spesso declinati insieme senza tener conto della natura sociale dell'uomo e del fatto che non è sempre possibile garantire il primo assicurando la seconda, poiché il cittadino che ritiene non dignitoso un lavoro non coerente con il proprio percorso di studi o professionale o che vive inerte l'obsolescenza delle proprie competenze, rischia di stagnare in una condizione di ino/disoccupazione nociva per sé e per la propria comunità ove, pur legittimamente, rifiuti un'offerta di lavoro non congrua rispetto alla propria professionalità» (D. Garofalo, *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, in *Atti delle Giornate di studio AIDLaSS*, Cassino 18-19 maggio 2017, Giuffrè, Milano, p. 101). Cfr. V. Filì, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., pp. 114-115; A. Topo, *L'obbligo di lavoro e la libertà di lavoro: quando lavorare è un dovere "sociale"*, in M. Brollo, C. Cester, L. Menghini (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, EUT, Trieste, 2016, p. 196.

[19] L'uso del termine deriva dalla considerazione che «il diritto alle prestazioni di disoccupazione, conseguente alla mancata soddisfazione del diritto al lavoro, fa insorgere il dovere di lavorare, condizione per godere del primo, sicché dal diritto "sostitutivo" scaturisce un dovere» (D. Garofalo, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, Bari,2004, § 8.1.).

[20] Difatti, cfr. M. S. Giannini, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 1949, p. 13; U. Natoli, *Limiti costituzionali*, cit., p. 59 ss.; G. D'Eufemia, *Le situazioni soggettive del lavoratore dipendente*, Milano, Giuffrè, 1958, p. 24; G. F. Mancini, *Commento all'art. 4*, in *Comm. Cost. Branca*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, p. 252 ss.

[21] Cfr. E. Balletti, *Disoccupazione e lavoro*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 19 ss.; L. Nogler, *Art. 13. Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato*, in M. Pedrazzoli (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, Bologna, 2004, p. 178; D. Garofalo, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto*, cit., § 8.1.

l'introduzione[22], formalizzata nell'art. 1 *quinquies*, d.l. 5 ottobre 2004, n. 249[23], della decadenza dalle prestazioni di sostegno al reddito e contrasto alle conseguenze economiche negative della disoccupazione involontaria in caso di rifiuto, da parte del beneficiario, di partecipare a corsi di formazione-riqualificazione o a progetti individuali di inserimento nel mercato del lavoro, ovvero in caso di mancata accettazione di un'offerta di lavoro ritenuta "congrua"[24]. Quest'impostazione, pur condivisibile nell'intento di «contrastare il fenomeno del "parassitismo sociale"»[25], è stata a più riprese criticata in dottrina[26] per la sua prevalente tendenza al contenimento

---

[22] Ad opera della legge di conversione n. 291/2004.

[23] Che trova un suo antesignano nell'art. 4, d. lgs. 21 aprile 2000, n. 181, nel quale era già prevista la perdita dello stato di disoccupazione in casi analoghi, e, prima ancora, nella legge 56/1987 in merito al mantenimento dell'iscrizione nelle liste di collocamento e del diritto all'indennità di disoccupazione. Prima della promulgazione della Costituzione, si riscontrano tracce di "condizionalità" nell'art. 52, r. d. 7 dicembre 1924, n. 2270, che in materia di assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria prevedeva la perdita del sussidio in caso di rifiuto di un'occupazione "adeguata", di mancata frequenza ai corsi d'istruzione professionale o di inadempimento agli obblighi di comunicazione e dimostrazione dello stato di disoccupazione. Per una ricostruzione storica, v. F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di), *Ammortizzatori sociali, regole deroghe prospettive*, Cacucci, Bari, 2009, p. 13 ss.

[24] Cfr. D. Garofalo, *Il sistema pubblico di tutela della disoccupazione*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Cacucci, Bari, 2013, p. 437 ss., § 3.4.4; V. Filì, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 118. La congruità dell'offerta lavorativa di cui al d. lgs. 181/2000 è richiamata anche nella detrazione dell'*aliunde percipiendum* dall'indennità in caso di licenziamento *contra legem*. Cfr. M. D'Antona, *Disciplina dei licenziamenti individuali*, in *Nuove leggi civili comm.*, 1991, p. 168; F. Mazziotti, *I licenziamenti*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 129; A. Maresca, *Il nuovo regime sanzionatorio del licenziamento illegittimo: le modifiche all'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 2012, p. 430; A. Avondola, *Meccanismi di moderazione del danno nel nuovo art. 18 dello statuto dei lavoratori: l'ospite sgradito*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT*, 180, 2013, p. 19 ss.; C. Cester, *I licenziamenti nel Jobs Act*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT*, 273, 2015, p. 85; V. Filì, *Tutela risarcitoria e indennitaria: profili qualificatori, previdenziali e fiscali*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2015, p. 204. In giurisprudenza, v. Cass. civ., Sez.Un., 3 febbraio 1998, n. 1099, in *Dir. lav.*, II, 1999, p. 577 ss., con nota di A. Vallebona; Cass. civ., 16 marzo 2002, n. 3905, in *Riv. giur. lav.*, II, 2003, p. 328 ss., con nota di N. Ghirardi; Cass. civ., 9 ottobre 2007, n. 21066, in *Arg. dir. lav.*, 2008, p. 505 ss., con nota di R. Garofalo; Cass. civ., 11 marzo 2010, n. 5862, in *Lavoro e giur.*, 5, 2010, p. 514 ss.

[25] A. Ingrao, *La reciprocità del principio di condizionalità, alla luce della nuova nozione di offerta di lavoro «congrua»*, in C. Andrisani, M. C. Degoli, A. Ingrao, L. Mannarelli, C. Paolini, E. Tinelli, *Il nuovo corso delle politiche del lavoro: l'assegno di ricollocazione*, in G. Canavesi, E. Ales (a cura di), *La tutela per la disoccupazione nelle trasformazioni del lavoro*, EUM, Macerata, 2020, p. 87. Cfr. D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., p. 69; V. Filì, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 118.

[26] Cfr. P. Pascucci, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, p. 486 ss.; M. Cinelli, *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni e ammortizzatori sociali*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 425; A. Alaimo, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche"*, cit., p. 522 ss.; D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., p. 68; V. Filì, *L'organizzazione e la gestione dei servizi per l'impiego nel d.lgs. n. 150/2015 alla luce della riforma costituzionale 2016*, in *Riv. giur. lav.*, 3, 2016, p. 513 ss.; Id.,

della spesa pubblica. L'approccio, però, si rivela tanto più necessario in considerazione dell'introduzione di forme di reddito minimo, in funzione delle quali l'obbligo di "attivazione" [27] soddisfa le esigenze di corresponsabilizzazione dell'utenza, di incentivo a comportamenti proattivi e di contrasto al lavoro nero[28]. Di contro, la "nuova"[29] condizionalità, introdotta già dalla legge Fornero, acuisce la sensazione che il legislatore abbia optato per traslare in capo ai cittadini il compito di realizzare la massima occupazione, attraverso la previsione di misure sanzionatorie che superano «il dovere "morale", in quanto il beneficiario […] deve tenere un comportamento attivo, pena la perdita del beneficio»[30]. Ciò sembra sbilanciare l'equilibrio tra i due commi dell'art. 4 Cost. in favore del secondo[31], senza che tuttavia si possano ritenere sufficienti le misure approntate per garantire al beneficiario l'accesso a politiche attive efficaci[32] e, quindi, portando alla conclusione che l'inclusione sia progressivamente traslata «da diritto a obbligo»[33].

Nel quadro normativo attuale, non è più solo il disoccupato, ma anche l'inoccupato percettore di reddito di cittadinanza ad essere assoggettato alla sottoscrizione di un patto che lo vincola ad accettare un'offerta di lavoro ritenuta "congrua" secondo criteri tutto sommato ondivaghi e soggetti ad interpretazioni che potrebbero portare ad applicazioni distorte del principio originario[34]. In quest'ultimo senso, l'unica novità del

---

L'inclusione da diritto a obbligo, cit., p. 118 s.; A. Olivieri, *La condizionalità nel d.lgs. n. 150/2015: luci e ombre*, cit., p. 185 ss.; L. Valente, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro. il nuovo quadro della legislazione italiana dopo il d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 47 ss.

[27] Sul punto, cfr. A. Alaimo, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, cit., p. 18 ss.; G. Canavesi, *La ricollocazione secondo il Jobs Act: dall'attività al contratto?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, p. 247 ss.; P. Chieco, *Riforme strutturali del mercato del lavoro e diritti fondamentali dei lavoratori nel quadro della nuova governance economica europea*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2015, p. 359 ss.; M. Cinelli, *Jobs Act e dintorni. Appunti sulla metamorfosi in progress del sistema delle tutele sociali*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, p. 285 ss.; B. Caruso, C. Cuttone, *verso il diritto del lavoro della responsabilità e contratto di ricollocazione*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2016, p. 63 ss.; A. Donnini, *Effettività dei servizi per l'impiego: forme di garanzia nella ricerca del lavoro*, in *Lavoro e dir.*, 2016, p. 287 ss.; E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Commentario al D. Lgs. n. 150/2015*, Cacucci, Bari, 2016; R. Salomone, *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in *Lavoro e dir.*, 2016, p. 281 ss.; M. Tiraboschi, *"Jobs Act" e ricollocazione dei lavoratori*, in *Dir. rel. ind.*, 2016, p. 119 ss.

[28] Così D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., p. 69.

[29] D. Garofalo, *Il sistema pubblico di tutela della disoccupazione*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Bari, Cacucci, 2013, p. 437 ss., § 3.4.4.

[30] V. Filì, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 118.

[31] Cfr. D. Garofalo, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto*, cit., p. 1 ss. Per R. Scognamiglio, *Il lavoro nella Costituzione*, in Aa. Vv., *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 1978, p. 53 ss., la libertà di scelta è un controlimite interno previsto dalla stessa norma costituzionale.

[32] Così V. Filì, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 118 s. Cfr. F. Liso, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., p. 597 ss.; M. Cinelli, *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione*, cit., p. 425.

[33] V. Filì, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 118, riferimento che dà il titolo al contributo.

[34] Sui principi posti alla base delle misure in parola, cfr. C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 31-

decreto n. 4/2019 sembra essere l'inasprimento delle sanzioni: appare, in definitiva, che il legislatore si preoccupi più di vigilare a che il denaro pubblico non sia speso invano a favore di soggetti non "proattivi", mentre per tutti gli altri che non percepiscono sussidi statali la situazione rimane di invariato disinteresse.

3. L'idea alla base della percezione "condizionata" delle misure di sostegno al reddito è che la «triade dei soggetti che compongono l'utenza dei servizi per l'impiego»[35] debba "attivarsi"[36] secondo modalità concordate con i centri per l'impiego[37]. Lo strumento prescelto per realizzare questa funzione è il "patto"[38], declinato in modo differente a seconda della funzione da realizzare: "di servizio"[39], "per il lavoro"[40] e "per l'inclusione"[41].

Il patto di servizio personalizzato[42] presuppone la dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di un'attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego[43] e la conferma dello stato di disoccupazione[44]. L'attività dei centri per l'impiego inizia dalla profilazione[45] del beneficiario, finalizzata alla ricostruzione del *background* formativo

---

32; L. Corazza, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, cit., p. 489 ss.; A. Alaimo, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche"*, cit., p. 509 ss.; V. Filì, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 117 ss.; F. Ravelli, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli, Torino, 2018, 36 ss.

[35] D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., p. 67.

[36] Cfr. M. Freedland, N. Countouris, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2005, p. 557 ss.

[37] Tale ottica si presta a due considerazioni critiche. In primo luogo, il legislatore sembra partire dal presupposto che i beneficiari debbano "attivarsi" e, quindi, siano in una qualche misura co-responsabili della propria condizione di disoccupazione o inoccupazione, o quanto meno del suo protrarsi. In *secundis*, la predisposizione di un sistema di assistenza così incisivo dovrebbe corrispondere ad un apparato organizzativo poderoso e diffuso in modo capillare sul territorio, con uno stanziamento di risorse umane ed economiche sicuramente maggiore rispetto a quello attualmente a disposizione dell'ANPAL.

[38] Cfr. A. Alaimo, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche"*, cit., p. 509 ss.

[39] Art. 20, d. lgs. 150/2015.

[40] Art. 4, d. lgs. 4/2019.

[41] *Ibidem.*

[42] Per l'analisi dell'istituto, v. V. Filì, *Il patto di servizio personalizzato*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016, p. 95 ss. Cfr. A. Viscomi, *Servizi per l'impiego: i patti di servizio*, in *Dir. lav. merc.*, 2007, p. 71 ss.

[43] Così l'art. 19, d. lgs. 150/2015.

[44] Cfr. R. Santucci, *Lo stato di disoccupazione*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016, p. 168 ss.

[45] Cfr. J. L. Holland, *Making vocational choices: a theory of careers*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1973.

e professionale[46] ed all'avviamento in un percorso personalizzato[47] di inserimento lavorativo[48]. Nonostante l'evidente necessità di un raccordo tra autorità centrale e servizi periferici, il legislatore non ha previsto un coordinamento orizzontale delle informazioni: se, da un lato, il fascicolo elettronico del lavoratore è considerato programmaticamente il depositario di tutti i dati inerenti ai percorsi educativi e formativi nonché alla professionalità ed alla posizione previdenziale per tutti i fini istituzionali del Ministero del lavoro e degli enti appartenenti alla rete dei servizi per il lavoro[49], ciò non viene assunto quale punto di partenza per l'elaborazione del patto di servizio personalizzato, generando una duplicazione della raccolta delle informazioni giustificabile soltanto dall'incompleta attuazione del sistema del fascicolo elettronico[50]. Dopo aver concluso la profilazione, il rapporto tra centro per l'impiego e

---

[46] Questo nonostante l'inserimento, da parte del beneficiario, di tutti i dati necessari in sede di predisposizione della domanda. La *ratio* di questa disposizione apparentemente ridondante è stata individuata dalla dottrina nella necessità di scremare i dati inseriti dal beneficiario, non necessariamente frutto di artifici quanto, talvolta, della semplice mancanza di corrispondenza tra la percezione del singolo e l'effettiva consistenza del bagaglio professionale pregresso. Sul punto, v. V. Filì, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., pp. 120-121.

[47] La personalizzazione, però, non riguarda la predisposizione del patto di servizio, bensì la definizione delle modalità applicative, in quanto sono previsti degli obblighi contenutistici dai quali il centro per l'impiego non può discostarsi. Cfr. V. Filì, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 122; L. Valente, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, cit., p. 122.

[48] Più precisamente, il patto di servizio personalizzato deve prevedere una dichiarazione di disponibilità a partecipare ad iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro, quali, in via esemplificativa, la stesura del curriculum vitae e la preparazione per sostenere colloqui di lavoro o altra iniziativa di orientamento, nonché la partecipazione ad iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione e, infine, l'accettazione di congrue offerte di lavoro. Inoltre, dev'essere ivi prevista l'individuazione di un responsabile delle attività, la definizione del profilo personale di occupabilità secondo le modalità tecniche previste dall'ANPAL, la definizione degli atti di ricerca attiva che devono essere compiuti e la tempistica degli stessi, la frequenza ordinaria di contatti con il responsabile delle attività e le modalità con cui la ricerca attiva di lavoro è dimostrata al responsabile delle attività.

[49] Il d. lgs. 150/2015 ha istituito il Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, il Fascicolo elettronico del lavoratore ed il Sistema informativo della formazione professionale. Si tratta di un apprezzabile tentativo di rinnovamento del sistema di politiche attive, sebbene rischi di risultare anacronistico al momento della sua applicazione concreta. Probabilmente è proprio la reticenza del settore pubblico a dotarsi di sistemi tecnologicamente avanzati ma dotati di strumenti di controllo centralizzato a lasciare spazio alle teorie sulla gestione decentralizzata dei dati che fanno della *blockchain* il simbolo della certezza giuridica dei traffici. Se la banca dati a disposizione dei servizi di avviamento al lavoro fosse strutturata sulla falsariga di Linkedin, con un'attività di monitoraggio e *back office* – finalizzata alla verifica della veridicità dei dati inseriti – gestita dall'ANPAL, ed un sistema di ricerca e *matching* libero ma supervisionato dal Garante della privacy, con un maggiore dinamismo anche nei colloqui obbligatori, magari organizzata con gli stessi strumenti di videoconferenza che vengono utilizzati per la stipula di alcune categorie di atti pubblici. È la proposta avanzata da D. Garofalo, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, in *Lavoro e giur.*, 4, 2019, p. 329 ss., spec. p. 334.

[50] In merito, il difetto di coordinamento è stato oggetto di varie proposte, l'ultima delle quali – presentata al CNEL il 25 febbraio 2019 – prevede l'utilizzo dell'infrastruttura della *blockchain* per la conservazione e diffusione interna dei dati.

beneficiario si incardina su un doppio binario: da un lato, il servizio[51], che si compone del prisma delle attività di sostegno alla ricerca attiva di un'occupazione; dall'altro, il reciproco diritto-dovere che discende dall'adesione al patto, secondo alcuni origine di obbligazioni reciproche[52] o comunque, se non in ottica sinallagmatica, posto a fondamento di un potere sanzionatorio indiretto costituito dalla revocabilità dei benefici[53].

Lo schema operativo previsto per il patto di servizio personalizzato è stato utilizzato quale base di partenza[54] nel d.l. n. 4/2019, noto per l'introduzione del "reddito di cittadinanza"[55] e del meccanismo "quota 100". Così come il patto per il lavoro ricalca il patto di servizio personalizzato, allo stesso modo il nuovo patto di inclusione

---

[51] Sui rapporti tra servizio e utenza, 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. Dalla Legge 14 febbraio 2003, n. 30 al D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, ES, Napoli, 2004, p. 365 ss.

[52] Cfr. A. Alaimo, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche"*, cit., p. 507 ss.

[53] Cfr. S. Vergari, *Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT*, 351, 2018, p. 24.

[54] Così M. De Minicis, *Il Patto per il lavoro del RdC alla luce dell'attuazione del Patto di servizio personalizzato: criticità e possibili soluzioni*, in M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana – primo commento al d.l. 4/2019*, ADAPT Labour Studies E-Book, 2019, n. 79, pp. 41-42.

[55] Sul quale cfr. M. Altimari, *Tra assistenza e solidarietà: la liberazione dal bisogno nel recente dibattito politico parlamentare*, in M. Ferraresi (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto della povertà tra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 101 ss.; L. Zoppoli, *Il diritto del lavoro gialloverde: tra demagogia, cosmesi e paralisi regressiva*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT*, 377, 2018, p. 6 ss.; A. Alaimo, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello idealtipico di strategia di inclusione*, in *Var. temi dir. lav.*, 2, 2019, p. 472 ss.; R. Casillo, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019, n. 4: precedenti, luci e ombre*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 3, 2019, p. 557 ss.; G. Cazzola, *Il Reddito di cittadinanza*, in *Lavoro e giur.*, 5, 2019, p. 446 ss.; G. Fontana, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT*, 389, 2019, p. 27 ss.; C. Garubio, *L'offerta congrua di lavoro nel prisma del principio di condizionalità: tra parametri oggettivi e necessarie implicazioni soggettive*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 3, 2019, p. 575 ss.; G. Impellizzieri, S. Spattini, *La disciplina del reddito di cittadinanza*, in M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT University Press, 2019, p. 1 ss.; G. Modica Scala, *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT*, 402, 2019, p. 7 ss.; G. B. Sgritta, *Il reddito di cittadinanza*, in *Pol. soc.*, 2019, p. 141 ss.; L. Taschini, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 210 ss.; A. Caracciolo, F. Coppola, M. Matarese, E. Monticelli, G. Morra, G. Pacella, V. Pascazio, R. Tedone, *Alle origini del REI: modelli di reddito di base, tra universalità e selettività delle tutele*, in G. Canavesi, E. Ales (a cura di), *La tutela per la disoccupazione nelle trasformazioni del lavoro*, EUM, Macerata, 2020, p. 205 ss.

sociale[56] riparte dagli stessi servizi utilizzati per il reddito di inclusione[57]. L'offerta integrata di servizi, tuttavia, risulta parzialmente differente rispetto alle disposizioni previgenti. In particolare, spicca il rafforzamento della presa in carico dei soggetti svantaggiati da parte della "Rete della protezione e dell'inclusione sociale", non più circoscritta al singolo beneficiario, bensì estesa al suo nucleo familiare[58]. Ciò ha portato parte della dottrina a considerare una sorta di comunitarizzazione del beneficio e di oggettivizzazione della responsabilità in caso di inosservanza degli obblighi[59].

Proprio in merito all'effettività della corrispondenza tra erogazione della prestazione e dovere di attivazione[60] sussistono i maggiori punti critici da un punto di vista applicativo. Difatti, «almeno considerando il miserevole stato attuale in cui versano per lo più i servizi per l'impiego in Italia»[61], appare evidente come il sovraccarico dei centri per l'impiego comporterà due possibili conseguenze: o un'inversione della responsabilità per l'inefficienza del servizio pubblico nell'adempiere ai compiti prefissati dalla norma[62], o il sostanziale svuotamento della componente premiale-sanzionatoria per l'inosservanza dell'obbligo di attivazione[63]. Tale situazione è la conseguenza naturale di una metamorfosi troppo veloce alla quale

---

[56] Sul punto, v. E. Mandrone, M. D'Emilione, *Il Patto per l'inclusione: la funzione sociale del reddito di cittadinanza*, in M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana – primo commento al d.l. 4/2019*, ADAPT Labour Studies E-Book, 2019, n. 79, p. 53 ss.

[57] Cfr. M. De Minicis, *Il Patto per il lavoro del RdC alla luce dell'attuazione del Patto di servizio personalizzato*, cit., p. 41.

[58] Cfr. E. Mandrone, M. D'Emilione, *Il Patto per l'inclusione: la funzione sociale del reddito di cittadinanza*, cit., p. 58. In altri termini, il beneficio non è concesso tanto al singolo, quanto «ai nuclei familiari che risultino in possesso, cumulativamente, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, di stringenti requisiti minuziosamente prescritti ed elencati dall'art. 2 della legge n. 26/2019» (S. Giubboni, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT*, *401/2019*, p. 15).

[59] Cfr. S. Giubboni, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., p. 16.

[60] Cfr. G. Modica Scala, *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, cit., pp. 7-8. V. anche, ma con riferimento alla disciplina precedente, V. Filì, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., pp. 123-124; L. Valente, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, cit., p. 124; E. Villa, *Attivazione e condizionalità al tempo della crisi: contraddizioni di un modello (almeno formalmente) improntato alla flexicurity*, in *Arg. dir. lav.*, 2018, p. 482 ss.

[61] S. Giubboni, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, cit., p. 19.

[62] Infatti, mentre il percettore della misura ha un obbligo da leggere in senso "attivo", il centro per l'impiego non è sanzionato se non ex art. 7, co. 13, d.l. 4/2019, nella misura in cui risulta inerte nella comunicazione dei fatti che darebbero luogo alle sanzioni della decadenza o della decurtazione della prestazione, ricalcando l'art. 21, co. 11 del d. lgs. 150/2015, che già faceva riferimento all'art. 1, legge 20/1994.

[63] Tale considerazione trova supporto nella critica alla "nuova" figura dei *navigator*, in quanto «si assumeranno, mediante forme e procedure acrobatiche, migliaia di persone - i *tutor* ora ribattezzati *navigator* - veri e propri formatori da formare, la cui competenza è solo presunta, al massimo teorica se non addirittura libresca (la selezione avverrà sulla base delle risposte a quiz "interdisciplinari")» (G. Cazzola, *Il Reddito di cittadinanza*, cit., p. 456). Ciò porterebbe a concludere che l'unica "nuova occupazione" reperita dalla nuova misura introdotta sia stata quella presumibilmente necessaria al funzionamento dei centri per l'impiego.

sono stati costretti gli uffici di collocamento[64], ma anche di una valutazione sottostimata della complessità che porta alle situazioni di disagio sociale e di fuoriuscita dal mercato del lavoro, non sempre risolvibili con un'offerta di lavoro la cui mancata accettazione, anche ove legittima, comporta la decadenza dalle misure di contrasto alla povertà.

La decadenza "per inoperosità" dai trattamenti economici previsti in favore delle fasce più deboli è strettamente connessa la tema della congruità dell'offerta di lavoro[65], da intendersi come rapporto tra lavoro proposto e lavoro "possibile"[66]. Il parametro dirimente non è più dettato dalla combinazione di anzianità di disoccupazione, bagaglio di professionalità e condizioni familiari e personali dell'utente, né dal complesso delle competenze professionali in una valorizzazione delle esperienze pregresse o del rapporto con il reddito percepito durante l'ultima attività lavorativa svolta, bensì mediante un raffronto meramente chilometrico tra la residenza del beneficiario e l'ubicazione "dell'offerta"[67]. Vien da chiedersi se tale evoluzione sia in grado di

---

[64] «Non è sufficiente chiamare "centro per l'impiego" un ex "ufficio di collocamento" per il personale che, fino a quel momento, ha svolto compiti amministrativi e di registrazione sia in grado di mettersi a compiere ricerche di mercato, indagini psicoattitudinali, individuazione di posti di lavoro disponibili e per di più coerenti con il profilo del soggetto» (G. Cazzola, *Il reddito di cittadinanza*, cit., p. 457).

[65] Sul tema, cfr. D. Garofalo, *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in *Prev. ass. pubbl. priv.*, 4, 2005, p. 953 ss.; B. Caruso, *Occupabilità, formazione e capability nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2007, p. 113 ss.; M. Miscione, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2007, p. 695 ss.; D. Garofalo, *Ammortizzatori sociali e tutela giurisdizionale*, in P. Curzio (a cura di), *Ammortizzatori sociali, regole deroghe prospettive*, Cacucci, Bari, 2009, p. 77 ss.; Id., *Il sistema pubblico di tutela della disoccupazione*, cit., p. 437 ss., § 3.4.4.; Id., *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, in M. Brollo (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. Persiani, F. Carinci (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. VI, Cedam, Padova, 2013, p. 544 ss.; Id., *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., p. 70; Id., *Il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2015, p. 263 ss.; B. Caruso, C. Cuttone, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità e contratto di ricollocazione*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2016, p. 63 ss.; D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., 2016, p. 163 ss.; V. Filì, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 122; A. Lassandari, *La tutela immaginaria del mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, in *Lavoro e dir.*, 2, 2016, p. 253 ss.;

[66] Cfr. G. Modica Scala, *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, cit., p. 20.

[67] Il dato testuale della norma è quantomeno discutibile: l'offerta è congrua "entro" una certa distanza chilometrica, incrementata con l'aumentare del periodo di fruizione del beneficio, senza che tuttavia sia specificato se la collocazione geografica inerisca alla sede legale o all'unità produttiva nella quale presterà la propria attività il lavoratore. Un'interpretazione sistematica della norma dovrebbe condurre alla seconda ipotesi, fermo restando che la disposizione non è approfondita al punto da disciplinare cosa accada nei casi di imprese localizzate in modo diffuso sul territorio nazionale ovvero in caso di legittimo trasferimento del lavoratore dopo l'assunzione oltre i limiti di cui all'art. 4, co. 10, d.l. 4/2019 ma entro il termine dallo stesso previsto, con potenziale detrimento dei lavoratori che abbiano accettato la prima offerta. Per un commento critico in merito alla congruità dell'offerta, v. G. Cazzola, *Il reddito di cittadinanza*, cit., p. 453.

superare la prova di resistenza costituita dal canone di ragionevolezza[68] della norma giuridica, specialmente con riferimento alla conciliabilità della *ratio* delle misure di sostegno al reddito con quelle di politica attiva[69] - specialmente ove le prime sono condizionate alla partecipazione alle seconde - se declinate in modo sostanzialmente sconnesso dalla professionalità pregressa del beneficiario.

4. La prestazione erogata dallo Stato, dunque, non è finalizzata alla realizzazione professionale[70], ma al sostentamento dell'individuo, per cui, nonostante l'importanza dell'autodeterminazione anche nella sfera lavorativa, questa non può essere posta a fondamento del rifiuto dell'offerta di un lavoro meno qualificato rispetto alle proprie competenze. Ogni individuo, infatti, nel "contribuire al progresso materiale o spirituale della società", al contempo è partecipe della propria liberazione dal bisogno[71].

Ciò, tuttavia, mal si coniuga con la sovrapposizione in capo ai lavoratori autonomi delle misure della legge n. 81/2017 a quelle del decreto n. 4/2019. Con il primo, detto anche "Jobs Act del lavoro autonomo"[72], il legislatore ha tentato di estendere anche ai lavoratori autonomi alcune peculiarità delle politiche attive per il lavoro subordinato.

---

[68] In merito al quale cfr. P. Calandra, *Ragionevolezza della legge e buon andamento dell'amministrazione*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 2151 ss.; A. Pizzorusso, *Sul controllo della Corte costituzionale sulla ragionevolezza delle leggi*, in *Foro It.*, 1976, c. 1448 ss.; R. Bin, *Note sul controllo di ragionevolezza dei termini fissati dal legislatore*, in *Giur. cost.*, 1989, p. 2289 ss.; G. Volpe, *Razionalità, ragionevolezza e giustizia nel giudizio sull'eguaglianza delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 193–198; G. Zagrebelsky, *Su tre aspetti della ragionevolezza*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 179–192; L. Paladin, voce *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir.*, *Agg.*, I, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 899-911; G. Scaccia, *Gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000; S. Penasa, *Il dato scientifico nella giurisprudenza della Corte costituzionale: la ragionevolezza scientifica come sintesi tra dimensione scientifica e dimensione assiologica*, in *Pol. dir.*, 2015, p. 271; F. Trimarchi Banfi, *Ragionevolezza e bilanciamento nell'attuazione dei principi costituzionali. Il principio di concorrenza nei giudizi in via principale*, in *Dir. amm.*, 2015, p. 623 ss.; L. D'Andrea, *Principio di ragionevolezza e danni punitivi*, in *Giur. it.*, 10, 2018, p. 2290. In giurisprudenza, v. *ex multis*, per la sua ampiezza esplicativa, Corte cost., 8 novembre 2018, n. 194, in *Lavoro e giur.*, 2, 2019, p. 153 ss., con nota di C. Cester; in *Foro it.*, I, 1, 2019, c. 70 ss.; in *Nuova giur. civ. comm.*, 3, 2019, p. 462 ss., con nota di G. De Luca; in *Giur. it.*, 12, 2018, p. 2710 ss., con nota di C. Romeo; in *Arg. dir. lav.*, 6, 2018, p. 1527 ss.

[69] In senso negativo G. Cazzola, *Il reddito di cittadinanza*, cit., p. 457, secondo il quale «non si tengono insieme la lotta alla povertà e le politiche attive del lavoro».

[70] Anche la "nuova" figura del Navigator – che ricalca il "responsabile delle attività" già introdotto dal Jobs Act – sembra sospesa nell'indecisione sul suo ruolo: «tutor, coach, poliziotto, pronto a guidare e spronare il disoccupato, nonché a sanzionarlo in caso di inerzia» (V. Filì, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 123).

[71] Cfr. F. Corso, *Servizi per l'impiego e servizi ispettivi per la liberazione dal bisogno*, in De Luca Tamajo, Rusciano, Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro: riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 2004, p. 311 ss.

[72] Il cui vero merito sarebbe quello di riconoscere finalmente sul piano normativo che il lavoro autonomo è parte del diritto del lavoro: così G. Canavesi, *Mercato del lavoro, servizi per l'impiego e lavoro autonomo. Un gap culturale difficile da colmare*, in *Arg. dir. lav.*, 3, 2018, p. 691.

In particolare, l'art. 10 di tale norma[73] dispone che «i centri per l'impiego e gli organismi autorizzati alle attività di intermediazione in materia di lavoro ai sensi della disciplina vigente si dotano, in ogni sede aperta al pubblico, di uno sportello dedicato al lavoro autonomo, anche stipulando convenzioni non onerose con gli ordini e i collegi professionali». In questi sportelli, il personale «raccoglie le domande e le offerte di lavoro autonomo, fornisce le relative informazioni ai professionisti ed alle imprese che ne facciano richiesta, fornisce informazioni relative alle procedure per l'avvio di attività autonome e per le eventuali trasformazioni e per l'accesso a commesse ed appalti pubblici, nonché relative alle opportunità di credito e alle agevolazioni pubbliche nazionali e locali». Una prima lettura potrebbe far pensare ad una innovazione di portata epocale. In realtà, trattandosi ancora una volta di una riforma "a costo zero", è più probabile che i soggetti tenuti ad aprire questi sportelli si dotino di convenzioni con gli ordini professionali, che spesso forniscono già i servizi di cui sopra ai propri iscritti, piuttosto che sobbarcare di nuove incombenze l'organico già carente ed inadeguato a fronteggiare le esigenze di una moltitudine di professionisti. Inoltre, la previsione dell'obbligo in capo a centri per l'impiego ed organismi "autorizzati", piuttosto che "accreditati", sembra paradossale: i servizi privati autorizzati ma non accreditati sono destinatari di un onere maggiore rispetto a quelli accreditati ma non autorizzati all'intermediazione – ipotesi non del tutto irreale, poiché prevista dal d.m. 11 gennaio 2011 – sebbene, in realtà, non vi sia alcuna sanzione per coloro i quali non si adeguano alla nuova disposizione, neppure sul piano del rinnovo dell'autorizzazione o dell'accreditamento. Ma il punto di criticità maggiore è costituito dall'effettiva portata del servizio offerto ai lavoratori autonomi: non possono essere considerati "disoccupati" neppure quando esauriscono temporaneamente i committenti e non sono percettori di ammortizzatori sociali o destinatari di politiche passive – se non nei casi in cui è possibile applicare la DIS-COLL o la loro attività è successiva ed esercitata in misura compatibile con la percezione in misura ridotta della NASpI. Sul punto l'unica conclusione ad oggi possibile è che i servizi per l'impiego e, più in generale, le politiche attive, sono state ideate su misura per il lavoro subordinato, come si evince dall'analisi delle disposizioni in materia, non potendosi applicare, nello stato attuale, lo schema operativo previsto dal decreto 150/2015, specialmente per quanto riguarda il patto di servizio personalizzato, che non potrebbe essere sottoscritto o, comunque, colliderebbe con la natura dell'attività prestata e creerebbe complicazioni nella determinazione della congruità dell'offerta di lavoro ricevuta sia sul piano qualitativo (un contratto di lavoro a tempo indeterminato oppure a termine) che quantitativo (una retribuzione superiore di almeno il 20% rispetto all'indennità percepita). Viceversa, il decreto n. 4/2019 sembra introdurre un meccanismo compatibile con lo svolgimento di attività lavorativa autonoma, per cui probabilmente il reddito di cittadinanza costituirà il primo banco di prova per gli sportelli dedicati al lavoro autonomo. Al contempo, sembra difficile

[73] Cfr. A. Perulli, *Il Jobs Act del lavoro autonomo e agile: come cambiano i concetti di subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT*, 341, 2017.

coniugare nei confronti dei lavoratori autonomi le finalità di sostegno al reddito e di politica attiva del reddito di cittadinanza, in quanto essi svolgono già un'attività lavorativa e, quindi, sono già proattivi.

Infine, occorre interrogarsi sull'effettiva portata dell'estensione *tout court* della condizionalità allo svolgimento anche di attività "al servizio della comunità": il beneficiario può potenzialmente essere chiamato a svolgere le stesse prestazioni esercitate a favore della collettività in regime di appalto pubblico, da dipendenti pubblici assunti tramite concorso o nell'ambito dei lavori socialmente utili, il tutto senza che la sua attività sia qualificabile come rapporto di lavoro e senza maturare requisiti previdenziali, con la riproposizione – accentuata – delle medesime problematiche già rilevate dalla dottrina nell'analisi dei lavori preparatori che portarono al Jobs Act[74].

[74] In particolare, il riferimento è a D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., pp. 69-70.