

Rivista N°: 3/2019  
DATA PUBBLICAZIONE: 10/07/2019

AUTORE: Camilla Buzzacchi\*

## FUNZIONI E RISORSE DELLE POLITICHE PER IL LAVORO: LE DIFFICILI SORTI DI UN DIRITTO FONDAMENTALE

*Sommario: 1. Politiche del lavoro: l'incertezza riformatrice dell'ultimo decennio. – 2. Le funzioni pubbliche in materia di lavoro: il sistema a rete. – 3. I livelli essenziali delle prestazioni. – 4. Il piano delle risorse. – 5. Le prospettive per il nuovo sistema pubblico di garantire il diritto al lavoro.*

### 1. Politiche del lavoro: l'incertezza riformatrice dell'ultimo decennio

Nell'attuale assetto di Stato sociale e di ordinamento fondato sulle autonomie territoriali, l'effettiva realizzazione di qualsiasi diritto passa attraverso il soddisfacimento di una duplicità di condizioni: la disponibilità di risorse finanziarie adeguate a garantire il diritto stesso; e l'equilibrata ripartizione delle competenze, qualora il diritto risulti assicurato a seguito dell'esercizio di attribuzioni di diversi livelli istituzionali.

Un punto di osservazione molto significativo a tale proposito è quello che concerne il diritto al lavoro<sup>1</sup>. Gli artt. 1 e 4 Cost. – nonché il titolo III – richiedono alla Repubblica una molteplicità di interventi al fine di rendere effettivo il diritto al lavoro di ciascuno: interventi che devono avere luogo a prescindere da quanto si può conseguire attraverso il mercato del lavoro, non solo per il fatto che le dinamiche 'spontanee' di questo potrebbero non essere sufficienti a garantire la piena occupazione, ma anche perché non possono garantire la qualità sociale del lavoro stesso<sup>2</sup>. Il punto di partenza è quindi quello di un irrinunciabile intervento dei pubblici poteri<sup>3</sup>, chiamati a perseguire livelli di tendenziale piena occupazione e a fissare il quadro normativo delle tutele: ciò è quanto genericamente si può includere in una nozione

---

\* Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università di Milano-Bicocca.

<sup>1</sup> Il tema è già stato in parte sviluppato in *Risorse finanziarie, politiche di investimento e del lavoro*, 64° Convegno di studi amministrativi, Varenna, 20 settembre 2018.

<sup>2</sup> B. Pezzini, *La decisione sui diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2001, 129.

<sup>3</sup> V. Crisafulli, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, in *Riv. giur. lav.*, 1951, p. 167, parla di una "situazione soggettiva di obbligo per lo Stato, e quindi per gli organi di esso".

ampia di “politica del lavoro”, che è volta a promuovere il bene che sta a fondamento dell’ordinamento repubblicano.

Tale azione pubblica per qualche decennio si è sviluppata soprattutto lungo due direttrici. Da un lato i pubblici poteri hanno disciplinato il quadro delle tutele all’interno del rapporto di lavoro; dall’altro, in attuazione dell’art. 38 Cost. a carico delle finanze pubbliche si sono andati accumulando strumenti di sostegno economico al reddito – le c.d. politiche passive – di quei lavoratori che, espulsi dal rapporto di lavoro, divenivano percettori di prestazioni che potevano talvolta accompagnarli fino all’età della pensione. Il diritto del lavoro del contesto italiano ha dato effettività al principio lavorista in Costituzione approntando solide protezioni per chi era occupato, ed è poi stato affiancato da misure di *welfare* prevalentemente assistenzialistiche a favore dei disoccupati, secondo un’attuazione del sistema di sicurezza sociale ampiamente garantistica.

A partire dal 1997 tale politica economico-sociale si è trovata in una condizione assai particolare, ripartita da un lato tra Stato e Province; e dall’altro affidata anche a meccanismi di mercato. Si tratta pertanto di un intervento pubblico che, negli anni recenti, è stato oggetto di innovazioni piuttosto interessanti, che stanno incidendo in maniera significativa sulla garanzia del diritto, con risultati in realtà di limitato successo.

L’aspetto che pare opportuno sviluppare è quello dell’impianto dei rapporti tra Stato e Regioni – che nel frattempo sono subentrate alle Province – preposto alla promozione del diritto al lavoro: esso è emblematico dal momento che le recenti riforme del mercato del lavoro hanno configurato un sistema a rete per l’erogazione di servizi funzionali ad accrescere i livelli di occupazione; e dal momento che nei confronti del diritto in questione sono stati declinati dei livelli essenziali di prestazioni a cui il sistema a rete deve dare garanzia.

L’approccio da adottare<sup>4</sup> è volto a tenere uniti il versante delle funzioni con quello delle risorse, al fine di inquadrare l’attitudine dell’ordinamento a garantire i diritti in un sistema di finanza pubblica allargata, nel quale la questione delle prestazioni sociali che soddisfano i bisogni dipende tanto dalla corretta assegnazione della funzione, quanto dalla correlata attribuzione delle risorse a ciò necessarie.

L’analisi parte dalle due direttrici di riforma, all’incrocio delle quali il settore delle politiche del lavoro si è trovato nell’ultimo decennio. Da un lato, a partire dal 2014, interventi normativi di legislazione ordinaria prima, e di revisione costituzionale in seguito, hanno interessato anche il settore lavoristico nel ridisegnare i compiti amministrativi delle istituzioni territoriali. D’altro canto dal 2012 in avanti sono state concepite innovazioni del mercato del lavoro improntate a spostare il focus della disciplina dal rapporto al mercato del lavoro, con significative conseguenze di varia natura: alcune decisamente garantistiche, quali la declinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ed il rafforzamento di politiche attive volte ad accrescere i risultati occupazionali; altre di segnale diverso, tese a diminuire la dimensione della sicurezza del lavoratore e a perseguire prioritariamente obiettivi di sostenibilità finanziaria.

---

<sup>4</sup>Cfr. G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, XXXIII Convegno AIC, Firenze, 16-17 novembre 2018.

## 2. Le funzioni pubbliche in materia di lavoro: il sistema a rete

Le norme intervenute tra il 2014 – la legge delega n. 183/2014 – e l'anno successivo – soprattutto il d. lgs. n. 150, recante norme in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive – sono significative sotto molteplici punti di osservazione: perché coinvolgono il livello statale e quello regionale nell'edificazione di un sistema volto a garantire un diritto sociale di primaria rilevanza come il diritto al lavoro; perché la garanzia di tale diritto passa attraverso la previsione di livelli essenziali delle prestazioni; e perché il meccanismo di finanziamento delle prestazioni si allinea alle particolari modalità che caratterizzano le relazioni finanziarie del nostro Stato regionale.

Tale riforma ha in realtà cercato di fare salvo un sistema di servizi pubblici da lungo operanti nel contesto nazionale, ma che interventi legislativi a cavallo del passaggio del millennio avevano scardinato e depotenziato<sup>5</sup>: producendo uno scenario di grave incertezza normativa, che aveva determinato un quadro altrettanto incerto di risorse, con il risultato finale di insufficiente soddisfacimento del diritto in gioco<sup>6</sup>.

A questo cambiamento si è aggiunto un ulteriore processo, mutuato da esperienze europee e che ha portato all'avvio di un'evoluzione radicale, fondata sulla distinzione di quella che è la disciplina del rapporto di lavoro – che fino a quel momento era stata tema centrale della regolamentazione pubblica – dalla disciplina del mercato del lavoro, che si è posta come l'oggetto prioritario dell'impegno normativo. E si è fatta così avanti una proposta prima culturale, e poi prescrittiva, volta a ridurre le tutele nel rapporto di lavoro in funzione di un accrescimento dell'efficienza del mercato del lavoro, con il fine ultimo 'presunto' di un aumento dell'occupazione. Si è così imposto anche nell'ordinamento italiano il paradigma della *flexicurity*: tale impostazione radicalmente nuova<sup>7</sup> è stata recepita anche nel nostro sistema giuridico, ma è stata declinata in un primo momento immaginando che poi il sistema di governo del mercato del lavoro sarebbe stato affidato solo allo Stato.

È infatti a partire dal 2012 che è stato portato avanti un disegno di riforma istituzionale assai incisivo: attraverso un duplice intervento normativo si è perseguito l'obiettivo di eliminare il livello istituzionale dell'ente Provincia e di rivedere la ripartizione delle attribuzioni tra Stato e autonomie. Il disegno è stato sviluppato con una certa gradualità, operando inizialmente a livello di normazione primaria per sollevare le Province di una serie di competenze – tra cui proprio quelle inerenti i servizi per il lavoro – in vista di un passaggio più inci-

---

<sup>5</sup> S. Vergari, *Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 3, 2017, p. 481 ss.

<sup>6</sup> 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 *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1, 2016, p. 185 ss.

<sup>7</sup> M. Cavino, I. Massa Pinto (a cura di), *Costituzione e lavoro oggi*, Bologna, 2013. Ancora più lontana, tale impostazione, rispetto alla lettura di C. Mortati, *Art. 1*, in G. Branca, a cura di, *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1975.

sivo, quello di una revisione costituzionale che avrebbe accentrato molteplici funzioni delle Regioni, tra cui quelle concorrenti in materia di tutela e sicurezza del lavoro, istruzione e formazione professionale che, insieme al nuovo titolo “politiche attive del lavoro”, si sarebbero aggiunte nell’art. 117, co. 2, lett. o, Cost..

Lo svuotamento delle funzioni provinciali si è prodotto a seguito della l.n. 56/2014; in parallelo procedeva l’iter di revisione costituzionale volto a riscrivere l’art. 117 Cost.: la prospettiva che si profilava era quella di un trasferimento delle funzioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro in via esclusiva allo Stato, che avrebbe avuto altresì competenza riguardo le politiche attive del lavoro.

È altrettanto noto come poi le competenze in materia di lavoro siano rimaste nell’ambito della potestà concorrente, ma si può sostenere che fin dalla devoluzione del 1997 il sistema pubblico dei servizi per il lavoro abbia attraversato una fase di attività poco soddisfacente: ciò in ragione sia del mutamento di paradigma collegato all’ingresso degli operatori privati nel settore di queste prestazioni, sia per la variabilità delle scelte istituzionali legate a processi di riforma confusi e poco ponderati.

Se dunque la legge di delega sul mercato del lavoro del 2014 aveva posto le premesse per un accentramento di competenze, poi il confronto con le Regioni si è di fatto sviluppato e ha condotto ad un primo accordo del 30 luglio 2015, che ha accolto un’impostazione più cooperativa. Il modello introdotto dal d. lgs. n. 150/2015 è quello di una riconfigurazione a livello regionale delle funzioni e della modalità organizzativa dei centri provinciali per l’impiego, e dunque di una riforma che punta ad una rigenerazione del sistema pubblico, senza tuttavia smentire la dimensione del mercato, che rimane una componente importante dello schema. Più in particolare questo intervento si caratterizza per un’azione riformatrice che va in due direzioni: da una parte essa imposta in maniera innovativa le relazioni tra Stato e Regioni nell’erogazione di quei servizi che rispondono alle aspettative dei cittadini/utenti, e dall’altra incide sul rapporto tra il sistema pubblico ed i cittadini.

Circa la prima direzione, essa è chiamata a tradursi nella creazione di un sistema a rete che si vorrebbe unitario e coeso di servizi per il lavoro, fondato su un’articolazione di compiti tra Stato e Regioni. La scelta del legislatore è quella di mantenere i terminali territoriali denominati “centri per l’impiego”, a cui assegnare funzioni pubbliche per il reinserimento dei disoccupati e dei lavoratori percettori di strumenti di sostegno al reddito. Il d.lgs. n. 150 rafforza però il ruolo dell’amministrazione centrale<sup>8</sup>, affidando al Ministro l’individuazione di “linee di indirizzo triennali e obiettivi annuali dell’azione in materia di politiche attive” nonché “la specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere erogate su tutto il territorio nazionale”.

Viene costituita la Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, dove confluiscono sia l’Agenzia nazionale per le politiche del lavoro, nuovo soggetto dotato di personalità

---

<sup>8</sup> V. Ferrante, *Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentramento: un dolce girotondo?*, in *Lav. dir.*, 2, 2016, p. 272 ss.

giuridica, che “le strutture regionali per le politiche attive del lavoro”, nonché numerosi altri soggetti pubblici e privati: essa risulta coordinata dall’Agenzia nazionale.

Circa l’organizzazione dei servizi erogati ai cittadini, restano assegnate a Regioni e Province autonome competenze di programmazione di politiche attive del lavoro nonché l’accreditamento degli enti di formazione. Potrebbe poi incidere una previsione che è idonea a rappresentare una forte soluzione di continuità rispetto al passato: la riforma contempla infatti uno strumento innovativo – la convenzione con ogni Regione e con le Province autonome–quale mezzo primario per realizzare la gestione ottimale delle politiche attive su scala territoriale. Tali atti bilaterali si prestano, in linea teorica, a valorizzare in forma flessibile le migliori pratiche realizzate nei contesti territoriali.

La riforma pare voler realizzare una specie di federalismo “a geometria variabile”, con l’obiettivo di rispettare le competenze che, negli ultimi venti anni, si sono consolidate in alcuni contesti territoriali. La questione che si affaccia è quella della soglia di uniformità del sistema delle prestazioni erogate, che la riforma del lavoro espressamente prevede, prescrivendo il rispetto di livelli essenziali in relazione alle politiche attive del lavoro: il diritto al lavoro – realizzato dal raggiungimento dell’occupazione da parte del soggetto disoccupato– richiede infatti prestazioni che ad un livello essenziale vanno garantite su base nazionale.

### **3. I livelli essenziali delle prestazioni**

La riorganizzazione del sistema delle attribuzioni vuole essere orientata al soddisfacimento dei bisogni del cittadino, e in tale prospettiva si è proseguito un percorso già avviato fin dal 2000 – con il d.lgs. n. 181 – di declinazione nazionale dei livelli essenziali dei servizi per l’impiego<sup>9</sup>.

È con la l. n. 92/2012 di riforma del mercato del lavoro che sono state definite misure come livelli essenziali delle prestazioni, che i servizi pubblici per l’impiego devono in ogni caso garantire. Il successivo d. lgs n. 150/2015 rafforza il processo di definizione delle regole del sistema delle prestazioni di politica del lavoro, dal momento che, oltre a contenere varie previsioni dei servizi che vanno considerati essenziali, inserisce anche la auto-qualificazione finale operata dall’art. 28, per effetto della quale i livelli essenziali non sono più definiti tramite il riferimento espresso a prestazioni sostanziali minime, ma direttamente con il rinvio ad istituti regolati specificamente nelle norme, che diventano esse stesse livelli essenziali. L’operazione di indicare come livelli essenziali delle norme è in dissonanza con la giurisprudenza costituzionale, che ha dato precise indicazioni sulle modalità di esercizio della potestà legislativa dello Stato: con le sentt. nn. 121/2014, 322/2009, 168/2008, 50/2008 e 387/2007 il giudice delle leggi ha declinato la competenza ex art. 117, co. 2, lett. m, Cost. in termini di

---

<sup>9</sup> P. A. Varesi, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l’impiego e la sfida della «Garanzia per i giovani»*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 142, 2014, p. 2 ss.: P. Pascucci, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in E. Ghera, D. Garofalo, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, p. 137 ss.

“determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto”: è difficile riconoscere, nelle norme del decreto, delle prestazioni ed i relativi standard.

L'elemento che rende quasi unica la nozione di livello essenziale riferita alle prestazioni dei centri per l'impiego è il vincolo della condizionalità<sup>10</sup>. Per effetto di questo meccanismo, gli utenti dei servizi possono pretendere le prestazioni delle strutture pubbliche nella misura in cui accettano un regime di vincoli che attestano l'iniziativa e l'impegno del disoccupato a intraprendere il percorso necessario per trovare la nuova occupazione. Il principio di condizionalità consiste pertanto in un legame tra sostegno al reddito e comportamenti attivi del percettore disoccupato; il lavoratore è chiamato a farsi parte attiva per godere del diritto al lavoro; l'amministrazione è chiamata a garantire iniziative di supporto reale e prestazioni effettive<sup>11</sup>.

Quanto ai rimedi qualora i livelli essenziali non vengano assicurati, in ogni caso è previsto un processo di accentramento delle funzioni, che tuttavia può scaturire o da una procedura consensuale, o da un meccanismo sostitutivo. Vi è infatti la possibilità per le Regioni, tramite la convenzione, di delegare all'Agenziale funzioni a cui rinunciano, permettendo così che il livello centrale assicuri quanto la Regione è consapevole di non poter garantire; l'alternativa è l'esercizio del potere sostitutivo dell'Agenzia per l'assegnazione dell'assegno di ricollocazione – servizio considerato non sacrificabile – in caso di inefficienza del centro per l'impiego.

Per riassumere i passaggi fin qui ripercorsi: dopo l'età del monopolio statale sui servizi per il lavoro e dopo la successiva fase di un meccanismo liberalizzato e deregolamentato, si è aperto il tempo dell'interazione tra Stato e Regioni, con il mantenimento della componente di operatori economici privati. Un sistema così concepito dovrebbe mirare a coniugare le istanze statali di garanzia di uniformità dei servizi minimi e le istanze regionali di diversificazione dell'offerta dei servizi e della qualità. Vi riuscirà se le relazioni finanziarie potranno impostarsi in maniera adeguata rispetto alle funzioni da assicurare.

#### 4. Il piano delle risorse

Il processo di riorganizzazione dei servizi per il lavoro avrebbe richiesto un significativo investimento nelle risorse umane e lo studio di modelli territoriali capaci di assicurare che i servizi possano offrire prestazioni di qualità. A partire dal riordino delle Province, le Regioni hanno sollevato alle istituzioni centrali il problema delle risorse umane dei servizi per il lavoro, e la negoziazione con lo Stato è pervenuta ad una prima composizione nell'estate del

---

<sup>10</sup> A. Olivieri, *La condizionalità nel d. lgs. n. 150/2015: luci e ombre*, in E. Ghera, D. Garofalo, cit., p. 185 ss.

<sup>11</sup> R. Salomone, *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in *Lav. dir.*, 2, 2016.

2015 con l'emanazione del d.l. n. 78 recante *Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali*, convertito con l. n. 125: l'art. 15 prevede molteplici strumenti per le politiche attive del lavoro. Anzitutto l'utilizzo coordinato di fondi nazionali e regionali, nonché dei programmi operativi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo e di quelli cofinanziati con fondi nazionali negli ambiti di intervento del Fondo Sociale Europeo: per l'impiego di tali risorse si richiedeva la conclusione delle convenzioni di cui si è detto, con cui le parti potevano prevedere la possibilità di partecipazione del Ministero agli oneri di funzionamento dei servizi per l'impiego per gli anni 2015 e 2016. La stipula delle convenzioni era condizione necessaria affinché il Ministero del lavoro fosse autorizzato ad utilizzare la suddetta somma a carico del Fondo di rotazione, e il loro contenuto è risultato predeterminato, dal momento che i versamenti delle risorse statali sarebbero dipesi dalla disponibilità delle Regioni di sostenere una parte degli oneri finanziari.

Nel frattempo era infatti stato raggiunto l'accordo in sede di Conferenza permanente Stato/Regioni: il 30 luglio 2015 l'Accordo Quadro sulle Politiche Attive ha posto l'obiettivo di gestire in modo coordinato la fase transitoria verso un nuovo assetto istituzionale del mercato del lavoro, sostenendo e implementando i servizi per l'impiego; e dunque salvaguardando l'esperienza dei centri.

Si è anzitutto concordato il mantenimento del personale ivi impiegato, ma oltre a ciò anche la conservazione di un ruolo forte delle Regioni sulla gestione complessiva delle politiche attive. L'Accordo è stato siglato nella prospettiva del cambiamento che avrebbe potuto essere determinato dalla riforma costituzionale: esso contemplava l'onere finanziario per i 2/3 a carico del Governo e per 1/3 a carico alle Regioni per garantire la continuità di funzionamento dei centri per l'impiego e del relativo personale. Per effetto di esso sono stati adottati i due d. lgs. nn.150 e 151/2015 che hanno potuto disegnare la struttura del sistema a rete.

Il primo stanziamento di risorse nazionali si è dimostrato non ancora sufficiente per finanziare le attività che i centri sono chiamati ad erogare. Ma essendo in gioco la garanzia dei livelli essenziali, questa insufficienza di risorse non poteva chiamare in causa le Regioni, bensì doveva provenire da un canale di finanziamento ordinario dei lep, e dunque attraverso la fiscalità generale.

L'Accordo Quadro del 2015 è stato poi rinnovato il 22 dicembre 2016 in uno scenario che ha confermato la titolarità di competenze ed il ruolo delle Regioni in relazione al mercato del lavoro, e ha reso evidente la necessità di definire le condizioni strutturali a regime per il prosieguo dei servizi dal 2018, con la predisposizione da parte dello Stato di una linea di finanziamento stabile per sostenere il costo del personale.

Dopo un lungo periodo di lavoro e di dialogo tra le istituzioni coinvolte, nel mese di settembre 2017 il Governo e la Conferenza hanno raggiunto l'accordo basato sull'impegno del primo a reperire le risorse per le priorità della riforma dei servizi per l'impiego; e le Regioni, nello spirito di leale collaborazione, si sono rese disponibili a prendere in carico i costi fissi di funzionamento dei centri, a fronte del forte sostegno assicurato dallo Stato sul versante del personale. Si è così giunti all'intesa del 21 dicembre 2017, mentre è con la successiva manovra di bilancio 2018 che si sono poste le basi del modello a regime.

La l. n. 205/2017 introduce disposizioni (art. 1, co. 793-807) che permettono il completamento del processo di transizione delle funzioni affidate ai servizi per l'impiego, che sono riconfigurati come strutture regionali: si prevede così il trasferimento del relativo personale in capo alle Regioni, secondo i differenti modelli territoriali, la cui dotazione organica va quindi ad espandersi; ciò avviene sulla base di stanziamenti che sono destinati a dare copertura ai contratti a tempo indeterminato degli operatori di servizi per l'impiego, la cui posizione è modificata dalla l. n. 56/2014 e che risultano tuttora in attesa di una chiara collocazione giuridica; lo Stato va quindi ad assumersi gli oneri relativi ai costi del personale, e le Regioni quelli relativi ai costi dei servizi.

Il sistema potrebbe avere così trovato fondamenta più salde, anche se poi la sostenibilità del nuovo processo richiede un periodo transitorio per permettere alle Regioni la definizione e la messa in atto delle necessarie condizioni normative, amministrative e organizzative per garantire la continuità nei servizi. Un meccanismo del tutto transitorio è quello che la legge di bilancio – co. 798 – ha prefigurato per permettere l'effettivo subentro nell'esercizio delle funzioni: fino al 30 giugno 2018, in attesa che le Regioni provvedessero agli adempimenti strumentali conseguenti al trasferimento del personale ed alla successione dei contratti di lavoro, alle Province e Città metropolitane è stato demandato il proseguimento delle attività di gestione del personale destinato alle Regioni, anticipando gli oneri connessi, con successiva rivalsa sulle amministrazioni regionali. Anche per la disciplina di questa situazione eccezionale si è previsto il ricorso ad uno strumento negoziale: tra le singole Regioni e le Province e Città metropolitane sono destinate a intervenire convenzioni, da adottarsi sulla base di uno schema tipo da approvarsi in sede di Conferenza unificata, il cui compito è definire le modalità di rimborso di tali oneri anticipati nel periodo transitorio. La previsione richiamata non può non suscitare qualche perplessità, se si considera come le Province abbiano faticosamente sostenuto le funzioni ad esse rimaste in un quadro di sostanziale defianziamento delle stesse: l'aspettativa che questi enti continuino ad assicurare il funzionamento di centri per l'impiego che non dipendono più da essi, e che poi siano costretti ad attivare una procedura di rivalsa per recuperare le risorse anticipate, dà la misura di un processo di riforma che ha prodotto interventi poco coerenti per tamponare le anomalie di un disegno innovatore che è stato sviluppato con continue inversioni di rotta.

Se agli inizi del varo della riforma del mercato del lavoro la posizione delle Regioni era stata che occorresse prevedere una copertura del sistema dei servizi per l'impiego a regime con risorse ordinarie nazionali, il dato che emerge dalla normativa esaminata è quello di un modello di finanziamento condiviso e ripartito, in cui le risorse statali consentono di sostenere le spese del personale, mentre le Regioni, a cui vengono trasferite le competenze provinciali, devono coprire gli oneri che residuano: ciò è avvenuto ed è previsto che continui ad avvenire prevalentemente attingendo ai fondi strutturali europei, che in tal modo difficilmente potranno venire destinati ad ulteriori iniziative, neanche quelle rientranti tra le politiche attive.

Volendo effettuare una valutazione della adeguatezza delle risorse pubbliche investite, possono essere avanzati dubbi perché se già i mezzi finanziari erano in precedenza non

del tutto soddisfacenti, nella nuova configurazione delle fonti di finanziamento essi non è detto che riescano a garantire servizi adeguati per i livelli di prestazione individuati.

In più va considerato che in numerosi contesti territoriali i servizi per il lavoro sono stati assicurati attraverso il ricorso a società esterne che continueranno ad essere un tassello necessario laddove il disegno del sistema operato dalla riforma del 2015 non potrà trovare la giusta funzionalità a causa delle inefficienze di alcune Regioni e dei centri per l'impiego, nonché del cronico sottodimensionamento di personale.

## **5. Le prospettive per il nuovo sistema pubblico di garantire il diritto al lavoro**

A conclusione della riflessione va evidenziato<sup>12</sup> come la recente tendenza di quasi tutti i Paesi europei sia stata quella di sburocratizzare i centri pubblici per l'impiego e di esternalizzarne alcuni compiti ad agenzie del lavoro private. Ma anche in quelle realtà in cui i servizi pubblici per l'impiego non solo hanno un ruolo dominante, ma riescono anche a dimostrarsi efficienti, la quota di posti di lavoro ottenuti grazie a tali servizi è minoritaria.

Ciò che però ancora giustifica la permanenza dei servizi pubblici per l'impiego è la particolare attuazione delle politiche del lavoro che discende dal collegamento tra politiche attive e passive: ecco perché tutti i Paesi europei conservano questa modalità di intervento pubblico, pur recependo modelli diversificati di esercizio dello stesso. Cosicché il modello dell'agenzia nazionale della Germania rappresenta la modalità più accentrata di svolgimento della funzione, mentre il modello di governo del mercato del lavoro del nostro d. lgs. n. 150/2015 appare il più decentrato nel panorama europeo, benché tale configurazione sia più il frutto di una soluzione di ripiego che di una intenzione consapevolmente perseguita.

La riuscita di questo sistema reticolare, che potrebbe premiare lo sviluppo di soluzioni territoriali di qualità, pur dimostrandosi capace anche di assicurare standard di uniformità per preservare istanze di eguaglianza, dipenderà principalmente dalle risorse finanziarie che sosterranno i compiti amministrativi preposti a promuovere l'incontro fruttuoso tra lavoratori e datori. E le modalità collaborative che sono state finora percorse – raggiungendosi molteplici accordi in sede di Conferenza permanente, soprattutto in materia di concorso di Stato e Regioni al finanziamento delle funzioni – danno un segnale positivo in tale prospettiva, dimostrando quanto il sistema richieda stabilmente condizioni di dialogo e di intesa perché i diritti siano effettivamente garantiti.

Se è vero che “la legislazione lavoristica degli ultimi anni, mossa da imperativi di modernizzazione ha attratto il diritto del lavoro nell'orbita di una razionalizzazione economica con effetti profondi sui suoi tratti strutturali” e che “la stessa funzione del diritto del lavoro sembra aver subito una torsione a causa dei profondi cambiamenti che hanno interessato il tradizionale patrimonio genetico: non più disciplina di tutela del contraente debole, ma stru-

---

<sup>12</sup> Si vedano le considerazioni di E. Reyneri, *I centri pubblici per l'impiego* di Emilio Reyneri, in *Astrid Rassegna*, 12, 2018.

mento di politica economica per arginare gli effetti distorsivi derivanti dallo scenario globalizzato di cui possono cogliersi solo i più importanti effetti economico-finanziari”, l’assetto delle competenze pubbliche recentemente ridefinito potrebbe permettere una correzione di tale direzione di marcia. Se le riforme impostate dal 1997 in avanti hanno dimostrato di avere il comune obiettivo di ridurre la protezione del lavoratore per spostarla ai mercati transizionali<sup>13</sup>, il nuovo sistema a rete ha in sé gli elementi per ridimensionare tale traiettoria e per riportare l’obiettivo dell’art. 4 Cost. al centro delle azioni delle istituzioni pubbliche<sup>14</sup>, purché evidentemente le risorse a ciò dedicate soddisfino il requisito dell’adeguatezza.

---

<sup>13</sup> Queste le riflessioni di A. Olivieri, *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla postmodernità giuridica verso la modernità economica?*, Torino, 2017, p. 23 ss.

<sup>14</sup> Come prefigurato da U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, Padova, Cedam, 1964.