



LA DISCIPLINA REGIONALE DELLA DISOCCUPAZIONE DI FRONTE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

NOTA A CORTE COST., SENT. N. 268 DEL 2007

di

Francesco Liso

(Professore ordinario di diritto del lavoro, Università “La Sapienza” di Roma)

2 aprile 2008

1. – La Corte costituzionale ha affermato che la legge della Regione Puglia 9 febbraio 2006, n. 4 – realizzando una disciplina dello stato di disoccupazione più favorevole al lavoratore di quella prevista dall’articolo 4, lettere a) e d), del decreto legislativo 181/2000 (come modificato dal decreto legislativo 297/2002)¹ – è incostituzionale perché – lo dico con parole mie – in buona sostanza lo stato di disoccupazione, nei precisi termini in cui è previsto e disciplinato da quel decreto, costituisce principio fondamentale da quel decreto e pertanto non è manipolabile dalla legge regionale.

Va subito detto che, sebbene alcuni passaggi della sentenza possono essere oggetto di rilievi critici, il risultato cui essa perviene è pienamente condivisibile.

E’ opportuno un veloce commento perché la sua lettura sollecita alcune puntualizzazioni ed aiuta a porre alcuni delicati problemi.

Può essere utile partire dai rilievi formulati dall’avvocatura dello Stato nel ricorso.

Questa lamentava l’esistenza di tre profili di illegittimità nella legge della Regione Puglia

1 – violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di “previdenza sociale”;

¹ Questa disposizione prevede che lo stato di disoccupazione venga sospeso (lettera d) nel caso in cui il lavoratore accetti un’offerta di lavoro a tempo determinato o di lavoro temporaneo di durata inferiore a otto mesi (ovvero di quattro mesi se si tratta di giovani) e venga conservato (lettera a) quando il lavoratore svolga attività che assicurino un reddito non superiore a quello minimo personale escluso da imposizione. La legge della Regione Puglia aveva elevato quelle durate rispettivamente a dodici e sei mesi ed aveva previsto la conservazione dello stato di disoccupazione anche nel caso in cui il reddito percepito fosse stato superiore alla soglia prima richiamata.

2 – violazione di principi fondamentali posti dallo Stato ai fini dell’esercizio della competenza concorrente della Regione in materia di ”tutela e sicurezza del lavoro”;

3 – violazione del principio di eguaglianza tra i lavoratori e del principio del buon andamento delle pubbliche amministrazioni.

La Corte ritiene infondato il primo rilievo, accoglie il secondo e nulla esplicitamente dice in ordine al terzo.

2. – La Corte ha ritenuto non fondato il primo rilievo formulato dall’ Avvocatura dello Stato considerando che la stessa legge regionale aveva provveduto ad escludere esplicitamente produzione di effetti sul versante previdenziale.

A ben vedere, la Corte invece avrebbe potuto considerare pienamente fondato quel rilievo ove avesse tenuto presente che la formula utilizzata dalla legge regionale non sembrava idonea a sancire l’irrilevanza di quella legge su tutti i profili della materia previdenziale. Infatti, sembra che l’estensore di quella legge si fosse preoccupato solo del fatto che lo stato di disoccupazione disciplinato dal decreto legislativo 181/2000 ai fini della attività di servizio dei centri per l’impiego, era divenuto rilevante – per effetto dell’articolo 13 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (convertito con la legge di conversione 14 maggio 2005, n. 80)² – anche ai fini della corresponsione dell’indennità di disoccupazione; non aveva tenuto conto, tuttavia, del fatto che lo stato di disoccupazione non rileva solo rispetto alle “prestazioni” previdenziali (espressione appunto utilizzata dalla legge regionale), ma anche rispetto alla materia dei “contributi” previdenziali, dal momento che la legge nazionale prevede agevolazioni contributive a favore dei datori di lavoro che assumano persone le quali abbiano maturato il requisito di lunga durata dello stato di disoccupazione³.

Orbene, non pare dubbio che la legge regionale, realizzando un regime più favorevole della sospensione dello stato di disoccupazione, avrebbe prodotto l’effetto – non indifferente per le finanze dell’Inps – di rendere più numerosa la platea dei disoccupati in possesso di quel

² Esso prevede che “L’indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro.” Tale collegamento prima doveva ritenersi esplicitamente escluso dall’articolo 5, co. 1, del decreto legislativo 181/2000. In questo senso, a mio avviso correttamente (e può dirsi che ne abbia dato conferma lo stesso decreto legge richiamato nel testo), LAGALA, *Precariato e welfare in Italia*, Ediesse, Roma , 111 ss.

³ L’articolo 8, comma 9, della legge 12 dicembre 1990, n. 407, accorda un sostanzioso beneficio contributivo ai datori di lavoro che assumano a tempo indeterminato lavoratori che risultino disoccupati da almeno ventiquattro mesi.

requisito⁴. Quindi, già queste considerazioni sarebbero state sufficienti a colpire la legge della Regione Puglia.

3. – Come si è detto, la Corte ritiene fondato il secondo rilievo. Le sue argomentazioni al riguardo, tuttavia, pur se vanno in una giusta direzione, non sembrano esaurienti. La Corte, infatti, si limita ad affermare che le disposizioni fissate dal decreto legislativo in materia di stato di disoccupazione sarebbero imm modificabili in quanto la definizione dello stato di disoccupazione in esse contenute, “con la fissazione delle evenienze che ne comportano la perdita, ha carattere polivalente e costituisce il presupposto di un numero indefinito e virtualmente indefinibile di regole attinenti alle varie ipotesi e modalità di regolamentazione dell’incontro tra domanda e offerta di lavoro”⁵. Ha probabilmente influito sulla stringatezza della motivazione la mancata costituzione in giudizio della Regione Puglia che ha privato il dibattito della prospettazione di punti di vista alternativi.

Questo è un profilo che merita di essere approfondito perché attiene direttamente all’importante problema della ricognizione dell’ampiezza con la quale la Regione può esercitare la propria competenza in materia di “tutela e sicurezza del lavoro”.

Orbene – prescindendo dai profili previdenziali, di cui si è detto, e che era intenzione, maldestramente concretizzata, della Regione Puglia lasciare inalterati – bisogna chiedersi quale sia il “numero indefinito e virtualmente indefinibile di regole” attinenti alla materia dell’incontro tra domanda ed offerta di lavoro, cui si fa sbrigativamente cenno nella sentenza.

Se la Regione Puglia si fosse difesa, avrebbe probabilmente sostenuto che l’unico limite che la Regione incontra su questo versante è quello del rispetto del dovere, su di essa posto, di assicurare il servizio ai soggetti che si trovino nella particolare condizione (stato di disoccupazione) tipizzata dalla legge nazionale, per evitare che incorrano nella disoccupazione di lunga durata⁶.

Infatti, si sarebbe potuto sostenere che il decreto legislativo non fissa solo disposizioni di principio per l’esercizio, da parte della Regione, della sua competenza concorrente in materia di “tutela e sicurezza del lavoro”. Quel decreto legislativo, nel punto in cui tipizza lo status di disoccupato, costituisce espressione dell’esercizio della competenza esclusiva dello

⁴ A ben vedere questo effetto sarebbe stato già prodotto dalla prassi applicativa, la quale ha finito per non dare rilevanza al fatto che l’anzianità di disoccupazione prevista dalla legge 407/1990 era stata considerata (D.M. 22.3.1991) come anzianità priva di interruzioni. Sul punto v. LAGALA, *op. cit.*, 112.

⁵ La Corte si esime da precisazioni richiamando in via di esemplificazione la analoga situazione scaturente dalla iscrizione nelle liste di mobilità, che era stata oggetto della sentenza n. 413 del 1995.

⁶ V. l’art. 3 del decreto legislativo 181/2002, intitolato: “Indirizzi generali ai servizi per l’impiego ai fini della prevenzione della disoccupazione di lunga durata”.

Stato a fissare il livello essenziale delle prestazioni che deve essere garantito su tutto il territorio nazionale.

Orbene, si potrebbe sostenere che alla Regione certamente sia inibita la possibilità di inasprire i requisiti dello stato di disoccupazione come previsti dalla legge nazionale⁷. Siffatto inasprimento, infatti, produrrebbe una riduzione della platea dei soggetti che, sulla base della normativa nazionale, dovrebbero poter vantare la pretesa a ricevere il servizio. Facciamo un esempio: non dovrebbe essere possibile una disciplina della decadenza dallo stato di disoccupazione più rigida di quella prevista dalla normativa nazionale (in ipotesi, la previsione della decadenza per rifiuto di qualsivoglia offerta di lavoro, anche se non caratterizzata dal requisito della congruità, come invece prevede la legge nazionale), perché siffatta disciplina più rigida implicherebbe l'esclusione dalla prestazione di servizio da parte del centro per l'impiego e, quindi, l'inammissibile svuotamento di valore della fissazione della essenzialità del livello di quella prestazione. In altri termini, credo si possa sostenere che anche la disciplina delle condizioni di accesso alla prestazione faccia parte della configurazione della essenzialità del livello della prestazione e che in questo soprattutto si esprima il suo valore di principio nei confronti dell'esercizio della competenza concorrente da parte della Regione.

Non risulta del tutto chiaro, invece, perché alla Regione debba essere inibita la possibilità di variare quei requisiti con la finalità di allargare la platea dei soggetti che possano vantare quella pretesa. Si sarebbe potuto sostenere, infatti, che – se non viene messa in discussione l'efficacia del servizio nei confronti dei soggetti che si trovano nella condizione tipizzata dalla normativa nazionale – la Regione possa esercitare liberamente la propria discrezionalità.

Esempi di tal genere non mancano. Si pensi a quelle disposizioni, presenti nelle delibere di giunta di alcune Regioni⁸, che prevedono il riconoscimento dello status di disoccupato anche a coloro che limitino a determinate condizioni la propria disponibilità alle proposte che l'ufficio potrà ad essi rivolgere⁹. Dovremmo ritenerle contrarie alla legge nazionale?

⁷ Per una ricognizione del problema sia consentito il rinvio a LISO, *Servizi all'impiego*, in GAROFALO – RICCI, *Percorsi di diritto del lavoro*, Bari 2006.

⁸ Le Regioni hanno dato attuazione al decreto legislativo 181/2000 mediante delibere di giunta. Per un esame del loro contenuto si veda, in particolare, MAROCCO, *I regolamenti regionali in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro*, in *Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2005, 4, 641 ss. GAROFALO, *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2006, 3, 637 e ss.

⁹ Le delibere di alcune Regioni (ad esempio Toscana, Liguria) prevedono che il disoccupato possa dirsi disponibile a ricevere dall'ufficio solo proposte di lavoro stagionale ovvero a tempo parziale. Si deve ritenere che non costituisca una manipolazione della disciplina dello status di disoccupazione in senso ampliativo dello stesso quanto deciso in una conferenza Stato-Regioni in cui si è previsto che “per i lavoratori assunti con

Stando al ragionamento della Corte si dovrebbe rispondere affermativamente se si conviene sulla qualificazione di tali disposizioni come deroghe alla normativa nazionale¹⁰. Eppure si tratta – nel caso specifico – di disposizioni redatte con la finalità di contribuire al buon andamento degli uffici che operano per favorire l’ incontro tra domanda e offerta di lavoro oppure, come nel caso della Regione Puglia, per rafforzare l’azione di contrasto della condizione di precarietà nella quale comunque si trovano lavoratori titolari di contratti di breve durata.

Dubito, tuttavia, che simili argomentazioni avrebbero potuto indurre la Corte ad una decisione di tipo diverso. Infatti, lo stato di disoccupazione configurato nella legge nazionale non rappresenta solo un principio per la politica che la Regione deve realizzare nel proprio ambito territoriale, bensì costituisce un istituto destinato ad operare anche nella dimensione nazionale del mercato del lavoro.

L’esigenza della nozione “unitaria”, cioè di una nozione funzionale alla dimensione nazionale, è ravvisabile – allo stato attuale – sotto molteplici profili.

Del profilo previdenziale si è già detto. Vi è poi quello della “portabilità” dello stato di disoccupazione. Si pensi al requisito della anzianità di disoccupazione: è chiaro che verrebbe leso il principio di eguaglianza nel momento in cui un lavoratore proveniente da una Regione che favorisca, con la sua normativa, la maturazione di anzianità di disoccupazione, sia abilitato a far valere quest’ultima (ad esempio ai fini dell’avviamento a selezione per le assunzioni nelle basse qualifiche del pubblico impiego) presso l’ufficio di un’altra Regione che segua invece, sul punto, una politica più restrittiva.

C’è, inoltre, un’ulteriore importante area che segnala l’esigenza di una nozione unitaria. Il legislatore ha sempre dato grande rilevanza al sistema informativo nazionale (prima nell’ambito del decreto legislativo 469 del 1977 e poi, in una prospettiva più ampia, nel decreto legislativo 276 del 2003). Questo sistema – che dovrebbe avere collegamenti anche con il sistema statistico nazionale – presuppone l’esistenza di dati omogenei. Se si vuole che sia efficace, occorre che i dati siano frutto della applicazione di una normativa comune.

contratto a tempo determinato o di lavoro temporaneo non superiore a otto mesi, o quattro mesi se giovani, si conviene che nei casi in cui non si supera la soglia dei 7.500 Euro si applichi il criterio della conservazione e non della sospensione dello stato di disoccupazione”. Questa proposizione, infatti, potrebbe essere considerata come una esplicitazione di quanto ragionevolmente desumibile da una lettura non formalistica del decreto legislativo 181/2000. In questo senso anche LAGALA, *op. cit.*, 115.

¹⁰ Giustamente MAROCCO, *Ammortizzatori sociali. L’ordinamento italiano tra condizionalità crescente e polverizzazione della governance*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2007, n. 2, p. 224 considera queste disposizioni come “deroghe” al principio della immediata disponibilità, introdotte “al solo esclusivo fine di selezionare la platea dei soggetti realmente interessati alle politiche attive del lavoro”.

Detto questo, va anche riconosciuto che – se, come si è visto, le Regioni sono naturalmente portate ad operare “variazioni sul tema” dello stato di disoccupazione – probabilmente sussiste un problema che andrebbe meglio governato dalla normativa nazionale. Infatti quest’ultima dovrebbe assumersi la responsabilità di delimitare esplicitamente gli ambiti in cui la Regione può influire sullo stato di disoccupazione senza metterne in pericolo la configurazione, atteso che lo stato di disoccupazione – come giustamente percepisce la Corte Costituzionale – svolge una funzione che supera la dimensione regionale e, quindi, deve necessariamente rimanere unitaria nell’ambito della disciplina del mercato del lavoro, e quindi di tutto ciò che, in via diretta o indiretta, attiene all’incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Per dirla in altre parole, occorrerebbe che la legge nazionale disciplinasse in maniera puntuale ed esplicitamente non suscettibile di manipolazioni, da parte della normativa regionale, lo status di disoccupazione funzionale alla dimensione nazionale del governo del mercato del lavoro.

Peraltro è appena il caso di considerare che la non manipolabilità della nozione unitaria di stato di disoccupazione fissata dal legislatore nazionale, se da un lato può essere funzionale alla garanzia del livello essenziale della prestazione, nei termini prima accennati, dall’altro lato non si può ritenere che possa implicare un qualche limite per le scelte che la Regione voglia compiere a favore di lavoratori che essa ritenesse opportuno sostenere pur se si trovino in una condizione difforme da quella tipizzata a livello nazionale. In altri termini, essa sarà libera di coniare ulteriori definizioni dello stato di disoccupazione che siano funzionali alla applicazione dei propri ulteriori interventi.

A ben guardare, e qui terminiamo su questo punto, la Regione Puglia avrebbe potuto raggiungere per altra via l’obiettivo perseguito attraverso la legge colpita dalla sentenza che si commenta.

E’ verosimile che quella legge avesse la finalità di agevolare i lavoratori precari del pubblico impiego che mirano ad essere avviati a selezione per l’assunzione nelle basse qualifiche del pubblico impiego (sulla base dell’articolo 16 della legge n. 56 del 1987). Infatti, realizzando una disciplina della sospensione dello stato di disoccupazione più favorevole di quella prevista dalla norma nazionale (e quindi, per dirla in termini diversi, escludendo l’azzeramento dell’anzianità di disoccupazione in casi in cui la norma nazionale invece lo contempli), si sarebbe consentito ai lavoratori di non perdere posizioni in graduatoria e, quindi, di poter fare affidamento su successivi avviamenti, nella prospettiva di tendere alla realizzazione di continuità occupazionali.

Orbene, la Regione avrebbe potuto perseguire lo stesso obiettivo, più linearmente, attraverso l'emanazione di una disciplina attuativa dell'articolo 16 prima richiamato. Dopo il conferimento della competenza della materia alle Regioni, quell'articolo deve in effetti considerarsi solo come una norma di principio (il principio in essa contenuto sarebbe quello dell'avviamento in base a criteri di imparzialità)¹¹. Alcune Regioni si sono mosse in questa direzione ed hanno adottato, ad esempio, il criterio della situazione di bisogno, obliterando ogni riferimento all'anzianità dello stato di disoccupazione.

4. – La Corte costituzionale nulla espressamente osserva relativamente al terzo rilievo formulato dall'Avvocatura. Conviene tuttavia svolgere qualche considerazione, pur se veloce, sul punto, in una prospettiva più ampia di quella appena accennata nel ricorso dell'Avvocatura come riportato nella decisione della Corte.

Se non risultano del tutto chiare le ragioni del riferimento al principio del buon andamento, la violazione del principio di eguaglianza risulta invece evidente da quanto prima considerato in ordine alle conseguenze della "portabilità" dello stato di disoccupazione, alla disciplina delle agevolazioni contributive, alla garanzia del livello essenziale della prestazione.

Bisogna tuttavia considerare che diversificazioni potranno prodursi in quelle aree in cui la norma regionale da attuazione ad un elemento della norma nazionale che richiede specificazioni. E' questo, con tutta evidenza, il caso del requisito della congruità dell'offerta di lavoro che il lavoratore non potrà rifiutare, pena la perdita dello stato di disoccupazione¹². Orbene, questa congruità potrà essere determinata – relativamente agli aspetti del tipo di lavoro offerto (mansioni e trattamento retributivo) ed agli aspetti della sua localizzazione – in termini che possono variare da Regione a Regione. Il fatto che queste diversità possano riflettersi sul diritto all'erogazione del trattamento di disoccupazione non dovrebbe indurre a paventare che questo metta in discussione il principio di eguaglianza¹³.

¹¹ Stato e Regioni, in sede di conferenza unificata (10 dicembre 2003), hanno convenuto di considerare abrogato, e quindi non vincolante per le Regioni, "il sistema delle liste e connesse procedure di punteggio con premio per l'anzianità", prevedendo che le Regioni individuino i parametri di selezione anche con superamento del criterio dell'anzianità a favore delle condizioni reddituali".

¹² Il decreto legislativo 181 del 2000 prevede la "perdita dello stato di disoccupazione in caso di rifiuto senza giustificato motivo di una congrua offerta di lavoro a tempo pieno ed indeterminato o determinato o di lavoro temporaneo ai sensi della legge 24 giugno 1997, n. 196, con durata del contratto a termine o, rispettivamente, della missione, in entrambi i casi superiore almeno a otto mesi, ovvero a quattro mesi se si tratta di giovani, nell'ambito dei bacini, distanza dal domicilio e tempi di trasporto con mezzi pubblici, stabiliti dalle Regioni".

¹³ In questa prospettiva non risulta del tutto condivisibile l'affermazione – peraltro fatta nel contesto di un'argomentazione correttamente volta ad affermare la competenza esclusiva dello Stato in materia di ammortizzatori sociali – secondo la quale "mentre la disciplina del mercato del lavoro è influenzata dalle particolari situazioni locali, gli ammortizzatori sociali hanno necessariamente riguardo ad esigenza che non differiscono in funzione del territorio" (PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, ADL 2002, 36).

La diversità di regolazione su questi profili, infatti, rappresenta un naturale portato dell'azione di decentramento normativo ed amministrativo che si è voluta in questa materia, perché ritenuta più funzionale ad un efficiente governo del mercato del lavoro locale. Il fatto che queste diversità possano ripercuotersi sul godimento della prestazione previdenziale non è elemento che di per sé debba destare preoccupazioni, dal momento che quella prestazione si va configurando sempre più come mirata, non solo al sostegno del reddito del lavoratore, bensì anche al reinserimento occupazionale di quest'ultimo¹⁴, reinserimento che costituisce appunto obiettivo dell'azione dei centri per l'impiego¹⁵. Sotto questo profilo le diversità che possono prospettarsi trovano ragionevole giustificazione.

Si deve piuttosto rilevare che – per quanto la condizionalità delle prestazioni previdenziali sia materia ben lungi dall'aver per il momento riscontri nella prassi applicativa del nostro Paese – dovrebbe considerarsi opportuna una disciplina minimale del requisito della congruità che deve caratterizzare l'offerta che il lavoratore non può rifiutare pena la perdita del suo status di disoccupato. Il requisito della congruità attualmente, come si è prima ricordato, risulta del tutto privo di specificazioni nella normativa nazionale. L'opportunità di un intervento del legislatore nazionale anche su questo elemento la si dovrebbe apprezzare sotto un duplice profilo, quella della tutela della professionalità del lavoratore e quello del più razionale utilizzo delle risorse finanziarie.

Da un lato, infatti, occorrerebbe fornire un minimo di garanzie al lavoratore relativamente alla sua condizione professionale¹⁶, la cui tutela¹⁷ è implicita nel diritto al lavoro affermato nella Costituzione (art. 4), in cui, come è noto, una posizione non secondaria occupa

¹⁴ BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli, Torino 2005; RENGÀ, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, Torino 2006.

¹⁵ Si deve ritenere che la condizionalità, che è sempre esistita, sin dalle origini, nel trattamento di disoccupazione, anche se in forma attenuata, tende a trasformare la sua rilevanza. Da elemento strettamente connaturato alla logica del sistema assicurativo – nel quale altro non rappresenta che una espressione del requisito della involontarietà della disoccupazione, cioè dell'evento oggetto dell'assicurazione – tende ad ampliare la sua funzione divenendo anche strumento di politiche mirate a dare concretizzazione al diritto al lavoro contemplato nella Carta costituzionale.

¹⁶ Questa non sembrerebbe tutelata, ad esempio, nella Regione Veneto una cui delibera di giunta (n. 1837 del 16.6.2004) prevede, come elemento per valutare la congruità il solo criterio economico (la retribuzione del lavoro offerto non deve essere inferiore del 20% rispetto a quella percepita nel lavoro precedente). La delibera è stata assunta per adeguarsi diligentemente a quanto letteralmente disposto, con riferimento ai trattamenti di disoccupazione, dal comma 137 dell' articolo 3 della legge finanziaria 2004 (che peraltro una creativa circolare dello stesso Ministero del lavoro ha letto come non implicante una eliminazione del requisito professionale).

¹⁷ Ipotizzando una risposta normativa verrebbe qui spontaneo il riferimento al principio di equivalenza professionale utilizzato dall' articolo 13 dello statuto dei lavoratori per porre una guida alla mobilità dei lavoratori sul mercato del lavoro interno all'impresa. Non si deve escludere che questo principio possa essere attenuato a seguito del prolungarsi dello stato di disoccupazione nel caso di trattamenti di durata più lunga e di non rispondenza della professionalità alle condizioni del mercato del lavoro locale.

il profilo della libertà di scelta e svolgimento dell'attività lavorativa¹⁸. A ben guardare, da questa prospettiva l'intervento del legislatore nazionale dovrebbe considerarsi, più che opportuno, doveroso¹⁹.

Dall'altro lato – considerando l'intervenuta statuizione della diretta rilevanza dello stato di disoccupazione (di cui al d. lgs. 181/2000) ai fini dell'indennità di disoccupazione e, quindi, ai fini dell'utilizzazione di una risorsa finanziaria nazionale (gestita dall'Inps) – occorrerebbe assicurarsi una piattaforma minima che spinga ad un uso più razionale e responsabile di quella risorsa. In altri termini, occorrerebbe intervenire per sottrarre le Regioni alla tentazione di attestarsi su criteri eccessivamente garantisti per il lavoratore, che potrebbero essere scelti, sia perché creerebbero meno problemi agli uffici (in quanto li esonererebbero dal difficile e scomodo compito di gestire una effettiva condizionalità della prestazione previdenziale), sia – e soprattutto – perché terrebbero lontani pericoli di perdita di consenso che quella politica potrebbe produrre.

In chiusura è appena il caso di considerare che, a ben vedere, è tutto l'attuale quadro della condizionalità delle prestazioni di disoccupazione a risultare abborracciato e bisognoso quindi di una robusta riscrittura²⁰. Purtroppo, non sembra averne consapevolezza neanche il legislatore che ha da ultimo riformulato la delega per la riforma degli ammortizzatori sociali²¹, nonostante la particolare enfasi sulla politica della condizionalità posta dal protocollo del 23 luglio 2007, di cui quella delega costituisce attuazione²².

¹⁸ “Il diritto al lavoro riconosciuto ad ogni cittadino, è da considerare quale fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio della attività lavorativa” (Corte cost. 9 giugno 1965, n. 45). V. da ultimo MENGONI, *Diritti sociali*, ADL 1998, 6. Per un'analisi sotto questo profilo delle problematiche della condizionalità v. FREEDLAND – COUNTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, DLRI 2005, 584 ss.

¹⁹ Si deve ricordare, a questo proposito, che nella versione originaria del decreto legislativo 181/2002 era presente il riferimento al criterio della professionalità (la cui specificazione veniva rimessa al livello regionale) e che questo riferimento è invece inspiegabilmente venuto meno nella riscrittura operata ad opera del decreto legislativo 297/2002. Cfr. BOZZAO, *op. cit.*, 171 (in nota).

²⁰ Per una efficace critica al modo disinvolto con il quale è stato effettuato il collegamento tra prestazioni di disoccupazione e status di disoccupazione (di cui al decreto legislativo 181/2000) da parte di un legislatore (quello del decreto legge 35/2005, conv. con legge 80/2005) evidentemente ignaro della complessità dei problemi posti da quel collegamento, v. LAGALA, *op. cit.*, 111 ss.. Sul tema, da ultimo, v. anche LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori e sui servizi all'impiego nel Protocollo del 23 luglio 2007*, in PERULLI (a cura), *Le riforme del lavoro. Dalla Legge Finanziaria al Protocollo sul Welfare*, Halley, Matelica, 107 ss.

²¹ V. la legge 24 dicembre 2007, n. 247, *Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su Previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale* (in G.U. n. 301 del 29 Dicembre 2007).

²² Vi si legge: “Per dare maggiore efficacia alla combinazione tra politiche attive e sostegno monetari, occorre rendere effettiva la perdita della tutela in caso di immotivata non partecipazione ai programmi di reinserimento al lavoro o di non accettazione di congrue opportunità lavorative”. Per una attivazione di questa politica quel protocollo pone giustamente l'accento sull'esigenza di un rafforzamento degli uffici, che costituisce certamente una condizione primaria, ma trascura di soffermarsi sull'opacità del quadro normativo che quegli uffici sarebbero chiamati ad attuare.