

# I livelli essenziali delle prestazioni e l'accesso al lavoro delle persone svantaggiate

di Giuditta Occhiocupo\*

## La definizione dei LEP e la tutela dei soggetti svantaggiati

La definizione dei LEP, ossia dei i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, fin dal suo inserimento nell'art. 117, lett. m) della Costituzione è stata, come noto, oggetto di interpretazioni e analisi dottrinali e giurisprudenziali e si trova tuttora in una fase evolutiva. In questa sede si ritiene importante valutarne i possibili ambiti di definizione, al fine di individuare soluzioni comuni per la risoluzione di elementi di criticità e di disuguaglianza connessi all'inserimento lavorativo dei soggetti cosiddetti svantaggiati.

In tale contesto, si reputa utile, prima di soffermarsi su quegli elementi normativi e documentali di livello comunitario e nazionale che possono essere considerati come livelli essenziali, cercare di individuare chi sono i soggetti svantaggiati, valutando anche se possano essere ritenuti distinti rispetto alle persone con disabilità e, in quanto tali, destinatari di atti normativi e misure d'intervento per l'accesso all'occupazione diversificati e/o in comune. Infatti, da un punto di vista giuridico-istituzionale, si delinea la commistione di elementi di diritto comunitario, di diritto amministrativo e di diritto del lavoro, unitamente a profili più squisitamente civilistici. Tale commistione, oltre alla stratificazione di riferimenti normativi e al correlato mancato supporto di strumenti applicativi organici e condivisi, caratterizza la difficoltà di definizione dello "svantaggio". I problemi che emergono si prestano a risposte non univoche; gli operatori del sociale e dei servizi al lavoro propongono vari percorsi operativi, in taluni casi innovativi. Anche gli enti competenti sul territorio si muovono con difficoltà e invocano omogeneità di interpretazione e di prassi: il rischio è che il diritto delle persone svantaggiate ad essere considerate cittadini uguali agli altri, con pari opportunità di accesso al lavoro e uguale dignità, risulti essere difficilmente esigibile.

\* Ricercatrice ISFOL.

La ricostruzione del contesto normativo relativo ai profili e alla conseguente categorizzazione dello svantaggio si presenta, come già accennato, alquanto complessa ed articolata. Volendo limitarsi alla descrizione del quadro giuridico-istituzionale relativo alle categorie del disagio socio- occupazionale, si propone una sintetica sistematizzazione degli atti normativi di livello comunitario e nazionale, al fine di individuare i destinatari di politiche del lavoro e politiche sociali che, integrate tra loro, siano dirette ad offrire tutela e a favorire l'accesso dei soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro.

Alla luce dell'incidenza che dispiegano le fonti normative di derivazione comunitaria nell'ordinamento interno degli Stati membri, uno degli atti normativi di maggior rilievo da tenere in considerazione è rappresentato dal Regolamento CE n. 800 del 6 agosto 2008 in materia di aiuti pubblici che dedica alcuni *considerando* (nn. 30, 38, 61, 64) ad esplicitare taluni degli effetti e delle modalità che dovrebbero qualificare il regime di aiuti. Con riguardo ad essi, il Regolamento all'art. 2, punto 18, definisce come "lavoratore svantaggiato" chiunque rientri in una delle seguenti categorie:

- a. chi non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi;
- b. chi non possiede un diploma di scuola media superiore o professionale;
- c. lavoratori che hanno superato i 50 anni di età;
- d. adulti che vivono soli con una o più persone a carico;
- e. lavoratori occupati in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato;
- f. membri di una minoranza nazionale all'interno di uno Stato membro che hanno necessità di consolidare le proprie esperienze in termini di conoscenze linguistiche, di formazione professionale o di lavoro, per migliorare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile.

Lo stesso Regolamento definisce come "lavoratore molto svantaggiato" il lavoratore senza lavoro da almeno 24 mesi (art. 2, punto 19). Lo stesso atto normativo comunitario individua la categoria dei lavoratori disabili: chiunque sia "riconosciuto disabile ai sensi dell'ordinamento nazionale o caratterizzato da impedimenti accertati che dipendono da un handicap fisico, mentale o psichico" (art. 2, punto 20). A livello statale, allo stato attuale, tra gli atti normativi più significativi per l'individuazione della categoria in esame se ne evidenziano due, l'uno operante nel campo delle politiche sociali e l'altro attinente al mercato del lavoro. Il primo è rappresentato dalla legge n. 381 dell'8 novembre 1991 recante la "Disciplina delle cooperative sociali" che, con riferimento allo "svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali; o di servizi -finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate", considera tali "gli invalidi civili, psichici e sensoriali, gli ex degenti di istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione..." (art. 4, comma 1). Da sottolineare come il legislatore preveda che "la condizione di persona svantaggiata deve risultare da

documentazione proveniente dalla pubblica amministrazione, fatto salvo il diritto alla riservatezza” (art. 4, comma 2).

A tale definizione fa riferimento il d.lgs. 276/2003, recante “Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30” che indica come lavoratori svantaggiati “qualsiasi persona appartenente a una categoria che abbia difficoltà a entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro ai sensi dell’articolo 2, lettera f), del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002 relativo alla applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore della occupazione, nonché ai sensi dell’articolo 4, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381 delle norme appena richiamate (art. 2, lettera k). Da sottolineare come questa specifica parte della norma non essendo stata interessata dalle successive riforme del lavoro intervenute con la legge 92/2012, con la legge delega 183/2014 e con i successivi decreti attuativi, tra cui il d.lgs. 150/2015, può ancora costituire un riferimento attuale.

Alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 che ha attribuito potestà legislativa concorrente alle Regioni, si è assistito alla crescente rilevanza della legislazione regionale in materia di politiche del lavoro e, più in generale, di diritti sociali, allo scopo di valorizzarne la loro funzione inclusiva e di offrire alle persone in condizioni di svantaggio interventi che integrino lavoro, formazione, partecipazione consapevole all’impresa e inserimento sociale.

Come ormai noto, allo stato attuale, le competenze legislative e regolamentari su questi ambiti d’intervento sono suddivise tra Stato e Regioni in base ad una ripartizione che, a livello nazionale, è stabilita dalla Costituzione e, in particolare, dagli artt. 117 e 118. Tali norme, riformate dal legislatore costituzionale nell’autunno del 2001, hanno comportato una distribuzione delle funzioni e dei compiti di Stato, Regioni ed Enti locali che ha ingenerato numerosi ricorsi, sollevati da Stato e Regioni, davanti alla Corte Costituzionale per conflitto di attribuzione. I ricorsi hanno coinvolto la Corte chiamata a dirimere questioni interpretative di non sempre facile lettura. Dalla giurisprudenza costituzionale sono emerse indicazioni riguardo una serie di elementi quali, tra gli altri, la difficoltà di separare una materia dall’altra tra quelle delineate nei vari commi dell’art. 117, e il ruolo, sempre più rilevante, assunto dalla stessa Corte Costituzionale nella soluzione dei conflitti insorti tra Stato e Regioni. Senza peraltro volersi addentrare in questa sede a sottolineare i tanti aspetti problematici che la riforma del Titolo V della Costituzione ha sollevato, si evidenziano alcuni degli elementi che l’hanno caratterizzata e che possono aiutare a comprendere le dinamiche che regolano le materie oggetto di interesse, anche in vista dell’ulteriore revisione costituzionale, attualmente in votazione in Parlamento. Occorre sottolineare come, alla base di quest’opera di rinnovamento, si sia comunque posto il principio autonomistico contenuto nella prima parte della Costituzione e, precisamente, nei principi fondamentali (e sui quali non è intervenuta la riforma), dove, all’art. 5, viene sancito che: “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo, adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento”. In quest’ottica, è stato realizzato un nuovo ordine nella definizione delle sfere di competenza di Stato,

Regioni ed Enti locali, mediante un'attribuzione per materia di competenze legislative tra Stato e Regioni ed una nuova distribuzione delle funzioni amministrative e della potestà regolamentare, con un conseguente rafforzamento dei livelli di governo locale e l'affermazione di un rinnovato modello autonomista.

In particolare, nell'art. 117, è stata determinata la ripartizione della potestà legislativa, riservata, per talune materie, alla competenza esclusiva dello Stato (comma due), per altre materie alla competenza concorrente Stato-Regioni (comma tre) e, tramite una clausola generale di carattere residuale, alle Regioni riguardo tutte le materie non ricomprese tra quelle esclusive dello Stato o tra quelle concorrenti (comma quattro).

Per quanto concerne, invece, il riparto delle funzioni amministrative, l'art. 118 le ha attribuite ai Comuni, salvo il conferimento delle stesse a livelli territoriali superiori (Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), laddove si riscontrino esigenze volte ad assicurarne un esercizio unitario, "sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

Il legislatore costituzionale ha specificato i limiti che Stato e Regioni sono tenuti ad osservare: il rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Vi sono, infine, competenze statali che tagliano trasversalmente più materie, anche quelle riconosciute alla competenza esclusiva regionale. Particolarmente rilevante in tal senso è la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", di cui alla lett. m) del secondo comma dell'art. 117<sup>1</sup>. Dal legislatore è stata attribuita alla potestà legislativa esclusiva statale.

Le Regioni, pertanto, nell'esercizio della loro competenza esclusiva devono tenere conto di questi vincoli. Né è da dimenticare il riferimento al principio di sussidiarietà e di leale collaborazione che il legislatore prevede in ordine al potere sostitutivo del Governo sia nel caso del "mancato rispetto di norme internazionali o della normativa comunitaria" da parte di Regioni ed Enti locali, sia quando lo "richiedano...in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali" (art. 120, II comma).

Quest'ultimo dettato normativo ha indotto a pensare, da un lato ad un rafforzamento della forza di negoziazione tra i tre livelli di governo, comunitario, nazionale e regionale e, dall'altro, alla necessità di avere dei riferimenti normativi e documentali dai quali ricavare elementi tesi a garantire una piena tutela anche dei soggetti svantaggiati.

Tra i riferimenti normativi comuni se ne potrebbero tenere in considerazione alcuni, quali: i livelli essenziali delle prestazioni (più comunemente denominati LEP), le fonti comunitarie, a cominciare dal Trattato sull'Unione Europea (nella versione

<sup>1</sup> In merito, si rinvia ad un interessante lavoro di analisi e studio specificamente dedicato alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" per l'istruzione, la formazione professionale e il lavoro, realizzato dall'ISFOL con la collaborazione tecnico-scientifica di esperti di diritto costituzionale, regionale e del lavoro, quali: De Martin G.C., Meloni G. e Varesi P.A. Lo studio è stato pubblicato con il titolo, *La formazione professionale, l'istruzione e il lavoro tra nuovi assetti costituzionali e riforme legislative*, "Osservatorio ISFOL", 6/2004, Le Monnier, Roma, 2005, pp. 86-111.

consolidata), i Regolamenti che recano disposizioni sui Fondi Strutturali, i documenti programmatici come la Strategia Europa 2020, nonché disegni di legge e iniziative nelle materie di riferimento.

Una delle questioni più rilevanti e oggetto di dibattito in dottrina e in giurisprudenza è proprio quella della determinazione dei LEP. Essa, come noto, attiene al contenuto dei diritti (civili e sociali) da soddisfare e, tra l'altro, è diretta ad incidere anche sulla estensione delle competenze regionali, siano esse concorrenti o primarie. Basti ricordare, per i profili che maggiormente interessano in questa sede, la potenzialità del ruolo statale in ordine alla definizione dei livelli essenziali circa materie di legislazione concorrente, come sono state considerate quelle del lavoro e delle politiche sociali (nonché quella dell'istruzione), per cogliere la portata della competenza così riservata alla legislazione dello Stato.

È stato, infatti, sottolineato come, in un tale ambito di attività, la determinazione statale dei livelli essenziali delle prestazioni, in quanto attinente al contenuto dei diritti (civili e sociali) da soddisfare, potrebbe risultare uno strumento di strategica importanza per far valere e garantire soluzioni rispondenti all'esigenza di riequilibrare in chiave unitaria le potenziali diversità regionali nelle materie ad esse affidate.

Nell'ottica dell'integrazione delle politiche, occorre tenere presente come anche la *governance* delle politiche formative, del lavoro e sociali debba assumere una specifica rilevanza nella ricerca di condizioni che favoriscano l'eguaglianza in ordine alla soddisfazione dei diritti civili e sociali, su tutto il territorio nazionale. L'ampliamento degli oggetti di competenza regionale e la riduzione dei vincoli statali non sfuggono, infatti, dal doversi confrontare con l'impegno al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale per tutti i cittadini, imposto ai poteri repubblicani dal secondo comma dell'art. 3 Cost.

Anche in vista delle future evoluzioni dell'ordinamento, sembra quindi necessario ed utile promuovere una collaborazione istituzionale tra tutti i soggetti statali e regionali, pubblici e privati, coinvolti.

Del resto, il principio di leale collaborazione<sup>2</sup> tra Stato e Regioni è stato invocato dalla Corte Costituzionale in occasioni e tempi diversi. In particolare, la maggior parte delle sentenze confermano quanto sia complesso l'accertamento della linea di confine tra ciò che è principio fondamentale e ciò che è norma di dettaglio e segnalano varie esigenze, fra le quali, una delle più pregnanti, riguarda l'individuazione di un metodo (oltre che di un luogo istituzionale) che consenta di raggiungere un'intesa tra Stato e Regioni, circa l'esercizio dei rispettivi poteri legislativi, e sia in grado di prevenire l'eventuale insorgere di conflitti istituzionali davanti alla Corte stessa.

Tale metodo viene indicato dalla Corte ai soggetti istituzionali nei casi di "com-mistione di materie", di "interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre...alle Regioni", ipotesi per le quali la Corte parla di "concorrenza di competenze" (si veda, ad esempio, la sentenza n. 50, pt. 5 di dir.) e che invoca al fine di garantire un assetto equilibrato dei reciproci interessi.

<sup>2</sup> Per una sintetica disamina di tale principio ci si permette di rimandare a Occhiocupo G., *La "leale collaborazione" tra Stato e Regioni a garanzia dei diritti alla formazione professionale e al lavoro*, in "Autonomie Locali e Servizi Sociali", il Mulino, Bologna, 3/2005 pp. 363-370.

Con specifico riferimento alle politiche formative, del lavoro e sociali (caratterizzate da un “concorso di competenze”), una legislazione ed una regolamentazione, frutto della leale collaborazione tra i livelli istituzionali di governo e della più ampia convergenza tra i diversi attori sociali, arrecherebbe indubbi vantaggi anche ai destinatari finali- giovani e adulti - che potrebbero ricavarne benefici sia in termini di acquisizione di conoscenze e di competenze professionali sia di accesso e miglioramento delle proprie condizioni di lavoro.

Peraltro si è da più parti rilevata<sup>3</sup> la ridotta operatività di tale principio sul piano legislativo, essendo stato anche dalla stessa Corte sollevato il problema della sua non vincolatività sul procedimento di formazione delle leggi. Il motivo è stato ricondotto alla limitata intensità ed efficacia della partecipazione di Regioni ed Enti locali alla formazione degli atti normativi primari e secondari statali, attuata tramite il sistema delle Conferenze così come previsto da numerose norme e, in via generale, dal D.lgs. 281/1997. Pertanto, al fine di evitare che tale principio sia considerato alla stregua di una mera clausola di stile e gli sia invece riconosciuta la sua duplice funzione di regolazione dei rapporti tra i diversi livelli territoriali e di conciliazione tra due valori apparentemente antitetici, ma in realtà complementari, quali l’unità e l’autonomia, si auspica che la riforma costituzionale attualmente in discussione in Parlamento sia in grado di conferirgli il ruolo che merita nell’ambito di un ordinamento, qual è il nostro, multilivello. Si ritiene però indispensabile evitare che il principio richiamato, come principio ordinatore dei rapporti di governo tra Stato e Regioni e tra Regioni ed Enti locali, si trasformi in strumento di svuotamento delle autonomie costituzionalmente riconosciute.

Del resto, la valorizzazione di una collaborazione istituzionale si riscontra anche a livello europeo, tenendo presente la dimensione europea delle materie oggetto della ricerca, dimensione che trova autorevole riconoscimento innanzitutto nel Trattato sull’Unione Europea, nei Regolamenti che recano disposizioni sui Fondi Strutturali e nei documenti programmatici come la Strategia Europa 2020. Questo a conferma della tendenza a superare modelli di intervento dei pubblici poteri fondati su parametri quali la supremazia, la gerarchia e la rigidità nella definizione delle competenze, per mirare ad altre più partecipate e consensuali forme di azione istituzionale e normativa.

Per quanto riguarda il Trattato UE, nel Titolo dedicato alla “Coesione Economica, Sociale e Territoriale”, viene previsto che l’Unione europea, per la promozione di un suo “sviluppo armonioso”, prosegua la propria azione “intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale”, mirando anche a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni ed il ritardo delle Regioni meno favorite.

Con riguardo al quadro generale europeo, si può fare cenno ad un documento del 16 giugno 2014 del Consiglio dell’Unione europea finalizzato a fissare il programma di lavoro del Consiglio elaborato dalle presidenze italiana, lettone e lussemburghese per il periodo luglio 2014- dicembre 2015, in cui si fa esplicito riferimento ai temi in oggetto.

<sup>3</sup> In merito, tra gli altri, Mancini M., *La resistibile ascesa, l’inesorabile declino e l’auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in “Le Regioni”, il Mulino, n. 5-6/2013, pp. 947-999.

Le tre Presidenze hanno infatti sostenuto come i loro sforzi nei settori dell'occupazione e della politica sociale sarebbero stati diretti a porre l'accento sulle potenzialità di un miglior coordinamento delle politiche economiche, occupazionali e sociali finalizzate al raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020, sugli indicatori sull'occupazione, sulla povertà/esclusione sociale. Nell'ottica della valorizzazione della dimensione sociale e della collaborazione istituzionale, è stato dato risalto al dialogo sociale, nonché alla creazione di posti di lavoro di qualità, alla riforma strutturale dei mercati del lavoro e all'investimento nel capitale umano. È stato affermato l'impegno a portare avanti la lotta alla povertà e all'esclusione, mediante l'allineamento delle politiche nazionali in materia e l'uso efficiente dei Fondi strutturali e d'investimento europei. La connessione tra materie come quelle della crescita e sviluppo, ricerca e innovazione, istruzione e formazione, lavoro ed esclusione/inclusione sociale e relativa necessità di finanziamenti europei e nazionali, viene quindi ribadita a livello europeo, tenendo presente che, entro la fine del 2015, la Commissione europea ha previsto di procedere alla revisione della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. A tale proposito, verranno utilizzati i risultati della consultazione pubblica promossa dalla Commissione lo scorso anno, tra i quali, emerge come gli obiettivi di Europa 2020 rimangano significativi alla luce delle attuali e future sfide e servano come bussola per un'azione politica che promuova lavoro e crescita a livello europeo e nazionale.

## Profili prospettici

Da quanto sopra esposto emergono alcuni elementi che meriterebbero un approfondimento in vista di ulteriori sviluppi d'indagine.

Innanzitutto, occorrerebbe concentrarsi sullo studio delle fonti normative<sup>4</sup>, anche comunitarie, e dei documenti programmatici in materia di *welfare* e di politiche formative e del lavoro volti alla costruzione di sistemi che, tra i vari obiettivi, si pongono anche quello dell'integrazione tra politiche sociali e del lavoro, al fine di migliorare l'occupazione, di favorire l'inserimento nel mercato del lavoro e quindi di raggiungere l'obiettivo della coesione sociale e dell'inserimento lavorativo inteso come strumento di sviluppo e di crescita (con riferimento tanto agli individui quanto ai sistemi economico-territoriali). Una tale tipologia d'indagine dovrebbe, tra l'altro, cercare di focalizzare l'attenzione sugli elementi di diversificazione e di convergenza tra le categorie dei disabili e degli svantaggiati, valutando le misure e gli strumenti che lo Stato, le Regioni, i Comuni e gli altri soggetti della *governance* territoriale hanno previsto per entrambe le categorie.

Inoltre, in vista della necessità di uniformare l'azione pubblica su tutto il territorio nazionale, si potrebbe approfondire l'ipotesi di considerare la definizione e la categorizzazione dello svantaggio come livello essenziale delle prestazioni che lo Stato è tenuto a garantire su tutto il territorio nazionale, alla luce dell'art. 117, lettera m) della

<sup>4</sup> Integrate con le principali pronunce giurisprudenziali in materia.



Costituzione. In tal senso, occorrerebbe porsi nella duplice ottica della costruzione di un sistema integrato, condiviso dallo Stato e dalle Regioni, volto ad assicurare l'esercizio del diritto di accesso al lavoro<sup>5</sup> o, addirittura, della possibilità di una politica costituzionale del lavoro<sup>6</sup>. Infatti, non bisogna sottovalutare l'eventualità che anche la *governance* delle politiche del lavoro e delle politiche sociali debba assumere una specifica rilevanza nella ricerca di condizioni che favoriscano l'eguaglianza in ordine alla soddisfazione dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale. L'ampliamento degli oggetti di competenza regionale e la riduzione dei vincoli statali non sfuggono, infatti, dal doversi confrontare con l'impegno al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale per tutti i cittadini<sup>7</sup>.

Per quanto concerne specificamente la materia dello "svantaggio" e dei relativi rapporti con le politiche formative e del lavoro, va sottolineato come laddove il complesso contesto istituzionale di riferimento paia ispirato al principio di sussidiarietà verticale per il quale è richiesta una crescente integrazione tra i diversi livelli di governo, di programmazione e di gestione delle politiche, i rapporti tra attori istituzionali e soggetti del terzo settore sembrano invece improntati al principio di sussidiarietà orizzontale, che richiede una partecipazione non formale alla definizione delle scelte, all'attuazione delle politiche e alla valutazione dei risultati.

Partendo dal livello europeo, è stata rilevata la consapevolezza che la lotta alla povertà e all'esclusione sociale debba essere posta al centro delle politiche necessarie per la costruzione di un'Unione europea più inclusiva<sup>8</sup>. Tale consapevolezza deriva in gran parte dalla lettura ragionata della Strategia Europa 2020, che propone un sistema di *governance* delle politiche, tale da coinvolgere tutti i soggetti responsabili degli interventi, nonché gli operatori delle politiche di settore e gli attori dell'economia e della società civile, nella duplice consapevolezza della dimensione comunitaria<sup>9</sup> delle azioni da mettere a punto e della necessità di porre in essere interventi integrati e di lungo periodo.

La lotta alla povertà e all'esclusione sociale è da collocare nell'ambito della terza priorità, denominata "crescita inclusiva", indicata dalla Strategia Europa 2020 che fa riferimento ad azioni volte a modernizzare e a potenziare le politiche in materia di

<sup>5</sup> Per un approfondimento in tal senso, v. Varesi P.A., *Il diritto ai servizi per l'impiego come diritto sociale finalizzato a sostenere l'accesso al lavoro (ovvero l'occupabilità presa in considerazione dalla strategia europea per l'occupazione)*, in Magnani M., Varesi P.A. (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai decreti legislativi*, n. 276/2003 e n. 251/2004, Giappichelli, 2005, pp. 43 e segg.

<sup>6</sup> In merito, con specifico riguardo al significato che la tutela del lavoro dovrebbe avere nel nostro ordinamento, v. Ballestrero M.V., *La riforma del lavoro: questioni di costituzionalità*, in "Lavoro e Diritto", n. 1/2015, il Mulino, pp. 39-51.

<sup>7</sup> Che è, come noto, imposto dal secondo comma dell'art. 3 Cost.

<sup>8</sup> Per una sintetica disamina in merito, si rimanda a Bartoli G. e Occhicupo G., *La lotta alla povertà e all'esclusione sociale: un impegno per l'Unione Europea e per gli Stati membri*, in "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", Parte terza, Diritto Comunitario e comparato, 4/2010, Giuffrè, pp. 369-385.

<sup>9</sup> Sulla necessità di fare riferimento alla dimensione comunitaria delle politiche inerenti al raggiungimento degli obiettivi di competitività economica e di coesione sociale, v., tra gli altri, Occhicupo G., *Il contesto europeo della formazione permanente*, in "FOR – Rivista per la formazione", Franco Angeli, n. 81, ottobre-dicembre 2009, pp. 85-91.



occupazione, istruzione e formazione, nonché i sistemi di protezione sociale, cercando sia di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro sia di ridurre la disoccupazione strutturale sia, infine, di rafforzare la responsabilità sociale delle imprese.

I rapporti tra attori istituzionali e soggetti del terzo settore e dei servizi al lavoro evidenziano la necessità di promuovere politiche del lavoro, formative e sociali che consentano a giovani e adulti di esprimere il proprio potenziale e di difendere la propria dignità di persone. Obiettivi da raggiungere sia mediante l'accesso e il mantenimento del lavoro, nelle sue varie forme e tipologie contrattuali, sia attraverso la valorizzazione di legami tra la scuola, il lavoro e le associazioni di volontariato sia, infine, mediante il rafforzamento di servizi socio-sanitari-assistenziali territoriali (centri per l'ascolto, sportelli informativi, servizi di orientamento e accompagnamento) in grado di intercettare effettivamente le situazioni di bisogno e/o di prevenirne l'aggravamento, costituendo, insieme all'opera caritatevole dei privati (singoli o associati), una "rete protettiva" cui fare riferimento.

Sarebbe pertanto opportuno che i decisori politici, nell'attuare le riforme, tenessero presenti le indicazioni provenienti dall'Unione europea, considerandole come linee guida o, perché no, come livelli essenziali delle prestazioni, con cui rendere effettivi per l'intero Paese i diritti all'istruzione e alla formazione e al lavoro, nonché favorire la promozione della ricerca e dell'innovazione, intesi come temi strategici per una crescita inclusiva della società.

Inoltre, attraverso il raggiungimento dell'obiettivo di offrire un supporto ai soggetti istituzionali e agli operatori del settore a reperire modalità e strumenti efficaci per sostenere e favorire l'accesso al mercato del lavoro dei soggetti svantaggiati, si favorisce un adeguamento del mercato del lavoro alle esigenze della società e, soprattutto, un avvicinamento all'obiettivo della coesione sociale, intesa, tra l'altro, come capacità di integrare gli individui svantaggiati e i gruppi di minoranza nel mondo del lavoro e di facilitare la loro partecipazione allo sviluppo delle comunità locali.

L'auspicio è quello di superare eventuali conflitti di attribuzione tra i diversi livelli di governo, promuovendo le iniziative necessarie a far sì che la determinazione dei livelli essenziali, pur rimessa alla sfera di competenza propria dello Stato, possa essere il frutto di un processo di collaborazione istituzionale che coinvolga le autonomie territoriali e, principalmente, le Regioni.

Un'ulteriore indicazione in tal senso potrebbe essere rinvenuta anche nella "Carta della *Governance* Multilivello in Europa"<sup>10</sup> che, prendendo atto della ripartizione di competenze e responsabilità tra i diversi livelli di governo, riconosce la necessità di "lavorare insieme in partenariato", coordinando l'azione dell'Unione europea, degli Stati membri e degli enti regionali e locali sulla base dei principi di "sussidiarietà, proporzionalità e partenariato". L'obiettivo da raggiungere è ancora una volta quello di una maggiore coesione economica, sociale e territoriale, in Europa e, ovviamente, in Italia.

<sup>10</sup> Adottata dal Comitato delle Regioni UE il 3 aprile 2014 e sostenuta dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, la Carta è un manifesto politico delle Città e delle Regioni d'Europa, che invita tutte le autorità pubbliche ad attuare la *governance* multilivello nella concezione e nell'attuazione quotidiana delle politiche.

In tal senso, si potrebbe considerare alla stregua di LEP, anche il cosiddetto PON Inclusionione 2014-2020, Programma operativo adottato con decisione CE C(2014)10130 del 17 dicembre 2014. Nelle note in premessa del PON si fa riferimento alle “iniziative faro” previste da Europa 2020 e, in particolare, alle due iniziative che concorrono al raggiungimento dell’obiettivo della lotta alla povertà e all’esclusione sociale: “Un’agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro” e la “Piattaforma europea contro la povertà e l’esclusione sociale”. Tra le principali sfide che il documento intende perseguire vi è quella della promozione dell’“inclusionione attiva nella società e nel mercato del lavoro dei gruppi più vulnerabili”.

Richiamando esplicitamente la complessa configurazione dell’assetto istituzionale italiano in materia di politiche sociali<sup>11</sup>, assetto che prevede un riparto di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali piuttosto articolato in termini di attribuzione di ruoli, funzioni e compiti assegnati ai diversi livelli”, si è rappresentata l’esigenza “di contrastare la presenza di disomogeneità territoriale nell’erogazione delle prestazioni concernenti i diritti sociali” che ne deriva.

A livello nazionale, si ritiene opportuno segnalare anche alcuni atti normativi di iniziativa governativa dai quali ricavare elementi per l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni per le tematiche in oggetto.

Si fa riferimento ai seguenti atti: AS n. 1870 recante “Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale”, attualmente in discussione nella I Commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato; legge n. 107/2015 recante “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti” (G.U. n. 162 del 15-7-2015); d.lgs.n. 150/2015 recante “Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell’art. 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183” (G.U. n. 221 del 23.9.2015, S.O. n. 53).

Senza volere in questa sede addentrarsi nell’analisi dettagliata di tali provvedimenti normativi, si focalizza l’attenzione su alcune norme che richiamano la finalità di garantire la soddisfazione, a livello nazionale, di diritti e questioni sociali, quali il lavoro, l’istruzione e la formazione, i servizi sociali.

In particolare, l’art. 1 del ddl di riforma del Terzo settore, nell’enunciare finalità ed obiettivi, così recita “Al fine di sostenere la libera iniziativa dei cittadini che si associano per perseguire il bene comune, di elevare i livelli di cittadinanza attiva, coesione e protezione sociale favorendo la partecipazione, l’inclusionione e il pieno sviluppo della persona, di valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, decreti legislativi in materia di disciplina del Terzo settore”. Il ddl contiene anche il tentativo,

<sup>11</sup> Il PON così descrive l’assetto istituzionale attuale in materia di politiche sociali: “Allo Stato spetta la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, le Regioni hanno potestà legislativa esclusiva in materia di politiche sociali (a parte i livelli essenziali), mentre sui Comuni si concentrano tutte le funzioni di effettiva gestione ed erogazione dei servizi, nonché quelle di programmazione e di progettazione degli interventi a livello locale (Piani sociali di Zona).

finora rilevatosi piuttosto arduo, di fornire una definizione di Terzo settore: “Per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d’interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità”.

La legge di riordino del sistema nazionale di istruzione e formazione nell’art. 1 enuncia le finalità che vi sono sottese: “affermare il ruolo centrale della scuola nella società della conoscenza e innalzare i livelli di istruzione e le competenze delle studentesse e degli studenti, rispettandone i tempi e gli stili di apprendimento”, “contrastare le diseguaglianze socio-culturali e territoriali, per prevenire e recuperare l’abbandono e la dispersione scolastica, in coerenza con il profilo educativo, culturale e professionale dei diversi gradi di istruzione”. Contiene altresì un articolo dedicato all’insegnamento presso gli istituti penitenziari e una norma con la quale, delegando il Governo in materia di sistema nazionale di istruzione e formazione, tra gli obiettivi annovera la “promozione dell’inclusione scolastica degli studenti con disabilità e riconoscimento delle differenti modalità di comunicazione” da attuare anche attraverso “l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni scolastiche, sanitarie e sociali, tenuto conto dei diversi livelli di competenza istituzionale”.

Il decreto legislativo di attuazione del *Jobs Act* ha delineato la costruzione di un sistema nazionale di politiche attive del lavoro caratterizzato da una compresenza di soggetti istituzionali e privati operanti a livello centrale, regionale e locale. Infatti, il decreto ha previsto l’istituzione della “rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro”, della quale sono state indicate composizione, finalità e competenze. Con riferimento alla composizione, l’art. 1 del decreto stabilisce che la rete sia composta da soggetti pubblici e privati: Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro - ANPAL e strutture regionali per le politiche attive del lavoro; INPS; INAIL; Agenzie per il lavoro e altri soggetti autorizzati all’attività di intermediazione; fondi interprofessionali per la formazione continua; fondi bilaterali; ISFOL e Italia Lavoro; sistema delle Camere di commercio, Università e istituti di scuola secondaria di secondo grado.

Alla rete il legislatore attribuisce finalità di ampio respiro, quali la promozione dell’effettività di principi e diritti previsti dagli artt. 1, 4, 35 e 37 della Costituzione, ossia il diritto al lavoro, alla parità di retribuzione per donne e minori, alla formazione ed elevazione professionale dei lavoratori, nonché il diritto ad accedere ai servizi di collocamento gratuito, di cui all’art. 29 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (art. 1, comma 3).

Le competenze sono ripartite tra Stato, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Regioni e Province autonome. Il Ministero è chiamato a fissare le linee di indirizzo triennale e gli 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” (art. 2, comma 1, lett. a) e b), mediante decreto, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. Allo stesso Ministero, oltre agli indirizzi generali, il legislatore attribuisce

ulteriori competenze, tra le quali il potere di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>12</sup>.

Senza pretendere di addentrarsi nel dibattito politico, istituzionale e più squisitamente tecnico che ha caratterizzato la messa a punto del decreto legislativo, si ritiene significativo riportare pareri espressi da rappresentanti delle parti sociali e da esperti del settore nell'ambito di eventi sul tema. A titolo esemplificativo, si fa riferimento al workshop organizzato al CNEL "La legge delega sul lavoro e il riparto di competenze tra Stato e Regioni" il 4 giugno 2014<sup>13</sup>. Durante i lavori, sono state affrontate varie questioni inerenti alla costruzione di un sistema nazionale del lavoro, sostenendo la necessità di realizzare nuovo modello di *governance* partecipata che rappresentasse, in qualche modo, la strumentazione organizzativa dell'art. 117, lettera m) della Costituzione e che fosse mirato a definire standard, politiche e livelli essenziali delle prestazioni, così come la creazione di reti territoriali per i servizi per il lavoro che comprendessero determinate azioni. È stato altresì formulato l'auspicio che in questo modello di *governance* fossero ricomprese le Parti sociali e il privato sociale. La rappresentante del Coordinamento delle Regioni, concordando sulla necessità di una forte *governance* centrale che definisse i livelli essenziali delle prestazioni e gli standard dei servizi, ha illustrato la proposta delle Regioni: la costruzione di un sistema nazionale del lavoro, incardinato su un'Agenzia nazionale e una rete federata di agenzie regionali, tale da allentare le forti diversità territoriali che caratterizzano il nostro Paese e garantire, al contempo, la territorialità dei servizi. Un auspicio, quello di un sistema nazionale del lavoro, "basato sulla necessità di un quadro di riferimento comune a livello nazionale che può essere declinato a livello territoriale", nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni da far valere su tutto il territorio nazionale, ribadito in un documento approvato lo scorso 19 febbraio dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in merito ad un'indagine conoscitiva, promossa dalla Commissione Lavoro della Camera dei Deputati, sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati<sup>14</sup>. Sulla necessità di delineare un modello di *governance* efficace ed efficiente nel garantire i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego" ha concordato anche il Presidente dell'ISFOL, intervenuto al workshop, che ha proposto di intravedere nell'esperienza della Garanzia Giovani "l'espressione più alta che il nostro Paese sia riuscito ad esprimere sui servizi per l'impiego e sulle politiche attive del lavoro, in termini di concertazione tra Stato, Regioni, Province e altri soggetti istituzionali e sociali interessati, valorizzando una logica cooperativa e non conflittuale".

<sup>12</sup> Si stabilisce (art. 28) che debbano essere considerati "livelli essenziali delle prestazioni" disposizioni contenute in determinate norme artt. 11, comma 1, lettere da a) a d); art. 18; art. 20; art. 21, comma 2; art. 23\_ del decreto legislativo.

<sup>13</sup> Gli atti del workshop sono disponibili in <[www.cnel.it](http://www.cnel.it)>, nella sezione "In evidenza"; mentre una sintesi ragionata dei lavori è reperibile sul "Notiziario sul mercato del lavoro", n. 3, luglio 2014, nella sezione "Documenti".

<sup>14</sup> Per un approfondimento sul modello di *governance* per i servizi al lavoro proposto dalle Regioni v., tra gli altri, "Notiziario sul mercato del lavoro" del CNEL n. 2\_ aprile 2015, pp. 8-10, disponibile su <[www.cnel.it](http://www.cnel.it)>, sezione "Documenti".

Peraltro, occorre tenere presente come le riforme sopra citate siano state concepite e portate avanti a Costituzione invariata. Ponendosi sempre in chiave prospettica, bisogna infatti non dimenticare il disegno di legge costituzionale 2613-D recante “revisione della Parte II della Costituzione” attualmente all’esame della Camera, secondo l’iter di revisione costituzionale delineato dall’art. 138 della Costituzione. In questo provvedimento che, come noto, contiene numerose controverse norme di revisione della Carta costituzionale, si fa riferimento anche alla riforma dell’art. 117 della Costituzione, relativo alla ripartizione della competenza legislativa di Stato e Regioni. In merito, si prevede sia il superamento della competenza legislativa concorrente sia una revisione delle materie attribuite alla competenza esclusiva statale e regionale. Il testo, nell’attuale versione, approvata nell’ultima lettura al Senato, dispone infatti che lo Stato abbia competenza esclusiva nelle seguenti materie, descritte nelle lettere m) e o) dello stesso articolo: “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare” e “previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa; tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull’istruzione e formazione professionale”. L’assetto delineato dalla riforma costituzionale, se mantenuto, potrebbe avere ripercussioni non solo nella costruzione dei sistemi nazionali del lavoro, dell’istruzione e formazione, del terzo settore e, più in generale, delle politiche sociali, ma anche nella definizione di un sistema di *governance* in grado di valorizzare i soggetti istituzionali che, a vario titolo e livello, sono responsabili dell’attuazione delle riforme, nonché nel rapporto tra classe politica, pubblica amministrazione e cittadino.

Del resto, come sottolineato anche dall’OCSE in occasione di un convegno internazionale tenutosi al CNEL ai primi di maggio del 2013<sup>15</sup>, nel corso del quale venne presentato l’annuale Rapporto “OECD Economic Surveys: Italy 2013”, e al quale intervenne, tra gli altri, il Segretario generale dell’OCSE/OECD Angel Gurría, venne sottolineato come i problemi del mercato del lavoro italiano fossero di natura congiunturale, ma soprattutto strutturale e come l’obiettivo che anche l’Italia doveva porsi fosse quello di creare un mercato del lavoro più giusto ed inclusivo.

L’auspicio espresso dal Segretario generale OCSE fu che l’Italia si assicurasse un futuro più inclusivo e sostenibile, avviando politiche destinate a garantire una prosperità intergenerazionale, ritrovando quella coesione, anche a livello europeo, che è alla base della Strategia Europa 2020 e della stessa Carta dei diritti dell’Unione europea. La visione prospettica dell’OCSE era la seguente: “Il futuro dell’Italia dipende dalle azioni adottate oggi. È quindi essenziale avviare politiche destinate a proteggere chi non può tutelare se stesso al fine di assicurare la prosperità intergenerazionale”.

Una visione che, dopo due anni, si ritiene ancora valida e che dovrebbe guidare le politiche, le azioni di sistema e gli interventi attuativi del legislatore europeo, nazionale, dei legislatori regionali e degli amministratori locali.

<sup>15</sup> Il programma e gli atti del convegno sono disponibili sul portale <[www.cnel.it](http://www.cnel.it)>, sezione “In evidenza”.

## Riferimenti bibliografici

- Ballestrero M.V., *La riforma del lavoro: questioni di costituzionalità*, "Lavoro e Diritto", n. 1, 2015, pp. 39-51.
- Bartoli G. (a cura di), *I livelli essenziali delle prestazioni sociali per soggetti a rischio di esclusione*, ISFOL, giugno 2015.
- Bartoli G., Occhiocupo G., *La lotta alla povertà e all'esclusione sociale: un impegno per l'Unione Europea e per gli Stati membri*, "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", Parte terza, Diritto Comunitario e comparato, n. 4, 2010, pp. 369-385.
- Mancini M., *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, "Le Regioni", n. 5-6, 2013, pp. 947-999.
- "Notiziario sul mercato del lavoro", CNEL, n. 3 luglio 2014.
- "Notiziario sul mercato del lavoro", CNEL n. 2 aprile 2015, pp. 8-10.
- Occhiocupo G., *Il contesto europeo della formazione permanente*, "FOR – Rivista per la formazione", n. 81, 2009, pp. 85-91.
- Occhiocupo G., *La "leale collaborazione" tra Stato e Regioni a garanzia dei diritti alla formazione professionale e al lavoro*, "Autonomie Locali e Servizi Sociali", n. 3, 2005, pp. 363-370.
- Varesi P.A., *Il diritto ai servizi per l'impiego come diritto sociale finalizzato a sostenere l'accesso al lavoro (ovvero l'occupabilità presa in considerazione dalla strategia europea per l'occupazione)*, in M. Magnani - P.A. Varesi (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai decreti legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Giappichelli, 2005, pp. 43 e segg.