

4.
**IL RUOLO DELLE SANZIONI
NEL QUADRO DELLE POLITICHE ATTIVE
E DEL SISTEMA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI**
GIOVANNA CAROSIELLI, PIERLUIGI RAUSEI

SOMMARIO: 1. Posizione del problema. – 2. Le conseguenze sanzionatorie nelle politiche attive. – 3. La condizionalità e le sanzioni nel sistema degli ammortizzatori sociali. – 3.1. *Segue*: le sanzioni a carico dell'azienda. – 3.2. *Segue*: le sanzioni a carico del lavoratore. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Posizione del problema

Gli articoli 19-23 del decreto legislativo n. 150/2015 completano la disciplina dei rimedi offerti dall'ordinamento giuridico per i lavoratori disoccupati e/o destinatari di misure di sostegno al reddito in assenza o costanza di rapporto di lavoro ⁽¹⁾. L'aspetto più significativo del testo normativo attiene al rafforzamento della condizionalità a carico del lavoratore, intesa quale maggiore responsabilizzazione del medesimo a fronte delle prestazioni di cui sia beneficiario, con previsione di predefinite conseguenze sanzionatorie, a progressività automatica, nel caso di mancata adozione dei comportamenti richiesti e/o attesi ⁽²⁾. La disciplina in parola costituisce attuazione della delega in materia di riordino degli ammortizzatori sociali e ridefinisce la protezione del lavoratore in costanza di rapporto di lavoro tramite il riesame dei presupposti di accesso alla CIG e di disoccupazione involontaria, prevedendo il coinvolgimento attivo del lavoratore e conseguente adeguamento delle sanzioni in termini di effettività ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Essendo il resto della disciplina racchiuso nel d.lgs. n. 22/2015 e nel d.lgs. n. 148/2015.

⁽²⁾ Sulle misure di condizionalità si è pronunciato l'Inps con la circ. 27 novembre 2015, n. 194, nella quale ai fini dell'adozione delle sanzioni prescritte, si dispone che nelle more della realizzazione del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, i centri per l'impiego continuano ad accedere alla banca dati Percettori per conoscere, ai fini delle politiche attive, i soggetti che fruiscono di ammortizzatori sociali e per comunicare all'Inps le eventuali cause di decadenza connesse alle attività di rispettiva competenza.

⁽³⁾ Così l'art. 1, comma 2, lett. a, n. 3, e lett. c, d, e, della l. n. 183/2014.

Segnalata sin da subito l'estrema genericità⁽⁴⁾ dei principi e criteri direttivi alla cui stregua individuare l'effettività delle conseguenze sanzionatorie a carico del lavoratore nel caso della mancata assunzione del contegno proattivo e partecipativo richiesto, pacifica è apparsa altresì l'impostazione contributivo-previdenziale⁽⁵⁾ seguita dal legislatore del *Jobs Act*, sia durante il rapporto di lavoro, sia in caso di disoccupazione involontaria, non essendo mancati dubbi sulla reale capacità – organizzativa, finanziaria, quantitativa e qualitativa – dei servizi chiamati a svolgere le funzioni di orientamento, indirizzo, mediazione e formazione assegnate loro, anche in ragione del non chiaro profilo di competenze attribuite alle Regioni ed alle Province a seguito della concorrente riforma istituzionale⁽⁶⁾.

A fronte di tali dubbi, il meccanismo di condizionalità riscuote apprezzamento, riposando su un triplice fondamento: in primo luogo, sulle medesime tutele di cui beneficia il lavoratore, sinallagmaticamente qualificate alla stregua di controprestazione del contegno richiestogli; altresì, sul contenimento degli oneri economici dei meccanismi di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria gravanti sulla collettività; infine, sulla conferma della non volontarietà dello stato di disoccupazione, costituendo la collaborazione proattiva del beneficiario la prova della sua buona fede e conseguente non provocazione della condizione di perdita/assenza di lavoro in cui si trova⁽⁷⁾. Più in generale, trova conferma la vocazione premiale delle sanzioni, caratterizzata dalla ricerca di una maggiore partecipazione del destinatario delle medesime, per far convergere interessi differenti verso la diffusione della cultura della legalità e dei comportamenti conformi. A livello sistematico, quindi, è possibile inquadrare le fattispecie sanzionatorie previste a carico del lavoratore legate al meccanismo della condizionalità all'interno della figura delle *astreintes*⁽⁸⁾, nella loro essenza di somme di denaro che l'obbligato deve corrispon-

⁽⁴⁾ F. CARINCI, *Jobs Act, atto II: la legge delega sul mercato del lavoro*, in *ADL*, 2015, n. 1, I, 1 ss.; A. LASSANDARI, *La riforma del lavoro del Governo Renzi: il disegno e la realizzazione*, in *Il Corriere Giuridico*, 2015, n. 6, 745 ss.

⁽⁵⁾ E. BALLETTI, *Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act del Governo Renzi*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del Lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, ADAPT University Press, 2015, 277 ss. e spec. 290, compie un'efficace sintesi del principio sotteso alla condizionalità delineata nella legge delega, tale per cui il lavoratore accede alle tutele in ragione di *quanto* merita, con ciò rilevando la stretta connessione tra il contegno richiesto al lavoratore ed il trattamento di sostegno al reddito stanziato in suo favore. Nello stesso senso, cfr. F. CARINCI, *op. cit.*, 17 e 18.

⁽⁶⁾ F. CARINCI, *op. cit.*, evidenzia come la legge delega dia per scontata, pur non essendolo affatto, detta capacità dei centri per l'impiego; in senso non dissimile, cfr. A. LASSANDARI, *op. cit.*

⁽⁷⁾ E. BALLETTI, *op. cit.*, 282.

⁽⁸⁾ Istituto di derivazione pretoria, diffusosi in Francia – ove fu positivizzato negli anni Settanta e successivamente nel 1991, con una marcata vocazione funzionale a tutela degli interessi privatistici – ed in buona parte dei Paesi europei con l'obiettivo di rendere effettivo l'adempimento delle decisioni giudiziarie ad opera della PA, l'*astreinte* costituisce una forma di coercizione indiretta all'adempimento degli obblighi infungibili (fare/non fare), nonché, tuttavia solo nel Paese d'oltralpe, per l'inadempimento delle obbligazioni pecuniarie. Nel nostro ordi-

dere al creditore prestazione in caso di inadempimento: la *ratio* dell'istituto, quindi, consiste nell'induzione all'altrui corretta esecuzione della prestazione dovuta/attesa tramite la prospettazione di una somma pecuniaria aggiuntiva e progressiva in relazione al ritardo nell'adempimento, al pari di quanto accade per la clausola penale di disciplina civilistica, cui l'istituto è stato spesso affiancato⁽⁹⁾. Calata nel contesto delle politiche attive, l'impostazione seguita nel decreto legislativo n. 150/2015 volge nel segno di prevedere disincentivi di natura economica – specularmente assimilabili ad una sanzione pecuniaria – in danno di chi non uniforma i propri comportamenti a quanto atteso.

2. Le conseguenze sanzionatorie nelle politiche attive

A mente dell'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 150/2015, i lavoratori che, accedendo al portale nazionale delle politiche attive, dichiarino la propria immediata disponibilità a svolgere un'attività lavorativa ed a partecipare alle iniziative di politica attiva del lavoro che verranno concordate con il centro per l'impiego, sono considerati disoccupati. Lo stato di disoccupazione, quindi, è la condizione di chi, privo di lavoro per averlo perso/non ancora trovato, sia disponibile immediatamente a svolgere/cercare lavoro secondo le modalità definite dai servizi competenti, impegnandosi a collaborare e cooperare con i medesimi. Tale *status*, che nella novella normativa resta sospeso nel caso di lavoro subordinato pari ad almeno sei mesi, trae la definizione dalla precedente disciplina⁽¹⁰⁾, di cui mira a costituire un'evoluzione rafforzata. In ragione della condizione di non occupazione, detti lavoratori, contattato l'ufficio pubblico ovvero dal medesimo convocati, sottoscrivono un patto di servizio personalizzato, nel quale, tenuto conto della classe di profilazione assegnata sulla base delle informazioni inserite al momento della registrazione, trovano definizione, tra gli altri, gli «atti di ricerca attiva che devono essere compiuti e la tempistica degli stessi»⁽¹¹⁾. Accanto all'indicazione della frequenza dei contatti con il responsabile del servizio, nel patto il lavoratore manifesta la propria disponibilità a partecipare ad iniziative sia volte al rafforzamento delle proprie competenze professionali nella ricerca di lavoro, anche

namento, la figura in parola ha un ambito applicativo piuttosto residuale, sussistendo il giudizio di ottemperanza che, appunto, consente al commissario *ad acta* nominato dal giudice di sostituirsi all'inerzia della PA nell'osservanza della decisione giudiziale. Per tali rilievi, cfr. B. CAPONI, *Astreintes nel processo civile italiano*, in *GC*, 1999, n. 4, 157 ss. e spec. 161 e 164; in generale, cfr. M. FROMONT, *La convergence des systèmes de justice administrative en Europe*, in *RTDPub*, 2001, n. 1, 125 ss.

⁽⁹⁾ L. VIOLA, *Nuovi poteri sanzionatori del giudice amministrativo, astreintes e giudizio di ottemperanza*, in *RIDPC*, 2012, n. 3-4, 379 ss.

⁽¹⁰⁾ E, segnatamente, l'art. 1, comma 2, lett. c, del d.lgs. n. 181/2000, abrogato dall'art. 34, comma 1, lett. g, del d.lgs. n. 150/2015, che ha travolto l'intero previgente testo normativo, ad eccezione degli artt. 1-*bis* e 4-*bis*.

⁽¹¹⁾ Art. 20, comma 2, lett. c, d.lgs. n. 150/2015.