



Università degli Studi di Ferrara

DOTTORATO DI RICERCA IN
COMPARAZIONE GIURIDICA E STORICO GIURIDICA
Dir. Comunitario e Comparato della Sicurezza Sociale

CICLO XXV

COORDINATORE Prof. Daniele Negri

Mercato e strumenti del welfare: prospettive di riforma degli ammortizzatori sociali al tempo della crisi economica

Settore Scientifico Disciplinare IUS/07

Dottoranda
Dott.ssa Sabrina Cherubini

Tutore
Ch.mo Prof. Alberto Avio

Anni 2010/2012

INDICE

PARTE PRIMA

MERCATO E WELFARE: RAGIONI INCONCILIABILI?

CAPITOLO I

CRISI ECONOMICA E DIRITTO DEL LAVORO

(L'ANALISI DELLA CRISI: LIBERISMO VS SOLIDARIETÀ).

1.	Globalizzazione, crisi economica e nuovi scenari del mercato del lavoro	3
2.	Crisi della sovranità nazionale e governo dei mercati finanziari: prospettive di <i>full harmonisation</i>	7
3.	Evoluzione dell'organizzazione del lavoro: la rottura del binomio lavoro-mercato	14

CAPITOLO II

L'EUROPA SOCIALE:

VERSO UN'ECONOMIA SOCIALE DI MERCATO

1.	Origine mercantile dell'Unione e solidarietà sociale in Europa: la lenta marcia verso la definizione di un modello sociale europeo	17
1.1.	La crisi del compromesso originario. Un nuovo paradigma: economia sociale di mercato art. 3 TFUE	25
1.2.	La costruzione pretoria del modello sociale europeo	28
2.	L'armonizzazione della sicurezza sociale	30
3.	Il Metodo Aperto di Coordinamento e la politica occupazionale europea.....	39

4.	Una nuova prospettiva: i mercati transizionali del lavoro	44
5.	Limiti all'intervento pubblico degli S.M., la disciplina degli aiuti di Stato	49

CAPITOLO III

LA RISPOSTA EUROPEA ALLA CRISI ECONOMICA GLOBALE

1.	La risposta delle istituzioni europee alla crisi economica. Il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione	57
2.	Soluzioni a confronto: le risposte degli S. M. alla crisi in Germania, Francia, Olanda e Spagna	65

PARTE SECONDA

L'INADEGUATEZZA DEL SISTEMA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN ITALIA AL TEMPO DELLA CRISI E PROSPETTIVE DI RIFORMA

CAPITOLO I

ORIGINE ED EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI AMMORTIZZATORI SOCIALI

1.	La lunga attesa della riforma e gli effetti distorsivi di un sistema stratificato di ammortizzatori sociali	79
2.	La difficile sintesi tra solidarietà ed equilibrio di bilancio alla luce della giurisprudenza costituzionale	81
3.	Il quadro d'insieme degli ammortizzatori sociali	85
3.1.	Le integrazioni salariali	91
3.2.	La tutela previdenziale in caso di perdita di lavoro.....	97

3.2.1. L'indennità di disoccupazione	98
3.2.2. Il trattamento di mobilità	101
4. Il mercato del lavoro in Italia: cronicizzazione di una patologia e fallimenti di cura.....	102

CAPITOLO II

LA RIFORMA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI VERSO UN NUOVO MODELLO DI WELFARE

1. Le istanze emergenti di protezione sociale: alla ricerca di un nuovo modello di welfare.....	109
2. Gli ammortizzatori sociali come strumento di investimento sociale	116
3. La necessaria connessione tra politiche passive e politiche attive del lavoro..	119
3.1. L'orientamento delle politiche del lavoro ai bisogni del sistema produttivo	122
3.2. Condizionalità e raccordo tra politiche attive e passive	126
4. La valutazione delle politiche del lavoro in generale e il ruolo dei servizi per l'impiego	128
4.1. La valutazione delle politiche sociali all'estero.....	133
4.2. La valutazione delle politiche del lavoro in Italia	141
4.3. Il sistema di monitoraggio e valutazione previsto dalla legge 92/2012 .	147
5. La riforma (Fornero) degli ammortizzatori sociali nella prospettiva di sviluppo del mercato del lavoro	151
5.1. Le tutele esterne al rapporto di lavoro. La nuova Aspi e la mini Aspi...	152
5.2. Tutele interne al rapporto di lavoro	157
6. Collegamento tra politiche attive e passive: il nuovo sistema di condizionalità	161

CAPITOLO III

IL LIVELLO DECISIONALE DELLE POLITICHE PUBBLICHE DI SOSTEGNO AL MERCATO DEL LAVORO

1. Una questione aperta: le relazioni tra livelli istituzionali nella gestione del mercato del lavoro	173
2. L'ipotesi "neocostituzionalista" per gli strumenti di sostegno al reddito. Gli ammortizzatori in deroga come esempio di welfare locale	178
3. L'esperienza regionale degli ammortizzatori in deroga: da deroga al modello a laboratorio di sperimentazione per un nuovo modello di ammortizzatori sociali?	182
<i>Alcune considerazioni conclusive</i>	187
<i>Bibliografia</i>	195

PARTE PRIMA

MERCATO E WELFARE: RAGIONI INCONCILIABILI?

CAPITOLO I

CRISI ECONOMICA E DIRITTO DEL LAVORO

(L'ANALISI DELLA CRISI: LIBERISMO VS SOLIDARIETÀ)

1. *Globalizzazione, crisi economica e nuovi scenari del mercato del lavoro.*

Il 15 settembre 2008 rappresenta una data simbolica, che identifica l'inizio della peggiore crisi economica del secondo dopoguerra: il giorno in cui la Lehman Brothers, una delle maggiori banche statunitensi, fallisce.

Le immagini dei dipendenti della Lehman Brothers che escono dalla sede, reggendo scatole rappresentative del loro stato di disoccupati, fanno il giro del mondo diffondendo l'inquietante certezza di assistere ad uno di quegli eventi che innescano svolte epocali nella storia moderna. Dagli Stati Uniti la crisi dilaga anche in Europa, determinando dapprima la precarietà dei mercati creditizio e finanziario, quindi poi una forte caduta della domanda aggregata, il ridimensionamento dei piani aziendali, il calo degli investimenti e il rallentamento dell'innovazione e, infine, la crescita esponenziale della disoccupazione in tutti i Paesi occidentali.

L'analisi del contesto socioeconomico rappresenta un necessario antefatto per lo studioso di diritto del lavoro, che già da tempo si trova a dover fare i conti con un fenomeno che scardina per molti versi l'*acquis* dei diritti sociali.

La globalizzazione ha amplificato l'interconnessione tra economie nazionali, creando un unico sistema economico mondiale: nell'era della «morte della distanza», grazie all'incremento di rapidità nelle comunicazioni, i mutamenti politico-economici che avvengono in un punto qualunque del sistema finiscono col ripercuotersi con immediatezza a grandi distanze. L'accelerazione nell'andamento economico e lo squilibrio determinatosi tra economia reale ed economia finanziaria hanno portato ad un vero e proprio disorientamento politico-istituzionale, indotto dall'incapacità di governare un fenomeno

economico dai contorni sempre meno definiti e conclamati, anche a causa delle spinte speculative sui mercati finanziari che opacizzano in modo considerevole la visione degli effetti conseguenti.

Passando poi agli aspetti socioeconomici della globalizzazione che più pesantemente incidono sulla destrutturazione dei sistemi regolativi del mercato del lavoro, vi è da registrare il prodigioso sviluppo dell'economia *informale* in tutto il mondo. Si tratta di un'economia basata sul lavoro privo di regolazione giuridica, che finisce con l'esercitare una pesante compressione sui sistemi di tutela del lavoro, imprimendo una spinta verso la deregolamentazione degli ordinamenti più garantisti, a salvaguardia della concorrenzialità delle imprese.

La globalizzazione attua una rivoluzione dell'ordine giuridico profonda e radicale: il mondo giuridico globale non ha più negli stati degli autori visibili, ma è piuttosto frutto di un'opera collettiva di molti co-autori. Esso è oramai un ordine policentrico e dinamico, frutto della proliferazione di nuove proiezioni istituzionali sovrastatali e substatuali. Pur continuando ad assumere una propria e rilevante dimensione giuridica, gli stati sono loro malgrado parte di una *multilevel governance*, che sempre più detta regole e sovverte le agende politiche degli stati¹.

L'ordine giuridico attuale, peraltro, non soltanto è policentrico, risultando contrassegnato anche da un forte dinamismo che, al di là dell'assetto consolidato delle fonti, introduce elementi di pragmatismo sperimentale. Sempre più le azioni e le istituzioni, in campo giuridico, sono intrise di ispirazioni economiche che confliggono decisamente con le teorie del normativismo. Mentre per queste ultime il momento della decisione, della creazione della regola giuridica, rappresenta il baricentro della costruzione giuridica, talché la mera applicazione rappresenta una pura appendice, indenne da valutazioni di tipo finalistico; non è così invece nell'ottica sperimentalista del pragmatismo economico, ove le azioni giuridiche sono soggette a continue strategie di calcolo e a revisione costante e l'errore diventa una variabile accettabile, posto che l'opportunità vale

¹ M. R. FERRARESE, *Istituzioni e ordine giuridico globale*, in G. FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nel mercato globale*, Milano, 2004, p. 13 ss.

più del rischio².

Molto brevemente questa è l'istantanea del contesto di riferimento. Un sistema complesso che diventa, peraltro, sempre più vulnerabile a causa della stretta dipendenza dalle interconnessioni economiche e tecnologiche della globalizzazione, ragion per cui un *black out*, una catastrofe naturale o una qualsiasi altra interruzione nelle comunicazioni e nei trasporti produce immediate ripercussioni dall'altra parte del globo³.

La globalizzazione sta dunque rimodellando il mondo e la crisi recessiva mondiale degli ultimi anni induce ad imboccare la strada di trasformazioni radicali dagli esiti probabilmente non del tutto prevedibili. Secondo il suo significato etimologico – dal verbo greco *krino* – la parola “crisi” sottolinea, per l'appunto, una rottura nell'evolversi piano degli eventi, una frattura capace di mettere alla prova la capacità di previsione e di governo. Essa è però anche una sfida per la ricerca di un nuovo punto di equilibrio: in un contesto bruscamente modificato la crisi non è necessariamente presagio di sciagure incombenti, potendo altresì rappresentare una opportunità per costituire un nuovo ordine socioeconomico fondato su nuovi assetti istituzionali sovranazionali. Storica compagna di viaggio del diritto del lavoro, la crisi economica imprime alla legislazione del lavoro necessarie revisioni e adattamenti. E poiché il diritto del lavoro è “un diritto della distribuzione”, in carenza di risorse, i modi e i livelli di distribuzione diventano evidentemente conflittuali.

Parlando del lavoro che cambia dopo la classe, Accornero si è riferito allo spiazzamento che la rappresentazione classica del lavoro e dei lavoratori ha subito a seguito del capovolgimento dell'industria mondiale all'epoca del post-fordismo, laddove il prodotto dei Paesi in via di sviluppo raggiunge e, in taluni casi, supera quello dei Paesi sviluppati⁴. Un mondo del lavoro tutto nuovo, segnato dalla contrapposizione tra la tutela forte garantita nei Paesi occidentali – e anche, all'interno degli stessi Paesi, ai lavoratori già occupati – e la tutela debole dei lavoratori dei Paesi emergenti e delle nuove

² Così M. R. FERRARESE, *Istituzioni e ordine giuridico globale*, cit., p. 18.

³ L. GALLINO, *Profili socioeconomici della globalizzazione*, in G. FERRARO (a cura di) *Sviluppo e occupazione nel mercato globale*, cit., p. 3 ss.

⁴ A. ACCORNERO, *Il lavoro che cambia, dopo la classe*, in *Quad. rass. sind.*, 2009, I, p. 7

generazioni dei Paesi sviluppati. Contrapposizioni e separazioni che la crisi economica ha accentuato a dismisura: la diffusione della *new economy* e la libera circolazione dei capitali finanziari - questi ultimi migrati in Paesi ove il lavoro costa meno perché privo di protezione statale-sindacale - hanno generato fenomeni di importazione concorrenziale delle merci e di *dumping* sociale in danno all'occupazione dei lavoratori dei Paesi occidentali, che si trovano a dover di fatto competere con una categoria di novelli "schiavi" per i quali, dall'altra parte del globo, il lavoro, lungi dall'essere un diritto, è drammaticamente un mezzo di sopravvivenza e, come tale, necessario anche a condizioni disumane.

Il mercato globale ha finito con il produrre la *mercatizzazione* dello Stato, nel senso che i vari ordinamenti vengono messi in competizione tra loro e può essere prescelto quello più favorevole alle ragioni di mercato⁵. L'attuale debolezza dei meccanismi di controllo non riesce a contenere la concorrenza tra ordinamenti. Al fondo, vi è una divaricazione inevitabile fra gli interessi dei lavoratori degli Stati di capitalismo maturo, quelli delle imprese e quelli dei prestatori d'opera dei Paesi in via di sviluppo, posto che in tali Paesi non si intende rinunciare ai benefici concorrenziali indotti da una minore protezione del lavoro, con l'acquisizione di occasioni economiche che, in difetto, sarebbero impensabili per perduranti *deficit* tecnologici⁶.

La globalizzazione economico-finanziaria ha irreversibilmente scardinato l'«antica coestensione di politica diritto economia»⁷ creando una «dissimmetria»⁸ tra dimensione territoriale della politica e del diritto nazionale e la spazialità *immateriale* e sconfinata dell'economia e della finanza globale, rendendo necessaria una nuova dimensione delle regole e degli ordinamenti giuridici per riuscire ad imbrigliare (canalizzare) la fluidità di una rinvigorita *lex mercatoria*.

Un'indicazione chiara sulla necessità di seguire una linea comune nelle politiche

⁵ S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma, 2002, p. 116.

⁶ E. GRAGNOLI, Relazione al Convegno AIDLASS, Pisa, 2012, p. 4.

⁷ N. IRTI, *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in ID., *Diritto senza verità*, Roma-Bari, 2011, p. 118.

⁸ M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, 2006, p. 7.

sociali viene dal Patto «Superare la crisi. Un patto globale per l'occupazione» adottato all'unanimità dalla Conferenza Internazionale per il lavoro il 19 giugno 2009. In esso si propongono una serie di misure di contrasto alla crisi che perseguano la sostenibilità economica, sociale e ambientale. L'accostamento della sostenibilità ambientale alla sostenibilità economica e sociale ha senza dubbio un significato ideologico importante, dal momento che pone in rilievo la natura di interesse pubblico e sovranazionale dello sviluppo economico, posto che gli Stati non rappresentano più monadi autoregolantesi e in competizione tra loro. Nell'economia globale interconnessa la produzione sociale di ricchezza va sistematicamente di pari passo con la produzione sociale di rischi e i rischi prodotti dal funzionamento del mercato sono tipicamente i rischi prodotti dalle crisi economiche. Attraverso l'ottica del rischio, la scelta della fonte regolativa e del livello di *governance* acquista quindi una dimensione nuova, richiedendo una cornice regolatrice più forte a livello mondiale⁹.

2. Crisi della sovranità nazionale e governo dei mercati finanziari: prospettive di full harmonisation.

Il dato saliente di questa crisi è dunque la necessità di dover determinare una strategia di politica economica globale: la sopravvivenza e lo sviluppo dell'influenza economica di intere aree continentali non può più essere oggetto di esclusive misure interne adottate dai singoli stati. Per quanto possano essere chiari i confini dell'identità nazionale, sul piano economico le scelte politiche si inseriscono in un sistema a rete, saldato da convergenze opportunistiche e conflitti d'interesse.

Nella società post-industriale l'organizzazione economica assume dimensioni planetarie e finisce con l'essere in netta antitesi con il carattere nazionale dei sistemi legislativi, reclamando flessibili strumenti di adeguamento del diritto al nuovo contesto economico. Da qui la promozione di un processo deregolatorio per liberare il mercato dai vincoli degli ordinamenti giuridici.

⁹ P. LOI, *Il diritto sociale europeo di fronte alla crisi*, in G. LOY (a cura di) *Diritto del lavoro e crisi economica*, Roma, 2011, p. 61.

E' comune la percezione di un progressivo depotenziamento degli Stati: «il rapporto tra Stato e mercato si è invertito: è il mercato la fonte che giudica i titoli di debito emessi dagli Stati e condiziona la politica finanziaria di questi ultimi. In un mondo sempre più economico e sempre meno politico il depotenziamento degli Stati porta con sé ineluttabilmente il declino della democrazia politica»¹⁰.

Il *rating* sui mercati finanziari di uno Stato può portare – e ha portato – all'accelerazione nella realizzazione di programmi politici, condizionandone l'intero iter parlamentare, come nei casi della Grecia, dell'Italia e della Spagna, seppur in differente misura testimonianze eclatanti del potere di condizionamento smisurato dei meccanismi finanziari. Il susseguirsi degli annunci delle agenzie di *rating* e gli effetti che essi hanno sui mercati finanziari dimostrano ormai che il processo di integrazione economico-finanziaria impedisce ad uno Stato nazionale, a prescindere dalle dimensioni e dalla potenza economica ad esso riconosciuta, l'effettivo controllo della propria economia, anche in termini monetari. Da ciò consegue una crescente crisi del potere di decisione economico-finanziaria dei Parlamenti e dello stesso controllo democratico del bilancio e del rapporto spese/entrate negli Stati Nazionali. «Il processo di *globalizzazione* porta con sé la necessità di percorrere alcune strade che, salvo alcuni minori dettagli, sono praticamente *obbligate* per tutti gli Stati nazionali che intendono realizzare gli obiettivi del risanamento e della modernizzazione. E questo, al solito, non è senza effetti sul concetto tradizionale di *sovranità nazionale*»¹¹. Nell'Eurozona non si tratta solo di dismettere competenze, ma di dismettere sovranità in forza dei limiti nell'utilizzo delle risorse imposti dal Patto di stabilità e crescita e dalle regole sugli aiuti di Stato che, seppur con i temperamenti frutto dell'evoluzione recente, impongono un'attenta scelta dei mezzi attraverso i quali predisporre incentivi statali.

In questo scenario i sistemi di welfare, che già all'interno dello Stato nazionale sono

¹⁰ R. PESSI, *Il welfare mix tra mercato globale e cittadinanza sociale*, in *Riv. dir. sicurezza sociale*, 2009, p. 506.

¹¹ Così A. SPADARO, *Gli effetti costituzionali della c.d. «globalizzazione» - Storia di una metamorfosi: da sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell'opinione pubblica (e della finanza) internazionali*, in *Pol. dir.*, 1998, p. 454.

oggetto di faticosi bilanciamenti tra istanze liberiste e principi solidaritici, manifestano in modo ancor più evidente l'inadeguatezza a fronteggiare un mercato globale in cui le leve del basso costo di manodopera e dell'elevata capacità produttiva fanno emergere una concorrenza sempre più aggressiva, che mette in crisi la regolazione nazionale e la tenuta del sistema sociale degli Stati occidentali.

Il tema dell'effettività diventa centrale¹²: la tenuta nel mercato globale del sistema di *welfare* e la sostenibilità del debito pubblico che lo finanzia è ormai oggetto di giudizio delle società di *rating* (come l'esperienza concreta ha dimostrato) e ciò indipendentemente dalla capacità economica reale del Paese. Che si tratti di "bancarotta" sovrana degli Stati (si pensi alla Grecia) o di "semplice" declassamento dell'economia di uno Stato, la riforma del *welfare* va oggi al di là dei programmi politici delle forze di Governo, diventando un perno strutturale sul quale poggia la credibilità internazionale di un Paese.

«E' infatti chiaro oggi che la globalizzazione ha comportato, con la perdita di sovranità, l'appannarsi del disegno costituzionale per l'impossibilità dell'ordinamento, sempre più permeabile alle dinamiche economiche esterne (ed alle produzioni normative sovranazionali) di dettare assetti regolativi connotati da effettività»¹³. Ci si è chiesti in proposito «come possa il diritto positivo mantenere la stessa, indiscussa centralità oggi, davanti al degrado estremo della lettera della norma e all'indebolirsi massimo del suo spirito, quindi di fronte alla crisi dello Stato, come sede di una mediazione costruttiva delle ragioni differenti e di espressione di valori condivisi e proposti con credibilità. I disagi dell'interprete sono l'indice di una discrasia più profonda fra la funzione legislativa e le istanze sociali»¹⁴.

L'interrogativo di fondo non è più allora quello di definire cosa debba intendersi con la locuzione «Stato sociale»¹⁵, dal momento che è in discussione la stessa indipendenza dello Stato nella pianificazione degli interventi di *welfare*. Come è stato infatti osservato,

¹² R. PESSI, *Il welfare mix tra mercato globale e cittadinanza sociale*, cit., p. 508.

¹³ Qui R. PESSI, *Il welfare mix tra mercato globale e cittadinanza sociale*, cit., p. 509.

¹⁴ E. GRAGNOLI, Relazione al Convegno AIDLASS, cit., p. 4.

¹⁵ F. CUOCOLO, *Forme di stato e di governo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VI, 2005, p. 492 ss.

lo Stato è «ormai troppo grande per le cose piccole e troppo piccolo per le cose grandi»¹⁶. In questo scenario di riferimento, «la sovranità dello Stato viene sfidata non solo dalla globalizzazione, ma, in una sorta di circolo vizioso, dalle stesse risposte «difensive» contro di essa che gli Stati pongono in essere per il tramite di forme di integrazione molto più stringenti»¹⁷.

Venuta meno la capacità protettiva dello Stato, posto che la globalizzazione porta a rompere il nesso biunivoco tra Stato e territorio, il cittadino deve subire l'effetto di poteri extra-territoriali e sovra-nazionali che sfuggono al controllo dello Stato¹⁸. A fronte di tale nuova realtà, va da sé che la possibile via di risoluzione dell'intrinseco conflitto d'interessi tra regolazione dello Stato e libertà economiche debba essere ricercata in meccanismi di etero-regolazione finalizzati ad imporre *welfare* compatibili ed idonei ad assicurare un minimo comune di tutele. I numeri della recessione, primo fra tutti il preoccupante livello di disoccupazione raggiunto in gran parte dei Paesi occidentali, dimostrano oramai che non può essere assunto ad assioma il teorema secondo il quale le dinamiche economiche sono preordinate ad un «ordine spontaneo», che esprimerebbe un'intrinseca progettualità sociale.

Il mercato globale ha come unico criterio ordinatore la logica della concorrenza dei costi ed è costruito per essere autosufficiente e dunque refrattario a forme di etero-integrazione esterna (tipiche del diritto del lavoro o del diritto dei consumatori), il che sembra inevitabilmente condurre allo slittamento del *focus* del diritto del lavoro dalla regolazione del rapporto di lavoro alla tutela nel mercato, posto che «le regole tradizionali del diritto del lavoro stentano sempre più a legittimarsi»¹⁹.

Ciononostante, occorre rifuggire dalla tentazione di sottoporre il diritto privato del lavoro a tutela della persona, consolidatosi all'interno degli Stati nazionali, a penetranti giudizi di misurazione dei costi e a bilanciamenti funzionali all'incidenza sulla

¹⁶ L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno*, Milano, 1995, p. 48.

¹⁷ M. RAVERAIRA, *L'ordinamento dell'Unione europea, le identità costituzionali nazionali e i diritti fondamentali*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2011, p. 325.

¹⁸ P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in *Lav. dir.*, 2009, n. 1, p. 35

¹⁹ L. NOGLER, *Diritto del lavoro e diritto contrattuale europeo: un confronto non più rinviabile*, in *Giorn. dir. lav. rel. sindac.*, 2008, 2, p. 171.

produttività, o alla ricerca di un'efficienza orientata a privilegiare il contesto regolativo più favorevole alla concorrenza. I traumi sociali generati dalla crisi economica globale riattualizzano piuttosto l'idea di una regolamentazione transnazionale che integri e corregga il contratto degli scambi globali, «imponendo all'economia di convivere con un'iniziativa imprenditiva intrinsecamente limitata dalla protezione dei diritti fondamentali della persona (e quindi del lavoratore e del consumatore)»²⁰. Il tramonto del mito dell'«ordine spontaneo», in qualche modo imposto dal rapido dispiegarsi di una crisi economica mondiale incontrollabile, porta a vedere nel mercato una costruzione artificiale che necessita di costante manutenzione attraverso tecniche di eteroregolamentazione, che sono ancora da mettere a punto e che vanno supportate da adeguati sistemi di controllo e da meccanismi sanzionatori²¹.

Si apre a questo punto un interrogativo di difficile risoluzione: come sia possibile realizzare una *full harmonisation* del diritto del lavoro e in che misura essa sia concretamente attuabile. In altri termini, quale tecnica elaborare per contrastare la spazialità dell'economia in modo da condizionarne l'agire in funzione della protezione del diritto del lavoro, posto che «la spazialità dell'economia promuove l'allocatione dei capitali ed il reinvestimento dei profitti proprio nelle aree in cui la debolezza del *welfare* garantisce minori costi sociali per unità di prodotto»²²

Per la dottrina più recente, se il paradigma fondativo del diritto del lavoro non può ritenersi ancora tramontato, esso va tuttavia proiettato in un orizzonte transnazionale. Sotto questo profilo, un primo importante passo sarebbe quello indicato autorevolmente da Romagnoli: uscire dal circolo vizioso secondo il quale nei paesi ricchi si consolida l'idea che i paesi poveri pratichino il *dumping* sociale perché conoscono soltanto questo stile di concorrenza sleale, mentre nei paesi poveri si finisce col credere che l'unico vantaggio competitivo di cui dispongono per uscire dal sottosviluppo è l'irrisorio costo del lavoro che

²⁰ R. PESSI, *Lavoro, mercato, «ordine spontaneo», regolazione transnazionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, I, p. 290

²¹ T. PADOA-SCHIOPPA, *La veduta corta*, Bologna, 2009.

²² R. PESSI, *Ordine giuridico ed economia di mercato*, in *Arg. dir. lav.*, 2009, p. 1266.

i paesi ricchi disapprovano, ma nei fatti non contrastano²³.

Ciò facendo si riuscirebbe a ricondurre il tema della «globalizzazione sgovertata» ad un progetto di sviluppo basato sulla condivisione di politiche di redistribuzione della ricchezza prodotta, per riorientare i processi economici e politici verso una globalizzazione «dal volto umano» - così come ritiene possibile il premio Nobel per l'economia Joseph Stiglitz -. Le crisi economiche e i crescenti pericoli globali hanno infatti la capacità di riunire le nazioni in una involontaria e inconsapevole «comunità di rischio», che necessita di istituzioni capaci di agire politicamente sul piano sopranazionale. La crisi, quale fattore produttivo di nuovi rischi e di nuove collettività di rischio, ha, se non altro, un risvolto positivo nella spinta a cercare nuovi modelli di solidarietà²⁴.

Tornando allora alla questione principale: come attuare la diffusione di regole cogenti sul piano transnazionale dotandole di effettività?

Una delle possibili vie è quella che ritiene realizzabile l'armonizzazione delle condizioni di lavoro mediante strumenti propulsivi della *corporate social responsibility* (codici deontologici, riconoscimento di diritti sociali, attenzione al diritto ambientale). Ne sono esempi le *Guide lines* dell'Oecd, il *Global impact* dell'Onu, il Libro verde della UE sulla responsabilità sociale delle imprese, atti evocativi di un ordine economico sovranazionale e basati sulla volontarietà autodeterminativa delle multinazionali che aderendo a tali codici etici ricaverebbero vantaggi superiori ai costi sostenuti. Il dibattito su questa modalità di diffusione di codici comportamentali ha tuttavia evidenziato che il fenomeno autodeterminativo è spesso caratterizzato dall'intenzione di realizzare abili operazioni d'immagine, senza che a ciò consegua un reale miglioramento della protezione dell'occupazione. Anche quando l'assunzione di codici etici è strumentale ad assecondare le pressioni politiche che provengono dai Paesi di origine delle multinazionali, avendo in tali casi un certo grado di effettività, ove ci si sposti nei Paesi che non appartengono all'Oecd o che non abbiano ratificato le convenzioni Oil, la multinazionale che si è autovincolata con l'assunzione del codice etico finisce con il vanificarne i valori di

²³ U. ROMAGNOLI, *Per una globalizzazione del mercato del lavoro*, in A. FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nel mercato globale*, cit., p. 21 ss., p. 27.

²⁴ J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, 2008, p. 163.

riferimento con l'applicazione della legge locale, meno tutelante dei diritti dei lavoratori.

Di sicuro interesse è la prospettiva che richiama la clausola generale di buona fede nell'esercizio dei poteri privati e delle attività economiche, quale criterio a cui il giudice può fare ricorso per superare l'antinomia tra territorialità della legge e spazialità dell'economia. Peraltro, «l'utilizzo di questa clausola potrebbe dare ingresso a quel principio di proporzionalità nel bilanciamento dei valori in gioco nella fattispecie astratta e/o in quella concreta, tipico dell'esperienza delle Corti costituzionali ed anche (...) della giurisprudenza comunitaria»²⁵.

Ad ogni modo, è di tutta evidenza che una *full harmonisation* delle giurisprudenze nazionali in tale direzione non sia possibile se non è supportata dall'intervento della politica²⁶. Il che è ottimisticamente ipotizzabile quando ci si riferisca alle democrazie dei Paesi di meno recente industrializzazione. Ben diversa la prospettiva allorquando invece si assume l'ottica dei nuovi capitalismi autoritari emergenti o dei Paesi sottosviluppati, i cui *welfare* deboli rappresentano un baluardo contro l'armonizzazione delle tutele. In questi casi tuttavia le giurisprudenze nazionali potrebbero svolgere un ruolo suppletivo nella diffusione di codici etici qualora, sulla base della clausola generale di buona fede, assumessero il principio della limitazione all'importazione di prodotti per i quali nel ciclo di produzione del prodotto si sia impiegato un fattore lavoro sottoprotetto²⁷.

Parimente strumentale alla *full harmonisation* potrebbe essere il ruolo riconosciuto agli accordi sindacali internazionali stipulati tra sindacati internazionali e *corporations* transnazionali. Si tratta di esempi positivi di *soft law* che hanno dimostrato un certo grado di efficacia nella repressione degli abusi nei Paesi in via di sviluppo, come nel caso del lavoro minorile, benché certamente nel momento attuale è più realistico ipotizzare che la rivitalizzazione dell'azione degli attori sociali abbia più concreti margini di attuazione al livello sovranazionale quando il contesto si presenta omogeneo (come nell'Unione Europea prima dell'allargamento).

²⁵ Così R. PESSI, *Ordine giuridico ed economia di mercato*, cit., p. 1267.

²⁶ Sul tema si veda anche S. RODOTÀ, *Contrattualismo transnazionale e nuova lex mercatoria*, in A. FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nel mercato globale*, cit., p. 43 ss.

²⁷ R. PESSI, *Ordine giuridico ed economia di mercato*, cit., p. 1273

Ad ogni modo, quale che sia il mezzo per «far maturare le condizioni favorevoli ad un progressivo riconoscimento e ampliamento dei diritti che attengono alla condizione materiale delle persone in tutte le regioni del pianeta (...) l'essenziale è arrivarci. (...) Come l'equilibrista sul filo, insomma, il diritto globale del lavoro potrà avere soltanto il coraggio di andare avanti.»²⁸.

3. *Evoluzione dell'organizzazione del lavoro: la rottura del binomio lavoro-mercato*

Nel definire una cornice comune del *nuovo* lavoro, occorre tenere presente che la transizione da un modello produttivo fordista alla produzione postfordista, ha modificato radicalmente il nesso funzionale tra produzione e lavoro. «La transizione al postfordismo può essere definita come lo spostamento da un modello di crescita improntato alla produzione di massa ad uno interessato alla produzione flessibile, ad economie di scopo e a modelli di consumo più differenziali. Mentre lo Stato fordista tendeva ad adattarsi alla rigidità della produzione di massa con una gestione flessibile della domanda, lo Stato postfordista supera queste rigidità con una strategia flessibile dell'offerta»²⁹.

Ciò implica la riduzione del lavoro manuale ed operaio, mettendo in crisi le tradizionali categorie occupazionali, almeno sotto due profili: la rottura del nesso tra attività e settori merceologici e la friabilità dell'unità del posto di lavoro ben inserito in un'organizzazione.

Il fulcro del processo di produzione non è più, dunque, il lavoro salariato standardizzato: lo dimostra il fatto che tale fase produttiva è diventata per molte aziende una voce di costo che si tende ad abbassare spostandola in Paesi dove gli ordinamenti a tutela del lavoro sono più favorevoli. Non c'è, sotto questo profilo, alcun investimento sul lavoro-impiego salariato.

Nell'economia globale, altamente competitiva, l'ago di bilancia si sposta sempre più sul processo di produzione, che diventa la variabile essenziale della crescita e della

²⁸ U. ROMAGNOLI, *Per una globalizzazione del mercato del lavoro*, cit., p. 40.

²⁹ G. PROSPERETTI, *Un nuovo welfare per la società industriale*, Torino 2008, p. 23. Vedi anche R. JESOP, *La transizione al postfordismo e il welfare state postkeynesiano*, in M. FERRERA (a cura di), *Stato sociale e mercato mondiale*, Torino, 1993, p. 4 ss.

competitività strutturale di un territorio. Si sta in altre parole affermando un fenomeno di *professionalizzazione* dell'attività d'impresa, che non implica soltanto maggiore formazione, ma anche la valorizzazione di un insieme di competenze lavorative acquisite sul campo. Ciò rende superate le categorie utilizzate di solito per caratterizzare lo *status* della forza lavoro.

La cooperazione produttiva si sviluppa sempre più a monte dell'impresa, dunque fuori dal lavoro salariato, e il tempo di lavoro dedicato alla produzione non è che una frazione, peraltro non quella di maggiore rilevanza, rispetto al tempo sociale di produzione. Il risultato di tali radicali trasformazioni è stato quello di una spinta generalizzata alla liberalizzazione dell'organizzazione del lavoro e delle condizioni di impiego dei lavoratori.

Come già affermato, la globalizzazione ha determinato la crisi del modello garantista di tutela del lavoro dipendente, sempre meno capace di resistere all'affievolimento dei diritti dei lavoratori derivante dalla segmentazione del mercato. L'innovazione tecnologica e le spinte concorrenziali rendono i cicli produttivi più brevi, con un impatto piuttosto esteso sulle tipologie lavorative e sui loro contenuti. Il risultato, come è noto, è stato quello di una progressiva frammentazione del lavoro, con implicazioni importanti sul piano delle dinamiche previdenziali, posto che tale frammentazione non riesce a garantire una copertura previdenziale adeguata. Ebbene, nei Paesi in cui la riforma del lavoro ha "inseguito" il mercato, con l'obiettivo di poter rendere il lavoro duttile ai cambiamenti di mercato, si è invece assistito al depauperamento della professionalità del lavoro e alla precarizzazione dei lavoratori, senza che a ciò corrispondesse un aumento di competitività delle imprese.

A ben vedere, ciò che è entrato in crisi è un certo modello di lavoro, non il *valore* lavoro in sé, anzi, sotto certi profili, il lavoro può e deve riguadagnare un vero e proprio primato all'interno del ciclo di produzione, nell'ambito di un più ampio investimento sociale.

Invero, se si analizza la *performance* produttiva dei Paesi che nell'era della globalizzazione continuano a mantenere un buon livello di competitività, i dati sulle politiche sociali portano a verificare che le modalità con cui è stata immessa maggiore

flessibilità nel mercato del lavoro non hanno scardinato il contratto di lavoro per piegarlo alle esigenze dell'impresa, ma piuttosto hanno reso il lavoro una leva per la competitività, un fattore di investimento per il miglioramento della produzione. Si pensi, a titolo d'esempio, alle riforme attuate in Germania e note con il nome di leggi "Hartz I-IV", che hanno dato un importante spazio alla mobilità intraaziendale come strategia di gestione delle risorse umane per tempestive risposte alle mutate esigenze produttive. Come del resto Marco Biagi prefigurava, già in anticipo di qualche decennio, la sfida della riforma del mercato del lavoro non consta soltanto di nuove tipologie lavorative, dovendo essere almeno tre le componenti essenziali della riforma, tutte strettamente necessarie e interconnesse: nuove tipologie contrattuali, ammortizzatori sociali e formazione professionale, quest'ultima vero motore di innovazione per la competitività della produzione.

CAPITOLO II

L'EUROPA SOCIALE: VERSO UN'ECONOMIA SOCIALE DI MERCATO

1. *Origine mercantile dell'Unione e solidarietà sociale in Europa: la lenta marcia verso la definizione di un modello sociale europeo.*

La crisi del debito sovrano esplosa in questi ultimi anni, che ha coinvolto gli Stati mediterranei dell'Eurozona, sta mettendo a nudo alcuni dei nodi irrisolti del processo d'integrazione europea, in ragione dell'irreversibile disarticolazione della congruenza funzionale tra territorio, politica e diritti. L'integrazione europea rappresenta difatti una forma di erosione del fondamento territoriale del diritto statale, comportando una riorganizzazione funzionale e tendenzialmente deterritorializzata del potere pubblico, al di là dei confini statuali¹.

Nei Paesi in cui il deficit di bilancio e i debiti sovrani sono cresciuti, con l'ampliamento dei differenziali di rendimento dei titoli (cd. *credit spread*), ciò ha comportato l'assunzione di un ruolo "tutorale" da parte delle istituzioni dell'Unione Europea e in particolare della BCE che, in cambio del sostegno finanziario ai governi il cui debito è stato declassato sul mercato finanziario, ha finito con il dettare l'agenda politica nazionale, elencando le riforme non rinviabili. Nel caso dell'Italia, nella lettera del 5 agosto 2011, il Consiglio direttivo della BCE indicava, tra le priorità, «una accurata revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti, stabilendo un sistema di assicurazione dalla disoccupazione e un insieme di politiche attive per il mercato del lavoro che siano in grado di facilitare la riallocazione delle risorse verso

¹ Cfr. G. DELLA CANANEA, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Bologna, 2010, p. 15 ss.

le aziende e verso i settori più competitivi».

Dunque, conseguenze immediate sui sistemi di *welfare* degli Stati coinvolti dalla crisi dei mercati finanziari e una convergenza imposta nella regolamentazione dei mercati del lavoro nazionali, secondo criteri di flessibilizzazione delle tutele.

Ebbene, con l'accelerazione impressa ai processi di riforma della spesa previdenziale, si prefigura sempre più una tendenziale armonizzazione delle linee di fondo dei sistemi di *welfare* europei, nell'ambito di un più ampio processo di integrazione politica, e tale opzione appare sempre più obbligata ai fini della conservazione della rilevanza economica e della competitività dell'Eurozona.

Se questo è l'orizzonte attuale, per quanto esso sia ancora nebuloso, la comprensione dello scenario futuro del mercato del lavoro italiano non può prescindere dall'analisi dell'evoluzione del modello sociale europeo e da alcune considerazioni che discendono dal confronto con le misure adottate dagli altri Stati membri per fronteggiare la crisi economica.

Com'è noto, il diritto europeo nasce come diritto mercantile: nei Trattati istitutivi della CECA e della CEE le competenze comunitarie erano funzionali alla creazione del mercato comune e non includevano quindi aspetti concernenti le politiche sociali, posto che gli stessi Stati membri in questa fase riservavano al livello decisionale nazionale la determinazione di tale materia, così vitale all'interno dei processi politici nazionali.

Seppur con rilevanti differenze negli elementi essenziali del modello, tutti gli Stati fondatori nell'accogliere nei loro ordinamenti il modello di Stato sociale, andavano sviluppando negli anni dell'«età dell'oro» del *welfare state* i profili attuativi dei rispettivi patti costituzionali, nella direzione generalizzata dell'aumento della capacità di redistribuzione sociale negli Stati europei. L'espansione dei programmi di *welfare*, dal dopoguerra a circa la metà degli anni settanta, ha consentito di consolidare distinte comunità di fiducia nazionali, innescando un circolo virtuoso di modernizzazione e crescita economica, legittimazione politica e stabilità, coesione sociale e solidarietà. Se dunque, all'interno dello spazio nazionale, la cittadinanza comportava un bagaglio di diritti civili, politici e sociali, per altro verso la stessa cittadinanza diventava nei confronti dell'esterno

un meccanismo di filtro, con la conseguenza che i movimenti transfrontalieri implicavano il rischio di perdere in modo significativo la protezione sociale assicurata entro lo spazio nazionale. Come è stato infatti osservato, «le pratiche di solidarietà e condivisione sociale si fondano sulla «chiusura». Presuppongono l'esistenza di una comunità chiaramente delimitata e coesa, i cui membri sentono di appartenere allo stesso insieme e di essere uniti da legami di reciprocità per quanto concerne alcuni fondamentali rischi e bisogni (...). L'integrazione europea, al contrario, si basa sull'«apertura»: sull'indebolimento o la rottura di quelle demarcazioni spaziali e pratiche di chiusura che gli stati nazione hanno edificato nel corso del tempo»².

Ebbene, la «chiusura» istituzionale dei contratti sociali nazionali non venne messa in discussione dal progetto d'integrazione europea: nello stadio iniziale della costituzione del mercato unico europeo venne infatti delineato un sistema duale e apolitico, con una chiara e netta distinzione tra il livello di regolazione sovranazionale ispirato ai dettami della razionalità economica relativi ai principi della libertà di circolazione dei fattori produttivi e della concorrenza non distorta, e gli ordinamenti interni espressioni della discrezionalità politica dei legislatori nazionali. Gli angusti limiti inizialmente riconosciuti alla Comunità in materia di politiche sociali erano difatti pur sempre espressione della «curvatura mercantile» del progetto dei padri fondatori nonché, secondo la nota espressione di Mancini, frutto di una certa «frigidità sociale» degli stessi, tale per cui lo sconfinamento di competenza nelle politiche sociali si giustificava in ragione della necessità di dotare la realizzazione del mercato unico di effettività, rimuovendo gli ostacoli derivanti dalle frammentazioni normative tra ordinamenti nazionali³.

In proposito è stato anche rilevato che le limitate competenze in materia sociale riconosciute al livello sovranazionale consolidavano una chiara distinzione di ruoli tra i due ordinamenti, che era ritenuta virtuosa sia per il mercato, sia per lo stato sociale,

² M. FERRERA, *Amici o nemici? Integrazione europea e modelli sociali nazionali*, URGE Working Paper, 4/2005, p. 2.

³ Sulle origini della politica sociale europea vedi G.F. MANCINI, *Principi fondamentali del diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Atti del convegno di Parma, 30-31 ottobre 1985, Padova, 1988, 33 e anche S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, 2012, p. 35.

riconoscendo alle prerogative nazionali la capacità di realizzare al meglio gli obiettivi di redistribuzione sociale⁴.

La separatezza in due binari separati tra edificazione del mercato comune e consolidamento della sfera sociale e solidaristica nazionale «rispondeva in maniera compiuta al modello teorico di legittimazione delle neonate Comunità offerto dalla Scuola ordoliberal: essa era infatti del tutto coerente con quel «fatto normativo» originario che implicava la deliberata esclusione della sfera sociale dagli obiettivi dell'integrazione»⁵. Sotto un altro profilo, peraltro, la lettura dell'evoluzione istituzionale dell'Europa secondo lo schema teorico della Scuola di Friburgo consente di evidenziare nel processo di integrazione europea la centralità della dimensione istituzionale all'interno del paradigma liberale, in contrapposizione all'idea della capacità autoregolatrice del mercato secondo un «ordine spontaneo»⁶. Muovendo dall'ipotesi che il mercato sia un sistema di relazioni che necessita di essere organizzato giuridicamente per esprimere al meglio le proprie funzioni produttive-allocaive, gli ordoliberali ritenevano che si dovesse individuare un quadro istituzionale in grado di contrastare l'assalto al funzionamento del mercato da parte dei monopoli e dei cacciatori di rendite⁷.

Così come ottimisticamente presupposto dai padri fondatori, dunque, il mercato comune avrebbe favorito la spontanea tendenza all'armonizzazione dei sistemi sociali,

⁴ Così M. FERRERA, *Amici o nemici? Integrazione europea e modelli sociali nazionali*, cit, p. 6.

⁵ La ricostruzione del modello teorico di riferimento dei padri fondatori secondo i dettami della Scuola ordoliberale tedesca è richiamata con ampi riferimenti da S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., p. 41.

⁶ Considerazioni critiche del mito dell'«ordine spontaneo» di von Hayek in relazione ai risvolti sociali delle dinamiche di mercato si rinvia a R. PESSI, *Lavoro, mercato, «ordine spontaneo», regolazione transnazionale*, cit., p. 277 ss.

⁷ In questa prospettiva, sul piano delle politiche economiche internazionali, le tesi ordoliberali sostenevano la liberalizzazione degli scambi sostenuta da regole dirette a disincentivare le concentrazioni di capitale, in quanto la concorrenza e il libero scambio, considerati alla stregua di un bene pubblico che l'ordinamento doveva promuovere e garantire, avrebbero sviluppato un benessere collettivo basato sui vantaggi conseguenti per i consumatori. Al contempo i teorici ordoliberali manifestavano scetticismo nei confronti dell'interventismo di stato nel campo sociale, evidenziando gli effetti deresponsabilizzanti sulla condotta individuale di un atteggiamento paternalistico da parte dello stato. L'economia di questo lavoro non consente che un richiamo alle tesi ordoliberali, non senza tuttavia ricordarne l'influenza avuta sul modello di «economia sociale di mercato» che, come si vedrà in seguito, è alla base dei recenti sviluppi dell'integrazione europea, preordinata non più soltanto alla realizzazione di un'economia di mercato, ma anche alla coesione sociale e territoriale, ragion per cui la tutela della concorrenza, da fine ultimo dell'azione comunitaria, è diventata strumentale alla realizzazione della dimensione sociale europea.

senza un intervento diretto del legislatore comunitario. L'originaria scelta astensionista sul piano delle politiche sociali venne confermata dall'art. 117 TCE 1957, secondo il quale gli Stati membri convengono sulla necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera. Espressione di questa «assordante afasia sociale»⁸ era l'art. 100 TCE 1957, unica esile base giuridica per un'azione comunitaria in campo sociale, che richiedeva quale presupposto per azioni in campo sociale la dimostrazione dell'incidenza sul funzionamento del mercato.

Con la crisi petrolifera dei primi anni settanta, la stagflazione che ne conseguì e i contestuali cambiamenti nella struttura del mercato del lavoro (aumento dell'occupazione femminile, erosione del modello fordista nella struttura organizzativa delle imprese) aprirono ad una nuova dimensione del rapporto tra mercato unico e politiche sociali. Le azioni comunitarie in campo sociale, adottate in occasione della crisi economica degli anni settanta, scontavano la limitatezza degli strumenti allora previsti dai Trattati ed erano contrassegnate dall'impulso dato alla partecipazione degli attori sociali nella gestione delle crisi d'impresa. Sulla base dell'art. 100 TCE 1957, vennero adottate le direttive sui licenziamenti collettivi, sui trasferimenti d'azienda e sull'insolvenza del datore di lavoro. Evidente è la *ratio* «funzionalista» ad esse sottesa, rivolta non tanto a tutelare il lavoro, quanto piuttosto la libera concorrenza: con le direttive sulle crisi d'impresa si sono difatti poste «le basi per l'armonizzazione di norme sociali esclusivamente orientate a non distorcere la concorrenza nel mercato»⁹. L'intento era quello di contenere il rischio di *dumping* sociale, che la crisi economica determinava in tutti gli Stati comunitari, armonizzando gli standard di tutela e salvaguardando al contempo la sovranità sociale degli Stati membri, al fine di evitare pericolose derive rinazionalizzatrici delle politiche economiche e sociali.

In tali direttive, al di là della *ratio* a cui si vogliono ricondurre, è comunque

⁸ Secondo un'evocativa espressione di Massimo Roccella: cfr. M. ROCCELLA, D. IZZI, *Lavoro e diritto nell'Unione europea*, Padova, 2010, p. 6.

⁹ S. SCIARRA, *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo. Un'analisi delle fonti*, in S. SCIARRA, B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro subordinato*, vol. V, del *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, diretto da G. AJANI, G.A. BENACCHIO, Torino, 2009, p. 9.

rinvenibile il nucleo fondante del diritto sociale europeo¹⁰: un nucleo caratterizzato dalla previsione dei diritti di partecipazione per la definizione di un modello procedurale preordinato ad individuare meccanismi di protezione dal rischio derivante dalla crisi economica¹¹.

A metà degli anni ottanta, il Libro bianco di Delors del 1985 e poi l'Atto unico europeo ridisegnano gli obiettivi della costruzione comunitaria: si va verso la compiuta istituzionalizzazione di una logica di razionalità economica, che esige la costruzione di una sofisticata macchina regolativa, andando oltre le tecniche dell'integrazione negativa e della rimozione degli ostacoli alle libertà di circolazione dei fattori produttivi. Nella visione di Delors, occorreva dunque potenziare le funzioni regolative della dimensione sociale in capo alle istituzioni sovranazionali, per evitare che la forte impronta di razionalità economica producesse un *deficit* sociale, in conseguenza della rottura dell'originario assetto comunitario e dello sconfinamento delle competenze della Comunità nella dimensione politica.

Ciò precisato con riguardo alle premesse teoriche dell'evoluzione del modello sociale europeo, nella ricostruzione dell'elaborazione dell'*acquis communautaire* possono essere distinte tre fasi, coincidenti con le tre "componenti *hard*" dell'*acquis*.

La prima componente è costituita dalle già menzionate direttive sulle crisi aziendali, adottate attraverso il *medium* dell'art.100 del Trattato.

La seconda componente *hard* dell'*acquis*, coincide con il vasto repertorio delle direttive fondate sull'allora art. 118A del Trattato di Roma, introdotto dall'Atto Unico Europeo del 1986: in questo ambito, al centro gravitazionale costituito dalla direttiva n. 89/391/Cee, in materia di tutela della salute e sicurezza nell'ambiente di lavoro, fanno seguito le direttive minori (c.d. direttive "figlie" aventi una configurazione di tutela settoriale o categoriale), oltre ad alcune altre direttive di rilevante importanza, come quella

¹⁰ Sull'origine del diritto sociale europeo si rinvia a A. LO FARO, *Le direttive in materia di crisi e ristrutturazioni d'impresa*, in S. SCIARRA, B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro subordinato*, cit., p. 392 e ss.; M. ROCCELLA, D. IZZI, *Lavoro e diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2010, p. 95; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., p. 41.

¹¹ P. LOI, *Il diritto sociale europeo di fronte alla crisi*, cit., p. 69

sulla tutela della lavoratrice in gravidanza o maternità (n.92/85/CE) o in materia di organizzazione dell'orario di lavoro (n. 93/104/CE, poi trasfusa nella direttiva di codificazione n. 2003/88/CE).

Infine, il processo d'integrazione mediante direttive si completa di un'ulteriore fase di sviluppo coincidente con la seconda metà degli anni '90 in cui vengono approvate le direttive sui lavori flessibili.

Questa dunque fin qui la parabola evolutiva del diritto sociale europeo: dal "minimo" del Trattato di Roma al "picco" del Trattato di Amsterdam del 1997. Mentre nel Trattato fondativo, il diritto sociale europeo non aveva basi giuridiche proprie ed era funzionalmente connesso alla tutela della concorrenza, dopo Amsterdam «il diritto sociale (e le politiche sociali) si dispongono a fare il "pieno" di competenze comunitarie»¹². «È interessante rilevare come questa fase segni il culmine e, contestualmente, il declino del processo di integrazione mediante *hard law*. Esaminando le direttive sopra richiamate, si rileva un significativo cambiamento nella tecnica normativa utilizzata, nel senso della svolta verso la stagione delle fonti *soft* o leggere del diritto sociale. In particolare, le direttive sui lavori flessibili (ma, a stretto rigore di termini, tale giudizio andrebbe riferito anche alla precedente direttiva sull'organizzazione dell'orario di lavoro) di "duro" mantengono la veste formale e alcune disposizioni di principio, connotandosi, per il resto, per ampie concessioni ai meccanismi della derogabilità e opzionalità in ambito statale, anche mediante la contrattazione collettiva o le "prassi nazionali"»¹³. Si assiste cioè ad una sorta di «mutazione genetica» dell'integrazione mediante *hard law*, posto che queste ultime direttive tendono ad avere, più che altro, una funzione propulsiva sugli ordinamenti nazionali, con conseguenti concrete variazioni regolative sul tema.

Nell'ambito del diritto sociale europeo, contemporaneamente all'alleggerimento delle direttive sui lavori flessibili, a partire dalla seconda metà degli anni '90 si sviluppano i nuovi strumenti del «pluralismo regolativo»: il Trattato di Amsterdam e il successivo

¹² G. RICCI, *La costruzione giuridica del modello sociale europeo*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"* 2011, p. 6.

¹³ Così ancora nella ricostruzione di G. RICCI *La costruzione giuridica del modello sociale europeo*, cit., p. 15.

Consiglio di Lussemburgo inauguravano la innovativa Strategia europea per l'occupazione (SEO), mediante la quale l'istituzione sovranazionale condiziona prima le *policies* e poi il diritto degli Stati senza ricorrere all'armonizzazione *hard*, bensì attivando fonti e procedure *soft* preordinate al raggiungimento di un determinato risultato di omogeneizzazione di settori regolativi. E ciò sotto il costante controllo delle istituzioni comunitarie le quali, oltre a dare impulso al ravvicinamento degli ordinamenti, presiedono al monitoraggio in corso d'opera e verificano gli esiti della procedura¹⁴.

Tale procedura, che si caratterizza per il carattere “adattivo” e non “impositivo” del ravvicinamento delle legislazioni sociali degli Stati membri, ha «pragmaticamente rappresentato l'unica strada per superare il tradizionale nazionalismo regolativo in materia di politiche per l'occupazione; peraltro, inducendo non scontati effetti di ravvicinamento dei sistemi europei, per la parte relativa agli strumenti di promozione dell'occupazione, anche per l'utilizzo di modalità operative che hanno conosciuto una rilevante diffusione pure al di fuori della SEO (...) come il *benchmarking*, la *peer review*, il confronto fra le *best practices* nazionali»¹⁵.

Con il varo della Strategia di Lisbona, l'Unione si prefigge «un nuovo obiettivo strategico per il nuovo decennio: diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale» (conclusioni punto 5). Lo strumento eletto per realizzare tale obiettivo è il metodo aperto di coordinamento (MAC), nell'intento di superare la situazione di *impasse* politico-istituzionale che l'armonizzazione mediante *hard law* aveva finito con il determinare. Veniva infatti avvertita l'esigenza di dare impulso a processi virtuosi di *mutual learning* dal basso, con una armonizzazione riflessiva più adattabile alle mutevoli condizioni socioeconomiche dell'Eurozona.

La prospettiva era carica di aspettative, ma non meno seria era la preoccupazione di chi paventava che il MAC presentasse un'intrinseca debolezza, dovuta proprio alla non

¹⁴ Per approfondimenti si veda G. RICCI, *Commento al Titolo VIII - Occupazione*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 742 ss.

¹⁵ G. RICCI, *La costruzione giuridica del modello sociale europeo*, cit., p. 16.

vincolatività dello strumento, e che vi fosse il rischio di aggravare una deriva deregolativa delle politiche sociali, già innescata dalla concorrenza internazionale e dei Paesi dell'Est. «Rafforza questa interpretazione il confronto temporale tra due versioni dell'Agenda sociale: in quella del 2000 la Commissione europea escludeva di ricorrere all'armonizzazione e proponeva di lavorare per obiettivi comuni e di incrementare il coordinamento; in quella "rinnovata" del 2008 il termine armonizzazione scompare del tutto e si parla solo di metodo aperto di coordinamento»¹⁶.

Il ricorso al MAC, nel suo tratto ambivalente, ha contribuito alla modernizzazione degli ordinamenti nazionali nel senso indicato a Lisbona nel 2000, resta tuttavia ancora rilevante il divario tra aree forti e aree deboli dell'Europa e in particolare emerge una più marcata difficoltà di convergenza dei sistemi sociali nazionali piuttosto che dei modelli economici¹⁷.

1.1. *La crisi del compromesso originario. Un nuovo paradigma: economia sociale di mercato art. 3 TFUE.*

Tra gli aspetti più innovativi del Trattato di Lisbona, meritano una particolare attenzione i titoli di apertura dei nuovi TUE e TFUE ed, in particolare, negli artt. 2 e 3 del titolo I del TUE (contenente "Disposizioni comuni") e, all'interno del titolo II del TFUE (contenente "Disposizioni di applicazione generale"), gli artt. 9 e 10. Nel primo caso si è inserita una "promettente clausola sociale" di tenore generale, nella quale vengono richiamati, alla stregua di obiettivi che l'Unione deve perseguire nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta all'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana. Nel secondo caso espressamente si pone un limite e un parametro di riferimento all'azione dell'Unione che deve tener conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di

¹⁶ D. GOTTARDI, *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2010, p. 525.

¹⁷ M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Padova, 2009, p. 35; P. GUERRIERI, P.C. PADOAN, *L'economia europea*, Bologna, 2009, p. 91 ss.

occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana. Entrambe le norme, quindi, introducono un limite di carattere generale alle misure di natura economica e di rafforzamento della competitività della «zona Europa», a garanzia degli obiettivi di solidarietà e coesione sociale, che l'Unione ha accolto fra i suoi principi-obiettivi.

Ed è proprio nella riscrittura degli obiettivi dell'Unione che è riscontrabile una forte valorizzazione della dimensione sociale, arrivando ad essere inclusa nella dimensione economica nella locuzione «*economia sociale di mercato*». «Connotare l'economia di mercato in senso "sociale" ha voluto evidenziare il fatto che l'ordine economico deve tendere, sì, all'efficienza, ma al contempo prevedere meccanismi di correzione affinché tutti possano trarne benefici»¹⁸.

Diverse sono le ricadute in termini “sociali” negli obiettivi dell'Unione: l'«*elevato livello di occupazione*» dei precedenti artt. 2 TUE e TCE viene convertito, dai redattori del TL, in «*piena occupazione*»; il «*progresso economico e sociale*», in «*progresso sociale*» e si richiede infine che la crescita economica sia «*equilibrata*».

Sul piano terminologico e sistematico si direbbe che la dimensione sociale si sia fatta spazio nel progetto d'integrazione europea all'ombra di una matura e imponente dimensione economica, che ne esce in qualche modo ridimensionata: a riprova di ciò si potrebbe menzionare l'eliminazione, dall'elencazione degli obiettivi, del riferimento a «un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno» (art. 3, par. 1, lett. g), TCE) e lo spostamento di tale previsione nel Protocollo (n. 27) sul mercato interno e sulla concorrenza allegato al Trattato, relegando al contempo nel Tit. VIII del TFUE, dedicato alla politica economica e monetaria gli unici riferimenti alla «*economia di mercato aperta e in libera concorrenza*».

Il sopravvento della crisi economica ha tuttavia realisticamente portato la dottrina giuslavorista ad accogliere tali modifiche con una certa tiepidezza, attribuendo loro un

¹⁸ P. DE PASQUALE, *Libera concorrenza ed economia sociale nel Trattato di Lisbona*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, p. 87.

significato minimalista e privo di reali effetti giuridici¹⁹. Nondimeno, è evidente che la nuova “trama” sociale introdotta dal Trattato di Lisbona non potrà non condizionare le future operazioni di bilanciamento se non in un senso più socialmente avanzato²⁰; ciò in quanto, dopo il Trattato di Lisbona, è stato riempito il vuoto sociale dei precedenti Trattati, che legittimava il dominio delle ragioni della razionalità economica del mercato. Allo stesso tempo, occorre però considerare che in un ordinamento multilivello caratterizzato dalla diversità degli ordinamenti, delle culture e delle istituzioni i valori che sono “assoluti” all’interno di ciascuno Stato, inevitabilmente degradano in valori “relativi”. Pertanto, se da un lato le prospettive per l’affermazione del modello sociale europeo non giustificano un eccesso di *self restraint* della dottrina, dall’altro non si può non concordare con l’invito a non «trasporre meccanicamente talune nozioni radicate negli ordinamenti nazionali – ad esempio l’autotutela sindacale, intesa come sanzione interna al sistema nazionale dei rapporti collettivi – nell’interpretazione di fatti a dimensione transnazionale»²¹. D’altro canto, i diritti nell’ordinamento europeo si fondano sull’autorevolezza piuttosto che sull’autorità, e la loro affermazione è frutto di delicati equilibri nel bilanciamento di interessi contrapposti, mediante criteri “miti” quali il principio di ragionevolezza, proporzionalità, adeguatezza e necessità.

Benché dunque non si possa affermare che i diritti sociali siano stati posti su un piedistallo di immunità da parte del Trattato di Lisbona, certo è che il nuovo assetto regolativo lascerà poco spazio alla Corte per sentenze sbilanciate in favore delle ragioni del mercato, come nel caso *Laval* (sentenza 18.12.2007, causa C-341/05, vedi *infra*), essendo ormai “codificata” la non subordinazione delle ragioni sociali a quelle di mercato.

¹⁹ Sul punto si vedano le osservazioni di D. GOTTARDI, *Tutela del lavoro e concorrenza*, cit., p. 524 ss., la quale nel ricordare, tra le altre, l’opinione “minimalista” di C. PINELLI, *Il preambolo, i valori, gli obiettivi*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, Bologna, 2008, p. 72, ritiene tuttavia che tali modifiche possano «avere un qualche rilievo per orientare la Corte di giustizia verso un riequilibrio nella gerarchia tra principi di diversa natura».

²⁰ A. ALAIMO, B. CARUSO, *Dopo la politica i diritti: l’Europa “sociale” nel Trattato di Lisbona*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”. INT – 82/2010, p. 14.

²¹ Così S. SCIARRA, *Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo*, in *Lav. dir.*, 2008, p. 249.

1.2. *La costruzione pretoria del modello sociale europeo.*

Nell'analisi dell'evoluzione del modello sociale europeo non si può non evidenziare il ruolo decisivo svolto dalla Corte di giustizia che, proprio in ragione dell'originaria tara sociale dei Trattati, ha finito con l'essere il propulsore del processo di integrazione europea nell'ambito dei diritti sociali. Volendo sintetizzare in modo sommario l'orientamento dei giudici di Lussemburgo, si può riscontrare una «sorta di *décalalge* dalle «ragioni del mercato» verso un apprezzamento sempre più attento delle «ragioni della solidarietà» e delle finalità sociali protette dagli ordinamenti nazionali»²².

Le linee evolutive delle decisioni della Corte possono essere ricondotte a tre tendenze di massima. In primo luogo, una giurisprudenza per così dire «additiva», in materia di tutela contro le discriminazioni per genere; si tratta di casi in cui l'intervento giurisprudenziale è andato a colmare vuoti regolativi con l'effetto di estendere il campo di protezione, mediante la specificazione del fenomeno tutelato (si pensi ad esempio alla nozione di discriminazione indiretta), oppure arrivando in via di interpretazione a creare connessioni tra ambiti di regolazione apparentemente estranei (come nel caso delle discriminazioni nei confronti delle lavoratrici *part-time*). Un secondo filone di sentenze evidenzia la funzione di sorveglianza del processo di integrazione assunta dalla Corte: afferiscono a questo gruppo le sentenze rese in esito a procedure d'infrazione, tra queste soprattutto gli ambiti di applicazione delle fonti di *hard law*, rispetto alle quali, piuttosto che un'attività interpretativa, la Corte svolge un controllo sostanziale sulla corretta trasposizione nell'ordinamento interno (gran parte di queste decisioni riguardano la materia della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro)²³.

Infine, va annoverato il più recente filone giurisprudenziale riguardante le modalità di recepimento delle direttive «morbide» degli anni '90 che, proprio in ragione dell'alleggerimento dell'armonizzazione, finiscono con lo scontare un eccesso di

²² Così S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., p. 50.

²³ A titolo di esempio, in questo ambito, l'Italia è stata destinataria di ben due procedure d'infrazione riguardanti la trasposizione nel nostro ordinamento della disciplina sulla nomina del coordinatore per la sicurezza sentenza: sentenza 25 luglio 2008, causa C-504/06 *Commissione c. Repubblica italiana* e sentenza 07/10/2010, causa C-224/09 *Commissione c. Repubblica italiana*.

indeterminatezza. In questi casi la Corte interviene per irrigidire la fonte sovranazionale e dare effettività all'opera di armonizzazione degli *standard* di tutela. E' il caso, ad esempio, delle decisioni in materia di orario di lavoro in cui la Corte ha ricondotto alla nozione di orario di lavoro anche tempi non strettamente lavorativi, quali i tempi di attesa fra una prestazione e l'altra²⁴. O ancora, con riferimento al contratto part-time, la Corte ha dato corpo al principio di non discriminazione tra lavoratori *part-time* e lavoratori *full-time*, censurando con nettezza normative e prassi applicative elusive del principio²⁵.

Questa rapida e sommaria ricognizione della giurisprudenza della Corte di Giustizia consente di evidenziare come già prima della modifica dei Trattati «non è più il mercato l'entità di riferimento le cui deroghe in nome di obiettivi sociali devono apparire giustificate e proporzionate, ma al contrario, è l'obiettivo di valenza sociale che può subire delle motivate e limitate deroghe strumentali al perseguimento dell'interesse solidaristico»²⁶. Si tratta di un'inversione di prospettiva tutta riconducibile alla giurisprudenza comunitaria e quindi, prima della modifica dei Trattati, ancorata ad una base instabile e senza fondamento normativo. Tanto da poter esser, in alcuni casi, nuovamente ribaltata nella sfera dei rapporti fra diritti sociali fondamentali di natura collettiva e libertà economiche: è il caso delle «allarmanti» sentenze sull'esercizio delle prerogative sindacali (le note pronunzie *Laval* e *Viking*) nelle quali, senza negare il rango di diritti fondamentali del diritto di sciopero e di contrattazione collettiva, la Corte ha ritenuto opportuna la «ponderazione comparativa» con alcune libertà economiche altrettanto fondamentali nel diritto europeo e cioè la libera prestazione di servizi e la libertà di stabilimento.

Ebbene, tale conclusione ha evidenti effetti limitanti dell'esercizio dei diritti sindacali, che rappresentano un ostacolo all'esercizio delle libertà economiche

²⁴ Cfr. Corte Giust. sentenza 3 ottobre 2000, causa C-303/98, *SIMAP*; sentenza 9 settembre 2001, causa C-151/02, *Jaeger*; sentenza 1° gennaio 2005, causa C-14/04, *Dellas*; ord. 11 gennaio 2007, causa C-437/05, *Vorel*.

²⁵ Cfr. Corte Giust. 10 giugno 2010, cause riunite C-395 e 396/08, *Inps c. Bruno e a.* e Corte Giust. 22 aprile 2010, causa C-486/08, *Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols c. Land Tirol*.

²⁶ G. RICCI, L. DI VIA, *Monopoli previdenziali e diritto comune antitrust*, in S. SCIARRA (a cura di), *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano. Profili di diritto interno e comunitario*, Bologna, 2007, p. 73.

fondamentali delle imprese di paesi di recente accessione, che cercano di insediarsi in contesti nazionali caratterizzati da più avanzati *standard* sociali. Secondo la Corte in tali casi la limitazione non sarebbe giustificata dal perseguimento di finalità di interesse generale. Così argomentando si rischia però, come paventato da chi esprime forti dissensi all'operato della Corte, di innescare una tendenza al ribasso, che si realizza con l'opzione di *standard* regolativi meno onerosi per i prestatori di servizi. Una competizione regolativa, insomma, di certo non virtuosa, rispetto alla quale la Corte di giustizia, con interpretazioni di maggiore o minor rigore, finisce con il rappresentare l'ago della bilancia²⁷.

A conferma di quanto sia complesso ricostruire un percorso univoco nella giurisprudenza della Corte, è bene peraltro segnalare che in altri ambiti la Corte ha manifestato un approccio del tutto diverso, se non addirittura opposto: ci si riferisce a quel filone giurisprudenziale in cui la Corte di Giustizia ha impedito che i principi sulla libera concorrenza si infiltrassero entro i confini del diritto della sicurezza sociale, negando ad esempio che le normative nazionali che impongono l'iscrizione obbligatoria dei dipendenti a regimi assicurativo/previdenziali, gestiti da enti di diritto pubblico, possano determinare una violazione delle regole di concorrenza ora codificate negli artt. 101, 102 e 106 TFUE. Ciò in quanto la Corte sottrae tali enti alla qualificazione di «imprese svolgenti attività economica», proprio in ragione della funzione di carattere esclusivamente sociale che essi sono chiamati a svolgere e della finalità eminentemente solidaristica assolta dal regime assicurativo/previdenziale²⁸.

2. *L'armonizzazione della sicurezza sociale.*

Con la Strategia di Lisbona sono state individuate le modalità di intervento per la crescita economica, la piena occupazione e la coesione sociale, nel quadro di una sfida di

²⁷ Così S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., p. 16.

²⁸ Cfr. Corte Giust. 5 marzo 2009, causa C-350/07, *Kattner Stahlbau GmbH c. Maschinenbau – und Metall – Berufsgenossenschaft*; in dottrina si veda G. RICCI, L. DI VIA, *Monopoli previdenziali e diritto comune antitrust*, in S. SCIARRA (a cura di), *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano. Profili di diritto interno e comunitario*, Bologna, 2007, p. 39 ss.

non poco rilievo, ossia rendere i sistemi di protezione sociale, al contempo, sostenibili finanziariamente e adeguati alle sfide poste da una *modern social question*, che richiede nuove politiche economiche e sociali per intervenire sui bisogni²⁹. Più precisamente, a fronte della difficile sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale, ciò che è andato in crisi non è tanto il concetto in sé di protezione sociale, quanto piuttosto le modalità di realizzazione della sicurezza sociale.

Il tema del dibattito attuale riguarda la transizione da uno Stato *provider* ad uno Stato *guaranter*, ovvero da un modello di *welfare state* alla sperimentazione di *welfare mix* in cui si sviluppino le dimensioni della sussidiarietà verticale e orizzontale, abbandonando una ormai inadeguata accezione paternalistica di Stato assistenziale. In tutta l'Eurozona si sta procedendo alla revisione dei sistemi previdenziali in favore di un'assistenza che, da un lato, incentivi il rientro al lavoro in tempi brevi per coloro il cui stato di bisogno consegua alla perdita del lavoro; dall'altro lato, razionalizzi la spesa pensionistica nell'ambito della ristrutturazione del debito pubblico. Ebbene, a tale proposito occorre premettere che la spesa previdenziale nell'Eurozona è molto differenziata al suo interno e riflette i diversi equilibri dei modelli di sicurezza sociale. Considerando la struttura della spesa sociale per funzioni, ai fini della presente ricerca, interessa in particolare evidenziare che l'Italia si colloca all'ultimo posto (0,2 % rispetto alla media Ue pari all'1,4%) per le risorse destinate al sostegno al reddito, al contrasto alla povertà o per le prestazioni in natura a favore di persone a rischio di esclusione sociale. Al sostegno per la disoccupazione e alle politiche attive per il lavoro è allocato solo l'1,9 % della spesa, contro il 5,2 % dell'Europa³⁰. E ciò a fronte di una spesa pensionistica pari a 51,3 % della spesa previdenziale, contro il 39,1 % dell'Europa a 27. Dalla pressoché assenza di politiche occupazionali attivanti il reimpiego dei disoccupati scaturisce un altro dato preoccupante, soprattutto a confronto con il dato europeo, vale a dire quello degli «inattivi scoraggiati»: coloro che non hanno un impiego e non lo cercano. Rispetto all'insieme dei paesi dell'Unione europea, l'Italia registra un'incidenza più che doppia degli inattivi scoraggiati e, in particolare, la quota degli

²⁹ P. OLIVELLI, *I regolamenti UE in materia di sicurezza sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2010, p. 362.

³⁰ Fonte: Eurostat, ESSPROS database, dati pubblicati nel 2011 e riferiti all'anno 2008

“scoraggiati” in Italia è quasi il doppio rispetto a quella della Spagna e nove volte superiore a quella della Francia³¹. Rinviano al terzo capitolo una più estesa trattazione dei dati sopra riportati, nell’ambito del confronto tra le politiche di attivazione dei disoccupati e le risposte alla crisi in Europa, questo breve accenno dà un’idea della distanza dei modelli nazionali di sicurezza sociale, nonché di quanto sia irta di ostacoli la strada verso l’armonizzazione dei regimi di sicurezza sociale.

Prima di passare a trattare dell’armonizzazione previdenziale, occorre procedere a qualche precisazione terminologica: negli atti normativi europei in cui si fa riferimento alla materia della sicurezza sociale, si indicano i meccanismi concreti di armonizzazione, il cumulo, si pongono regole a garanzia della conservazione dei diritti, ma non si fa alcuna precisazione circa il contenuto delle prestazioni, sulla base di una presupposta definizione di diritto positivo, già consolidata negli ordinamenti interni³². A questo riguardo, il termine «sicurezza sociale» adottato già a partire dal Trattato di Roma, fa chiaramente riferimento alla protezione da situazioni di bisogno derivanti da specifici eventi, in altre parole ai tradizionali sistemi di previdenza sociale. Non si discosta da questa impostazione il Trattato di Lisbona, art. 153 lett. c (ex art. 137 TCE), in cui il concetto di sicurezza sociale non si connota del carattere universalistico che si tende ad attribuire a questa espressione distinguendola dai sistemi assicurativo-previdenziali, ma finisce con il coincidere con le prestazioni di previdenza sociale, tanto più che allo stesso art. 153 la locuzione è seguita dalla specificazione «dei lavoratori». Intesa in questo senso dunque, per l’ordinamento europeo, la sicurezza sociale è parte della più ampia categoria della protezione sociale e rientra, insieme al dialogo sociale, allo sviluppo delle risorse umane e alla lotta contro l’emarginazione, tra gli obiettivi del modello sociale europeo, così come indicato dall’art. 151 del Trattato di Lisbona.

Il diritto europeo si è interessato dei regimi di sicurezza sociale sin dalle origini, facendone oggetto di disciplina di Regolamenti riguardanti la tutela dei diritti previdenziali dei lavoratori migranti, ciò in quanto quello che può ben definirsi come uno dei primi

³¹ Fonte: Eurostat, ESSPROS database, dati pubblicati nel 2011, periodo di riferimento 2006-2010, per maggiori approfondimenti si rinvia al *link* http://www3.istat.it/dati/catalogo/20110523_00/grafici/3_5.html.

³² Cfr. P. OLIVELLI, *Europa e armonizzazione previdenziale*, in *JUS*, 2010, p. 481.

settori di intervento in materia sociale risultava in stretta connessione con la libera circolazione delle risorse umane, considerate nella loro natura di «fattori produttivi»³³. La tecnica del coordinamento delle normative nazionali è stata adottata in questo campo strumentalmente alla realizzazione della libera circolazione della forza lavoro nel mercato comune, rappresentando il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale una pre-condizione per l'effettivo riconoscimento della libertà: esso difatti consiste nella predisposizione di meccanismi che permettano di rendere rilevanti in un ordinamento situazioni prodottesi in un altro, attraverso la comunicazione tra sistemi diversi³⁴. «E' perciò, nella sua essenza, un modello di solidarietà di tipo «occupazionale», «categoriale», a fondare e giustificare l'accesso intracomunitario ai diritti sociali dei lavoratori, subordinati o autonomi, all'interno degli Stati membri dell'Unione europea, anche quando esso finisce per dare titolo a prestazioni speciali di carattere non contributivo (...) o di natura senz'altro assistenziale(...). L'idea che è alla base – e che quindi giustifica e legittima sul piano sostanziale – l'accesso *cross-border* ai diritti sociali del lavoratore comunitario resta comunque legato, da tale punto di vista, ad una logica di tipo commutativo, di scambio o contributo al processo produttivo (e alla costruzione del mercato comune) fornito dal migrante e piena integrazione socioeconomica nello Stato membro ospitante»³⁵.

Nell'evidenza di tale funzione ancillare, occorre peraltro rilevare che l'opzione strategica per la tecnica di coordinamento riflette «il modello stesso dei rapporti tra grande mercato (comune) e spazio sociale (nazionale)», in forza del quale non si è messa in discussione l'intrinseca nazionalità dei sistemi previdenziali, giacché la definizione dei regimi previdenziali ha un indubbio ruolo strategico nella dinamica della rappresentanza politica tra governi e corpi elettorali³⁶.

³³ I Regolamenti in materia di sicurezza sociale sono stati il Reg. n.3/1958 e il Reg. n. 4/1958 di attuazione; il Reg. n. 1408/1971; e da ultimo il Reg. n. 883/2004 a cui sono seguiti i Reg. attuativi n. 987/2009 e 988/2009.

³⁴ Cfr. M. CINELLI, *Diritto del lavoro comunitario e italiano: armonizzazione o conflitto? Il ruolo delle misure di sicurezza sociale*, in *Riv. giur. lav.*, 1997, p. 111.

³⁵ S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., p. 149.

³⁶ S. GIUBBONI, *L'azione comunitaria in materia di sicurezza sociale in prospettiva storica*, URGE Working Paper 2/2007, p. 3.

Mediante il coordinamento, i sistemi nazionali di sicurezza sociale sono sincronizzati e interfacciati, venendo quindi de-territorializzati nella misura in cui ciò consente ai lavoratori migranti di non subire danni dal loro spostarsi oltre i confini nazionali. Ciò significa che, diversamente dall'armonizzazione, il coordinamento non crea un sistema comune di sicurezza sociale, permanendo profonde differenze tra i sistemi nazionali.

Anche in questo ambito la Corte di Giustizia ha svolto un ruolo determinante nella direzione della universalizzazione delle possibilità di accesso alla sicurezza sociale. In particolare la Corte è partita dalla definizione di lavoratore subordinato per estendere il diritto all'assicurato avente determinati requisiti³⁷. Questa tendenza si è poi sviluppata ulteriormente acquisendo una connotazione *creativa* laddove sono state ricondotte alla libertà di circolazione alcune prestazioni di assistenza sociale, in origine escluse dalla disciplina regolamentare, sulla base del principio di cittadinanza e del concetto di «vantaggio sociale», che porta ad includere prestazioni sociali in denaro a carattere non contributivo³⁸. Di segno opposto invece l'orientamento della Corte con riguardo alle cure ospedaliere: per evitare il fenomeno del cosiddetto *turismo sociale* dal Sud verso il Nord, la Corte ha osservato che l'accesso deve sempre essere libero tranne che in caso di cure ospedaliere, che sono soggette ad autorizzazione³⁹.

L'ambito soggettivo della disciplina viene attualmente individuato nei cittadini dell'Unione e in tutti coloro che sono stati oggetto di norme previdenziali, riferendo il termine lavoratore a qualsiasi persona coperta da assicurazione, in modo obbligatorio o facoltativo⁴⁰. Sul piano oggettivo, invece, sono ricompresi i regimi contributivi e i regimi

³⁷ Si veda, ad esempio, la sentenza del 19.12.1968, in causa 19/1968, *De Cicco c. Landesversicherungsanstalt Schwaben*, in cui si un lavoratore italiano, assicurato come artigiano, è stato assimilato ai lavoratori subordinati tedeschi in virtù dell'esistenza di una tutela assicurativa.

³⁸ Per tutte si veda CGE, 28.04.1998, in causa 120/1995, *Decker c. Caisse de maladie des employés privés*, pubblicata in *Riv. it. dir pubbl. comunit.*, 1998, p. 1047.

³⁹ Sull'argomento si veda da ultimo la Direttiva del 29.04.2004 n. 2004/38, la quale raccoglie in un unico testo il complesso corpus legislativo esistente nel settore del diritto d'ingresso e di soggiorno dei cittadini dell'Unione nel territorio degli Stati membri, precedentemente disciplinato da due regolamenti e nove direttive. Tale semplificazione facilita l'esercizio di tali diritti, semplificando di molto le formalità per l'esercizio del diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari

⁴⁰ Sul tema cfr. S. BORELLI, *Tra libera circolazione e sicurezza sociale: chi sono i soggetti tutelati?*, in *Lav. dir.*, 2001, p. 627 ss.; per alcuni spunti critici si veda anche S. GIUBBONI, *Cittadinanza comunitaria e sicurezza sociale: un profilo critico*, in *Arg. dir. lav.* 1997, p. 91.

retributivi, ma espressamente vengono esclusi i regimi di previdenza complementare e di assistenza sociale e medica, i primi in ragione della grande varietà di forma dei regimi nazionali che renderebbe piuttosto arduo il coordinamento.

Il principio di portabilità della posizione previdenziale implica l'esportabilità delle prestazioni consistenti in prestazioni in denaro dovute alla legislazione di uno Stato membro. Al fine di evitare la sovrapposizione di normative nazionali, si è adottato il principio della unicità della legislazione, in forza del quale si individua una sola legislazione previdenziale nazionale applicabile, identificabile secondo il criterio della *lex loci laboris*. Non si applica dunque normalmente il criterio della residenza, salvo ipotesi in cui il primo criterio sia di difficile applicazione, come nell'ipotesi di cessazione dell'attività di lavoro. D'altra parte, il criterio della *lex loci laboris*, così come anche l'affermazione di un principio di piena parità di trattamento sociale del lavoratore migrante comunitario, risponde ad una precisa *ratio* economica posto che contribuisce a prevenire distorsioni del processo concorrenziale, ossia il rischio di fenomeni di *dumping* sociale e salariale all'interno della sfera di applicazione territoriale del diritto del lavoro e della previdenza nazionale.

Lo strumento principale di coordinamento, impiegato già dall'art. 51 del Trattato di Roma, ora 48 TFUE, è la totalizzazione dei contributi versati sotto diverse legislazioni nazionali, tecnica di coordinamento complessa, in forza della quale il lavoratore non riscuote l'intera prestazione da un unico ente, bensì riceve la prestazione attraverso la cd. prorattizzazione, ossia per parti proporzionali ai periodi trascorsi in ciascuno Stato⁴¹. Al fine di evitare la doppia contribuzione impositiva, inoltre, è fatto divieto di cumulare più prestazioni della stessa natura riferite ad uno stesso periodo di assicurazione obbligatoria.

Un altro tema, di particolare rilievo ai fini di questa trattazione, concerne l'accesso transfrontaliero al *welfare* dei soggetti in cerca di occupazione e dei disoccupati. Inizialmente infatti il Regolamento n. 1612/1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, escludeva che ai cittadini europei in cerca di occupazione in un altro Stato membro potessero essere riconosciuti i vantaggi sociali

⁴¹ Cfr. P. OLIVELLI, *Europa e armonizzazione previdenziale*, cit., p. 491.

previsti all'art. 7 dello stesso regolamento, sul presupposto che tali vantaggi dovessero essere concessi a coloro che avevano la piena qualità di lavoratori migranti, ragion per cui tra di essi non potevano essere ricompresi i *job-seekers*. Con il caso *Collins* la Corte di Giustizia ha tuttavia segnato un altro considerevole passo avanti nell'estensione dei diritti sociali ai cittadini europei⁴². Il caso originava dalla richiesta di ottenere l'indennità per persone in cerca di occupazione senza risorse finanziarie sufficienti, presentata da un cittadino europeo giunto in Gran Bretagna per cercare lavoro. L'indennità in questione era subordinata, quale condizione di legittimazione al diritto, alla residenza abituale nello stato ospitante. Su tale aspetto si è soffermata la Corte la quale, pur non escludendo che il beneficio in questione potesse essere sottoposto ad una condizione di residenza, ha tuttavia precisato che la residenza deve essere connessa a requisiti oggettivi indipendenti dalla cittadinanza e commisurati allo scopo perseguito dal legislatore nazionale. In sostanza, ciò che connota questa pronuncia è la definizione della proporzionalità della misura rispetto alla legittima necessità di stabilire un nesso genuino tra la presenza del soggetto in cerca di occupazione e il mercato del lavoro del Paese ospitante.

Nondimeno, la giurisprudenza della Corte riafferma la centralità dello *status* di cittadino europeo, quale condizione ubiquitaria alla base di tutte le libertà fondamentali riconosciute dal diritto europeo. E ciò è ancor più rilevante con riguardo alla disciplina secondaria che dà attuazione a quelle libertà fondamentali, in quanto determina una significativa estensione della sfera dei diritti sociali dei soggetti in cerca di occupazione e in particolare la potenziale inclusione nella sfera di «solidarietà finanziaria» mediante le prestazioni dirette a favorire il reimpiego dei *job-seeker*⁴³.

Considerazioni analoghe valgono per lo *status* di disoccupato, condizione che si differenzia da quella di *job-seeker* in quanto presuppone la perdita di una precedente occupazione. La medesima *ratio* di controllo sull'erogazione di tali indennità di natura previdenziale, fa sì che vengano poste delle limitazioni all'esportabilità delle prestazioni di disoccupazione. Ai sensi degli artt. 63 e 64 del Regolamento n. 883/2004, la persona che si

⁴² Corte di Giustizia, 23 marzo, 2004, causa C-138/02, *Collins*.

⁴³ Cfr. da S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., p. 205.

trova in stato di disoccupazione completa, riconosciuta dallo Stato competente, dal momento in cui si sposta in uno Stato membro diverso, mantiene il diritto alla prestazione solo in presenza di condizioni notevolmente limitative della libertà di circolazione. L'interessato deve infatti essere iscritto come richiedente lavoro nello Stato di ultima occupazione e rimanere a disposizione dell'ente pubblico preposto per almeno quattro settimane dall'inizio della disoccupazione; infine il diritto della prestazione è mantenuto solo per tre mesi dall'ingresso nel Paese ospitante. Ebbene, anche in questo caso la Corte ha finito con l'avere un ruolo "creativo": nel caso *De Cuyper* la Corte ha avuto modo di affermare che i requisiti di residenza posti dagli Stati membri, in applicazione del Regolamento n. 1408/1971 o analogamente dal Regolamento 833/2004, in base al richiamo all'art. 48 TFUE non si giustificano più in linea generale, ma vanno di volta in volta valutati alla luce del principio proporzionalità, mediante un prudente apprezzamento del caso concreto⁴⁴.

Come appare evidente, l'orientamento giurisprudenziale di cui si è dato sommariamente conto apre un'inevitabile tensione tra le posizioni della Corte e il diritto derivato dell'Unione, posto che registra il passaggio dalla logica generale ed astratta, legata al dato normativo, alla logica del giustizia del caso concreto, inevitabilmente particolaristica. E' stato in proposito osservato che i giudici di Lussemburgo hanno negli ultimi anni svolto un ruolo di «ingegneria sociale», fondando sullo *status* di cittadino dell'Unione il centro propulsore di nuove forme di solidarietà transnazionale. «Si tratta di una forma, sia pure *statu nascenti*, di solidarietà almeno all'apparenza nuova rispetto a quella «meccanica» e «funzionale», (...) rivolta, in via di principio, a vantaggio dei soli soggetti attivi nel processo di produzione economica e di circolazione della ricchezza». Sembra emergere «un'idea di «solidarietà organica» che ha la vocazione ad estendersi sia al di fuori della cerchia di quanti partecipano ai processi di mercato (seppure su scala europea), sia, simultaneamente, oltre i confini delle comunità nazionali, cui è storicamente

⁴⁴ Corte di Giustizia, 18 luglio 2006, causa C-406/04, *Gérald De Cuyper c. Office national de l'emploi*. Nel caso di specie si trattava di un *over 50* belga, dispensato dall'obbligo di disponibilità nel mercato del lavoro in ragione dell'età, che si era spostato in Francia disattendendo l'obbligo di residenza previsto dalla legislazione belga per il mantenimento della prestazione.

ristretto l'intervento del *welfare state*»⁴⁵. Le due forme di solidarietà, con notevoli differenze più che altro quantitative, tendono oggi ad una progressiva convergenza, pur restando ancora diversi e molto più onerosi i criteri di *eligibility* per i cittadini economicamente non attivi rispetto a quelli vevoli per i lavoratori. Del resto, l'apertura transnazionale di un sistema in principio territorialmente chiuso di solidarietà sociale non può non avvenire se non per gradi, mediante criteri giustificativi e dosaggi regolativi diversi a seconda del grado d'integrazione. Da qui l'origine giurisprudenziale della dinamica espansiva, sia *ratione personae*, sia *ratione materiae*, della normativa di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale – che con il Regolamento n. 833/2004 si universalizza, centrandosi sul rapporto di cittadinanza comunitaria – espressione di una precisa impostazione di politica del diritto perseguita dalla Corte di giustizia, tanto da arrivare a parlare di un autentico «cambio di paradigma» con il passaggio da una logica di cittadinanza mercantile ad un concetto maturo di cittadinanza sociale, affrancato dagli imperativi e dai limiti dell'integrazione economica⁴⁶.

Non sono tuttavia di poco rilievo i timori espressi in relazione al rischio che i nuovi confini della solidarietà transnazionali disegnati dalla Corte di giustizia finiscano con l'innescare dinamiche di *social leveling-down* e, dunque, che la tendenza integrazionista porti con sé l'alterazione dei delicati equilibri distributivi realizzati dai legislatori nazionali, indebolendo il controllo dello Stato nazionale sull'equilibrio tra apporto contributivo e prestazioni e sui confini della generosità statale⁴⁷. Si verrebbe a rompere, secondo questa prospettiva, la relazione di reciprocità tra diritti e doveri che legittima le forme di redistribuzione alla base dei sistemi di *welfare*. Si tratti di un'osservazione critica fondata: anche se la portata della giurisprudenza della Corte è pur sempre legata alla dimensione individuale e perciò incapace di sortire effetti concreti di ampia portata. Purtuttavia, ancor più in questo ambito, l'attivismo della Corte è ritenuto eccessivo nella misura in cui «una troppo spinta giudizializzazione delle questioni relative ai conflitti

⁴⁵ Così S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., p. 221.

⁴⁶ S. GIUBBONI, *Libera circolazione delle persone e solidarietà europea*, in *Lav. dir.*, 2006, p. 621.

⁴⁷ Si veda S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 229 che ivi cita il pensiero di F.W. SCHARPF, *The double Asymmetry of European Integration*.

distributivi, tipici dello Stato sociale, rischia di incrinare il corretto funzionamento degli essenziali canali di controllo politico-democratico su tali processi distributivi, con evidenti rischi di destabilizzazione dei sistemi di protezione sociale»⁴⁸.

L'auspicio per una ripolitizzazione delle questioni connesse alla solidarietà sociale va peraltro di pari passo con l'idea che occorra ridare impulso alla tecnica del coordinamento anche per favorire interventi più coraggiosi in tema di esportazione delle prestazioni di disoccupazione. D'altronde, la recente crisi dei debiti sovrani nell'Eurozona ha impietosamente messo a nudo quanto risulti friabile un'unione monetaria se essa non è sostenuta da una struttura politico-istituzionale compatta: per tale ragione l'integrazione politica si impone oggi con l'esigenza fondamentale di reggere l'urto dei mercati sulla base di una ampia condivisione di intenti e obiettivi politici.

3. Il Metodo Aperto di Coordinamento e la politica occupazionale europea.

Su un terreno diverso si muove l'approccio dell'Unione quando l'intervento europeo va ad incidere sugli ordinamenti interni e sulle scelte di politica occupazionale degli stessi. Ci si riferisce alla materia della «protezione sociale», per la quale è stata prevista l'implementazione del più rappresentativo tra gli strumenti di *soft law*, il metodo aperto di coordinamento (MAC)⁴⁹.

L'impegno di sviluppare una comune strategia per l'occupazione venne preso dagli Stati membri nel Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo (novembre 1997), che ha dato il via al cosiddetto processo di Lussemburgo. Nelle Conclusioni si traccia la rotta verso azioni comuni per il rilancio dell'occupazione mediante politiche di attivazione, volte a ridimensionare le finalità tradizionali di sostegno del reddito in chiave redistributiva, tipiche dei sistemi di protezione sociale europei. Con la risoluzione del 17.12.1997 il Consiglio ha poi dato veste formale a tale prospettiva di transizione da misure passive a misure attive, indicando la necessità che gli Stati membri ristrutturino i loro sistemi di protezione sociale e di formazione in maniera tale da assicurare che essi

⁴⁸ *ibidem.*, p. 231.

⁴⁹ In argomento cfr. F. BANO, *L'Europa sociale nel Trattato costituzionale*, in *Riv. giur. prev. soc.*, 2005, p. 821.

supportino attivamente l'occupabilità e offrano incentivi reali ai disoccupati al fine di ricercare e ad accettare opportunità di lavoro e formazione.

Come già detto, il MAC rappresenta oggi uno strumento cardine della *governance* sociale in Europa, in quanto ispirato al coordinamento cooperativo tra gli Stati membri e all'attivazione di processi di *learning* per il trasferimento reciproco di esperienze regolative in materia sociale. Il coordinamento operativo fra Stati e organismi comunitari prende l'avvio dalla predisposizione di *guidelines* (orientamenti non vincolanti e flessibili) con la calendarizzazione per il conseguimento degli obiettivi, per procedere quindi con la valutazione dei risultati raggiunti attraverso la tecnica del *benchmarking*, definito come un processo di misurazione di prodotti, servizi e prassi aziendali, mediante il confronto con i concorrenti più forti. Tale processo porta a favorire la circolazione delle *best practices*, e il ricorso alle *peer reviews*, ossia la definizione di indicatori comuni in base ai quali misurare il fenomeno osservato e valutare l'efficacia delle misure adottate per affrontarlo, e infine il *mainstreaming*, cioè l'integrazione delle differenti politiche comunitarie e nazionali, per concludersi con la trasposizione di detti orientamenti nelle politiche nazionali e regionali, tenendo conto delle diversità dei sistemi. Il MAC è stato utilizzato per la prima volta nell'ambito della lotta all'esclusione sociale e successivamente esteso ad altri settori, non soltanto in campo sociale.

Il fondamento giuridico del MAC può individuarsi nell'art. 156 TFUE (*ex* 140 TCE), in cui si stabilisce che nei settori della politica sociale (e cioè nell'occupazione, nel diritto del lavoro, nella formazione e perfezionamento professionale, nella sicurezza sociale, nella protezione contro gli infortuni sul lavoro, nell'igiene del lavoro, nel diritto di associazione e contrattazione collettiva), «la Commissione opera a stretto contatto con gli Stati membri mediante studi e pareri e organizzando consultazioni, sia per i problemi che si presentano sul piano nazionale, che per quelli che interessano le organizzazioni internazionali, in particolare mediante iniziative finalizzate alla definizione di orientamenti e indicatori, all'organizzazione di scambi di migliori pratiche e alla preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici». Dunque il MAC è uno strumento funzionale al rispetto del rapporto di sussidiarietà tra Unione e Stati membri in quanto, ferme restando le

competenze degli Stati membri, attraverso il MAC si dovrebbe elaborare progressivamente la politica dell'Unione in alcune materie strategiche per lo sviluppo dell'Eurozona. Ciò comporta che, a differenza dell'armonizzazione, l'obiettivo non sia quello di fissare standard minimi, quanto piuttosto di far convergere verso un'unica linea programmatica le diverse esperienze regolative dei Paesi europei.

Si pone però a questo punto il problema del grado di validità ed effettività sui sistemi giuridici nazionali di questi procedimenti: in assenza della vincolatività propria dell'*hard law*, fino a che punto uno Stato può sottrarsi all'indicazione comunitaria.

Secondo alcuni, il MAC sarebbe idoneo a sintetizzare due elementi che spesso nei processi decisionali si troverebbero in conflitto, l'*efficiency* e la *legitimacy*, intendendosi la prima come la capacità di favorire l'assunzione di decisioni efficienti e coerenti con gli obiettivi e la seconda come capacità di garantire l'effettivo operare dei meccanismi partecipativi della democrazia. Sotto questo profilo, alla base del metodo aperto di coordinamento c'è la scelta di ricorrere ad uno strumento più rispettoso del principio di sussidiarietà, che pure è stato definito principio di coordinamento più che di separazione delle competenze all'interno dell'Unione; e ciò vale sia nel rapporto fra organi comunitari e nazionali (sussidiarietà verticale), sia all'interno degli Stati, fino al rapporto con i singoli cittadini di questi (sussidiarietà orizzontale). Il principio di sussidiarietà implica la ricerca del livello di intervento più efficace per il raggiungimento dello scopo e, dunque, in ordine agli obiettivi di politica sociale, il livello che assicura i migliori risultati in termini occupazionali⁵⁰.

Tanto premesso in merito al percorso metodologico con il quale in Europa si va delineando una comune politica occupazionale, si impone ora la necessità di esaminare, sotto il profilo sostanziale, a quali linee di fondo sia ispirato il processo di riforma degli ordinamenti e dei mercati del lavoro nazionali.

La strategia europea si pone in una posizione intermedia tra due diversi modelli teorici con i quali, all'esplosione della crisi globale, i Governi occidentali hanno dovuto confrontarsi. Da un lato la *flexibility*, che propugna una radicale deregolamentazione del

⁵⁰ Cfr. U. VILLANI, *La politica sociale nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. giur. lav.*, 2012, p. 35.

lavoro, sul presupposto che alla radicale liberalizzazione nei settori degli scambi di beni e servizi e nel settore finanziario non possa corrispondere una eccessiva regolamentazione del mercato del lavoro. Questa prospettiva, nella sua forma più estremistica, finisce con il considerare il mercato del lavoro alla stregua degli altri mercati di scambio di beni, senza perciò contemplare lo sviluppo di forme di promozione dell'occupazione per i lavoratori, ventilando il rischio che interventi diretti ad ammortizzare gli effetti delle transizioni lavorative diano luogo a distorsioni di mercato⁵¹.

Diversamente, i programmi di riforma che pongono l'attenzione sulle *capabilities* definiscono un insieme di priorità e bisogni che costituiscono le premesse per una vita sociale ed economica dignitosa. Il perno di questo approccio sta nella definizione del concetto di «bisogno minimo» declinato dall'OIL nella *Decent Work Agenda* del 2009, rapportato alla possibilità di sviluppare le capacità individuali secondo le condizioni fisiche e culturali dell'individuo.

Ebbene, come è noto, il modello di riforma del mercato del lavoro che ha indirizzato le politiche europee è la c.d. *flexicurity*, un modello che potremmo definire “temperato” rispetto alla *flexibility*. La sua attuazione richiede un consistente intervento pubblico di sostegno alle riforme che introducono maggiore flessibilità nel mercato del lavoro, ciò al fine di garantire che la maggiore flessibilità non si traduca nella precarizzazione e dunque nell'insicurezza del lavoro.

Il sopravvenire della crisi economica in corsa ha tuttavia portato a rivedere la Strategia di Lisbona e la Strategia europea per l'occupazione, posto che già alla verifica di medio termine si era registrato un forte rallentamento nell'azione dell'Unione per l'attuazione della Strategia. Per di più, alcune versioni di *flexicurity* hanno mostrato difficoltà applicative durante la crisi. Ad esempio nel caso del modello anglosassone, gli stessi fautori, ripensandone alla luce della crisi economica alcuni elementi strutturali, hanno finito con l'evidenziare almeno due importanti carenze nell'implementazione del modello: lo scarso investimento nella formazione professionale e l'inadeguatezza del

⁵¹ Sul tema cfr. B. GAZIER, *La Strategia europea per l'occupazione nella tempesta*, in *Dir. rel. ind.*, 2011, p. 62.

sostegno alle famiglie. Debolezze strutturali queste che, per un verso, incidono sulla competitività del Paese e sulle prospettive di occupabilità dei lavoratori e, sotto altro profilo aggravano lo stato di indigenza e povertà delle famiglie.

Nel 2010 i capi di Stato e di Governo della UE hanno adottato la nuova Strategia EU2020, un'ambiziosa strategia che segue quella adottata a Lisbona 10 anni prima, volta a focalizzare l'attenzione del coordinamento comunitario del successivo decennio sugli ambiti delle politiche economiche, occupazionali e sociali. Essa si differenzia dalla strategia concordata a Lisbona nel 2000, perché rimette al centro dell'attenzione politica la riduzione della povertà e la promozione dell'inclusione sociale, considerata uno dei cinque *target* dell'intera strategia, accanto all'incremento dell'occupazione, degli investimenti in ricerca e sviluppo, dei livelli di istruzione e alla riduzione delle emissioni dei gas serra.

Europa 2020 succede a Lisbona, condividendone gli aspetti principali, ma con alcune più incisive novità anche sul fronte della *governance*: ogni Stato membro è chiamato a fornire un contributo alla realizzazione degli obiettivi della Strategia Europa 2020 attraverso percorsi nazionali che rispecchino la situazione di ciascun Paese e il "livello di ambizione". La Commissione controllerà i progressi compiuti e, in caso di "risposta inadeguata", formulerà una "raccomandazione" che dovrà essere attuata in un determinato lasso di tempo, esaurito il quale senza un'adeguata reazione, seguirebbe un "avvertimento politico".

Nel presentare la Strategia, il Presidente della Commissione europea Barroso sottolineava la necessità di guardare oltre il breve termine per riuscire a conseguire un futuro sostenibile, affinché l'Europa possa ritrovare la strada giusta senza più perderla. Per tale motivo l'implementazione della Strategia deve essere monitorata mediante un complesso insieme di indicatori comuni, volti a verificare gli effetti delle politiche di welfare nei paesi UE, secondo i diversi ambiti tematici - povertà ed esclusione sociale, pensioni, cure sanitarie e a lungo termine -.

Volendo individuare un tratto fondante la nuova Strategia, questo può essere probabilmente rappresentato dalla consapevolezza della necessità ed urgenza di una riprogettazione ambiziosa dei sistemi di *welfare*. In altri termini, l'imponente crisi

economica di questi anni ha messo a nudo una “sonnacchiosa” politica sociale e innescato uno straordinario *stress-test* della capacità di risposta dei mercati del lavoro nazionali, che in via generale hanno dato prova di non essere più adeguati al nuovo contesto socio-economico globale.

Ciò soprattutto in quanto negli ultimi decenni si è focalizzata l’attenzione sulla necessità che il mercato del lavoro dovesse adattarsi ai cambiamenti economici rendendosi “duttile” alle necessità del primo, quasi che si trattasse di garantire al mercato un equipaggiamento agevole e per quanto possibile “leggero”. Una prospettiva questa che tende a sterilizzare la progettualità e l’investimento nelle politiche sociali, che al contrario possono e devono essere parte della strategia di crescita, in quanto funzionalmente connesse alla competitività delle imprese. «Un impegno nell’investimento sociale è alla radice del modello sociale europeo, in base al quale la spesa pubblica non deve essere solo compatibile con la crescita, ma deve contribuire ad essa. Bisogna, pertanto, invocare una convergenza tra una rinnovata e comune versione della prospettiva di investimento pubblico ed il concetto di transizione tra i mercati del lavoro»⁵².

4. *Una nuova prospettiva: i mercati transizionali del lavoro.*

Una lettura del modello sociale diversa e ricca di spunti attuativi di grande interesse è quella che muove dalla teoria del *Transitional Labour Markets* (TLM), che punta a definire un sistema di gestione del mercato del lavoro al cui centro sono poste le transizioni lavorative, vale a dire le sequenze di cambiamenti nell’ambito della carriera professionale del lavoratore⁵³. Il pregio di questa teoria è quello di stabilire feconde interconnessioni tra l’educazione, la ricerca del lavoro, la sfera privata e il pensionamento, sul presupposto che siano tutte componenti essenziali della qualità del lavoro e che dunque non possano essere sviluppate su piani separati, al di fuori di un complessivo ripensamento delle dinamiche del mercato del lavoro.

⁵² Così B. GAZIER, *La Strategia europea per l’occupazione nella tempesta*, cit., p. 69.

⁵³ Sull’argomento si veda B. GAZIER, *Making transition Pay: the Transitional Labour Market Approach to Flexicurity*, in H. JORGENSEN, P.K. MADSEN, *Flexicurity and Beyond. Finding a new agenda for the European Social Model*, Copenhagen, 2007, p. 99-130.

Ciò che contraddistingue in modo più evidente questo nuovo approccio teorico è il pensare il mercato del lavoro in chiave dinamica con l'obiettivo di orientare le politiche di attivazione del mercato del lavoro per ricostruire un equilibrio tra i bisogni contrapposti dei protagonisti del mercato del lavoro. In questo senso il modello transizionale supera i sistemi di *flexicurity*, staticamente ancorati alle condizioni di mercato preesistenti e dunque, orientati ad una prospettiva *adattiva* piuttosto che *evolutiva*.

In altri termini, secondo questa metodologia di approccio alle politiche sociali, si tratta di mettere a punto azioni organizzative nel mercato del lavoro per concretizzare il passaggio da politiche di «accesso-occupabilità», che agevolano l'accesso al lavoro spingendo le persone a trovare un'occupazione, qualunque essa sia, a politiche di «prestazione-occupabilità», le quali, assumendo una prospettiva di lunga durata, attivino l'*investimento sociale*, favorendo lo sviluppo di conoscenze e l'autonomia di ciascun lavoratore.

Secondo una ricerca condotta nel 2008, peraltro, esiste una relazione positiva tra qualità del lavoro e crescita economica e occupazionale, ciò a dimostrare che l'aumento della qualità del lavoro innesca un processo virtuoso di crescita della competitività delle imprese, determinando l'innalzamento dei livelli occupazionali.⁵⁴

Il tema delle riforme delle politiche sociali nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro, piuttosto vivace soprattutto nella dottrina sociologica del nord Europa, apre interessanti e nuove prospettive: l'approccio transizionale è volto ad offrire una gamma di opzioni nelle relazioni occupazionali, non più soltanto nella direzione della creazione di occupazione stabile e di lungo periodo, ma anche e soprattutto in funzione della riduzione delle pressioni sociali conseguenti alla crescita economica convenzionale. Ciò implica una maggiore complessità nella dinamica delle relazioni occupazionali ed insiste sullo sviluppo di politiche di demercificazione del lavoro tese ad abbandonare la sterile contrapposizione tra sfide economiche e sfide sociali, sviluppando invece, su di esse, una riflessione

⁵⁴ L. DAVOINE, C. ERHEL, M. GUERGOAT-LARIVIÈRE, *Monitoring Employment Quality in Europe: European Employment Strategy Indicators and Beyond*, in *International Labour Review*, (2008) September; i risultati della ricerca sono stati inoltre pubblicati in un rapporto francese, consultabile al link http://www.cce-recherche.fr/fr/rapports/45-RappR_European_labour_markets.pdf

congiunta e quanto più possibile *convergente*. Esplicita in tal senso la posizione di Hemerijck il quale, interpretando la fase di transizione attuale come una fase di nuova sperimentazione e *ricalibratura funzionale*, auspica che essa porti i sistemi attuali a non limitarsi alla tradizionale protezione dei diritti sociali, sviluppando le potenzialità incentivanti degli strumenti di protezione sociale. Secondo questo autore «una protezione sociale universale aumenta potenzialmente la flessibilità del mercato, piuttosto che creare distorsioni»⁵⁵. Ciò è possibile, ad esempio, se l'erogazione di sussidi di sostegno al reddito è accompagnata da un'attività di riqualificazione *obbligatoria* per il lavoratore che lo coinvolga maggiormente nel processo produttivo, incentivando la sua partecipazione e andando a beneficiare, in ultimo, la competitività dell'impresa.

Hemerijck distingue in proposito tra servizi con funzione di implementazione (*capacitating welfare function*) e trasferimenti di sussidi con funzione compensativa (*compensating welfare function*). Entrambe le dimensioni sono essenziali per cambiare la struttura del rischio sociale, ma esse non sono sovrapponibili e le ricadute sul sistema andrebbero sempre studiate congiuntamente, così come, per entrambe e parallelamente, dovrebbero essere sviluppati indicatori di *performance*.

In sostanza, questa analisi tende a dimostrare che gli investimenti sociali hanno un ritorno in termini di sviluppo del Paese. La prospettiva è innovativa se si pensa che l'analisi comparata dei processi di riforma del *welfare state* in Europa evidenzia che la valutazione delle politiche sociali è tuttora condotta secondo parametri *budgetari*, che finiscono con il prendere in considerazione soltanto l'impatto della politica sulla spesa pubblica complessiva. Ciò in quanto nelle politiche sociali (così sensibili agli equilibri della rappresentanza democratica) è generalizzata la tendenza ad assumere una valutazione politica del contingente (o al massimo legata alla legislatura), tralasciando quasi del tutto di esaminare la prospettiva di lungo termine e finendo con il consolidare aspettative e distorsioni, che soltanto a distanza di tempo manifestano i propri effetti collaterali.

A partire dagli anni '80 si è assistito ad una cd "americanizzazione" del modello

⁵⁵ Il saggio di A. HEMERIJCK, *When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet*, commentato da U. ASCOLI, J.C. BARBIER, J. BECKFIELD, G. BONOLI e J. PALME, è pubblicato on line sulla rivista *Sociologica* n. 1, 2012.

sociale europeo, ispirata in larga parte da considerazioni connesse al contenimento dei costi e alla rimercificazione del lavoro. In quasi tutti gli Stati europei si è radicata la tendenza ad una crescente inerzia dello Stato rispetto all'investimento sociale. La direzione è stata per lo più quella del ritiro dello Stato dal mercato del lavoro, a fronte di un forse eccessivo, e comunque male amministrato, interventismo nei decenni precedenti. Questa scelta però alla lunga rischia di ripercuotersi sulla capacità competitiva del Paese, posto che senza investimenti in formazione e riqualificazione professionale si produce un depauperamento professionale delle risorse umane. Inoltre, le divisioni tra *insiders* e *outsiders* all'interno del mercato del lavoro riducono l'efficacia degli investimenti in capitale umano, e confinano i gruppi svantaggiati in segmenti precari del mercato del lavoro con un conseguente impoverimento generalizzato delle nuove generazioni e dei bassi livelli professionali.

E' pur vero, come evidenzia Hemerijck, che «è difficile valutare le dinamiche di riforma del *welfare* in termini crudi di “bianco e nero” (...). In punto di equilibrio il quadro è piuttosto sfumato e colorato». Ed è altrettanto vero che in molti Paesi, la traiettoria delle riforme sul *welfare* è stata maggiormente proattiva e ricostruttiva, piuttosto che meramente difensiva o demolitiva. Molto comunque è dipeso dalla capacità dei sistemi politici di generare processi di *policy learning*, che ultimamente consentono ai *policy makers* di essere legittimati a mettere in atto, e ad implementare, soluzioni alternative al semplice taglio delle spese. L'alternativa che la teoria dell'investimento sociale offre è quella di una nuova strategia fondata sul lavoro, di una politica sociale «produttiva» ossia in grado di produrre lavoro di qualità per contribuire ad aumentare la produttività del Paese.

La politica sociale può infatti essere di «basso profilo» e ingabbiata dal contenimento dei costi, oppure ambire ad un «alto profilo», in cui politiche per la famiglia, per la formazione, e per l'assistenza sanitaria convergano verso una coerente politica di rilancio economico. L'«alto profilo», se supportato a livello istituzionale, porta ad una crescita occupazionale più competitiva e sostenibile rispetto ad una politica orientata al taglio della spesa pubblica e alla difesa dell'esistente che, come già sperimentato, genera un'occupazione di bassa qualità e un rallentamento generalizzato della capacità produttiva

delle imprese.

Occorre però, affinché l'investimento sociale abbia concreta efficacia che la «*capacitating function*» dei servizi di orientamento al lavoro sia implementata e orientata al risultato dell'effettiva occupabilità. Aspetto, questo, in cui i servizi per l'impiego del Sud Europa sono ancora fortemente carenti.

La crisi economica globale apre ora uno scenario diverso: le economie dell'Eurozona sono molto più interconnesse dopo la crisi dei debiti sovrani e ciò ha necessariamente comportato l'avvio di una *governance* comune non più soltanto economica ma anche finanziaria e politica. Alla luce delle forti tensioni sull'area euro determinatesi a seguito del declassamento di Grecia e Italia, la stabilità economica dell'Eurozona appare sempre più connessa all'agenda sociale degli Stati membri. In altre parole, la gestione delle conseguenze sociali della crisi non può più ritenersi una prerogativa esclusiva dei singoli Stati membri: avendo ormai i *leaders* politici realizzato la necessità di una *governance* economica congiunta, anche il contratto sociale domestico deve diventare interdipendente, poiché una più stretta integrazione dei sistemi implica che l'efficienza (o l'inefficienza) di una politica di *welfare* di uno Stato membro condiziona lo sviluppo economico o la stagnazione di tutta l'Eurozona.

E' infatti ormai ampiamente dimostrato che non c'è una correlazione diretta tra la crescita economica della zona Euro e il miglioramento dello standard sociale dei cittadini europei, ciò in quanto la politica sociale è strettamente connessa agli equilibri politici interni. Nondimeno, come i casi dell'Italia e della Grecia hanno dimostrato, la pressione esercitata dalle istituzioni europee sui governi nazionali ha un effetto acceleratorio sulle riforme strutturali e sociali necessarie al miglioramento dell'assetto finanziario, nonostante i conflitti sociali e le resistenze lobbistiche che inevitabilmente siffatti provvedimenti scatenano. In questo senso la crisi economica in atto può diventare l'occasione per avviare una straordinaria stagione di riforme, che un tempo *ordinario* non consentirebbe di portare a termine in tempi così ristretti.

Quanto ai contenuti sostanziali delle riforme sociali in essere, Hemerijck pone in evidenza come, paradossalmente, gli Stati europei molto più impegnati sul fronte della

competitività, come la Germania e i Paesi nordici, abbiano intensificato le azioni di riforma sociale a partire dagli anni '90. Tale osservazione è del resto coerente con la constatazione che la complessità delle attuali dinamiche esistenziali non può più consentire di tenere distinte le politiche economiche, sociali e familiari, essendo tutte strettamente funzionali a sostenere un modello sociale estremamente eterogeneo e composito: l'investimento sociale è dunque sempre più necessario a supporto dell'investimento economico. Si pensi ad esempio alle ricadute in termini lavorativi di un'azione di sostegno al lavoro di cura familiare (sempre più sbilanciato verso l'assistenza alle persone anziane) e a quanto diventi economicamente rilevante lo sviluppo del settore dei servizi di cura in generale in un paese in cui l'aumento della produttività consente anche una maggiore disponibilità di spesa dei privati.

E' evidente che, per riuscire a configurare agende politiche che abbiano una visione a 360° dello sviluppo di un Paese, occorre soprattutto una efficiente gestione amministrativa, in grado di programmare ed implementare le politiche pubbliche con un certo grado di celerità e flessibilità, ed è probabilmente questo uno dei punti dolenti delle amministrazioni degli Stati del Sud Europa.

A questo riguardo la Strategia Europa 2020 sembra offrire una prospettiva concreta per l'attivazione di processi di *learning* per il trasferimento reciproco di esperienze regolative in materia sociale e la valutazione dei risultati raggiunti attraverso il *benchmarking*. Mediante il coordinamento aperto nelle politiche sociali verrebbe dunque favorita la circolazione e l'acquisizione delle *best practices* nell'ambito delle strategie di investimento sociale, consentendo un avanzamento generalizzato del modello sociale europeo per affrontare la sfida di un'economia più competitiva.

5. Limiti all'intervento pubblico degli S.M., la disciplina degli aiuti di Stato.

Le considerazioni fin qui sviluppate circa la necessità di un maggiore investimento sociale da parte dei Paesi membri, quale componente improcrastinabile di una più ampia integrazione politico-economica dell'Unione europea, portano ad esaminare uno dei temi in cui l'ordinamento europeo, originariamente funzionalista, entra in attrito con le

legislazioni nazionali che prevedono interventi pubblici di ausilio alle imprese.

E' questo l'ambito degli aiuti di stato, provvedimenti adottati dai governi nazionali anche per le importanti implicazioni che essi hanno sul piano occupazionale, considerato che il fine è quello di sostenere specifici settori d'impresa o aree geografiche determinate. Negli ordinamenti nazionali come il nostro in cui, per il tramite delle Costituzioni sociali si assegna allo Stato un ruolo di sostegno economico e sociale, si pone il problema di dover contemperare le varie forme di ausilio alla produzione con le norme a tutela della concorrenza tra le imprese degli Stati membri.

L'art. 87 TCE, ora art. 107 TFUE, ha previsto l'incompatibilità, in via di principio, con il mercato comune degli aiuti concessi dagli Stati, che favoriscono imprese o produzioni nazionali falsando la concorrenza sul mercato europeo.

La nozione di aiuto, per giurisprudenza costante, concerne qualsiasi agevolazione concessa dall'autorità pubblica per alleviare gli oneri che normalmente gravano sul bilancio dell'impresa. Dunque, non soltanto l'erogazione di contributi economici, ma anche i mancati introiti derivanti dalla riduzione del carico fiscale o previdenziale, non aventi una portata generalizzata in quanto diretti a favorire in modo selettivo talune aziende con effetti protezionistici.

La disciplina europea degli aiuti di stato, prefigurando specifiche deroghe al divieto e prevedendo una procedura di controllo della compatibilità dell'intervento pubblico con il mercato comune, consente alla Commissione di definire vere e proprie linee di politica industriale, in sintonia con gli interessi dell'Unione. L'evoluzione giurisprudenziale e della prassi in materia di aiuti ha seguito un criterio ispiratore chiaro: il divieto di aiuti di stato rappresenta una limitazione alla libertà degli Stati membri di definire la propria politica economica posto dall'istituzione sovranazionale, che in via esclusiva può stabilire la portata del divieto, autorizzando preventivamente gli Stati ad adottare provvedimenti riconducibili alla nozione di aiuto.

Ai sensi dei paragrafi 2 e 3 dell'art. 107 TFUE, oltre a casi in cui gli aiuti di stato sono ritenuti *ipso iure* ammissibili, la Commissione ha un ampio potere discrezionale nel valutare ammissibili altre ipotesi. L'art. 108 TFUE disciplina la procedura di controllo

preventivo della compatibilità degli aiuti *nuovi*, nonché la procedura di controllo permanente sugli aiuti *esistenti*. Infine, l'art. 109 TFUE prevede che il Consiglio possa fissare in via generale, con regolamento, le condizioni per l'applicazione dell'art. 108 e le categorie di aiuti che possono essere dichiarate compatibili. In proposito, occorre precisare che fino all'emanazione dei regolamenti del Consiglio del 1998 e del 1999, la materia degli aiuti di stato è stata interamente gestita dalla Commissione, che in tale ambito ha dettato una puntuale e pervasiva disciplina.

Nel 2008, in virtù della delega conferitale dal Consiglio, la Commissione ha adottato il regolamento generale di esenzione per categoria. Si tratta di un provvedimento in linea con il mutamento delle situazione economica dell'Eurozona a seguito della crisi finanziaria, che amplia a nuove ipotesi la categoria di aiuti esentabili. Tra questi: gli aiuti per la tutela ambientale, per la ricerca e sviluppo delle grandi imprese, per la creazione di nuove imprese, gli aiuti a favore delle PMI, gli aiuti a finalità regionale e quelli per l'occupazione e la formazione. La Commissione esercita un controllo per verificare che siano previste limitazioni di intensità e durata, compatibilmente all'esigenza per le imprese di riprendere la propria funzionalità in modo soddisfacente. Dunque, lo Stato membro può attivare forme di sostegno all'imprenditoria sulla base di stringenti parametri di efficacia della misura rispetto agli obiettivi prefissati, aspetto questo la cui valutazione risulta piuttosto complessa.

Il rafforzamento della dimensione sociale dell'Europa a seguito del Trattato di Amsterdam ha condizionato in modo rilevante l'evoluzione più recente della disciplina degli aiuti di stato, in quanto la coesione economica e sociale, l'uguaglianza, la solidarietà, l'occupazione, la salute, l'ambiente e i servizi pubblici sono diventati valori fondamentali dell'ordine europeo, che non è più contraddistinto in via prevalente da un interesse mercantile. Tale tendenza si è ancor più accentuata con il Trattato di Lisbona che, con l'espressione «economia sociale di mercato» ha sancito che la concorrenza, da fine dell'Unione, rappresenta ormai solo uno degli strumenti dell'azione comunitaria⁵⁶.

⁵⁶ Sull'evoluzione della disciplina degli aiuti di stato si rinvia all'opera collettanea a cura di C. SCHEPISI, *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato*, Torino, 2011.

In tale contesto la Commissione ha avviato a partire dal 2005 una riforma della materia degli aiuti coerente con la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione e ha individuato una nuova direttrice per la revisione degli aiuti, vale a dire la riduzione significativa del numero di aiuti di Stato e la redistribuzione degli stessi in funzione di obiettivi di tipo orizzontale (come la ricerca, l'innovazione, la formazione) allo scopo di attrarre investimenti in Europa. Le suddette linee di riforma sono state illustrate nello *State Aide Action Plan*" (SAAP)⁵⁷. Con lo slogan "aiuti meno numerosi e più mirati" la Commissione si è proposta innanzitutto di disincentivare aiuti di stato "dannosi", ossia aiuti diretti a sovvenzionare imprese nazionali senza vincoli di sviluppo rispetto ad obiettivi a carattere orizzontale. A tal fine si impone uno sforzo congiunto tra Unione e Stati membri al fine di migliorare la *governance*, investendo gli Stati stessi di maggiori responsabilità nell'erogazione degli aiuti. Infine, ed è questa la novità più importante sul piano procedurale, si è incentivato il ricorso al *private enforcement* da parte dei soggetti terzi lesi dalla violazione delle norme sugli aiuti di Stato.

Alla base dei nuovi orientamenti della Commissione è la presa d'atto che il mercato non porta sempre ad un risultato efficiente sotto il profilo economico e l'analisi delle cause di questi fallimenti di mercato consente alla Commissione stessa di adottare un approccio economico più preciso nella valutazione della compatibilità degli aiuti di stato. Azioni di indirizzo più specifiche sono state poi adottate dalla Commissione per quanto concerne alcuni settori specifici di erogazione degli aiuti di stato: si fa riferimento in modo particolare alle esenzioni per PMI, per la ricerca e sviluppo e agli aiuti a finalità regionale⁵⁸.

A questa nuova prospettiva va riportata anche la tematica dei servizi di interesse

⁵⁷ *State Aid Action Plan, Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005-2009*, Bruxelles, 7 giugno 2005, COM (2005) 107 final.

⁵⁸ Si vedano in proposito: per l'estensione delle esenzioni agli aiuti alle PMI, gli *Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese* in G.U. n. C 194 del 18 agosto 2006, 2; per gli aiuti al settore della ricerca e sviluppo la *Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*, in G.U. n. C323 del 30 dicembre 2006, 1; per quanto riguarda gli aiuti con finalità regionale, gli *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013*, in G.U. n. C 54 del 4 marzo 2006, 13, nonché più recentemente la *Comunicazione della Commissione relativa ai criteri per una valutazione dettagliata degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti di investimento*, in G.U. n. C 223 del 16 settembre 2009, 3.

economico generale, a cui il Trattato di Amsterdam (ora art. 14 TFUE) ha riconosciuto l'importante funzione di favorire la coesione sociale e territoriale, tanto da sottrarli alle regole di mercato. Si è infatti avuto un rovesciamento del rapporto servizi pubblici/mercato: se prima l'esonero dalle regole di mercato era fatto eccezionale, ora ai sensi del nuovo art. 16 TCE l'esonero è automaticamente conseguente alla riconduzione del servizio all'ambito dei servizi di interesse generale.

Questi brevi cenni ai servizi di interesse generale, a cui non è possibile concedere ulteriori approfondimenti nell'economia di questo lavoro, danno conto di come lo sviluppo del modello sociale europeo, benché non abbia portato ai traguardi normativi sperati, in ogni caso dà luogo ad un riposizionamento dell'intera disciplina comunitaria sulla concorrenza e in particolare di quella sugli aiuti. Alcune attività, prima soggette ai limiti derivanti dalle norme di concorrenza, in ragione del loro contenuto solidaristico e di promozione sociale, alla luce di tali recenti sviluppi vengono svincolate dal controllo sovranazionale.

In altri termini, «il rapporto tra aiuti incompatibili e compatibili non è più come tra regola ed eccezione, quest'ultima da interpretarsi in modo restrittivo. Sono piuttosto due categorie complementari, che vanno valutate in base a criteri flessibili, bilanciando effetti positivi e negativi delle singole misure»⁵⁹. E ciò in quanto l'interesse comunitario non si identifica più in modo esclusivo con il mercato e la concorrenza, estendendosi anche alle finalità sociali di cui l'Unione si è fatta garante e promotrice.

Tale riassetto nell'equilibrio fra mercato e valori sociali ha peraltro il rilevante effetto di portare ad un assetto costituzionale convergente tra sistema sovranazionale e sistema nazionale. Se in origine le ragioni del mercato comune portavano il sistema sovranazionale a confliggere con il sistema costituzionale degli Stati membri, in certo qual modo soverchiandolo in una strenua difesa degli interessi concorrenziali, in tempi più recenti si è sviluppato un flusso inverso che sta portando all'osmosi reciproca dei due sistemi.

⁵⁹ Così G.L. TOSATO, *L'evoluzione della disciplina sugli aiuti di Stato*, in C. SCHEPISI (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato*, cit., p. 9.

La crisi economica e finanziaria scoppiata nel 2008 ha avviato una nuova fase dell'integrazione europea dagli esiti ancora incerti, ma soprattutto e in prima battuta ha spinto gli Stati a "tamponare" i temuti effetti disastrosi sul piano occupazionale, ognuno con le proprie risorse ed in base a logiche nazionali. All'Unione spetta una funzione di coordinamento secondo l'assetto istituzionale attuale, che tuttavia risulta insufficiente per definire strategie politico-economiche congiunte in vista del superamento della crisi. Benché fosse stata avanzata da qualche governo la proposta di sospendere le regole sugli aiuti, al fine di lasciare mano libera agli Stati membri sulle azioni di sostegno all'imprenditoria nazionale, il sistema dei controlli ha continuato ad operare, apportando come primo correttivo anticrisi l'innalzamento della soglia degli aiuti *de minimis* (aiuti erogabili senza previa notifica e approvazione della Commissione) da 200 a 500 mila euro. Per fa fronte alla crisi del settore finanziario la Commissione ha inoltre emanato tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009 una serie di provvedimenti regolatori in occasione dei massicci aiuti erogati al sistema bancario dell'Eurozona.

Prevedendo inoltre la trasmissione degli effetti della crisi dal sistema finanziario all'economia reale, ha definito le misure "temporanee" di aiuto che i Paesi membri avrebbero potuto adottare in favore delle imprese a rischio, beneficiando di una eccezionale valutazione di compatibilità.

Il quadro fin qui brevemente tracciato sulla materia degli aiuti di Stato consente dunque di valutare, alla luce dei più recenti sviluppi della disciplina europea di tutela della concorrenza, l'operatività di nuove forme di intervento pubblico nella già menzionata prospettiva dell'«investimento sociale». Si intende in particolare soffermarsi su come, non soltanto le direttrici della politica occupazionale europea, ma anche tutta la materia dei limiti proconcorrenziali dell'intervento pubblico convergano verso politiche sociali che, per perseguire l'obiettivo della creazione di nuova occupazione, devono di pari passo sviluppare l'innovazione e la ricerca delle imprese. Alla luce di tale considerazione, non è più sostenibile il finanziamento pubblico che si limiti a "tenere in vita" realtà imprenditoriali prive di prospettiva di ripresa.

In tal senso, al pari dell'investimento nella ricerca e sviluppo, l'investimento

occupazionale, per essere tale, necessita di requisiti di effettività, non essendo più sostenibili azioni causalmente definite «di promozione dell'occupazione», ma prive di riscontri oggettivi sul piano dell'efficacia. Una conclusione confermata del resto anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, secondo la quale «il carattere sociale degli interventi statali non è sufficiente per sottrarli *ipso facto* alla qualifica di aiuti»⁶⁰. E proprio con riferimento al nostro Paese, a riguardo di una disposizione del 2003 destinata a «fronteggiare la grave crisi occupazionale» di imprese sottoposte a procedure di amministrazione straordinaria, la Corte ha precisato ulteriormente che le misure legislative nazionali vanno valutate in funzione dei loro *effetti* e non in funzione delle loro *cause* e dei loro *scopi*⁶¹. Alla luce di queste considerazioni acquista un rilievo centrale la predisposizione di programmi omogenei di controllo e valutazione dell'impiego delle risorse destinate al sostegno all'imprenditoria, ai sussidi per l'occupazione e alla riqualificazione della manodopera, nel contesto di un più ampio piano europeo di rilancio dell'occupazione.

⁶⁰ Corte di Giustizia, sentenza 12.12.2002 n. 46, causa C-5/01, *Regno del Belgio c. Commissione*.

⁶¹ Tribunale 12.9.2007, causa T-323/04, *Repubblica Italiana e Brandt Italia c. Commissione*. La normativa dichiarata incompatibile con le disposizioni europee era prevista dal decreto-legge 23 del 14 febbraio 2003, convertito con la legge 81 del 17 aprile 2003. La sentenza è pubblicata al link <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004A0239:IT:NOT>

CAPITOLO III

LA RISPOSTA EUROPEA ALLA CRISI ECONOMICA GLOBALE

1. *La risposta delle istituzioni europee alla crisi economica. Il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione.*

La recente crisi economica globale ha reso evidente la stretta connessione sussistente tra politiche economiche e politiche sociali e, soprattutto, ha rivelato quanto siano alti i costi e le responsabilità che l'economia mondiale «scarica» sul sistema del diritto del lavoro. Si tratta di costi misurabili in termini di nuova disoccupazione, di riduzione del reddito, di perdita del *welfare*, che inesorabilmente hanno colpito i lavoratori di tutti i Paesi. Si è infatti giustamente osservato quanto siano diverse le politiche del lavoro in epoca di stabilità finanziaria da quelle in epoca di sviluppo¹.

Nondimeno, ciò che più colpisce è l'attribuzione di una sorta di corresponsabilità nella crisi economica alle rigidità delle regole del lavoro, considerando che gran parte delle politiche sociali occidentali sono state strutturalmente indirizzate verso la riduzione complessiva delle tutele e del reddito². Non sono infatti mancati i tentativi di utilizzare la crisi come giustificazione per spingere sempre più sulla leva della flessibilizzazione del mercato del lavoro, senza però che tali interventi di per sé soli e senza un'adeguata rete di sicurezza, abbiano innescato la creazione di nuova occupazione.

¹ T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Bologna, 2001, p.15.

² Così G. LOY, *Diritto del lavoro e crisi economica. Una prospettiva comparata* in G. LOY (a cura di) *Diritto del lavoro e crisi economica*, Roma 2011, p. 13.

Gli interventi adottati dagli Stati Europei, benché ispirati più o meno esplicitamente alla ricetta della *flexicurity* promossa dall'Unione Europea, appaiono nel complesso disomogenei nella forma e nella struttura: si va da riforme più radicali e generali del mercato del lavoro, come nel caso spagnolo e in quello francese e prima ancora in quello tedesco, ad interventi di carattere contingente e settoriale, come avvenuto in Italia. Certo è che in molti casi l'avvento della crisi economica ha finito con l'accelerare l'adozione di misure di riforma dell'ordinamento del lavoro già da tempo al centro del dibattito politico degli Stati membri. L'emergenza indotta dalla crisi ha così giustificato l'adozione unilaterale da parte dei Governi di riforme a cui in precedenza era mancato il consenso delle parti sociali.

Ebbene, in questo scenario, non si può non osservare che la crisi economica è intervenuta in un momento particolarmente delicato dell'evoluzione del diritto sociale europeo, ancora in precario equilibrio rispetto alle istanze del mercato. Resta da vedere se ciò abbia comportato un indebolimento della costruzione comunitaria in campo sociale, ovvero se abbia rafforzato il convincimento della necessità di consolidare un modello sociale europeo.

Come è stato osservato in proposito, la crisi globale ha comportato la riunione delle nazioni in una involontaria «comunità di rischio», che ha portato a consolidare azioni e indirizzi politici sul piano sovranazionale³.

In questo senso si può dunque cogliere una valenza positiva della crisi, secondo l'etimologia che ne valorizza il momento di valutazione e passaggio verso una nuova dimensione, posto che essa ha contribuito all'identificazione di una nuova comunità di rischio che travalica i confini nazionali e induce alla ricerca di nuovi modelli solidaristici.

Le crisi economiche diventerebbero quindi, alla luce delle teorie del rischio,

³ J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica* (a cura di L. Ceppa), Milano, 2008, p. 163.

un'importante sollecitazione regolativa per il diritto del lavoro. Ciò in quanto la produzione di ricchezza va di pari passo con la produzione sociale di rischi e crea nuove disuguaglianze che solo in parte riproducono quelle già esistenti⁴. Si pensi ad esempio al conflitto generazionale emergente dalla contrapposizione tra giovani disoccupati e precari, da un lato, e lavoratori anziani occupati stabilmente dall'altro.

Ecco dunque che le scelte di giustizia distributiva si concretizzano, per un verso, nella selezione e definizione dei rischi e, sotto altro profilo, nella individuazione della comunità di rischio, ovvero della collettività di soggetti esposti al rischio che, attraverso le scelte normative poste in campo, si intende tutelare.

Attraverso l'ottica del rischio, la scelta del livello di *governance* per riuscire a fronteggiare i rischi prodotti dal funzionamento del mercato diventa strategica: non è infatti il singolo Paese a poter costruire una rete di salvaguardia dell'occupazione, poiché la dimensione extranazionale della crisi impone valutazioni e misure anticrisi che non possono che essere ricondotte alla dimensione sovranazionale.

In questa prospettiva appare esemplare il tentativo di individuare politiche sostenibili sotto il profilo sociale, economico e ambientale da parte dell'OIL: nell'ambito della 98^o sessione della Conferenza Internazionale per il lavoro, tenutasi il 19 giugno 2008, è stato infatti adottato all'unanimità il Patto «*Superare la crisi. Un patto globale per l'occupazione*». Tra le indicazioni del Patto: il sostegno alle imprese per investimenti in settori ad alta intensità di manodopera, inclusi i lavori "verdi", la creazione di nuovi posti di lavoro e l'accelerazione del reinserimento dei lavoratori espulsi dal ciclo produttivo. Nel Patto si auspica, peraltro, la pratica del dialogo sociale per la progettazione delle politiche dirette a superare la crisi.

Sul piano internazionale viene dunque riaffermata la preminenza delle norme sociali nelle economie di mercato, ponendo in evidenza la necessità che dinanzi ad una crisi

⁴ U. BECK, *La società del rischio. Verso una società moderna*, Roma, 2000, p. 13 e ss.

economica di tali dimensioni si costruisca a livello mondiale una cornice regolatrice più forte.

Per quanto riguarda gli Stati europei, va detto che all'indomani della crisi finanziaria del 2008 la regolamentazione delle istituzioni europee non ha riguardato immediatamente gli istituti del diritto sociale, avendo invece optato per interventi di tipo economico/assistenziale, mentre contestualmente i singoli Stati provvedevano singolarmente e in modo non coordinato ad attuare le proprie politiche sociali.

La Commissione Europea non ha comunque perso l'occasione per indicare agli Stati membri una serie di azioni specifiche, adattabili alle peculiarità di ciascun Paese, finalizzate a porre le condizioni di uno sviluppo sostenibile nei quattro settori prioritari della Strategia di Lisbona (persone, imprese, infrastrutture e energia, ricerca e innovazione).

Il contributo della Commissione non ha inciso direttamente sulle scelte di *policy* dei singoli Stati membri, ma si qualifica piuttosto come un approccio di *advisory*, in un contesto di indirizzo e coordinamento agli Stati, che discende dalla dimensione transnazionale della crisi. Il documento con cui la Commissione ha espresso tali orientamenti è stato elaborato nelle forme di una Comunicazione al Consiglio Europeo, intitolata «*Un piano europeo di ripresa economica*», nella quale sono indicati obiettivi di breve termine, diretti a sostenere nell'immediato le imprese e a mantenere l'occupazione, e obiettivi di medio termine, tesi a indirizzare azioni di crescita secondo la Strategia di Lisbona⁵. Tra le proposte formulate dalla Commissione figurano azioni che si chiede siano tempestive e mirate, ma anche temporanee. Esse si articolano in pacchetti di incentivi consistenti in trasferimenti a favore di famiglie a basso reddito e disoccupati; garanzie e

⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo «*Un piano europeo di ripresa economica*», Bruxelles, 26.11.2008, COM (2008) 800 def. In argomento si veda M. ZAGORDO, *Le risposte della Commissione europea alla crisi economica*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2009, p. 489.

prestiti agevolati per le imprese; riduzione delle imposte e degli oneri sociali. A ciò si aggiunge l'attenzione per tecnologie e produzioni «verdi».

I percorsi indicati dalla Commissione sono stati differenziati proprio al fine di poter essere adattabili alle diverse ricadute che la crisi ha prodotto e ancora produce sui singoli Stati membri. Dal canto suo l'Unione Europea ha messo in campo la riprogrammazione della spesa per i Fondi a sostegno delle politiche sociali. Nel sottolineare il ruolo cruciale della politica di coesione, sono stati introdotti importanti cambiamenti amministrativi e legislativi ai Fondi strutturali, incluso il FSE.

Si è in primo luogo concessa una proroga agli Stati membri per l'utilizzo dei fondi non spesi nella precedente programmazione. Inoltre, si è proceduto alla semplificazione dei criteri per la concessione degli aiuti provenienti dal Fondo Sociale Europeo, al fine di rendere più rapido e meno oneroso il ricorso a tale fonte di finanziamento. Sotto il profilo della rendicontazione, la semplificazione si è sostanziata nell'introduzione di due ulteriori forme di costi ammissibili, cioè le somme forfettarie e i finanziamenti a tasso fisso, calcolati applicando standard di costi unitari definiti dal singolo Stato membro. Nondimeno, il rigore e la verificabilità dei costi e delle spese sono stati mantenuti grazie a limiti quantitativi – massimo 50 mila euro per le somme forfettarie - e a criteri di calcolo equo, giusto e verificabile⁶.

A fronte di un impegno finanziario che porta il Fse a 76 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, viene a più riprese sottolineata la centralità delle di politiche attive di formazione nelle azioni finanziate dal FSE⁷.

⁶ Relativamente alle strategie d'intervento intraprese in Europa per fronteggiare la crisi economica si veda il Dossier «*Risposte europee all'attuale crisi socio-economica*» realizzato dalla Struttura di supporto alla cooperazione transnazionale FSE e pubblicato in archivio.isfol.it.

⁷ Alla luce di tali premesse, in partenariato con la Commissione, il 12 febbraio 2009 è stato firmato un accordo tra l'Amministrazione centrale e le Regioni per un aumento dei fondi a copertura delle misure in deroga per il periodo 2009-2010, per un importo di 8 miliardi di euro, di cui 2,65 miliardi verranno dalle

La necessità che la formazione sia finalizzata a specifici obiettivi di ricollocamento è più volte ribadito, affinché la formazione offerta ai lavoratori non sia unicamente volta ad aumentarne le competenze, ma possa essere anche “trasferibile”, consentendo di trovare lavoro in settori che beneficiano di una ripresa economica più veloce. In questo senso il FSE rappresenta una preziosa risorsa per migliorare l’adattabilità e l’occupabilità dei lavoratori, nella prospettiva dell’investimento in capitale umano quale perno del modello di sviluppo sociale e professionale comunitario, soprattutto nella fase di profonda emergenza quale quella in atto in Europa.

Il FSE non è però l’unica leva attivata dell’Unione, in questo particolare momento di crisi, per garantire un sostegno finanziario alle imprese e all’occupazione. Occorre infatti ricordare anche il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG), istituito con Regolamento (CE) n. 1927/2006 del 20 dicembre 2006. Tale Regolamento prevedeva l’attivazione del finanziamento in presenza di una tra le condizioni indicate: l’esistenza dell’esubero di almeno mille dipendenti di un’impresa (compresi i lavoratori dell’indotto produttivo) nell’arco di 4 mesi in un singolo Stato membro; l’esubero di almeno mille dipendenti, nell’arco di 9 mesi, in piccole e medie imprese di un settore NACE 2 in una o due regioni contigue di livello NUTS II; oppure infine aventi un’incidenza grave in mercati del lavoro di piccole dimensioni o in circostanze eccezionali.

Il FEG costituisce un intervento aggiuntivo rispetto a quelli che ciascun Stato membro può autonomamente adottare per fronteggiare la crisi e rappresenta sicuramente un esempio di come in Europa si stiano affermando nuove forme di solidarietà, mediante le quali si cerca di sostenere direttamente i lavoratori⁸.

risorse regionali, specificamente da programmi operativi regionali del FSE. La priorità indicata è la difesa e il miglioramento del lavoro e delle opportunità di lavoro mediante l’abbinamento di politiche attive e passive, in maniera che il sostegno al reddito sia sempre legato ad una continua attività di formazione e riqualificazione con una stretta correlazione tra indennità ricevuta e attività svolta.

⁸ P. LOI, *Il diritto sociale europeo di fronte alla crisi*, cit., p. 79.

La *ratio* di tale strumento è quella di offrire protezione ai lavoratori più esposti alla «concorrenza al ribasso» derivante dalla globalizzazione del mercato in determinati settori produttivi. Si può dunque ritenere che il FEG sia espressione di una nuova forma di solidarietà che si rivolge non tanto agli Stati quanto, piuttosto, direttamente agli individui. Sotto questo profilo l'istituzione e l'implementazione di questo strumento di finanziamento diventa significativo in relazione alla ricerca di nuovi valori normativi all'interno della legislazione comunitaria⁹.

Dalla medesima prospettiva muovono le più recenti modifiche al Regolamento istitutivo del FEG¹⁰: in primo luogo la riduzione del numero dei dipendenti che un'impresa deve avere per poter accedere al Fondo (passando da 1.000 addetti a 500 addetti), circostanza di indubbio rilievo in un Paese come il nostro ove la realtà imprenditoriale ha dimensioni molto più contenute¹¹. Si è inoltre disposto un aumento del contributo finanziario dell'Unione europea e l'estensione della durata del supporto del Fondo da 12 a 24 mesi.

Tra le modifiche apportate al Regolamento (CE) n. 1927/2006, ancor più rilevante è l'allargamento dello scopo di azione del Fondo che ha ricompreso anche i lavoratori colpiti dalla crisi economica e cioè coloro che risultano in esubero «come conseguenza diretta della crisi finanziaria economica mondiale», laddove, in precedenza, la causale rilevante ai fini dell'erogazione del Fondo di globalizzazione si connetteva soltanto ai mutamenti strutturali del commercio mondiale. L'accesso al Fondo è in ogni caso subordinato alla presentazione da parte dello Stato membro di un piano di misure di politiche attive associate al finanziamento.

⁹ S. SCIARRA, *Notions of Solidarity in Times of Economic Uncertainty*, in ILJ, 2010

¹⁰ Si veda il Regolamento (CE) n. 546/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009.

¹¹ Cfr. E. FABBRI, *Primo bilancio del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione: le istanze di una maggiore partecipazione delle parti sociali alla governance*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2010, p. 275.

Occorre infine ricordare che la Commissione, come già visto nel precedente capitolo, non si è limitata a compiere passi avanti nell'ambito delle politiche strettamente legate al mercato del lavoro, rivolgendo la propria attenzione anche a quegli strumenti che inevitabilmente producono immediati effetti sui livelli occupazionali. Ci si riferisce al sistema degli aiuti di stato, la cui regolamentazione più recente ha indubbiamente dato una svolta al sistema di autorizzazione rendendolo più snello ed efficace.

In particolare negli ultimi anni si è implementata la possibilità di concedere aiuti di stato alle PMI e si sono allargate le maglie per le imprese in difficoltà le quali, dimostrando che le criticità in cui versano si sono manifestate a partire dal 1° luglio 2008 e sono dunque conseguenza diretta della crisi finanziaria, possono ottenere un aiuto fino a 500.000 euro.

L'evoluzione della crisi economica in Europa, successivamente alla Comunicazione della Commissione del 2008 e a quella seguita nel 2009¹², ha manifestato una gravità tale da dover ripensare l'intervento delle Istituzioni europee in termini più ampi, essendo ormai chiara la necessità di agire su più fronti, ad iniziare dal sostegno all'imprenditorialità.

La Commissione è infatti giunta alla conclusione che l'uscita dalla crisi sia possibile soltanto attivando sinergie tra iniziative avviate a vari livelli. E' in questa luce che vanno esaminate le più recenti Comunicazioni della Commissione, quella del 2012 «Verso una ripresa fonte di occupazione» e la prima comunicazione del 2013 «Piano d'azione imprenditorialità 2020» per rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa¹³.

In esse la Commissione evidenzia, drammaticamente, che per la prima volta in Europa vi sono 25 milioni di disoccupati e nella maggior parte degli Stati membri le

¹² «*Guidare la ripresa europea*», Comunicazione della Commissione per il Consiglio Europeo di primavera, COM (2009) 114 final.

¹³ «*Verso una ripresa fonte di occupazione*», Comunicazione della Commissione del 18.4.2012, COM(2012) 173 final e il «*Piano d'azione imprenditorialità 2020*», Bruxelles, 9.1.2013 COM(2012) 795 final

piccole e medie imprese (PMI) non sono ancora riuscite a ritornare ai loro livelli ante-crisi. Per riportare l'Europa sui binari della crescita e dell'occupazione è necessario un maggior numero di imprenditori, ma occorre anche sviluppare l'istruzione e la formazione all'imprenditorialità; creare il giusto contesto imprenditoriale; definire modelli di ruolo e sensibilizzare gruppi specifici. Occorre, in altre parole, recuperare quel *gap* di competitività che la globalizzazione ha determinato e che per un mercato "di vecchia data" quale quello europeo non può che essere basato sullo sviluppo del *know how*.

Non v'è dubbio infatti che il volano della crescita economica e della creazione di posti di lavoro risieda nella imprenditorialità, essa è all'origine della creazione di nuove imprese e di nuovi posti di lavoro. Afferma la Commissione che «le nuove imprese, in particolare le PMI, rappresentano la fonte più importante di nuova occupazione: esse creano ogni anno in Europa più di quattro milioni di nuovi posti di lavoro».

Ed è proprio questo motore della ripresa a perdere colpi: dal 2004 la proporzione delle persone che preferiscono il lavoro autonomo al lavoro subordinato si è ridotta in 23 dei 27 Stati membri dell'UE. Mentre solo tre anni fa per il 45% dei cittadini europei il lavoro autonomo era la scelta privilegiata, ora questa percentuale è scesa a 37%⁷. Di converso, negli USA e in Cina questa proporzione è molto più alta: 51% e 56% rispettivamente.

In questo scenario la Commissione ritiene che si debba fare dell'imprenditorialità il motore della crescita dell'economia europea e tale passo implica un cambiamento culturale profondo e di grande portata. Innanzitutto occorre promuovere il principio del "pensare anzitutto in piccolo" (*think small first*) che deve diventare la pietra di paragone delle politiche europee e nazionali, valorizzando anche l'imprenditoria sociale le cui potenzialità sono spesso sottovalutate.

La stessa Commissione definisce «ardito» l'investimento richiesto in modo coordinato a tutte le amministrazioni, a livello europeo, nazionale e regionale, ma è questa l'unica via per far evolvere una situazione economica, che da eccezionale sta

inesorabilmente diventando cronica.

2. Soluzioni a confronto: le risposte degli S. M. alla crisi in Germania, Francia, Olanda e Spagna.

L'espansione della crisi nell'Eurozona ha investito tutti gli Stati membri, seppure con una gravità diversa in relazione alla stabilità socio-economica dei vari Paesi.

Gli ultimi dati diffusi dall'Eurostat sui tassi di disoccupazione in Europa segnalano un incremento nell'Eurozona di quasi due milioni di disoccupati (un milione e 909mila) su base annua (rilevazione a gennaio 2013 raffrontata al dato di gennaio 2012)¹⁴. Se si esaminano i dati per singolo Paese si rileva un livello drammatico in Grecia (27%, ma il dato è di novembre 2012 e nei mesi successivi ha continuato a crescere) e in Spagna (26,2%). I livelli di disoccupazione più bassi sono stati registrati in Austria (4,9%), in Germania e Lussemburgo (entrambi, al 5,3%) e in Olanda (6%). L'Italia, con l'11,7%, si colloca a metà classifica, comunque peggio dei Paesi nostri competitor, come la Francia (10,6%) e il Regno Unito (7,7%, ma il dato è di novembre 2012).

Che l'Europa sia in sofferenza è poi ulteriormente attestato dal confronto con gli Stati Uniti, dove il tasso di disoccupazione si aggira intorno al 7,9%, e con il Giappone, dove a dicembre 2012 si registrava un tasso pari a 4,2%.

In Italia, peraltro, il dato è complesso, come risulta dalle rilevazioni Istat del quarto trimestre 2012, da cui emerge come la Campania (21,1% di disoccupati) è molto più vicina alle performance peggiori di Paesi come Grecia e Spagna. Così come Calabria e Sicilia, dove la disoccupazione è rispettivamente al 19,8% e al 19,2 per cento. Il Lazio al 12,6% è poco sopra l'11,9% complessivo della zona euro. Il Piemonte (10%) è invece più sotto. Mentre ci sono regioni italiane che si avvicinano alle performance dei Paesi migliori come

¹⁴ Dati pubblicati con il comunicato EUROSTAT 31/2013 del 1° marzo 2013, il documento è consultabile al link http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-01032013-BP/EN/3-01032013-BP-EN.PDF

la Danimarca (7,4%). Il Veneto per esempio è ancora più virtuoso (tasso di disoccupazione al 6,7%), mentre restano poco al di sopra la Lombardia (7,9%) la Toscana (7,8%), l'Emilia Romagna e la Liguria (entrambe, 8,2%). Dati che proiettano sperequazioni tra nord e sud dell'Italia di cui occorre tener conto nella definizione delle politiche sociali, che andrebbero formulate coerentemente alle specificità dei mercati locali.

I dati Eurostat offrono poi un quadro particolarmente preoccupante con riferimento alla disoccupazione giovanile, cresciuta di circa 300.00 unità nell'Eurozona, raggiungendo un tasso del 24,2%, con un incremento superiore ai due punti percentuali rispetto al gennaio 2012 (21,9%). Benché la disoccupazione giovanile stia aumentando in modo preoccupante in tutta l'Eurozona, sono ancora sotto controllo i livelli della Germania (7,9%) e dell'Olanda (10,3%), mentre risultano allarmanti quelli della Grecia (59,4%), della Spagna (55,5%) e dell'Italia (38,7%).

A fronte di questi dati e delle diverse *performances* in termini occupazionali degli Stati membri, la comparazione con le scelte di *policy* compiute dagli altri Paesi dell'Eurozona rappresenta, dunque, un utile punto di osservazione delle misure adottate dal Governo italiano, posto che il dibattito sulle riforme strutturali del mercato del lavoro italiano è tuttora aperto a soluzioni non ancora compiutamente definite.

Senza alcuna pretesa di poter condurre una rigorosa attività di comparazione, si esamineranno di seguito le iniziative anticrisi assunte da alcuni Stati membri, evidenziandone i tratti più significativi¹⁵.

Germania

La Germania rappresenta il più importante mercato dell'Unione ed è una delle nazioni industriali più sviluppate del mondo dopo quella degli USA e del Giappone. In

¹⁵ Sul tema si segnala il Dossier «*Risposte europee all'attuale crisi socio economica*» realizzato nel 2009 dalla Struttura di supporto alla cooperazione transnazionale Fse per l'Isfol e pubblicato in archivio.isfol.it

particolare il volume d'esportazione, pari ad un terzo del prodotto nazionale, ne fa uno dei maggiori esportatori del mondo.

L'industria contribuisce con una quota superiore all'80% al totale delle esportazioni e i settori principali in cui si articola la produzione industriale sono quello automobilistico, l'elettrotecnico, nonché l'industria chimica e meccanica.

Benché nel quadro europeo la Germania abbia da sempre rappresentato un'economia forte, già nella seconda metà del 2008 si sono manifestati gli effetti dell'attuale fase recessiva. Nel corso dell'ultimo trimestre del 2008 la produzione economica ha subito un calo del 2% rispetto al trimestre precedente, in gran parte dovuto al considerevole calo delle esportazione che rappresentano la componente più importante dell'economia tedesca.

Tuttavia, se si guarda alle conseguenze sul mercato del lavoro della crisi economica il risultato è, ad oggi, sorprendente: il tasso di disoccupazione salito dal 7,3% del 2008 all'8,2% del 2009, oggi si attesta intorno al 5,3%. Il numero delle persone inoccupate è sceso da 3 milioni a 2,92 milioni, grazie anche all'efficiente sistema di formazione a supporto dell'industria, che è riuscita a mantenere un elevato grado di competitività fondata sulla qualità produttiva.

Se andiamo a vedere quale è stata la risposta immediata del sistema produttivo tedesco al quadro recessivo, il risultato evidenzia che nel quarto trimestre del 2008 a fronte di un calo dei volumi produttivi, le imprese hanno fatto ricorso al *Kurzarbeit* (lavoro a orario ridotto), che consente di ridurre progressivamente l'orario di lavoro ed il salario dei dipendenti. In questo modo il calo di fatturato dell'industria nel quarto trimestre 2008 non si è riflesso in misura direttamente proporzionale sul tasso di disoccupazione.

Le azioni messe in campo dal Governo tedesco hanno puntato al sostegno delle imprese e delle famiglie con un impegno di spesa che tra il 2008 e il 2009 ha raggiunto l'importo di quasi 90 miliardi di euro. Le iniziative finanziate sono consistite in investimenti nel settore pubblico volti a sviluppare, mediante l'amministrazione dei Länder, infrastrutture educative (asili nido, scuole, università) e altre strutture (in

particolare nel settore sanitario, sviluppo urbano e in quello delle tecnologie per l'informazione). Altri interventi hanno riguardato le facilitazioni di accesso al credito per settori specifici e innovativi, con particolare attenzione alle PMI e alle grandi imprese portanti dell'economia del Paese, quali quelle del settore automobilistico.

Sul piano occupazionale l'azione più rilevante ha riguardato l'incentivazione dei regimi lavorativi a orario ridotto, evitando così il ricorso a esuberi aziendali e finanziando parte del versamento dei contributi previdenziali per un importo totale di 2 miliardi di euro. La flessibilità tedesca è difatti soprattutto interna e riguarda la modulazione oraria: sono molto diffusi i *tarifliche Arbeitszeitkonten* (cd. banche ore), mediante i quali le variazioni di orario vengono addebitate o accreditate in banche orarie, a cui le imprese fanno poi ricorso. Prima di procedere a licenziare i lavoratori, le imprese tedesche hanno estinto i crediti orari maturati nei precedenti anni di buona congiuntura¹⁶.

Sotto altro profilo, ulteriori fondi sono stati resi disponibili per misure formative mirate. L'investimento in politiche attive è stato considerevole, anche tenendo conto dell'impegno assunto dall'Agenzia Federale per l'impiego di assumere 5.000 persone negli uffici territoriali per migliorare il supporto e il collocamento ai disoccupati.

Il principio di fondo delle riforme sul mercato del lavoro tedesco è stato sintetizzato dal ministro del Lavoro Ursula von der Leyen, la quale in una recente intervista a *Les Echos* ha dichiarato: «Prima di tutto abbiamo stabilito che ogni disoccupato abbia diritto a un impiego o alla riqualificazione *piuttosto* che a un sussidio. Poi abbiamo reso il mercato del lavoro più flessibile. Il nostro credo è esigere e incoraggiare: si può costringere un disoccupato ad accettare un lavoro, ma in compenso sarà aiutato». Coerentemente con tale principio, i pacchetti di misure anticrisi hanno introdotto un nuovo requisito di accessibilità alle riduzioni di orario, che *impone* di formare i lavoratori: l'obiettivo è utilizzare le ore di

¹⁶ Cfr. U. ZACHERT, *Crisi e diritto del lavoro: dibattiti e iniziative nella Repubblica Federale*, in *Lav. dir.*, 2010, p.144 (141).

lavoro eliminate per attività di formazione e *lifelong learning*, contribuendo ad aumentare l'occupabilità e l'adattabilità dei lavoratori.

Francia

L'economia francese, secondo la struttura tipica delle economie più avanzate, si articola nei settori dei servizi alla vendita (per circa il 55%) e altri servizi (21%), dell'industria (il 15% ripartito tra industria automobilistica, industria aerospaziale, industria chimica e farmaceutica, informatica, elettronica e moda), delle costruzioni (5% circa) e agricoltura (2%). Tra il 1997 e il 2001 il PIL francese è cresciuto a ritmi sostenuti, con una media del 3%, subendo un forte rallentamento nel 2003 e arrivando ad un valore pari a + 1,1%. La crescita degli investimenti delle imprese, molto dinamici negli anni precedenti, ha registrato un'inversione di tendenza a partire dalla primavera 2008. Alla fine dell'anno, l'esplosione della crisi finanziaria ha ridotto sensibilmente le prospettive di crescita delle imprese con gravi ricadute sul mercato del lavoro: dopo essere diminuita lentamente ma regolarmente nei due anni precedenti, la disoccupazione ha ripreso a salire a partire da agosto 2008. Più precisamente, il tasso di disoccupazione che fino al 2006 si attestava intorno al 9%, a seguito di alcuni interventi di riforma, ha fatto registrare una significativa riduzione nel 2007 (7,8%) e si attesta oggi al 10,6% (secondo i dati Eurostat di gennaio 2013).

La persistenza di una disoccupazione rimasta sempre tra le più elevate negli Stati membri dell'area euro, nel corso di più cicli congiunturali, suggerisce l'esistenza di problemi strutturali significativi alla base dell'economia francese, che incidono in particolare sull'occupazione dei giovani e dei lavoratori meno qualificati o di origine straniera.

Stante l'aggravamento della crisi economica, all'inizio del 2012 il Presidente della Repubblica francese ha riunito i rappresentanti delle parti sociali per un *sommet* sulla

crisi¹⁷.

Gli strumenti messi in opera si articolano su tre obiettivi principali: proteggere l'occupazione, in particolare attraverso la riforma *dell'activité partielle* al fine di evitare i licenziamenti; un più efficace e personalizzato accompagnamento ai lavoratori disoccupati mediante il potenziamento dei servizi pubblici per l'impiego; il potenziamento del collegamento con le politiche di formazione, secondo il criterio «*former plutôt que licencier*»; infine, stimolare la creazione di posti di lavoro per i giovani con il cd. *dispositif zéro charges*, che esonera le piccole imprese dal pagamento dei contributi per le assunzioni di lavoratori fino a 26 anni con contratto di lavoro di oltre un mese.

In tema di mercato del lavoro, ha costituito una riforma di grande rilievo, nella direzione già intrapresa da altri Paesi europei, la fusione fra l'Anp e Unedic. Dall'unione dell'*Unedic* – Unione nazionale interprofessionale per il Lavoro nell'Industria e nel commercio – che aveva in carico la gestione delle indennità di disoccupazione per i disoccupati e dell'*Anpe* – Agenzia Nazionale per il Lavoro – è nato il *Pôle Emploi* (il Servizio pubblico per l'occupazione). Una sola istituzione è stata così incaricata di assolvere ai compiti dei due precedenti organismi, ovvero erogare i sussidi di disoccupazione agli aventi diritto e aiutare i disoccupati a reinserirsi, per arrivare più rapidamente al loro reintegro nel mondo professionale.

L'aspetto più interessante della riforma del servizio pubblico per l'impiego è dato dall'analisi di valutazione condotta nel 2010 per verificare i risultati conseguiti dalla riforma stessa, ciò in quanto soltanto la verifica degli esiti delle politiche pubbliche consente di rilevare la reale efficacia delle stesse orientando i decisori verso appropriati correttivi. Nel caso francese l'analisi di valutazione ha infatti rilevato uno scarto importante rispetto agli obiettivi predisposti in tema di ricollocazione nel mercato del

¹⁷ Cfr. F. SAULINO, *La tutela dell'occupazione in Francia e le recenti misure d'intervento contro la crisi*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, p. 655.

lavoro. In particolare si è riscontrata la necessità di una maggiore personalizzazione degli interventi, in quanto la permanenza al di fuori del mercato del lavoro non dipende tanto dalle difficoltà congiunturali del mercato del lavoro, quanto piuttosto da difficoltà personali connesse per lo più all'età (over 50) e al basso livello di istruzione e formazione.

In Francia vige un vigoroso sistema di condizionalità, fondato sulla «*logique d'engagements réciproques*», espressa nella legge n. 2008-758, secondo la quale sussiste una reciprocità di obblighi nel rapporto tra disoccupato e servizio pubblico. L'erogazione dell'*indemnisation du chômage* dà luogo all'onere del beneficiario di cooperare attivamente alla ricerca di un nuovo impiego, elaborando insieme al *Pôle emploi* un *projet personnalisé d'accès à l'emploi*, a cui il lavoratore deve aderire per mantenere il sostegno al reddito e la cui osservanza è rigorosamente controllata da agenti del Pôle. Il contenuto del *projet personnalisé d'accès à l'emploi* è concordato tra il servizio pubblico per l'impiego e il lavoratore in cerca d'impiego, il quale deve indicare il tipo di impiego atteso, secondo la formazione e professionalità acquisita. La mancata corrispondenza dell'impiego alle aspettative del lavoratore consente a questi di rifiutare l'offerta di lavoro ritenuta «non ragionevole». Il legislatore francese ha definito *l'offre raisonnable d'emploi* secondo criteri oggettivi al fine di ridurre al minimo il margine valutativo della condizionalità, garantendo parità di trattamento tra i disoccupati. Peraltro, la legge prevede altresì un obbligo di attualizzazione periodica del progetto, che tenga conto di eventuali cambiamenti nella situazione personale e familiare del lavoratore per definire nuovamente il parametro di ragionevolezza dell'offerta di lavoro. Trascorso un anno, si considera comunque ragionevole l'offerta che offra al disoccupato una retribuzione più ampia del trattamento di disoccupazione, ipotizzando dunque la possibilità di un declassamento del lavoratore per adattarsi alle esigenze del mercato del lavoro.

Venendo infine al sistema di sostegno dei redditi, il sistema francese si caratterizza per l'omogeneità di un unico trattamento esteso a tutti i lavoratori subordinati: *l'indemnisation du chômage* è infatti riconosciuta a tutti i lavoratori che abbiano maturato

un periodo di contribuzione di almeno 122 giorni ed è corrisposta in base al principio «*un jour travaillé donne droit à un jour indemnisé*».

La vocazione universalistica delle politiche passive francesi si completa con la previsione di un reddito di ultima istanza, o *Revue de solidarité active* che sostiene coloro che sono privi di risorse, ma anche i lavoratori precari, ossia coloro che, pur lavorando, non percepiscono un reddito tale da garantirsi un livello di vita dignitoso. Il *Revue de solidarité active* è stato dunque introdotto per prevenire l'esclusione sociale, ma è anch'esso caratterizzato dagli obblighi di reciprocità, poiché anche in questi casi il lavoratore è chiamato ad attivarsi per uscire dal proprio stato di bisogno, potendo fruire del sistema di *aides du reclassement*. Occorre però osservare che il sistema delle politiche attive francesi, per quanto valorizzato nel sistema complessivo di gestione del mercato del lavoro, risulta ancora penalizzato dalla scarsità di investimenti pubblici. Una circostanza evidenziata dalla valutazione delle politiche sociali, segno di come non sia sufficiente la previsione normativa di strumenti e istituti anche ben congegnati, quando gli stessi non vengono poi sottoposti ad una costante opera di messa a punto.

Paesi Bassi

I Paesi Bassi rappresentano notoriamente uno dei Paesi più ricchi dell'Eurozona, con un PIL pro capite pari al 31% sopra la media europea a 27¹⁸. Dopo anni di crescita costante, anche l'economia olandese ha subito il contraccolpo della crisi economica, benché in misura molto più ridimensionata rispetto agli altri Stati membri.

Il principale motore della crescita economica di questo Stato è il commercio internazionale e la conseguente capacità di attirare capitali esteri, grazie alla favorevole posizione geografica del Paese che rappresenta una via d'ingresso privilegiata per l'Europa.

¹⁸ Dati Eurostat dicembre 2012.

Per quel che concerne il mercato del lavoro, i Paesi Bassi hanno vantato dal 2000 il tasso di disoccupazione più basso dell'Unione europea, con valori pressoché identici tra uomini e donne e senza rilevanti conflitti generazionali. Il tasso di disoccupazione rilevato da Eurostat in gennaio 2013 è leggermente superiore a quello della Germania (che nell'ultimo anno ha fatto registrare un importante decremento del tasso di disoccupazione) ed è pari a 6%.

Le politiche occupazionali olandesi prevedono un approccio integrato tra leva formativa e organizzazione dei tempi di lavoro e sono tra le meglio allineate con gli indirizzi di Lisbona. Si tratta infatti di un sistema di protezione sociale rivolto all'inclusione attiva, che punta al potenziamento degli strumenti di reinserimento del lavoratore espulso dal ciclo produttivo, piuttosto che sulla mera permanenza nella rete di tutele, disincentivando tale attitudine.

Uno degli strumenti cardine delle politiche sociali e delle prassi d'impresa è rappresentato dalla riorganizzazione dei tempi di lavoro, accompagnata da interventi di carattere fiscale che alimentano comportamenti positivi delle aziende, restie a procedere ai licenziamenti di personale. Al contempo i lavoratori individuano maggiori opportunità e benefici nelle dinamiche di ingresso, rientro e mobilità, rispetto ad una tutela salariale passiva improduttiva.

Le sfide chiave della Strategia di Lisbona sono state pienamente accolte dal Governo dei Paesi Bassi che si è impegnato a fare del Paese un esempio di economia della conoscenza e dell'innovazione tra le più forti del mondo, investendo, malgrado le difficoltà economiche, cospicue risorse finanziarie.

Le transizioni *job to job* sono gestite con un diffuso e strategico utilizzo della formazione professionale, tradizionalmente affidata agli stessi datori di lavoro. Questi ricevono un sostegno finanziario in caso di riduzione dell'orario di lavoro, al fine di non disperdere capitale umano e stimolare innovazione e investimenti per aumentare la competitività della produzione.

Le prime risposte del Governo olandese sono state dunque di carattere finanziario e sono state rivolte a sostenere le istanze delle imprese, a contenere il crollo della domanda e a risolvere il problema dell'accesso al credito.

Nelle aree in cui era forte il tasso di licenziamento sono stati attivati i *Mobility Center* e, dalle prime stime, risulta che essi abbiano ben contrastato le dinamiche di riduzione dell'occupazione

Una specifica attività dei *Mobility Center* ha riguardato i giovani: con un approccio integrato volto ad intercettare competenze, esigenze e fabbisogni, sia dal punto di vista della domanda che dell'offerta di lavoro, l'azione di *matching* è stata rafforzata da una formazione mirata, al fine di creare occupazioni e competenze sostenibili ed effettivamente in grado di assicurare occupabilità e una mobilità sicura nel mercato del lavoro.

L'investimento formativo ha poi riguardato le fasce di occupati più esposti al rischio di licenziamento per via del basso livello di qualificazione, grazie al modello VPL (*Validation of Prior Learning*), ossia un sistema di certificazione diretto a valorizzare l'esperienza professionale, quale vettore per migliori lavori e migliori livelli occupazionali.

Spagna

L'economia spagnola è basata principalmente sul terziario, sul settore manifatturiero tradizionale e sull'agricoltura. Sono poi sempre più rilevanti il settore turistico, il tessile e il minerario.

Il caso spagnolo è particolarmente interessante nell'ambito dell'analisi delle conseguenze della crisi economica negli Stati membri perché fino al 2008 in questo Paese si è avuto un forte incremento dei tassi di occupazione. Nel 2007 il tasso di disoccupazione era infatti pari all'8,3%, ma, nel giro di un solo anno, è salito bruscamente all'11,3%.

La Spagna infatti ha vissuto una radicale trasformazione del sistema economico, che a partire dal 1994 ha comportato il passaggio da un'occupazione pari a 12 milioni e 500 mila unità a 20 milioni di occupati nel 2008, di cui più del 50% donne. I settori che hanno

fatto registrare gli sviluppi più importanti sono stati quelli delle costruzioni e del turismo.

Ebbene, il primo semestre del 2008 ha rappresentato una sorta di «giro di boa» per l'economia spagnola, in quanto dopo un lungo periodo di crescita si è iniziato a registrare un peggioramento dei principali indicatori, innescando una fase di forte decelerazione. Ciò in quanto la Spagna è stata investita da una profonda crisi del settore delle costruzioni e di quello immobiliare: il mercato immobiliare che, fino all'esplosione della crisi finanziaria mondiale, aveva rappresentato un potente motore per l'economia iberica arrivando a costituire il 18% del PIL, giungeva infatti a saturazione. Solo per avere un'idea degli eccessi raggiunti dalla speculazione immobiliare in Spagna, basti pensare che il numero degli alloggi edificati dal 1998 al 2008 superava il totale di quelli costruiti in Francia, Germania, Regno unito e Italia.

Inoltre, in concomitanza con questa crescita esponenziale anche il sistema del credito si è sbilanciato a favore del comparto immobiliare, piuttosto che verso il finanziamento alle imprese. A ciò si aggiunga la notevole volatilità dei prezzi al consumo e in particolare il rialzo record dei prezzi energetici, avente ricadute pesanti su un'economia ancora molto *energy intensive*.

La crisi ha poi colpito anche un altro settore portante dell'economia, quello automobilistico che ha registrato nel solo 2008 un calo delle vendite pari quasi al 50%.

La Spagna è stato dunque uno dei Paesi europei maggiormente colpiti dalla crisi: nel volgere di un anno il motore della crescita si è bruscamente arrestato, azzerando anni di stabilità occupazionale e di risultati positivi, con immediate ripercussioni sulla produzione nazionale e sui tassi occupazionali.

Nel 2008 s'è registrata una perdita di circa 620 mila occupati, il 90% dei quali nel solo settore immobiliare/edilizio. Dall'inizio della crisi economica il tasso di disoccupazione è “galoppato” dal 18,1% del 2008 all'attuale e drammatico 26,2%¹⁹.

¹⁹ Dati Eurostat di gennaio 2013.

Il mercato del lavoro spagnolo, peraltro, è caratterizzato da una forte segmentazione e da un elevato tasso di precarietà, posto che i lavoratori a tempo determinato sono oltre un terzo degli occupati. Questa connotazione incide sulla competitività delle imprese, proprio in relazione allo scarso livello professionale dei lavoratori. Prova ne sia il regresso dell'indice tendenziale della competitività delle imprese spagnole, sceso nel secondo trimestre del 2008 del 3,1%. La precarietà riguarderebbe principalmente i giovani tra i 25 e i 39 anni e le donne.

Gli interventi messi in campo dal Governo spagnolo hanno cercato di rendere la Spagna maggiormente indipendente dal settore delle costruzioni puntando su settori innovativi quali quello delle energie rinnovabili e dell'ambiente. Sin da subito è stato infatti chiaro che occorre una vigorosa opera di conversione del sistema per adattarlo alla nuova struttura produttiva. Per far ciò il Governo spagnolo ha approvato un pacchetto di misure a favore dell'economia costituito da un fondo di 20 miliardi di euro nel più ampio programma di recupero e ammodernamento dell'economia spagnola e della Spagna in generale.

Tra le misure adottate, anche la soppressione della tassa sul patrimonio e di alcuni vincoli burocratici cui sono soggette le piccole e medie imprese e lo snellimento delle pratiche per ottenere i permessi di impatto ambientale al fine di facilitare il comparto immobiliare.

I provvedimenti adottati sono inseriti all'interno del *Plan para el estímulo de la economía y el empleo*.

Il *Plan* prevede anche misure dirette ad incrementare gli incentivi a favore del lavoro autonomo, dà impulso all'assunzione a tempo determinato, stabilisce l'eliminazione del periodo di attesa per accedere al sussidio di disoccupazione, nonché investe sul miglioramento del servizio pubblico all'impiego e sul lancio del piano di occupazione mediante lavori di utilità sociale, con l'obiettivo di favorire l'occupabilità di 100 mila persone in condizioni di disoccupazione, attraverso la contrattazione di opere o servizi di

interesse collettivo e assicurando la partecipazione a relative azioni di formazione.

In aprile 2008 il Governo ha approvato un piano straordinario per l'orientamento, la formazione e l'inserimento lavorativo, applicato in tutto il territorio nazionale e gestito dal servizio pubblico per l'impiego statale e le comunità autonome di competenza. Con tale piano si è cercato di rafforzare tutto l'ambito delle politiche attive del lavoro, in primo luogo assumendo 1.500 operatori per l'implementazione dei compiti di ricerca di lavoro. Sono stati inoltre introdotti strumenti specifici per la ricerca dell'impiego e per facilitare la mobilità geografica, che si integrano nel piano insieme agli strumenti di orientamento, formazione e inserimento.

In particolare l'aiuto alla mobilità geografica è diretto a disoccupati che accettano un lavoro che li porti a cambiare domicilio e comprende aiuti per il trasloco, il viaggio, il vitto e asili nido. Per i disoccupati che hanno carichi familiari il Governo ha previsto un bonus annuo di 1.500 euro, a carico della previdenza sociale. Di tale bonus possono godere le imprese che assumono a tempo indeterminato un lavoratore disoccupato con figli a carico. Il Governo ha inoltre aumentato la percentuale di capitalizzazione della prestazione, al fine di aumentare le possibilità per i lavoratori disoccupati di convertirsi in lavoratori autonomi. In considerazione dell'introduzione di tali norme innovative, un passo importante nel processo di trasformazione innescato dal Governo spagnolo è rappresentato dalla valorizzazione del ruolo dell'Agenzia statale per la valutazione della qualità della politica e del servizio pubblico, al fine di promuovere la cultura della valutazione e accrescere l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici. Purtroppo, mentre si scrive (gennaio 2013) i dati che giungono dalle rilevazioni Eurostat e dai dati ufficiali del Governo spagnolo non lasciano ben sperare in una rapida ripresa dell'economia spagnola, che a distanza di cinque anni appare sempre più gravemente compromessa con una costante e inesorabile perdita di posti di lavoro.

PARTE SECONDA

**L'INADEGUATEZZA DEL SISTEMA DEGLI
AMMORTIZZATORI SOCIALI IN ITALIA
AL TEMPO DELLA CRISI E PROSPETTIVE DI RIFORMA
NELL'OTTICA REGIONALISTA**

CAPITOLO I

ORIGINE ED EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI AMMORTIZZATORI SOCIALI

1. *La lunga attesa della riforma e gli effetti distorsivi di un sistema stratificato di ammortizzatori sociali.*

Per oltre un decennio la riforma degli ammortizzatori sociali in Italia è rimasto un impegno disatteso dell'agenda politica: benché riaffermato nelle intenzioni del legislatore in tutti gli atti normativi regolanti la materia, il progetto di riforma si è arenato su una mera dichiarazione di intenti, una clausola di stile con la quale dare giustificazione a disposizioni di tamponamento. Cosicché, *in attesa di un'organica riforma del sistema di ammortizzatori sociali*, si è assistito al proliferare di provvedimenti frammentari ed emergenziali che sono andati a comporre un *welfare* parallelo, stratificato, e per lo più costituito dal "carsico" complesso degli ammortizzatori in deroga.

Il segnale più evidente dell'inadeguatezza del sistema degli ammortizzatori sociali rispetto ad un mercato in evoluzione è rappresentato dal ripetersi di normative «provvisorie», che peraltro manifestano la difficoltà di individuare un univoco modello di riferimento a cui ricondurre la complessità di un assetto normativo sempre più informe e contraddittorio. Il persistere nella produzione di norme di tamponamento, secondo una logica erogativa, ha però finito con il marcare una distanza crescente tra questa materia e i suoi riferimenti costituzionali. Si è infatti assistito ad uno scombussolamento del sistema delle fonti: già dal 2001, con l'epidemia della cd «mucca pazza» si prevede che il Ministero del Lavoro potesse disporre con decreto proroghe in deroga di trattamenti di «sussidiazione» salariale, già previsti da norme di legge. Da questo momento le successive Finanziarie hanno confermato tale meccanismo derogatorio, che si è consolidato su un

piano del tutto avulso da quello normativo e con ampi margini di discrezionalità nelle deroghe, che vanno dall'ambito di applicazione degli ammortizzatori, ai limiti di durata dell'erogazione. La confusione è totale, con l'uso indifferente di questo e quello strumento previdenziale, in uno spirito d'«elargizione» privo di ogni logica¹. La difficoltà di mettere mano a tale informe *corpus* normativo sta peraltro nella quasi impossibilità di risalire a tutte le norme che regolano attualmente gli ammortizzatori sociali: oltre infatti ad essere in numero ragguardevole, esse promanano da diversi livelli legislativi (Stato e Regioni) e dall'autorità amministrativa, il cui intervento regolatorio arriva a condizionare la disciplina legislativa, se non in certi casi a disattenderne del tutto la *ratio*.

Il tentativo più risoluto di razionalizzare questa materia si è avuto con la costituzione della Commissione Onofri, le cui conclusioni, tuttavia, sono rimaste un rimarchevole lavoro di analisi delle criticità del sistema degli ammortizzatori sociali, senza che ciò portasse poi ad azioni riformatrici volte a discostarsi dall'ottica dell'emergenza².

Come rilevato dalla stessa Commissione, tra le ragioni dell'insuccesso dell'azione di riforma alcune sono sicuramente riconducibili ai vincoli economici di carattere strutturale, difficilmente eludibili. La necessità di contenere la spesa pubblica ha rappresentato l'ostacolo più imponente che i governi succedutisi a partire dagli anni novanta si sono trovati ad affrontare, un'impresa così ardua da dover essere continuamente rinviata a tempi migliori. A ciò si aggiunga il crescente divario di sviluppo tra Nord e Sud del paese, che condiziona fortemente il disegno di schemi di intervento nazionali. L'ampiezza degli squilibri territoriali implica che gran parte dei trasferimenti previsti da misure nazionali di contrasto alla povertà finiscano con l'essere indirizzate alle Regioni meridionali. E' evidente che uno squilibrio nella distribuzione della spesa pone innanzitutto un problema politico, mettendo altresì in luce che la riforma degli ammortizzatori sociali non può non tener conto delle implicazioni derivanti dal tema del federalismo in generale e delle

¹ Così M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2007, p. 717.

² La Commissione Onofri venne formalmente costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con decreto del 14 gennaio 1997, e fu chiamata ad analizzare non la spesa sociale in sé, ma le sue «compatibilità macroeconomiche». Sull'analisi elaborata dalla Commissione Onofri e sul successivo dibattito intorno alla riforma degli ammortizzatori sociali si rinvia a L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, 2008.

politiche regionaliste in materia di mercato del lavoro.

Da ultimo, a rendere ulteriormente complesso lo sforzo di ridare coerenza al sistema, occorre considerare gli effetti della crisi di sovranità dello Stato e, tra questi, l'eterodeterminazione delle agende politiche degli Stati coinvolti. In materia previdenziale si è registrato un vero e proprio ribaltamento di prospettiva: una materia prima riservata alle prerogative nazionali, per la sua stretta connessione con le decisioni finanziarie dello Stato, è diventata un terreno di misurazione dell'affidabilità dello Stato, da cui si esigono precisi interventi correttivi.

Un'eterodirezione che, per quanto concerne gli obiettivi socio-economici da conseguire e le modalità di realizzazione, inevitabilmente comporta un certo grado di tensione sui principi costituzionali a fondamento della sicurezza sociale.

2. La difficile sintesi tra solidarietà ed equilibrio di bilancio alla luce della giurisprudenza costituzionale.

L'idea di sicurezza sociale accolta nella nostra Carta Costituzionale affida allo Stato il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Ciò in quanto, secondo l'art. 38 Cost., la liberazione dal bisogno corrisponde ad un interesse riferibile a tutta la collettività, ragion per cui lo Stato è chiamato a tradurre la solidarietà della collettività in strumenti di tutela per coloro che vengono a trovarsi in situazione di bisogno³.

Orbene, è evidente che la Carta Costituzionale, per sua stessa natura di atto fondativo dell'ordinamento nazionale, si riferisce alla collettività nazionale e dunque afferma un criterio di solidarietà endoordinamentale, ma ecco allora che il ragionamento porta a dover riconsiderare la prospettiva di partenza, dal momento che le funzioni dello Stato non sono più limitate alle sole aspettative della nostra comunità. La svolta dei rapporti sovranazionali impressa dalla crisi recessiva in essere sposta su un piano più complesso temi che fino ad ora erano stati affrontati nell'ambito di un dialogo esclusivo fra legge e

³ M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2009, p. 15,

Costituzione. Né è un esempio il repentino abbandono delle pensioni di anzianità: un provvedimento che, secondo alcuni, segnala la criticità di un sistema ancorato all'ottimistica previsione di un progresso inarrestabile del benessere collettivo, quando invece il brutale affermarsi delle regole del mercato spinge verso un arretramento complessivo delle disponibilità individuali⁴.

Lo Stato sociale contemporaneo si trova quindi a dover sostenere l'arduo compito di fronteggiare le conseguenze negative sui lavoratori, derivanti dal moderno sistema di economia di mercato, senza poter intaccare la forma organizzativa, la struttura e il meccanismo propulsore della produzione economica.

Ebbene, «in questo processo la Corte costituzionale si colloca nel punto di intersezione tra sistema politico, sistema economico e società arbitrandone i conflitti che nascono dalla tendenza ad assolutizzare i valori di cui ciascuna sfera è portatrice»⁵. Il tema dell'equilibrio di bilancio viene difatti ad essere ricorrente nella giurisprudenza della Corte e rappresenta il perimetro di contenimento finanziario entro cui trova la propria legittimazione la lettura espansiva dei diritti sociali. Alla luce di questo criterio, la Corte ha operato una «reinterpretazione dell'eguaglianza sostanziale che mira a segnare con il massimo rigore possibile i margini del costituzionalmente obbligatorio», facendo dell'eguaglianza sostanziale un «controlimite al limite delle risorse disponibili»⁶. Basta scorrere le sentenze della Corte in questa materia per riscontrare che il diritto fondamentale alla prestazione previdenziale assume un peso diverso rispetto all'equilibrio di bilancio in relazione agli interessi di volta in volta coinvolti.

Nel rapporto previdenziale/assistenziale si oscilla infatti tra due soluzioni estreme: il primato dell'equilibrio di bilancio da un lato, quello della liberazione dal bisogno dall'altro. Un andamento ondivago, che connota la giurisprudenza costituzionale in materia

⁴ Tratteggia il tema E. GRAGNOLI nella sua relazione al Convegno AIDLASS, Pisa 2012. Si veda inoltre lo sferzante richiamo al senso di responsabilità nel riconsiderare il modello sociale di riferimento di A. VALLEBONA, *Il lavoro è sacro, la bambagia no*, in *Mass. giur. lav.*, 2012, p. 455.

⁵ Così L. MENGONI, *La questione del "diritto giusto" nella società postliberale*, in *Rel. ind.*, 1989, p. 21-22.

⁶ C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, p. 554.

e si manifesta nella propensione a lasciare spazio alla discrezionalità del legislatore. Cosicché, l'esame delle pronunce della Corte in materia di diritti sociali evidenzia la tendenza ad adottare un orientamento restrittivo nei momenti di congiuntura economica sfavorevole e, viceversa, il delinarsi di una giurisprudenza espansiva in momenti economicamente favorevoli⁷. «La cautela della Corte nei momenti di crisi economica, la sua parallela audacia in occasione di una contingenza favorevole, potrebbero essere interpretate anche come una spia del fatto che il bilanciamento (pur sempre ineguale) fra le ragioni dello sviluppo economico e quelle dello sviluppo sociale è in qualche modo variabile, e tende a oscillare in favore delle prime, quando il loro sacrificio potrebbe essere troppo grave o addirittura senza ritorno»⁸. Con l'aggravarsi della crisi economica la concezione costruttiva della categoria dei diritti sociali rischia di essere messa in discussione da un giudizio di bilanciamento dinamico tra diritti sociali ed economici: se infatti sotto un profilo statico può affermarsi la subordinazione dei diritti economici ai diritti sociali; dal punto di vista dinamico, la dimensione effettiva dei diritti sociali non può essere apprezzata al di fuori di una correlazione sistemica dei medesimi che, nell'impianto costituzionale, si configura come rapporto triangolare tra modello di accumulazione capitalistico (art. 41), sistema delle relazioni industriali (artt. 39 – 40) e diritti sociali (artt. 31 – 38)⁹.

Tutto ciò considerato, nel cercare all'interno della Carta costituzionale la cornice di riferimento per la categoria degli ammortizzatori sociali, occorre precisare che tale locuzione opera forzatamente una sintesi rispetto ad un insieme molto eterogeneo di istituti, il cui fondamento costituzionale non è univocamente riconducibile all'art. 38 Cost., considerato che tale articolo prevede una tutela diretta soltanto all'evento disoccupazione. Di modo che un'analogia dignità ad altri strumenti di sostegno al reddito non possa che essere dedotta indirettamente, sulla base del principio di solidarietà sociale sancito dall'art. 2 Cost., oltre che in relazione all'art. 4 Cost., tenuto conto che gli strumenti di sostegno al reddito sono funzionali alla promozione delle condizioni che rendono effettivo il diritto al

⁷ V.A. ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico*, Torino, 2006, p. 332.

⁸ M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1990, p. 383.

⁹ Così A. ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico*, cit., p. 128.

lavoro.

A questo riguardo, l'ausilio della giurisprudenza costituzionale torna utile per poter affinare la nozione di "ammortizzatori sociali", iniziando a tracciarne una definizione coerente al sistema di garanzie costituzionali. I giudici della Consulta hanno iniziato ad impiegare l'espressione "ammortizzatori sociali" in tema di indennità di mobilità: pur riconoscendo l'esistenza di una categoria definitoria avente come comune denominatore la lotta contro la disoccupazione, la Corte, in più occasioni, ha evidenziato come gli strumenti assicurativi ad essa riconducibili differiscano tra loro in merito a presupposti e funzione. Con ciò escludendo che eventuali diversità di regolazione possano presentare vizi di legittimità costituzionale, posto che si tratterebbe di istituti non comparabili¹⁰, in relazione ai quali il lavoratore assume una posizione giuridicamente diversa¹¹.

Nondimeno, al di là di un'esigenza di sistemazione strutturale di tali istituti, la giurisprudenza costituzionale, anche in epoca recente, ha affrontato la questione del livello di competenza legislativa in tale materia, mettendo in luce le interferenti funzioni implicate nella regolazione degli ammortizzatori sociali.

In considerazione del nuovo assetto di materie delineatosi all'indomani della revisione in chiave federalista del Tit. V della Costituzione, in materia di lavori socialmente utili, la Corte ha affermato che in questo ambito si configura un incrocio di competenze legislative e precisamente tra la materia delle politiche sociali, rientrante nella competenza regionale residuale anche per quanto concerne gli aspetti relativi alla formazione professionale, e la materia della "previdenza sociale", demandata alla competenza esclusiva dello Stato. Inoltre, dal momento che tali norme agevolano l'occupazione, esse possono essere ricondotte alla "tutela e sicurezza del lavoro" che

¹⁰ Con riguardo alla diversa regolazione dei meccanismi di adeguamento delle prestazioni di Cassa integrazione guadagni e trattamento speciale di disoccupazione cfr. Corte Cost. n. 337 del 1992.

¹¹ Benché «fino agli anni novanta tutti i cosiddetti "ammortizzatori sociali" godevano di meccanismi di indicizzazione (...), il venir meno, a seguito di note vicende economiche nazionali, del sistema dell'indennità di contingenza come strumento di rivalutazione degli emolumenti, ha portato alla sostanziale divaricazione rispetto al trattamento straordinario di integrazione salariale», al quale dal 1994 è stato invece riconosciuto l'adeguamento automatico. Secondo la Corte, stante la diversità strutturale dei due istituti, tale differenza di trattamento non viola l'art. 3 Cost. Cfr. Corte Cost. n. 184 del 2000 e, da ultimo, Corte Cost. n. 234 del 2011.

costituisce una materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni¹². Emerge dunque, con chiara evidenza, che la Corte ha piena consapevolezza della polivalenza degli istituti rientranti tra gli ammortizzatori sociali, ragion per cui è imprescindibile una *governance* multilivello nella gestione degli stessi. L'individuazione del livello di competenza è, come si vedrà in seguito, un passaggio nevralgico nella programmazione delle politiche sociali, considerando che da ciò discendono i criteri e le modalità di verifica dell'efficacia delle politiche stesse.

3. Il quadro d'insieme degli ammortizzatori sociali.

All'espressione «ammortizzatori sociali» va riconosciuta un'indubbia utilità evocativa: il poter ricondurre ad un'unica locuzione la varietà di istituti, strutturalmente e funzionalmente molto diversi, in cui il sistema si articola. Tant'è che anche i giudici della Consulta vi hanno fatto ricorso, salvo poi procedere a successive distinzioni per legittimare il fondamento delle disparità di regolazione esistenti all'interno della categoria.

Pur tuttavia, questa sintesi estrema apre diverse crepe sul piano definitorio, essendo assai problematica la precisazione dei confini costitutivi di un sistema di protezione che è stato definito «fortemente balcanizzato»¹³. Trattandosi di una categoria per lo più tematica¹⁴ e sopravvenuta al coacervo di normative ad essa riconducibili, la teorizzazione in sistema giuridico è assai dibattuta in dottrina.

Secondo una prima prospettiva storico-semantic, poiché ammortizzare significa «rendere morbido», l'ammortizzatore sociale verrebbe ad essere identificato con gli strumenti che sono diretti ad attutire la retrocessione da uno *status* di sicurezza ad uno di insicurezza, ovvero dalla condizione di chi un lavoro lo ha già a quella di disoccupato. Con ciò si tratterebbe dunque di predisporre una difesa dei livelli occupazionali esistenti e dello specifico posto di lavoro. Orbene, sul piano ricostruttivo dell'evoluzione degli istituti

¹² Sull'argomento, oggetto di approfondimento nel prosieguo della trattazione, si veda Corte Costituzionale, 8 giugno 2005, n. 219, in *Dir. rel. ind.*, 1, 159, con nota di A. TURSI, *Lavori socialmente utili e federalismo*.

¹³ Così F. LISO, *Per una riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *L'evoluzione del sistema di protezione sociale in Italia*, Roma, 2000, p. 62.

¹⁴ Fa riferimento alla «categoria degli ammortizzatori sociali» F. MAZZIOTTI, *Il problema dell'occupazione nel diritto del lavoro*, in *Dir. lav.*, 1995, p. 134.

riconducibili all'alveo degli ammortizzatori sociali, non si può negare che questa sia stata la prospettiva in cui ha operato il legislatore, dato che si è nel tempo consolidato un diritto alla stabilità del posto, sulla base del quale si è finito con l'identificare l'impegno assunto nell'art. 4 della Costituzione con una soltanto delle possibili accezioni del diritto al lavoro, vale a dire la tutela in favore di chi rischia di perdere il posto di lavoro. Nell'adottare un criterio storico-letterale, che rinvia al significato etimologico della locuzione e alle radici storiche del concetto, si giunge infatti a circoscrivere l'ambito degli ammortizzatori sociali in base alla loro vocazione prettamente difensiva, con la conseguente esclusione delle misure volte a promuovere l'occupazione. In altri termini, la nozione di ammortizzatori sociali testé richiamata finisce con l'identificarsi con i soli strumenti di sostegno al reddito.

Ebbene, questa ricostruzione incontra, tuttavia, un primo limite metodologico per quei casi in cui non sia poi così immediato riuscire a distinguere il prevalere di elementi di promozione sociale rispetto alla finalità di sostegno del reddito, trattandosi di ipotesi che si collocano in posizione intermedia, come ad esempio la disciplina dei lavori socialmente utili¹⁵.

Non è peraltro soltanto la complessa esegesi della nozione di ammortizzatori sociali a spingere verso una diversa prospettiva, quanto piuttosto la necessità sempre più attuale di un confronto con il panorama socio-economico, ben diverso da quello in cui la locuzione è stata coniata. Occorre cioè fare i conti con una nuova dimensione del mercato del lavoro, in cui la protezione sociale non è più concepibile nei riduttivi termini della «stabilità del posto di lavoro», dato che si richiede una più realistica riflessione circa le *chances* di «occupabilità» per i diversi statuti lavorativi.

Senonché, tornando al confronto con il patto costituente per risalire ai principi costituzionali posti alla base della categoria degli ammortizzatori sociali, occorre muovere dalla considerazione che il lavoro è considerato un valore fondamentale in quanto «fattore necessario alla ricostruzione di una nuova unità spirituale, richiedente un processo di progressiva omogeneizzazione della base sociale, ai fini di un nuovo collegamento tra

¹⁵ Considera i lavori socialmente utili uno strumento per l'occupazione piuttosto che un ammortizzatore sociale M. MISCIONE, *La revisione degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali*, in *Dir. prat. lavoro*, 1999, p. 2867.

comunità e Stato»¹⁶. Vero ciò, una più compiuta lettura della norma costituzionale conduce a riconoscere pari dignità alla strategia promozionale a vantaggio di quanti sono alla ricerca di occupazione¹⁷. «Esiste un preciso rapporto di complementarità fra gli artt. 38, 4 e 35 della Cost.» tale per cui «la protezione del diritto al lavoro scaturisce proprio dalla inattuazione del diritto al lavoro»¹⁸.

In altri termini, la protezione del diritto al lavoro si realizza mediante strumenti diretti a prevenire o a rimuovere stati di disoccupazione, sottoccupazione o inoccupazione. Se nei vecchi modelli «fordisti» di solidarietà sociale, basati sulla produzione di massa, prevaleva un'impostazione delle politiche del lavoro di carattere difensivo e passivo che conduceva a predisporre tutele rivolte alla conservazione del posto di lavoro e del reddito¹⁹; nell'era della globalizzazione dei mercati, dove i lavoratori non sono tra loro fungibili, la solidarietà sociale viene ad assumere un diverso significato, integrando la garanzia dell'occupabilità. Il sistema di sicurezza sociale deve oggi erogare una tutela che sia al tempo stesso economica e occupazionale: solo così infatti si persegue l'obiettivo principale dell'apparato di sicurezza sociale costituzionalmente previsto e cioè «la rimozione della causa, oltre che degli effetti, dello stato di bisogno (...) che si sostanzia appunto nella reintegrazione del lavoratore nel mercato»²⁰. Da qui la necessità della relazione tra protezione sociale e mercato del lavoro, ossia la capacità del sistema di creare le occasioni occupazionali che completino la tutela contro la disoccupazione, dando effettività agli interventi volti alla rimozione dello stato di bisogno.

Non si tratta quindi di spostare *tout court* la tutela dall'azienda al mercato, presupponendo che la definizione di lavoro *post* industriale sia alternativa a quello industriale. Ciò che si intende evidenziare è la crescente complessità della dimensione del lavoro, tale per cui il modello di protezione sociale basato esclusivamente sulla produzione

¹⁶ Cfr. C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, in *Commentario alla Costituzione*, artt. 1-12.

¹⁷ B. VENEZIANI, *La crisi del welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *Riv. giur. lav.*, 1996, I, p. 94.

¹⁸ Così S. RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, Milano, 1996, p. 19.

¹⁹ U. CARABELLI, L. TRONTI, *Prevenire e gestire le eccedenze di lavoro in Europa: strumenti e prospettive*, in *Lav. inf.*, 1999, n. 18, p. 33.

²⁰ Vedi ancora S. RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, cit., p. 24.

industriale non è più in grado di realizzare l'obiettivo costituzionale del pieno impiego; dove *pieno* va reinterpretato nel senso di riuscire a garantire pienamente lo *status* di lavoratore nel modo più esteso possibile²¹.

Ecco dunque che, muovendo da questa nuova prospettiva, appare preferibile abbandonare un approccio definitorio che tenti di sanare le aporie connesse alla variegata categoria degli ammortizzatori sociali, assumendo che in tale materia occorre «segnare i confini con la matita e non con la penna»²². Talché un approccio funzionalista risponde meglio all'esigenza di ricondurre la categoria ad una sintesi sistematica, dando valore alla «stretta relazione che sempre ha collegato, attraverso periodici e reiterati aggiustamenti, la disciplina positiva degli ammortizzatori sociali alla legislazione tesa ad imbrigliare, indirizzare, accompagnare le vicende di macro-economia»²³. In questo senso si è posta in evidenza la comune funzione assolta dalle «iniziative di reazione avverso il fenomeno sociale della disoccupazione»²⁴, riconducendo ad un unico comune denominatore – nonostante la precarietà di legittimazione giuridica come categoria – istituti la cui destinazione è «fronteggiare situazioni per le quali, di fatto, l'assicurazione sociale (...) rivela oggi carenze non più accettabili o dissimulabili: l'incapacità «tecnica» a fronteggiare una realtà connotata da una grande diffusione di rapporti discontinui, da un lato, e da forme di disoccupazione strutturale e di lungo periodo, da un altro»²⁵. Questa prospettiva porta a privilegiare una visione di sistema, secondo la quale la lotta contro la disoccupazione non può essere limitata al predisposizione di strumenti di sostegno al reddito per chi ha perduto il lavoro, poiché ciò presupporrebbe un mercato del lavoro in grado di riassorbire i lavoratori espulsi sulla base di naturali meccanismi di reimpiego. Come si vedrà meglio in seguito, non è questo il caso del mercato del lavoro italiano e dunque si rende necessaria l'interazione tra strumenti diversi, quand'anche non direttamente qualificabili come istituti

²¹ A. DI STASI, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in AA.VV. *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002, p. 94.

²² A. DI STASI, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, cit., p. 78.

²³ M. CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Milano 1982, p. 140.

²⁴ M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2012, p. 320.

²⁵ M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, p. 227 ss.

volti ad evitare la perdita dello *status* di lavoratore, e fino a ricomprendere, secondo le opinioni più avanzate, il riconoscimento di un reddito minimo di cittadinanza²⁶.

In linea generale, adottando una prospettiva a maglie larghe sulle interconnessioni degli strumenti che hanno una ricaduta, diretta o indiretta, sulla salvaguardia dei tassi occupazionali, la categoria degli ammortizzatori sociali verrebbe a ricomprendere: *a)* misure di promozione dell'occupazione (ambito nel quale vengono ricomprese anche le funzioni amministrative in materia di collocamento e di mercato del lavoro, misure volte a favorire l'assunzione dei giovani o dei disoccupati di lungo periodo, i contratti di reinserimento e i lavori socialmente utili, finanche le misure di flessibilizzazione del mercato del lavoro mediante nuove tipologie lavorative); *b)* misure di conservazione dell'occupazione che consentono la temporanea sospensione dei rapporti di lavoro (le integrazioni salariali); *c)* le iniziative di sostegno all'occupazione in generale o per aree e settori specifici mediante l'attivazione di fondi pubblici; e infine *d)* quelle direttamente previste per lo stato di disoccupazione (indennità di disoccupazione e indennità di mobilità). L'inclusione delle misure di promozione dell'occupazione, fino a ricomprendervi i contratti flessibili, è per il vero contestata da coloro che ritengono l'ammortizzatore sociale strettamente connesso al rischio di perdita del lavoro²⁷. Pur tuttavia, la ragion d'essere di tale estensione sta nel valorizzare l'intrinseca natura di strumenti di politica economica che i sopra menzionati istituti presentano. Gli interventi legislativi più recenti risultano infatti «caratterizzati da un più moderno approccio al fenomeno della disoccupazione, ed, in particolare, da una studiata combinazione di rimedi di tipo indennitario con incentivi di vario genere sul piano della disciplina del mercato del lavoro»²⁸.

Il che porta a concludere che, anche laddove si vogliano escludere dalla nozione di

²⁶ Cfr. G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Torino, 2011.

²⁷ Sulla separazione tra tutela del reddito e politiche occupazionali vedi A. DI STASI, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, cit., p. 86 e della stessa opinione anche M. D'ONGHIA, T. SCHIAVONE, *Il complesso quadro normativo in tema di ammortizzatori sociali e alcune criticità del sistema*, in M.G. GAROFALO, G. LEONE (a cura di), *La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali*, Bari, 2009, p. 154.

²⁸ M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 324.

ammortizzatori sociali le misure di promozione dell'occupazione, certamente da queste non è possibile prescindere in un'ottica di crescita e sviluppo delle opportunità di lavoro. Per tale ragione al rapporto tra politiche passive e politiche attive per l'occupazione sarà dedicata più avanti una specifica trattazione, con una particolare attenzione alla valutazione dell'efficacia delle politiche, un aspetto che, ancor più di altri, pone in luce quanto i due piani delle politiche per l'impiego siano interconnessi.

Muovendo dunque da questa prospettiva è bene ricordare sommariamente, a latere delle misure propriamente e direttamente allestite «per» lo stato di disoccupazione, alcuni strumenti espressione delle politiche di *workfare* che, seppur in modo non sistematico, hanno avuto ingresso nel nostro ordinamento. Tra essi innanzitutto la regolamentazione delle riduzioni e delle forme flessibili di gestione del *tempo di lavoro*, concordate collettivamente a livello aziendale, e in particolare i ripetuti tentativi di rivitalizzare i contratti di solidarietà²⁹ o gli incentivi alla trasformazione dei contratti a tempo pieno in contratti a tempo parziale quale alternativa al licenziamento nella gestione delle eccedenze di personale³⁰. La stessa finalità incentivante è stata perseguita anche dall'art. 13, l. n. 196 del 1997, con la riduzione delle aliquote contributive in caso di assunzione di specifiche categorie di lavoratori svantaggiati sul mercato del lavoro (giovani in cerca di lavoro in aree depresse, lavoratrici che tentano di rientrare nel mondo del lavoro dopo un periodo di inattività). O ancora i modelli di impiego che tendono a condizionare o sostituire la prestazione economica di disoccupazione con forme di utilizzo lavorativo del disoccupato in attività comunque «socialmente utili» o in attività oggetto di progetti di formazione e riqualificazione o in tirocini formativi e di orientamento³¹.

Venendo dunque agli istituti che univocamente sono stati ricondotti all'ambito degli ammortizzatori sociali, piuttosto che soffermarsi sugli aspetti descrittivi delle prestazioni e delle procedure di erogazione, si intende tratteggiare una panoramica in chiave evolutiva e

²⁹ Vedi da ultimo l'art. 1, comma 6, legge n. 102/2009.

³⁰ Cfr. legge n. 451 del 1994, legge n. 196 del 1997, d.lgs. n. 61 del 2000.

³¹ V. art. 1, legge n. 102 del 2009. Sulle criticità dell'istituto dei lavori socialmente utili, divenuto nella sua concreta applicazione un «ammortizzatore ambiguo» vedi M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit., p. 699.

ciò al fine di introdurre il nuovo assetto normativo attraverso la lente dei profili degenerativi del sistema preesistente.

3.1. *Le integrazioni salariali.*

Le integrazioni salariali rappresentano l'archetipo degli ammortizzatori sociali, essendo qui particolarmente evidente l'esigenza sociale di garantire il reddito dei lavoratori mediante il subentro della parte pubblica all'impresa, nell'obbligazione retributiva. Oltre alla funzione propriamente previdenziale, l'evoluzione legislativa dell'istituto delle integrazioni salariali ha messo in luce la natura di strumento di politica economica, ad immediato sostegno del sistema delle imprese.

Sin dalle origini, infatti, l'istituto della Cassa integrazione guadagni si è prestato ad essere adattato alle vicende economiche del Paese: dalla necessità di supportare la riconversione industriale della produzione bellica, al sostegno di specifici settori industriali, o nell'ambito di interventi di aiuto a zone geografiche investite da calamità naturali (a partire dalla Gestione speciale per il Vajont).

Le integrazioni salariali, inoltre, garantiscono una protezione riflessa del beneficiario, quale risultato di un'azione sociale diretta a fronteggiare le conseguenze di un fatto collettivo che investe l'impresa e riguarda anche i dipendenti³². In questo senso gli istituti di sostegno al reddito assumono una caratterizzazione «interventista» nell'ambito del diritto pubblico dell'economia, allo stesso livello dei contributi alla produzione, del credito agevolato, degli incentivi vari.

La natura pubblico-economica e plurifunzionale di questi ammortizzatori sociali è resa evidente dal fatto stesso che essi sono preordinati al conseguimento di risultati sul piano dell'occupazione, dell'attività produttiva o dell'assetto della politica industriale in generale³³. Secondo l'accezione a cui si è fatto riferimento, la denominazione “*ammortizzatori sociali*” finisce quindi con il sintetizzare i due aspetti principali di tali strumenti: la finalità contenitiva degli effetti dannosi connessi alle dinamiche economiche

³² N. LANFRANCONI, *La Cassa integrazione guadagni come strumento di politica economica e sociale*, in *Prev. soc.* 1966, p. 44.

³³ Così M. CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, cit., p. 147-148.

della produzione e l'imprescindibile interesse pubblico, oltre che collettivo, che legittima un intervento di politica pubblica a sostegno del lavoro.

Ciò premesso, occorre considerare che tale tipologia di intervento previdenziale, proprio in ragione della sua natura politico economica, finisce necessariamente con l'incidere, volutamente o come effetto rebound, sul mercato del lavoro. Per tale ragione occorre stabilire quale sia, in ultimo, il risultato atteso: se esso sia la protezione dello status di lavoratore, oppure se il sostegno del lavoratore nel mercato comporti necessariamente la garanzia di una prospettiva occupazionale. L'assunzione di una prospettiva rispetto all'altra ha conseguenze di non poco rilievo guardando alle interrelazioni fra strumenti di tutela contro la disoccupazione e regole di funzionamento del mercato del lavoro: tant'è che nel secondo caso si dovrebbe cercare di alterare nella minor misura possibile i meccanismi naturali di scambio intrinseci ad un sistema di mercato, cercando di assecondare in modo virtuoso le interconnessioni tra sicurezza sociale e mercato del lavoro.³⁴

Ripercorrendo la storia normativa delle integrazioni salariali, è infatti evidente come ad esse siano state riconosciute nel tempo funzioni ulteriori, facendone un uso politico piuttosto che tecnico. Da istituto concepito per salvaguardare la continuità reddituale dei lavoratori in caso di eventi *esterni* e temporanei aventi ripercussione sull'andamento della produzione, ben presto la cassa integrazione è diventata lo strumento a cui fare ricorso anche per supportare eventi *interni* all'impresa attraverso l'introduzione dell'integrazione straordinaria. A fronte di crisi di entità tale da determinare situazioni di eccedenze di personale, connesse per l'appunto all'impossibilità o alla scarsa convenienza economica dell'impresa ad utilizzare la prestazione lavorativa della forza lavoro, l'intervento della cassa integrazione guadagni aveva infatti l'utilità di salvaguardare l'assetto occupazionale in attesa della ripresa della normale attività, proprio in quanto l'evento che generava lo stato di bisogno da mancanza di lavoro si presupponeva essere transitorio.

Senonché, la condizione della transitorietà della contrazione, elemento determinante

³⁴ Vedi S. RENGA, *Il sistema di sicurezza sociale per i disoccupati: uno scenario per il futuro*, in M. MISCIONE (a cura di), *Costo del lavoro, salario, e garanzie del reddito*, Napoli, 1991, p. 298.

per giustificare un intervento pubblico di per sé distorsivo del regolare funzionamento del mercato, è stata ampiamente disattesa nella prassi amministrativa volta a concedere l'integrazione salariale, fino ad essere definitivamente rimossa con il meccanismo delle proroghe, che dal 1972 sono diventate virtualmente illimitate.

Per di più, riconoscendo con la l. n. 675 del 1977 la causale d'integrazione straordinaria della crisi aziendale di particolare rilevanza sociale, si è finito con il non presupporre neanche la possibilità di un risanamento produttivo dell'impresa. Contemporaneamente, lo stravolgimento degli elementi strutturali originari della CIG ha dato il via ad un *modus legiferandi* che ha portato alla proliferazione di disposizioni settoriali e fattispecie speciali di erogazione del trattamento straordinario³⁵. Si è assistito così al frequente ricorso a tecniche di precostituzione dei requisiti giuridici atti a giustificare sul piano formale l'intervento delle integrazioni salariali – basti pensare ai casi dell'intervento Gepi ed Insar – finendo con il creare una categoria di “anime purganti” del mercato del lavoro. Uno *status* permanente, quello del *cassaintegrato*, che ha rappresentato per lungo tempo la fotografia di un sistema del tutto bloccato sulla conservazione dell'esistente, seppur fittizio, e senza alcuna proiezione verso politiche di creazione di opportunità di lavoro.

In questo quadro la l. n. 223 del 1991 ha rappresentato, nelle intenzioni del legislatore dell'epoca, un considerevole sforzo di razionalizzazione della disciplina. Si è innanzitutto con essa riaffermato il criterio della temporaneità, ponendo rigorosi limiti di durata ed esigendo che la concessione del trattamento straordinario venisse subordinata alla prospettiva di ripresa dell'attività. Tutto ciò al fine di riallineare la disciplina delle integrazioni salariali a meccanismi di intervento pubblico non interferenti sulle dinamiche del mercato del lavoro. In tal senso va letta, ad esempio, la previsione che esclude la sommatoria dei vari istituti (prima cassa integrazione e poi mobilità), definendo in modo categorico i limiti di durata dei vari istituti. Parimenti orientata a restituire trasparenza al mercato è la disposizione che impone un incremento contributivo e la sospensione dei

³⁵ L'evoluzione funzionale delle integrazioni salariali è diffusamente illustrata da S. RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, cit., p. 141.

rimborsi delle quote di trattamento di fine rapporto, maturate durante il periodo di cassa integrazione, al datore di lavoro che collochi i propri dipendenti in mobilità tardivamente³⁶.

Malgrado una struttura innovativa e dotata di indiscutibile razionalità, ancora una volta ha prevalso l'ottica di breve respiro e la l. n. 223 del 1991 ha finito con l'essere disattesa in via di fatto, travolta da una sorta di controriforma in via amministrativa. Con una serie di provvedimenti dilatori e derogatori si è difatti riaffermata la politica del singolo caso, volta a sostenere la singola impresa o lo specifico settore in difficoltà, senza alcun rispetto della congruenza con l'impianto normativo complessivo.

Se da un lato l'evoluzione e le contraddizioni dell'istituto in esame non fanno che confermare quanto si è detto a riguardo della funzione di strumento di politica economica delle integrazioni salariali, nella veste di legislazione di ausilio alle imprese, occorre tuttavia evidenziare che tale finalità non può che costituire un effetto indiretto di un istituto che deve comunque sempre restare preordinato alla rimozione dello stato di bisogno del lavoratore. Ciò in quanto, diversamente, si correrebbe il rischio di perdere di vista quello che abbiamo detto essere lo scopo principale dell'ammortizzatore sociale, ossia intervenire per attutire l'impatto di circostanze esterne sul rapporto di lavoro, consentendo il reinserimento del lavoratore nel contesto lavorativo, che sia esso quello originario oppure altro in cui il percorso di riqualificazione professionale consenta la collocazione.

Passando dunque a ricostruire brevemente la disciplina, benché i rimaneggiamenti normativi che hanno caratterizzato l'evoluzione di questo istituto siano stati numerosi, il nucleo normativo della cig ordinaria tuttora discende dall'art. 1 della l. n. 164/1975, dall'art. 8, co. 4 e 5, l. n. 160/1988 e dall'art. 14, co. 2, l. n. 223/1991; mentre la cig straordinaria è regolata dalla legge n. 223/1991.

La legge n. 92 del 28 giugno 2012, cd. riforma Fornero, non ha apportato sostanziali modifiche alla disciplina della cassa integrazione e comunque esse saranno esaminate nel prosieguo della trattazione, nell'ambito di una più generale analisi della legge n. 92/2012.

Entrambe le tipologie di intervento, ordinaria e straordinaria, hanno come presupposto la temporaneità della crisi e dunque la previsione di una ripresa produttiva,

³⁶ Art. 5, comma 6, l. 223/1991.

benché la compromissione della condizione di transitorietà della contrazione e le numerose proroghe e deroghe all'impianto originario dell'istituto abbiano trasformato l'esigenza della certezza della ripresa nella probabilità del verificarsi della stessa, fino ai casi in cui si è arrivati a prescindere dalla possibilità di ripresa per la particolare rilevanza sociale dell'intervento. Come già visto, benché emanata con l'intento di arginare sulla base di un buon impianto legislativo una scomposta metamorfosi delle integrazioni salariali, la stessa legge n. 223 del 1991 non è mai entrata veramente in funzione, rappresentando in fase di applicazione l'ennesimo cattivo esempio di erogazioni a fondo perduto per imprese ormai irreversibilmente improduttive. Ciò grazie ad un uso disinvolto degli atti amministrativi, che di fatto ha portato a stravolgere il dato normativo sul piano delle «sussidiazioni» *in deroga* per la gestione di crisi occupazionali³⁷.

Gli strumenti in deroga alla disciplina legale sono talmente variegati e frammentari che non è possibile nell'economia della trattazione tracciarne un quadro di sintesi. Pur tuttavia, essi presentano rilevanti profili di interesse per ciò che riguarda lo sviluppo di un *welfare* «territoriale», in quanto sono espressione di un intervento pubblico mirato nell'attività di implementazione delle politiche sociali ed economiche, e dunque tale aspetto sarà analizzato nella parte terza di questo lavoro.

Con riferimento alle cause integrabili, la cassa integrazione garantisce il salario ai lavoratori in caso di disoccupazione temporanea, sollevando il datore di lavoro dal pagamento delle retribuzioni: il ricorso alle integrazioni ordinarie presuppone il verificarsi di situazioni aziendali che impediscono l'adempimento dell'obbligazione lavorativa, dovute ad eventi transitori non imputabili all'imprenditore e ai lavoratori o a situazioni temporanee di mercato. L'integrazione straordinaria opera invece nei casi in cui vengano in essere contrazioni produttive determinate da ristrutturazioni, riorganizzazioni o conversioni aziendali, oppure da crisi aziendali.

Per quanto concerne i soggetti beneficiari, essi sono i lavoratori delle imprese industriali, edili ed affini, e agricole. L'area di tutela dell'integrazione salariale straordinaria è circoscritta ad imprese che abbiano mediamente occupato più di 15

³⁷ Vedi M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2007, p. 710.

lavoratori nel semestre precedente la richiesta di intervento. La progressiva estensione delle integrazioni salariali ad altri settori, ha ampliato la tutela nella direzione di una copertura più diffusa, che va dalle imprese artigiane, alle imprese appaltatrici di servizi di mensa o ristorazione o alle imprese esercenti attività commerciali con più di 50 dipendenti. E ancora, un altro importante ampliamento della platea dei beneficiari, introdotto dall'art. 19 della D.L. 29 novembre 2008 n. 185, convertito in L. n. 2/2009, riguarda l'estensione delle integrazioni salariali agli apprendisti, inizialmente esclusi insieme ai dirigenti e i lavoratori a domicilio.

Malgrado questi correttivi frammentariamente succedutisi, va però detto che si è ancora lontani dal conferire alle integrazioni salariali il carattere di universalità che in base all'art. 38 Cost dovrebbe essere riconosciuto alla tutela contro la disoccupazione involontaria, una tutela che secondo la Corte Costituzionale non ammette squilibri e sperequazioni³⁸.

Per poter beneficiare della cassa integrazione straordinaria i lavoratori devono poter vantare un'anzianità lavorativa presso la stessa azienda di almeno 90 giorni nel momento in cui l'impresa ha presentato la richiesta di trattamento. La durata della prestazione non può essere superiore a 13 settimane, eccezionalmente prorogabili fino a 52. Il trattamento corrisposto è pari all'80% della retribuzione globale relativa alle ore non prestate comprese tra 0 e il limite orario contrattuale, che non può in ogni caso superare la durata normale dell'orario di lavoro.

Una disciplina del tutto particolare vige per le integrazioni salariali in agricoltura, ove le peculiarità tipiche del settore – caratterizzato da una discontinuità occupazionale praticamente fisiologica – hanno infatti indotto il legislatore a prefigurare un sistema di tutela strutturato su cause integrabili specifiche (intemperie stagionali o altre cause non imputabili al datore di lavoro o ai lavoratori) e su meccanismi di calcolo dei requisiti contributivi del tutto singolari. Al riguardo occorre precisare che i trattamenti di integrazione salariale nel settore agricolo sono subordinati all'occupazione, presso la stessa

³⁸ C. Cost. sentenza n. 36 del 2000, il riferimento della Corte alla teoria dell'inammissibilità delle lacune non riguarda espressamente gli ammortizzatori, ma offre una lettura del precetto costituzionale che non lascerebbe spazio a disparità di trattamento.

azienda, per oltre 180 giornate di lavoro effettivo nell'anno di riferimento.

Anche nel settore edile l'intervento della cassa integrazione guadagni è regolamentato da una disciplina specifica, applicabile alle aziende industriali dell'edilizia e affini, alle aziende artigiane del medesimo settore, alle aziende industriali ed artigiane esercenti attività di escavazione e lavorazione di materiali lapidei. Al pari del settore agricolo, l'integrazione è riconosciuta alla ricorrenza di cause integrabili specifiche: intemperie stagionali e, in base all'art. 10 della legge n. 223/1991, qualsiasi altra causa non imputabile al datore di lavoro o ai lavoratori ivi comprese quelle riconducibili al mancato rispetto dei termini previsti nei contratti di appalto per la realizzazione di opere pubbliche di grandi dimensioni e ai provvedimenti dell'autorità giudiziaria assunti contro la criminalità mafiosa.

La richiesta delle integrazioni salariali da parte delle imprese industriali, sia che si tratti di integrazione salariale ordinaria sia che si richieda l'integrazione straordinaria, deve essere proceduta da una procedura di consultazione sindacale diretta ad esplicitare le ragioni della contrazione produttiva e a stabilire i criteri di scelta dei lavoratori che verranno sospesi dall'attività lavorativa. L'erogazione dell'intervento straordinario presenta caratteri di maggiore complessità, in quanto l'impresa deve presentare, insieme alla richiesta di accedere alla cassa integrazione, anche un programma contenente le eventuali misure previste per fronteggiare le conseguenze sul piano sociale, che in ogni caso non possono travalicare il limite dei due anni, fatta salva la possibilità che con decreto ministeriale siano concesse proroghe per programmi di particolare complessità. Già si è detto come a questa possibilità si sia fatto ampio ricorso in passato, fino a stravolgere, per via amministrativa, la coerenza della rigorosa disciplina legislativa. Di norma nella scelta dei lavoratori da sospendere deve essere adottato il criterio della rotazione tra lavoratori adibiti alle medesime mansioni, a meno che non vi siano ragioni tecnico-organizzative impeditive per disattendere tale criterio, circostanza che in ogni caso l'impresa è tenuta ad indicare.

3.2. *La tutela previdenziale in caso di perdita di lavoro.*

La scelta di trattare unitariamente dell'indennità di disoccupazione e dell'indennità di mobilità è quasi d'obbligo in considerazione della prossima entrata in vigore della *nuova* assicurazione sociale per l'impiego, la cd. Aspi, introdotta dalla legge n. 92/2012. Nel mentre si procede alla redazione di questa tesi dottorale, è cambiato l'assetto dei sussidi in caso di perdita di lavoro, ricondotti ad un unico istituto: niente più indennità di mobilità, disoccupazione speciale edile o ordinaria non agricola. Dal 2013 si parlerà solo di Aspi, l'assicurazione in caso di perdita del lavoro, che va a sostituire quella non agricola ordinaria con requisiti normali e con quelli ridotti, l'indennità di disoccupazione speciale edile e l'indennità di mobilità, mentre non tocca l'indennità di disoccupazione agricola. Rinviando ad un successivo esame complessivo della riforma previdenziale l'illustrazione dettagliata delle novità introdotte dalla cd. riforma Fornero, è bene ad ogni modo muovere dal quadro preesistente al fine di poter meglio apprezzare la reale portata del cambiamento intervenuto.

3.2.1. *L'indennità di disoccupazione.*

L'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria rappresenta lo strumento tradizionalmente previsto dagli ordinamenti per garantire ai lavoratori che perdono il lavoro di far fronte alle necessità reddituali, in attesa di trovare un altro impiego. Si tratta di una tutela di tipo assicurativo indirizzata ai singoli, diversamente dai trattamenti a tutela collettiva quali le integrazioni salariali e l'indennità di mobilità³⁹.

Il presupposto di questa forma di sussidio è la perdita *involontaria* del lavoro, dunque un evento che il lavoratore si trova a dover subire. Per tale ragione non spetta in caso di dimissioni, salvo le ipotesi di dimissioni per giusta causa e di dimissioni della lavoratrice madre⁴⁰, né viene riconosciuta ai lavoratori in part-time verticale, posto che in

³⁹ Cfr. M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit., p. 702.

⁴⁰ La spettanza dell'indennità in caso di dimissioni per giusta causa è conseguita alla pronuncia della Corte Costituzionale n.269/2002 con la quale si è riconosciuta la gravità delle motivazioni che danno luogo alle dimissioni per giusta causa, quali eventi pongono il lavoratore nelle condizioni di non poter proseguire il rapporto di lavoro, come nei casi di *mobbing* o molestie sessuali.

quest'ultimo caso il periodo di non lavoro è frutto di una volontà contrattualmente espressa dalle parti⁴¹.

Oltre che agli impiegati, operai e intermedi, dirigenti privati, lavoratori a domicilio, soci lavoratori, l'indennità è stata di recente estesa agli apprendisti licenziati⁴².

Per fruire del beneficio occorre il versamento di 52 settimane di contributi da lavoro dipendente nel biennio antecedente al licenziamento e un'assicurazione di almeno due anni. La durata dell'indennità di disoccupazione è di 8 mesi per i soggetti che hanno un'età anagrafica inferiore ai 50 anni e di 12 mesi se l'età è pari o superiore a 50 anni.

La misura del trattamento, inizialmente prevista in misura talmente esigua da essere insufficiente a conferire all'indennità l'adeguatezza necessaria alle esigenze di vita del lavoratore disoccupato, nel tempo è stata progressivamente aumentata fino al 60% dell'ultima retribuzione lorda per i primi 6 mesi, al 50% per i due mesi successivi e al 40% per l'ultimo quadrimestre.

L'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti è riconosciuta ai lavoratori che svolgono lavori stagionali e saltuari che non sarebbero in grado di raggiungere i requisiti per il godimento dell'ordinaria indennità di disoccupazione. Ad essi è riconosciuta un'indennità pari al numero delle giornate effettivamente lavorate che ammonta al 30% della retribuzione. Per fruire del beneficio occorre aver prestato almeno 78 giornate di attività lavorativa per le quali siano stati versati o siano dovuti i contributi per l'assicurazione obbligatoria.

E' infine prevista un'indennità di disoccupazione agricola (anche qui con requisiti normali o ridotti) a sostegno del reddito degli operai agricoli a tempo determinato, agli operai agricoli a tempo indeterminato che hanno lavorato per una parte dell'anno, ai compartecipi familiari, ai piccoli coloni e ai coltivatori diretti, che integrano fino a 51 le giornate di iscrizione negli elenchi nominativi degli operai agricoli. L'importo spettante va dal 40% della retribuzione di riferimento per gli operai agricoli a tempo determinato con

⁴¹ Cfr. da ultimo Cass. 4 settembre 2009, n. 19253, in *Glav*, 2009, n. 40, 13 ss. Sul tema, G.G. BALANDI, S. RENGÀ, *Disoccupazione nel diritto della sicurezza sociale*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, vol. IV, 1990, p. 42.

⁴² Art. 19, co. 1, lett. c), l. n. 2/2009, come modificato dalla legge n. 33/2009.

requisiti normali al 30% della retribuzione effettiva per gli operai agricoli a tempo indeterminato e in caso di requisiti ridotti.

Nell'ottica del *welfare to work*, i beneficiari dell'indennità devono rilasciare una dichiarazione circa la propria disponibilità ad essere nuovamente occupati o a frequentare un corso di riqualificazione professionale. Affinché persista il requisito dell'involontarietà dello stato di disoccupazione occorre infatti che il lavoratore eviti il prolungamento dello stato di disoccupazione, accettando le offerte d'impiego «adeguate» che gli si presentino. In caso contrario, sulla base del principio della non indennizzabilità del sinistro provocato dall'assicurato, il lavoratore perderà il diritto all'indennità.

L'incentivazione alla rioccupazione è dunque perseguita sia mediante gli obblighi posti a carico del lavoratore, sia attraverso la definizione di limiti temporali e importi decrescenti dell'indennità. In tempi più recenti ha assunto maggior rilievo l'obiettivo di responsabilizzare e incentivare i beneficiari di una prestazione verso il reinserimento nel mercato del lavoro e un segnale deciso in questa direzione è stato dato con il c. 10 dell'art. 19 del D.L. n. 185/2008, convertito in L. n. 2/2009, che ha subordinato il godimento di un *qualsiasi* trattamento di sostegno al reddito alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale. Si è così definitivamente affermata la condizionalità dell'accesso ai benefici all'attivazione del lavoratore verso il reinserimento nel mercato del lavoro, rendendo la dichiarazione di immediata disponibilità parte del rapporto giuridico previdenziale.

In altri ordinamenti si arriva a dar rilievo anche alla effettività della prospettiva occupazionale: la disponibilità al lavoro del prestatore deve essere cioè compatibile con i posti di lavoro effettivamente disponibili sul mercato del lavoro, con la conseguente incentivazione del lavoratore verso settori produttivi più recettivi sul piano occupazionale⁴³. Nel sistema italiano questo è uno degli snodi critici: come si vedrà in seguito, a fronte di una crescente disoccupazione si registra il contraddittorio fenomeno di giacimenti inutilizzati di lavoro, che una carente attività di orientamento all'impiego da

⁴³ Si veda in proposito il confronto con l'ordinamento inglese in S. RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, cit., p. 103.

parte dei servizi a ciò deputati, non riesce a far emergere.

3.2.2. *Il trattamento di mobilità.*

L'indennità di mobilità è stata introdotta dalla legge n. 223/1991 ed è uno strumento di tutela collettiva rivolto ai lavoratori espulsi dai processi produttivi al termine di una procedura collettiva di riduzione del personale.

Nel tempo si è ampliato l'ambito di applicazione dell'istituto che è stato esteso, con successivi provvedimenti tampone, a nuove categorie di lavoratori in origine non incluse⁴⁴.

Sono beneficiari dell'indennità i lavoratori che abbiano avuto un rapporto di lavoro a carattere continuativo con un'anzianità aziendale pari a 12 mesi, che diventano 24 se il soggetto ha un'età superiore a 40 anni e 36 se ha compiuto i 50 anni. Nelle aree del Mezzogiorno coloro che hanno superato i 40 anni possono percepire l'indennità per 36 mesi, mentre coloro che hanno oltre 50 anni possono usufruirne per 48 mesi.

L'importo dell'indennità di mobilità è fissato nella misura percentuale del trattamento di cig straordinaria che i lavoratori hanno percepito, ovvero che sarebbe loro spettato nel periodo immediatamente precedente la risoluzione del rapporto di lavoro. Per i primi dodici mesi la percentuale prevista è del cento per cento, dal tredicesimo al quarantottesimo mese è dell'ottanta per cento. L'indennità di mobilità sostituisce ogni altra prestazione di disoccupazione nonché le indennità di malattia eventualmente spettanti.

Per importo e per durata, l'indennità di mobilità rappresenta il trattamento più conveniente del sistema di protezione sociale e ciò in quanto esso è stato istituito nell'ambito di una tutela collettiva mirata al riassorbimento di gruppi di lavoratori espulsi a seguito di crisi aziendali e ristrutturazioni, incentivato dai benefici connessi all'assunzione dei lavoratori iscritti nelle liste di mobilità (alle quali vengono iscritti i lavoratori licenziati a seguito delle procedure di licenziamento che danno diritto alla percezione dell'indennità, come anche i lavoratori che, pur esclusi da tale prestazione, beneficiano dello *status* incentivante per le imprese che procedano alla loro assunzione.

⁴⁴ Da ultimo, con l'art. 19, co. 11, l. n. 2/2009, l'indennità di mobilità è stata estesa ai dipendenti delle imprese esercenti attività commerciali con più di 50 dipendenti, delle agenzie di viaggi e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di 50 dipendenti, delle imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti.

4. *Il mercato del lavoro in Italia: cronicizzazione di una patologia e fallimenti di cura.*

Molteplici sono le ragioni dell'odissea affrontata durante il percorso di riforma strutturale del sistema delle integrazioni salariali. In parte ciò è imputabile alla cronica necessità di stemperare nell'immediatezza gli effetti occupazionali di crisi produttive; ragion per cui, con la logica del contingente, si è proceduto per frammentarie estensioni degli istituti di sostegno al reddito, piuttosto che avviare un complesso iter di riforma legislativa del *welfare*⁴⁵. Per altro verso sul piano della responsabilità politica, stante la perdurante carenza di risorse finanziarie, tale riforma avrebbe implicato il dover mettere mano ad un sistema di tutele poggiato su instabili equilibri categoriali, senza riuscire a trovare la copertura finanziaria per introdurre una tutela universale⁴⁶. Non ultimo, tra le criticità a monte della mancata «promessa di riforma» degli ammortizzatori sociali, vi è infine da considerare un tratto peculiare del sistema di protezione sociale italiano, ossia la persistente debolezza della pubblica amministrazione nella gestione dei programmi di *welfare* e nel veicolare la spesa sociale in funzione promozionale, una propensione negativa a cui è in larga misura addebitabile il diffondersi di comportamenti opportunistici nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Il progetto di riforma degli ammortizzatori sociali è così rimasto un tema relegato al vivace dibattito dottrinale sui nuovi modelli di welfare; almeno finché la crisi europea dei debiti sovrani non ha reso improcrastinabile una riforma complessiva del sistema di protezione del lavoro, imponendo una drastica accelerazione nell'adozione di interventi legislativi volti a superare la paralizzante rigidità del mercato del lavoro e un dualismo generazionale sempre più marcato.

E' stato autorevolmente osservato che, nonostante sia stato nel tempo oggetto di una

⁴⁵ Il tentativo di estendere la protezione data da una coperta insufficiente, attraverso gli ammortizzatori in deroga e mediante il coinvolgimento degli enti bilaterali, viene efficacemente definita "universalità per patchwork" da S. RENGA, *Ammortizzatori sociali, crisi, riconciliazione*, in M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE (a cura di), *Persone, lavori, famiglie*, Torino, 2009, p. 157.

⁴⁶ L'incidenza dei vincoli economici sulle difficoltà attuative della riforma era del resto ben chiara nel mandato affidato Commissione Onofri.

incessante opera di correzione normativa, in Italia il sistema degli ammortizzatori sociali ha portato le «stimate» di un'origine legislativa ancorata al sostegno del settore dell'industria e dei suoi lavoratori⁴⁷.

Tale concezione originaria ha finito con sclerotizzare gli strumenti di sostegno al reddito nella funzione di difesa degli occupati, in particolare dell'industria; andando ad affermare in tal modo una politica di salvaguardia ad oltranza del posto di lavoro, sulla base della condizione previdenziale fondata sulla percezione della perdita del lavoro quale evento imprevisto e drammatico⁴⁸.

Il segno più evidente di questa concezione del lavoro di stampo fordista è rintracciabile nell'evoluzione dell'istituto della Cassa integrazione guadagni: inizialmente concepita come rimedio all'impossibilità di utilizzare *temporaneamente* la forza lavoro, l'istituto determinava un controllo della mobilità finalizzato alla conservazione della posizione lavorativa all'interno dell'impresa impossibilitata ad utilizzarla. Ebbene, finché il requisito della transitorietà ha rappresentato l'elemento fondante la causa di integrabilità della prestazione previdenziale, la minore disponibilità del lavoratore sul mercato, temporalmente limitata alla prospettiva di ripresa della produzione, non produceva rilevanti distorsioni sul mercato del lavoro. Una conferma della finalità di controllo temporaneo della mobilità di manodopera sul mercato del lavoro è peraltro desumibile dall'assenza di politiche di reimpiego dei lavoratori.

Senonché, i provvedimenti anticongiunturali della seconda metà degli anni sessanta segnarono il superamento del requisito della transitorietà dell'intervento pubblico di sostegno all'occupazione, con la grave conseguenza della definitiva immobilizzazione

⁴⁷ P.G. ALLEVA, *Il tema della tutela del lavoro e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *Tutela del lavoro e degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002, p. 3

⁴⁸ Vedi M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit., 696, il quale sottolinea come l'espressione «ammortizzatori sociali» celi un una piccola *gaffe*, ossia l'aver riconosciuto ad essi la funzione di calmante di un problema sociale anziché quella di cura del male. Con la ricetta facile della somministrazione di calmanti mediante un susseguirsi di leggi e leggine si è tentato di risolvere nell'immediato i problemi d'ordine pubblico, senza però preoccuparsi della dignità delle persone e del loro reinserimento lavorativo, con l'effetto ultimo di sconvolgere il mercato e riacutizzare i problemi di ordine pubblico.

della forza lavoro⁴⁹. A lungo andare, gli effetti distorsivi sul mercato del lavoro prodotti dalle politiche di gestione dell'istituto della Cassa hanno reso tale strumento un rilevante fattore di inquinamento della trasparenza del mercato⁵⁰.

Per di più lo storico sbilanciamento dell'attenzione delle politiche pubbliche del lavoro verso la conservazione dell'occupazione esistente ha finito con il cronicizzare la disattenzione all'implementazione dei servizi per l'impiego. Tant'è che all'inizio degli anni novanta il nostro mercato del lavoro scontava ancora una pesante arretratezza e inefficienza nella gestione del collocamento e nei programmi di sviluppo della formazione professionale, un ritardo che l'apertura al collocamento privato e il consolidamento delle procedure di erogazione dei contributi del Fondo sociale europeo non hanno comunque consentito di colmare.

Negli ultimi anni la frattura tra il sistema degli ammortizzatori sociali e l'evoluzione del mercato del lavoro si è fatta sempre più evidente: si è accentuata l'iniquità di un sistema preordinato alla salvaguardia del lavoro *sicuro*, piuttosto che a garantire la *sicurezza* nel mercato del lavoro. All'indomani della regolazione delle forme contrattuali flessibili ad opera del dlgs 276/2003, la situazione occupazionale in Italia è stata rappresentata con la metafora della «cittadella privilegiata», abitata dai lavoratori stabili e chiusa alla moltitudine degli «aspiranti» lavoratori stabili, coloro che restano in balia delle transizioni tra contratti atipici.

Pur essendo chiaro che le coordinate dello scenario economico stavano mutando rapidamente, prefigurando con chiarezza già a partire dagli anni novanta l'approssimarsi di una fase recessiva per l'economia occidentale, in Italia il percorso di riforma della legislazione del lavoro e della gestione amministrativa del mercato del lavoro è stato connotato da una lentezza "pachidermica". Un ritardo insostenibile considerando che esso ha riguardato soprattutto gli interventi strutturali maggiormente strategici nella prospettiva

⁴⁹ Per una compiuta ricostruzione dell'alterazione della funzione di controllo della mobilità della forza lavoro nell'evoluzione dell'istituto della Cassa integrazione guadagni si rinvia a G. BALANDI, *La tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Milano, 1984, p. 186 ss.

⁵⁰ S. RENGA, voce *Sospensione dal lavoro nel diritto della sicurezza sociale* in *Digesto comm.*, [aggiornamento-2008], p. 882.

di un sistema economico intenzionato a rimanere competitivo.

Ricostruendo, a grandi linee, i principali profili di criticità del sistema degli ammortizzatori sociali, si possono di massima distinguere tre diversi aspetti.

Il primo profilo concerne l'impianto categoriale del sistema, che per ciò stesso risulta fortemente discriminatorio, anche perché frutto di una stratificazione storica, invece che di un progetto razionale. La conseguenza più diretta di questo disordine istituzionale è la sperequazione che si viene a creare tra lavoratori: essi sono classificati in differenti categorie e, a seguito di questa diversa collocazione, ricadono sotto politiche dalla generosità e dall'efficacia molto differenti. In particolare ciò è piuttosto evidente nel caso delle politiche di supporto al reddito dei disoccupati. In molti paesi l'indennità di disoccupazione costituisce il cardine del *welfare* sul lavoro, mentre in Italia, come si è visto, essa ha avuto sin dalla sua istituzione un ruolo relativamente marginale. Nell'ultimo decennio, nel nostro paese la spesa annua per questa voce ha costituito lo 0,5% del PIL e meno del 2% della spesa complessiva in protezione sociale, a fronte di valori circa tre volte superiori nei paesi dell'Unione Europea dei 27. Per non parlare poi della parcellizzazione che ha caratterizzato l'istituto, che solo per l'indennità di disoccupazione consta di cinque declinazioni senza contare l'indennità di mobilità. Tuttavia, siffatta meticolosità nella definizione di molteplici categorie di lavoratori da tutelare non equivale affatto ad una soddisfacente copertura dei disoccupati, che è drasticamente più bassa di quella che si registra nei maggiori Paesi sviluppati, in cui peraltro viene attribuita notevole importanza alla componente di attivazione che affianca l'assicurazione per l'impiego, aspetto, come si è più volte ribadito, del tutto evanescente nel sistema italiano.

Per di più, in base alle evidenze di recenti studi riguardanti l'indennità di disoccupazione, emerge una distorsione nel ricorso a tale istituto che necessita di un'attenzione particolare: benché la platea dei beneficiari dovrebbe essere quella colpita da disoccupazione frizionale, in realtà solo la metà degli utilizzi dell'indennità di

disoccupazione ricade in quest'ambito⁵¹. La restante metà riguarda ben altre finalità: vi ricorrono infatti i lavoratori stagionali extra-agricoli, i lavoratori stabilmente precari del pubblico impiego e i lavoratori licenziati e poi riassunti dalla stessa impresa per gestire momenti di caduta della domanda. Quest'ultimo caso rappresenta un utilizzo improprio dell'indennità di disoccupazione di particolare gravità, poiché si finisce con il ricalcare la funzione della CIG quando per vari motivi essa non sia accessibile, portando quindi ad una sovrapposizione tra misure che, malgrado siano previste per situazioni e destinatari differenti, finiscono per essere in competizione.

Andando a verificare chi siano i lavoratori che accedono alla indennità, il dato che emerge è che quasi il 20% degli utilizzatori sono *recall*, vale a dire lavoratori che si separano da imprese che dopo un breve intervallo li riassumono. Prevalentemente si tratta di lavoratori il cui utilizzo da parte delle stesse imprese è frammentario, con episodi di disoccupazione che si ripetono negli anni, lavoratori lasciati in una situazione di precarietà stabile e messi nelle condizioni di contare sull'indennità di disoccupazione per avere una continuità di reddito.

Si evidenzia così ancora una volta uno dei paradossali risvolti del *welfare* italiano, ossia la particolare declinazione degli ammortizzatori sociali a compensare i bassi redditi dei lavoratori temporanei, invece che essere efficacemente complementari alle politiche attive. Un funzionamento fortemente distorsivo, oltre che di poca equità. A fronte di un 50% di giovani che, occupati anche a distanza di 5 anni dal loro ingresso nel mercato del lavoro, in caso di disoccupazione involontaria *non hanno* copertura nella indennità di disoccupazione, vi sono casi di utilizzo della stessa ricorrente, con il mantenimento di un numero cospicuo di individui in condizioni di stabile precarietà non per esigenze di flessibilità nell'organizzazione del lavoro, ma esclusivamente per motivi di costo. Il caso più eclatante è quello dei supplenti annuali nella scuola, aventi pari compiti e pari retribuzione rispetto a insegnanti di pari grado già titolari di cattedra, ma con una fondamentale differenza: la durata del contratto corrisponde tipicamente con la durata

⁵¹ Lo studio a cui si fa riferimento è riportato nei *working paper* del laboratorio Revelli (<http://www.laboratoriorevelli.it/>): R. LEOMBRUNI, A. PAGGIARO, U. TRIVELLATO, *Per un pugno di euro. Storie di ordinaria disoccupazione*, WP. n. 120, febbraio 2012.

dell'anno scolastico. Di fatto, con questo sistema si esternalizzano sulle casse dell'INPS i mesi di ferie del calendario scolastico, spettanti invece agli insegnanti di ruolo.

Un secondo profilo di anomalia del sistema concerne l'elevato peso acquisito negli ultimi anni dagli ammortizzatori in deroga. Espressione di un sistema particolaristico e articolato, gli strumenti in deroga deviano dallo schema assicurativo. Molto tenue è infatti il legame tra contribuzione e prestazioni, i diversi istituti non vengono governati in una logica di autosufficienza finanziaria, bensì da logiche politiche. Per di più, affidando agli attori sociali un considerevole potere di mediazione e cogestione degli interventi, si è arrivati ad aumentare in modo esponenziale il tasso di discrezionalità del sistema, a discapito della razionalità e omogeneità dello stesso e, soprattutto, disattendendo l'equità e l'efficienza dell'intervento pubblico.

Se si considera che nell'ultimo decennio il rinnovo e l'estensione degli ammortizzatori in deroga hanno rappresentato, pressoché in via esclusiva, l'iniziativa legislativa in materia di *welfare*, è chiaramente condivisibile l'opinione di chi in tale scenario ha visto una deriva particolaristica, del tutto in controtendenza con le indicazioni di razionalizzazione delineatesi nel dibattito dottrinale e negli studi più accreditati in materia⁵².

Venendo all'ultimo profilo di criticità, che si ritiene essere il fattore causale di maggior rilievo nel progressivo irrigidimento del mercato del lavoro italiano, occorre ancora una volta soffermarsi sulla cronica carenza di collegamento tra politiche passive e politiche attive del lavoro. Da sempre nel nostro ordinamento, manca un legame effettivo e stringente tra l'erogazione del sussidio e la partecipazione a politiche attive del lavoro, nell'ambito di una logica di condizionalità. Non basta infatti una mera dichiarazione di disponibilità, né tantomeno una formazione qualunque e "di facciata", per creare un nesso strategico tra sussidi e percorsi per il reimpiego. Che il richiamo alla condizionalità presenti ancora un carattere più teorico che pratico, è del resto comprovato dal fatto che l'impianto organizzativo preposto all'implementazione delle politiche attive resti ancora

⁵² Per alcuni spunti critici circa l'evoluzione degli ammortizzatori in deroga si veda M. BARBIERI, *Ammortizzatori sociali in deroga. Riflessioni a partire dal caso della Puglia*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari, 2009, p. 86.

del tutto “ignorato” dai progetti di riforma. I canali istituzionali coinvolti nella gestione delle transizioni lavorative restano ancora indipendenti e debolmente comunicanti, finanche sotto il profilo informativo: da un lato i Servizi per l’impiego, incapaci di elaborare percorsi di reinserimento lavorativo concretamente rispondenti alle esigenze del mercato del lavoro; dall’altro l’Inps, relegato a compiti di mera erogazione dei sussidi. Qualche segnale positivo si è registrato in questi ultimi anni, grazie ad interventi mirati a conferire maggior rigore al requisito della condizionalità e alla predisposizione da parte dell’Inps di un circuito informativo in grado di far interagire tutti gli operatori del mercato del lavoro. Ma rispetto al grande lavoro che occorrerebbe ancora fare, per seguire anche solo in parte l’esempio di altri Paesi europei rispetto ai quali scontiamo in questo ambito una considerevole arretratezza, tali interventi non lasciano spazio ad ottimistiche prospettive di cambiamento nella direzione auspicata. Se a ciò si aggiungono le incertezze interpretative e il difficile raccordo tra le competenze dello Stato e quelle delle Regioni, la strada verso un nuovo e più efficiente modello di *welfare* si fa decisamente più tortuosa.

CAPITOLO II

LA RIFORMA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

VERSO UN NUOVO MODELLO DI WELFARE

1. *Le istanze emergenti di protezione sociale: alla ricerca di un nuovo modello di welfare.*

E' ormai acquisito che nell'economia globalizzata si debba fare i conti con la concorrenza tra diversi regimi di protezione dei lavoratori: si tratta di un fenomeno divenuto ineluttabile, stante l'inadeguatezza degli attuali meccanismi di controllo sovranazionale sugli standard di protezione sociale.

Come si è visto nella prima parte di questo lavoro, il rischio è quello di una concorrenza al ribasso di tutele, esercitata dai Paesi in via di sviluppo. Una prospettiva, questa, che diventa sempre più incalzante, mentre nel frattempo i paesi dell'Occidente industriale faticano a realizzare l'unica soluzione che può ancora assicurare una posizione di rilievo negli scambi finanziari e commerciali, ossia investire sulla specializzazione della produzione, allo scopo di continuare a mantenere un certo vantaggio tecnologico.

E' questa la nuova sfida regolativa secondo gli obiettivi di Europa 2020: sostenere una produzione flessibile, innovativa e sostenibile, sviluppando e valorizzando il lavoro professionalizzato. Ciò significa iniziare a considerare la mobilità all'interno dell'azienda e sul mercato del lavoro come evenienze fisiologiche dell'adattamento occupazionale alla produzione. In questa prospettiva, la transizione da un impiego a un altro non può essere trattata come un evento traumatico e dall'esito incerto, potendo invece essere l'occasione di un riposizionamento del lavoratore, in base alla richiesta produttiva.

E tuttavia, nel nostro ordinamento la mobilità del lavoratore resta tuttora

un'evenienza temibile a causa dell'assenza di nitidezza nel percorso di ricollocamento. Si è già avuta occasione di rilevare quali siano le cause della rigidità del mercato del lavoro, nonché di come sia ancora del tutto trascurato il piano organizzativo-istituzionale nella gestione delle politiche del lavoro, una disattenzione che va a compromettere l'efficacia di qualunque, pur buona, politica di incentivazione della mobilità all'interno del mercato del lavoro.

E' stato osservato che esistono «giacimenti» inutilizzati di lavoro: posti di lavoro che restano permanentemente scoperti per mancanza di manodopera qualificata, gran parte dei quali nell'industria¹. Ebbene, la mancanza di visibilità di queste occasioni di lavoro dipende per lo più da una pressoché totale assenza di monitoraggio sul fabbisogno occupazionale. Ciò innesca un fenomeno di sfiducia reciproca che gonfia esponenzialmente il tasso di disoccupazione: così come per ogni lavoratore disoccupato si stima che ce ne siano almeno tre che, scoraggiati, neanche cercano un'occupazione, allo stesso modo si hanno imprenditori sfiduciati circa la possibilità di trovare il personale qualificato di cui necessitano, che non attivano neppure una ricerca di personale².

Eppure, allo stato attuale dell'innovazione tecnologica, non presenta particolari difficoltà la realizzazione di un sistema informativo in grado di individuare in anticipo, per settore e dislocazione geografica, le professionalità richieste dalla produzione, avviando conseguentemente percorsi di riqualificazione mirati. Peraltro, una capillare indagine sugli *skill shortages*, non soltanto consentirebbe di rilevare e soddisfare il fabbisogno occupazionale, ma avrebbe altresì il non secondario effetto di poter stemperare quella generale e ormai consolidata sfiducia sul funzionamento del mercato del lavoro che da

¹ Così P. ICHINO, *Ecco i «giacimenti» inutilizzati di lavoro*, articolo pubblicato sul *Corriere della Sera* del 2 aprile 2012.

² In proposito spunti interessanti sono contenuti nel 44° *Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, pubblicato dal CENSIS il 3 dicembre nel 2010. In esso si evidenzia un malessere profondo del corpo sociale, eziologicamente connesso solo in parte alla crisi economica. Il CENSIS individua nella «crescente marea di insicurezza personale il vero *virus* che opera nella realtà di questi anni», l'attuale società italiana viene rappresentata come una società di soggetti sazi e disperati, talché se anche ripartisse la marcia dello sviluppo, la società attuale non avrebbe il vigore adeguato alle sfide complesse che l'economia globalizzata richiede. Al di là delle conclusioni, ciò che appare interessante rilevare è come la prospettiva securizzante perseguita dal legislatore italiano abbia finito con l'innescare una «crisi del desiderio» che secondo il CENSIS porta ad una sorta di torpore in cui anche il conflitto sociale appare sopito. Per un commento sul Rapporto del Censis cfr. M. CINELLI, C.A. NICOLINI, in *Riv. it. dir. lav.*, 2011, III, 60ss.

lungo tempo porta a orientare la spesa sociale verso politiche di mero sostegno del reddito, attuate mediante una cassa integrazione «a perdere».

La sfiducia nella possibilità di reingresso nel sistema produttivo è stata peraltro alimentata dai risultati degli interventi normativi volti a rendere più flessibili i contratti di lavoro. Si è infatti aumentata la flessibilità contrattuale, senza contestualmente realizzare il necessario completamento del binomio della *flexicurity* mediante la riforma del *welfare*. Ebbene, l'effetto dell'introduzione dei contratti atipici, lungi dall'accelerare le transizioni lavorative, è stato quello di creare un girone secondario nel mercato del lavoro, un livello a bassa tutela e precarizzante che prefigura a chi perde un posto di lavoro stabile un peggioramento della condizione di sicurezza e adombra lo spettro di una disoccupazione di lunga durata. Ciò ha enfatizzato una concezione «proprietaria» del posto di lavoro, che nell'ambito della recente riforma del mercato del lavoro si è tentato di disincentivare mediante la riaffermazione del contratto a tempo indeterminato quale forma contrattuale ordinaria, a valere come contrappeso agli interventi di facilitazione della procedura di licenziamento.

In corrispondenza di un mercato che esige cicli produttivi flessibili, occorre perciò che il lavoro si adatti ad essere a sua volta flessibile e al tempo stesso sicuro: in questa prospettiva, il prestatore di lavoro non è più soltanto titolare di un «rapporto di lavoro», ma diventa parte di un «ciclo»³.

Un ciclo che può essere, anzitutto, interno all'azienda e può dunque comportare la necessità di un certo grado di duttilità nei contenuti professionali delle mansioni da svolgere, nell'orario e nella retribuzione incentivante.

In Italia poca attenzione è stata dedicata al tema della flessibilità interna, come leva per rilanciare la competitività aziendale⁴. Se si guarda ai dati sulla produttività italiana e li

³ «Si tratti di un progetto, di una missione, di un incarico, di una fase dell'attività produttiva o della sua vita, sempre più il percorso lavorativo è segnato da cicli in cui si alternano fasi di lavoro dipendente e autonomo, in ipotesi intervallate da forme intermedie e/o da periodi di formazione e riqualificazione professionale» così M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2001, p. 257 ss.

⁴ Sull'argomento cfr. L. NOGLER, *Crescita economica e riforma della disciplina dei rapporti di lavoro*, in *Mass. giur. lav.*, 2012, p. 450.

si confronta con i risultati conseguiti da Germania e Francia, le evidenze segnalano che «da dieci anni, con molta costanza, la produttività del lavoro italiana scivola a tassi medi dello 0,5 per cento» e, come un rubinetto che perde, ogni anno lascia sul terreno un po' di capacità competitiva. «E' spaventoso il differenziale che ha creato con la Germania dove la produttività è cresciuta del 16% o con la Francia dove è salita di quasi il 20% mentre l'Italia sfiora appena il 3 per cento»⁵. Il male oscuro che sembra affliggere il nostro sistema è la percentuale di “clup”, ossia il costo di lavoro per unità di prodotto che è diventato una voragine: in dieci anni è aumentato del 20% mentre la Germania lo ha ridotto di 10 punti e la Francia di otto. Per non parlare del picco negativo della produttività del lavoro, mediamente pari al -2,7% (dati Istat 2007-2009) e ancora più ampio nell'industria (-3,9%). Dati che esigono una ponderata riflessione sulle cause di questa *débacle*.

Gli interventi di riforma del mercato del lavoro in Italia sono stati pressoché unicamente rivolti ad incrementare la flessibilità *esterna*, che ha comportato in molti settori un aumento della precarizzazione del lavoro e una conseguente perdita generalizzata di professionalità, con grave danno alla competitività della produzione italiana.

In Germania, invece, con le leggi Hartz si è soprattutto sostenuta la flessibilità *interna* e ciò ha portato a una tendenziale accumulazione di capitale e innovazione. La capacità di variare l'impiego di lavoro già presente all'interno dell'impresa può assumere due modalità, numerica o funzionale. Nel primo caso si adegua l'orario di lavoro alle esigenze produttive attraverso l'utilizzo di straordinari e di turni aggiuntivi, di lavoro serale, notturno e nel weekend. L'altro tipo di flessibilità attiene alla capacità di adattare l'organizzazione del lavoro ai cambiamenti del mercato, spostando i lavoratori tra differenti attività e compiti e intervenendo, ove necessario, a riqualificare il personale per renderlo più duttile ai cambiamenti produttivi. «La scelta italiana di accrescere la flessibilità esterna, riducendo al margine il prezzo del lavoro relativamente a quello del capitale, ha incentivato buona parte delle imprese a rimanere nei settori tradizionali e le ha scoraggiate a introdurre innovazioni attraverso gli investimenti, anche per la bassa propensione delle imprese ad affrontare i costi della riorganizzazione imposti dalle nuove

⁵ L. PALMERINI, *Uno svantaggio crescente su Germania e Francia*, in *Il Sole 24 Ore* del 3 ottobre 2010.

tecnologie. La scelta tedesca di accrescere la flessibilità interna ha invece sostenuto l'accumulazione di capitale e l'innovazione. Dal 2000, il tasso di crescita del capitale totale per occupato è diminuito costantemente in Italia, raggiungendo nel 2007 un terzo del valore iniziale; il tasso medio è stato pari a circa la metà di quello tedesco»⁶.

Il vantaggio della scelta tedesca sta nel modo in cui il capitale innovativo è reso coerente con l'assetto organizzativo e le capacità dei lavoratori presenti nell'impresa. Nel sistema tedesco è infatti attribuito un peso importante alla formazione continua e al *training on the job*: nel 2010, la percentuale di lavoratori che può accedere a programmi di formazione nell'industria e nei servizi è stata pari a quasi al 40% in Germania, mentre in Italia non ha superato il 17%. «La conseguenza finale dei differenti cambiamenti legislativi introdotti nei mercati del lavoro dei due paesi è stata quasi inevitabile: la Germania ha un indice della produttività del lavoro superiore di otto punti a quello del 2000; l'Italia ha un valore inferiore di quasi due punti.

Gli esiti sulla produttività e sulla crescita dimostrano come i due diversi modelli di sviluppo incidano sensibilmente sul rilancio della competitività di un Paese. La scelta italiana, basata sulla flessibilità esterna, ha determinato un minor costo relativo del lavoro rispetto al capitale e un aumento dell'occupazione "atipica", tutto ciò a scapito della dotazione di capitale innovativo per addetto, della riorganizzazione delle imprese e della crescita del capitale umano. Il modello tedesco, incentrato invece sulla flessibilità interna, trainata dalla contrattazione "aziendale", ha supportato la specializzazione industriale sulle esportazioni ad alto valore aggiunto, incentivando la crescita del capitale innovativo per addetto, la riorganizzazione dei luoghi di lavoro e la formazione. E' ormai ampiamente dimostrato, se non altro stando alle ultime stime sull'andamento della produttività italiana, che non si può persistere nella «cura» della bassa produttività continuando ad agire sul peso del contratto nazionale in favore della contrattazione decentrata o aumentando la quota del salario legata alla produttività realizzata. Ancora una volta si è costretti a ribadire che il percorso di riforma deve avere contenuti molto più ampi: «è invece necessario ripensare interamente il diritto del lavoro, per favorire la flessibilità interna e la

⁶ Così G. CICCARONE, E. SALTARI, *La Germania è lontana*, in *NelMerito.com*, 29 dicembre 2010.

formazione, e per ridurre la flessibilità esterna attraverso la semplificazione delle forme contrattuali. Ciò è richiesto, non soltanto per aumentare l'equità contraendo il dualismo nel mercato del lavoro, ma anche per aumentare l'efficienza attraverso l'eliminazione di incentivi avversi all'accumulazione e all'innovazione»⁷.

Sotto altro profilo, l'assunzione di un più ampio orizzonte nella riforma del mercato del lavoro implica il considerare la protezione del lavoratore non più connessa al rapporto di lavoro, ma rivolta al ciclo lavorativo del lavoratore nel mercato. In altri termini, occorre prendere atto che, soprattutto per le nuove generazioni, il *lavoro* è sempre più un percorso lavorativo in cui periodi di lavoro autonomo si alternano a contratti di lavoro subordinato e in cui la probabilità di terminare un'esperienza lavorativa dovrebbe essere almeno pari a quella di trovare un'altra occupazione, potendo contare su percorsi di accrescimento professionale.

La condizione del lavoratore quale soggetto disponibile sul mercato del lavoro implica che egli sia dotato di uno statuto giuridico che lo tuteli in relazione alla sua *employability*, essa è infatti la garanzia ottimale dell'equilibrio negoziale nel rapporto con l'impresa. Ricorda Ichino la regola di Marshall-Hicks: «*minore è la sostituibilità dei lavoratori come fattore produttivo, maggiore è il loro potere contrattuale*»⁸: le politiche del lavoro seguite nel nostro Paese hanno tradizionalmente interpretato questo principio nella direzione di una più difficile sostituzione del lavoratore nel suo posto di lavoro, rafforzandone così la posizione nei confronti dell'imprenditore, ma con il grave effetto collaterale di cristallizzare il posto di lavoro come unica dimensione sicura, al di fuori della quale il lavoratore ritorna in uno stato di debolezza ancor più grave.

Esiste tuttavia un'altra declinazione del potere contrattuale del lavoratore secondo la quale, ove sia reso forte dalla garanzia di occupabilità, il lavoratore non teme di recedere da un contratto per negoziarne un altro. Questa ipotesi è di tutta evidenza se si immagina il potere contrattuale di un lavoratore altamente specializzato, la cui disponibilità sul mercato pone in concorrenza la domanda di più datori di lavoro, mentre è più difficilmente

⁷ Cfr. ancora G. CICCARONE, E. SALTARI, *op. loc. cit.*

⁸ P. ICHINO, *Che cosa impedisce ai lavoratori di scegliersi l'imprenditore. Le nuove frontiere delle politiche del lavoro nell'era della globalizzazione*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2007, p. 425 ss.

ipotizzabile con riferimento ad un lavoratore generico.

Ecco dunque che il nodo cruciale sta nel *quantum* di efficacia delle politiche per l'impiego nel supportare la professionalità del lavoratore, in modo da rendere meno conveniente per l'impresa la sua sostituzione. A questo fine il sistema deve riuscire ad indirizzare verso un punto d'incontro le due componenti del mercato del lavoro, mediante la rilevazione dei fabbisogni formativi dell'impresa e la riqualificazione dei lavoratori espulsi dal ciclo produttivo. Per valorizzare la «rioccupabilità» del lavoratore occorre cioè che siano predisposte piattaforme formative e di sostegno al reddito finalizzate ad attraversare le transizioni lavorative, intercettando nuovi sbocchi occupazionali già identificabili. Ciò in quanto, senza un'efficace politica di gestione dei meccanismi del mercato del lavoro, si rischia che domanda ed offerta di lavoro attraversino *parallelamente* il mercato del lavoro. Il risultato ultimo e più preoccupante di questo andamento è, come già visto, il depauperamento professionale, frutto di politiche che vanno nella direzione opposta a quella indicata nella Strategia Europa 2020, secondo la quale l'Europa deve contrapporre alla concorrenza dell'economia globalizzata una società fondata sulla conoscenza⁹.

Altro fattore decisivo per poter reinnescare un certo grado di dinamismo nel mercato del lavoro è l'equilibrata combinazione dei fattori flessibilità e sicurezza, così come proposto dall'Unione Europea quale indirizzo per lo sviluppo delle politiche sociali, in considerazione della complementarità intercorrente tra politiche occupazionali, intese in senso lato (incentivi all'occupazione, riforma del collocamento e dei servizi per l'impiego, introduzione e diffusione di tipologie contrattuali flessibili, e così via) e strumenti di tutela contro la disoccupazione¹⁰. Una relazione necessaria già ben presente nel Libro Bianco di Marco Biagi là dove, con lucida visione di sistema, si indicavano quali direttrici principali per la riforma del mercato del lavoro: il superamento delle rigidità della disciplina del

⁹ Secondo la Strategia Europa 2020 i tre motori di crescita individuati dalla Commissione sono: crescita intelligente, ossia un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; crescita sostenibile, a basse emissioni di carbonio, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva; infine crescita inclusiva, vale a dire un'economia con un alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione sociale e territoriale.

¹⁰ Si veda, in proposito, quanto stabilito dal Consiglio europeo di Barcellona del 15-16 marzo 2002.

rapporto di lavoro tipico e il riordino del sistema degli ammortizzatori sociali. La realizzazione dell'una senza l'altra finisce con il rendere qualsiasi riforma del tutto inefficace¹¹.

2. *Gli ammortizzatori sociali come strumento di investimento sociale.*

Nel procedere ad una revisione organica delle categorie concettuali alla base della protezione sociale, un primo passo nell'azione di riforma dovrebbe certamente andare verso il superamento della tendenza a considerare il rischio economico nella prospettiva della causa di forza maggiore, rispetto alla quale devono essere alleviati gli effetti. Diversamente dal modello di protezione sociale proattivo, volto a proteggere il lavoratore nel mercato del lavoro, che è alla base dei sistemi di flexicurity e della politica sociali europea, caratteristica peculiare del diritto del lavoro e della sicurezza sociale italiano è quella di dare storicamente per presupposta la sottoprotezione sociale e la dipendenza economica del lavoratore, tale per cui la tutela dello stesso debba essere imprescindibilmente connessa alla conservazione del rapporto di lavoro.

Come si è visto, ciò alla lunga ha prodotto l'effetto di immobilizzazione della manodopera, ricorrendo ad un utilizzo spregiudicato della Cassa che, al di fuori degli originari limiti di transitorietà, è diventato uno dei principali fattori di inquinamento della trasparenza del mercato. Va da sé che tale esito sia del tutto in contrasto con qualsiasi progetto di tutela occupazionale dei lavoratori.

Se si adotta invece una prospettiva di lunga durata, allora diventa non più sufficiente *reformare* gli strumenti del *welfare* e dunque gli ammortizzatori sociali, ma occorre procedere ad una vera e propria *ricalibratura* del sistema di *welfare*, così come si sta cercando di realizzare in buona parte del resto d'Europa.

«Il concetto di “ricalibratura” fa riferimento all'idea che i welfare state occidentali

¹¹ Di «flessibilità sprecata» ha parlato il ministro Fornero quando, definendo il quadro normativo attuale come un'occasione persa, ha ritenuto che fosse necessario ripristinare la coerenza tra ammortizzatori e flessibilità contrattuale, quale strategia per realizzare un mercato del lavoro dinamico, capace di contribuire alla crescita e alla creazione di occupazione di qualità, adeguando il sistema di ammortizzatori e riconducendo, nel contempo, la necessaria flessibilità del lavoro, senza trasformarla in precarietà. Lettera al quotidiano La Stampa del 04/03/2012.

debbano in misura crescente preoccuparsi di coprire una serie di rischi sociali “nuovi” e, quindi, tradizionalmente meno protetti dalle politiche sociali: dagli interventi per l’infanzia e per la conciliazione alle politiche attive del lavoro. In questa ottica un minore grado di copertura pensionistica e un abbassamento delle garanzie fornite dalle politiche passive del lavoro possono essere parzialmente compensati da un insieme di interventi che rendano individui e famiglie maggiormente in grado di stare sul mercato del lavoro e di investire sul proprio capitale culturale ed formativo»¹².

Questa è la direzione indicata dal già menzionato dibattito sul *welfare* come forma di «*investimento sociale*»: l’idea di fondo è che le politiche sociali debbano avere come obiettivo non solo la protezione degli individui da una serie di rischi sociali (mancanza di reddito, malattia, ecc.) ma anche il rafforzamento e l’attivazione degli individui, sin dall’infanzia, ai fini di una maggiore capacità di integrazione socio-economica¹³.

Sotto questo profilo, l’Italia sconta un ritardo sconsolante rispetto agli altri Paesi europei. Mentre, in linea generale, per quanto riguarda la spesa pensionistica il nostro livello di spesa pubblica pro-capite si è mantenuto alto rispetto alla media europea – benché con le ultime riforme stia gradualmente convergendo verso il dato medio europeo – tutte le altre politiche mostrano livelli di spesa pubblica pro-capite nettamente inferiori. Rispetto alla media dell’Europa occidentale, i dati dimostrano quanta strada si debba ancora fare, sia in tema di interventi a favore delle famiglie e dell’infanzia (64.5%) che di sostegno economico in caso di disoccupazione (56.4%), ma soprattutto, ancora una volta preme ribadirlo, nel campo delle politiche attive del lavoro (48.5%) e di quelle per combattere l’esclusione sociale (14.3%).

Detto altrimenti, mentre finalmente l’Italia sta perdendo la propria specificità di “Stato sociale basato sulle pensioni”, non si registra la contestuale adozione politiche sociali volte a compensare, almeno in parte, il notevole deficit di copertura dei rischi

¹² Così U. ASCOLI, E. PAVOLINI, *Aspettando Godot: a quando la “ricalibratura” nel campo delle politiche sociali italiane?* in *NelMerito.com*, 5 ottobre 2012.

¹³ Per approfondimenti sul dibattito nordeuropeo sull’«investimento sociale» si rinvia ad uno più autorevoli teorici del Social Investment, A. HEMERIJCK, *When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet*, in *Sociologica*, 2012, n. 1.

sociali. Ricorrendo a una classificazione di Hemerijck, l'Italia, in un'ottica comparata europea, sta riducendo l'alta spesa di *welfare* in *settori non di social investment* (pensioni, in primis) senza riorientare la spesa pubblica per *settori di social investment*.

E' evidente che la riduzione della spesa del primo tipo è sollecitata, anche a livello europeo, per risanare l'attuale situazione della finanza pubblica e non è ragionevolmente possibile chiedere al Governo, perlomeno nell'immediatezza, di reinvestire le economie di spesa risultato della *spending review* in investimento sociale. Tuttavia, laddove le riforme già incidano sulla spesa pubblica destinata alle politiche sociali (passive e attive), non si vede perché non sia auspicabile una più ambiziosa razionalizzazione delle risorse per compensare il *deficit* di *welfare*. Urge soprattutto il riconoscimento della funzione di *perno del sistema* alle politiche attive del lavoro, un riconoscimento invocato da molti, ma ancora ignorato dalle manovre di governo se si considera che, nel campo delle politiche attive del lavoro, la spesa pro-capite per disoccupato in termini reali in Italia, dal 1995 al 2009, è addirittura leggermente diminuita, in controtendenza con quanto avvenuto nel resto d'Europa.

Timidi segnali verso una nuova dimensione del welfare sono stati di recente segnalati con riferimento alla riprogrammazione delle risorse del Fondo sociale europeo in quattro regioni del Sud, dove i problemi di nuovi e vecchi rischi sociali si pongono in maniera anche più drammatica che nel resto del Paese: il cosiddetto "Piano Barca" è un buon esempio di quanto si può iniziare a realizzare in condizioni di risorse economiche scarse, a cominciare dalla previsione di obiettivi e standard qualitativi omogenei per la formazione e i servizi al lavoro¹⁴.

¹⁴ Ecco alcuni punti del cd «piano Barca», il programma straordinario per i giovani e il lavoro in Sicilia presentato dal ministro della Coesione territoriale Fabrizio Barca nell'ambito del "Piano di Azione Coesione" messo a punto dal governo Monti per il rilancio del Sud: tirocini formativi retribuiti per diplomati, con incentivi per le aziende che li chiamano; un assegno mensile per i laureati che svolgono un anno di attività in studi professionali; bonus occupazionali e assistenza per chi vuole aprire un'impresa.

3. *La necessaria connessione tra politiche passive e politiche attive del lavoro.*

Il difetto funzionale più marcato nel nostro sistema di protezione sociale è dunque l'incapacità di produrre la cd. «sicurezza attiva», ovvero una sicurezza che sia mirata al ricollocamento del lavoratore, piuttosto che essere limitata a dare risposta ad un bisogno contingente di sostentamento.

In un mercato a forte fluidità a livello tecnologico, «il progetto di governo della mobilità della manodopera deve avere, in sostanza, ad oggetto le posizioni occupazionali concretamente disponibili, conferendosi per tal via un'attenzione maggiore alle condizioni oggettive del mercato. (...) particolarmente efficace potrebbe rivelarsi quella sorta di patto tra i servizi ed il lavoratore, personalizzato a misura della formazione e delle esigenze occupazionali del disoccupato e tuttavia calibrato sulla situazione oggettiva del mercato del lavoro e dunque sulle posizioni professionali concretamente domandate.»¹⁵

Partendo dunque dall'analisi delle distorsioni cronicizzatesi nel nostro mercato del lavoro, il punto di debolezza più evidente del *welfare* italiano è dato dalla pressoché totale mancanza di una progettazione unidirezionale delle politiche del lavoro, tale da rendere gli ammortizzatori sociali un supporto necessario e funzionale all'attuazione delle politiche attive del lavoro.

Tale connessione è venuta a mancare sempre di più: da un lato, l'urgenza di fronteggiare la perdita di occupazione ha portato a implementare politiche passive di mero sostegno al reddito, in deroga a un impianto che all'origine prevedeva precisi limiti di coerenza con le finalità perseguite. Dall'altro, le politiche attive sono state demandate ad una gestione multilivello a scapito del coordinamento e dell'efficacia dello stesse, perdendo così l'opportunità di rendere i servizi per l'impiego un cardine nell'architettura del sistema, come avvenuto in altri Paesi europei.

Mentre altrove in Europa si è optato per l'integrazione dei servizi reali con la funzione di erogazione dei trattamenti economici in caso di disoccupazione, incentivando

¹⁵ Cfr. S. RENGA, *Sospensione dal lavoro nel diritto della sicurezza sociale*, in *Dig. disc. priv. - sez. comm.*, vol. XV, Torino, 1998, p. 884.

in questo modo i comportamenti attivi dei beneficiari dei servizi con considerevoli vantaggi in termini di programmazione e gestione delle risorse, in Italia la crescente separatezza nella gestione delle politiche (attive e passive) di sostegno al mercato del lavoro ha comportato una grave perdita di coerenza del sistema. Gli ammortizzatori sociali che avrebbero dovuto accompagnare i percorsi di riqualificazione dei lavoratori sospesi o espulsi dal ciclo produttivo hanno finito con l'essere uno strumento di mero sussidio; mentre la partecipazione alla formazione professionale si è risolta a nulla più che un passaggio procedurale complementare al godimento del sussidio. In questo scenario, peraltro, i centri per l'impiego si sono contraddistinti per l'incapacità di promuovere concretamente e tempestivamente il *matching* tra domanda ed offerta di lavoro. «Questi sono limiti gravi sempre, ma sono carenze inaccettabili in una fase come quella attuale caratterizzata da un'elevata disoccupazione e da una ridotta domanda di lavoro»¹⁶.

L'esperienza per molti versi fallimentare nella gestione multilivello delle politiche del lavoro porta oggi alcuni a ritenere preferibile riportare all'interno di un *organismo unico di livello nazionale*, articolato a livello territoriale, le funzioni attualmente svolte dai centri pubblici per l'impiego delle Province, promuovendo un raccordo sistematico tra la struttura a rete e l'offerta formativa¹⁷. Il modello alternativo consisterebbe nello sviluppo del sistema federato nella direzione di una più stringente definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, sì da rendere migliore e più omogenea la qualità dei servizi resi ai lavoratori e alle imprese. Prospettive diverse queste che, ancor più dopo il trasferimento delle funzioni provinciali ai Comuni con la cd. legge «salva Italia», l. 211/2011, aprono a più complesse considerazioni circa il tema della sussidiarietà tra livelli di governo, che saranno enucleate nel terzo capitolo. Ad ogni modo, quale che sia il modello istituzionale a cui dare attuazione, resta il fatto che nell'attuale situazione non è ragionevole procrastinare ulteriormente l'assunzione di più virtuosi metodi di gestione delle politiche del lavoro. Occorre allora interrogarsi su quali possano essere, nel breve periodo, gli interventi necessari a determinare un'inversione di rotta che porti ad una reale connessione tra

¹⁶ Così L. FORLANI, *Politiche attive e servizi del lavoro: un passaggio chiave della riforma del mercato del lavoro*, in *NelMerito.com*, 6 aprile 2012.

¹⁷ In argomento ancora L. FORLANI, *op. loc. cit.*

politiche attive e politiche passive del lavoro, rendendo veramente efficaci i servizi per il lavoro.

Come già più volte rilevato, uno degli snodi critici dell'attuale sistema è la carenza di informazioni o, forse meglio si dovrebbe dire, il cattivo uso delle informazioni relative al mercato del lavoro acquisite da soggetti istituzionali diversi. L'analisi dei dati rilevati dai sistemi informativi ha per lo più una finalità statistica, di rappresentazione dell'esistente, ma difficilmente ci si avvale di tali indagini quale punto di partenza per l'orientamento delle politiche.

In altre parole, si tratta di monitoraggi sul mercato del lavoro ancora piuttosto generici e soprattutto non prioritariamente finalizzati a rilevare la domanda di lavoro. Eppure, grazie allo sviluppo delle comunicazioni telematiche alla pubblica amministrazione, negli ultimi anni è possibile disporre di archivi di informazioni che necessitano soltanto di essere incrociati per far emergere quelli che Ichino chiama i «giacimenti nascosti di lavoro»¹⁸.

I canali pubblici e privati di acquisizione dei dati sui *seekers* sono ormai molteplici e piuttosto articolati (basti pensare, oltre ai dati dei servizi per l'impiego, a quelli acquisiti dalle agenzie per il lavoro o dall'INPS). Si tratta di una moltitudine di dati acquisiti a fini diversi, che non convergono verso una strategia occupazionale univoca. Diventa allora essenziale e propedeutica all'ammodernamento dei servizi per l'impiego la creazione di un'unica dorsale informativa, che sia agganciata all'anagrafe scolastica, alle banche dati sull'assistenza e a quelle sull'andamento produttivo.

Quest'ultimo aspetto assume una particolare rilevanza, in quanto solo partendo dal punto d'osservazione della produzione è possibile rilevare le necessità formative del mercato del lavoro e dunque avviare politiche attive di reinserimento lavorativo suscettibili di avere un realistico riscontro nel mercato del lavoro.

¹⁸ E' possibile oggi, elaborando i dati esistenti per costruire delle vere e proprie mappe di densità, individuare delle mappe di densità del lavoro, che evidenzino il livello di concentrazione del lavoro in un territorio al fine di orientare le politiche di riqualificazione professionale e guidare i percorsi formativi dei giovani. La tesi è suggestivamente presentata in un articolo di F. GIUBILEO, *Una mappa per trovare lavoro*, in www.lavoce.info.

3.1. *L'orientamento delle politiche del lavoro ai bisogni del sistema produttivo.*

Il sistema dell'istruzione e formazione italiano tradizionalmente assume il punto di vista dell'utenza, il che significa che l'offerta formativa viene progettata per rispondere alle aspirazioni dei destinatari, anche se ciò non sempre corrisponde a concrete posizioni lavorative sul mercato del lavoro. Non v'è dunque da meravigliarsi se in alcuni settori il tasso di disoccupazione giovanile sia considerevolmente più alto rispetto ad altri.

Le evidenze statistiche dimostrano che i percorsi formativi professionalmente orientati garantiscono elevate percentuali di occupazione. Secondo le rilevazioni dell'Istat, i migliori esiti occupazionali si riscontrano per i corsi afferenti alle classi delle professioni sanitarie (le lauree triennali a numero chiuso di scienze infermieristiche e ostetriche, ove si registra circa il 95% di occupati a tre anni dal conseguimento del titolo) e, tra le lauree specialistiche, si arriva al 90% di occupati per i corsi di ingegneria e scienze economiche aziendali¹⁹.

E' dunque inconfutabile che laddove il corso di laurea sia *market oriented* le probabilità occupazionali salgano considerevolmente, il che non implica conseguentemente la soppressione di percorsi formativi generalisti o teorici, ma ciò non esclude che si possa attuare un riorientamento degli stessi verso possibili sbocchi occupazionali a numero chiuso, coerenti con l'effettiva domanda di lavoro.

A maggior ragione quanto appena detto vale per la formazione professionale, la rilevazione dei bisogni formativi in base all'evoluzione dei processi produttivi, nonché la velocità di adattamento dell'offerta formativa, rappresentano nodi strategici per l'implementazione delle politiche di promozione occupazionale.

A livello europeo il Consiglio dell'Unione Europea nel 2002 ha emanato a Copenaghen una Dichiarazione volta a promuovere una maggiore cooperazione tra gli Stati membri in materia di *Istruzione e formazione professionale (VET)*. Già all'epoca il Consiglio sottolineò che le sfide fondamentali per i sistemi di istruzione e formazione professionale europei erano rappresentate dalla costruzione di un'Europa basata sulla

¹⁹ Rilevazione ISTAT del 2011 sul laureati e lavoro, dati reperibili al link www.istat.it/it/archivio/64482.

conoscenza, in grado di adattarsi continuamente alle evoluzioni e alle richieste mutevoli della società. Tra la fine del 2006 e giugno 2009, è stato portato a compimento il processo politico delineato tra Lisbona e Copenaghen, mediante l'emanazione di alcune Raccomandazioni che mettono a punto i capisaldi della strategia europea sulla formazione²⁰. Pur senza ingerirsi nelle politiche nazionali della formazione, l'Unione indica le coordinate fondamentali e gli obiettivi comuni che gli Stati membri devono perseguire e realizzare, secondo precise modalità di *benchmarking*.

In proposito è interessante osservare che, tra gli indirizzi europei figurano: lo spostamento dell'attenzione dal processo di insegnamento al processo di apprendimento; la focalizzazione sui risultati dell'apprendimento, piuttosto che sui percorsi formali di istruzione e formazione; la possibilità di validazione e riconoscimento delle competenze possedute, a prescindere dalla modalità con cui sono state acquisite.

Alla luce delle previsioni sull'evoluzione dell'occupazione e sui fabbisogni di competenze in Europa stimati dal Cedefop fino al 2020, è stato stilato il programma Education and Training (ET 2020), che suggerisce agli Stati membri una strategia centrata sulla capacità di *riorientare l'offerta di istruzione e formazione alla domanda delle imprese ed ai fabbisogni professionali richiesti dal sistema produttivo*²¹. Tre risultano essere le principali tendenze della domanda di lavoro al 2020:

- 1) i due terzi dell'occupazione europea si concentreranno nel settore terziario;
- 2) quasi tutta l'occupazione aggiuntiva e una forte componente di quella sostitutiva saranno caratterizzate da lavori ad alta intensità di conoscenza e competenze tecniche;
- 3) cresceranno i livelli di istruzione/formazione e competenze richiesti in tutti i tipi di lavoro.

²⁰ Le Raccomandazioni adottate concernono lo sviluppo di un Quadro europeo per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (*European Qualification Framework - EQF*); l'introduzione di una Metodologia per il trasferimento dei crediti per l'istruzione e la formazione professionale (*European Credit system for Vocational Education and Training - ECVET*); la definizione di un Quadro di riferimento per l'assicurazione di qualità (*European Quality Assurance Reference framework for Vocational Education and Training - EQAVET*); la definizione di un Quadro europeo per le competenze chiave.

²¹ Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su Un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione («ET 2020») (2009/C 119/02). Cfr. anche il Rapporto pubblicato dal Cedefop nel 2012 «*From education to working life*», www.cedefop.europa.eu.

La delocalizzazione delle produzioni e dei servizi caratterizzati da routine già rappresenta un dato di fatto, con risvolti drammatici sui livelli occupazionali europei. In questo scenario generale, secondo le proiezioni del Cedefop, nel periodo compreso fra il 2006 e il 2020 nell'UE-25 (non sono comprese Bulgaria e Romania) le nuove opportunità di lavoro potrebbero aggirarsi intorno ai 100 milioni e nel 2020 quasi tre quarti dei posti di lavoro apparterranno al settore dei servizi, in particolare quelli alle imprese. Peraltro, la domanda di competenze maggiori e più adeguate sarà incentivata dal passaggio a un'economia a bassa emissione di carbonio. Corrispondentemente, nel settore primario si potrebbe verificare una perdita di 2,9 milioni di posti di lavoro, mentre l'edilizia dovrebbe stabilizzarsi. Benché si preveda una perdita rilevante di posti di lavoro nel settore manifatturiero, esso si confermerà un settore cruciale per le economie dell'UE.

Tra il 2006 e il 2020 nell'UE-25 la percentuale di posti di lavoro che richiedono un livello elevato d'istruzione dovrebbe passare dal 25,1% al 31,3%; anche le posizioni lavorative che richiedono qualifiche intermedie dovrebbero aumentare leggermente, passando dal 48,3% al 50,1%. Ciò equivale a 38,8 e 52,4 milioni di opportunità di lavoro rispettivamente di alto e medio livello. Parallelamente, la quota dei posti di lavoro che richiedono un livello d'istruzione basso sarà destinata a diminuire dal 26,2% al 18,5%²².

Ebbene, benché le previsioni sulla domanda di lavoro e i fabbisogni di competenze in Italia riflettano la tendenza media europea, i dati sull'offerta di lavoro e sulla popolazione sono invece allarmanti, in quanto prefigurano, in assenza di sostanziali cambiamenti nel *trend* attuale, che l'Italia:

- sarà il Paese (con il Portogallo) con il peso più alto di lavoratori con bassi livelli di qualificazione (37,1% contro la media UE del 19,5%);
- avrà un relativo allineamento alla media europea sui livelli intermedi (45,4% contro il 48,5% dell'UE);
- avrà una carenza fortissima di forze di lavoro altamente qualificate (17,5% contro il 32% dell'UE).

²² Vedi la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni *Nuove competenze per nuovi lavori prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi* SEC(2008) 3058.

Quest'ultima proiezione, se confrontata con il numero dei laureati del nostro Paese e dei tassi di disoccupazione attuali deve far riflettere su quello che sembra essere il problema di fondo del sistema di formazione italiano: un'offerta formativa non coerente con le esigenze della produzione e un sovradimensionamento dell'offerta di laureati in alcuni profili non assorbibili dal mercato del lavoro²³. Che questo sia un nodo critico del sistema italiano è ancor più evidente se si guarda alla crescita del Pil pro-capite di alcuni Paesi asiatici a vocazione altamente tecnologica, come Singapore: è interessante rilevare che gli investimenti di maggior rilievo in queste realtà sono stati compiuti sul capitale umano, incentivato a raggiungere alti livelli di istruzione nelle discipline scientifiche e manageriali²⁴. A questo proposito, un dato ancora più allarmante del contesto italiano è l'asimmetria di comportamento rispetto agli altri Paesi europei per quanto riguarda l'occupazione delle professioni ad alta specializzazione: «mentre al contrarsi dell'occupazione negli altri Paesi è cresciuta la quota di occupati ad alta qualificazione, nel nostro Paese è avvenuto il contrario»²⁵.

Dunque, la mancanza di una progettazione ad ampio raggio sul capitale umano porta ad una generale disattenzione, a partire dal mondo produttivo, verso percorsi di innovazione e sviluppo della produzione. In parte ciò è dovuto alla dimensione medio-piccola, se non familiare, delle aziende italiane, posto che la domanda di capitale umano ad alta professionalità aumenta al crescere del contenuto tecnologico delle produzioni e del livello di istruzione degli imprenditori. Occorre quindi un lungimirante sforzo per recuperare il crescente svantaggio di competitività del nostro Paese, che nel 2009 è stato l'ultimo tra i Paesi avanzati europei in ordine agli investimenti in Ricerca e Sviluppo. E ciò è possibile soltanto se le politiche di incentivazione alle imprese, le politiche formative e le

²³ Si veda per approfondimenti sulla coerenza tra titolo di studio e professione l'interessante studio condotto dall'Area Ricerca Formaper della Camera di Commercio di Milano, *Laureati in Lombardia: è ancora crisi*, pubblicato nel giugno 2011 (www.cittadeimestieri.it).

²⁴ Si vedano in proposito l'articolo pubblicato sul *Corriere della Sera* del 6 marzo 2012, *I laureati italiani? Sempre più disoccupati*, sul *XIV Rapporto Almalaurea sulla condizione occupazionale dei laureati*, e sempre in argomento N. PERSICO, *Ricette per la crescita: più ingegneri e meno filosofi*, in www.lavoce.info del 13 marzo 2012.

²⁵ Così A. CAMMELLI, nella sintesi al *XIV Rapporto Almalaurea sulla condizione occupazionale dei laureati*, presentato nell'ambito del Convegno «*Dopo la laurea: studi ed esperienze di lavoro in Italia e nel contesto internazionale*», Roma, 6 marzo 2012.

politiche sociali riescono a convergere verso l'unico comune obiettivo di crescita della produttività.

3.2. *Condizionalità e raccordo tra politiche attive e passive.*

Alla base del raccordo tra politiche passive e politiche attive del lavoro è posto il principio di *condizionalità* con cui si identifica il diritto a percepire il sussidio a fronte del dovere di attivarsi nella ricerca di una nuova occupazione. Tale condizione è storicamente ritenuta imprescindibile nei moderni sistemi di *welfare to work*, in particolare in quelli anglosassoni, per evitare situazioni di *moral hazard* o *free riding*, è cioè lo sfruttamento del sussidio da parte di un soggetto in grado di lavorare, il quale beneficiando di una forma di sostegno al reddito sia disincentivato a cercare una nuova occupazione. Nella forma più estrema, le politiche di puro *workfare* finiscono tuttavia con il mancare l'obiettivo della reciprocità che sorregge la connessione tra politiche attive e politiche passive, in quanto il percettore del sussidio finisce con l'essere percepito come una sorta di potenziale profittatore del sistema, che deve essere controllato dalle autorità preposte e costretto al ritorno al lavoro a prescindere da quale sia il grado di aggiornamento ottenuto o dalla tipologia di lavoro disponibile, quand'anche tale proposta andasse a discapito della professionalità del lavoratore²⁶. In altri termini in questa concezione i beneficiari di ammortizzatori sociali sono visti come soggetti "in debito" con la società.

Si pone invece in un'ottica costruttiva l'idea che la condizionalità vada intesa in chiave di reciprocità e debba dunque implicare un impegno per il governo nel garantire alti livelli di trasferimenti, servizi di apprendimento e pari opportunità per tutti. Solo così infatti le transizioni lavorative possono diventare un'opportunità di riqualificazione dei lavoratori di cui beneficerebbe anche la produzione.

Nel nostro sistema di *welfare* già la Commissione Onofri aveva evidenziato la necessità della caratterizzazione proattiva degli ammortizzatori sociali, tant'è che questo

²⁶ E' questo il cosiddetto modello "Wisconsin" che peraltro prevede la corresponsione di un salario di gran lunga inferiore, circa tre quarti, rispetto al salario minimo previsto per un tempo pieno. Sul tema della reciprocità cfr. T. HORTON, *Reciprocity, conditionality and welfare: the case of active labour market policy in Britain*, in *Economia & Lavoro*, 2010, p. 23.

aspetto ha ricevuto particolare enfasi nel Protocollo tripartito del 23 luglio 2007, dove si è affermato che gli ammortizzatori devono essere utilizzati in forte sinergia con le politiche attive e a tale scopo occorre conferire effettività alla politica della condizionalità, partendo dal riconoscimento delle carenze della *governance* del sistema. L'impressione che se ne ricava è quella di una oramai consolidata assunzione del principio della condizionalità tra i requisiti indefettibili degli ammortizzatori sociali, come peraltro già strutturato sul piano formale nella legge n. 223 del 1991, che tuttavia manca di effettività²⁷. Da tempo infatti si trascina l'incapacità a tradurre tale principio nell'effettiva connessione tra ammortizzatori sociali e politiche attive per la costruzione di nuove opportunità di lavoro²⁸.

Dunque, il tema della condizionalità non riguarda tanto la sua affermazione in linea di principio, quanto piuttosto quale funzione si voglia ad essa riconoscere: se sia meramente rivolta ad attenuare il carattere assistenzialistico del trattamento, al fine di riaffermare il requisito dell'*involontarietà* dello stato di disoccupazione, ovvero se ad essa si attribuisca un significato ulteriore e nuovo, di natura promozionale e funzionale alla concretizzazione del diritto al lavoro²⁹.

E' evidente che se quest'ultima è l'accezione preferibile in una moderna concezione del *welfare*, occorre che non ci si limiti ad enfatizzare l'aspetto sanzionatorio della condizionalità, che vuole che il beneficiario sia *costretto* ad accettare un'occupazione purchessia o a frequentare un corso formativo al pari di un adempimento formale necessario a non decadere dal beneficio. Ciò alimenterebbe quel sentimento di *self-interest* che porta a generare meccanismi di *free-riding*, a differenza di strategie in cui la qualità dei servizi di ricollocamento o di formazione erogati portano il lavoratore su un piano di collaborazione e reciprocità spontanea. In altre parole, la condizionalità dovrebbe essere

²⁷ Si vedano i dati presentati da B. ANASTASIA, M. MANCINI e U. TRIVELLATO, *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte. Tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di «flexicurity»*, in *Working Paper* 112 ISAE, 2009, p. 39.

²⁸ Cfr. F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, 2008, p. 299.

²⁹ Sul tema della condizionalità v. D. GAROFALO, *Ammortizzatori sociali e occupabilità*, in *Dir. rel. ind.*, 2006, p. 688. Cfr. anche M. CINELLI, *Verso un nuovo welfare?*, in M. CINELLI, G. FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività e welfare. Dal d.l. n. 112/2008 alla riforma del lavoro pubblico*, Torino, 2009; A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Torino, 2009; S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Torino, 2006.

percepita prima che come una misura sanzionatoria come un accompagnamento del servizio pubblico per la realizzazione dell'interesse del lavoratore a trovare una nuova opportunità di lavoro.

Da quanto appena considerato discende che una “buona” condizionalità non può essere attuata senza il coinvolgimento dei servizi per l'impiego, pubblici o privati che essi siano, nonché che la previsione di meri automatismi di decadenza, applicati dal soggetto che eroga la prestazione, finisce con l'enfatizzare soltanto la dimensione sanzionatoria e non cooperativa della condizionalità³⁰.

4. *La valutazione delle politiche del lavoro in generale e il ruolo dei servizi per l'impiego.*

Quali siano le direttrici principali degli interventi di riforma necessari per rendere il mercato del lavoro italiano più fluido rispetto alle transizioni lavorative è ormai chiaro, anche alla luce di quelle che sono le indicazioni delle politiche comuni europee e del *benchmarking* con gli altri Paesi più avanzati. In questa prospettiva, uno dei cardini dell'auspicato processo di cambiamento, non può che essere rappresentato dal ruolo dei servizi per l'impiego.

Com'è noto, il nuovo assetto della mediazione tra domanda e offerta di lavoro ha rappresentato una conquista relativamente recente, nonché tardiva, nel nostro ordinamento. A partire dal 1996 il legislatore ha avviato un processo di riforma di questo settore, nell'ambito del quale si è avuta l'apertura alla mediazione privata nel mercato del lavoro e il trasferimento delle competenze connesse al collocamento dal Ministero del Lavoro alle Regioni, che a loro volta le hanno demandate alle Province.

Dal mero collocamento, termine che presupponeva una funzione pubblica nella assegnazione di occasioni di lavoro ai lavoratori, secondo criteri inizialmente meramente numerici, l'attività dei Centri per l'impiego si è articolata in una pluralità di servizi; tra questi, l'avviamento al lavoro ha finito con l'assumere una dimensione meramente

³⁰ V. ancora sul punto T. HORTON, *Reciprocity, conditionality and welfare: the case of active labour market policy in Britain*, cit., p. 33.

burocratica, tesa a registrare l'avvenuto incontro tra domanda e offerta di lavoro, senza che corrispondentemente ci fosse un'implementazione dei servizi tesi alla riqualificazione e al reimpiego dei lavoratori.

A distanza di poco più che quindici anni la funzione di intermediazione dei Centri per l'impiego (CPI) è rimasta molto debole, se non talora inesistente. I CPI sono rimasti imbrigliati dalla sovrabbondanza di attività burocratiche che impediscono ai pochi operatori di dedicarsi all'attività di intermediazione vera e propria. Inoltre, come si è già avuto modo di rilevare, benché negli ultimi anni si siano registrati dei progressi nella comunicazione telematica con la pubblica amministrazione e si disponga dunque di un numero maggiore di dati rispetto al passato, i CPI tuttora non hanno un *database* che rilevi i posti vacanti o che consenta proiezioni attendibili del fabbisogno occupazionale al fine di porre in essere efficaci interventi attivi di riqualificazione.

Ormai da tempo in Italia i servizi per l'impiego sono caduti in un circolo vizioso determinato essenzialmente dal bassissimo numero di addetti in rapporto al numero di disoccupati, nonché dall'attività burocratica in cui le, già esigue, risorse sono impegnate. Per di più emerge la scarsa rilevanza di alcuni servizi offerti dai Centri per l'impiego nell'ambito dell'intermediazione, come ad esempio l'attività di orientamento al lavoro, a fronte di altre tipicamente connesse alla fase di *matching* tra domanda e offerta di lavoro, che continuano ad essere piuttosto carenti sotto il profilo organizzativo e funzionale³¹. Solo per dare una dimensione numerica all'insufficienza del sistema attuale nell'implementazione delle politiche attive, basti pensare che, secondo stime del 2007, il numero di disoccupati per addetto si aggira tra 42,7 e 54,6 per la maggior parte dei Paesi europei, mentre in Italia è di 150,8 e in Spagna di 229,4. La spesa per le politiche del lavoro ammonta in Germania al 3% del Pil, in Francia al 2,3%, in Italia arriva appena al 1,3%³².

E' chiaro che l'investimento nei servizi per l'impiego e nelle politiche attive

³¹ Elaborazione dati Istat 2009 Cfr. F. GIUBILEO, *La via inglese al collocamento*, www.lavoce.info del 9 marzo 2012.

³² Dati riportati da L. OLIVIERI, *Meglio potenziare i servizi pubblici all'impiego*, in www.lavoce.info del 15 marzo 2012.

presuppone che da essi dipenda effettivamente un incremento della produttività del lavoro. E non si vede come potrebbe essere altrimenti se l'attività dei servizi per l'impiego fosse realmente in grado di rilevare i vuoti occupazionali nel mercato del lavoro, indirizzando la formazione verso i profili che risultano necessari al mondo produttivo. Si innescherebbe così un processo virtuoso di crescita, dal momento che una risposta adeguata ai bisogni occupazionali delle imprese porterebbe a maggiore produttività e dunque a margini più ampi di investimento da parte delle imprese stesse. Il punto allora è proprio quello di riuscire a valutare l'*adeguatezza* dell'intervento pubblico, poiché una politica pubblica che si riveli inadeguata o inefficace è in fin dei conti una politica inesistente, in quanto incapace di incidere sul contesto socioeconomico di riferimento³³.

In proposito preme fare alcune precisazioni: negli ultimi anni si è molto dibattuto sulle metodologie di valutazione dell'attività amministrativa e si è cercato di introdurre nelle pubbliche amministrazioni una cultura manageriale che si confrontasse con obiettivi prefissati e indici di *performance*. Nell'ambito della misurazione delle *performance* occorre individuare l'oggetto della misurazione, distinguendo tra *output*, ossia il prodotto immediato; *outcome* e cioè il risultato raggiunto nel medio periodo; e infine *impact*, che rileva le conseguenze in un lungo arco temporale. Nel nostro campo d'indagine, facendo riferimento alla formazione professionale, l'*outcome* misurerebbe quanti soggetti formati hanno trovato un impiego; mentre l'*impact* andrebbe ad accertare se la formazione erogata ha effettivamente portato un vantaggio di competitività alle imprese.

Un altro aspetto in relazione al quale occorre fare qualche precisazione ulteriore è la distinzione tra efficacia interna, o gestionale, ed efficacia esterna. La prima ha una valenza prettamente organizzativa, misura l'efficienza dell'amministrazione e dunque la capacità di raggiungere gli obiettivi programmati. Ma tale misurazione non è necessariamente congruente con la seconda, volta a rilevare la cd «efficacia netta» di una politica, cioè a dire la effettiva idoneità delle scelte di *policy* a produrre effetti sul contesto economico sociale a rispondere ai bisogni dei destinatari. Un'attività amministrativa può essere svolta

³³ In argomento cfr. A. MARTINI, U. TRIVELLATO, *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Venezia, 2011.

nel rispetto dei parametri di efficienza, ma non avere alcun impatto socio-economico. L'efficienza ha significato soltanto se si accompagna all'efficacia e, dunque, solo estendendo la valutazione di una politica alla sua efficacia esterna si garantisce la finalità ultima e fondante dei sistemi di valutazione, ossia compiere un'attività di ricerca sociale al servizio dell'interesse pubblico, in vista di un processo decisionale consapevole³⁴. In altre parole, occorre sapere se una politica "funzioni", dato che la sua ragion d'essere è proprio quella di rispondere ad un problema e produrre, con eventuali correttivi, gli effetti desiderati.

Nell'ambito delle politiche sociali il momento valutativo diventa tanto più ineludibile in una fase recessiva in cui diventa sempre più incalzante l'urgenza di adottare *policies* di contrasto al crescente tasso di disoccupazione, ottimizzando le risorse pubbliche.

Tuttavia proprio con riferimento alle politiche sociali, non è semplice stabilire se funzionino o meno poiché gli effetti delle politiche del lavoro sono in generale incerti e dipendono dai comportamenti dei lavoratori e delle imprese. E' per questo che la valutazione d'impatto si presenta alquanto problematica, dal momento che occorrerebbe effettuare un'analisi controfattuale per verificare se l'effetto prodotto dipenda direttamente dalla politica adottata, o se invece sia il risultato di concause esterne rispetto alle quali la politica sociale ha contribuito in modo non incisivo.

Si torni al caso dell'attività formativa: occorrerebbe indagare se la formazione erogata sia stata determinante per l'assunzione dei soggetti formati, ovvero se essa sia conseguita alle caratteristiche professionali preesistenti degli stessi. La definizione di effetto coinvolge cioè la nozione di *risultato controfattuale*, e richiederebbe di ricostruire credibilmente ciò che si sarebbe osservato sui destinatari dell'intervento in assenza della loro esposizione all'intervento³⁵. Ora, la creazione nelle politiche del lavoro di un gruppo

³⁴ Cfr. N. STAME, *L'esperienza della valutazione*, Roma, 1998, 9. Sul tema della valutazione delle politiche pubbliche A. MARTINI, U. TRIVELLATO, *Sono soldi ben spesi?* cit.; A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, 2009; A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, 2007; E. RETTORE, U. TRIVELLATO, *Come disegnare e valutare le politiche attive del lavoro*, Bologna, 1999

³⁵ A titolo esemplificativo, una presentazione sintetica dell'applicazione del paradigma controfattuale è in A. MARTINI, E. RETTORE, U. TRIVELLATO, *Valutare gli effetti delle politiche attive del lavoro: la logica controfattuale*, in M. CANTALUPI, M. DEMURTAS (a cura di), *Politiche di attivazione e "performance" dei*

di controllo di soggetti nelle stesse condizioni, a cui non viene erogata la formazione per verificarne le minori *chances* di reimpiego, risulta all'atto pratico assai complessa, ragione per cui il monitoraggio non potrà che essere condotto acquisendo *feedback* ben ingegnati presso le aziende che hanno proceduto alle assunzioni, nonché ricorrendo a metodi statistici ed econometrici che tengano conto anche di indicatori di contesto (condizioni del mercato del lavoro locale, tasso di occupazione, composizione della domanda di lavoro) e delle caratteristiche della popolazione-obiettivo (sesso, età, titolo di studio, particolare condizione di svantaggio sociale). Peraltro, occorre considerare che normalmente, sul piano concreto, le politiche del lavoro adottate da un certo livello di governo sono poste in essere a scale territoriali inferiori, "locali", spesso con marcate diversità nella realizzazione, che condizionano in modo rilevante gli esiti dell'implementazione di una politica.

Tutto ciò precisato, possono essere di massima tracciate alcune indicazioni generali in base a quanto elaborato dalla comunità scientifica internazionale nell'ambito dei criteri per la realizzazione di buone pratiche di valutazione delle politiche pubbliche.

In primo luogo occorre mettere a punto *un'analisi di implementazione*, ossia un monitoraggio durante l'attuazione della politica, per chiarire quali siano i contenuti effettivi e i risultati attesi, che saranno poi oggetto della valutazione. A tal fine è essenziale la disponibilità di un'adeguata *base informativa*, che rappresenta il supporto fondamentale per riuscire a distinguere le ricadute reali della politica pubblica, epurando eventuali condizionamenti di contesto. Un altro fattore di successo è l'interazione fra chi disegna/gestisce la politica e il valutatore. E' infatti di grande importanza che i criteri della valutazione d'impatto siano predisposti sin dal momento in cui si comincia a progettare l'intervento, in modo che l'intero processo di disegno della politica sia coerente con gli obiettivi ultimi della stessa e sia orientato a stimarne credibilmente gli effetti. Infine, prima di introdurre una politica a regime, è ritenuta una buona prassi l'avvio di progetti pilota che consentano una sperimentazione controllata, eventualmente calibrata su aree geografiche o

servizi per l'impiego. Esperienze e percorsi di implementazione in Italia e in Europa, Bologna, 2009, p. 291 ss.

su ripartizioni amministrative campione, in modo da evidenziare eventuali distorsioni nell'efficacia della politica pubblica, osservandone l'operatività con riferimento a campioni circoscritti.

Fatte queste premesse metodologiche sulla valutazione delle politiche pubbliche in generale e venendo nello specifico alla valutazione delle politiche attive, uno sguardo alle esperienze più mature nel panorama internazionale consente a questo punto di acquisire indicazioni essenziali per l'auspicabile decollo della valutazione dei servizi per l'impiego nel nostro Paese.

4.1. *La valutazione delle politiche sociali all'estero.*

Tra i Paesi che da tempo hanno sviluppato pratiche di valutazione di impatto dei servizi per l'occupazione, risultano maggiormente all'avanguardia gli Stati Uniti e in Europa, la Gran Bretagna, la Germania la Svezia³⁶.

Quanto sia radicata in questi Paesi la cultura della valutazione è immediatamente percepibile nella diffusa prassi di stabilire già nelle leggi istitutive delle politiche i punti chiave per lo svolgimento della valutazione: come a sancire lo stretto nesso di funzionalità tra l'adozione di una politica pubblica e la verifica della sua efficacia. Ciò implica peraltro che si presupponga che la valutazione non possa essere condotta esclusivamente secondo direttive di carattere generico, ma al contrario affinché sia validante dei risultati conseguiti, essa debba fin dall'inizio rappresentare un "abito su misura" disegnato per quella specifica politica pubblica. Questo aspetto è ad esempio particolarmente evidente negli Stati Uniti e nel Regno Unito, dove la valutazione è considerata un *processo* che accompagna, indissolubilmente, la decisione delle autorità pubbliche di introdurre riforme o di regolamentare una determinata materia, tanto più quando si prevede l'impiego di fondi pubblici.

³⁶ Le considerazioni che seguono sul quadro comparato prendono spunto dall'approfondito studio del panorama internazionale presentato da A. SARTORI, *Le esperienze di misurazione e di valutazione della produttività dei servizi per l'impiego: riflessioni sul quadro comparato*, in *Quad. reg.*, 2008, p. 911. Cfr. anche sull'argomento il *Rapporto tematico su "Regolazione, welfare e politiche attive del lavoro"* e il *Rapporto della Commissione di Indagine sul Lavoro in tema di monitoraggio e valutazione degli effetti di politiche del lavoro*, reperibili sul sito www.portalecnel.it.

Il caso degli Stati Uniti è emblematico per quanto concerne lo sviluppo dei sistemi di valutazione nelle politiche del lavoro. Nel 1998 è stato adottato il *Work Investment Act* (WIA), un provvedimento con il quale, oltre a disciplinare un nuovo sistema di servizi per l'impiego, sono stati regolati diversi programmi per i disoccupati e, al contempo, le tecniche valutative da adottare. Il WIA prevede una serie di indicatori sulla base dei quali effettuare le misurazioni e prescrive che i dati per effettuare le misurazioni debbano essere tratti dagli archivi dell'indennità di disoccupazione, ritenuti più attendibili rispetto ad altri data-base. Un indicatore particolarmente rilevante e trasversale a tutti i programmi è la soddisfazione dei clienti (*customer satisfaction*) che viene accertata attraverso *surveys* ai disoccupati e agli imprenditori. Il modello statunitense è tra l'altro estremamente interessante anche per la definizione multilivello delle *performances*. Agli Stati federati sono infatti riconosciuti ampi spazi per la negoziazione delle *performances* e, a loro volta, anche le aree locali possono negoziare con lo Stato di riferimento gli standard attesi. La valutazione segue una logica di *reward/sanctions*, ossia il riconoscimento di incentivi economici o sanzioni in relazione alle *performance* ottenute.

Un altro aspetto particolarmente rilevante nella progettazione dei sistemi di valutazione delle politiche pubbliche in questi Paesi è l'indipendenza del soggetto valutatore. Tale requisito è indispensabile per l'attendibilità della valutazione: oltre a richiedere che il valutatore sia diverso dal soggetto che attua l'implementazione della politica, la stessa base informativa deve provenire da banche dati che non siano nella disponibilità del soggetto, pur rilevando lo stesso fenomeno indagato (si pensi nel caso italiano a dati acquisiti dall'Inps relativamente a disoccupati intermediati dai centri per l'impiego). Diversamente, i risultati rilevati potrebbero essere frutto di attività di *cheating*, ossia essere manipolati in maniera strumentale al raggiungimento di prestazioni. In proposito nelle pratiche valutative si è sempre prestata una particolare attenzione ai fenomeni di manipolazione dei dati da parte dei soggetti valutati, come il *creaming* o il *parking*, ossia la tendenza a seguire i casi in cui c'è una maggiore probabilità di ricollocazione, escludendo o "parcheggiando" i casi più difficili, al fine di presentare risultati migliori sull'attività espletata.

Analogamente a quello statunitense, quello britannico è caratterizzato da un approccio decisamente empirico all'implementazione delle politiche: introdotta una misura in via sperimentale in un'area circoscritta, si procede alla valutazione degli effetti, verificando qualora l'esito sia positivo se è possibile replicarla a livello nazionale. E' infatti di primaria importanza, per la natura delle politiche sociali, che si definiscano prima di tutto gli indicatori di contesto e la popolazione *target* destinataria dell'intervento, in quanto la politica sociale può avere effetti diametralmente opposti proprio in relazione al contesto in cui opera.

L'attuale struttura del sistema dei servizi per l'impiego britannico risale al 2002, quando è stato creato il *Jobcentre Plus* (JCP). Come nel modello americano, in un'agenzia sono confluite le funzioni prima affidate a due agenzie distinte, la *Benefit Agency*, responsabile dell'erogazione delle prestazioni sociali, e l'*Employment Service*, competente per i servizi al lavoro e in particolare per l'attività di *matching* tra domanda e offerta di lavoro. Un modello dunque che coniuga in un unico ente le due forme di intervento pubblico nella gestione delle transizioni lavorative, per dirla in termini "nostrani", mette in connessione le politiche attive e le politiche passive del lavoro mediante una *governance* unitaria delle stesse. L'organizzazione, peraltro, pur essendo fortemente centralizzata, si articola in distretti, ossia in una dimensione in cui è possibile tener conto delle specificità territoriali, pur nel rispetto degli *standard* di erogazione dei servizi che vengono definiti a livello centrale.

A partire dal 2006 la valutazione delle *performances* del *Jobcentre Plus* è stata messa a punto sulla base del *Job Outcome Target* (JOT), un sistema di misurazione della *performance* molto più evoluto, volto a misurare il numero di disoccupati che escono dal sistema dei *benefits* per entrare nel mercato del lavoro, prendendo in considerazione anche il rientro scaturito da canali diversi dall'intermediazione del JCP, effettuando le rilevazioni a livello di distretto. Ciò indubbiamente consente di compiere le valutazioni sulla base della situazione occupazionale delle singole aree, tenendo conto di fattori di condizionamento locali. Per ogni disoccupato avviato al lavoro, al distretto viene assegnato un punteggio, più alto quando il lavoratore appartiene ad una categoria svantaggiata.

Ma ciò che risulta davvero innovativo nel nuovo sistema di valutazione è la misurazione della *performance* con riferimento all'altro fondamentale segmento di utenza, quello dei datori di lavoro. Vengono difatti presi in considerazione tre indicatori chiave: la capacità di soddisfare le richieste di avviamento per posizioni vacanti (*resolution*), la capacità di provvedere nei tempi utili per le imprese (*responsiveness*), la congruenza tra le competenze dei lavoratori avviati e quelle richieste dalle aziende (*matching*). Il metodo di indagine è quello delle interviste, condotte da un ente di ricerca indipendente su un campione di imprese.

Altro aspetto particolarmente interessante in un'ottica di *benchmarking* è il sistema di incentivazione dei dipendenti pubblici, basato su incentivi di gruppo che vengono corrisposti quando viene superato un certo standard-soglia sulla base di target misti, quantitativi e qualitativi. I riscontri sull'impatto di tali incentivi dimostrano un incremento di efficacia ed efficienza dei centri per l'impiego. Il passaggio da una rilevazione quantitativa dei risultati (*output*) ad una valutazione di carattere qualitativo (*outcomes*) ha inoltre comportato lo spostamento dell'attenzione degli operatori da una platea di soggetti più facilmente collocabili, che sono stati dirottati verso canali di reingresso nel mercato *self-service*, in ragione della loro maggiore autonomia, ad una platea di lavoratori svantaggiati, che precedentemente venivano per lo più trascurati.

Un altro sistema dei servizi per l'impiego che di recente è stato riformato, nell'ambito di un contesto di politiche del lavoro già tradizionalmente all'avanguardia, è quello svedese, oggetto di un radicale intervento di riforma nel 2008. E' interessante rilevare che rispetto al precedente assetto, articolato in tre livelli, uno centrale, uno regionale e un livello locale, la nuova organizzazione è stata razionalizzata per eliminare sovrapposizioni di competenze e adattare le politiche del lavoro alle esigenze del mercato locale. A livello centrale, la struttura include un Comitato consultivo degli *stakeholder* costituito in misura paritetica da rappresentanti dei lavoratori e da rappresentanti dei datori di lavoro. Le competenze sono poi divise in due divisioni, una competente per i servizi rivolti ai differenti settori industriali e ai gruppi ritenuti prioritari nell'avviamento al lavoro (disabili, giovani, disoccupati di lunga durata), l'altra avente competenze di carattere

operativo e di supporto (risorse umane, servizi legali ecc). A livello locale, sono state create quattro macro-aree suddivise in 68 regioni del mercato del lavoro, individuate sulla base dei percorsi dei pendolari e delle preferenze regionali delle imprese nelle assunzioni. Il monitoraggio e la valutazione della *performance* rappresenta un meccanismo ormai consolidato nell'esperienza svedese: il sistema non prevede forme di incentivo o di sanzione legati al rispetto di *target* predeterminati, dato l'alto grado di *civicness* svedese e la diffusa circolazione delle informazioni, che già fanno sì che vi sia una spontanea tendenza al rispetto e al miglioramento dello *standard*.

Venendo al caso della Germania, qui le cd «Riforme Hartz» hanno ridisegnato in modo innovativo l'intervento pubblico nel mercato del lavoro³⁷.

Occorre infatti considerare che l'unificazione aveva indotto in Germania un alto tasso di disoccupazione, aprendo la questione della sostenibilità del *welfare*, in un quadro complicato da disparità territoriali e da un assetto federale. Venne così avviata una fase di profonda revisione del sistema, nota con il nome di «riforme Hartz I-IV», dal nome del presidente dell'apposita Commissione istituita dal Governo federale, che furono realizzate tra il 2002 e il 2005. Il *welfare state* tedesco era caratterizzato dall'essere generoso e "resistente" al cambiamento, basato su tre tasselli costitutivi: un'indennità di disoccupazione su base assicurativa di lunga durata; una generosa assistenza ai disoccupati ai quali non poteva più essere corrisposta l'indennità, condizionata alla disponibilità al lavoro; un reddito minimo garantito alle persone incapaci di lavorare e alle persone bisognose oltre i 65 anni. Accanto a queste politiche passive erano state attivate misure attive ambigue, come la creazione di lavori di pubblica utilità per togliere dal mercato un surplus di lavoro.

La logica di fondo delle riforme Hartz è rinvenibile nel principio dell'attivazione: l'obiettivo primario è *reintegrare* le persone nel mercato del lavoro e non semplicemente sostenerne il reddito, si tratta di una logica analoga a quella della *condizionalità*, secondo la terminologia anglosassone adottata anche dal nostro Paese. Il che significa che le

³⁷ Cfr. M. CALIENDO, *Income support system, labor market policies and labor supply. The German experience*, IZA, Discussion Paper n. 4665, 2009, in www.iza.org.

persone senza lavoro hanno diritto ad una serie di servizi, ma al contempo hanno il dovere di attivarsi per cercare una nuova occupazione dando la propria disponibilità a nuovi impieghi e a partecipare a programmi di formazione. I tratti salienti delle leggi Hartz sono riconducibili a tre punti strategici: il miglioramento dei servizi per l'impiego, l'attivazione dei disoccupati e l'incentivazione della domanda di lavoro attraverso una serie di provvedimenti volti a ridurre la regolazione dei rapporti di lavoro.

La fase d'implementazione delle riforme Hartz segna un notevole passo in avanti nelle tecniche valutative delle politiche pubbliche, fino a quel momento non ancora sviluppate. Viene per la prima volta dato rilievo al monitoraggio e alla valutazione dei risultati, un'attività sistematicamente condotta insieme all'implementazione delle riforme, sotto la supervisione di una Commissione appositamente costituita. «Non è dunque improprio affermare che è questa la prima grande riforma nella storia della regolazione del mercato del lavoro e del *welfare* tedesco accompagnata da una valutazione scientifica tendenzialmente completa dei suoi effetti, per conto del Governo»³⁸. A tal fine si è anche avviato un notevole miglioramento del sistema informativo e il libero accesso ai dati resi disponibili ha innescato diversi studi valutativi da parte di istituti di ricerca e gruppi di ricercatori, favorendo l'attenzione del dibattito pubblico sulle tematiche del mercato del lavoro³⁹. L'incarico di valutazione delle riforme Hartz I-III, affidato tramite gara ha innescato un fortissimo sviluppo delle ricerche e un deciso miglioramento della qualità delle stesse, coinvolgendo più di venti istituti, universitari e non, nell'analisi di impatto delle riforme. Con l'adozione della legge nota come Hartz IV, che ha riformato radicalmente l'assistenza per i disoccupati abili al lavoro e non coperti dall'indennità di disoccupazione ordinaria riducendo sensibilmente il trasferimento monetario e aumentando considerevolmente la condizionalità, la discussione pubblica sugli effetti della modifica è diventata piuttosto accesa, ma pur sempre supportata dai risultati dell'attività di valutazione. Ciò è stato possibile grazie ad un'efficace attività di divulgazione dei dati da parte degli stessi enti di ricerca e ha certamente favorito la diffusione di una cultura della

³⁸ A. MARTINI, U. TRIVELLATO, *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, cit., p. 82.

³⁹ Cfr. Discussion Papers dell'IZA, sezione *Evaluation of Labor Market Programs*, in www.iza.org.

valutazione tra i *policy maker* e nella pubblica amministrazione.

Gli esiti del percorso valutativo straordinario messo in campo in Germania, evidenziano una comprensibile eterogeneità di risultati, dovuta all'assetto federale con marcate disparità economiche. In linea generale, le evidenze hanno dato conto della rilevanza di alcuni interventi di riforma rispetto all'obiettivo della rioccupazione. Una moderata ricaduta positiva è stata riscontrata con riferimento alla riorganizzazione dei centri per l'impiego; mentre irrilevante se non in certi casi negativo si è rivelato l'affidamento del collocamento a soggetti privati; effetti negativi vengono registrati in relazione agli schemi di *public job creation*, mentre segnali nettamente positivi emergono in relazione ai sussidi indiretti al salario (corrisposti alle imprese) e ai programmi di formazione breve.

Al di là di questi risultati, ancora per lo più in corso di stima, per quanto riguarda l'incidenza delle riforme Hartz sul mercato del lavoro, non meno rilevante è il dato della riduzione della spesa pubblica, passata da 22 miliardi di euro nel 2002 a 15 miliardi di euro nel 2006, in presenza di un tendenziale miglioramento in termini di occupazione e di reddito. Segno che, quanto meno, il sistematico monitoraggio dell'impatto delle politiche del lavoro e di *welfare* consente di ottimizzare la spesa pubblica ed è dunque un "ingrediente" essenziale per far fronte alla crisi fiscale dello Stato, assicurando un equilibrio soddisfacente tra sviluppo ed equità.

Per completare il quadro di ciò che è avvenuto in Europa in questi anni, non si può non citare il caso della Francia, dove in poco tempo si è dato un drastico e decisivo impulso alla valutazione delle politiche pubbliche. Nel volgere di otto mesi la Francia ha infatti fatto decollare un esperimento sociale su grande scala riguardante i disoccupati di lunga durata, volto a dimostrare quale tra diverse politiche sociali di accompagnamento sia il più idoneo ad assicurare la rioccupazione dei lavoratori. Il progetto prende le mosse dall'operato della PSE (*Paris School of Economics*) un polo francese altamente professionalizzato che si occupa di sviluppare programmi pluridisciplinari al confine tra economia e altre scienze sociali, avvalendosi del partenariato con J-PAL un centro internazionale specializzato sulla ricerca e lo sviluppo di programmi sociali in tutto il

mondo. Sul piano organizzativo, sia a livello centrale che a livello locale si è creata una maggiore interazione tra l'apparato amministrativo preposto alle competenze di supporto all'impresa e alla concorrenza e quello a cui fanno capo le funzioni in materia di lavoro. A livello regionale è stata peraltro creata una direzione unica per i servizi decentrati comuni al ministero dell'Economia e a quello del Lavoro. Passando a sintetizzare i punti salienti del progetto avviato in Francia, esso muove dalla sperimentazione di due diverse modalità intensive e rafforzate di avviamento al lavoro. La prima si avvale del *counselling* fornito, intensivamente per un periodo di sei mesi, da imprese private, le quali ricevono un corrispettivo con modalità incentivanti connesse al reimpiego del lavoratore e alla sua permanenza nel nuovo posto di lavoro. La seconda modalità è invece quella pubblica, che promuove il reingresso del lavoratore coinvolgendo i servizi pubblici per l'impiego.

La caratteristica comune ai due programmi è il *follow up* intensivo che viene predisposto, un contatto alla settimana via mail o telefono e un incontro mensile. Il *target* dei destinatari dei due programmi è invece differenziato e va a definire quattro popolazioni di destinatari, il che consente di stimare rigorosamente gli effetti dei due programmi, ma senza poterli direttamente comparare. Il processo di assegnazione randomizzata delle persone in cerca di lavoro è stato molto accurato, ma poiché l'assegnazione ai programmi intensivi è proposta e non imposta, soltanto il 45% dei potenziali trattati ha accettato di aderire. Ciò evidenzia come in campo sociale sono possibili rilevanti scostamenti nella sperimentazione e implementazione di una politica, che derivano da diverse variabili di non conformità.

La sperimentazione francese è ancora in corso ed è particolarmente accurato il lavoro di affinamento volto a fronteggiare gli scostamenti menzionati, ad ogni modo tale iniziativa acquista un particolare rilievo proprio perché è in fase di realizzazione in un Paese molto prossimo al nostro per tradizione politico-amministrativa, che sta compiendo notevoli passi in avanti nello sviluppo della valutazione delle politiche pubbliche in generale.

Il confronto con le esperienze valutative citate, lungi dal consegnare ricette "miracolistiche" sugli esiti della valutazione delle politiche del lavoro, mette tuttavia in

luce come buoni sistemi di valutazione consentano al processo di ridefinizione delle politiche di essere *evidence-based*. Aspetto di non poco conto se si considera che il tema delle riforme del mercato del lavoro nelle ultime legislature è stato terreno di scelte politiche molto controverse e dagli esiti piuttosto contraddittori. La disponibilità di una solida base di dati e risultati documentati in maniera adeguata, consente di partire dall'evidenza dei fatti, condivisa da tutti gli interlocutori, per poter poi procedere ad un *dibattito pubblico* sufficientemente approfondito e *focalizzato sulle "policy issues"*, non prigioniero di un confronto deformato da schermi ideologici. Alla qualità del dibattito pubblico concorre la capacità dei media e di *think tanks* di alimentarlo in maniera semplice ma ben documentata, appunto *evidence-based*.

Del resto, la messa a punto di una politica è un processo che si sviluppa per passi successivi, attraverso rettifiche e di affinamenti: nel corso di tale processo è possibile apprendere sia, per analogia, da attività valutazione di altre politiche in qualche senso simili, sia da esercizi di valutazione di versioni precedenti della politica in questione.

4.2. *La valutazione delle politiche del lavoro in Italia.*

Si è già più volte osservato che in Italia si registra un ritardo generalizzato nell'implementazione delle politiche attive. In larga parte ciò è dovuto proprio al fatto che le pratiche valutative sull'attività amministrativa sono tuttora, ancora, in una fase di sperimentazione. Le riforme cd. Bassanini degli anni '90 avevano avviato il percorso di ammodernamento, introducendo strumenti di valutazione e controllo di gestione dell'attività amministrativa a fianco del tradizionale, e fino a quel momento esclusivo, controllo della legalità formale. Ma lo sviluppo di tali metodologie ha avuto all'atto pratico un decorso frammentario e alquanto rallentato rispetto alle iniziali aspettative.

Non meraviglia dunque che nel campo delle politiche sociali non si sia finora provveduto ad avviare puntuali rilevazioni circa l'esito delle iniziative intraprese, se non in modo sporadico e decentrato. E meraviglia ancora meno che nel caotico affastellarsi di interventi di flessibilizzazione del mercato del lavoro e di erogazioni di sostegno al reddito al di fuori di una cornice strutturata, non si sia prestata la dovuta attenzione nel rilevare

contestualmente gli effetti delle scelte politiche intraprese. L'alternanza di governi di maggioranze opposte non ha poi certamente favorito quella progettazione di lunga durata di cui le politiche sociali, più che altre, necessitano.

Ciò non significa che nel corso nel tempo non siano state effettuate rilevazioni e redatti rapporti sull'andamento del mercato del lavoro ma si è trattato di un'attività avente finalità nettamente diverse dalla valutazione degli effetti dell'intervento. Il più delle volte si è trattato di documentare il processo di realizzazione di una politica pubblica: ossia le attività organizzative messe in atto, le risorse impiegate, i soggetti coinvolti; in altre parole i cd. *risultati lordi* dell'intervento, le difficoltà incontrate e gli intendimenti per farvi fronte, ma per quanto tali informazioni possano essere di indubbia utilità, esse non rispondono all'interrogativo proprio di uno studio di valutazione. E' questo infatti il «tallone di Achille» nel nostro sistema di valutazione: mentre si è ormai a buon punto nella definizione e nei controlli sull'*output*, rispetto alla capacità di misurare l'*outcome* e di tarare il sistema in funzione dei risultati ottenuti, c'è ancora molta strada da fare. Per di più, sovente le rilevazioni commissionate all'apparato amministrativo sono state percepite e spesso degradate a mero adempimento burocratico, in assenza di controlli mirati a verificare l'attendibilità dei dati o che essi non venissero "adattati" al risultato atteso.

Eppure, almeno negli intenti, l'idea di introdurre l'analisi di impatto della regolamentazione è stata coltivata e formalizzata con l'introduzione prima dell'AIR (*Analisi d'Impatto della Regolamentazione*) poi della VIR (*Verifica dell'Impatto della Regolamentazione*). Soltanto che l'AIR è stata prodotta occasionalmente e il più delle volte in modo superficiale, mentre la VIR è rimasta per lo più inattuata, oltre a rappresentare un esempio di «*megalomania cognitiva*»⁴⁰. L'iperproduzione di dati è difatti rimasta una distorsione nei processi valutativi, che non soltanto non è di alcuna utilità nel rilevare il contributo causale di una politica sul contesto di riferimento, ma spesso finisce con l'essere dannosa, posto che alimenta comportamenti elusivi in capo agli operatori e, nella migliore delle ipotesi, annacqua i risultati dell'indagine, finendo col *liberare i policy maker* dalla

⁴⁰ L'espressione è efficacemente adottata nella pubblicazione di A. MARTINI, U. TRIVELLATO, *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, cit., p. 105.

responsabilità degli esiti delle politiche intraprese, potendo contare sull'assenza di evidenze di cui dover rispondere.

Per quanto riguarda le politiche sociali, qualche elemento di novità si era registrato verso la fine degli anni '90, in occasione delle proposte avanzate dalla Commissione Onofri. Uno dei tratti distintivi della "Relazione Onofri" è stato l'intreccio fra le indicazioni di merito per la riforma del *welfare* e i suggerimenti sugli strumenti per attuarle. E non soltanto per quanto riguarda «l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale» – il mandato della Commissione – ma anche in relazione alle condizioni amministrative e alle strategie di intervento richieste per realizzare le riforme proposte.

Ebbene, da allora il mercato del lavoro è stato interessato da una serie di interventi normativi, concentrati sull'introduzione di nuovi contratti di lavoro variamente "flessibili" e su modifiche legislative dei servizi per l'impiego. Non è stata tuttavia realizzata la riforma degli ammortizzatori sociali, se non per una maggiore generosità dell'indennità di disoccupazione. Al contrario, su questo terreno ha prevalso «la navigazione a vista».

L'originario disegno riformatore è stato disatteso: per la pochezza degli interventi attuati «e soprattutto perché è stata abbandonata la cruciale indicazione di un disegno organico e della connessa redistribuzione delle risorse fra i vari comparti di spesa per la protezione sociale»⁴¹.

Se da un lato il merito delle proposte formulate dalla Commissione Onofri è stato in larga parte non applicato, sul fronte degli strumenti di valutazione negli anni successivi si è dato avvio ad alcune iniziative per lo sviluppo di strategie valutative. Ad esempio, su sollecitazione dell'Unione Europea nel quadro della Strategia europea per l'occupazione, si è cercato di ragionare quantitativamente sulle politiche del *welfare* costituendo, presso il Ministero del Lavoro, il Gruppo di lavoro per il monitoraggio degli interventi di politica occupazionale.

Tuttavia, l'incapacità di incardinare la valutazione nel sistema di implementazione

⁴¹ Si veda il Rapporto a cura di U. TRIVELLATO, *Analisi e proposte in tema di valutazione degli effetti di politiche del lavoro*, in www.portalecnel.it.

delle politiche pubbliche è dimostrata dal fatto che questa, come altre esperienze, sono state frutto dell'iniziativa del momento e quasi sempre non hanno avuto ulteriori sviluppi. Le ragioni alla base del fallimento di questi tentativi risiedono principalmente nell'assenza di una genuina e sostenuta *domanda* di evidenza empirica da parte dei *policy maker*, al fine di verificare quali siano le ricadute delle politiche pubbliche⁴².

Sul terreno degli strumenti e delle modalità di intervento – in particolare, delle attività di monitoraggio e di valutazione – c'è un' enfasi impropria su norme e procedure, e una scarsa attenzione ai processi reali che vengono messi in atto e alla "qualità" degli stessi. Quasi vi fosse una propensione culturale a ritenere che le leggi istitutive delle politiche producano effetti *ex opere operato*. Ed è per questo che in molti casi la valutazione non è riuscita ad andare al di là del mero adempimento di un obbligo, come nel caso del Gruppo di lavoro istituito presso il Ministero del Lavoro, avente il compito di rendicontare alla Commissione nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione.

A segnalare la persistente indifferenza da parte dei *policy maker* verso gli esiti dei Rapporti di analisi d'impatto, quand'anche essi vengano commissionati a gruppi costituiti *ad hoc*, è emblematico il più recente caso della costituzione della Commissione di indagine sul lavoro, cosiddetta "Commissione Carniti" dal nome del suo presidente.

Le finalità della costituzione della Commissione erano ambiziose, come del resto lo erano state dieci anni prima quelle che avevano portato alla costituzione della Commissione Onofri. Ma ancora una volta, benché la Commissione Carniti avesse elaborato un corposo Rapporto, ricco di raccomandazioni e proposte sull'implementazione della *policy per la valutazione delle politiche del lavoro*, gli esiti di tale mole di lavoro, presentati solennemente nel febbraio del 2009, non hanno avuto alcun seguito⁴³.

«Mirando a un sommario bilancio sugli strumenti di implementazione delle politiche del lavoro e sulla valutazione dei loro effetti, la domanda alla quale si è chiamati a rispondere è dunque un po' diversa da quella usuale – se il bicchiere sia mezzo pieno o mezzo vuoto. La domanda è piuttosto: il bicchiere, quanto poco pieno è? Il nostro Paese

⁴² Vedi A. MARTINI, U. TRIVELLATO, *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, cit., p. 104.

⁴³ Tutta la documentazione è reperibile nel sito www.portalecnel.it.

rischia una pericolosa deriva, proprio quando le economie e i mercati del lavoro europei sono chiamati a sfide severe. La capacità di far fronte a tali sfide chiama in causa le politiche di riforma nella sicurezza sociale e nelle politiche attive del lavoro: la qualità delle stesse, e conseguentemente la capacità di valutarne credibilmente gli effetti per (ri)disegnarle in maniera efficace ed equa»⁴⁴.

Alla luce di ciò, il monitoraggio e la valutazione non possono che essere ingredienti imprescindibili nell'ambito del riordino della regolazione e delle politiche del lavoro e del *welfare*: per “apprendere” circa il funzionamento degli interventi realizzati e le direzioni da adottare per migliorarli, oltre che per responsabilizzare chi li adotta in una prospettiva di lunga durata che superi l'arco di una legislatura, considerando gli effetti *a lunga gittata* delle politiche incidenti sul mercato del lavoro.

Le indicazioni e le raccomandazioni sulla *policy* per la valutazione di politiche del lavoro elaborate dalla Commissione Carniti sono state riassunte in otto proposizioni.

I. Quando viene proposta l'attuazione – o la riforma – di una politica del lavoro, è essenziale che *la politica sia formulata con chiarezza quanto a misure, destinatari e obiettivi*. Quella che appare un'ovvietà di primo acchito è invece uno dei limiti delle politiche del lavoro, riscontrati dalla Commissione. Ed è inoltre auspicabile che si creino fin dall'inizio le condizioni per la criticabilità della proposta: *a priori*, mediante l'analisi della coerenza interna della stessa e della sua capacità di rappresentazione della realtà; *a posteriori*, mediante il confronto del funzionamento ipotizzato/atteso della politica con l'evidenza dei fatti. Il processo avviato dal Green Paper inglese *No one written off: reforming welfare to reward responsibility. Public consultation* è esemplare al riguardo⁴⁵.

II. Un'altra raccomandazione riguarda poi la *scala alla quale realizzare una politica*, soprattutto se essa è fortemente innovativa. Nelle situazioni in cui vi sono larghi margini di incertezza *a priori* sulla caratterizzazione di una politica è bene adottarla su piccola scala, come insegna l'esperienza estera. Ciò consente, peraltro, di individuare le variabili di

⁴⁴ Così U. TRIVELLATO, *Analisi e proposte in tema di valutazione degli effetti di politiche del lavoro*, 17, in www.portalecnel.it.

⁴⁵ L'analisi del documento, a cui si fa rinvio, è contenuta nel già citato contributo di U. TRIVELLATO, *Analisi e proposte in tema di valutazione degli effetti di politiche del lavoro*, cit.

contesto che possono incidere significativamente sull'implementazione della politica. Nell'ambito delle politiche sociali l'ambito regionale è per molti aspetti, di cui si tratterà nel terzo capitolo, quello che *naturalmente* si presterebbe ad essere laboratorio di sperimentazione, anche in ragione della forte caratterizzazione dei mercati del lavoro locali e del divario tra nord e sud del Paese⁴⁶.

III. La normativa che introduce una riforma o una nuova regolazione nel mercato del lavoro deve prevedere, sin dall'inizio, *l'obbligo di monitoraggio e valutazione degli effetti e le risorse necessarie allo scopo*. In proposito gli estensori del Rapporto osservano che spesso si riscontra una intenzionale indeterminatezza sulla funzione obiettivo del *policy maker*, che rimane sfuocata. Il superamento di ogni forma di ambiguità nella definizione di misure, soggetti ammissibili e obiettivi è essenziale perché si possa attuare efficacemente un'attività di valutazione della politica. Diversamente, si rischia la deriva burocratica, che riduce il tutto ad adempimenti rituali. Tra le misure dirette a contenere tale rischio, rappresenta un *tassello essenziale* l'approntamento, *prima della messa in atto della politica*, di adeguati strumenti per il controllo del processo d'implementazione. Tali strumenti consistono essenzialmente:

- (i) nella fissazione di *standard* metodologici per il monitoraggio;
- (ii) nella definizione di schemi contabili per la rendicontazione;
- (iii) in circostanziate indicazioni per la rilevazione delle informazioni necessarie per la valutazione degli effetti dell'intervento, da fonti già disponibili o da acquisire mediante indagini *ad hoc*.

IV. Infine, la valorizzazione delle assemblee elettive è indispensabile perché prenda progressivamente piede un dibattito pubblico informato sulle politiche del lavoro, i loro effetti, i loro limiti.

Per quanto concerne questo aspetto, occorre rilevare una più marcata "sensibilità"

⁴⁶ Un interessante contributo sulla delocalizzazione delle pratiche valutative è quello offerto dal saggio a cura di G. ANTONELLI, M. NOSVELLI, *Monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro per una «nuova economia»*, Bologna, 2002, nel quale si rendiconta l'esperienza del monitoraggio e della valutazione nell'ambito delle politiche del lavoro in Emilia Romagna.

alla valutazione delle Assemblee regionali rispetto a quella del Parlamento nazionale⁴⁷. Ciò dipende dal rafforzamento della figura del Presidente, a cui corrisponde un maggior ruolo di controllo delle Assemblee Elettive.

In ambito nazionale, invece, il passaggio verso un rafforzamento degli strumenti di controllo del Parlamento non si è ancora realizzato. Sarebbe utile al riguardo il ricorso a *clausole valutative* nelle leggi di riforma, clausole che fissino in maniera sufficientemente precisa obiettivi, tempi e risorse per la valutazione.

Sul piano operativo serve senz'altro una decisa crescita delle competenze valutative interne alle amministrazioni. Ciò è indispensabile affinché nella pubblica amministrazione vi siano competenze in grado di fare da ponte fra le domande rilevanti per il *policymaker* e la loro traduzione nella riprogettazione di politiche adeguate e internamente coerenti. In ogni caso, affinché vi sia garanzia di credibilità dei risultati di una valutazione occorre favorire l'ampiezza del dibattito attorno alla loro interpretazione: è dunque preferibile non condurre l'attività di valutazione *in house*, affinché il responsabile dell'attuazione della politica interagisca, ma senza coincidere con il valutatore.

Solo un processo di buone pratiche di valutazione, delle politiche pubbliche in generale e a maggior ragione di quelle sociali, può aiutare l'evoluzione delle "condizioni di contorno", quelle condizioni socioculturali che fino ad ora sono state d'ostacolo all'investimento nelle pratiche valutative facendo accumulare al nostro Paese un enorme ritardo rispetto ad altri Stati europei, anche a noi vicini per istituzioni e cultura.

E' tuttavia ancora possibile invertire la rotta, approfittando di una fase politica in cui la spinta all'innovazione e alle riforme si rende necessaria per uscire da una grave crisi economica ed è per tale ragione condivisa da una larga maggioranza politica.

Le riforme in campo sociale, com'è noto, sono state avviate con l'accelerazione impressa dal Governo Monti. Per molti aspetti i provvedimenti presi sono apparsi inevitabili secondo la prospettazione di un quadro, già da tempo chiaro anche a livello

⁴⁷ In quest'ottica nel 2002 prende avvio il progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle politiche e gli interventi regionali) voluto da alcuni Consigli regionali e sviluppato insieme ad ASVAPP-PROGETTO VALUTAZIONE (un centro specializzato in valutazione). Tuttavia gli scarsi risultati ottenuti e la lentezza nel procedere la dice lunga sulle difficoltà di promuovere nel nostro Paese le pratiche valutative.

europeo, in cui il mercato del lavoro italiano appare ormai “atrofico”.

Ebbene, i tempi per la conclusione di questa ricerca non consentono di stimare gli effettivi cambiamenti che la legge n. 92 del 28 giugno 2012 produrrà sulla gestione delle transizioni lavorative e in generale sul *job matching*. Il dibattito sulla reale capacità della riforma adottata di rianimare il mercato del lavoro italiano è aperto e vivace, ma quel che è certo è che tali valutazioni rischiano di essere ancora una volta apodittiche se non vengono supportate da evidenze che ne attestino il reale fondamento.

4.3. *Il sistema di monitoraggio e valutazione previsto dalla legge 92/2012.*

Alla luce delle considerazioni fin qui espresse, non può che essere accolta con favore la previsione della necessità di monitorare lo stato di attuazione degli interventi, in apertura della legge n. 92 del 28/06/2012⁴⁸.

Del resto nel documento sulla riforma, approvato nel Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2012, si rimarcava la volontà di dare immediato avvio ad un adeguato sistema di monitoraggio e valutazione «per monitorare lo stato di attuazione della riforma e per valutare gli effetti delle sue singole componenti sull’efficienza del mercato del lavoro, sull’occupabilità dei cittadini, sulle modalità di uscita e di entrata»⁴⁹. Peraltro, negli intenti del Governo, era ben chiara la complessità di una strategia di implementazione della riforma articolata su più livelli istituzionali, per tale ragione si prospettava, ferme restando le competenze concorrenti, «la concretizzazione di un accordo puntuale, per target, finalità e tempi e nel rispetto dei ruoli tra Stato, Regioni, Parti Sociali in ordine a meccanismi, anche di riforma istituzionale, che permettano una gestione sinergica delle politiche di attivazione, formazione e di sostegno del reddito, sulla base di una comune identificazione delle platee di beneficiari».

Dunque, almeno nelle premesse del progetto di riforma approvato dal Governo si

⁴⁸ Per una prima analisi, in chiave critica, del sistema di valutazione previsto dalla legge n. 92/2012 si veda F. FAZIO, E. MASSAGLI, *Monitoraggio e valutazione: storia infelice, futuro incerto*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, e-book series n. 2, 2012, in www.bollettinoadapt.it.

⁴⁹ Premessa al documento sulla riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita, approvato nel Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2012.

rintracciano alcuni elementi fondamentali per la messa a punto di una buona strategia valutativa: la previsione di un sistema di monitoraggio dell'attuazione della riforma sin dalla legge introduttiva; l'interazione tra i vari livelli preposti all'implementazione delle politiche sociali rientranti nello spettro applicativo della riforma (sostegno al reddito, politiche attive e formazione), nonché un ancor più ambizioso tentativo di pervenire alla stipula di un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni che identifichi le linee di indirizzo della riforma e gli eventuali riassetti di enti ed organismi ritenuti necessari. In questo ambito, tra l'altro, il Governo avanzava la proposta di creare un'Agenzia unica nazionale per la gestione in forma integrata delle politiche attive e dell'ASpI, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome e caratterizzata da forte autonomia territoriale.

Al tempo in cui si scrive non risulta che tale accordo, che si prevedeva venisse stipulato entro giugno 2012, sia stato ancora sottoscritto. Per di più, della stessa idea di costituire un'Agenzia autonoma non v'è traccia nel testo della legge n. 92/2012. Benché dunque ci fosse l'iniziale intenzione di predisporre una nuova struttura organizzativa, la cui autonomia avrebbe probabilmente consentito un'accelerazione dell'implementazione degli interventi di riforma, la necessità di non gravare con maggiori oneri sulla finanza pubblica ha reso il progetto molto meno ambizioso, rispetto a come era stato all'origine concepito.

Il limite delle risorse finanziarie finisce con il condizionare considerevolmente anche l'efficacia del sistema di valutazione predisposto dalla legge n. 92/2012. Al 2° comma dell'art. 1 si dà particolare rilievo all'istituzione di un sistema permanente di monitoraggio e valutazione basato su dati forniti dall'ISTAT e da altri soggetti del Sistema statistico nazionale. Tale sistema di valutazione è però interno al Ministero del lavoro e deve assicurare, con cadenza almeno annuale, rapporti sullo stato di attuazione delle singole misure, sulle conseguenze in termini microeconomici e macroeconomici, nonché sul grado di effettivo conseguimento delle finalità di cui al comma 1.

Nondimeno, si tenta di favorire l'indipendenza della valutazione assicurando l'accessibilità a banche dati informatizzate anonime predisposte dall'INPS e dall'ISTAT, a scopo di ricerca scientifica, da parte di gruppi di ricerca italiani ed esteri, procedendo poi alla pubblicazione dei risultati e delle ricerche comunicate al Ministero del lavoro, per

eventuali e conseguenti decisioni.

Dagli esiti del monitoraggio e della valutazione ci si attende infatti di poter desumere elementi per l'implementazione delle misure e degli interventi introdotti dalla legge, apportando le necessarie correzioni. Anche alla luce dell'evoluzione del quadro macroeconomico, degli andamenti produttivi, delle dinamiche del mercato del lavoro e di quelle sociali.

Non potendo ricorrere a nuove risorse umane e strumentali, un ruolo decisivo per lo sviluppo tecnologico-informatico di supporto è riconosciuto all'INPS, presso il quale negli ultimi anni è stata implementata l'informatizzazione dei servizi on line. All'INPS è demandato il compito di predisporre entro il mese di giugno 2013 una banca dati telematica, contenete i dati individuali dei beneficiari di ammortizzatori sociali con i dati essenziali relativi al tipo di ammortizzatore sociale di cui fruiscono. Ciò al fine di rendere disponibili ai servizi per l'impiego le informazioni necessarie ad un più efficace sviluppo di politiche di attivazione dell'occupazione, rispetto alle quali gli stessi servizi sono tenuti a dare contezza inserendo nella medesima banca dati le relativa informazioni.

Tale modalità dovrebbe consentire di avere un tempestivo *feedback* degli interventi attuati per tipologia di beneficiario, ottimizzando l'opera dei servizi per l'impiego.

Infine, un interessante sistema di premialità è previsto al comma 34 dell'art. 4 della legge 92/2012, ove si stabilisce che la ripartizione delle risorse del Fondo Sociale Europeo venga legata alla prestazione di politiche attive e servizi per l'impiego. Certamente tale previsione rappresenta un impulso di grande importanza per il miglioramento della *performance* dei servizi per l'impiego, ma la definizione dei criteri del sistema premiale dovrà essere concordata in sede di Conferenza unificata Stato- Regioni, e questo potrebbe ancora una volta rappresentare un ostacolo alla completa attuazione della riforma, considerata la posizione critica della Conferenza delle Regioni su alcune disposizioni della riforma, sulle quali si chiede uno slittamento dell'entrata in vigore⁵⁰.

Al tempo in cui si scrive, con una nuova e grave crisi di Governo in atto, con queste

⁵⁰ Si veda in proposito la posizione espressa dalla Conferenza delle Regioni nella riunione del 22 novembre 2012.

premesse la prospettiva di rinnovati e più efficaci servizi per l'impiego si allontana sempre più e rischia di restare l'ennesimo progetto sulla carta.

5. La riforma (Fornero) degli ammortizzatori sociali nella prospettiva di sviluppo del mercato del lavoro.

Il repentino aggravamento della crisi dei debiti sovrani nello scenario europeo ha contribuito ad aprire in Italia una nuova stagione politica e la costituzione di un Governo tecnico. Tra le riforme strutturali ad esso demandate, la riforma del mercato del lavoro e la revisione della spesa previdenziale sono state ritenute prioritarie, tanto da spingere il Governo ad emanare in gran fretta due provvedimenti volti a razionalizzare i trattamenti pensionistici e a rivedere le tutele del rapporto di lavoro. Incalzato dagli altri Governi europei e dalla BCE a compiere passi avanti per ridurre il debito pubblico, il “Governo dei Tecnici” ha impresso una repentina accelerazione a interventi da tempo messi in agenda, ma sempre rinviati, trattandosi di terreni da sempre minati da equilibrismi e compromessi regolativi di non semplice risoluzione. Nella brevità dei tempi di azione concessi al Governo tecnico e dovendo ripristinare rapidamente la credibilità internazionale nel Paese, si è giustamente osservato che l'effetto annuncio sui mercati finanziari è stato più rilevante di quanto in realtà sia stata la portata innovativa della riforma, che nell'attuale contesto economico è rimasta più che altro *virtuale*, in quanto stemperata dal permanere di slittamenti e deroghe all'impianto originario⁵¹.

Già nell'intitolazione della legge 92 del 28 giugno 2012 si vuole enunciare la prospettiva di fondo che anima la riforma, una «prospettiva di crescita»: la tanto «attesa riforma degli ammortizzatori sociali» non avrebbe dunque *soltanto* lo scopo di razionalizzare un sistema ormai del tutto privo di organicità, ma dovrebbe *anche* indirizzare gli strumenti di *welfare*, così come le tutele contrattuali, verso una più incisiva propulsione al mercato del lavoro italiano, nel tentativo di attenuare le ormai cronicizzate distorsioni che lo affliggono.

L'altro non meno rilevante profilo di novità del disegno complessivo di riordino

⁵¹ Così S. RENGÀ, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Lav. dir.*, 2012, p. 621.

degli ammortizzatori sociali è il tentativo di universalizzare le tutele nei confronti di settori e lavoratori prima esclusi, senza però riuscire ad abbandonare nell'immediato la via della deroga «balcanizzante», affermatasi nelle legislature precedenti. La sopravvivenza di tale modalità di tutela «emergenziale» è assicurata al fine di garantire la graduale transizione verso il regime delineato dalla riforma.

Venendo alle linee di fondo del provvedimento, per quanto concerne gli strumenti di sostegno al reddito, essi vengono ricondotti a due macroaree: una concernente la tutela esterna al rapporto di lavoro, o meglio connessa alla perdita di occupazione; l'altra relativa alla tutela in costanza di rapporto di lavoro⁵².

5.1. Le tutele esterne al rapporto di lavoro. La nuova Aspi e la mini Aspi.

Sul primo versante, la riforma appare dettata da una radicale volontà di semplificazione nel sostituire un unico strumento a più tutele diversificate, che prima erano l'indennità di disoccupazione non agricola, l'indennità di disoccupazione speciale edile e l'indennità di mobilità.

Inalterato resta invece il sistema dell'indennità di disoccupazione agricola: per gli operai agricoli a tempo determinato o indeterminato (art. 2, co. 3) continua infatti ad essere applicata la relativa normativa speciale.

La nuova prestazione di sostegno al reddito, l'Assicurazione Sociale per l'Impiego (d'ora in poi Aspi) avrà effetto a decorrere dal 1° gennaio 2013, in quanto sarà applicabile ai nuovi eventi di disoccupazione che si verificheranno a decorrere da tale data.

Nel nuovo impianto di tutela contro la disoccupazione involontaria le novità di

⁵² Sulla c.d. «Riforma Fornero» sono in fase di pubblicazione diversi e autorevoli contributi di commento della legge n. 92/2012. Ci limitiamo qui a segnalarne alcuni tra i primi oltre a quelli già citati: A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati transizionali»*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, p. 555; M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012 p. 227; S.P. EMILIANI, *Ammortizzatori sociali e redistribuzione delle tutele*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, p. 645; G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, WP C.S.D.L.E. «Massimo D'antona» n. 143/2012; P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, p. 453; S. SPATTINI M. TIRABOSCHI, *Condizionalità e rapporto tra politiche attive e passive: una prospettiva (troppo) pubblicistica di intervento sul mercato del lavoro*, in www.bollettinoadapt.it.

maggior rilievo riguardano il campo di applicazione, la durata e l'ammontare della prestazione. In sostanza si può affermare che si sia cercato di far *convergere* la disciplina delle precedenti forme di tutela: la durata e l'ammontare sono incrementati rispetto a quelli dell'indennità di disoccupazione, mentre risultano ridotti rispetto ai corrispondenti parametri dell'indennità di mobilità.

Il nuovo sistema andrà però a regime solo dal 1° gennaio 2016, in quanto fino a tale data è previsto un regime transitorio in cui si avrà un graduale incremento della durata dell'indennità di disoccupazione, a partire dal 2013, e una riduzione della durata dell'indennità di mobilità, a partire dal 2014 fino al suo esaurimento entro il 2016.

Nella direzione dell'ampliamento delle tutele, il campo di applicazione dell'Aspi è stato esteso a tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti, i soci di cooperativa con contratto di lavoro subordinato, i lavoratori a domicilio, nonché i dipendenti delle pubbliche amministrazioni con contratto a tempo determinato e gli impiegati del settore agricolo. Le due ultime categorie si desumono, *a contrario*, dal fatto che sono esplicitamente esclusi dal campo di applicazione i dipendenti delle pubbliche amministrazioni con contratto a tempo indeterminato (art. 2, co. 2), mentre quelli a tempo determinato erano già stati inclusi nell'ambito di applicazione dell'indennità di disoccupazione.

I requisiti per accedere alla prestazione in caso di disoccupazione sono essenzialmente due e sono riportati all'art. 2, co. 3 della legge 92/2012. Innanzitutto, possono essere destinatari della misura di sostegno al reddito soltanto i lavoratori che siano disoccupati involontari, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera c, del dlgs n. 181/2000. Al contrario sono espressamente esclusi, a norma dell'articolo 2, comma 5, i lavoratori che abbiano presentato le proprie dimissioni, nonché coloro che abbiano risolto consensualmente il rapporto di lavoro, fatti salvi i casi in cui la risoluzione sia intervenuta nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della legge n. 604/1966⁵³. Inoltre, i

⁵³ Ai sensi dell'art. 55, l. n. 115/2001, hanno comunque diritto alla prestazione, ove siano soddisfatti i requisiti, le lavoratrici madri in caso di dimissioni durante il periodo di divieto di licenziamento (ovvero fino a un anno di età del bambino) e il lavoratore padre che abbia usufruito del congedo di paternità. La deroga si applica anche in caso di lavoratori dimessisi per giusta causa.

beneficiari devono poter far valere almeno due anni di assicurazione e almeno un anno di contribuzione nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione.

Per quanto riguarda la durata della nuova Aspi, si prevedono periodi di fruizione diversi in relazione alla diversa età dei soggetti beneficiari: a decorrere dal 1° gennaio 2016 è previsto un periodo di fruizione di dodici mesi per i lavoratori di età inferiore a 55 anni, esteso a diciotto mesi per i lavoratori di età pari o superiore ai 55 anni, nel limite del numero di settimane di contribuzione versata nei due anni precedenti la disoccupazione. Alla durata indicata devono essere sottratti eventuali periodi di indennità già fruiti, anche relativi alla mini-Aspi di cui all'articolo 2, comma 20 della medesima legge.

Se fin qui le novità non sono rilevanti rispetto al passato, maggior peso assume invece la modifica riguardante la retribuzione di riferimento per il calcolo della prestazione e il relativo ammontare. La retribuzione mensile di riferimento (articolo 2, comma 6) viene infatti calcolata a partire dalla retribuzione complessiva degli ultimi due anni, comprensiva di tutti gli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive. L'importo dell'Aspi si ottiene dividendo la predetta retribuzione imponibile per il numero di settimane di contribuzione, ottenendo in questo modo la retribuzione media settimanale, che deve essere moltiplicata per il numero 4,33 per ottenere la retribuzione media mensile. Questa diventa la base di calcolo per la definizione dell'ammontare della prestazione. L'importo dell'indennità (articolo 2, comma 7) corrisponde al 75% della retribuzione di riferimento, quando essa sia pari o inferiore a 1.180 euro. In caso di una retribuzione mensile di riferimento superiore a tale importo, al 75% della stessa è aggiunto il 25 % della parte eccedente i 1.180 euro, importo che sarà annualmente rivalutato. In ogni caso l'indennità mensile non può superare l'importo mensile massimo pari a 1.119,32 euro, corrispondente al massimale Cigs annualmente rivalutato. L'indennità, inoltre, sarà ridotta del 15% dopo i primi sei mesi di fruizione e di un ulteriore 15% dopo il dodicesimo mese di fruizione. Come in precedenza, l'indennità erogata in caso di disoccupazione non è soggetta al prelievo contributivo di cui all'articolo 26 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (attualmente pari al 5,84 per cento), a cui sono invece sottoposte l'indennità di mobilità e le integrazioni salariali. Inoltre, analogamente a quanto previsto nella normativa in materia

di indennità di disoccupazione, si prevede un periodo di carenza di 7 giorni, per cui al beneficiario la prestazione spetta a decorrere dall'ottavo giorno dalla data di cessazione del rapporto di lavoro oppure, se trascorsi, dal giorno successivo alla presentazione della domanda.

Il lavoratore avente diritto deve presentare domanda all'Inps entro due mesi dalla data di decorrenza del diritto al trattamento. Trascorso tale termine, infatti, non avrà più diritto alla richiesta della prestazione.

Accanto all'Aspi è stata istituita dal 1° gennaio 2013 la cosiddetta miniAspi, ossia un'indennità avente requisiti contributivi ridotti rispetto a quelli previsti per l'Aspi, non diversamente dall'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti.

Il campo di applicazione non differisce da quello dell'Aspi, dunque la platea di lavoratori che ne possono fruire è più vasta rispetto al passato.

Per quanto riguarda i requisiti assicurativi, è richiesto soltanto che il lavoratore possa far valere il versamento di almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 12 mesi. Non essendo richiesto il possesso dei due anni di anzianità assicurativa, il numero di lavoratori che riescono a beneficiare della misura è più ampio rispetto a quello prima interessato dall'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti. La nuova mini Aspi si presenta dunque come una disposizione ispirata alla logica universalistica, che tenta di recuperare sotto una specifica forma di tutela i lavoratori con carriere discontinue. Nondimeno, restano in ogni caso esclusi dalla possibilità di fruire della suddetta indennità coloro che alternano periodi di lavoro subordinato a termine a collaborazioni coordinate, i quali si trovano nell'impossibilità di far valere cumulativamente i vari periodi di contribuzione.

Il trattamento breve di disoccupazione nell'ambito del nuovo sistema di assicurazione contro la disoccupazione è riconosciuto per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione nell'ultimo anno, detratti gli eventuali periodi già usufruiti.

In caso di nuovo contratto di lavoro subordinato il co. 23 dell'art. 2 prevede la sospensione dell'indennità per un periodo inspiegabilmente esiguo di 5 giorni, decorsi i quali il beneficiario decade dal diritto. La *ratio* che sta alla base della disincentivazione di

nuove occupazioni di durata superiore ai cinque giorni è per la verità poco comprensibile alla luce dell'obiettivo della rioccupazione del lavoratore e rischia di favorire fenomeni di lavoro in nero e *moral hazard* volti alla conservazione dell'indennità.

Per la definizione della retribuzione di riferimento e il calcolo dell'ammontare della prestazione si procede come per l'indennità a requisiti pieni.

Nella prospettiva della razionalizzazione delle tutele, come contraltare all'introduzione dell'Aspi e della mini Aspi, è stata soppressa l'indennità di mobilità, eliminazione certamente non indolore poiché determina una sostanziale alterazione degli equilibri dell'impianto della L. 223/1991, andando ad amputare il sistema degli incentivi all'occupazione e in particolare rallentando i processi di *turn over* aziendale. In effetti, come è stato autorevolmente evidenziato, «l'effetto combinato della soppressione di tale istituto, con il recente inasprimento delle condizioni, anche anagrafiche, per il pensionamento, introdotte dalla legge n. 214/2011, può produrre non positivi contraccolpi: al limite, nuove rigidità nei processi di mobilità»⁵⁴.

E' probabilmente in ragione della consapevolezza di tale distorsione che il Governo ha preferito una «uscita» più morbida dall'attuale sistema, prevedendo un periodo transitorio dilatato, che terminerà il 31 dicembre 2016, per l'entrata a regime del nuovo assetto e l'abrogazione delle prestazioni in oggetto⁵⁵.

Va però detto che la disciplina transitoria dell'indennità di mobilità depotenzia di molto l'istituto, riducendone «l'utilità» e dando rilievo all'anno di collocamento in mobilità e all'età anagrafica del lavoratore nell'ambito di un processo destinato a concludersi con l'estinzione dell'istituto. In proposito occorre rilevare che la riforma prevede, sempre nell'ottica della gradualità, che il sussidio in oggetto possa rientrare anche nell'alveo delle disposizioni «in deroga». In questa ipotesi, le suddette prestazioni potranno essere erogate in deroga soltanto previo specifico accordo governativo e per periodi non superiori a dodici mesi, eventualmente prorogabili, nonché soltanto per coloro che si

⁵⁴ Cfr. M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012*, cit., p. 227 e S. RENGA, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 624.

⁵⁵ Co. 46 e co 71 dell'art. 2 l. 92/2012.

assoggettino alla frequenza di specifici programmi di reimpiego.

Con riguardo agli incentivi normativi collegati alla mobilità, essi perdono valore e non si riscontra una corrispondente previsione confrontabile con la cd. «dote» su cui i destinatari delle procedure di mobilità potevano fare in qualche misura affidamento per un ricollocamento più celere. Considerato che tale «dote» ha rappresentato forse uno degli strumenti più efficaci nelle transizioni lavorative, consentendo in molti casi di preservare la professionalità dei lavoratori con il reingresso in imprese dello stesso settore, sarebbe auspicabile la messa a punto di analoghe forme di incentivazione all'assunzione dei lavoratori espulsi dal ciclo produttivo.

5.2. Tutele interne al rapporto di lavoro.

La tutela del reddito «interna» al rapporto di lavoro viene concepita dalla riforma come un sistema tripartito che si articola in Cassa integrazione guadagni; Cassa integrazione «in deroga» per il periodo transitorio e Fondi bilaterali di solidarietà.

La Cig ordinaria non ha subito variazioni, mentre l'intervento straordinario è stato rivisto in relazione all'ambito di applicazione.

Una prima e controversa modifica riguarda il ricorso all'intervento straordinario da parte di aziende in procedura concorsuale. Inizialmente il legislatore della riforma aveva previsto l'abrogazione, a partire dal 2016, dell'attuale art. 3 della l. 23 luglio 1991, n. 223, con la conseguente esclusione delle procedure concorsuali dall'ambito applicativo della Cig straordinaria. Successivamente, con la legge n. 134/2012 di conversione del d.l. n. 83/2012, cd. decreto sviluppo, si è adottata una posizione più "morbida" laddove «sussistano prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività e di salvaguardia, anche parziale, dei livelli di occupazione», che dovranno essere valutate in base a parametri oggettivi definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Dunque, il trattamento di integrazione salariale continuerà ad essere riconosciuto nelle procedure concorsuali quando vi siano prospettive di ripresa dell'attività o comunque di salvaguardia dell'occupazione, per non disperdere il capitale umano aziendale, almeno fino al 2016, quando comunque la disciplina dell'art. 3 della legge n. 223/1991 sarà abrogata.

L'abrogazione di tale disposizione tende del resto a restituire all'istituto fedeltà all'originaria *ratio*, secondo la quale l'intervento dell'integrazione salariale è destinato alla tutela del reddito dei lavoratori in costanza del rapporto di lavoro e per situazioni temporanee di difficoltà aziendale, al termine delle quali vi sia una ripresa dell'attività produttiva. Diversamente, come peraltro è accaduto con il susseguirsi delle modifiche legislative che nel tempo hanno interessato l'istituto, si determina uno stato di passività dei beneficiari dei sussidi che non sono incentivati a porre in essere la ricerca attiva di una nuova occupazione con costi anche assai elevati per il sistema degli ammortizzatori.

Il secondo intervento relativo alla cassa integrazione guadagni straordinaria riguarda la definitiva messa a regime della stessa per alcuni settori, per i quali finora la possibilità di ricorrere a tale strumento era disposta annualmente (dalle leggi finanziarie e successivamente di stabilità). Ai sensi del co. 1 dell'art. 3 della legge 92/2012, all'art. 12 della l. 23 luglio 1991, n. 223 viene inserito il comma 3 bis, che prevede l'estensione delle disposizioni in materia di Cigs alle seguenti imprese:

- imprese esercenti attività commerciali con più di 50 dipendenti;
- agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di 50 dipendenti;
- imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti;
- imprese del trasporto aereo, a prescindere dal numero di dipendenti;
- imprese del sistema aeroportuale, a prescindere dal numero di dipendenti.

Tale definitivo ampliamento dell'ambito di applicazione dell'integrazione salariale mette finalmente fine alla logica delle estensioni per successive proroghe nell'ottica del contingente.

L'art. 2, comma 64, del provvedimento di riforma contiene disposizioni volte a garantire la graduale transizione verso il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali: per la gestione delle situazioni derivanti dal perdurare dello stato di debolezza dei livelli produttivi, per gli anni 2013-2016 il Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può disporre, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a 12 mesi, *in deroga* alla normativa vigente, la concessione,

anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di integrazione salariale e di mobilità, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili.

Il mantenimento, per un non breve periodo transitorio, degli ammortizzatori «in deroga» consente di poter proseguire un'esperienza che, per quanto frammentaria e dispersiva, ha comunque rappresentato un importante laboratorio sperimentale per la realizzazione di programmi di *welfare* integrati alle singole realtà locali.

Elementi di novità più consistenti si riscontrano con riferimento ad una forma di sostegno al reddito a cui si era già in precedenza dato impulso, che ora viene “ristrutturata” con la denominazione di «Fondi bilaterali di solidarietà»⁵⁶. Si tratta di strutture di nuova creazione che vengono costituite dalle «organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello collettivo» allo scopo di «assicurare la definizione, entro l'anno 2013, di un sistema inteso ad assicurare adeguate forme di sostegno per i lavoratori dei diversi comparti».

Una previsione che cerca quindi di realizzare quell'universalità della tutela in cui il nostro sistema di ammortizzatori risultava carente, tant'è che in caso di mancata costituzione dei Fondi, per le tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali comunque superiori ai quindici dipendenti, è previsto che si possa fare ricorso ad un «Fondo di solidarietà residuale» di iniziativa governativa, avente le medesime finalità dei Fondi, con una funzione di supplenza a questi ultimi.

Per quei settori ove già sussistono modelli consolidati di bilateralità, si prevede che possa attuarsi un modello «alternativo» rispettoso delle peculiari esigenze dei predetti settori, previo adeguamento delle fonti istitutive dei rispettivi fondi bilaterali alle finalità perseguite dalla legge di riforma. E' in proposito evidente che l'originario testo del disegno di legge scontava un problema di coordinamento con la previgente costituzione dei Fondi bilaterali, talché la legge n. 92/2012 ha cercato di risolvere tali contraddizioni mediante un meccanismo di salvaguardia del pregresso sistema della bilateralità, qual è il modello alternativo, che rispetto ai Fondi di solidarietà gode di un certo grado di autonomia nella

⁵⁶ La previsione è contenuta al co. 4 dell'art. 3 della legge n. 92/2012.

definizione dell'aliquota contributiva, nella tipologia di prestazioni, nei criteri e nei requisiti per la gestione del Fondo.

Ad ogni modo, considerato che ai Fondi di solidarietà è dedicata la maggior parte delle disposizioni riservate alle «Tutele in costanza di rapporto di lavoro», si direbbe che nel disegno del Governo ad essi sia affidata la fase di regime, in concorso con l'attuale Cassa integrazione, in un'ottica di tendenziale universalizzazione della specifica forma di tutela e di parificazione dei trattamenti⁵⁷.

Del resto, a differenza delle precedenti esperienze di bilateralità, il Fondo di solidarietà bilaterale» di cui al co. 8 dell'art. 3 è a costituzione «obbligatoria», giacché tutte le imprese con più di 15 dipendenti appartenenti a settori non coperti dalla normativa in materia di integrazioni salariali *devono* aderire a tali fondi.

Tale doverosità pone tuttavia non pochi dubbi sull'inquadramento di questa forma previdenziale. Essi operano infatti in aree non coperte dalla previdenza pubblica ed è dunque problematico pensarli come una forma di previdenza integrativa, trattandosi di ambiti a tutela sociale esclusivamente negoziale. Peraltro, la stessa obbligatorietà della loro costituzione porta ad escludere che i Fondi di solidarietà bilaterali possano essere ricondotti all'area della previdenza privata *ex art. 38, comma 5 della Costituzione*. Inoltre, benché siano frutto di atti di iniziativa privata di natura collettiva, i Fondi contemplati dalla legge 92/2012 sono destinati ad essere regolamentati e gestiti in base a fonti eteronome (decreti interministeriali) piuttosto che dai promotori dei Fondi stessi.

La medesima *ratio*, che vuole la curvatura di uno strumento di natura privatistica al perseguimento di un interesse pubblico, è alla base delle disposizioni che prevedono uno stretto collegamento gestionale con l'Inps. E' infatti previsto che alla gestione di ciascun Fondo sia chiamato a provvedere un comitato amministratore nominato dal Ministro e composto da esperti designati dalle organizzazioni sindacali e da rappresentanti dei ministeri vigilanti. Inoltre, il collegio sindacale e il direttore generale dell'Istituto partecipano alle riunioni del comitato, le cui decisioni possono essere sospese dal direttore

⁵⁷ Così M. CINELLI *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012*, cit., p. 227.

generale dell'Inps. Infine, gli oneri di amministrazione di ciascun Fondo devono essere determinati dall'Inps.

Le disposizioni testé richiamate rendono evidente quanto il *welfare mix* risultante dalla costituzione dei Fondi di solidarietà sia orientato a collegare strutture pubblicistiche e strutture privatistiche allo scopo di realizzare in modo coordinato gli obiettivi di protezione sociale, ma è altrettanto palese che le limitazioni imposte alla libertà negoziale delle associazioni sindacali che «devono» costituire i fondi di solidarietà finiscano, quantomeno, con il sollevare l'interrogativo della conformità di tale normativa con la tutela costituzionale della libertà sindacale e con i parametri di universalità delle tutele sottesi agli artt. 3 e 38 Cost.⁵⁸

Nondimeno, c'è anche da aspettarsi che, visti i costi economico-organizzativi dei fondi di solidarietà, prevedibilmente il sistema funzionerà soprattutto sulla base del fondo residuale e sui fondi bilaterali pre-esistenti e adeguati alle finalità indicate dalla legge n. 92/2012.

6. Collegamento tra politiche attive e passive: il nuovo sistema di condizionalità.

Come si è già avuto modo di vedere, la riforma prevede che la gestione della nuova indennità di disoccupazione sia demandata all'Inps, a cui deve essere inoltrata, esclusivamente per via telematica, la domanda di fruizione e le successive comunicazioni riguardanti lo svolgimento di attività lavorativa.

Una novità rispetto al passato è data dal ruolo di collettore dei flussi informativi riconosciuto all'Inps, che dovrebbe consentire la costruzione di un sistema informativo in grado di fornire una cognizione precisa dei soggetti percettori di ammortizzatori sociali e delle azioni di politica attiva svolte nei loro confronti dai centri per l'impiego. Il co. 35 dell'art. 4 prevede infatti che l'Inps predisponga e metta a disposizione dei servizi per l'impiego una banca dati telematica contenente i dati individuali dei beneficiari di ammortizzatori sociali, con indicazione dei dati anagrafici, di residenza e domicilio, oltre

⁵⁸ Cfr. M. CINELLI *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012*, cit., p. 227.

che di quelli relativi al tipo di ammortizzatore di cui beneficiano. Ciò consentirebbe di poter trattare in modo mirato i beneficiari degli interventi, disponendo di un concreto strumento per conoscere la situazione di ogni percettore e selezionare in modo appropriato gli interventi da attuare. Adeguatamente implementata con dati relativi alle caratteristiche professionali di ciascun lavoratore, i riferimenti di contatto e i dati rilevati dal fabbisogno occupazionale delle aziende, la banca dati potrebbe rappresentare non più, come avvenuto finora, soltanto una fonte di valore statistico, ma un concreto strumento di lavoro per il *job matching*.

Un altro importante passo avanti nella prospettiva del *job matching* è rappresentato dalla definizione dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego» al co. 33 dell'art. 4 della legge n. 92 del 2012.

Tale norma muove dall'esigenza prioritaria di superare le rilevanti disomogeneità territoriali che questo ambito presenta, ma occorre rilevare che ciò non significa necessariamente ottenere una maggiore efficacia dei servizi stessi. E ciò in quanto la soluzione per superare le criticità del mercato del lavoro non può limitarsi all'imposizione normativa dei servizi da erogare secondo una tempistica precisa, entro la quale porre in essere l'attività di orientamento (colloquio individuale entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione e orientamento collettivo da effettuarsi tra i tre e i sei mesi dall'inizio della disoccupazione), effettuare la formazione specifica e formulare una proposta di inserimento lavorativo. La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni non assicura infatti *di per sé sola* una maggiore efficacia dei servizi stessi, se ad essa non fa seguito una valutazione d'impatto, poiché senza un adeguato *feedback* si rischia di restare imbrigliati nella cura del mero adempimento piuttosto che svilupparne l'efficacia.

Inoltre, non si può non osservare che spetta alle leggi regionali disciplinare gli obiettivi e gli indirizzi operativi delle azioni che devono essere messe in campo per il reinserimento dei disoccupati. E dunque, in ultima analisi, l'effettività e l'efficacia degli interventi non dipendono tanto dalle disposizioni normative, quanto piuttosto dalle capacità organizzative e di intervento dei servizi per l'impiego, nel rispetto della logica della sussidiarietà e della devoluzione delle competenze alle Regioni e tenendo conto delle

diverse realtà e peculiarità territoriali.

Apprezzabile l'indicazione, nell'ambito dell'offerta che i servizi sono chiamati ad erogare ai beneficiari di ammortizzatori sociali, di azioni di orientamento e formative «adeguate al contesto produttivo territoriale e alla domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza». Quantomeno, nel testo della riforma viene dunque evocata la stringente necessità di un'accurata analisi e conoscenza della situazione economica del territorio e della domanda di lavoro da parte del servizio che cura la politica attiva, elemento imprescindibile per dare attuazione ai principi di *adattabilità* e *occupabilità* che sono alla base della Strategia europea dell'occupazione⁵⁹.

Andando ad esaminare la dimensione del controllo della gestione dei servizi per l'impiego, il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni dovrebbe discendere dall'obbligo per i servizi competenti di inserire nel sistema predisposto dall'Inps i dati essenziali concernenti le azioni di politica attiva e di attivazione svolte nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali. Dunque, ancora una volta, la verifica sull'implementazione della politica assume un carattere *quantitativo* piuttosto che *qualitativo*, per quanto sia innegabile che la disponibilità di tali dati rappresenti già un presupposto imprescindibile dal quale partire per sviluppare procedure di revisione e correzione degli interventi posti in essere dai servizi per l'impiego, indirizzandoli verso un più efficace supporto al reinserimento dei percettori nel mercato del lavoro.

Stando al tenore delle disposizioni della legge n. 92/2012, che richiamano quasi in via esclusiva i servizi per l'impiego, ancora e per il momento afferenti alle Province⁶⁰, si può affermare che la scelta di fondo della riforma sembra soprattutto di stampo pubblicistico, volta cioè a valorizzare il ruolo dei centri per l'impiego e dell'Inps nel controllo dei flussi del mercato del lavoro. Non emergono infatti espliciti riferimenti volti ad incentivare la sussidiarietà orizzontale tra pubblico e privato, secondo la logica dell'art. 7 del d.lgs. 23 settembre 2003, n. 276, che soprattutto in alcune Regioni ha trovato un più

⁵⁹ P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012. Una prima ricognizione delle novità*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, 466.

⁶⁰ Con la crisi di Governo di fine anno, si è difatti arenato il disegno di legge di conversione del decreto legge 5 novembre 2012, n. 188 «*Disposizioni urgenti in materia di Province e Città Metropolitane*».

articolato sviluppo⁶¹.

La riforma riconosce all'Inps un ruolo da protagonista nell'elaborazione delle banche dati volte ad acquisire le informazioni necessarie al coordinamento tra politiche passive e politiche attive. La centralità dell'Inps nella gestione dei flussi informativi è motivata, in primo luogo, in ragione dell'indubbia competenza dell'Istituto nello sviluppare banche dati e servizi *on line*, nonché dalla volontà di dare maggiore concretezza alla necessaria connessione tra la percezione di un ammortizzatore sociale e il coinvolgimento in un'azione di politica attiva, anche al fine di ridurre l'aggravio sulle casse dell'ente previdenziale

In tal senso risulta perciò preminente la funzione organizzativa e informativa riconosciuta all'ente previdenziale nella gestione delle comunicazioni relative ai beneficiari di ammortizzatori sociali, mentre non sembra al momento praticabile lo sviluppo di un'univoca strategia di coordinamento delle politiche attive e passive in capo ad un solo ente di riferimento. Siamo in altre parole ancora ben lontani dall'ipotesi sviluppata nei Paesi nordeuropei di attribuzione allo stesso soggetto pubblico delle competenze in materia di politica attiva e passiva. Una scelta organizzativa che può rappresentare, nell'ambito di un processo di riorganizzazione dell'intero sistema dei servizi per l'impiego, una soluzione volta ad ottimizzare le risorse, garantendo un maggior controllo sull'effettiva connessione tra politiche attive e passive dell'impiego, ma la cui realizzazione nel nostro ordinamento troverebbe non pochi ostacoli nell'attuale assetto dei livelli di governo previsto dal Titolo V della Costituzione, in base al quale le competenze in materia di politiche attive per l'impiego sono demandate alle Regioni, mentre la materia previdenziale è in linea di principio riservata alla competenza esclusiva dello Stato⁶².

Ciò non significa che una connessione tra INPS e Centri per l'Impiego non possa essere oggetto di sperimentazione, come già tentato in passato da alcune province con l'obiettivo di creare un sistema integrato per l'impiego. Occorre però considerare che, fino

⁶¹ Si fa riferimento in particolare al sistema «dote lavoro» sviluppato in Lombardia in cui ampio spazio è riconosciuto alle attività di riqualificazione e reinserimento lavorativo offerte dagli operatori privati.

⁶² Sull'argomento, qui appena accennato, si rinvia al capitolo successivo concernente le questioni relativi alla *governance* del *welfare*.

ad ora, gli esiti non sono stati confortanti, per lo più a causa della tendenza a sommare le due strutture amministrative e le correlate attività burocratiche, senza riuscire a trovare una strategia di sintesi, per via di una certa avversione al coordinamento tra enti dotati di ampia autonomia. Nondimeno, la gestione di un'unica banca dati in cui confluiscono informazioni acquisite da ambo le parti agevolerebbe la costruzione di progetti comuni di supporto al *job matching*.

Un'altra disposizione concernente le iniziative tese a sviluppare una maggiore dinamicità all'interno del mercato del lavoro è quella che prevede «la promozione e il sostegno alla realizzazione di reti territoriali, che comprendono l'insieme dei servizi di istruzione, formazione e lavoro, collegati organicamente alle strategie per la crescita economica, l'accesso al lavoro dei giovani, la riforma del *welfare*, l'invecchiamento attivo, l'esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati»⁶³. Di particolare interesse in questo ambito è l'indicazione, tra le azioni prioritarie, del sostegno alla costruzione di percorsi di apprendimento individuale in correlazione con le necessità dei sistemi produttivi e dei territori di riferimento. A tal fine le reti territoriali di servizi prevedono il coinvolgimento delle università, delle camere di commercio e delle imprese stesse.

Si può dunque affermare che, almeno per quanto riguarda un primo livello progettuale, la novella tenta di porre le basi per la realizzazione di una dorsale informativa unica che consenta di documentare i fabbisogni formativi della popolazione e porre in essere politiche di attivazione dell'occupazione concretamente rispondenti alla domanda delle imprese.

Venendo ora alle norme che, nello specifico, regolano il sistema della «condizionalità», anticipando sin d'ora un giudizio complessivo sulla tecnica normativa posta in essere in questo ambito, si ritiene che il legislatore della riforma abbia perso un'importante occasione per definire un quadro chiaro e lineare a cui ricondurre i vari «statuti» in cui è declinata la condizionalità. Al contrario, introducendo limiti e presupposti ulteriori che, solo in parte, abrogano le previgenti norme in materia di conservazione e

⁶³ Si veda il co. 55 dell'art. 4 della legge n. 92/2012.

perdita dello stato di disoccupazione, in linea generale si registra una sovrabbondanza di disposizioni di non certo agile lettura.

Passando ad illustrare quindi l'articolata disciplina della condizionalità, occorre innanzitutto evidenziare che a monte del riconoscimento delle indennità connesse allo stato di disoccupazione continua ad essere prevista l'involontarietà della disoccupazione, presupposto di esistenza del diritto a chiedere la relativa indennità, che deve poi permanere ai sensi dell'art. 2, commi 4 e 14 della l. n. 92/2012. Tale condizione è tuttora definita, dall'art. 1, comma 2, *lett. c)* del d.lgs. n. 181/2000, come «la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento e alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite dai servizi competenti».

Lo stato di disoccupazione deve essere comprovato dalla presentazione dell'interessato presso il centro per l'impiego e deve essere accompagnato da una dichiarazione che attesti l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa, ai sensi dell'art. 2, comma 1, dlgs. n. 181/2000.

In ragione del più stringente nesso tra stato di disoccupazione, trattamenti previdenziali di sostegno al reddito e politiche attive, diverse sono le norme della legge 92/2012 che vanno ad incidere sulle *vicende* dello stato di disoccupazione.

In primo luogo, con l'abrogazione della lettera *a)* dell'art. 4, d.lgs. n. 181/2012 è venuta meno la possibilità di conservare lo stato di disoccupazione «a seguito di svolgimento di attività lavorativa tale da assicurare un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione». Tale previsione riconosceva una valenza *relativa* al requisito della mancanza di lavoro su cui si fonda lo stato di disoccupazione, ciò al fine di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso per i lavori di modesta entità.

Esigenza che non è venuta meno ed è per questo che diversi autori hanno ritenuto inopportuna la scelta compiuta dal legislatore⁶⁴. In proposito, occorre ad ogni modo

⁶⁴ Così S. RENGA, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 628, la quale peraltro evidenzia come la norma abrogata registrasse la presenza nel mercato dell'occupazione precaria, normalmente insufficiente a garantire al lavoratore e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa, insufficienza che veniva parametrata al reddito minimo escluso dall'imposizione.

precisare che, stante l'abrogazione della disposizione sopra menzionata, resta ancora possibile ricorrere a prestazioni di lavoro accessorio, permanendo la riserva sancita nell'art. 72, comma 3 del d.lgs. n. 276/2003, in base alla quale il compenso derivante da prestazioni accessorie è esente da imposizione fiscale e non rileva ai fini dello *status* di disoccupato o inoccupato del lavoratore, ancorché il livello di esenzione si attesti ad un livello reddituale inferiore rispetto a quello previsto dalla norma abrogata. 3.000 euro invece che 5.000.

L'abrogazione della lettera *a)* dell'art. 4, d.lgs. n. 181/2012 è poi ancor meno comprensibile dal momento che lo stesso legislatore, all'art. 2 comma 17 della l. n. 92/2012, richiama il parametro del reddito inferiore al limite utile per la conservazione dello stato di disoccupazione con riferimento alle prestazioni di lavoro autonomo. Quindi, ciò che non è consentito per prestazioni di lavoro subordinato viene invece ammesso per prestazioni di lavoro autonomo, con l'unica conseguenza di una corrispondente decurtazione, dall'ammontare dell'Aspi, di un importo equivalente al reddito da lavoro autonomo percepito⁶⁵.

Un'altra rilevante modifica è quella riguardante la lettera *d)* dell'art. 4 d.lgs. n. 181/2000, in tema di *sospensione* dello stato di disoccupazione. Originariamente la sospensione dello *status* di disoccupato era disposta a seguito dell'accettazione di un'offerta di lavoro a tempo determinato o temporaneo, di durata inferiore a 8 mesi, ovvero 4 per i giovani. Con la novella, la sospensione scatta ogniqualvolta il rapporto instaurato sia di durata inferiore ai 6 mesi, superati i quali il lavoratore decade dallo *status* di disoccupato. La modifica all'art. 4 del d.lgs. n. 181/2000 è del resto coerente con quanto il legislatore ha previsto all'art. 2 comma 15 della legge n. 92/2012, limitando l'erogazione dell'Aspi a sospensioni per nuova occupazione non superiori ai 6 mesi, sul presupposto che le ragioni giustificatrici della stessa cessino oltre i 6 mesi di sospensione.

Nella nuova formulazione tuttavia non è menzionata la tipologia «a termine» del contratto di lavoro, ciò potrebbe portare e ritenere che nel caso di un contratto a tempo

⁶⁵ Si vedano in senso critico le osservazioni sul punto di P. PASCUCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012. Una prima ricognizione delle novità*, cit., p. 475.

indeterminato che si risolva prima dei 6 mesi dalla stipula, non si determini la decadenza dallo *status* di disoccupato e possa dunque ancora essere corrisposta l'indennità. Tale interpretazione sarebbe peraltro avvalorata dalla coincidenza del termine di 6 mesi con il termine del periodo di prova, circostanza che indurrebbe a spiegare il mancato riferimento alla tipologia del contratto a termine nella nuova previsione normativa⁶⁶.

Per quanto concerne i casi di decadenza dai trattamenti di sostegno al reddito, preme al riguardo evidenziare che il legislatore non ha in questa occasione provveduto al coordinamento, che sarebbe risultato opportuno, tra le norme in materia di politiche attive del lavoro, inserite nel corpo del d.lgs. n. 181/2000 e le disposizioni introdotte dalla l. n. 92/2012.

La perdita dello stato di disoccupazione continua infatti ad essere regolata diversamente sui due versanti. Per quanto riguarda le politiche attive del lavoro, l'art. 4 del dlgs. n. 181/2000 prevede la perdita dello *status* di disoccupato in caso di mancata presentazione, senza giustificato motivo, alla convocazione del servizio competente (*lett. b*) ovvero in caso di rifiuto di un'offerta di lavoro «congrua» in base all'ambito geografico e ai tempi di trasporto pubblico stabiliti dalle Regioni (*lett. c*).

Ebbene, la legge n. 92/2012, senza intervenire sulle disposizioni testé citate, ha introdotto una nuova disciplina della decadenza dai trattamenti economici di sostegno al reddito, distinguendo tra ammortizzatori erogati in costanza di rapporto e ammortizzatori connessi allo stato di disoccupazione.

Nel primo caso, l'art. 4, comma 40, introduce un nuovo statuto di disponibilità al lavoro, riferito a tutti gli ammortizzatori sociali operanti in costanza di rapporto di lavoro, sancendo che il lavoratore beneficiario di una prestazione di sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro decade qualora rifiuti di essere avviato ad un corso di formazione o di riqualificazione, o non lo frequenti regolarmente senza un giustificato motivo. L'impianto complessivo della condizionalità risulta così irrobustito dalle nuove disposizioni: il d.lgs. 181/2000 difatti, menzionando semplicemente il soggetto in stato di

⁶⁶ Tale interpretazione è sostenuta da P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012*, cit., p. 478.

disoccupazione, non si riferiva espressamente al percettore di sussidi pubblici erogati in costanza di lavoro, dando luogo ad incertezze e ambiguità circa l'esistenza di un'unica nozione di disoccupazione: ai fini dei servizi e ai fini dei sussidi⁶⁷.

Passando quindi alla tutela esterna al rapporto di lavoro, l'art. 4, comma 41, della legge 92/2012 sancisce la decadenza dal beneficio di ammortizzatori sociali che presuppongono lo stato di disoccupazione nell'ipotesi in cui il lavoratore *a)* rifiuti di partecipare ad iniziative di politica attiva oppure *b)* qualora non accetti una offerta di lavoro inquadrato in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità cui ha diritto⁶⁸. Il comma 42 dell'art. 4 precisa poi che, sia con riferimento alle attività di riqualificazione di cui al comma 40, sia con riguardo alla proposta lavorativa indicata al comma 41, deve trattarsi di attività che si debbano svolgere in un luogo distante non più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore, o comunque che possano essere raggiunte mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici.

L'introduzione della nuova disciplina della decadenza pone un primo problema interpretativo in relazione all'indennità di mobilità, in quanto già l'art. 9 della legge n. 223/1991 prevede un particolare regime di decadenza dal trattamento di mobilità diverso da quello contemplato dall'art. 4 della legge 92/2012. Ebbene, come è noto, l'abrogazione delle norme concernenti l'indennità di mobilità saranno, con l'indennità stessa, abrogate a partire dal 1° gennaio 2017. Fino a tale momento, tuttavia, non sembra potersi configurare altro rapporto tra le norme menzionate che non sia quello di specialità, posto che il regime di decadenza previsto dalla legge n. 223/1991 è previsto specificamente per l'indennità di mobilità, mentre il regime decadenziale dell'art. 4 ha portata generale, riferendosi a tutti gli ammortizzatori sociali, tra i quali è possibile includere anche le ipotesi di mobilità in deroga, che per sua stessa natura esula dalla disciplina tipica dell'indennità di mobilità⁶⁹.

Un'altra sovrapposizione irrisolta con l'art. 4 della legge 92/2012 è la coesistenza

⁶⁷ Cfr. A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro transizionali»*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, p. 561.

⁶⁸ Cfr. P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012. Una prima ricognizione delle novità*, cit., p. 478 e S. RENGA, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 626.

⁶⁹ Così ancora P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego*, cit., p. 483.

delle conseguenze del rifiuto di partecipare ad iniziative formative, stante la sopravvivenza dell'art. 4 d.lgs. n. 181/2000: benché sarebbe stato forse più lineare ricondurre ad una univoca disciplina le due fattispecie, nondimeno non sembra potersi revocare in dubbio la sostanziale contiguità tra le due norme che danno luogo ad effetti tra loro coerenti.

Al di là delle problematiche di coordinamento che contraddistinguono la nuova disciplina, come già rilevato sotto vari profili, l'aspetto più controverso riguarda tuttavia la mancata accettazione dell'offerta di lavoro da parte del beneficiario dell'ammortizzatore sociale.

Ciò che soprattutto desta perplessità è la mancanza di collegamento tra l'offerta di lavoro e il percorso professionale intrapreso dal lavoratore. Il comma 41 dell'art. 4 prevede difatti che la decadenza consegua alla mancata accettazione di «un'offerta di lavoro inquadrato in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità» cui il lavoratore ha diritto. La novità che più preoccupa è il parametro del livello retributivo, non più come in passato le mansioni di provenienza, ma l'importo lordo dell'indennità erogata.

Basta fare due rapidi conti per giungere alla conclusione che si tratta di un'offerta *capestro*. Il lavoratore è costretto ad accettare un lavoro che gli garantisce un modesto importo, comunque inferiore all'indennità che percepisce, con buona pace del tanto invocato miglioramento del sistema delle politiche attive del lavoro e del mantenimento del valore professionale durante le transizioni lavorative.

Se dunque la più severa disciplina della decadenza è giustificata da note ragioni di contenimento della spesa pubblica, nondimeno si rischia di vanificare, o peggio, di mettere in discussione l'intero percorso di accompagnamento nelle transizioni lavorative, dato che più che un'offerta «congrua» al lavoratore si presenta un'offerta «che non si può rifiutare»⁷⁰.

Sul versante delle politiche attive, non si può non osservare che il legislatore della legge 92/2012, preoccupato di far quadrare i conti, si sia limitato ad enunciazioni di principio perdendo però di vista l'obiettivo ultimo dei trattamenti di sostegno al reddito:

⁷⁰ Cfr. P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego*, cit., p. 489.

non tanto il mero sostegno economico, che per limiti di bilancio pubblico non può che essere temporalmente limitato, bensì un più duraturo reinserimento lavorativo che faccia del lavoratore una risorsa sul mercato, piuttosto che un onere sociale.

Sotto questo profilo, salta all'evidenza il silenzio della legge n. 92/2012 rispetto al *patto di servizio* regolato dalle disposizioni regionali e esplicitamente richiamato dal d.lgs. n. 181/2000, quale strumento di gestione adottato dai servizi per l'impiego per interventi di politica attiva del lavoro.

In conclusione, l'approccio della riforma con riguardo alle politiche di attivazione dell'impiego, appare più di tipo prescrittivo e monolitico, finendo con il compromettere quei tratti di elasticità introdotti in precedenza nella disciplina del mercato del lavoro che, anche alla luce dell'esperienza comparata, consentono di articolare gli interventi dei servizi per l'impiego nella direzione dello sviluppo delle competenze, per una crescita complessiva della qualità professionale di un Paese.

Ed è proprio richiamando le considerazioni precedentemente espresse circa una condizionalità che si traduca in investimento sociale ad effettiva garanzia dei servizi dovuti all'utente disoccupato o sospeso, che si concorda con chi ritiene che il tema delle politiche attive per l'impiego rappresenta «la gamba debole» della riforma⁷¹. Malgrado l'intenzione espressa nell'*incipit* della legge 92/2012 consentisse di auspicare un sostanziale avanzamento sul terreno dei servizi per l'impiego e della politiche attive, l'impianto di quello che doveva essere uno dei pilastri della riforma finisce in realtà con il mantenere un ruolo ancillare rispetto nel sistema di tutele nel mercato del lavoro. L'insieme delle disposizioni in materia rimane infatti ad uno stadio *embrionale*, non tanto per il fatto che in questo ambito si rinvia ad una delega legislativa, quanto piuttosto per la carenza di alcuni profili che, come più volte ribadito, rappresentano requisiti indefettibili per la riuscita di una buona politica pubblica, ossia la progettazione e messa in opera di un moderno sistema di valutazione nel quali trovino spazio le procedure di controllo della qualità, efficacia ed efficienza dei servizi per l'impiego.

⁷¹ Così A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati transizionali»*, cit., p. 561.

Da tale visuale la riforma non può che apparire «al di sotto delle intenzioni»⁷². Pur muovendosi nella prospettiva del *welfare* e del disoccupato attivo, le nuove disposizioni in materia di condizionalità finiscono con il registrare un arretramento rispetto al passato, sposando una logica più punitiva che promozionale. «Se nella prospettiva del *welfare* e del disoccupato attivo, al cittadino-utente viene, pertanto, richiesto di diventare un attore competente e responsabile (pena la perdita del diritto a servizi e/o a sussidi), la competenza, l'efficienza organizzativa e la responsabilità dei servizi vengono invece date per assunte»⁷³. Con il rischio che, ancora una volta, al di là delle intenzioni, si incorra nell'ormai ricorrente *strabismo* normativo che fa delle politiche attive del lavoro il lato in ombra delle politiche sociali del nostro Paese.

⁷² Così T. TREU, *Riequilibrio delle tutele e flexicurity*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Milano, 2012, 22 ss.

⁷³ Cfr. A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati transizionali»*, cit., p. 565.

CAPITOLO III

IL LIVELLO DECISIONALE DELLE POLITICHE PUBBLICHE DI SOSTEGNO AL MERCATO DEL LAVORO

1. *Una questione aperta: le relazioni tra livelli istituzionali nella gestione del mercato del lavoro.*

La legge n. 92 del 2012 esplicita l'intento di disporre «misure e interventi tesi a realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione». Da tale dichiarazione di intenti discendono le direttrici fondanti la riforma: da un lato la revisione delle tipologie contrattuali e “l'alleggerimento” della disciplina del licenziamento, dall'altro la ristrutturazione degli ammortizzatori sociali.

Come si è già avuto modo di osservare, nel disegno complessivo della riforma si registra l'assenza di una consistente attività di riattivazione del motore più significativo dei processi di sostegno al mercato del lavoro: non si può infatti non rilevare che restano fuori dal *focus* del legislatore proprio la promozione delle politiche attive del lavoro e le relazioni istituzionali implicate nel processo di riordino del mercato del lavoro.

A dispetto del vivace dibattito degli ultimi anni sul tema delle ricadute della riforma del Titolo V della Costituzione sul *welfare*¹, la prospettiva della sussidiarietà sembra essere

¹ Per un'indicazione non esaustiva dei alcuni contributi sul tema: G.G. BALANDI, *Il sistema previdenziale nel federalismo*, in *Lav. dir.*, 2001, p. 479 ss.; G. BRONZINI, *Europa e Regioni: la sussidiarietà come criterio di decisione in UE e il diritto a un reddito garantito*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2010, p. 683 ss.; U. CARABELLI, *Federalismo e diritto del lavoro: brevi riflessioni a margine di un seminario*, in A. DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Milano, 2004, p. 303 ss.; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2003, p. 17 ss.; G. CIOCCA, *Il sistema previdenziale nel federalismo*, in A. DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Milano, 2004, p. 317 ss.; D. GAROFALO, *Federalismo, sicurezza*

stata ignorata dagli estensori della riforma, pur trattandosi di profili niente affatto marginali nell'ambito di una riforma strutturale del mercato del lavoro.

Si tratta infatti di delineare le coordinate di un sistema di *welfare* che tende ad articolarsi secondo una *governance* multilivello, a partire dall'ordinamento comunitario che, come già visto, non soltanto impone *standard* di tutela normativa, ma più di recente arriva a condizionare le agende politiche dei Governi.

Circa le scelte sull'accentramento o decentramento del *welfare*, riflessione comune a tutti gli Stati europei, studi recenti hanno rilevato che in gran parte d'Europa il bilanciamento tra funzioni centralizzate e localizzazione del *welfare* è stato al centro delle grandi riforme sociali². In linea di massima decentramento, regionalizzazione e federalismo non hanno implicato la devoluzione di responsabilità ai governi locali, bensì un mutamento di ruoli fra livello nazionale, per lo più deputato al controllo di standard minimi di tutela, e livello locale, naturalmente vocato alla programmazione e all'attuazione degli interventi prossimi alla cittadinanza.

Il caso italiano, sotto questo profilo, costituisce una forma ibrida, posto che «da un lato si mantengono sistemi di intervento che viaggiano in buona parte in parallelo fra locale e nazionale, dall'altro, lo Stato nazionale devolve responsabilità ai governi locali senza preoccuparsi di mantenere un ruolo forte di regia nazionale né del fatto che i territori siano contraddistinti da capacità amministrative diverse (prima ancora che economiche) per gestire interventi regionalizzati»³. Se infatti si considerano le politiche del lavoro, queste sono nella loro declinazione passiva per lo più gestite a livello nazionale, mentre le politiche attive e i servizi sociali sono funzioni conferite al livello locale. Ciò risponde al disegno costituzionale del nostro ordinamento, ma comporta un difficile coordinamento

e ammortizzatori sociali, in D. GAROFALO, M. RICCI (a cura di) *Percorsi di diritto del lavoro*, Bari 2006, p. 653 ss.; D. GAROFALO, «*Welfare*», *promozione dell'occupazione e neoregionalismo*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2009, p. 635 ss.; A. LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, p. 231 ss.; M. LUCIANI, *Regioni e diritto del lavoro, Note preliminari*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, p. 57 ss.; M. PALLINI, *La modifica del Titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *Riv. giur. lav.*, I, 2002, p. 21 ss.; M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, p. 19 ss.

² Cfr. Y. KAZEPOV, *Rescaling social policies toward multilevel governance*, London, 2010.

³ U. ASCOLI, E. PAVOLINI, *Le due Italie del welfare locale: le conseguenze di decentramento e regionalizzazione in assenza di regia nazionale*, in *Economia & Lavoro*, 2010, vol. 44, fasc. 3, p. 100. Cfr. anche G. VIESTI, *Il federalismo e il Mezzogiorno*, Bologna, 2010.

degli interventi e un minor controllo della spesa pubblica destinata alle politiche sociali.

Inoltre, le scelte di *policy* nel campo del *welfare* hanno continuato ad essere dettate da una prospettiva unitaria benché sia sempre stata evidente la sperequazione nella capacità di governo dei territori tra nord e sud d'Italia.

Da una diversa angolazione intendeva muovere, invece, la cd. riforma Bassanini che, a suo tempo, avrebbe dovuto innescare un processo di rinnovamento nella *governance* del mercato del lavoro. Essa tuttavia è rimasta incompiuta, in gran parte a causa della disattenzione dello Stato centrale nel processo di devoluzione delle funzioni connesse all'implementazione delle politiche attive. Ragion per cui, al di là del conferimento di una parte delle risorse umane preposte ai servizi per l'impiego, è mancata una seria valutazione sulla capacità di incidere positivamente sui mercati del lavoro, né tanto meno sono stati fissati standard minimi di tutela, che avrebbero potuto contenere la forte sperequazione tra Regioni virtuose e Regioni rimaste quasi del tutto inattive.

Nel collegamento tra politiche passive e politiche attive, il sistema venutosi a delineare ha mostrato una certa opacità e soprattutto l'incapacità di adattarsi ai mutamenti del mercato del lavoro. Eppure in Italia, più che altrove in Europa, l'articolazione del tessuto industriale è così variegata da dover richiedere politiche economiche e sociali differenziate, così come si è cercato di fare con le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno, pur con esiti alquanto contraddittori.

In generale, guardando alla varia casistica di esperienze maturate nelle Regioni con riferimento al sostegno all'imprenditoria locale, i problemi che i distretti si trovano a gestire sono spesso diversi tra loro: in alcuni casi riguardano la riqualificazione professionale, in altri l'immagine delle produzioni locali, o ancora la predisposizione di aree per nuovi insediamenti produttivi. Per tale motivo, lo sviluppo di attività innovative e il potenziamento dell'imprenditoria locale, così come anche la rilevazione dei fabbisogni formativi per la riconversione della produzione locale, non possono prescindere da una profonda conoscenza delle dinamiche locali.

E' in tale prospettiva che il trasferimento dei poteri di intervento dal livello centrale e regionali a quelli locali rappresenterebbe la premessa di una nuova politica di sviluppo,

coerente con il principio di sussidiarietà che la stessa Unione Europea patrocina quale criterio preferenziale per la realizzazione delle strategie e degli obiettivi europei.

Stabilisce infatti l'art. 117 Cost., così come rivisto nel 2001, che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Con tale norma si disegna un nesso molto stretto e necessario tra ordinamento interno, regionale e sovranazionale, sottolineando l'integrazione reciproca e la necessaria connessione tra diversi ordinamenti, nell'ambito di un costituzionalismo europeo già ampiamente dispiegato⁴.

La riforma del Titolo V della Costituzione avrebbe potuto consentire di valorizzare oltre modo la competenza legislativa regionale proprio con riferimento alla *governance* del mercato del lavoro, che senza alcun dubbio rappresenta uno degli ambiti in cui più efficacemente può trovare attuazione una regolazione differenziata. Del resto questa era l'aspettativa all'indomani della riforma costituzionale, come lo stesso Marco Biagi auspicava nel Libro bianco del lavoro del 2001, ritenendo che potesse così realizzarsi un importante fattore di innovazione del mercato del lavoro: «*Finalmente la realtà italiana, così profondamente articolata in mercati del lavoro regionali e locali diversi l'uno dall'altro, potrà trovare nell'assetto costituzionale una prima risposta appagante, quantomeno sul piano regolatorio*».

L'ambito regionale è difatti il livello socioeconomico rispetto al quale l'analisi delle criticità del mercato del lavoro trova la rappresentazione più fedele: «l'epicentro del terremoto indotto dalla globalizzazione e dall'innovazione tecnologica si situa – infatti – a livello subnazionale. Non a caso sono le regioni che spingono di più verso quella radicale trasformazione che si osserva in Europa. Anche negli Stati già federali, il federalismo è un fatto di innovazione, ma anche di sovvertimento e di destabilizzazione»⁵.

⁴ Cfr. G. BRONZINI, *Europa e Regioni: la sussidiarietà come criterio di decisione in UE e il diritto a un reddito garantito*, cit., p. 683.

⁵ Così T. TREU, *L'influenza dei processi di globalizzazione sulla trasformazione del sistema delle fonti*, in S. SCARPONI (a cura di), *Globalizzazione e diritto del lavoro*, Milano 2001, p. 123 ss. Anche S. SCIARRA, *Parole vecchie e nuove: diritto del lavoro e occupazione*, in *Arg. dir. lav.*, 1999, p. 369: mette in luce l'emersione di nuovi equilibri nel diritto comunitario e statale, nell'ambito dei quali il neoregionalismo ha il pregio di poter realizzare la concertazione territoriale.

E' indubbio che, a partire dalla riforma amministrativa del mercato del lavoro (d.lgs. 469/1997), alle Regioni sia stato riconosciuto un ruolo primario nella gestione degli strumenti di regolazione del mercato del lavoro: dapprima come titolari delle funzioni in materia di politiche attive del lavoro e successivamente venendo ad essere destinatarie di competenze sempre più ampie con riguardo all'ampia e indefinita categoria degli ammortizzatori in deroga. Tale impianto ha dato nuovo impulso alle competenze regionali in materia di incentivi all'occupazione, riconoscendo alle strutture amministrative locali un ruolo precipuo nella gestione del mercato del lavoro.

Nell'attesa della riforma degli ammortizzatori sociali, si è dunque andato sviluppando un *welfare* territoriale, la cui rilevanza è stata peraltro riconosciuta nell'Accordo Stato-Regioni per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga per il 2011-2012. Nell'Accordo, alla luce di alcune prassi regionali già efficacemente attuate, si è riconosciuta espressamente l'importanza delle Regioni nell'utilizzo più rigoroso degli strumenti di sostegno al reddito, per evitare situazioni di cronica dipendenza dagli ammortizzatori sociali ed usi impropri degli stessi. In questa prospettiva va letta la tesi di coloro che individuano nella "territorializzazione" delle politiche sociali la chiave per riorientare gli strumenti di sostegno al mercato del lavoro alla strategia della "solidarietà competitiva", ritenendo che, lungi dall'abbandonare la solidarietà e la coesione sociale, tale modello possa veicolare la valorizzazione del capitale umano e sociale.

E' questo, d'altra parte, un obiettivo concretamente perseguibile soltanto a condizione che la diversificazione degli standard sociali fra le varie comunità sia parte di una più complessa metodologia di intervento per la specializzazione produttiva e lo sviluppo territoriale del sistema economico-sociale. Solo così si eviterebbe il rischio di innescare forme di dumping sociale, derivanti dalla caotica moltiplicazione degli istituti di protezione non supportata dall'adeguatezza dei canali di finanziamento.

Tuttavia, tornando ai contenuti della legge n. 92 del 2012, «né l'Esecutivo né i punti di vista politici, sindacali, ma anche scientifici, ostili o favorevoli alle singole misure, pare si siano avvicinati, sul piano metodologico come del merito, a questa prospettiva di

analisi»⁶. Il mantenimento degli ammortizzatori sociali in deroga fino al 2016 è stato contemplato quale mera necessità dettata dal perdurare dello stato di debolezza dei livelli produttivi del Paese, nella consapevolezza che tali strumenti consentono di differenziare i trattamenti in relazione a specifici settori produttivi e aree regionali⁷, ma senza che si possa da ciò dedurre il segno di una rinnovata fiducia nella possibilità di sviluppo di forme di *governance* localizzata del *welfare*.

2. *L'ipotesi "neocostituzionalista" per gli strumenti di sostegno al reddito. Gli ammortizzatori in deroga come esempio di welfare locale.*

Benché nella "riforma Fornero" la problematica della collocazione istituzionale degli ammortizzatori sociali appaia piuttosto sfocata, quand'anche data per risolta a favore del livello centrale, non si può sottacere che il tema non ha potuto essere ignorato da chi negli ultimi anni si è occupato della riforma degli ammortizzatori sociali.

Gli ammortizzatori sociali sono infatti «situati in una zona di confine tra le competenze statali e quelle regionali»⁸. Ciò in quanto sono di competenza esclusiva delle Regioni le politiche attive del lavoro, mentre l'ambito della previdenza è riservato alla competenza statale.

Ebbene, sotto il profilo della gestione delle transizioni lavorative nel mercato del lavoro, non si può non rilevare che tale assetto di competenze non è certamente il più funzionale con riguardo alla necessaria connessione tra politiche attive e politiche passive, che rischia in tal modo di restare un «dialogo tra sordi»⁹. L'ordinamento attuale comporta infatti una serie di rischi che vanno ponderati nella strutturazione di un sistema di politiche del lavoro che voglia trarre ispirazione dai modelli di *flexicurity*. In primo luogo, la disomogeneità territoriale del Nostro paese rende peculiare il contesto di riferimento, se si considera che nel modello danese, in cui la *flexicurity* ha trovato proficua applicazione,

⁶ A. LASSANDARI, *Forme di sussidiarietà e ordinamento del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2012, p. 480.

⁷ Cfr. art. 2, comma 64, legge n. 92/2012.

⁸ D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, in *Dir. rel. ind.*, 2008, p. 991.

⁹ D. GAROFALO, *Federalismo, sicurezza e ammortizzatori sociali*, in D. GAROFALO, M. RICCI (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Bari, 2006, p. 662.

uno degli ingredienti di successo è dato proprio dalla forte coesione territoriale. Inoltre, la mancanza di collegamento tra politiche passive e politiche attive innesca, come è stato in passato, una deriva assistenziale che non fa che alimentare comportamenti opportunistici e le distorsioni del mercato di cui più volte si è detto.

Alla luce del riparto di competenze delineatosi con la riforma costituzionale del 2001, l'individuazione delle competenze per gli istituti riconducibili alla locuzione ammortizzatori sociali è piuttosto controversa, posto che gli stessi possono di volta in volta ascrivere alle materie della "previdenza sociale", della "tutela e sicurezza del lavoro", della "previdenza complementare e integrativa" e infine dell' "assistenza sociale"¹⁰.

Limitando l'analisi ai soli strumenti di sostegno al reddito, è possibile distinguere tra interventi che corrispondono direttamente all'attuazione della sicurezza sociale (tra cui ad esempio rientrerebbero i trattamenti previsti per i contratti di solidarietà) e interventi che si caratterizzano per l'erogazione di prestazioni previdenziali in caso di disoccupazione conseguente all'estinzione o alla sospensione del rapporto di lavoro. Quanto a questi ultimi, secondo l'opinione maggioritaria, essi non possono che essere ricondotti alla materia "previdenza sociale", riservata alla potestà esclusiva statale, in ragione dell'inscindibile correlazione con la disoccupazione.

Nondimeno, secondo una parte della dottrina, le Regioni possono adottare misure di sostegno al reddito migliorative per incrementare la tutela accordata dallo Stato, ovvero per estenderla ai settori esclusi. Tali interventi discenderebbero in primo luogo dalla competenza concorrente prevista dal comma 3 dell'art. 117 Cost. e, per altro verso, possono essere ricondotti all'art. 117, co. 4, Cost. nell'ambito della competenza residuale in materia di assistenza sociale¹¹.

In questo quadro, l'espressione più significativa del complesso intreccio tra competenze statali e regionali è data dagli ammortizzatori in deroga: essi sono il prodotto di una legislazione «di tamponamento» che ha supplito alla mancata riforma degli ammortizzatori sociali, prevedendo strumenti volti ad allargare la rete di protezione per i

¹⁰ Cfr. M. MAROCCO, *Il governo degli ammortizzatori sociali "alla prova" della crisi*, in *Economia & Lavoro*, 2010, fasc. 3, p. 119.

¹¹ Così D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, cit., p. 992.

lavoratori esclusi dal sistema di tutela ordinario. Il consolidamento degli ammortizzatori sociali in deroga, mediante la reiterazione dell'ammissibilità delle deroghe, ha portato a riconoscere in essi un sistema «parallelo» di ammortizzatori sociali, basato sul supporto integrativo della bilateralità e sulle risorse messe a disposizione dalle Regioni attraverso il Fondo sociale europeo.

Il tratto più significativo e controverso di questo istituto è rappresentato dalla disciplina, che si sviluppa sul piano della gestione amministrativa «sotto la crosta molto sottile della legge»¹². Vi è infatti una sorta di «autorizzazione in bianco», che il legislatore rilascia all'autorità competente affinché venga definito l'oggetto della deroga, finendo con il rendere pressoché illimitato il campo di applicazione degli ammortizzatori in deroga¹³. Gli ammortizzatori in deroga, infatti, consistono nella facoltà prevista da varie leggi in successione temporale, accordata per periodi determinati al Ministero del Lavoro di concerto con il Ministero dell'Economia, di disporre interventi in deroga attraverso lo strumento amministrativo, sulla base di intese con le parti sociali concordate al tavolo governativo. Il dato normativo quindi serve a determinare lo stanziamento e a rinnovare la delega, cosicché le relative prestazioni non trovano alimento nella contribuzione, com'è proprio della previdenza, ma negli stanziamenti annualmente disposti a carico della fiscalità generale¹⁴.

Il mutamento della fonte regolativa di questa strumentazione straordinaria porta con sé anche il mutamento degli attori e del procedimento. Benché, in positivo, il sistema consenta di aggirare le rigidità connesse al sistema classico degli ammortizzatori sociali, supplendo ai più volte segnalati difetti di copertura e garantendo una certa flessibilità e adattabilità degli strumenti di tutela, in negativo, si incorre nel rischio di una tutela particolaristica e frammentaria, dettata peraltro dalla forza delle parti sociali che, nello

¹² Cfr. F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali: Regole, deroghe prospettive*, Bari, 2009, p. 27.

¹³ Vedi in proposito M. BARBIERI, *Ammortizzatori sociali in deroga. Riflessioni a partire dal caso Puglia*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali*, cit., p. 85.

¹⁴ Limitando l'analisi della copiosa normativa in materia di ammortizzatori in deroga ad alcune tappe fondamentali si confrontino l'art. 41, co. 1 della l. n. 289/2002; l'art. 13, co. 1 lett. b) della l. n. 80/2005 di conversione del d.l. 14 marzo 2005, n.35; l'articolo unico, co. 1190 della l. 296/2006; l'art. 2, co. 36 della l. n. 203/2008, sostituito dall'art. 7 *ter*, co. 4, d.l. 10 febbraio 2009, n. 5 convertito in l. 9 aprile 2009, n. 33.

stipulare gli accordi intergovernativi, sostengono la rilevanza dello stato di crisi di particolari settori produttivi o di specifiche aree territoriali.

A differenza degli ammortizzatori sociali ordinari, non è dunque configurabile un diritto soggettivo del lavoratore ad ottenere il sostegno reddituale in presenza della causa integrabile e ciò in quanto la tutela non è automaticamente concessa in presenza della causa integrabile, bensì integra un interesse legittimo al corretto svolgimento della procedura che, in mancanza dell'accordo governativo, non trova soddisfazione¹⁵.

Nel complesso intreccio procedurale che caratterizza gli ammortizzatori in deroga, le Regioni, in ragione del loro coinvolgimento finanziario relativamente alle quote del Fondo sociale europeo, hanno assunto un ruolo via via più importante nella concessione dei trattamenti, con una conseguente «territorializzazione» della disciplina. All'interno di ciascun accordo stipulato dal Ministero del Lavoro con ciascuna Regione è stato individuato lo stanziamento posto a carico dei fondi nazionali, per la copertura dell'intera contribuzione figurativa e del 70 per cento del sostegno al reddito, prevedendosi che il restante 30 per cento venga posto a carico del FSE-POR. Il successivo accordo regionale con le parti sociali definisce le categorie di lavoratori beneficiari dei trattamenti, la durata degli stessi, nonché il riparto delle risorse tra le situazioni di crisi occupazionale. Sotto il profilo procedurale, l'Inps ha dettato modalità operativo-procedurali per i diversi soggetti coinvolti, dalle aziende, agli operatori dell'Istituto e finanche per le Regioni¹⁶.

Gli aspetti essenziali della disciplina della deroga vengono definiti con l'accordo quadro concertativo territoriale, pur nell'ambito di una "dote" finanziaria predefinita. A seconda delle caratteristiche della crisi che coinvolge l'azienda (multiregionale o regionale), rispettivamente, Ministero o Regione autorizzano la concessione della politica passiva.

In definitiva, nel corso del tempo il potere di concessione dell'ammortizzatore in deroga ha finito per spostarsi in capo alle Regioni e, pur manifestando la tendenza alla universalizzazione degli ammortizzatori sociali, non può non rilevarsi che tale risultato

¹⁵ Cfr. M. LA TERZA, *Ammortizzatori sociali in deroga e indennità di disoccupazione in deroga*, in *Mass. giur. lav.*, 2010, p. 757 e C. SUNNA, *Ammortizzatori sociali in deroga: significati e ricadute di una trasformazione in atto*, in *Prev. ass. pubbl e priv.*, 2006, p. 381 ss.

¹⁶ Messaggi INPS n. 13613 del 15 giugno 2009 e n. 16538 del 20 luglio 2009.

viene conseguito mediante procedure e con durate differenziate da regione a regione.

Come già osservato, uno degli aspetti più importanti della disciplina degli ammortizzatori in deroga riguarda la necessità di coniugare l'erogazione del trattamento con le politiche attive, venendo a rappresentare così una prima e reale sperimentazione del collegamento tra politiche passive e politiche attive del lavoro. Ebbene, proprio tale connessione, insieme alla tendenziale universalizzazione delle tutele, consente di escludere che si possa prospettare il rischio di violazione del divieto comunitario di aiuti di stato con riguardo agli ammortizzatori in deroga¹⁷. Gli elementi testé citati portano infatti a classificare gli ammortizzatori in deroga come «aiuti alle persone» e si inseriscono in una visione di sviluppo delle competenze e di crescita del sistema, mediante la connessione dei sussidi con le politiche attive del lavoro¹⁸. In altri termini, è proprio nella dimensione territoriale degli ammortizzatori in deroga che è possibile sperimentare forme di incentivo all'occupazione coerenti con i requisiti di effettività indicati dalle istituzioni europee, non essendo più sostenibili azioni causalmente definite «di promozione dell'occupazione», ma prive di riscontri oggettivi sul piano dell'efficacia.

3. L'esperienza regionale degli ammortizzatori in deroga: da deroga al modello a laboratorio di sperimentazione per un nuovo modello di ammortizzatori sociali?

Si è detto che l'Italia è caratterizzata da un'economia manifatturiera molto differenziata, occorre quindi che le strategie di intervento a sostegno del reddito dei lavoratori possano essere calibrate sui reali bisogni di un settore produttivo o di una zona produttiva, evitando un'erogazione «narcotizzante» di sussidi, che alla lunga finirebbe con l'interferire sulle dinamiche dei mercati del lavoro.

A seguito della riforma costituzionale del 2001, quasi tutti i legislatori regionali hanno predisposto strumenti volti ad attutire le conseguenze occupazionali derivanti dalla gestione delle crisi aziendali. La dottrina al riguardo ha distinto due modelli regionali d'intervento: alcune Regioni si sono limitate ad esercitare le funzioni procedurali previste

¹⁷ Tesi espressa in particolare da M. PALLINI, *Sono compatibili gli ammortizzatori sociali «in deroga» con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2009, p. 353.

¹⁸ Vedi M. BARBIERI, *Ammortizzatori sociali in deroga. Riflessioni a partire dal caso Puglia*, cit., p. 110.

sin dal D.lgs. 469/1997 (esame congiunto per la Cassa integrazione e gestione delle liste di mobilità); in altri casi, adottando una linea di intervento più incisiva, le Regioni hanno predisposto una rete di servizi di accompagnamento ai lavoratori coinvolti nella crisi aziendale con l'obiettivo di facilitarne un più rapido reingresso nel mercato del lavoro¹⁹.

In particolare, i progetti elaborati in questo ambito consistono per lo più in servizi di ricollocazione professionale mediante l'orientamento e la riqualificazione dei lavoratori, con il coinvolgimento eventuale di altri attori, quali le Camere di Commercio, gli enti bilaterali e le parti sociali. L'Ente a cui fa capo questa attività di *outplacement* è la Provincia, ma in alcuni casi le Regioni, tramite un sistema di accreditamento, hanno coinvolto anche operatori privati per specifici servizi rivolti ai beneficiari di ammortizzatori sociali²⁰.

Alcune Regioni, anticipando determinazioni successivamente adottate dal legislatore statale, hanno predisposto forme di sostegno al reddito in favore di lavoratori appartenenti a settori non coperti dagli ammortizzatori sociali tradizionali, ovvero assunti con tipologie contrattuali non rientranti nella tutela contro la disoccupazione, come i lavoratori parasubordinati²¹. In relazione alla particolare rilevanza del lavoro a domicilio in alcune produzioni, ai lavoratori a domicilio hanno dedicato tutele specifiche gli accordi stipulati dalla Regione Lombardia (4 maggio 2009) dalla Regione Emilia Romagna (8 maggio 2009) e dal Veneto (19 maggio 2009).

Altre Regioni (Marche e Toscana) hanno puntato sulla promozione dei contratti di solidarietà difensivi, disponendo un sistema parallelo a quello statale, inteso a sostenere in via ulteriore il trattamento retributivo dei lavoratori coinvolti nella riduzione dell'orario di lavoro.

¹⁹ Cfr. M. MAROCCO, *Il governo degli ammortizzatori sociali "alla prova" della crisi*, cit., p. 119.

²⁰ Si vedano in proposito la delibera della Regione Veneto del 4 agosto 2009, n. 2474 e la legge n. 22/2006 della Regione Lombardia, che istituisce il sistema Dote Lavoro, illustrato da L.VIOLINI, S. CERLINI, *Il sistema della «Dote» in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2011, p. 43.

²¹ Questa è la scelta adottata dalle Regioni Friuli Venezia Giulia, Liguria, Veneto e Toscana. La regione Puglia, con l'accordo Regione-parti sociali del 27 aprile 2009 ha generalizzato l'applicazione della CIGS in deroga a tutti i settori e le aziende non coperte dalla L. 223/1991, muovendo dalla constatazione che il tessuto imprenditoriale pugliese è costituito prevalentemente da PMI e data l'entità numerica dei soggetti coinvolti, la capacità di riassorbimento del mercato del lavoro porta a disattendere il principio, sotteso alla legge 223/1991, secondo il quale le eccedenze di personale al di sotto di una certa soglia aziendale si riassorbono più facilmente.

La tendenza a riconoscere forme di sostegno universali è ancor più spiccata in quelle Regioni (come la Campania e il Lazio) in cui si è arrivati a riconoscere forme di reddito di cittadinanza, che non presuppongono quale condizione di eleggibilità l'avvenuta perdita di un precedente lavoro. Non sempre il sostegno si concretizza in strumenti reddituali, in certi casi l'offerta è più complessa e riguarda iniziative che indirettamente assicurano un'esistenza libera e dignitosa²².

Più di recente gli ammortizzatori in deroga hanno rappresentato ancora una volta il canale di finanziamento più rapido per supportare le imprese coinvolte da eccezionali crisi occupazionali. Così è stato per la Regione Emilia Romagna, che con il Protocollo del 25 maggio 2012, siglato all'indomani del sisma che ha colpito le province di Modena e Ferrara, inserendo la causale "evento sismico" quale presupposto di legittimazione per le imprese che non rientrano nel campo di applicazione degli ammortizzatori sociali tradizionali.

Volendo tracciare le linee di tendenza sulle scelte di *policy* adottate dalle Regioni, uno studio recente ha tentato di porre in relazione le caratteristiche dei mercati locali con i vari modelli di intervento. In linea generale, laddove il mercato del lavoro risulta caratterizzato da condizioni più favorevoli nelle transizioni *job-to-job*, maggiore è l'investimento in formazione continua. Mentre quando il mercato locale presenta scarsa capacità di assorbimento della forza lavoro, le politiche occupazionali si dirigono per lo più verso percorsi di accompagnamento all'autoimprenditorialità o comunque verso l'estensione delle tutele al lavoro precario²³.

Si è inoltre osservato che sussiste una relazione positiva tra tasso di disoccupazione e contratti a termine. Non solo, ma nel Mezzogiorno, il maggior ricorso al contratto a termine si accompagna a minori salari, andando a far crescere i *working poor*, ossia coloro che, pur lavorando, non riescono a percepire una retribuzione sufficiente a poter condurre una vita dignitosa. Le disparità territoriali a cui si è fatto fin qui riferimento orientano diversamente i modelli di intervento regionali verso programmi che prevedono un *mix* di

²² Articolate sono le misure indicate dalla Regione Lazio nella legge regionale n.4/2009, con la quale è stato previsto il finanziamento dell'accesso ai trasporti pubblici, alle locazioni immobiliari, ai servizi ricreativi.

²³ Cfr. F. LUCIDI, M. RAITANO, *Disparità territoriale e governance delle politiche del lavoro in Italia: quale spazio per la flexicurity?* in *Economia & Lavoro*, 2010, fasc. 3, p. 125.

azioni, finanziate in buona parte dal FSE, che vanno dall'orientamento occupazionale, alla formazione permanente e continua, a *work experiences*, agli incentivi alle imprese e alle persone, e ai percorsi volti al supporto dello sviluppo e della qualificazione del sistema dei servizi per l'impiego. Si tratta dunque di molteplici assi di intervento, suscettibili di adattarsi alle caratteristiche e alle problematiche dei mercati del lavoro locali, sui quali merita di essere condotta una riflessione più accurata, posto che tale varietà di approcci e strumenti, se da un lato presenta l'indubbio vantaggio di poter finalizzare le misure alle caratteristiche territoriali, dall'altro rischia di disperdere le buone prassi regionali e di non avere un riscontro sulla reale efficacia delle misure adottate nel "correggere" le carenze occupazionali dei diversi territori. Conclusivamente dunque, il modello di *governance* delle politiche del lavoro non può non essere strutturato coinvolgendo il livello locale, ma occorre altresì che vi sia un sistema di monitoraggio e valutazione delle politiche che consenta di esercitare un controllo sulla coerenza tra spesa pubblica e obiettivi occupazionali. Si tratta cioè di mutuare modelli di rendicontazione già in uso per l'utilizzo del FSE al fine di poter indirizzare le politiche verso un ben chiaro sistema integrato delle politiche occupazionali che garantisca livelli minimi essenziali di tutela, stemperando le sperequazioni territoriali.

Alcune considerazioni conclusive

La crisi economica è una storica compagna di viaggio del diritto del lavoro: rappresenta una rottura nell'evolversi piano degli eventi, una frattura che mette alla prova la capacità di previsione e di governo e impone agli ordinamenti giuridici opere di revisione più o meno radicali. L'evoluzione del contesto economico spinge a ricercare nuovi equilibri, ma offre anche l'opportunità di costituire un nuovo ordine socioeconomico, sempre più fondato su assetti istituzionali sovranazionali.

La crisi economica che stiamo vivendo, per dimensione e per durata, ha in sé un carattere di eccezionalità, che non solo costringe a ripensare le attuali regole del diritto del lavoro, ma pone anche in una prospettiva del tutto nuova la concreta possibilità di un singolo Paese di poter determinare in autonomia, come finora avvenuto, il proprio modello sociale. Ciò in quanto, gli stati non sono più gli autori visibili dell'ordine giuridico globale, ormai frutto di un'opera collettiva di molti co-autori. Pur continuando ad assumere una propria e rilevante dimensione giuridica, gli Stati sono, loro malgrado, parte di una *multilevel governance*, che detta regole e sovverte le agende politiche.

La crisi della sovranità degli Stati non è soltanto uno degli effetti della globalizzazione, ma è anche il prodotto delle stesse risposte «difensive» che gli Stati pongono in essere, attuando forme di integrazione sovranazionale molto più stringenti. In sintesi, come è stato affermato, lo Stato è «ormai troppo grande per le cose piccole e troppo piccolo per le cose grandi»¹.

Muovendo da tale angolazione, il primo spunto di riflessione non riguarda più la definizione di un nuovo modello di «Stato sociale», posto che in un contesto di *multilevel governance* finisce con l'essere messa in discussione la stessa capacità di autodeterminazione di uno Stato nella pianificazione degli interventi di *welfare*.

Per di più, nel mercato globale si sta affermando il fenomeno della *mercantizzazione* dello Stato: i vari ordinamenti vengono messi in competizione tra loro e finisce con il

¹ L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno*, Milano, 1995, p. 48.

prevalere quello più favorevole alle ragioni di mercato, in cui le tutele del lavoro sono più fragili. Ciò dimostra, peraltro, come non possa più essere assunta ad assioma la tesi di uno dei più noti teorici della visione liberale classica, Friedrich Hayek, secondo cui le economie di mercato sono preordinate ad un «ordine spontaneo» che esprimerebbe un'intrinseca progettualità sociale.

Gli evidenti traumi sociali generati dalla crisi economica globale dimostrano, piuttosto, il contrario. Da qui il rafforzarsi dell'idea che sia necessaria una regolamentazione transnazionale, che integri e corregga il contratto degli scambi globali, imponendo all'economia di convivere con un'iniziativa imprenditiva intrinsecamente limitata dalla protezione dei diritti fondamentali della persona. Secondo questa prospettiva, illustrata dal premio Nobel per l'economia Joseph E. Stiglitz, è possibile ricondurre il tema della «globalizzazione sgovertata» ad un progetto di sviluppo basato sulla condivisione di politiche di redistribuzione della ricchezza prodotta, al fine di riorientare i processi economici e politici verso una globalizzazione «dal volto umano»².

Se le ragioni del mercato e quelle del welfare non sono perciò necessariamente contrapposte, allora l'evoluzione globale del mercato può diventare un'opportunità per favorire la transizione da uno Stato *provider* ad uno Stato *guaranter*, ovvero da un modello classico di *welfare state* alla sperimentazione di *welfare mix*, in cui si sviluppino le dimensioni della sussidiarietà verticale e orizzontale, abbandonando una ormai inadeguata accezione paternalistica di Stato assistenziale. In questa direzione occorre sviluppare politiche di demercificazione del lavoro tese ad abbandonare la sterile contrapposizione tra sfide economiche e sfide sociali, sviluppando invece, su di esse, una riflessione *congiunta* e quanto più possibile *convergente*.

Interpretando la fase di transizione attuale come una fase di nuova sperimentazione e *ricalibratura funzionale*, nell'ambito della dottrina socioeconomica nordeuropea si è di recente avviato un dibattito sulla teoria dei *Transitional Labour Markets* (TLM), il cui obiettivo è definire un sistema di gestione del mercato del lavoro al cui centro siano poste

² Cfr J. E. STIGLITZ, *La globalizzazione che funziona*, Torino, 2006.

le transizioni lavorative, vale a dire le sequenze di cambiamenti nell'ambito della carriera professionale del lavoratore.

In questo senso il modello transizionale supera i sistemi di *flexicurity*, staticamente ancorati alle condizioni di mercato preesistenti e dunque, orientati ad una prospettiva *adattiva* piuttosto che *evolutiva*. Ciò in quanto è dimostrabile l'esistenza di una relazione positiva tra qualità del lavoro e crescita economica e occupazionale, posto che l'aumento della qualità del lavoro innesca un processo virtuoso di crescita della competitività delle imprese, determinando l'innalzamento dei livelli occupazionali.

Negli ultimi decenni si è affermata l'idea che il mercato del lavoro dovesse adattarsi ai cambiamenti economici rendendosi "duttile" alle necessità del primo, quasi che si trattasse di garantire al mercato un equipaggiamento agevole e per quanto possibile "leggero". Intendendo la flessibilità in questo senso si tende, tuttavia, a sterilizzare la progettualità e l'investimento nelle politiche sociali, che al contrario possono e devono essere parte della strategia di crescita, in quanto *funzionalmente connesse* alla competitività delle imprese.

Alla luce di tali considerazioni appare significativa l'iniziativa europea che tende a promuovere lo sviluppo socioeconomico nell'Eurozona. L'aggravamento della crisi economica ha portato le Istituzioni europee a rilanciare nel 2010, secondo una nuova prospettiva, la Strategia adottata a Lisbona 10 anni prima. Il tratto fondante della nuova Strategia è dato dalla consapevolezza della necessità ed urgenza di una riprogettazione ambiziosa dei sistemi di *welfare*, poiché l'imponente crisi economica di questi anni ha innescato uno straordinario *stress-test* della capacità di risposta dei mercati del lavoro nazionali, che in linea generale hanno dato prova di non essere più adeguati al nuovo contesto socio-economico globale. Europa 2020 succede a Lisbona, condividendone gli aspetti principali, ma con alcune più incisive novità anche sul fronte della *governance*: ogni Stato membro è chiamato a fornire un contributo alla realizzazione degli obiettivi della Strategia Europa 2020, attraverso percorsi nazionali che rispecchino la situazione del mercato del lavoro di ciascun Paese e il "livello di ambizione" del Paese stesso.

Che la convergenza delle politiche sociali ed economiche possa rappresentare la

chiave di svolta per rilanciare la competitività delle imprese e creare nuova occupazione emerge anche dai più recenti interventi della Commissione, in cui si prospetta che l'uscita dalla crisi sia possibile soltanto attivando sinergie tra iniziative avviate a vari livelli. E' in questa luce che vanno esaminate la Comunicazione della Commissione del 2012 «*Verso una ripresa fonte di occupazione*» e la prima comunicazione del 2013 «*Piano d'azione imprenditorialità 2020*». In esse la Commissione evidenzia che per riportare l'Europa sui binari della crescita e dell'occupazione è necessario, da un lato, creare una nuova imprenditorialità, sviluppando l'istruzione e la formazione degli imprenditori e sostenendo gli investimenti più innovativi; dall'altro lato occorre un maggior sforzo nelle politiche di sostegno all'occupazione in termini di formazione e inclusione sociale.

A conferma di quanto fin qui illustrato, si evidenzia che dall'esame della *performance* produttiva e delle politiche sociali intraprese dai Paesi europei che nell'era della globalizzazione continuano a mantenere un buon livello di competitività, emerge che la maggiore flessibilità introdotta nel mercato del lavoro dai Governi di tali Paesi non ha scardinato il contratto di lavoro per piegarlo alle esigenze dell'impresa, ma piuttosto ha reso il lavoro una leva per la competitività, un fattore di investimento per il miglioramento della competitività aziendale. Ciò è avvenuto in Olanda e in Germania, dove la maggiore flessibilità del lavoro è stata conseguita mediante una flessibilità oraria e comunque interna all'azienda, riuscendo così a contenere i licenziamenti. Al contempo, tali Paesi hanno intensificato le azioni di riforma sociale investendo ragguardevoli risorse finanziarie nelle politiche attive e cioè in formazione professionale e servizi di accompagnamento al lavoratore nelle transizioni lavorative.

Peraltro, in questi ordinamenti è molto sviluppato il sistema di valutazione delle politiche pubbliche e ciò consente di verificare la reale efficacia delle scelte di *policy*, misurandone gli effetti collaterali.

Alla luce delle considerazioni fin qui esposte, l'analisi del mercato del lavoro italiano e delle politiche sociali intraprese negli ultimi anni, non può che evidenziare diverse criticità, che la cosiddetta Riforma Fornero ha solo in parte tentato di risolvere.

Innanzitutto preme sottolineare la pressoché totale assenza di progettazione di lungo

termine nell'ambito delle politiche sociali, essendo le stesse dettate quasi sempre da un'ottica contingente ed emergenziale, del tutto priva del riscontro di un moderno sistema di valutazione delle politiche pubbliche. Per di più la realizzazione di riforme strutturali patisce nel nostro ordinamento una certa lentezza istituzionale.

Nella sua lungimirante visione del mercato del lavoro, scriveva in tempi non sospetti Marco Biagi, a proposito di politiche formative, che occorreva riflettere sugli strumenti da utilizzare «per promuovere quella che si potrebbe definire una cultura della formazione alla flessibilità, da collocare a sua volta nel contesto di una concezione di “diritto delle risorse umane” che valorizzi e promuova, oltre a tutelare, il lavoro dipendente. (...) La politica comunitaria e, ancor più, l'importanza attribuita dai nostri partners/competitori più significativi su scala continentale (Francia e Germania prima di tutto), alle politiche formative, devono sortire l'effetto di ridisegnare in modo assai più dinamico ogni intervento in materia. La formazione e l'educazione sono momenti di gestione delle risorse umane non solo prioritarie nelle fase recessive, ma conservano un ruolo strategico anche nella definizione di politiche di gestione del mercato del lavoro di medio-lungo periodo di un sistema economico davvero intenzionato a rimanere competitivo»³.

Con la lucidità di pensiero che lo caratterizzava, Marco Biagi auspicava che si uscisse dalla logica di un confronto di breve respiro, per coltivare una nuova progettualità nella gestione delle risorse umane e dei rapporti collettivi di lavoro e prospettava dunque un'opera di riforma radicale e complessiva del sistema di tutela sociale, che prevedesse sì l'introduzione di nuove forme contrattuali di lavoro che venissero incontro alle esigenze di flessibilità del lavoro delle imprese. Ma, inscindibilmente da tale regolamentazione, doveva essere riformato anche il sistema degli ammortizzatori sociali e doveva essere dato avvio all'implementazione delle politiche attive del lavoro.

L'evoluzione normativa degli anni successivi racconta di un progetto realizzato in minima parte, il cui impatto sul mercato del lavoro, non rilevato in corso di attuazione da alcun sistema di valutazione, è stato ben diverso da quello ipotizzato da Marco Biagi: un aumento rilevante della precarizzazione del lavoro e il cronicizzarsi di un profondo

³ M. BIAGI, *Recessione e mercato del lavoro: la formazione alla flessibilità*, in *Dir. Rel. Ind.*, 1993, p. 261.

conflitto generazionale. Nessun passo avanti invece nell'ambito delle politiche di sviluppo del lavoro, in cui l'investimento pubblico è stato, ed è tuttora, uno dei meno significativi in Europa.

Al contrario la spesa pubblica nella componente passiva, gli ammortizzatori sociali, è cresciuta esponenzialmente per successivi provvedimenti connotati dalla provvisorietà e dalla contingenza politica, in attesa di un'organica riforma del sistema degli ammortizzatori, rinviata per più di un decennio.

In questa luce, il tentativo della legge n. 92/2012 di riportare il sistema ad una maggiore coerenza e semplificazione è sicuramente apprezzabile nella misura in cui accelera l'avvio ad un percorso di riforma e ne traccia le direttrici.

Tuttavia, pur riconoscendo le attenuanti connesse all'adozione di un provvedimento "d'urgenza" da parte di un Governo tecnico, non si può non rilevare che resta ancora sostanzialmente ignorato l'investimento nelle politiche attive del lavoro.

La legge Fornero ha infatti irrigidito il sistema di condizionalità per rendere più stringente il nesso tra sussidi ai lavoratori e ricerca di una nuova occupazione. Ma la maggiore severità della disciplina della condizionalità e della decadenza dai benefici economici appare per lo più dettata da ragioni di contenimento della spesa pubblica, piuttosto che da un più ampio progetto di implementazione dei servizi per il reingresso dei lavoratori nel mercato del lavoro.

Una "buona" condizionalità non può infatti essere attuata senza il coinvolgimento dei servizi per l'impiego, pubblici o privati che essi siano, affinché la previsione di meccanismi di decadenza non finisca con l'enfatizzare soltanto la dimensione sanzionatoria e non cooperativa della condizionalità.

Resta dunque perplessità la mancanza di collegamento tra l'offerta di lavoro e il percorso professionale intrapreso dal lavoratore. Il comma 41 dell'art. 4 della legge n. 92/2012 prevede che la decadenza consegua alla mancata accettazione di «un'offerta di lavoro inquadrato in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità» cui il lavoratore ha diritto. A conti fatti, tale offerta non può che essere considerata un'offerta *capestro*. Il lavoratore è costretto ad accettare un

lavoro che gli garantisce un modesto importo, comunque inferiore all'indennità che percepisce, con buona pace del tanto invocato miglioramento del sistema delle politiche attive del lavoro e del mantenimento del valore professionale durante le transizioni lavorative.

Un'ultima considerazione riguarda uno dei fattori di criticità maggiore del nostro Paese, la sperequazione tra nord e sud. Ciò implica mercati del lavoro profondamente diversi, con problematiche difficilmente risolvibili con politiche uniformi e generiche. Oltretutto, a ciò si aggiunge una rilevante carenza di efficienza ed efficacia dei servizi per l'impiego delle Regioni meridionali.

Di ciò si è tenuto conto nella legge n. 92/2012, laddove, finalmente, è stata individuata l'offerta minima di servizi (per l'impiego) da erogare ai beneficiari di ammortizzatori sociali. Si tratta di un primo passo in avanti, ma è chiaro che occorra affrontare in modo più deciso il problema della *governance* del mercato del lavoro e del ruolo dei servizi per l'impiego. In questa prospettiva, l'ipotesi della *territorializzazione* delle politiche sociali può effettivamente rappresentare un volano per la strategia della «solidarietà competitiva», come del resto già avvenuto in altri Stati europei, posto che l'economia italiana è marcatamente differenziata e caratterizzata da contesti produttivi tradizionalmente legati alle caratteristiche geografiche del territorio.

Se dunque si vuole attuare un progetto di convergenza delle politiche industriali e sociali, in un'ottica di sviluppo, l'assetto costituzionale delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione torna ad avere una valenza attuale proprio con riferimento alla *governance* del mercato del lavoro. Del resto questa era l'aspettativa all'indomani della riforma costituzionale, come lo stesso Marco Biagi auspicava nel Libro Bianco del lavoro del 2001, ritenendo che potesse così realizzarsi un importante fattore di innovazione del mercato del lavoro e che il nuovo assetto costituzionale potesse dare una risposta appagante a una realtà socioeconomica così profondamente articolata.

BIBLIOGRAFIA

- A. ACCORNERO, *Il lavoro che cambia, dopo la classe*, in *Quad. rass. sind.*, 2009, I, p. 5.
- A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Torino, 2009.
- A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro transizionali»*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, p. 555 ss.
- A. ALAIMO, B. CARUSO, *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". INT – 82/2010.
- P.G. ALLEVA, *Il tema della tutela del lavoro e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *Tutela del lavoro e degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002, p. 3 ss.
- B. ANASTASIA, M. MANCINI e U. TRIVELLATO, *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte. Tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di «flexicurity»*, in *Working Paper 112 ISAE*, 2009.
- V.A. ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico*, Torino, 2006.
- G. ANTONELLI, M. NOSVELLI, *Monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro per una «nuova economia»*, Bologna, 2002.
- U. ASCOLI, J.C. BARBIER, J. BECKFIELD, G. BONOLI e J. PALME, *Commento a When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet di A. HEMERIJCK*, in *Sociologica* n. 1, 2012.
- U. ASCOLI, E. PAVOLINI, *Le due Italie del welfare locale: le conseguenze di decentramento e regionalizzazione in assenza di regia nazionale*, in *Economia & Lavoro*, 2010, p. 99 ss.
- U. ASCOLI, E. PAVOLINI, *Aspettando Godot: a quando la "ricalibratura" nel campo delle politiche sociali italiane?* in *NelMerito.com*, 5 ottobre 2012.
- G. BALANDI, *La tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Milano, 1984.
- G.G. BALANDI, *Il sistema previdenziale nel federalismo*, in *Lav. dir.*, 2001, p. 479 ss.
- G.G. BALANDI, S. RENGA, voce *Disoccupazione nel diritto della sicurezza sociale*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, vol. IV, Torino, 1990, p. 3 ss.
- F. BANO, *L'Europa sociale nel Trattato costituzionale*, in *Riv. giur. prev. soc.*, 2005, p. 821 ss.
- M. BARBIERI, *Ammortizzatori sociali in deroga. Riflessioni a partire dal caso della Puglia*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari, 2009, p. 83 ss.
- U. BECK, *La società del rischio. Verso una società moderna*, Roma, 2000.
- M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2001, p. 257 ss.

- M. BIAGI, *Recessione e mercato del lavoro: la formazione alla flessibilità*, in *Dir. Rel. Ind.*, 1993, p. 261 ss.
- S. BORELLI, *Tra libera circolazione e sicurezza sociale: chi sono i soggetti tutelati?*, in *Lav. dir.*, 2001, p. 627 ss.
- G. BRONZINI, *Europa e Regioni: la sussidiarietà come criterio di decisione in UE e il diritto a un reddito garantito*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2010, p. 683 ss.
- G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Torino, 2011.
- A. CAMELLI, *Sintesi al XIV Rapporto Almalaurea sulla condizione occupazionale dei laureati, presentato nell'ambito del Convegno «Dopo la laurea: studi ed esperienze di lavoro in Italia e nel contesto internazionale»*, Roma, 6 marzo 2012.
- M. CALIENDO, *Income support system, labor market policies and labor supply. The German experience*, IZA, Discussion Paper n. 4665, 2009, in www.iza.org.
- U. CARABELLI, *Federalismo e diritto del lavoro: brevi riflessioni a margine di un seminario*, in A. DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Milano, 2004, p. 357 ss.
- U. CARABELLI, L. TRONTI, *Prevenire e gestire le eccedenze di lavoro in Europa: strumenti e prospettive*, in *Lav. inf.*, 1999, n. 18, p. 29 ss.
- F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2003, p. 17 ss.
- S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma, 2002.
- G. CICCARONE, E. SALTARI, *La Germania è lontana*, in *NelMerito.com*, 29 dicembre 2010.
- M. CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Milano 1982.
- M. CINELLI, *Diritto del lavoro comunitario e italiano: armonizzazione o conflitto? Il ruolo delle misure di sicurezza sociale*, in *Riv. giur. lav.*, 1997, p. 111 ss.
- M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2012.
- M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, p. 227 ss.
- M. CINELLI, G. FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Dal d.l. n. 112/2008 alla riforma del lavoro pubblico*, Torino, 2009.
- M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *Commento al 44° Rapporto sulla situazione sociale del Paese (CENSIS)* in *Riv. it. dir. lav.*, 2011, III, p. 60 ss.
- G. CIOCCA, *Il sistema previdenziale nel federalismo*, in A. DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Milano, 2004, p. 317 ss.
- P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in *Lav. dir.*, 2009, n. 1, p. 35 ss.
- F. CUOCOLO, voce *Forme di stato e di governo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VI, Torino, 2005, p. 492 ss.
- L. DAVOINE, C. ERHEL, M. GUERGOAT-LARIVIÈRE, *Monitoring Employment Quality in Europe: European Employment Strategy Indicators and Beyond*, in *International Labour Review*, (2008) September.

- G. DELLA CANANEA, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Bologna, 2010.
- P. DE PASQUALE, *Libera concorrenza ed economia sociale nel Trattato di Lisbona*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, p. 81 ss.
- A. DI STASI, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in AA.VV. *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002, p. 94 ss.
- M. D'ONGHIA, T. SCHIAVONE, *Il complesso quadro normativo in tema di ammortizzatori sociali e alcune criticità del sistema*, in M.G. GAROFALO, G. LEONE (a cura di), *La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali*, Bari, 2009, p. 152 ss.
- S.P. EMILIANI, *Ammortizzatori sociali e redistribuzione delle tutele*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, p. 645 ss.
- E. FABBRI, *Primo bilancio del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione: le istanze di una maggiore partecipazione delle parti sociali alla governance*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2010, p. 275.
- F. FAZIO, E. MASSAGLI, *Monitoraggio e valutazione: storia infelice, futuro incerto*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, e-book series n. 2, 2012, in www.bollettinoadapt.it.
- L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno*, Milano, 1995.
- M.R. FERRARESE, *Istituzioni e ordine giuridico globale*, in G. FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nel mercato globale*, Milano, 2004, p. 13 ss.
- M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, 2006.
- G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'antona" n. 143/2012.
- M. FERRERA, *Amici o nemici? Integrazione europea e modelli sociali nazionali*, URGE Working Paper, 4/2005.
- L. FORLANI, *Politiche attive e servizi del lavoro: un passaggio chiave della riforma del mercato del lavoro*, in *NelMerito.com*, 6 aprile 2012.
- L. GALLINO, *Profili socioeconomici della globalizzazione*, in G. FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nel mercato globale*, Milano, 2004, p. 3 ss.
- D. GAROFALO, *Federalismo, sicurezza e ammortizzatori sociali*, in D. GAROFALO, M. RICCI (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Bari 2006, p. 653 ss.
- D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, in *Dir. rel. ind.*, 2008, p. 957 ss.
- D. GAROFALO, *«Welfare», promozione dell'occupazione e neoregionalismo*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2009, p. 635 ss.
- R. GAROFALO, *Ammortizzatori sociali e occupabilità*, in *Dir. rel. ind.*, 2006, p. 3 ss.

- B. GAZIER, *Making transition Pay: the Transitional Labour Market Approach to Flexicurity*, in H. JORGENSEN, P.K. MADSEN, *Flexicurity and Beyond. Finding a new agenda for the European Social Model*, Copenhagen, 2007, p. 99 ss.
- B. GAZIER, *La strategia europea per l'occupazione nella tempesta: il ripristino di una prospettiva a lungo termine*, in *Dir. rel. ind.*, 2011, p. 59 ss.
- S. GIUBBONI, *Cittadinanza comunitaria e sicurezza sociale: un profilo critico*, in *Arg. dir. lav.*, 1997, p. 67 ss.
- S. GIUBBONI, *Libera circolazione delle persone e solidarietà europea*, in *Lav. dir.*, 2006, p. 611 ss.
- S. GIUBBONI, *L'azione comunitaria in materia di sicurezza sociale in prospettiva storica*, URGE Working Paper 2/2007.
- S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, 2012.
- F. GIUBILEO, *Una mappa per trovare lavoro*, in *www.lavoce.info*.
- F. GIUBILEO, *La via inglese al collocamento*, in *www.lavoce.info*.
- D. GOTTARDI, *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2010, p. 509 ss.
- E. GRAGNOLI, *Relazione al Convegno AIDLASS*, Pisa 2012.
- P. GUERRIERI, P.C. PADOAN, *L'economia europea*, Bologna, 2009.
- L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, 2008.
- J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, 2008.
- A. HEMERIJCK, *When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet*, in *Sociologica*, 2012, n. 1.
- T. HORTON, *Reciprocity, conditionality and welfare: the case of active labour market policy in Britain*, in *Economia & Lavoro*, 2010, p. 23 ss.
- P. ICHINO, *Che cosa impedisce ai lavoratori di scegliersi l'imprenditore. Le nuove frontiere delle politiche del lavoro nell'era della globalizzazione*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2007, p. 425 ss.
- P. ICHINO, *Ecco i «giacimenti» inutilizzati di lavoro*, in *Il Corriere della Sera* del 2 aprile 2012.
- N. IRTI, *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in ID., *Diritto senza verità*, Roma-Bari, 2011, p. 107 ss.
- R. JESOP, *La transizione al postfordismo e il welfare state postkeynesiano*, in M. FERRERA (a cura di), *Stato sociale e mercato mondiale*, Torino, 1993, p. 4 ss.
- Y. KAZEPOV, *Rescaling social policies toward multilevel governance*, London, 2010.
- N. LANFRANCONI, *La Cassa integrazione guadagni come strumento di politica economica e sociale*, in *Prev. soc.*, 1966, p. 37 ss.
- A. LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, p. 231 ss.
- A. LASSANDARI, *Forme di sussidiarietà e ordinamento del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2012, p. 479 ss.

- M. LA TERZA, *Ammortizzatori sociali in deroga e indennità di disoccupazione in deroga*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, 2010, Bari, p. 756 ss.
- R. LEOMBRUNI, A. PAGGIARO, U. TRIVELLATO, *Per un pugno di euro. Storie di ordinaria disoccupazione*, WP. n. 120, febbraio 2012.
- A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, 2007.
- F. LISO, *Per una riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *L'evoluzione del sistema di protezione sociale in Italia*, Roma, 2000, p. 62 ss.
- F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, 2008, p. 283 ss.
- F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali: Regole, deroghe prospettive*, Bari, 2009, p. 27.
- P. LOI, *Il diritto sociale europeo di fronte alla crisi*, in G. LOY (a cura di), *Diritto del lavoro e crisi economica*, Roma, 2011, p. 61 ss.
- G. LOY, *Diritto del lavoro e crisi economica. Una prospettiva comparata*, in G. LOY (a cura di) *Diritto del lavoro e crisi economica*, Roma 2011, p. 11 ss.
- M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino, 1990, 373 ss.
- M. LUCIANI, *Regioni e diritto del lavoro, Note preliminari*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, p. 57 ss.
- F. LUCIDI, M. RAITANO, *Disparità territoriale e governance delle politiche del lavoro in Italia: quale spazio per la flexicurity?*, in *Economia & Lavoro*, 2010, fasc. 3, p. 125 ss.
- G.F. MANCINI, *Principi fondamentali del diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Atti del Convegno di Parma, 30-31 ottobre 1985, Padova, 1988, 33 ss.
- M. MAROCCO, *Il governo degli ammortizzatori sociali "alla prova" della crisi*, in *Economia & Lavoro*, 2010, fasc. 3, p. 119 ss.
- A. MARTINI, E. RETTORE, U. TRIVELLATO, *Valutare gli effetti delle politiche attive del lavoro: la logica controfattuale*, in M. CANTALUPI, M. DEMURTAS (a cura di), *Politiche di attivazione e "performance" dei servizi per l'impiego. Esperienze e percorsi di implementazione in Italia e in Europa*, Bologna, 2009, p. 291 ss.
- A. MARTINI, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, 2009.
- A. MARTINI, U. TRIVELLATO, *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Venezia, 2011.
- F. MAZZIOTTI, *Il problema dell'occupazione nel diritto del lavoro*, in *Dir. lav.*, 1995, p. 105 ss.
- L. MENGONI, *La questione del "diritto giusto" nella società postliberale*, in *Rel. ind.*, 1989, p. 14 ss.
- M. MISCIONE, *La revisione degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali*, in *Dir. prat. lavoro*, 1999, p. 2867 ss.

- M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2007, p. 696 ss.
- C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, vol. I, *I principi fondamentali*, Artt. 1-12, Bologna, 1975.
- L. NOGLER, *Diritto del lavoro e diritto contrattuale europeo: un confronto non più rinviabile*, in *Giorn. dir. lav. rel. sindac.*, 2008, 2, p. 171 ss.
- L. NOGLER, *Crescita economica e riforma della disciplina dei rapporti di lavoro*, in *Mass. giur. lav.*, 2012, p. 450 ss.
- P. OLIVELLI, *Europa e armonizzazione previdenziale*, in *JUS*, 2010, p. 463 ss.
- P. OLIVELLI, *I regolamenti UE in materia di sicurezza sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2010, p. 361 ss.
- L. OLIVIERI, *Meglio potenziare i servizi pubblici all'impiego*, in www.lavoce.info.
- T. PADOA-SCHIOPPA, *La veduta corta*, Bologna, 2009.
- M. PALLINI, *La modifica del Titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *Riv. giur. lav.*, I, 2002, p. 21 ss.
- M. PALLINI, *Sono compatibili gli ammortizzatori sociali «in deroga» con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2009, p. 353 ss.
- L. PALMERINI, *Uno svantaggio crescente su Germania e Francia*, in *Il Sole 24 Ore* del 3 ottobre 2010.
- P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, p. 543 ss.
- M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, p. 19 ss.
- M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2009.
- R. PESSI, *Il welfare mix tra mercato globale e cittadinanza sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2009, p. 503 ss.
- R. PESSI, *Lavoro, mercato, «ordine spontaneo», regolazione transnazionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, I, p. 277 ss.
- R. PESSI, *Ordine giuridico ed economia di mercato*, in *Arg. dir. lav.*, 2009, p. 1261 ss.
- C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, p. 548 ss.
- C. PINELLI, *Il preambolo, i valori, gli obiettivi*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, Bologna, 2008, p. 67 ss.
- G. PROSPERETTI, *Un nuovo welfare per la società industriale*, Torino 2008.
- M. RAVERAIRA, *L'ordinamento dell'Unione europea, le identità costituzionali nazionali e i diritti fondamentali*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2011, p. 325 ss.
- E. RETTORE, U. TRIVELLATO, *Come disegnare e valutare le politiche attive del lavoro*, Bologna, 1999.

- G. RICCI, *Commento al Titolo VIII - Occupazione*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 742 ss.
- G. RICCI, *La costruzione giuridica del modello sociale europeo*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"* 2011.
- G. RICCI, L. DI VIA, *Monopoli previdenziali e diritto comune antitrust*, in S. SCIARRA (a cura di), *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano. Profili di diritto interno e comunitario*, Bologna, 2007, p. 39 ss.
- S. RENGA, *Il sistema di sicurezza sociale per i disoccupati: uno scenario per il futuro*, in M. MISCIONE (a cura di), *Costo del lavoro, salario, e garanzie del reddito*, Napoli, 1991, p. 297 ss.
- S. RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, Milano, 1996.
- S. RENGA, voce *Sospensione dal lavoro nel diritto della sicurezza sociale*, in *Dig. disc. priv. - sez. comm.*, vol. XV, Torino, 1998, p. 1 ss.
- S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Torino, 2006.
- S. RENGA, voce *Sospensione dal lavoro nel diritto della sicurezza sociale* in *Dig. disc. priv. - sez. comm.*, [aggiornamento-2008], p. 882.
- S. RENGA, *Ammortizzatori sociali, crisi, riconciliazione*, in M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE (a cura di), *Persone, lavori, famiglie*, Torino, 2009, p. 157 ss.
- M. ROCCELLA, D. IZZI, *Lavoro e diritto nell'Unione europea*, Padova, 2010.
- M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Padova, 2009.
- S. RODOTÀ, *Contrattualismo transnazionale e nuova lex mercatoria*, in A. FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nel mercato globale*, Milano, 2004, p. 43 ss.
- U. ROMAGNOLI, *Per una globalizzazione del mercato del lavoro*, in A. FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nel mercato globale*, Milano, 2004, p. 21 ss.
- A. SARTORI, *Le esperienze di misurazione e di valutazione della produttività dei servizi per l'impiego: riflessioni sul quadro comparato*, in *Quad. reg.*, 2008, p. 911 ss.
- F. SAULINO, *La tutela dell'occupazione in Francia e le recenti misure d'intervento contro la crisi*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, p. 655.
- C. SCHEPISI, *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato*, Torino, 2011.
- S. SCIARRA, *Parole vecchie e nuove: diritto del lavoro e occupazione*, in *Arg. dir. lav.*, 1999, p. 369 ss.
- S. SCIARRA, *Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo*, in *Lav. dir.*, 2008, p. 245 ss.
- S. SCIARRA, *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo. Un'analisi delle fonti*, in S. SCIARRA, B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro subordinato*, vol. V, del *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, diretto da G. AJANI, G.A. BENACCHIO, Torino, 2009, p. 8 ss.
- S. SCIARRA, *Notions of Solidarity in Times of Economic Uncertainty*, in *ILJ*, 2010.

- A. SPADARO, *Gli effetti costituzionali della c.d. «globalizzazione» - Storia di una metamorfosi: da sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell'opinione pubblica (e della finanza) internazionali*, in *Pol. dir.*, 1998, p. 441 ss.
- S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Condizionalità e rapporto tra politiche attive e passive: una prospettiva (troppo) pubblicistica di intervento sul mercato del lavoro*, in www.bollettinoadapt.it.
- N. STAME, *L'esperienza della valutazione*, Roma, 1998.
- J. E. STIGLITZ, *La globalizzazione che funziona*, Torino, 2006.
- C. SUNNA, *Ammortizzatori sociali in deroga: significati e ricadute di una trasformazione in atto*, in *Prev. ass. pubbl. e priv.*, 2006, p. 381 ss.
- G.L. TOSATO, *L'evoluzione della disciplina sugli aiuti di Stato*, in C. SCHEPISI (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato*, Torino, 2011, p. 9 ss.
- T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Bologna, 2001.
- T. TREU, *L'influenza dei processi di globalizzazione sulla trasformazione del sistema delle fonti*, in S. SCARPONI (a cura di), *Globalizzazione e diritto del lavoro*, Milano 2001, p. 123 ss.
- T. TREU, *Riequilibrio delle tutele e flexicurity*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Milano, 2012, p. 22 ss.
- U. TRIVELLATO, *Analisi e proposte in tema di valutazione degli effetti di politiche del lavoro*, in www.portalecnel.it.
- A. TURSI, *Lavori socialmente utili e federalismo*, in *Dir. rel. ind.*, 2006, 1, 160 ss.
- A. VALLEBONA, *Il lavoro è sacro, la bambagia no*, in *Mass. giur. lav.*, 2012, p. 455 ss.
- B. VENEZIANI, *La crisi del welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *Riv. giur. lav.*, 1996, I, p. 69 ss.
- G. VIESTI, *Il federalismo e il Mezzogiorno*, Bologna, 2010.
- U. VILLANI, *La politica sociale nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. giur. lav.*, 2012, p. 25 ss.
- L. VIOLINI, S. CERLINI, *Il sistema della «Dote» in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2011, p. 43 ss.
- M. ZAGORDO, *Le risposte della Commissione europea alla crisi economica*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2009, p. 489.