

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA
Dipartimento di Giurisprudenza
DOTTORATO DI RICERCA IN TEORIA E PRASSI DELLA REGOLAZIONE SOCIALE
NELL'UE
XXVIII CICLO

Traiettorie di Flexicurity nell'ordinamento multilivello
Per la flessibilizzazione funzionale del mercato del lavoro

Marco Cuttone

Coordinatore:
Chiar.mo Prof. Antonio Lo Faro

Tutor:
Chiar.mo Prof. Antonio Lo Faro

Indice

Introduzione	7
--------------------	---

- PARTE I -

Capitolo I Il paradigma della flexicurity nella dimensione eurounitaria

1. Premessa: lo sfondo storico della flexicurity.....	11
1.1. I precursori della flexicurity: i sentieri della flexibility <i>sans phrase</i>	15
1.2. Gli albori dell'ideologia della flessibilità: la flexible firm.....	16
2. Il paradigma di flexicurity, Il tentativo eurounitario di coniugare flessibilità e sicurezza.....	19
2.1. Le influenze teoriche sull'elaborazione della nozione di flexicurity: dai I Transitional Labour Markets.....	21
2.2. ..al rapporto Supiot.....	28
2.3. La matrice Wilthagen: i tre possibili profili di flexicurity.....	31
3. La flexicurity nella grammatica comunitaria : Dal libro verde del 1997 (il periodo delle impalpabili politiche).....	40
3.1. Al Libro verde del 2007, il linguaggio di soft law.....	43
4. Conclusioni: l'incerta sincronizzazione di flessibilità e sicurezza.....	46

- PARTE II -

Introduzione. La "flexicurity in action" nei modelli di regolazione del mercato del lavoro: l'erosione della tutela nel contratto (flex) e l'edificazione della tutela nel mercato (security).....48

Capitolo II L'erosione della tutela nel contratto: job security, flessibilità in uscita e performance del mercato del lavoro.

1. La tutela nel contratto: aspetti definitori nell'approccio di flexicurity.....	50
1.2 La centralità della disciplina del recesso: clausole di giustificazione e sanzioni.....	52
2. Il licenziamento come "costo": influenze teoriche di <i>mainstream</i> sul modello di flexicurity.....	55
2.1. la teoria dell' <i>efficient breach</i>	56
2.2. la teoria <i>insider- outsider</i>	59
3. Le influenze europolitane nella flessibilità in uscita: oltre le competenze dei trattati, il dirompenete ruolo degli strumenti di soft law.....	62
3.1. L'effetto "irritante" delle indicazioni sovranazionali sull'equilibrio mediterraneo: recenti tendenze normative nel solco della flessibilità al plurale.....	67
3.2. <i>La flexicurité a la française</i> : CNE, CPE, e <i>rupture conventionnelle</i>	68
3.3 <i>El objetivo de la flexeguridad</i> spagnolo: la compressione del controllo giudiziario, la liberalizzazione delle cause di giustificazione.....	74
3.4. Le riforme italiane : il lento e progressivo smantellamento dell'apparato sanzionatorio dell'art. 18.....	80
4. La flessibilità in uscita nel recinto dei diritti sovranazionali: un cortocircuito possibile.....	91
4.1 La tutela "geopardizzata" nel linguaggio delle direttive: part- time, licenziamento collettivo, trasferimento d'azienda, discriminazioni.....	93
4.2. La tutela contro i licenziamenti nelle Carte dei Diritti: Carta di Nizza, Carta Sociale, Convenzione OIL.	95
5. Flessibilità in uscita e performance del diritto del lavoro: profili problematici per la flessibilizzazione funzionale del mercato del lavoro.....	101

Capitolo III La tutela oltre il contratto: le politiche attive del lavoro, tra modelli organizzativi e tenaglia della condizionalità.

1. Introduzione: i servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro nella grammatica di flexicurity.....	110
2. I servizi pubblici per l'impiego " <i>conductors</i> " delle transizioni occupazionali.	113
2.1. Servizi pubblici per l'impiego: attività e funzioni.....	
2.2. Le attività rimesse alla gestione dei servizi pubblici per l'impiego: dall'intermediazione alle politiche attive del lavoro.....	116
2.3. L'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro.....	117
2.4. La gestione dei sussidi di disoccupazione.....	118
2.5. Formazione e training.....	119

2.6. La gestione coordinata delle attività: le politiche attive del lavoro.....	120
3. I modelli organizzativi dei servizi per l'impiego: dal monopolio all'approccio di <i>new management</i>	122
3.1. Il modello di monopolio.....	122
3.2. La coesistenza pubblico - privato: cooperazione, competizione, e complementarietà.....	124
3.3. Il modello di mercato: tra teoria e sperimentazioni locali.....	130
4. Il ruolo dei privati nei servizi per l'impiego: selezione, funzioni, e profili remunerativi.....	131
4.1. I modelli di esternalizzazione dei servizi.....	131
4.2. L'utilizzo del contratto nel coinvolgimento degli operatori privati.....	134
4.3. Agenzie private e profili remunerativi: <i>income and outcome founding</i>	135
4.4. Osservazioni sul ruolo dei Servizi pubblici per l'Impiego nella <i>flexicurity in action</i>	139
5. Le politiche attive del lavoro tra performance occupazionali e tenaglia della condizionalità...142	
5.1. I <i>client contracts</i> come strumenti di individualizzazione delle politiche attive del lavoro..146	
6. Servizi per l'impiego e condizionalità, influenze sul sistema italiano: tra <i>iure condito</i> e <i>iure condendo</i>	149
6.1. Le prestazioni dei servizi per l'impiego: il nodo dei livelli essenziali.....	150
6.2. Il meccanismo di condizionalità nel difficile raccordo tra politiche attive e politiche passive.....	154
6.3. La contrattualizzazione nella gestione dei servizi per l'impiego nell'ordinamento italiano:	
6.3.1. Utenti e agenzie di ricollocazione, dal patto di servizio.....	158
6.3.2al contratto di ricollocazione.	161
6.3.2.1. La fase sperimentale: legge di stabilità del 2014 ed esperimenti regionali....	163
6.3.2.2. L'ingresso "a regime" con il Jobs Act.....	168
7. Il cortocircuito della condizionalità nel recinto dei diritti fondamentali: Carta di Nizza, Carta Sociale, Convenzione OIL.....	172
7.1. la sfera negativa del diritto al lavoro.....	173
7.2. ...e la sua variante positiva.....	176
8. Conclusioni: profili di possibile collisione tra "diritto al lavoro" e modelli di gestione condizionale delle politiche attive del lavoro nell'odierna variante di <i>flexicurity</i>	179

- PARTE III -

Capitolo IV Ripensare la flexicurity: Capability approach e varianti di reddito minimo

1. Flexicurity: un'agenda in crisi.....	184
1.1. Nuove basi normative per la flexicurity.....	189

1.2. <i>Il capability approach: considerazioni preliminari</i>	192
1.3. <i>Capability e diritto del lavoro</i>	197
1.4. <i>Influenze normative dell'approccio di capability</i>	199
2. <i>Capability approach come nuovo criterio per la flexicurity</i>	205
2.1. <i>Modernità e capability</i>	206
2.2. <i>Flexicurity ed estensione della sfera delle libertà</i>	207
2.3. <i>Verso una flexicurity capability oriented</i>	207
2.4. <i>Disegnando nuove traiettorie per il modello di flexicurity</i>	210
3. <i>Il basic income: reddito minimo garantito vs reddito minimo universale</i>	213
4. <i>Prima traiettoria: Il reddito minimo garantito e la responsabilità capacitante nelle transizioni occupazionali</i>	214
4.1. <i>Il reddito minimo garantito nella grammatica comunitaria</i>	214
4.2. <i>Caratteri comuni delle esperienze nazionali di reddito minimo garantito nel contesto eurounitario: cenni</i>	221
4.3. <i>I ritardi, e le sperimentazioni nell'ordinamento italiano: la balcanizzazione del reddito minimo garantito</i>	223
4.4. <i>Proposte al termine della prima traiettoria: reddito minimo garantito e attivazione "orizzontale", responsabilizzare senza colpevolizzare</i>	230
5. <i>Seconda traiettoria: il reddito minimo universale</i>	234
5.1. <i>Strumento non condizionale</i>	238
5.2. <i>...e garantito a tutti</i>	240
5.3. <i>Reddito minimo universale, unemployment trap, e piena occupazione</i>	241
5.4. <i>Criticità al termine della seconda traiettoria</i>	243
 Conclusioni. <i>Competitività economica e coesione sociale, flessibilizzare il mercato del lavoro, assicurare i cittadini- lavoratori</i>	246
 Riferimenti bibliografici	249

La solidarietà umana verso coloro che riescono soccombenti nella lotta economica, non dovrà, per ciò, manifestarsi con le forme caritative sempre avviliti e produttrici degli stessi mali alle cui conseguenze cercano di riparare, ma con una serie di provvidenze che garantiscano incondizionatamente a tutti, possano o non possano lavorare, un tenore di vita decente, senza ridurre lo stimolo al lavoro e al risparmio. Così nessuno sarà più costretto dalla miseria ad accettare contratti di lavoro iugulatori
(Rossi, Spinelli- Manifesto di Ventotene)

Introduzione

Il presente lavoro tenta di individuare i parametri necessari alla ridefinizione di un modello di tutele per i cittadini all'interno del mercato di lavoro. Un nuovo modello di protezione che sdogani i vecchi e inefficienti paradigmi si rende necessario alla luce degli allarmanti dati sull'occupazione nel vecchio continente. La recente crisi economica e finanziaria, tuttora in atto - oltre che la globalizzazione, l'uropeizzazione dei mercati, e il rapido mutamento dei fattori di produzione, e di organizzazione delle aziende - ha modificato i parametri di riferimento e lo spessore delle lenti per poter leggere e interpretare i funzionamenti economici e sociali.

In particolare il diritto del lavoro novecentesco, con il suo bagaglio di tutele e diritti ha ricevuto un attacco senza precedenti. Nella logica di un *restyling* della materia, le teorie economico- giuridiche, le indicazioni provenienti dagli organismi sovranazionali, e le riforme adottate nei singoli ordinamenti, hanno dato avvio a un progressivo cambiamento del DNA della materia. Un ripensamento necessario, ma dagli obiettivi e dai risultati ancora incerti.

I recenti cambiamenti si sono sommati alle grandi mutazioni già avvenute a partire dalla fine del secolo scorso. La crisi economica si è adagiata su un contesto già profondamente scosso dalla caduta di alcuni pilastri fondamentali come lo Stato Nazione, l'economia sociale di mercato, il ruolo degli attori sociali, la grande fabbrica fordista¹. Il rapido destrutturarsi di tali elementi ha inciso sulla composizione del mercato del lavoro, che si è progressivamente popolato di soggetti titolari di nuove forme contrattuali, e quindi di differenti istanze, di contro si è assistito a una contrazione sempre maggiore delle misure protettive nel contratto di lavoro (nel modello dell'impresa fordista, o del mondo delle pubbliche amministrazioni) che avevano contribuito a modellare le tutele del diritto del lavoro dello scorso secolo². Si assiste pertanto a una traslazione della centralità della persona

¹ In tal senso si rimanda alla lucida e premonitrice analisi condotta da Massimo D'Antona , M.D'ANTONA, *L'anomalia post-positiva del diritto del lavoro e la questione del metodo*, in Rivista Critica di Diritto privato, 1990, p. 207.

² Ci si riferisce in particolare alle forme di protezione di c.d. *Jobs Security* che hanno caratterizzato il contratto di lavoro subordinato, e il modello di tutela prevalentemente all'interno del rapporto di lavoro che ha caratterizzato il modello di impresa fordista (cfr. Cap I, par. I).

dal contratto al mercato del lavoro³, che determina l'esigenza di edificare forme di protezione nelle sempre più intense transizioni da un'occupazione all'altra, ma anche, per i soggetti giovani, da fasi di inoccupazione a fasi di prima occupazione⁴.

A fronte della straordinaria metamorfosi innestata, l'Unione Europea ha reagito elaborando un proprio percorso di politica del lavoro, denominato flexicurity, caratterizzato da un'elaborazione lenta, sottoposto a continui cambiamenti, e diversamente interpretato dagli Stati Membri⁵. Tale modello, ha assunto nuova linfa nell'attuale contesto di crisi, rappresentando il paradigma di ispirazione degli Stati Membri – specialmente quelli sotto la lente di ingrandimento⁶ - nell'elaborazione delle recenti riforme dei propri mercati del lavoro.

Occorre cimentarsi nel difficile compito di riannodare i fili delle politiche del lavoro in Europa, immaginando quelle nuove forme di tutela che potrebbero esser ideate per fronteggiare e, finalmente costruire, un nuovo statuto minimo di cittadinanza del lavoro nel nuovo millennio. La riflessione su un nuovo modello di tutele, non può non partire da ciò che è stato, e da ciò che è. Ovvero non è possibile edificare un nuovo modello di protezioni nel mercato del lavoro, senza analizzare gli schemi protettivi che hanno caratterizzato, e caratterizzano ancora in parte, le attuali politiche del lavoro a livello europeo e a livello nazionale. Occorre in altre parole verificare come è avvenuta la transizione dalla tutela nel

³ L'importanza del concetto di c.d. *employment Security*, elaborato dalla dottrina e sposato dalle istituzioni sovranazionali, nella nuova strutturazione del modello di tutele lavoristiche.

⁴ Sulla centralità della tutela nelle differenti transizioni, e sul ruolo dei Servizi pubblici per l'Impiego come *conductors* del mercato del lavoro, si avrà modo di approfondire nel presente lavoro, cfr. Cap. III, e Cap. IV.

⁵ Si rimanda all'analisi condotta nel Cap. I del presente lavoro per l'approfondimento delle origini e del background del modello di flexicurity

⁶ La recente crisi economica e finanziaria ha diviso – con riguardo alla condizione di salute dei conti pubblici – gli Stati europei in due categorie: Stati virtuosi, e Stati in situazione di crisi. Tale divisione è fedelmente rappresentata a livello geografico, ponendo gli Stati nordici (con eccezione dell'Irlanda) nel primo *cluster*, e gli Stati mediterranei nel secondo *cluster*. Non rientrano nella suddivisione gli Stati di nuova adesione, per lo più dell'Est Europa, considerati economie in transizione, aventi elementi di virtuosità e problematicità comuni ai due gruppi.

contratto di lavoro a quella nel mercato del lavoro, cercando successivamente di immaginare percorsi che possano rendere questa traslazione socialmente sostenibile⁷.

A tal fine si esamineranno due aree tematiche: dapprima il modello di protezione e tutela nel contratto⁸, con particolare riferimento alla flessibilità in uscita e alle relative problematiche di compatibilità con i diritti sociali riconosciuti a livello sovranazionale ; successivamente il modello di tutela nel mercato del lavoro, che tende alla costruzione di strumenti di protezione nelle transizioni dei lavoratori per mezzo di politiche attive del lavoro condizionali, gestite dai servizi per l'impiego in partnership con gli attori privati⁹. Un modello quest'ultimo che esalta la capacità dello Stato di prendersi cura del lavoratore nelle sempre più frequenti transizioni tra le successive fasi occupazionali, ma allo stesso tempo è idoneo a generare un atteggiamento paternalista e sanzionatorio, problematico sul versante dei diritti sociali riconosciuti a livello sovranazionale.

Il filo comune nell'analisi dei su riferiti sistemi di protezione sarà il modello di flexicurity che le istituzioni comunitarie hanno adottato come *first best* nella regolazione del mercato del lavoro. La flexicurity infatti rappresenta il presupposto necessario per poter esaminare, ed eventualmente ripensare le politiche del lavoro all'interno dell'Unione europea.

Il modello di flexicurity, implementato nella Strategia Europea per l'Occupazione, e recentemente fatto proprio da Europa 2020, ha presupposto una revisione dei modelli di tutela nel contratto , propugnando di contro l'edificazione di una sicurezza occupazionale per mezzo di sistemi universali di protezione sociale, ed efficienti politiche attive del lavoro (*Active Labour Market Policies - ALMP*), per consentire alle imprese di gestire in maniera fluida i mutevoli fabbisogni del personale, garantendo al contempo ai lavoratori una sicurezza nel mercato, tesa al rapido reinserimento lavorativo.

C'è da domandarsi, e questo è il punto chiave del presente lavoro, se il modello di flexicurity, così come interpretato dalle istituzioni eurounitarie, e concretamente attuato, sia fedele alle impostazioni originarie, oltre che in grado di rispondere alle nuove sfide

⁷ Le proposte per un mercato del lavoro socialmente sostenibile e allo stesso tempo flessibile sono contenute all'interno del Capitolo IV del presente lavoro, ove si propone una discussione dell'approccio normativo del modello di flexicurity.

⁸ Questa analisi è condotta nel Capitolo II del presente lavoro.

⁹ L'analisi su politiche attive del lavoro, modello di condizionalità, e ruolo dei soggetti istituzionali coinvolti è inserita nel Capitolo III del presente lavoro.

derivanti dalle difficili condizioni economico- finanziarie. Occorre in particolare verificare se i recenti *trends* di flexicurity - nel versante della flessibilizzazione delle tutele in uscita, e nell'edificazione dei meccanismi proattivi e condizionali di transizione nel mercato del lavoro - siano compatibili con la grammatica dei diritti sociali presente a livello sovranazionale. In che modo un mercato del lavoro flessibile e caratterizzato da un atteggiamento proattivo, può assicurare le contrapposte istanze di flessibilità e sicurezza, nell'ottica di una ricollocazione rapida all'interno del mercato del lavoro? Il rapido cambiamento dei fattori di produzione, l'inarrestabile ascesa della globalizzazione possono rendere impraticabile il mito della piena occupazione, rendendo il modello socialmente inaccettabile, oltre che dai risultati pratici incerti. E' quindi necessario chiedersi se esistono dei criteri normativi per aggiornare le flexicurity. A queste domande tenta di fornire una risposta il presente lavoro, senza alcuna pretesa di definitività, ma con la volontà di apportare alcune idee al dibattito attuale.

PARTE PRIMA

Capitolo I

IL PARADIGMA DELLA FLEXICURITY NELLA DIMENSIONE EUROUNITARIA

1. Premessa: lo sfondo storico della flexicurity- 1.1 I precursori della flexicurity: i sentieri della flexibility *sans phrase* - 1.2 Gli albori dell'ideologia della flessibilità: la flexible firm- 2. Il paradigma di flexicurity, Il tentativo eurounitario di coniugare flessibilità e sicurezza.- 2.1. Le influenze teoriche sull'elaborazione della nozione di flexicurity, dai I Transitional Labour Markets... - 2.2...al rapporto Supiot – 2.3 La matrice Wilthagen: i tre possibili profili di flexicurity - 3. La flexicurity nella grammatica comunitaria – 3.1. Dal libro verde del 1997, il periodo delle impalpabili politiche... - 3.2.. ..Al Libro verde del 2007, il linguaggio di soft law - 4. Conclusioni: l'incerta sincronizzazione di flessibilità e sicurezza

1. Premessa: lo sfondo storico della flexicurity.

Prima di introdurre le due macro aree tematiche che caratterizzano il presente lavoro (la tutela nel contratto, e la tutela nel mercato , messe in pratica), è necessario introdurre il modello di flexicurity, e le teorie a esso funzionali. La transizione da un modello di tutela nel rapporto (c.d. *jobs security*) a un modello di tutela nel mercato (c.d. *employment security*), rappresenta un obiettivo delle politiche occupazionali europee, influenzato direttamente dal paradigma di flexicurity. Per spiegare il modello considerato occorre esaminare preliminarmente il background economico di riferimento, per poi introdurre alcune teorie economiche che hanno influito nella sua progressiva elaborazione nel gergo comunitario.

La flexicurity come ogni politica sociale che influisce sul substrato giuridico è stata influenzata dalle condizioni economiche di riferimento. La contemporanea richiesta di flessibilità e sicurezza ha origini identificabili, connesse alle modificazioni dello sfondo economico avvenute nel volgere dello scorso secolo.

Le società moderne occidentali dal dopoguerra hanno lasciato che le condizioni di mercato organizzassero la corretta allocazione della forza lavoro, elaborando al contempo dei meccanismi istituzionali che regolassero le transizioni nel mercato del lavoro e ponessero

delle garanzie al lavoratore che offre le proprie prestazioni¹⁰. Il fordismo, in tal senso, ha rappresentato un particolare frangente storico in cui la società predisponne forti limitazioni nel funzionamento del mercato del lavoro, concedendo pochi spazi di flessibilità all'impresa.

Il termine fordismo è stato coniato dagli studiosi francesi¹¹, descrivendo quei sistemi socio economici caratterizzati da una produzione di massa di beni che venivano consumati dagli stessi produttori, determinando in maniera sincronica lo sviluppo economico e l'aumento di occupazione e condizioni salariali. Tale periodo si è verificato dalla fine della seconda guerra mondiale, alla metà degli anni settanta, consentendo ai lavoratori di partecipare pienamente allo sviluppo delle condizioni economiche, politiche e sociali. Anche per tali motivi, quando ci riferisce al fordismo, si usa l'icona di *golden age* del diritto del lavoro e dello sviluppo economico produttivo.

Il periodo fordista si è caratterizzato per una generale diminuzione della povertà, e un aumento delle condizioni di sicurezza e protezione dei lavoratori, attraverso la predisposizione di generosi sistemi di welfare categoriali, ma soprattutto grazie alla diffusione omogenea del contratto di lavoro standard a tempo indeterminato, sinonimo di garanzia di traiettorie occupazionali stabili dall'assunzione al momento del pensionamento¹². Il contratto di lavoro rappresentava quindi lo strumento di accesso al welfare, e il mezzo con il quale il lavoratore offriva le proprie prestazioni lavorative, avendo in cambio la garanzia di una traiettoria occupazionale continua con il datore di lavoro. Infatti, anche nei periodi di congiuntura economica negativa, il contratto standard e le protezioni associate garantivano una stretta relazione tra le parti, che impediva al lavoratore di trovarsi nei segmenti esterni

¹⁰ Tale circostanza è quella che Esping- Andersen nel 1990 ha definito "de- commodification " del mercato del lavoro, ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990.

¹¹ R. BOYER, Y. SAILLARD, ed. *Theorie de La Regulation: L'état Des Savoirs*. Collection "Recherches". Paris: La Decouverte, 1995; M. AGLIETTA, *A Theory of Capitalist Regulation. The US Experience*. London [a.o.], Verso, 1987; P. BARTELHEIMER, "Erwerbsfursorge Am Segmentierten Arbeitsmarkt. Fünf Jahre Arbeitsmarkt- Und Sozialpolitik Nach Dem SGB II." *Mitteilungen aus dem SOFI*, no. 10: 9-13, 2010; P. BARTELHEIMER, "Kontrafaktische Informationen und Soziale Indikatoren", DGS-Kongress 2012. Sektion Soziale Indikatoren. Vielfalt und Zusammenhalt aus dem Blickwinkel sozialer Indikatoren, Bochum.

¹² Il contratto di lavoro standard a tempo indeterminato è stato definito dalla dottrina come una "social property" appartenente indistintamente a tutti i soggetti facenti parti di un determinato contesto sociale. R. CASTEL, *La Montée Des Incertitudes : Travail, Protections, Statut de L'individu*. Paris: du Seuil, 2009.

del mercato del lavoro. Il sistema fordista ha quindi rappresentato una naturale risposta alla condizione di sviluppo industriale ed economico che ha caratterizzato il periodo immediatamente successivo alla seconda guerra mondiale.

Tuttavia, il sogno di una prosperità senza fine¹³ non è durato molto. Già durante gli anni settanta la combinazione di cambiamenti politici, pressioni finanziarie, e trasformazioni sociali, ha aperto le porte a nuovi equilibri. Alcune ragioni hanno contribuito alla distruzione del modello fordista: l'apertura dei confini nazionali, l'avvento della globalizzazione, l'uropeizzazione dei mercati. L'integrazione economica globale ha distrutto il modello di produzione e consumi dell'epoca fordista, alterando il ruolo dello Stato e dei lavoratori. Il primo ha ridotto le politiche Keynesiane di sostegno alla domanda, i secondi non sono stati più i destinatari della produzione diretta del loro lavoro.

Questa circostanza ha modificato la percezione delle imprese poiché i lavoratori non erano più i soli consumatori del loro stesso prodotto, divenendo quindi fonte di costo piuttosto che strumento di investimento.

Allo stesso tempo, l'apertura dei mercati internazionali, e la libera circolazione delle persone, dei servizi e dei beni, ha generato importanti conseguenze nell'atteggiarsi pratico di lavoratori e datori di lavoro. Da un lato si è assistito ad un aumento della competizione tra lavoratori domestici e lavoratori stranieri, questi ultimi in grado di offrire le proprie prestazioni di lavoro a costi inferiori rispetto agli indigeni del mercato del lavoro nazionale; dall'altro le aziende operanti nel contesto nazionale sono entrate in competizione con le aziende straniere in grado di offrire gli stessi prodotti, a costi inferiori.

La complessiva situazione su riferita ha indotto le aziende a esser più competitive attraverso l'adattamento delle proprie capacità di produzione al ciclo di business, generando una richiesta di maggiore flessibilità nell'utilizzo della forza lavoro. Pertanto, le forme di protezione che avevano caratterizzato il successo del modello sociale dell'Europa occidentale venivano per la prima volta viste come ostacolo al raggiungimento del dinamismo economico¹⁴.

¹³ In tal senso si vedano gli approfondimenti di LUTZ, BURKART, *Der Kurze Traum Immerwährender Prosperität*. Reihe Campus.Frankfurt/M. Campus-Verl, 1987; LUTZ, BURKART, *Arbeitsmarktstruktur Und Betriebliche Arbeitskräftestrategie : Eine Theoretisch- Historische Skizze Zur Entstehung Betriebszentrierter Arbeitsmarktsegmentation*, Frankfurt am Main [a.o.]: Campus-Verl, 1987. Lutz, Burkart 1998, Schaderpreis: Burkart Lutz. Schader-Stiftung. Darmstadt: Schader-Stiftung, 1997.

¹⁴ P. AUER, K. CHATANI, *Flexicurity: Still Going Strong or a Victim of the Crisis?* In Research Handbook on

In tal modo il sistema fordista ha ceduto spazio a nuovi modelli in grado di offrire condizioni di maggiore flessibilità alle imprese.

Il passaggio dal sistema fordista, al sistema post- fordista¹⁵, non ha determinato soltanto un aumento della flessibilità interna ed esterna¹⁶, ma ha soprattutto favorito un cambiamento nelle forme e nelle condizioni in cui la flessibilità veniva esercitata. Durante il periodo fordista flessibilità e mobilità erano spesso sinonimo di progressione professionale e avanzamento di carriera, nel periodo successivo invece sintomo di scelte non volontarie, e strettamente connesse con periodi di prolungata disoccupazione.

Il periodo del post- fordismo si caratterizza per la presenza di lavoratori che non raggiungono forme di impiego stabile, e che sono soggetti a differenti fasi transizionali nel mercato del lavoro. La povertà e l'insicurezza, che rappresentavano dei fattori gestibili durante i *golden ages* periodo fordista, sono oggi delle questioni sociali diffuse, e strettamente connesse con il nuovo status del lavoratore non più protetto dal contratto di lavoro standard, ma soggetto alle transizioni nel mercato del lavoro. Questo nuovo background chiama in

the Future of Work and Employment Relations, ed. Keith Townsend and Adrian Wilkinson, 253–78. Cheltenham [a.o.]: Edward Elgar Publishing, 2011.

¹⁵ M. BARBERA, *Noi siamo quel che facciamo. Prassi ed etica dell'impresa post-fordista*, Giornale di diritto del lavoro e delle Relazioni Industriali, 4 2014.

¹⁶ E' anzi dibattuto che l'avvento del sistema post -fordista abbia determinato un aumento dei contratti flessibili. Infatti è dibattuta l'esistenza di una condizione di maggior flessibilità del mercato post-fordista. Vi è chi considera l'aumento di flessibilità come un mito senza evidenze empiriche, MAYER, K. ULRICH, D. GRUNOW, N. NITSCHKE, *Mythos Flexibilisierung?* KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie Und Sozialpsychologie 62: 369–402, 2010. In tal senso si collocano i risultati empirici sul mercato tedesco che dimostrano come non vi sia stato uno sviluppo maggiore del grado di flessibilità, M. ERLINGHAGEN, *Die Restrukturierung Des Arbeitsmarktes. Arbeitsmarktmobilität Und Beschäftigungsstabilität Im Zeitverlauf*. Wiesbaden: VS Verlag, 2004. Vi è però chi considera il post fordismo come causa da una fuga dal lavoro standard sebbene con incidenze differenti nei cluster nazionali presi in considerazione, ALLMENDINGER, JUTTA, JOHANNES GIESECKE, LENA HIPPE, KATHRIN LEUZE, STEFFAN STUTH. *Mehr Jobs Oder Nur Mehr Schlechte Jobs? Die Entwicklung Atypischer Beschäftigung in Europa*. 13. WZBBrief Arbeit. Berlin: WZB, 2012. Ad esempio, grandi paesi come Germania e Italia farebbero registrare un aumento della flessibilità delle forme di impiego, mentre altri come Spagna, Francia, e UK, testimonierebbero un aumento prevalente delle forme di lavoro standard, P. AUER, S. CAZES, A. NESPOROVA, *Les Réformes de La Législation Du Travail En Europe : Quelles Leçons ?* In Flexicrité. La Protection de L'emploi En Débat, edited by Antoine Bevoirt, Michel Lallement, and Chantal Nicole-Drancourt. Vol. 931. Problèmes Politiques et Sociaux. Paris: La documentation française, 2006.

causa gli Stati nazionali, e le istituzioni sovranazionali, nel fornire adeguate risposte al contestuale aumento di flessibilità a cui fa da contraltare il progressivo sviluppo di una condizione di insicurezza dei lavoratori¹⁷.

1.1. I precursori della flexicurity: i sentieri della flexibility sans phrase

Il modello di flexicurity elaborato in sede comunitaria, risente di alcune influenze pregresse, generatesi dal rapido passaggio dal modello fordista a quello post- fordista, e dunque dalla necessità di attribuire all'impresa gli strumenti necessari alla gestione flessibile dei rapporti di lavoro.

Operata questa necessaria premessa, si potrà procedere a ripercorrere le teorie economiche che hanno spinto verso la flessibilizzazione dell'utilizzo della forza lavoro . In realtà, gli apparati teorici formatisi attorno questa idea presentano delle sostanziali differenze al loro interno, risentendo di differenti impostazioni derivanti dagli anni in cui le stesse sono state formulate. Tutte queste teorie, presentano certamente un fattore comune: esse individuano infatti la flessibilità come bene necessario e ineluttabile al corretto funzionamento del mercato del lavoro, e dunque all'aumento dei livelli occupazionali.

L'ideologia della flessibilità si è infiltrata come un virus nel dibattito giuslavoristico¹⁸, interrogando immediatamente le discipline protettive sui recessi. Difatti si è diffuso nel dibattito scientifico e politico l'imperativo *no jobs for life*, secondo il quale il rapido cambiamento del posto di lavoro, e delle mansioni, sarebbe non solo un fatto ineluttabile, ma altresì positivo¹⁹. Tale dibattito ha indotto la scienza giuslavorista a doversi confrontare con terreni nuovi d'azione, e a dover fare i conti, con altre scienze.

¹⁷ P. WALTHERY P. VIELLE, *Reconciling Security with Flexibility: A Few Questions*. Transfer. European Review of Labour and Research Vol. 10 (Nr. 2): S. 263–281, 2004.

¹⁸ Si rimanda sul tema a un ampio e articolato dibattito, H. GIERSCH, *Eurosclerosis*, Institut fur Weltwirtschaftsforschung, Università di Kiel, Discussion Paper, n. 112, 1985; H. SIEBERT, *Labour rigidities: at the root of Employment in Europe*, in Jour. Econ. Persp, 1997, p. 37; L. ZAPPALÀ, *Tra diritto ed economia: obiettivi e tecniche della regolazione sociale dei contratti a termine*, in Riv. giur. lav., 2006, p. 171

¹⁹ Si rimanda al dibattito susseguente all'approvazione della Legge Fornero, l. 92/2012, a seguito del quale l'allora Primo Ministro italiano Mario Monti definì positivo il cambiamento dei posti di lavoro, ritenendo "noiosa" la copertura a vita del medesimo posto di lavoro. Per approfondimenti si rimanda a F. BANO, *Il contratto dominante e la noia del posto fisso*, Lavoro e Diritto, 2012, n. 3-4, p. 496 e ss.

Non è possibile quindi prescindere dallo studio delle teorie economiche, se si vogliono comprendere le ragioni per le quali il c.d. “pensiero unico” formatosi nel corso degli anni ottanta ha ritenuto doverosa una incisiva deregolamentazione della disciplina di protezione del lavoro, in particolar modo dei recessi per motivo economico, sponsorizzando contestualmente l’edificazione di sistemi di incoraggiamento alle sempre più frequenti transizioni occupazionali²⁰.

1.2. Gli albori dell’ideologia della flessibilità: la flexible firm

L’“ideologia” della flessibilità²¹ trova le proprie radici originarie all’interno della letteratura economico organizzativa in tema di lavoro. Tali studi hanno tentato di dimostrare come l’esigenza di flessibilità sia direttamente connessa all’esigenza dell’impresa di veder incrementati i propri profitti; questa viene vista come la capacità imprenditoriale di riplasmare continuamente il processo produttivo mediante una nuova disposizione delle sue componenti²². Nel modello teorico sviluppatosi, la flessibilità viene individuata come la capacità dell’impresa riplasmare continuamente il processo produttivo.

Invero le ricerche condotte, basano le proprie conclusioni sul presupposto che gli individui e le aziende siano pronti al cambiamento, e pertanto è importante porre degli argini allo sfruttamento della manodopera, non solo per fare della competizione uno stimolo all’innovazione, ma anche per mantenere all’interno dell’impresa la coesione necessaria per la flessibilità²³. Questa lettura della flessibilità ha ricevuto ampi apprezzamenti, tanto da venir definita come la “via alta della flessibilità”²⁴, su cui sono rinvenibili i primi frammenti di quello che successivamente sarà l’ossimoro eurounitario delle politiche di flexicurity. Difatti la valorizzazione della flessibilità, condotta nel contesto dell’organizzazione

²⁰ O. BLANCHARD, J. TIROLE, *Responsabiliser Les Entreprises En Taxant Les Licenciements*, In Flexicurity, La Protection de L’emploi En Débat, ed. Antoine Bevort, Michel Lallement, and Chantal Nicole-Drancourt, 931:40– 41. Problemes Politiques et Sociaux. Paris: La documentation française, 2006.

²¹ Di ideologia della flessibilità parla molto approfonditamente L. ZAPPALÀ, *La tutela della persona nel lavoro a termine, modelli di regolazione e tecniche di regolamentazione al tempo della flexicurity*, Giappichelli, Torino, 2012 p. 3 e ss.

²² M.J. PIORE, C. SABEL, *Le due vie dello sviluppo industriale*, Isedi, Petrini Editore, Torino, 1987 (trad. it. di *The Second Industrial Divide*, Basic Books, 1984)

²³ M.J. PIORE, C. SABEL, *Le due vie dello sviluppo industriale*, cit.

²⁴ C. TRIGILIA, *Sociologia economica*, Il Mulino, Bologna, 1998

economica del lavoro, tenta di ricercare un punto di equilibrio tra le differenti esigenze di imprenditori e lavoratori.

L'equilibrio ricercato all'interno di queste prime teorie, lascia ben presto il passo a nuovi dogmi di flessibilità incentrati sul raggiungimento di ben più ambiziosi obiettivi a livello di profitto aziendale, con dirette, e deteriori conseguenze nei confronti delle istanze delle maestranze²⁵. In tal senso, già nella metà degli anni ottanta, John Atkinson elaborò i propri studi sulla "*flexible firm*"²⁶.

Il modello elaborato da Atkinson divideva l'azienda in due ideali sezioni, la prima occupata dai *core group* di lavoratori assunti con contratto a tempo pieno e durata indeterminata, e i *peripheral workers* gestiti in totale flessibilità da parte dell'impresa, che risulta essere pertanto libera di assumerli, ma soprattutto di licenziarli. I *peripheral workers* comportano dei costi minori all'azienda, caratterizzandosi per un differente bagaglio giuridico e professionale all'interno del contesto aziendale: privi di *job security*, oltre che di adeguata formazione e opportunità di crescita professionale e personale.

Lo studio condotto da Atkinson ha profondamente influenzato il dibattito successivamente innestatosi all'interno delle istituzioni sovranazionali. Il dibattito originato a seguito del rapporto su *Labour Market Flexibility* ²⁷ è stato caratterizzato da una forte premessa: la flessibilità di assumere e soprattutto di licenziare, è un presupposto indefettibile per l'affermazione della competitività delle imprese, e per il miglioramento delle *performance* dei mercati del lavoro. Il modello della *flexible firm* di Atkinson ha acquisito nel corso degli anni una notevole popolarità, tanto da diventare un "apripista"²⁸ verso la costituzione di modelli di impresa sempre più flessibili. E' proprio sulla scorta di tale teoria che la letteratura manageriale e organizzativa d'oltreoceano ha valorizzato l'adozione di

²⁵ Il passaggio dal sistema di produzione fordista, a meccanismi di produzione post- fordista, rendono la promozione della competizione non più rinviabile, influenzando in modo diretto un approccio della flessibilità orientato alla produzione, insensibile alle esigenze delle maestranze.

²⁶ J. ATKINSON, N. MEAGER, *Is flexibility just a flash in the pan?* in *Personnel Management*, 1987, p. 26; J. ATKINSON, *Flexibility or fragmentation? The United Kingdom labour market in the eighties*, in *Labour and Society*, 1987, 12, 1, p. 87; J. ATKINSON, *Flexibility, uncertainty and Manpower strategy*, Report n. 89, Institute of Manpower Studies, Brighton, 1985; J. ATKINSON, *Manpower strategies for flexible organizations*, in *Personnel Management*, 1984, p. 28.

²⁷ OCSE, *Report on Labour Market Flexibility*, Paris, 1986

²⁸ L. ZAPPALÀ, *Tra diritto ed economia: obiettivi e tecniche della regolazione sociale dei contratti a termine*, in *Riv. giur. lav.*, 2006, p. 171.

politiche aziendali di rinnovamento della forza lavoro tramite processi simultanei di licenziamenti e nuove assunzioni²⁹. Tale contributo teorico ha poi trovato definitiva conferma all'interno di un successivo studio elaborato dall'OCSE nel 1994³⁰ secondo il quale l'esistenza di una regolamentazione rigidamente protettiva dell'occupazione (*Employment Protection Legislation*) tende a ridurre il dinamismo del mercato del lavoro. Tali affermazioni si sono rapidamente tramutate in un *leit motiv* che ha caratterizzato i vent'anni successivi, divenendo il pensiero egemone all'interno del contesto comunitario. L'esigenza di procedere a una riduzione dei livelli di protezione all'interno dei mercati del lavoro, è stata, ribadita di recente da numerosi report internazionali³¹, oltre che, da ultimo, nella celebre lettera con la quale la Banca Centrale Europea ha invitato il Governo italiano alla riduzione dei livelli di protezione riconosciuti ai in materia di licenziamenti. In particolare la richiesta formulata dalla BCE – al fine di concedere l'auspicato sostegno dei titoli di Stato italiano – mirava al rafforzamento della contrattazione aziendale nell'individuazione dei livelli salariali e delle condizioni di lavoro, nella revisione della disciplina relativa alle assunzioni e ai licenziamenti, e alla predisposizione di un nuovo sistema di assicurazione contro la disoccupazione coniugato a un sistema di politiche attive del lavoro in grado di facilitare la rapida ricollocazione dei lavoratori all'interno del circuito produttivo³².

2. Il paradigma di flexicurity, Il tentativo eurounitario di coniugare flessibilità e sicurezza.

²⁹ P. CAPPELLI, D. NEUMARK, *External Churning and Internal Flexibility: Evidence on the functional flexibility and core-periphery hypotheses*; in *Ind. Relations*, 2004, p. 148

³⁰ OCSE, *The Job Study*, Paris, 1994.

³¹ Si veda, OCSE, *Rapporto Italia-Sintesi. Valutazioni e raccomandazioni*, 2011, www.oecd.org, p. 1 ss.; OCSE, *Employment Outlook-L'Italia a confronto con altri paesi*, 2011, www.oecd.org, p. 1 ss.2; BCE, *Labour Market Mismatches in Euro Area Countries*, 2002, www.ecb.int; BCE, *Banca Centrale Europea-Bollettino mensile-Gennaio*, 2007, www.bancaditalia.it pubblicazioni/bce, p. 5 ss.; BCE, *Banca Centrale Europea-Bollettino mensile-Settembre*, 2011, www.bancaditalia.it pubblicazioni/bce, p. 5 ss.

³² Per alcuni commenti sulla disciplina si rinvia A. PERULLI, V. SPEZIALE, *L'articolo 8*, cit., p. 11 ss. Sul punto si veda pure la ricostruzione di D. ASHIAGBOR, *The European Employment Strategy: Labour Market Regulation and New Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2005; L. ZOPPOLI, *Flexicurity e licenziamenti: la strict Employment Protection Legislation*, in *Dir. lav. mer.*, 2007, p. 597 ss.

La tendenza a ricercare l'affermazione di un mercato del lavoro dinamico, flessibile, e con ridotti spazi di rigidità nella capacità delle imprese di variare flessibilmente il proprio organico, ha ben presto dovuto far i conti con la corrispondente richiesta avanzata sul versante sociale di prevedere adeguate e alternative forme di protezione dei lavoratori. Il concetto di flexicurity si caratterizza ai suoi esordi per una scarsa pregnanza giuridica, traducendosi in operazione volta a delineare i contorni che le politiche del lavoro avrebbero dovuto assumere all'interno dei singoli contesti nazionali. L'approccio della flexicurity rappresenta un nuovo modello di regolazione europea che mira a sostituire gli strumenti *hard* di regolazione, con l'armonizzazione coesiva attraverso strumenti c.d. di *soft law*³³. La flexicurity si pone come un'insieme di tecniche e di strumenti di intervento attraverso cui ripensare le politiche del lavoro, che vanno ricalibrate secondo un'angolazione non più passiva, ma anche attiva, e soprattutto proattiva nei confronti dei beneficiari³⁴.

Molte ricerche associano l'origine del paradigma di flexicurity alla realtà olandese³⁵, altre invece al contesto danese³⁶.

Durante i primi anni novanta, il mercato del lavoro olandese proveniva da performance non eccellenti che spinsero all'approvazione di una serie di riforme volte a facilitare l'utilizzo di forme contrattuali atipiche, ad alleggerire al contempo i regimi protettivi nei confronti dei lavoratori subordinati, garantendo innovative forme di protezione a favore di queste nuove categorie di lavoratori atipici, che popolavano per la prima volta il mercato del lavoro. Lo Stato olandese coinvolse inoltre le parti sociali nella predisposizione, e nell'applicazione pratica di queste nuove leggi, che furono approvate a seguito di una concertazione e condivisione da parte degli *stakeholders* direttamente coinvolti

³³ Sull'utilizzo del linguaggio di *soft law* nell'ambito delle politiche dell'occupazione europee si rimanda a M. BARBERA, *A che punto è l'integrazione delle politiche dell'occupazione nell'Unione Europea?* Diritto delle Relazioni Industriali, 2, 2000.

³⁴ Sulla tendenza alla "proattività" promossa dal modello di flexicurity si avrà modo di argomentare meglio all'interno del Capitolo III del presente lavoro, al quale si rinvia per ogni approfondimento.

³⁵ C. DE LA PORTE, K. JACOBSSON, *Social Investment or Recommodification? Assessing the Employment Policies of the EU Member States*, in *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, ed. Nathalie Morel, Bruno Palier, and Joakim Palme, 2012, pp. 117–234. Bristol: Policy.

³⁶ E. VOSS, C. WEINKOPF, *Niedriglohnfalle Minijob* 65 (1). WSIMitteilungen, pp. 5–12, 2012; E. VOSS, E. DORNELAS, *Social Partners and Flexicurity in Contemporary Labour Markets*. Brussels: European Social Partners, 2012.

dal nuovo processo di regolamentazione. Lo stesso avvenne in Danimarca, sebbene con formule e strumenti parzialmente differenti.

Una prima definizione del concetto di flexicurity è ricavabile dalle parole proferite dal primo ministro danese Poul Nyrup Rasmussen, secondo cui il “cocktail magico della flexicurity” consiste nella combinazione della facilità di licenziamento dei lavoratori (la flessibilità per le imprese) e dalla promozione della ricollocazione della forza lavoro (la sicurezza per i lavoratori). Va infine citata la felice formula utilizzata dal “Dutch Scientific Council for Government Policy” secondo cui la flexicurity può essere definita come un modo di compensare la decrescente protezione nel contratto di lavoro, attraverso l’aumento delle opportunità di impiego e di sicurezza sociale ³⁷.

Dapprima la flexicurity è stata individuata come un vago slogan politico, che prometteva di risolvere le contraddizioni che affliggevano il mercato del lavoro europeo. Successivamente, ha assunto il rango di strategia politica comunitaria, tesa a raggiungere l’obiettivo di coordinare il bisogno di flessibilità per le imprese, e sicurezza per i lavoratori³⁸.

³⁷ Una compiuta lista di definizioni della flexicurity può esser ricavata dagli scritti di numerosi autori. Se ne citano qui solo alcuni J.C.BARBIER, *From Political Strategy to Analytical Research and back to Politics, a Sociological Approach of ‘Flexicurity*, 2012; J.C. BARBIER, *Workfare, Flexicurity, Reflexions Sur Le Voyage International Des Idées Politiques Dans Les Politiques Sociales et La Persistance Des Compromis Nationaux Dans Les Cultures Politiques Nationales*. Communication au congres de l’AFSP, Grenoble, September 2009, p. 10; MADSEN, PER KONGSHOJ, *Flexicurity - Towards a Set of Common Principles?* The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 23 (4), 2007, pp. 525–42, e p. 526; I. MANDL, FUNDA CELIKEL-ESSER, “*The Second Phase of Flexicurity: An Analysis of Practices and Policies in the Member States*”, Eurofound, 2012; J. GAUTIER, *Flexibilité Ou Sécurité ? Les Termes Du Débat*. In *Flexicurity La Protection de L’emploi En Débat*, ed. Antoine Bevort, Michel Lallement, and Chantal Nicole-Drancourt. Vol. 931. Problèmes Politiques et Sociaux Paris: La documentation française, 2006.

³⁸ EUROFOUND (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) *A New Organisation of Time over Working Life*, 2006. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities EUROFOUND, *Working Time Options over the Life Course: New Work Patterns and Company Strategies*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006; EUROFOUND, *Flexicurity Profiles in the EU25*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2007a, EUROFOUND, *Varieties of Flexicurity: Reflections on Key Elements of Flexibility and Security*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007b; EUROFOUND, *Flexibility and Security over the Life Course*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008; EUROFOUND, *Flexicurity and Industrial Relations*, Dublin, 2008; EUROPEAN EXPERT GROUP ON FLEXICURITY, *Flexicurity Pathways. Turning Hurdles into Stepping Stones*, 2007.

In altre parole la flexicurity può esser descritta come sinonimo di un mercato del lavoro, che per funzionare correttamente deve esser capace di garantire al contempo flessibilità e sicurezza³⁹. L'elemento di novità che può esser desunto dalle nozioni di flexicurity è che alti livelli di flessibilità non escludono la presenza di elevati livelli di sicurezza . Va però sottolineato come la semplice affermazione di tali concetti, non sia da sola sufficiente a erodere lo storico antagonismo tra flessibilità e sicurezza, essendo necessario sviluppare dei percorsi di implementazione pratica del modello⁴⁰.

2.1. *Le influenze teoriche sull'elaborazione della nozione di flexicurity: dai Transitional Labour Market...*

Un primo approccio che ha gettato le fondamenta del paradigma eurolavorista di flexicurity è stato elaborato nel corso degli anni novanta, ed è individuabile nella teoria dei *transitional labour markets* (c.d. TLM)⁴¹.

Secondo l'approccio di TLM, il mercato del lavoro non è solo un'istituzione economica che tende a ricercare un efficiente incontro tra domanda e offerta di lavoro (c.d. *allocation function*), e a ridurre la disoccupazione, ma anche un'istituzione sociale che promuove l'occupabilità degli individui, e li orienta nel governare la propria carriera durante gli eventi critici che si verificano nel corso della vita (c.d. *integration function*).

Secondo la teoria elaborata da Schmid, l'assenza di adeguate protezioni per i lavoratori subordinati, la presenza di una maggiore possibilità di licenziare da parte delle imprese, e dunque l'accresciuto livello di insicurezza della forza lavoro, rendono necessaria l'elaborazione di nuovi meccanismi sociali istituzionalizzati in grado di accompagnare e sostenere i lavoratori durante l'intera vita lavorativa. In tal senso i *transitional labour markets*

³⁹ MADSEN, PER KONGSHOJ , *Flexicurity - Towards a Set of Common Principles?* The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 23 (4), 2007, p. 547

⁴⁰ G. VOBRUBA, *Effizienz Durch Sicherheit. Soziale Rahmenbedingungen Moderner Kapitalistischer .konomien*, In Arbeitsmarkt Und Sozialpolitik. Kontroversen Um Effizienz Und Soziale Gerechtigkeit, ed. Hartmut Seifert and Olaf Struck, 2009, pp. 17–28. Wiesbaden: VS Verlag.

⁴¹ G. SCHMID, B. GAZIER (a cura di), *The dynamics of full employment: social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar, 2002; G. SCHMID, *Transitional Labour Markets. A new European Employment Strategy*, in B. Marin, D. Meulders, D. Snower, (a cura di), *Innovative Employment Initiatives*, Ashgate, Aldershot, 2000, p. 223; G. SCHMID, *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, Discussion Paper FS I 98-206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1998.

rappresentano degli strumenti idonei a evitare che il lavoratore, nel passaggio da transizione a un'altra, cada in uno stato di povertà, svaluti le proprie competenze professionali, e si avvii verso un percorso di esclusione progressiva dalla partecipazione attiva nella società⁴².

Il modello dei *transitional labour markets*, si basa sulla preliminare constatazione che la maggior parte dei disoccupati di lungo termine rimangono esclusi dalla possibilità di trovare un utile ricollocazione all'interno del mercato del lavoro. Forme di istituzionalizzazione dei *transitional labour markets* potrebbero incoraggiare la mobilità tra i confini del mercato del lavoro, evitando spirali di esclusione sociale e promuovendo la partecipazione degli individui all'interno della realtà sociale. Esistono dei principi sui quali è possibile edificare una concettualizzazione dei *transitional labour market*⁴³.

In primo luogo, i mercati del lavoro sono sempre esposti ad alcuni *shocks*, che influenzano gli equilibri sia per i lavoratori, che per le imprese. Questi *shocks* possono provenire da fattori esterni, come dei rapidi cambiamenti nella domanda di mercato, o anche degli improvvisi sviluppi tecnologici. Ma gli *shocks* possono anche originare da fattori interni, connessi con le situazioni personali dei soggetti che popolano il mercato del lavoro⁴⁴. Tutto ciò determina, così come individuato dalla letteratura sociologica, la creazione di forme di disoccupazione caotica, talvolta anche volontaria, che sempre in misura maggiore influenza la vita dei cittadini⁴⁵.

In secondo luogo, occorre rilevare, che il mercato del lavoro non è un mercato di beni, ma un mercato di istituzioni sociali⁴⁶. Pertanto la possibilità di ritrovare un equilibrio funzionale, attraverso la rideterminazione al ribasso dei salari, dopo l'avvenimento di uno

⁴² L. ZAPPALÀ, *La tutela della persona nel lavoro a termine, modelli di regolazione e tecniche di regolamentazione al tempo della flexicurity*, Giappichelli, 2012, Torino, p. 3 e ss.

⁴³ G. SCHMID, *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, Discussion Paper FS I 98-206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1998.

⁴⁴ Questi possono infatti derivare da cambiamenti demografici, problemi di salute, cambiamenti negli equilibri familiari, o esigenze connesse alle situazioni affettive, come ad esempio la necessità di lasciare un lavoro per poter seguire il proprio partner in un'altra regione.

⁴⁵ A. GIDDENS, *Il futuro del Modello sociale europeo*, in *Italianieuropei*, 2006, p. 75; A. Giddens, *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge : Polity, 1998; A. Giddens, *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*. London : Profile, 1999; A. GIDDENS, *Politics, Sociology and Social Theory: Encounters with Classical and Contemporary Social Thought*, Cambridge, 1995.

⁴⁶ R. M. SOLOW, *The Labour Market as Social Institution*, The Royer Lectures, 1990. G. Schmid, K. Schomann, *'Institutional Choice and Labour Market Performance'*, in G. Schmid (ed.), *Labor Market Institutions in Europe*, 1994

shock è limitata. Ad esempio, tutte le normative nazionali che richiedono un minimo salariale, o un salario rapportato alla quantità e alla qualità del lavoro rappresentano degli ostacoli al raggiungimento degli equilibri di mercato.

Secondo l'approccio TLM l'avvento della disoccupazione, e l'impossibilità di determinare equilibri salariali che la evitino, non rappresenta necessariamente un fattore negativo, in quanto gli individui potrebbero utilizzare il proprio tempo libero per attività di utilità sociale, o per programmare investimenti personali (aggiornamento professionale, periodi di training) al fine di poter intercettare migliori opportunità di lavoro. Difatti, la teoria tende a estendere le combinazioni possibili tra forme di lavoro retribuito, e lavoro non retribuito (specialmente di cura), tenendo conto dei bisogni mutevoli e delle preferenze degli individui nel corso di vita.

Le politiche occupazionali non dovrebbero quindi tendere alla semplice liberazione dal bisogno (c.d. *freedom from want*)⁴⁷, ma promuovere la libertà di azione (c.d. *freedom to act*) che rappresenta la libertà positiva di scegliere il proprio destino vitale e occupazionale, attraverso l'aumento delle *capabilities*⁴⁸ e delle possibilità istituzionali. I TLM possono dunque rappresentare una soluzione per ricercare nuovi modelli funzionali di protezione sociale compatibili con i cambiamenti determinanti dal passaggio verso un modello di società post-fordista; difatti i TLM possono essere considerati come una risposta istituzionale agli eventi critici (transizioni) che possono verificarsi all'interno del mercato del lavoro.

Le transizioni prese in considerazione nella teoria TLM possono essere di diverso tipo, potendo riguardare la transizione dal mondo della scuola al mondo del lavoro⁴⁹, da un

⁴⁷ La libertà dal bisogno si concretizza nella libertà da dover combattere per i bisogni essenziali: condizioni di vita, esigenze alimentari, acqua, servizi sanitari.

⁴⁸ Il discorso delle *capabilities*, fa riferimento alla teorica di Amartya Sen e Martha Nussbaum, qui solamente accennata, ma approfondita nel Capitolo IV del presente lavoro.

⁴⁹ P. RYAN, C. BUCHTEMANN, *The School-to-Work Transition*, in G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham, Edward Elgar, 1996 pp.308-347; P. RYAN, *The School-to-Work Transition: Issues for Further Investigation*, Paper prepared for the Education and Training Division, DEELSA, OECD, Paris, 1999, p.14; P. RYAN, *The school-to-work transition: problems and indicators*, in A.N. Perret-Clermont, C. Pontecorvo, 2004; L. RESNICK, T. ZITOUN, B. BURGE, *Youth, Learning and Society*, Cambridge University Press, 2004.

lavoro più o meno qualificato a un altro⁵⁰, o ancora, da un lavoro autonomo a un periodo di formazione⁵¹, da un periodo di occupazione a una disoccupazione transitoria, e infine anche tra forme differenti di occupazione, come ad esempio da un'occupazione full-time a un'occupazione part-time o viceversa⁵².

Sul versante della sicurezza le politiche attive del lavoro possono rappresentare un ausilio al superamento di queste transizioni, fornendo un supporto istituzionale concreto, attraverso la previsione di servizi pubblici, e supporti economici, forniti ai soggetti per poter affrontare al meglio le transizioni occupazionali⁵³.

Tuttavia, i risultati dei supporti istituzionali possono deviare sensibilmente in base del contesto territoriale preso in considerazione; infatti occorre sviluppare dei servizi pubblici di impiego che riescano a gestire network flessibili. La modernizzazione delle strutture pubbliche è essenziale alla garanzia di utile gestione delle transizioni considerate⁵⁴. Dunque, a livello operativo, i TLM si caratterizzano per la presenza di quattro principi, attuabili solo in presenza di una partecipazione attiva dello Stato⁵⁵.

In particolare le istituzioni pubbliche devono farsi carico della predisposizione di occasioni di impiego remunerate, anche di rilevanza sociale, che non siano prese in considerazione dal mercato, in cui poter impiegare i soggetti in transizione. Agli stessi

⁵⁰ C. FAGAN, J. RUBERY, *Transitions between Family Formation and Paid Employment*, in G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham: Edward Elgar, 1996 pp. 348-378

⁵¹ ALBERT C. TUIJNMAN; SCHÖMANN KLAUS, *Life-long Learning and Skill Formation*, in Schmid, G.; O'Reilly, J. and Schömann, Klaus (eds.) *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham: Edward Elgar, 1996 pp.462-488.

⁵² G. SCHMID, P. AUER, H. MOSLEY, K. SCHÖMANN (eds), *Progress in Evaluation Research: Documentation of Two Transfer-Workshops on the 'International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Discussion Paper FS I, pp. 97-203, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1997; P. AUER, T. KRUPPE, *Labour Market Monitoring in EU Countries*, in G. Schmid, J. O'Reilly and K. Schomann (eds) *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar, 1996.

⁵³ Il ruolo delle politiche attive del lavoro nella promozione delle transizioni occupazionali verrà approfondito all'interno del Capitolo III.

⁵⁴ Nello studio dei Transitional labour markets viene dato ampio rilievo alle applicazioni del "new public management" P. AUER, T. KRUPPE, *Labour Market Monitoring in EU Countries* in G.Schmid, J.O'Reilly and K. Schomann (eds) *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham, Edward Elgar, 1996.

⁵⁵ G. SCHMID, J. O'REILLY, *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, cit.

devono esser garantite forme di sostentamento economico, condizionate al rispetto di un programma assistenziale, stabilito a livello individuale o anche collettivo. Infine è necessaria la predisposizione interventi in grado di finanziare, e quindi di garantire, ai soggetti in transizione lo svolgimento di tali programmi di attivazione, in luogo dell'assolvimento di meccanismi passivi di sostegno alla disoccupazione⁵⁶.

Il meccanismo dei TLM per funzionare correttamente, presuppone però l'esistenza di una rete di collaborazione e partnership tra i diversi *policy – makers*: le aziende, i sindacati e soprattutto i servizi pubblici per l'impiego (v. infra Cap III).

Il meccanismo dei mercati transizionali postula dunque forme pervasive di protezione e attivazione all'interno del mercato del lavoro, che si sostituiscono alle modalità di *job security* tipiche del mercato del lavoro fordista.

Il TLM ribalta la prospettiva secondo cui il destino delle maestranze è intimamente legato con il posto di lavoro occupato, dall'inizio, sino alla fine della propria carriera lavorativa. Il modello abbraccia invece un approccio dinamico, ma dalla realizzabilità ancora incerta, secondo cui un'efficiente regolazione dei meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro, e quindi un'efficiente protezione dell'individuo all'interno dello stesso, possano di fatto garantire continuità di reddito e di opportunità, nel solco del suo riferito motto "*no jobs for life*"⁵⁷.

Infatti, sebbene il pieno impiego sia una condizione necessaria per determinare l'integrazione sociale, il rapido cambiamento del substrato economico ha determinato la necessità di predisporre una rielaborazione delle forme di tutela⁵⁸. I TLM possono promuovere la creazione di una nuova strategia innovativa che affronti i problemi dell'occupazione in Europa. I TLM tendono a individuare le molteplici transizioni di lavoro possibili, come utile alternativa alla disoccupazione di lungo termine. In tal modo, l'obiettivo dello studio considerato non è semplicemente riferito alla creazione di un maggior numero di posti lavoro, bensì si connette con l'aumento delle opportunità di impiego del soggetto, rendendolo idoneo a trovare un impiego di qualità.

⁵⁶ G. SCHMID, *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, Discussion Paper FS I 98-206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1998.

⁵⁷ Si rimanda all'analisi di R. PEDERSINI, *Quale flexicurity? Studi e politiche su flessibilità e sicurezza nel lavoro*, in Soc. lav., 2009, p. 125.

⁵⁸ G. SCHMID, *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, Discussion Paper FS I 98-206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1998.

A livello normativo i *transitional labour market* ridefiniscono la dimensione sociale del mercato del lavoro attraverso una strategia di risoluzione *ex ante* dei rischi connessi con il mercato del lavoro, in sostituzione dei meccanismi di compensazione *ex post* per i soggetti danneggiati dalle dinamiche del mercato del lavoro⁵⁹. Le forme di solidarietà preventiva distinguono l'approccio di *social market economy* dal differente approccio di *liberal market economy* secondo cui la dimensione sociale rappresenta una forma di carità.

A livello analitico, i TLM, ridefiniscono la funzione dei sussidi, o del *matching* tra domanda e offerta nel mercato del lavoro, promuovendo transizioni sostenibili e di qualità durante il ciclo di vita, superando la logica di promuovere l'occupazione ad ogni costo. In tal senso, la *social market economy* riconosce il diritto a un lavoro di qualità durante il corso di vita, a differenza della *liberal market economy* per la quale esiste solo un diritto al *workfare*⁶⁰.

Ciò detto, sono quattro i principi di teoria della giustizia che stanno alla base della presente teoria. Il primo è il principio di giustizia come equità (c.d. *justice as fairness*). In tal senso, il concetto di TLM si contrappone alla logica utilitaristica di massimizzazione della felicità per tutti. Al contrario, la teoria considerata enfatizza il differente principio adottato da John Rawls, secondo cui le disuguaglianze sono giustificate solo se migliorano le sorti dei meno avvantaggiati⁶¹. La riduzione delle cause di infelicità, soprattutto connesse ai periodi di disoccupazione di lungo termine, è un obiettivo dell'approccio dei *transitional labour markets*⁶².

⁵⁹ Il riferimento alle compensazioni *ex post* riguarda il meccanismo dei sistemi di protezione nel mercato che attribuiscono delle compensazioni monetarie ai soggetti espulsi dalle traiettorie occupazionali. Tali meccanismi si basano su forme di compensazione successive al verificarsi del danno, che non propongono strategie di intervento preventivo e risoluzione.

⁶⁰ Tali problematiche saranno approfonditamente esaminate nel Capitolo III del presente lavoro, ove verrà sottolineata la deviazione del modello di flexicurity verso sistemi condizionali di politiche attive del lavoro, che tradiscono l'approccio di TLM, e si rendono problematici con i diritti sociali riconosciuti a livello sovranazionale.

⁶¹ J. RAWLS; *Dalla giustizia come equità al liberalismo politico*, Einaudi, Torino, 2001; J. RAWLS, *Justice as Fairness – A Restatement*, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press (edited by E. Kelly), 2001.

⁶² A. OFFER, *The Challenge of Affluence: Self-Control and Well-Being in the United States and Britain since 1950*, Oxford: Oxford University Press, 2006; R. LAYARD, *The New Happiness*, London: Penguin Press, 2005.

Il secondo principio è la giustizia come solidarietà (c.d. *justice as solidarity*), connesso alla teoria di Ronald Dworkin⁶³ sull'insussistenza di giustificazioni etiche nella massimizzazione del welfare a favore delle persone più svantaggiate. Gli individui devono preoccuparsi delle conseguenze pratiche delle proprie scelte, e pertanto diritti e obblighi vanno bilanciati. La progressiva responsabilizzazione individuale richiede un contemporaneo aumento delle opportunità individuali, presupponendo forme di solidarietà *ex ante* che garantiscano una periodica redistribuzione delle risorse nel corso dei cicli di vita. La redistribuzione rappresenta un intervento che riequilibra le distorsioni originarie nel mercato, concedendo a ognuno le medesime opportunità.

Il concetto di periodica redistribuzione delle risorse ci conduce verso il terzo principio che è quello di c.d. *justice as agency* direttamente collegato al pensiero di Amartya Sen⁶⁴ e ai suoi successivi adattamenti⁶⁵. Seguendo tale principio, la teoria di TLM prende in considerazione le differenti abilità degli individui di convertire le risorse per raggiungere livelli di soddisfazione personale nel proprio ciclo di vita. Le politiche del mercato del lavoro non dovrebbero quindi concentrarsi solo sulla distribuzione individuale delle risorse, ma anche sull'edificazione di infrastrutture di sostegno economiche e sociali⁶⁶. La promozione di spazi di deliberazione e dialogo, e il coinvolgimento delle parti sociali sono considerati come elementi essenziali per la garanzia delle infrastrutture considerate.

L'ultimo principio collega il concetto di giustizia all'inclusione (c.d. *justice as inclusion*). I recenti mutamenti del mercato del lavoro spingono all'esclusione sociale dei soggetti più deboli e meno competitivi, rendendo necessaria la predisposizione di forme di re-inclusione. La teoria di TLM presuppone un'accresciuta inter-indipendenza delle

⁶³ R. DWORKIN, *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000.

⁶⁴ A. SEN, *Development as Freedom*, New York: Anchor Books, 1999; A. SEN *Rationality and Freedom*, Cambridge, Mass [a.o.]: Belknap Press

⁶⁵ R. SALAIS, R. VILLENEUVE, *Europe and the Politics of Capabilities*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

⁶⁶ T. KORVER, P.R.A. OEIJ, *Employability through covenants: taking external effects seriously*, In R. Rogowski (ed.), *The European Social Model and Transitional Labour Markets – Law and Policy*. Farnham and Burlington, VT: Ashgate, 2008, pp. 143–69; T. KORVER, G. SCHMID, *Enhancing transition capacities and sustainable transitions*, In J. de Munck, C. Didry, I. Ferreras and A. Jobert (eds.), *Renewing Democratic Deliberation in Europe: The Challenge of Social and Civil Dialogue*. Brussels: Peter Lang, 2012 pp. 23–55.

economie locali, regionali, e nazionali. La globalizzazione (anche nell'accezione di europeizzazione) dei mercati del lavoro richiede una estensione dello spazio dell'inclusione sociale, e quindi una condivisione dei rischi oltre ogni limite di carattere etnico, regionale, o nazionale⁶⁷. Solo così potrà tentarsi un riequilibrio nelle condizioni asimmetriche derivanti dall'apertura delle economie nazionali⁶⁸.

L'approccio dei *transitional labour markets* di cui si è appena dato conto rappresenta una teoria influente nell'edificazione di un equilibrio concreto tra flessibilità e sicurezza. Tuttavia, come si avrà modo di meglio argomentare, il modello di flexicurity prima istituzionalizzato a livello sovranazionale (v. infra, Cap I), e poi implementato dai cluster nazionali (v. infra Cap II e Cap III) ne ha tradito alcune delle più importanti premesse, che tuttavia dovrebbero esser ricollocate al centro dell'attenzione (v. infra Cap IV).

2.2....al rapporto Supiot

Un ulteriore approccio teorico, che parimenti ai TLM, ha influenzato l'elaborazione del modello di Flexicurity è rappresentato dal "Rapporto Supiot" pubblicato nel 1999⁶⁹. Il

⁶⁷ Per l'approfondimento di tali prospettive si rimanda a K. SCHMID, U. STEIN, *Explaining Rising Income Inequality in Germany, 1991-2010*, IMK Study, Macroeconomic Policy Institute at the Hans-Boeckler Foundation; M. ADLER, K. SCHMID, *Factor Shares and Income Inequality, Evidence from Germany, 2002-2008*, *Journal of Applied Social Science Studies* 2, 2013, pp. 121-132; M. ADLER, K. SCHMID., *Wealth Concentration and Market Income Inequality in Germany.*, Mimeo, Macroeconomic Policy Institute (IMK), 2013; M. FERRERA, *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

⁶⁸ J. O'REILLY, I. CEBRIÁN, M. LALLEMENT (eds.), *Working-Time Changes – Social Integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2000; G. SCHMID, *Transitional Labour Markets and the European Social Model: Towards a New Employment Pact*, in G. Schmid and B. Gazier (eds.): *The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2002, pp. 393-435; K. SCHÖMANN, P. J. O'CONNELL (eds.), *Education, Training and Employment Dynamics – Transitional Labour Markets in the European Union*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2002; H. MOSLEY, J. O'REILLY, K. SCHÖMAN (eds.) (2002), *Labour Markets, Gender and Institutional Change – Essays in Honour of Günther Schmid*, Cheltenham, 2002, UK: E. Elgar; G. SCHMID, B. GAZIER, *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets. Labour Markets and Employment Policy*. Cheltenham: Elgar, 2002.

⁶⁹ A. SUPIOT (sous la dir. de), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion, 1999, p. 321.

Rapporto Supiot, rispetto ai TLM, si caratterizza per la presenza di un'attenzione maggiore verso i profili di regolamentazione giuridica, sottolineando la necessità che le istituzioni europee non si concentrino esclusivamente sulla promozione della flessibilità. La politica europea deve preoccuparsi di conferire al lavoratore - portatore di uno status professionale, che prescinde dal posto di lavoro concretamente occupato - la garanzia di veder soddisfatti i propri bisogni nelle differenti traiettorie occupazionali⁷⁰. Da qui l'esigenza da parte degli Stati di investire efficacemente in forme di "sicurezza attiva" tese all'aggiornamento continuo delle competenze dei lavoratori, al fine di prevenire e affrontare utilmente i rischi occupazionali, le incertezze nel mercato, e i pericoli di alterazione delle loro capacità di guadagno e sostentamento⁷¹. In altre parole, le teoriche elaborate da Supiot, ci consegnano l'incontrovertibile idea secondo cui il diritto del lavoro - ripensato secondo i nuovi paradigmi - dovrebbe tendere a garantire "la continuità di una traiettoria piuttosto che la stabilità degli impieghi"⁷².

Sono diverse le linee su cui si fondano le conclusioni del rapporto Supiot: è possibile qui considerarne solo alcune. In primo luogo, pur ribadendo che il rapporto di lavoro subordinato dovrà essere una figura prevalente nel reclutamento della forza lavoro, il rapporto abbraccia una dimensione pluralista dei lavori⁷³: "il lavoro non può né deve essere ridotto alle forme storiche particolari che ha preso nelle società industriali, a partire dal XIX secolo, vale a dire l'impiego salariato a tempo pieno. La forma salariata non è che un momento della lunga storia del lavoro"⁷⁴.

E' pertanto necessario prendere atto della proliferazione di nuovi schemi contrattuali, e dunque della contestuale necessità di aggiornare le tutele concesse ai rapporti di lavoro subordinati standard. Supiot immagina un meccanismo di tutele a cerchi concentrici, nei quali la tutela dei diritti fondamentali viene riconosciuta al soggetto lavoratore *sans phrase*,

⁷⁰ A. SUPLOT (sous la dir. de), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, cit. ; A. SUPLOT, *Beyond Employment : Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe : A Report Prepared for the European Commission*. Oxford [a.o.]: Oxford Univ. Press, 2001.

⁷¹ L. ZAPPALÀ, *Tra diritto ed economia: obiettivi e tecniche della regolazione sociale dei contratti a termine*, in Riv. giur. lav., 2006, p. 171.

⁷² Tale specificazione è contenuta in A. SUPLOT (sous la dir. de), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, cit.

⁷³ G. BRONZINI, *Generalizzare i diritti o la subordinazione? Appunti per un rilancio del diritto del lavoro in Italia*, in DD, n. 2/2005; cfr. anche L. MARIUCCI (a cura di), *Dopo La Flessibilità: cosa?*, il Mulino, 2006.

⁷⁴ A. SUPLOT, *Critique du droit du travail*, Puf, 1994, p. 159.

arrivando in tal modo a ipotizzare un modello di universalizzazione delle tutele fondamentali. Tuttavia, nell'immaginario di Supiot l'aggiornamento delle coordinate del diritto del lavoro del nuovo millennio non può basarsi soltanto sulla ristrutturazione del rapporto di lavoro, ma deve piuttosto guardare alla costituzione di forme di integrazione e partecipazione sociale, che vadano oltre il recinto di chi popola i segmenti interni del mercato del lavoro. Il rapporto considerato arriva a immaginare delle forme di tutele che riescano a schermare il cittadino dalle insidie derivanti dallo sviluppo della società post-industriale, e al contempo concedano all'individuo la possibilità di rifiutarsi di svolgere una qualunque attività per necessità⁷⁵.

La teorica del modello mira a rappresentare un modello di società attiva, in cui viene concesso ai cittadini la possibilità di svolgere il proprio utile contributo all'interno della società, a prescindere dal modello di lavoro salariato. Come già preconizzato in altri suoi scritti, Supiot prende atto del fallimento del diritto del lavoro inteso come luogo di armonizzazione delle sue due facce: il lavoro come bene mercantile (o il lavoro astratto, risorsa di ricchezza esteriore e quantificabile) e il lavoro come espressione della persona (o lavoro concreto, risorsa di ricchezza interiore non quantificabile)". Il movimento delle garanzie ha sempre fatto prevalere il primo sul secondo, una concezione totalizzante e monolitica della subordinazione ha interdetto - per Supiot - ogni determinazione soggettiva, non necessariamente individuale, dentro il rapporto di lavoro.

Le intuizioni di Supiot, ci consegnano uno spaccato di quelle che saranno le fondamenta del manifesto euro-unitario sulla regolazione del mercato del lavoro, volto a sostituire la protezione passiva all'interno del singolo posto di lavoro, con forme di sostegno proattivo all'interno del mercato del lavoro. Il lavoratore dunque vede allentare sensibilmente le maglie di protezione contro il licenziamento del proprio posto di lavoro, e acquista una posizione preminente all'interno del più ampio contesto del mercato del lavoro⁷⁶. Sotto il profilo sociologico, la figura del lavoratore deresponsabilizzato incardinato

⁷⁵ L'atteggiamento di Supiot, come si avrà modo di argomentare nelle altre sezioni del presente lavoro, si differenzia fortemente rispetto alle inclinazioni pratiche che ha assunto il modello di flexicurity, all'interno dei singoli contesti nazionali, e soprattutto sulla spinta della crisi economica, che ha promosso un modello di tutela nel mercato di stampo workfaristico, comportante una responsabilizzazione colpevolizzante.

⁷⁶ M. FREEDLAND N. KOUNTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2005, p. 557.

per tutta la sua vita biografica al proprio posto di lavoro, cede il passo a quella del lavoratore che si attiva responsabilmente per l'aggiornamento e la revisione continua delle proprie competenze al fine di poter sfruttare le mutevoli opportunità offerte da un mercato del lavoro dinamico, e in continuo movimento. Inoltre nelle intuizioni elaborate da Supiot emerge la speranza che l'edificando paradigma di flexicurity sia idoneo a concedere al lavoratore un'occupazione decente, e possibilmente appagante, in luogo di un impiego non compatibile con il suo bagaglio culturale e professionale⁷⁷. Si avrà modo di argomentare, soprattutto nell'analisi del funzionamento del sistema di attivazione (v. infra Capitolo III), il perché del fallimento, quantomeno parziale, delle ottimistiche premonizioni elaborate nel rapporto Supiot.

2.3. La matrice "Wilthagen": i possibili profili di flexicurity

Le analisi sin qui condotte rappresentano gli originali punti di partenza sui cui è stato costituito successivamente il modello di flexicurity implementato, e rivisto, dall'Unione Europea.

Sul piano delle politiche del diritto concretamente adottate, l'idea di fondere le questioni connesse alla sicurezza sociale con le politiche attive del lavoro è stata sviluppata in Olanda⁷⁸ e Danimarca⁷⁹, a partire dal 1994. Sulla scorta delle performance fallimentari fatte registrare a partire dagli anni ottanta, le istituzioni dei due riferiti paesi tendono di rifondare in maniera originale il funzionamento del mercato del lavoro. In tal modo, viene per la prima volta perseguita una forma di deregolamentazione della disciplina protettiva del rapporto di lavoro, bilanciata altresì dalla volontà di offrire, in via compensativa, delle forme innovative di protezione sociale a favore delle maestranze, all'interno del mercato del lavoro. Viene dunque praticata una reale sperimentazione degli approcci teorici che nella letteratura

⁷⁷ Per un approfondimento della nozione di lavoro appagante, ragionevole e adatto si rimanda alle analisi condotte nel Capitolo III sull'equilibrio tra fattispecie del diritto al lavoro e implementazione del modello di attivazione nel solco di flexicurity.

⁷⁸ T. WILTHAGEN, *A New Paradigm for Labour Market Policy Reform? Flexicurity*, Research Programme FXPaper Nr. 1, OSA/Institute for Labour Studies, Tilburg University, 1998.

⁷⁹ P.K. MADSEN, *The Danish Model of Flexicurity: a Paradise-With Some Snakes*, in H. Sarafati, G. Bonoli (a cura di), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective*, Ashgate, Aldershot, 2002, p. 243; T. BERGLUND, B. FURÅKER, *Flexicurity Institutions and Labour Market Mobility*, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2011 pp. 111 -127

sociologica ed economica, avevano teorizzato la necessità di bilanciare da un lato la flessibilità a favore dell'impresa libera di recedere i rapporti di lavoro, e dall'altro le opportune protezioni da fornire ai lavoratori nelle transizioni da un lavoro all'altro.

Il primo autore a definire compiutamente la flexicurity è pertanto l'olandese Ton Wilthagen, che ne ha messo in luce taluni aspetti sincronico – procedurali. La *flexicurity* è stata definita «una strategia politica che tenta, in maniera *sincronica* e *coordinata*, di aumentare la flessibilità del mercato del lavoro, dell'organizzazione e delle relazioni di lavoro, da una parte, e di aumentare la sicurezza – la *employment security* e la *social security* – dei gruppi più deboli dentro e fuori il mercato del lavoro, dall'altra»⁸⁰. I tratti salienti di tale definizione rinviano ad un elemento di sincronizzazione delle politiche, alla condivisione dell'azione, aperta al confronto, alla ponderazione e alla disputa di più attori a vario livello⁸¹.

La flexicurity mira pertanto, sulla scorta dell'approccio teorico proposto nel rapporto Wilthagen, a edificare in maniera originale forme di sicurezza, che dirigano il proprio raggio d'azione oltre le tradizionali tutele connesse al rapporto di lavoro, attraverso l'elaborazione di strumenti di protezione che sappiano efficacemente coniugare flessibilità per le imprese e sicurezza a favore della forza lavoro. In particolare nel rapporto Wilthagen vengono individuate differenti forme di flessibilità concedibili alle imprese, e al contempo, differenti forme di sicurezza attribuibili a favore della forza lavoro.

Sul versante della flessibilità vengono individuate *external numerical flexibility*, *internal – numerical flexibility*, *functional flexibility*, e *labour cost/wage flexibility*⁸².

Sull'opposto versante della sicurezza sono indicate *job security*; *employment security*, e *income security*⁸³.

⁸⁰ Le prime definizioni pratiche del modello sono rinvenibili in R. ROGOWSKY, T. WILTHAGEN, *Reflexive Labour Law*, Kluwer, Deventer, 1994; per una ricostruzione più completa si rimanda a T. WILTHAGEN, *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?* Berlin: WZB, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Abt, Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung, 1998.

⁸¹ L. ZAPPALÀ, *La tutela della persona nel lavoro a termine, modelli di regolazione e tecniche di regolamentazione al tempo della flexicurity*, cit.

⁸² L'*external numerical flexibility* si riferisce alla libertà delle imprese di adattare la quantità della propria forza lavoro sulla scorta delle necessità contingenti; l'*internal – numerical flexibility* riguarda la possibilità da parte delle imprese di variare il numero delle ore di lavoro; la *functional flexibility* concerne invece la libertà di variare liberamente le mansioni a cui vengono adibiti i lavoratori. Infine il *labour cost/wage flexibility* si riferisce alla possibilità di adattare liberamente i salari della forza lavoro, sulla scorta della situazione economica di mercato.

La combinazione tra le possibili forme di flessibilità e sicurezza genera differenti modelli di implementazione della flexicurity. Wilthagen e Tros hanno unito le riferite categorie nella c.d. *Wilthagen matrix*⁸⁴, la cui funzione è quella di permettere diverse combinazioni di flessibilità e sicurezza al fine di confezionare un modello di flexicurity adattabile ai diversi contesti nazionali.

(1) Wilthagen Matrix

Security/Flexibility	JOB SECURITY	EMPLOYMENT SECURITY	INCOME SECURITY	COMBINATION SECURITY
EXTERNAL NUMERICAL FLEXIBILITY	-Types of employment contracts; -Employment protection legislation; -Early retirements	-Employment services/ ALMP; -Training/life-long learning;	- Unemployment compensation; -Other social benefits; -Minimum wages	-Protection against dismissal during various leave schemes;
INTERNAL NUMERICAL FLEXIBILITY	-Shortened work weeks/ part-time arrangements;	-Employment protection legislation; -Training/life-long learning;	-Part-time supplementary benefit; -Study grants; -Sickness benefit	- Different kind of leave schemes; -Part-time pension
FUNCTIONAL FLEXIBILITY	-Job enrichment; -Training; -Labour leasing; -Subcontracting; -Outsourcing;	-Training/life-long learning; -Job rotation; -Teamwork; -Multiskilling;	- Performancerelated pay systems;	-Voluntary working time arrangements;

⁸³ La *job security* misura la possibilità per il lavoratore di conservare il proprio posto di lavoro; l'*employment security* misura la possibilità di cambiare il posto di lavoro, ma di aver comunque garantita una continuità di impieghi nel corso della vita professionale; l'*income security* misura invece la possibilità dei lavoratori di ottenere adeguati trasferimenti monetari.

⁸⁴ G. GAZIER, *Flexicurité et marchés transitionnels du travail : esquisse d'une réflexion normative*, Travail et Emploi, no. 113 (March), Flexicurité et réforme du marché du travail, 2008, pp. 117 e ss.

LABOUR COST/ WAGE FLEXIBILITY	-Local adjustments in labour costs; - Scaling/ reductions in social security payments;	-Changes in social security payments; -Employment subsidies; -In-work benefits;	-Collective wage agreements; -Adjusted benefit for shortened work week;	- Voluntary working time arrangements;
-------------------------------------	---	---	--	--

Il modello elaborato da Wilthagen non permette la combinazione simultanea di differenti forme di flessibilità o sicurezza, poiché ognuna delle opzioni è esclusiva ed esclude le altre.

L'idea che differenti tipi di flessibilità possono esse combinati con differenti tipi di sicurezza è utile per rendere il modello adattabile alle differenti peculiarità dei mercati del lavoro, in modo da creare un modello potenzialmente idoneo ad adattarsi a contesti territoriali e culturali altamente differenziati⁸⁵. L'intuizione emersa dal rapporto Wilthagen consente quindi di immaginare delle tipologie nazionali, o settoriali di flexicurity, equivalenti nei risultati, differenti nelle modalità di implementazione⁸⁶.

Alcuni studi hanno tentato di individuare tre modelli ideali di combinazione di flessibilità e sicurezza, in modo da circoscrivere maggiormente il modello di flexicurity⁸⁷.

Nel primo modello, la richiesta di flessibilità delle aziende viene accolta con la concessione di una *internal – functional flexibility* e di una *internal- numerical flexibility*. In tal modo è possibile per l'impresa variare il numero delle ore lavorative dei propri dipendenti, anche attraverso una ampia libertà di utilizzo di strumenti di part time, variando al contempo anche le mansioni affidate agli stessi. Ciò permette di adattare la produzione delle aziende ai cambi graduali dei prodotti richiesti dal mercato, e di assicurare astrattamente una maggiore motivazione di lavoratori che si vedranno coinvolti potenzialmente in attività

⁸⁵ T. WILTHAGEN, *Mapping out Flexicurity Pathways in the European Union*, Tilburg University, 2008.

⁸⁶ E. VIEBROCK, J. CLASEN, *State of the Art. Flexicurity and Welfare Reform: A Review*, Socio-Economic Review 7, 2009, pp. 305 e ss.

⁸⁷ R. LEHWEß-LITZMANN, *Capability as a Yardstick for Flexicurity. Using the Senian Paradigm to Evaluate a European Policy Agenda*, 2014.

diverse, con quantitativi di impegno differenti e con un arricchimento delle proprie esperienze. Questo profilo, inoltre, non prevedendo forme di *external-flexibility*, garantisce una efficace *job protection* a favore dei dipendenti al verificarsi di congiunture economiche negative, che potrebbero essere affrontate con riduzioni consistenti dell'orario di lavoro, o attraverso concessioni di periodi di formazione, aggiornamento, o aspettativa, per dedicarsi ad attività personali.

Sul versante della sostenibilità economica della sicurezza, tale profilo prevede che sia l'impresa a internalizzare ogni costo derivante dalla formazione e dall'aggiornamento della propria forza lavoro, fatti salvi i periodi di stringente crisi economica, in cui interverrebbe lo Stato a co-finanziare le riduzioni orarie, per evitare l'aumento della disoccupazione. Il mercato del lavoro che può implementare il profilo considerato, deve caratterizzarsi per la presenza di grandi imprese, o piccole imprese associate tra loro. Soltanto un'impresa di notevoli dimensioni può garantire un'utile ricollocazione interna della forza lavoro, e quindi ricevere vantaggi concreti dalle forme di flessibilità concesse⁸⁸.

Il secondo profilo considerato tende ad assicurare le medesime forme di protezione ai lavoratori standard e ai lavoratori atipici, equiparando le forme di protezione assicurata⁸⁹, facilitando le transizioni tra lavoro flessibile e lavoro standard. Il modello si caratterizza per la contemporanea presenza di *external and internal numerical flexibility*, oltre che di *job and employment security*. All'interno di questo contesto i lavoratori part time sono pienamente integrati nel sistema di protezione sociale, e il loro salario orario, oltre che le opportunità di formazione e specializzazione sono equiparabili a quelle dei lavoratori standard; i lavoratori a tempo determinato hanno forme di salario minimo garantito, aggiornamento professionale, e forme di previdenza supplementari. Ai lavoratori è inoltre concesso il potere di congelare parte del loro salario al fine di finanziare differenti tipi di aspettativa: congedi parentali, motivi di salute, periodi sabbatici, periodi di formazione extra-aziendale. Nel modello

⁸⁸ Il modello descritto sembra esser vicino a quello che la letteratura aziendale ha conosciuto come il modello tedesco di differenziazione qualitativa della produzione, tale modello che affida molto alla possibilità dell'impresa di governare al proprio interno le modifiche richieste dal mercato richiede una partecipazione della forza lavoro alle scelte dell'impresa, oltre che la presenza di attori sociali affidabili. Per un approfondimento si rimanda a SORGE, ARNDT, STREECK, *Industrial Relations and Technical Change: The Case for an Extended Perspective*, In *New Technology and Industrial Relations*, ed. Richard Hyman, Wolfgang Streeck, 1988, Oxford: Blackwell, pp. 19-47.

⁸⁹ E. VIEBROCK, J. CLASEN, *State of the Art: Flexicurity and Welfare*, 2009.

considerato le crescenti dosi di flessibilità in uscita tendono a non produrre lavoratori *outsiders* per diverse ragioni: la flessibilità è parzialmente regolata, i lavoratori flessibili beneficiano di protezione sociale, sia in forma attiva, che in forma passiva, inoltre la possibilità di utilizzare i contratti atipici con queste protezioni elimina le barriere alla partecipazione al mercato del lavoro.

Tale modello tende in astratto a determinare risultati macro economici e sociali favorevoli concedendo possibilità, protezioni e diritti uniformi all'intera forza lavoro, e determinando di fatto la possibilità di raggiungere alti livelli di impiego in contesti economici, anche solo parzialmente favorevoli.

Il mercato del lavoro che potrebbe implementare tale modello deve esser caratterizzato da una forte cooperazione da parte di tutti gli *stakeholders* e i soggetti istituzionali coinvolti, in un contesto di perequazione dei costi tra Stato e imprese. Tale profilo può favorire processi di normalizzazione del lavoro non standard⁹⁰.

Il terzo e ultimo modello preso in considerazione si caratterizza invece per la presenza di *external flexibility*, bilanciata dalla presenza di un sistema di effettive politiche attive nel mercato di lavoro. Queste ultime assicurano un supporto nella ricerca di lavoro, e al contempo un'attenzione particolare nell'aumento delle competenze professionali dei singoli lavoratori. Le politiche attive del lavoro assumono una funzione di attivazione e disciplina del soggetto in cerca di occupazione, che per poter fruire del generoso sistema garantito dallo Stato, deve attivarsi, aggiornare le proprie competenze, ed accettare le offerte di lavoro che provengono. Infatti tale profilo non consente l'attribuzione di benefit incondizionati a favore della forza lavoro dismessa, al fine di disincentivare ogni comportamento passivo del lavoratore durante lo stato di disoccupazione. Tale modello – a differenza dei precedenti – si adatta a un mercato del lavoro in cui siano presenti indistintamente grandi o piccole imprese, ma incontra difficoltà ad esser implementato in contesti nazionali geograficamente troppo vasti. Invero, il rapido cambiamento di

⁹⁰ A livello empirico per un certo periodo tale modello è stato implementato in Olanda, da qui la descrizione della riferita realtà nazionale come l'economia dei part – time, stante l'alto livello di condivisione del lavoro part- time. Per un'analisi più compiuta sulla riconduzione al modello olandese si veda M.VAN DER MEER, M., J. VISSER, T. WILTHAGEN, P.F. VAN DER HEIJDEN, *Weg van het overleg?* Amsterdam, Amsterdam University Press, 2003; J. VISSER, A. HEMERIJCK, *'A Dutch Miracle': Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, 1997, Amsterdam University Press.

occupazioni auspicato dal sistema è sostenibile in ambiti geografici ristretti, in cui le imprese si trovano a breve distanza. Solo in contesti che presentano queste caratteristiche, la mobilità geografica dei lavoratori può esser promossa. Al contrario, mercati del lavoro nazionali geograficamente troppo vasti, in cui le possibilità di ricollocazione possono essere garantire tra imprese distanti tra loro mal si adattano, in quanto impongono al lavoratore, e alla famiglia una mobilità costosa, e scelte personali difficilmente sostenibili.

Questo modello richiede una consistente capacità di finanziamento da parte dello Stato, presupponendo una forte esternalizzazione dei costi a favore delle imprese. Non tutti gli Stati dispongono di una base fiscale capace di garantire investimenti così pesanti, e imporre un livello di tassazione idoneo ad assicurare la sicurezza nel mercato necessaria in periodo di crisi congiunturale della domanda di lavoro. Infine, ulteriore condizione per l'implementazione del modello considerato è il buon funzionamento del dialogo sociale. Tuttavia, alcuni autori hanno sottolineato come quest'ultima condizione non sia in realtà pregnante, in quanto il modello potrebbe esser sviluppato anche in assenza di alti livelli di sviluppo delle relazioni industriali, e del dialogo sociale⁹¹.

I tre profili considerati danno l'idea dello sfondo sul quale si è registrata l'elaborazione teorica del modello di flexicurity, prima dell'implementazione all'interno del linguaggio ufficiale delle istituzioni comunitarie, mostrando come differenti forme di flessibilità o di sicurezza possono sostituirsi e combinarsi vicendevolmente. La tipologia di mercato del lavoro dipende dalle caratteristiche politiche e sociali, oltre che dalle percezioni e dalle aspettative degli attori in ogni singola comunità nazionale⁹².

⁹¹ Tale modello è stato implementato dalla Danimarca, nel c.d. "golden triangle", caratterizzato da una combinazione di forti tassi di occupazione e forte protezione sociale. Di recente il modello ha iniziato a mostrare la propria debolezza, in quanto l'avvento del governo di centrodestra ha determinato dei passi indietro, rompendo di fatto quel clima di cooperazione che aveva caratterizzato il sistema di relazioni sociali danesi. Da una parte le associazioni dei lavoratori hanno iniziato a pretendere più tutele nel rapporto, dall'altro le imprese hanno iniziato a mal vedere l'alta tassazione necessaria a finanziare un sistema di tutele nel mercato così costoso. Per un approfondimento si rimanda a H. JORGENSEN, *Danish 'flexicurity' in Crisis – or Just Stress-Tested by the Crisis?*, Report to the Friedrich Ebert Foundation. Aalborg, CARMA, 2010.

⁹² W. STREECK, *Competitive Solidarity: Rethinking the European Social Model*, In *Kontingenz und Krise Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften*, 2010; C. OFFE *zu seinem 60. Geburtstag*, ed. K. Hinrichs, H. Kitschelt, H. Wiesenthal, pp. 245–62, Frankfurt/Main; New York: Campus, 2010.

La matrice elaborata da Ton Wilthagen si basa sul presupposto che l'Europa rimarrà caratterizzata da una varietà di forme di capitalismo e welfare, che, pertanto, richiedono differenti opzioni implementative della flexicurity⁹³.

I tre profili astratti presi in considerazione rappresentano delle possibili variabili che permettono la traduzione della flexicurity sul piano pratico ed empirico.

Ciò chiarito è possibile evidenziare che l'elemento di novità che viene apportato dal rapporto considerato è la possibilità di combinare politiche ed elementi considerati fino a quel momento come contrapposti. In altre parole il grande merito del rapporto citato è quello di definire sul versante giuridico le diverse combinazioni possibili per generare la flexicurity, tra i contrapposti concetti di flessibilità e sicurezza. E' utile rimarcare qui, che seppur il rapporto preso in considerazione, affronti sotto il versante della regolazione giuridica, la sussistenza di forme di attenzione verso i soggetti deboli del mercato del lavoro, il presupposto principale su cui si basa l'approccio di flexicurity è sempre lo stesso: concedere alle imprese la flessibilità necessaria per poter competere nel nuovo mercato globalizzato, e dunque favorire rapidi e sicuri meccanismi di aggiustamento numerico del proprio organico. In altre parole, ridurre al minimo ogni costo derivante dalle discipline protettive contro i recessi. Inoltre attraverso il rapporto Wilthagen, la flexicurity inizia a praticare il terreno giuridico, in luogo del contesto sociologico ed economico che le aveva dato i natali. Tuttavia l'implementazione del modello, al di fuori dei contesti nazionali che ne hanno dato i natali, si rileverà più complicato di quanto poteva attendersi nelle ben auguranti premesse iniziali.

Ciononostante, le elaborazioni teoriche formulate negli anni novanta, sono anticipatrici di molte delle riforme di deregolamentazione della disciplina della protezione dell'impiego, e delle riforme dei sistemi di protezione nel mercato, che verranno adottate nei singoli contesti nazionali.

A partire dagli anni novanta emerge infatti in tutta Europa la consapevolezza che il diritto del lavoro che ha caratterizzato gli anni d'oro della fabbrica fordista, sia inadatto a fronteggiare le nuove sfide indotte dalla globalizzazione dei mercati. Pertanto si propone l'attuazione di nuove forme di solidarietà competitiva⁹⁴ tali da garantire l'occupabilità e

⁹³ In tal senso un'analisi a posteriori condotta dallo stesso autore: T. WILTHAGEN, *Mapping out Flexicurity Pathways in the European Union*, Tilburg University, 2008.

⁹⁴ W. STREECK, *Competitive Solidarity: Rethinking the European Social Model*, In *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften*, 2000 ; C. OFFE, *zu seinem 60. Geburtstag*, cit.

nuove forme *employment security* a favore dei lavoratori. Pertanto, sotto l'influsso delle dinamiche di integrazione sovranazionale, la dottrina italiana più previgente constata come il diritto del lavoro di fine secolo, scandito dai primi germogli *flexicurity* sia divenuto sempre più post – occupazionale, non essendo più pensato solo sulle esigenze degli occupati stabili. Inoltre lo stesso inizia a divenire post – materiale, non guardando solo ai bisogni materiali del lavoratore standard, concepito astrattamente come parte debole del contratto e soggetto a rischio di fronte ai poteri della gerarchia organizzativa dell'impresa, ma attribuendo rilievo crescente al lavoratore in carne e ossa, come persona portatrice di una propria identità fatta di istanze di uguaglianza, ma anche di differenze che richiedono di essere rispettate⁹⁵. Si evidenzia in maniera progressivamente crescente l'impossibilità da parte dei soggetti istituzionali di raggiungere la piena occupazione, cresce quindi l'esigenza di elaborare nuove forme di protezione del lavoratore nelle fasi di inattività connesse alle transizioni occupazionali.

La *flexicurity* intercetta il passaggio dal mercato del lavoro, che ha caratterizzato le economie europee occidentali sino agli anni ottanta, al nuovo mercato del lavoro generato dalla globalizzazione dei mercati; il primo, si identificava nel modello di impresa fordista, riuscendo a mantenere la promessa di un alto livello di occupazione stabile; il secondo, estende il proprio raggio di interesse oltre i luoghi dell'impresa⁹⁶. All'interno dei nuovi equilibri prodotti l'azienda perde centralità nella vita del lavoratore, che deve confrontarsi

⁹⁵ M. D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, Riv. Giur. Lav. Prev. Soc., 1998, I, ora in M. D'Antona, *Opere*, pp. 221-222.

⁹⁶ I primi allarmi sul versante occupazionale sono stati affrontati attraverso un potenziamento dell'intervento in ambito sovranazionale. La Comunità europea è infatti intervenuta con due differenti documenti, il Libro Verde su La Politica Sociale Europea del novembre 1993, e il Libro Bianco su Crescita, competitività e occupazione del dicembre del medesimo anno. Tali documenti istituzionali hanno avuto il merito di portare alla ribalta europea il problema occupazionale. Nel libro Bianco veniva sottolineato come il mercato del lavoro fosse divenuto meno flessibile per il sommarsi di misure frammentarie volte a ridurre il tasso di disoccupazione. Veniva dunque formulato un primo invito a rivedere le rigidità dei mercati del lavoro nazionali. Tuttavia tale monito non si trasformava mai in un invito alla totale liberalizzazione del mercato del lavoro, piuttosto, i documenti succitati auspicavano la predisposizione di una strategia a lungo termine. Inoltre vanno segnalate le conclusioni operate nel corso del Consiglio Europeo di Essen del dicembre 1994, nel quale veniva sottolineata l'esigenza di promuovere l'occupazione e la parità di opportunità tra donne e uomini, per mezzo di azioni dirette a realizzare un'organizzazione del lavoro più flessibile, che risponda sia ai desideri dei lavoratori che alle esigenze di competitività.

con le insicurezze derivanti dal suo nuovo status di cittadino del mercato del lavoro soggetto a continue transizioni occupazionali.

3. *La flexicurity nella grammatica comunitaria : dal libro Verde del 1997 (il periodo delle impalpabili politiche)....*

Alcune delle intuizioni teoriche su esposte vengono ufficialmente adottate dall'Unione Europea nel 1997, attraverso la presentazione del Libro verde su *Partnership for a New Organization of Work*⁹⁷. Tale documento, elaborato in un clima collaborativo e di coinvolgimento propositivo degli attori sociali europei, ha come proprio obiettivo la costituzione di un modello di impresa flessibile la cui organizzazione si fonda su: a) alta qualità del lavoro, b) alta fiducia, e c) elevate competenze⁹⁸. E' soltanto in quell'occasione che la flexicurity, precedentemente sperimentata solo nei più eccelsi pensatori accademici, trova cittadinanza all'interno del linguaggio istituzionale europeo.

In particolare, viene avvertita dalle istituzioni comunitarie la necessità di ricercare una proficuo equilibrio tra flessibilità e sicurezza⁹⁹; emerge infatti l'esigenza di bilanciare la progressiva deregolamentazione delle discipline protettive attraverso l'adozione di protezioni sociali a favore delle maestranze coinvolte nei processi di "downsizing" dell'impresa. Attraverso la pubblicazione del Libro Verde del 1997, il linguaggio della flexicurity inizia a frequentare i documenti e le strategie operate dalle istituzioni comunitarie, per mezzo dell'utilizzo di forme di regolazione soft, come il "metodo aperto di coordinamento" (c.d. MAC), in luogo degli strumenti di regolazione Hard che sino a un certo momento avevano caratterizzato l'incedere normativo comunitario: si apre in quegli anni ufficialmente il periodo della Strategia Europea dell'Occupazione¹⁰⁰.

⁹⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Partnership for a New Organization of work, Green Paper*, COM (97) 126 def. del 16 aprile 1997.

⁹⁸ Nel solco del famoso motto *high skill, high trust, high quality*.

⁹⁹ Si rimanda a R. ROGOWSKY, *La flexicurity come idea centrale del Modello sociale europeo*, in *Rivista pol. soc.*, 2009, pp. 143 ss.

¹⁰⁰ G. RAVEAUD, *"The European Employment Strategy, in Europe and the Politics of Capabilities*, edited by Robert Salais and Robert Villeneuve, 2004, pp. 123–39. Cambridge: Cambridge University Press.

Attraverso i predetti formanti¹⁰¹ la flexicurity viene elevata a principio ispiratore delle politiche del lavoro sovranazionali¹⁰², inserendosi lentamente nei DNA degli ordinamenti degli Stati membri, dapprima attraverso l'insinuazione delle teorie operate dalla dottrina, successivamente attraverso una lenta e progressiva opera di elaborazione delle istituzioni comunitarie, volte a tradurre alcune idee del concetto in atti cogenti, con efficacia giuridica all'interno del contesto comunitario

In altre parole, attraverso un processo lento e graduale, l'ordinamento comunitario tende a modificare alcuni aspetti dei singoli ordinamenti nazionali di diritto del lavoro, al fine di elaborare un modello di lavoro adattabile ispirato alla flessibilità equilibrata o anche definita flessibilità "mite"¹⁰³. La flexicurity inizia ad assumere in tal modo il ruolo di veicolo destrutturante del complessivo regime protezionistico nel rapporto di lavoro.

Tuttavia, la prima fase dell'elaborazione istituzionale del modello è caratterizzata da una scarsa incidenza pratica, il paradigma di flexicurity è strutturato in politiche e obiettivi impalpabili, mancando di concrete indicazioni sul piano giuridico. Tratto saliente dell'evoluzione delle politiche sovranazionali in materia di flexicurity è quindi il mancato confronto con le dinamiche di integrazione attraverso il diritto. Il primo embrione comunitario della flexicurity si caratterizza per l'assenza di osmosi tra principi e politiche da una parte, e modalità di regolamentazione, catalogo dei diritti fondamentali delle tradizioni costituzionali nazionali, meccanismi di funzionamento del nuovo ordinamento sovranazionale in fieri¹⁰⁴, dall'altro.

¹⁰¹ L'espressione è coniata da L. ZAPPALÀ, *La tutela della persona nel lavoro a termine, modelli di regolazione e tecniche di regolamentazione al tempo della flexicurity*, 2012, cit., p. 18 e ss.

¹⁰² L'obiettivo di bilanciare flessibilità e sicurezza trova la sua applicazione diretta nelle tre direttive sui lavori flessibili, ma anche all'interno della direttiva sull'orario di lavoro. L. ZAPPALÀ, *I lavori flessibili*, in S. Sciarra – B. Caruso (a cura di), *il lavoro subordinato*, in G. Ajani, G.A. Benacchio (diretto da), *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 309 ss.; G. RICCI, *Tempi di lavoro e tempi sociali*, Giuffrè, Milano 2005, p. 169 ss.

¹⁰³ B. CARUSO, *Alla ricerca della «flessibilità mite»: il terzo pilastro delle politiche del lavoro comunitarie*, in *Dir. rel. ind.*, 2000, n. 2, p. 141 ss. Sul punto v. anche D. IZZI, *Stabilità versus flessibilità nel diritto comunitario; quale punto di equilibrio?* in *Lav. dir.*, 2007, n. 2, pp. 327 ss.

¹⁰⁴ Sull'assenza di spazi di comunicazione e confronto si sofferma approfonditamente L. ZAPPALÀ, *La tutela della persona nel lavoro a termine, modelli di regolazione e tecniche di regolamentazione al tempo della flexicurity*, 2012, cit., pp. 30 e ss.

Il periodo a cavallo tra i due secoli è caratterizzato da un influsso solo parziale del modello all'interno dei contesti nazionali, soprattutto mediterranei, ancora legati a forme di protezione nel contratto di lavoro, in luogo dell'auspicata protezione nel mercato del lavoro. Infatti il metodo aperto di coordinamento, che, come segnalato, avrebbe dovuto rappresentare il meccanismo di implementazione nazionale della flexicurity, riesce solo marginalmente a creare uno schema di politiche sociali dotate di una reale effettività¹⁰⁵.

I profili e le problematiche su riferite segneranno l'inizio di una fase di continui rilanci, e ripensamenti del concetto di flexicurity¹⁰⁶, che sfocia nell'elaborazione dei c.d. Rapporti Kok del 2003 e del 2004, aventi un ruolo decisivo nella sua successiva elaborazione. All'interno del rapporto del 2003 - intitolato "*Jobs, Jobs, Jobs, Creating more employment in Europe*"¹⁰⁷ - la flexicurity è declinata come una strategia, dai tratti prevalentemente deregolativi, tesa a combinare flessibilità nel rapporto con alte dosi sicurezza nel mercato del lavoro.

Difatti all'interno del primo rapporto considerato emerge la volontà di modificare al ribasso il livello di protezione dei contratti di lavoro standard, e promuovere lo sviluppo delle altre forme contrattuali flessibili, in modo da fornire alle imprese maggiori opportunità di utilizzo della forza lavoro¹⁰⁸. All'interno del secondo rapporto invece, pur nell'ancora

¹⁰⁵ *Dossier Dal Libro Verde sulla Modernizzazione del Diritto del Lavoro alla Comunicazione sulla Flexicurity*, a cura di C. Massimiani n. 9/2007, <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier.htm>

¹⁰⁶ Cfr. *l'Impact Evaluation of the European Employment Strategy 2002* (cfr. pure il COM(2002) 416 def. del 17 luglio 2002, *Bilancio di cinque anni della Strategia Europea per l'Occupazione*), nel quale la Commissione ha riconosciuto il parziale fallimento delle politiche dettate nell'ambito del pilastro dell'adattabilità, volte a modernizzare l'organizzazione del lavoro tramite un giusto temperamento fra flessibilità e sicurezza, cfr. p. 27 e 233 ss.; 56 COM(2003) 6 def. del 14 gennaio 2003, *Il futuro della strategia europea per l'occupazione (SEO)*, «Una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti», in cui si «ristrutturazione» degli orientamenti per l'occupazione individuando tre obiettivi generali della strategia: piena occupazione, qualità e produttività del posto di lavoro, coesione e mercato del lavoro inclusivo; Cfr. pure COM(2004) 239 def. del 7 aprile 2004, *Strengthening the implementation of the European Employment Strategy; Facing the challenge, The Lisbon strategy for growth and employment, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok November 2004*; COM(2005) 24 def. del 2 febbraio 2005, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*.

¹⁰⁷ Rapporto redatto dalla Taskforce europea per l'occupazione, presieduta da Wim Kok.

¹⁰⁸ In tal senso Taskforce propone di «esaminare e, ove necessario, aggiustare il livello di flessibilità dei contratti standard, al fine di renderli più attrattivi per i datori di lavoro e i lavoratori», e «rivedere il ruolo di altre forme contrattuali, nell'ottica di fornire una pluralità di opzioni ai datori di lavoro e ai prestatori in grado di rispondere ai loro bisogni». Con riguardo alla sicurezza il rapporto esalta la

impalpabilità delle politiche di flexicurity, emerge la consapevolezza di dover costruire al contempo un mercato del lavoro basato sull'adattabilità sia dei lavoratori, sia delle imprese, nel quale il concetto di sicurezza assuma una dimensione nuova e innovativa: "l'idea non è più quella di garantire il posto di lavoro per tutta la vita, ma di permettere alle persone di rimanere e progredire nel mercato del lavoro"¹⁰⁹.

Nei rapporti considerati si evince un nuovo slancio verso il ruolo delle politiche attive del lavoro, considerate come strumenti adatti a favorire la progressione dei lavoratori all'interno del mercato del lavoro, conferendo centralità al ruolo degli operatori, i c.d. servizi per l'impiego, nella gestione delle misure di attivazione¹¹⁰.

I rapporti Kok accolgono quindi un modello preciso di flexicurity, abbandonando quell'approccio multi comprensivo che aveva caratterizzato l'elaborazione accademica del modello (cfr. par. 2.3.). Infatti, tale atteggiamento si pone in contrasto con le indicazioni teoriche provenienti dal rapporto Wilthagen, che prevedevano diverse "matrici" di combinazioni per ottenere un sistema adattabile di flexicurity. Tra le combinazioni possibili della c.d. *Wilthagen matrix* rientravano anche le tutele all'interno del contratto, implicitamente accantonate dai Rapporti Kok.

3.1. ...Al Libro verde del 2007, il linguaggio di soft law.

Gli approdi a cui giungono le conclusioni elaborate dai rapporti Kok rappresentano per le istituzioni comunitarie la base per rivedere la propria strategia di implementazione della flexicurity, ancorando finalmente obiettivi e metodi di regolazione giuridica al concetto di politica sociale.

finalità di promuovere «transizioni» nel mercato del lavoro, sugli investimenti nel capitale umano e sulle politiche di inclusione dei soggetti esclusi dal mercato.

¹⁰⁹ Si veda la Relazione del gruppo ad alto livello presieduto da W. KOK, *Affrontare la sfida. Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione*, Novembre 2004. I due rapporti Kok, hanno fortemente contribuito a mettere il tema della flexicurity al centro del dibattito pubblico sulle riforme dei sistemi nazionali di diritto del lavoro, mostrando però come l'idea di flexicurity - promossa dalle istituzioni comunitarie all'inizio del nuovo secolo - fosse nata geneticamente sbilanciata verso una precisa idea di flessibilità, che impone l'adozione di strategie di deregolazione sia del rapporto di lavoro standard, sia delle forme contrattuali flessibili, nonché verso una precisa e monolitica idea di sicurezza, solo nel mercato e non più nel rapporto.

¹¹⁰ Questi e altri temi connessi saranno sviluppati nel Capitolo III del presente lavoro.

Il Consiglio Europeo di primavera del 2005, in occasione della c.d. “rivisitazione della SEO”, rappresenta l’occasione per ridiscutere il concetto di flexicurity. In quell’occasione la flexicurity acquista ufficialmente una posizione prioritaria nell’Agenda Sociale Europea. In tal modo la flexicurity diviene oggetto di un intenso dibattito fra una pluralità di attori istituzionali operanti a diverso livello.

Nel novembre 2006 la Commissione europea decide di veicolare le politiche del lavoro attraverso un uso incisivo della regolamentazione giuridica, tramite l’elaborazione di “principi comuni” in grado di ispirare cambiamenti (la c.d. modernizzazione) dei sistemi nel rispetto delle loro specificità nazionali.

L’ Unione Europea opera in tal modo una trasformazione del concetto di “flexicurity”, da proposta politica impalpabile a principio comune che dovrebbe essere immanente alle diverse regolamentazioni del lavoro e dei mercati nazionali , potenzialmente idoneo a orientare e governare i cambiamenti¹¹¹. L’obiettivo, non dichiarato, ma presupposto, a tale modello è quello di elaborare una disciplina di regolazione comune, attraverso dispositivi e tecniche di adattamento differenziate.

Tali presupposti trovano immediata consacrazione all’interno del Libro verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro del 2006¹¹², i cui punti chiave, e la filosofia di fondo, sono rappresentanti dall’esigenza di modernizzare il diritto del lavoro, garantendo la flessibilità nella sicurezza¹¹³. Il Libro verde, sul piano dei contenuti – sulla scorta di quanto già statuito nei due rapporti Kok del 2003 e del 2004, oltre che nelle precedenti teorie (v. supra) – propugna l’idea di dover ridimensionare l’*Employment Protective Legislation* (c.d.

¹¹¹ A tale conclusione arriva L. ZAPPALÀ, *La tutela della persona nel lavoro a termine, modelli di regolazione e tecniche di regolamentazione al tempo della flexicurity*, 2012, cit., p. 95 e ss

¹¹² COMMISSIONE EUROPEA, Libro Verde, *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, COM (2006) 708 def. , Bruxelles 22 novembre 2006.

¹¹³ COMMISSIONE EUROPEA, Libro Verde. *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo* , cit.; S. SCIARRA , *Modernization’ of Labour Law: A Current European Debate* , International Institute for Labour Studies, Geneva, 2007; G. BRONZINI , *Dodici noterelle sul Green paper*, in Riv. critica dir. lav., 2007, pp. 9 ss.; M.G. GAROFALO , *Post-moderno e Diritto del lavoro. Osservazioni sul libro Verde «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XX secolo»*, in Riv. giur. lav., 2007, pp. 135 ss.; S. LEONARDI , *Sul Libro Verde «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XX secolo»*, in Riv. giur. lav., 2007, p. 145 ss.; E. ALES , *Modello sociale europeo e flexicurity: una sorta di «patto leonino» per la modernizzazione*, in Dir. lav. mer., 2007, p. 523 ss.; E. GHERA , *Alcune osservazioni sul Libro Verde*, in Dir. rel. ind., 2007, p. 1006 ss.; A. PERULLI , *Il Libro Verde UE sul diritto del lavoro: un’occasione mancata?*, in Aran newsletter, 2007, pp. 21 ss.

EPL), imponendo una efficace riduzione dei livelli di protezione avverso i licenziamenti, a fronte però, della previsione di interventi di tutela all'interno del mercato del lavoro, al fine di poter promuovere una maggiore mobilità e quindi una elevata occupabilità dei singoli lavoratori. L'obiettivo assunto dal Libro Verde è quello di favorire un incremento dei tassi occupazionali¹¹⁴.

Nonostante le nobili intenzioni, vi è chi ha valutato, l'implementazione della flexicurity operata nel corso degli anni come una condizione di ricatto posta in essere dalla Commissione europea nei confronti degli Stati Membri, in particolare quelli caratterizzati da sistemi di welfare generosi, e allo stesso tempo passivi. Le istituzioni comunitarie avrebbero identificato nel nuovo paradigma di regolazione del mercato del lavoro, l'unica possibilità per gli Stati membri di mantenere il proprio welfare state, prendendosi carico dei destini occupazionali dei lavoratori, e liberando quindi le imprese da tutti i costi derivanti dalla presenza di rigide discipline protettive nel rapporto di lavoro¹¹⁵.

Ciò chiarito, va rilevato come i principi contenuti nel Libro Verde del 2006 trovano una più compiuta elaborazione concettuale all'interno della comunicazione della Commissione europea del 27 giugno 2007 " Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza"¹¹⁶ , che salda il paradigma di flexicurity alla Strategia Europea per l'Occupazione elaborata a Lisbona.

Nel tentativo di concettualizzare in maniera analitica la nozione di flexicurity, vengono elaborate quattro componenti che contribuiscono alla sua identificazioni: 1) forme contrattuali flessibili e affidabili (nell'ottica del datore di lavoro e del lavoratore, degli *insider* e degli *outsider*) mediante una normativa del lavoro, contrattazione collettive, e un'organizzazione del lavoro moderne; 2) strategie integrate di apprendimento lungo tutto l'arco della vita per assicurare la continua adattabilità e occupabilità dei lavoratori; 3) efficaci

¹¹⁴ L. ZOPPOLI , *Flexicurity e licenziamenti: la strict Employment Protection Legislation*, in *Dir. lav. mer.*, 2007, p. 457.

¹¹⁵ In tal senso E. ALES, *Modello sociale europeo e flexicurity*, cit., p. 527, che precisa «I termini del ricatto, peraltro ben noti, possono essere così riassunti: "Volete voi, Stati Membri, mantenere il Welfare State, tratto caratterizzante del Modello Sociale Europeo? Allora modernizzatelo ovvero assumetevne l'intero onere economico e sociale, affrancandolo dalla legislazione protettiva del posto di lavoro che tale onere fa, in parte più o meno larga, ricadere su noi imprese". L'alternativa è, ovviamente, la delocalizzazione in Stati Membri non, privi, comunque, di sistemi di protezione sociale degni di questo nome».

¹¹⁶ COMMISSIONE EUROPEA, COM (2007), *Verso principi comuni di flessicurezza*, p. 359.

politiche attive del mercato del lavoro che aiutino le imprese a far fronte a cambiamenti rapidi, riducano i periodi di disoccupazione e agevolino la transizione verso nuovi posti di lavoro; 4) sistemi moderni di sicurezza sociale che forniscano un adeguato supporto al reddito, incoraggino l'occupazione e agevolino la mobilità sul mercato del lavoro.

Il paradigma di flexicurity acquisisce quindi dei contorni giuridici precisi, che si aggiungono agli imperativi sociali già fatti propri a livello istituzionale.

4. Conclusioni: l'incerta sincronizzazione tra flessibilità e sicurezza

Tuttavia è possibile evidenziare, come pur all'interno di un percorso teso a coniugare flessibilità e sicurezza, le istituzioni europee abbiano individuato nella deregolamentazione delle discipline protettive il presupposto essenziale, rinviando a fasi successive, e non meglio identificate, le riforme tese a garantire una maggiore sicurezza nel mercato del lavoro. Il modello di flexicurity adottato a metà degli anni duemila dalle istituzioni comunitarie, è pertanto ancora debitore della matrice liberale volta a guardare il mercato del lavoro con l'occhio dell'impresa, piuttosto che dei contestuali bisogni dei lavoratori.

La flexicurity si caratterizza inoltre per l'assenza di dialogo con la grammatica dei diritti fondamentali riconosciuti a livello sovranazionale. Nei documenti elaborati dalle istituzioni comunitarie non appare nessun richiamo ai diritti sociali, che vengono implicitamente ignorati¹¹⁷. Il Libro verde, ostenta una totale indifferenza verso il linguaggio dei diritti fondamentali, penetrato nell'ordinamento dell'Unione, oltre che tramite la Carta di Nizza, attraverso l'incisiva attività creatrice della Corte di Giustizia Europea¹¹⁸.

Inoltre, analogamente a quanto già constatato con i due rapporti Kok, il linguaggio di flexicurity adottato dalle istituzioni comunitarie ignora i presupposti di sincronizzazione elaborati dalle matrici di Wilthagen. Infatti, non solo viene abbandonata la possibilità di intraprendere percorsi di regolazione che prevedano forme di protezione nel contratto, bilanciate da ulteriori concessioni di flessibilizzazione del rapporto, ma inoltre non viene in

¹¹⁷ Si avrà modo di argomentare con più precisione il dialogo tra diritti sociali e modello di flexicurity nei Capitoli II e III del presente lavoro, ove verrà affrontata la compatibilità dei principi di flexicurity – adottati nei singoli contesti nazionali – con il campo dei diritti sociali

¹¹⁸ H. GIERSCH, *Eurosclerosis*, Institut für Weltwirtschaftsforschung, Università di Kiel, Discussion Paper n. 112, 1985; H. SIEBERT, *Labour rigidities: at the Root of Employment in Europe*, in *Jour.economic perspective*, 1997, pp. 37 ss.

alcun modo indicato agli Stati Membri di dover provvedere sincronicamente alla destrutturazione delle tutele nel contratto, e alla predisposizione di efficaci reti di tutela nel mercato. La flexicurity si caratterizza pertanto per l'estrema attenzione nella promozione della flessibilità, e per una ragionata calma nell'affrontare la tematica dei percorsi di protezione nel mercato.

L'atteggiamento su riferito, ha trovato ulteriore implementazione nel terreno fertile di crisi economica e finanziaria che ha caratterizzato il contesto economico europeo dal 2008 in poi¹¹⁹. I crescenti deficit della finanza pubblica degli Stati, soprattutto quelli più sottoposti agli imperativi di riforma dei mercati del lavoro, hanno sino ad adesso impedito la costruzione di forme di protezioni universali necessarie a bilanciare le quote sempre maggiori di flessibilità concessa.

Giunti a tal punto, è dunque possibile concludere l'analisi sulla dimensione sovranazionale della flexicurity e interrogarsi sugli effetti pratici prodotti sulle discipline nazionali di protezione nel contratto e nel mercato di lavoro¹²⁰. In tal modo sarà possibile verificare i risultati determinati dall'implementazione dei modelli di flexicurity all'interno dei singoli contesti nazionali.

¹¹⁹ G. VAN VOSS, *Dismissal, particularly for business reasons and Employment protection*, European Labour Law network, 2011.

¹²⁰ Occorrerà tenere in mente l'insegnamento di Kahn – Freund secondo cui, in aderenza ai canoni funzionalistici della scuola sinzheimeriana, occorre tener presente che il corpo sociale in cui si pretende di trapiantare il nuovo istituto giuridico espunto dall'ordinamento straniero è condizionato sia da fattori istituzionali che dal contesto extra – giuridico (economico, sociologico, culturale e persino geografico), O. KAHN – FREUND, *On the Uses and Misuses of Comparative Law*, *Modern Law Review*, 1974 1. Per la traduzione italiana si rimanda a B. VENEZIANI, *Sull'uso ed abuso del diritto comparato*, *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1975, p. 785.

PARTE SECONDA

1. Il paradigma di Flexicurity nei contesti nazionali: l'erosione della tutela nel contratto (flex) ...l'edificazione della tutela nel mercato (security).

Esaurita la parte introduttiva del presente lavoro, volta a identificare nel contesto sovranazionale genesi, background e contorni della flexicurity, è possibile adesso esaminare le influenze che il paradigma ha generato nei contesti nazionali.

Il “cocktail magico della flexicurity” adottato dalle Istituzioni comunitarie si basa sulla combinazione di vari elementi, tuttavia se si presta l'attenzione ai campi che maggiormente hanno subito l'influsso del modello è possibile concentrare l'attenzione su due componenti della flexicurity: sul lato “flex” della proposta, la flessibilità a margine per le imprese, e dunque la possibilità di variare la forza lavoro; sul versante della “security” il meccanismo di politiche attive del lavoro ritenuto centrale per il raggiungimento degli obiettivi occupazionali. Con riferimento a quest'ultimo assume centralità il ruolo dei servizi per l'impiego come *conductors*¹²¹ delle transizioni dei mercati del lavoro.

Pertanto per valutare l'implementazione pratica del modello, e la sua compatibilità con i diritti sociali, è necessario dividere l'analisi in ulteriori due momenti. Preliminarmente occorre affrontare il ruolo che la flexicurity ha avuto nella “scomposizione” della tutela contrattuale, con riferimento particolare alla disciplina dei recessi¹²² (cfr. Capitolo II), per poi esaminare in che modo la flexicurity ha influenzato i modelli di tutela nelle transizioni occupazionali, prestando particolare attenzione all'implementazione dei modelli condizionali di politica attiva del lavoro (cfr. Capitolo III).

L'analisi congiunta delle due componenti è essenziale alla comprensione del passaggio dalla tutela nel rapporto alla tutela nel mercato del lavoro, e quindi nella traslazione dalla protezione come elemento tipico del contratto di lavoro, alla protezione come accessorio dello status.

¹²¹ L'appellativo di *conductors* per i Servizi pubblici per l'impiego è utilizzato da F. LEROY, L. STRUYVEN, G. SCHMID, *Building Bridges, Shaping the future of public employment services towards 2020*, Bruxelles, 2014.

Al termine di questa analisi si cercherà di elaborare un “check up” dello stato di salute della flexicurity, analizzandone gli aspetti maggiormente problematici.

Scopo dell’indagine è comprendere quanto i cambiamenti attuati, sia sul versante contrattuale, che su quello del mercato del lavoro, abbiano seguito con fedeltà le indicazioni provenienti dal contesto sovranazionale, e successivamente verificare se la strada intrapresa abbia davvero dato vita a quella strategia di *win-win* per imprese e lavoratori, alla base delle indicazioni e degli obiettivi prefissati a livello comunitario.

Capitolo II

L'EROSIONE DELLA TUTELA NEL CONTRATTO: JOB SECURITY, FLESSIBILITA' IN USCITA E PERFORMANCE DEL MERCATO DEL LAVORO

1. La tutela nel contratto: aspetti definatori nell'approccio di flexicurity -1.2 La centralità della disciplina del recesso: clausole di giustificazione e sanzioni- 2. Il licenziamento come "costo": influenze teoriche di mainstream sul modello di flexicurity - 2.1. la teoria dell'*efficient breach* - 2.2. la teoria *insider- outsider* - 3. Le influenze eurounitarie nella flessibilità in uscita: oltre le competenze dei trattati, il dirompente ruolo degli strumenti di soft law - 3.1 L'effetto "irritante" delle indicazioni sovranazionali sull'equilibrio mediterraneo: recenti tendenze normative nel solco della flessibilità al plurale - 3.2. *La flexicurité a la française*: CNE, CPE, e *rupture conventionnelle* - 3.3 *El objetivo de la flexeguridad* spagnolo: la compressione del controllo giudiziario, la liberalizzazione delle cause di giustificazione 3.4. Le "riforme" italiane : il lento e progressivo smantellamento dell'apparato sanzionatorio dell'art. 18 - 3.5. La flessibilità al plurale degli ordinamenti mediterranei: una flexicurity a orologeria - 4. La flessibilità in uscita nel recinto dei diritti sovranazionali: un cortocircuito possibile - 4.1 La tutela geopardizzata nel linguaggio delle direttive: part- time, licenziamento collettivo, trasferimento d'azienda, discriminazioni. - 4.2. La tutela contro i licenziamenti nelle Carte dei Diritti: Carta di Nizza, Carta Sociale, Convenzione OIL. -5. Flessibilità in uscita e performance del diritto del lavoro: profili problematici per la flessibilizzazione funzionale del mercato del lavoro

1. La tutela nel contratto: aspetti definatori nell'approccio di flexicurity.

La flessibilizzazione dei regimi protettivi avverso il recesso ha rappresentato un *leitmotiv* nella promozione della flexicurity.

L'analisi sullo studio delle protezioni nel rapporto di lavoro, o tutele nel contratto, non può quindi che prendere le mosse dalla più storica delle protezioni: la tutela avverso i licenziamenti. Sebbene le forme di tutela nel contratto possano riguardare molteplici sfaccettature, è sulla protezione dal recesso arbitrario del datore di lavoro, e dunque sul versante della flessibilità in uscita, che si è costruito nel corso del '900 il modello di tutela principe del diritto del lavoro.

E' proprio con la codificazione del principio di riduzione della libertà di recesso che il contratto di lavoro ha acquisito progressivamente quel *quid pluris* sulla restante platea dei contratti di natura privata.

G. Coutourier, nel 1997 affermava che " la disciplina dei licenziamenti è chiaramente inscindibile dal diritto del lavoro nel suo complesso, di cui esprime e fonda gli aspetti essenziali. Si è utilizzata spesso l'immagine di una grande trottola che gira sulla punta; il diritto del lavoro sarebbe la trottola del grande ventre e la disciplina dei licenziamenti: la grande trottola, acuta, ma indispensabile. Nel diritto di licenziare noi troviamo le prerogative del datore di lavoro, il suo ruolo nella gestione economica, il suo potere disciplinare tanto che il regime di questo diritto mostra i limiti imposti a tali prerogative. Da un altro punto di vista, le regole che governano il licenziamento risuonano sull'insieme del rapporto di lavoro. Di modo che è tutto il diritto del lavoro che evolve, quando evolve la disciplina dei licenziamenti "¹²³

Si è scelto di analizzare il versante della flessibilità propugnata dalle strategie occupazionali attraverso l'analisi della destrutturazione della più simbolica delle tutele: la protezione concessa ai lavoratori in caso di recesso da parte del soggetto imprenditoriale¹²⁴ . La scelta di partire da qui non è casuale. L'analisi della disciplina dei recessi, e le influenze che sulla stessa hanno avuto teorie economiche, e politiche del lavoro, ci mostrano al contempo il livello attuale di crisi di alcuni postulati storici del diritto del lavoro, ma anche la confusione dei *policy makers* nel compiere un efficace opera di ammodernamento del mercato di lavoro, nel solco delle indicazioni teoriche originarie del modello di flexicurity.

Invero, la deregolamentazione delle tutele in uscita continua a rappresentare il punto focale degli interventi, dell'attenzione mediatica, e dei suggerimenti provenienti dalle istituzioni sovranazionali, ponendo in secondo piano gli ulteriori interventi necessari all'edificazione di un mercato del lavoro che possa fronteggiare i profondi cambiamenti tuttora in atto.

¹²³ G.COUTURIER, *Quel avenir pour le droit de licenciement? Perspectives d'une régulation européenne*, in *Droit social*, 1997, p. 75.

¹²⁴ B. CARUSO, *Per un ragionevole, e apparentemente paradossale, compromesso sull'art. 18: riformarlo senza cambiarlo*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT vol. n. 140/2012, p. 1-14, CATANIA: C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", ISSN 1594-817X

Difatti , come si avrà modo di meglio argomentare (cfr. Cap III e Cap IV) la deregolamentazione delle tutele in uscita non è stata accompagnata sincronicamente dalla predisposizione degli ulteriori interventi necessari a raggiungere gli ulteriori obiettivi del modello di flexicurity, che tende a costruire un mercato del lavoro che sappia, al contempo ,garantire al cittadino lavoratore sicurezza, ma soprattutto libertà di scelta e azione all'interno delle differenti traiettorie occupazionali.

1.2. La centralità della disciplina del recesso: clausole di giustificazione e sanzioni

L'atto di licenziamento è da sempre stato individuato come quello strumento attraverso il quale il datore di lavoro manifesta la propria volontà di porre fine al rapporto di lavoro. Il diritto civile, ha ritenuto che l'atto di recesso rappresentasse la manifestazione dell'autonomia privata sotto forma di negozio giuridico unilaterale, recettizio e irretroattivo, avente la finalità di determinare la cessazione stragiudiziale del rapporto di lavoro, senza che occorresse l'intervento costitutivo di un soggetto terzo (giudice o arbitro).

Il licenziamento ha rappresentato uno dei campi d'elezione in cui, il rampante diritto del lavoro della seconda metà dello scorso secolo , si è rapidamente inserito ponendo i suoi precetti di ordine formale, procedurale, e materiale¹²⁵. Nello specifico , quando si esamina la disciplina sui licenziamenti, vanno esaminati i limiti posti nella libera determinazione del potere imprenditoriale attraverso la predisposizione di 1) cause di giustificazione che lo legittimano, 2) un potere giudiziale di controllo, 3) sanzioni previste in caso di licenziamento illegittimo.

Ad esempio, nell'ordinamento italiano, per mezzo della l. 604 del 1966, è stata costruita la prima cittadella giuridica a tutela del lavoratore contro ogni atto di recesso arbitrario posto in essere dal datore di lavoro; in tal modo il licenziamento è stato elevato dal diritto dei contratti, e ha trovato cittadinanza all'interno del diritto del lavoro. Invero , nell'ordinamento giuridico italiano, sul versante delle cause di giustificazione, fu stabilito che il licenziamento doveva essere intimato in forma scritta, *ad substantiam* (art. 2 primo comma l. 604/1966), il lavoratore doveva essere edotto contestualmente dei motivi che ne

¹²⁵ L. ZOPPOLI, *Il licenziamento tra costituzionalismo e analisi economica del diritto*, *Il Diritto del mercato del lavoro*, 2, 2000, pp. 416 e ss.

determinavano il licenziamento. Quest'ultimo sarebbe potuto avvenire solo in presenza di ragioni giustificatrici di natura soggettiva, o oggettiva (art. 3 l. 604/1966).

In particolare il recesso per motivo economico, sarebbe stato attuabile solo in presenza del verificarsi delle causali previste dal legislatore a seconda che si trattasse di recesso individuale o collettivo. La prima prevista dall'art. 3, seconda parte, della l. 604/1966, e individuata nella sussistenza di "ragioni inerenti l'attività produttiva", o "l'organizzazione del lavoro" ; la seconda, contenuta nell'art. 24 della l. 223/1991 individuata nella presenza di una "riduzione o trasformazione di attività o di lavoro"¹²⁶.

Ma è nell'aspetto sanzionatorio, e nel contestuale potere giudiziale di controllo sulle cause delle giustificazione, che si incarna il vero simbolo, perlomeno nell'ordinamento italiano¹²⁷, relativo alla tutela avverso i licenziamenti.

L'art. 18 della l. n. 300/1970 (c.d. Statuto dei Lavoratori) nella sua originaria formulazione prevedeva infatti un diritto alla reintegrazione del lavoratore che fosse stato illegittimamente licenziato, in un'impresa con più di 15 dipendenti. In tal modo, la normativa statutaria , determinava una garanzia granitica a favore del lavoratore (illegittimamente) licenziato, condizionando la libertà del datore di lavoro di variare la propria forza lavoro, e scegliere chi può permanere all'interno dell'impresa e chi invece può esserne espulso. La scelta adottata dal legislatore italiano agli inizi degli anni '70 rappresenta la massima espressione di un diritto del lavoro di impostazione industriale e fordista, funzionale alla tutela della parte debole del contratto (il lavoratore), e poco sensibile alle istanze di efficienza della controparte (il datore di lavoro).

E' proprio negli anni sessanta e settanta – c.d. *golden ages*- che negli ordinamenti dell'Europa occidentale vengono approvate una serie di riforme volte a proteggere i lavoratori dai licenziamenti arbitrari e illegittimi comminati dalla parte datoriale. In Francia, ad esempio, attraverso due distinte leggi, una del 13 luglio 1973 e una del 3 gennaio 1975 è stato stabilito che il licenziamento può essere adottato solo in presenza di una causa *réelle et*

¹²⁶ A tali norme si è aggiunta l'art. 30, primo comma, della l. n. 183/2010, che impone al giudice di accertare i presupposti previsti dalle causali, senza spingersi a sindacare il merito delle valutazioni tecniche, organizzative, e produttive che competono al datore di lavoro

¹²⁷ L'attenzione spasmodica nei confronti delle tutele è un carattere proprio dell'ordinamento italiano. Gli ordinamenti spagnolo e francese si sono concentrati sulla liberalizzazione di altri frangenti connessi alla disciplina dei recessi, come si avrà modo di argomentare nei par. 3, 3.1.,3.2., del presente capitolo, a cui si rimanda per ogni approfondimento.

sériouse o in presenza di una causa economica connessa con l'attività svolta dall'impresa, in Inghilterra, invece, vengono approvati il *Redudancy Act* del 1965, e l'*Employment Protection Consolidation Act* del 1978, in Spagna il *Real Decreto Ley 17/1977* del 4 Marzo, seguito dall'approvazione dello *Estatuto de los trabajadores* del 1980.

Si registra in Europa una tendenza comune alla costruzione di discipline protettive avverso i recessi. Tuttavia i vari Stati hanno predisposto forme di tutele sostanziali e procedurali eterogenee, adattate ai singoli contesti nazionali caratterizzati da peculiari relazioni industriali, da un diverso ruolo degli apparati amministrativi, oltre che da differenti sistemi di *governance* delle imprese.

Sul versante delle sanzioni, la reintegrazione non è stata prevista come rimedio principe in tutti i paesi, poiché era ordinabile dal giudice esclusivamente in alcuni (Germania, Danimarca, Italia, Portogallo, e Regno Unito), necessitando invece del consenso dell'imprenditore in altri (Francia e Spagna).

Eppure - nonostante l'impegno comune di arginare il potere di licenziamento dell'imprenditore - la luna di miele tra disciplina protettiva dai recessi e diritto del lavoro, è durata giusto il tempo di qualche lustro. A partire dagli anni '80 la disciplina sui licenziamenti, e in particolare la possibilità di procedere agevolmente a un licenziamento per motivo economico, iniziò a rappresentare nell'ideale diffuso a livello europeo, il criterio con cui misurare l'efficienza del mercato del lavoro di un determinato paese.

E' da riferirsi certamente a quegli anni la vulgata liberista per cui la panacea di gran parte dei mali che affliggevano i mercati del lavoro europei dovesse esser addossata alle iperprotettive discipline dei recessi.

L'interesse individuale alla preservazione del posto di lavoro si è trovato assorbito da considerazione di ordine collettivo¹²⁸. Nei paesi Europei, i dibattiti sull'evoluzione sostenibile del diritto del lavoro sono dominati dalla considerazione della situazione del mercato del lavoro, più precisamente dalla considerazione del tasso di disoccupazione o del tasso di impiego¹²⁹.

¹²⁸ T. SACHS, *Simplifiez le droit du travail ?*, Revue de droit du travail, 2010, p.489 « Le droit de l'emploi en quête de mesure » (avec F. Martelloni), in A. Lyon-Caen et A. Perulli (dir.), *Efficacité et droit du travail*, Padoue, Cedam, 2008, p. 361; T. SACHS, *L'emploi à la croisée des discours juridique et économique*, in A. Lyon-Caen et A. Perulli (dir.), *Efficacité et droit du travail*, Padoue, Cedam, 2008, p. 335.

¹²⁹ Per approfondimenti si rimanda a A. JEAMMAUD, *Mercato del lavoro e diritto del lavoro*, Lavoro e diritto, 2008, p. 273.

Ma davvero una rigida protezione in uscita rappresenta di per se un indice decisivo, idoneo a poter discernere mercati del lavoro funzionanti, e di contro, rigidi , e dunque inefficienti? Inoltre, è possibile valutare il grado di implementazione della flexicurity in un singolo paese, dando peso ponderante al grado di protezione riconosciuto ai singoli lavoratori avverso gli atti di recesso? E' opportuno quindi chiedersi, se le recenti riforme del mercato del lavoro, operate in alcuni paesi europei , siano davvero in linea con il progetto di flexicurity, o se, al contrario, non ne rappresentino una visione parziale.

Nel tentare di offrire una risposta compiuta a tale domanda è possibile confrontare le istanze deregolatrici promosse dagli attori sovranazionali con i diritti sociali internazionalmente riconosciuti al lavoratore contro gli atti di recesso. Infatti, il tema del licenziamento si interseca sia con nel terreno dei diritti riconosciuti a livello sovranazionale, sia con quello delle politiche del lavoro, terreni che nel contesto eurounitario hanno sino ad adesso camminato disgiuntamente, non incrociando mai i rispettivi sentieri.

In tal senso la disciplina sui licenziamenti è scomponibile in una duplice angolazione. Lo stesso può infatti assumere la figura di atto arbitrario contro il quale il lavoratore ha diritto a ricevere protezione, o al contrario può rappresentare un elemento di primaria considerazione nel grado di efficienza del mercato del lavoro. A questa differente prospettiva corrisponde una differenza dei valori sottesi: se nel primo caso il recesso è visto come elemento da cui proteggere le maestranze, nel secondo caso lo stesso rappresenta un atto da fluidificare e liberare dai condizionamenti esistenti. E' sul labile crinale di equilibrio tra le due alternative che si gioca da qualche anno il dibattito innestato in sede europea, a partire dall'emanazione dell'agenda sulla flexicurity.

2. Il licenziamento come costo: influenze teoriche di mainsteam sul modello di flexicurity

L'esistenza di una disciplina dei licenziamenti è condizione per l'esistenza di una *job security*, poichè offre ai lavoratori garanzie per la conservazione del loro posto di lavoro. Queste discipline protettive sono spesso viste come una limitativa della libertà di iniziativa economica riconosciuta in capo agli imprenditori. La dottrina dell'*employment at-will* tipica degli ordinamenti di common law esalta il potere delle aziende di poter terminare una relazione di lavoro in ogni momento , e a prescindere dall'esistenza di una valida

giustificazione¹³⁰. Allo stesso tempo un basso livello di protezione delle maestranze viene considerato come fattore di crescente incertezza.

Per i lavoratori, ad esempio, l' *employment at will* è percepito come un modello di regolazione da evitare poiché al licenziamento si associano la perdita di entrate monetarie, della sicurezza professionale, dell'autostima, e in genere, del benessere individuale.

Tuttavia, non deve cedersi alla tentazione di considerare la fattispecie dei licenziamenti come motivo di necessario conflitto tra lavoratori e datori di lavoro. Per esempio, il datore di lavoro potrebbe nutrire un interesse nell'accrescere la relazione fiduciaria con i lavoratori, migliorando le loro competenze, al fine di organizzare la forza lavoro in maniera più funzionale alle esigenze produttive¹³¹.

Se si guarda al contesto europeo, la volontà di costruire un alto livello di protezione avverso i recessi è stato interpretato come una politica sociale in vari contesti nazionali, per mezzo dell'approvazione di leggi, statuti e contratti collettivi; al contrario a partire dagli anni '80 la una richiesta di maggiore flessibilità e deregolamentazione ha preso piede, sostituendo le precedenti istanze sociali¹³². Gli influssi delle teorie liberali c.d. di *mainstream*, hanno riorientato il dibattito sulla materia.

2.1. La teoria dell'*efficient breach*

Giuristi ed economisti si sono occupati del tema delle protezioni riconosciute dal diritto del lavoro, studiando l'impatto che le stesse possono avere nel corretto funzionamento del mercato del lavoro. Tali teorie, hanno un'influenza indiretta nell'elaborazione del modello di flexicurity, e al contempo rappresentano il vettore principale nelle giustificazioni a sostegno della deregolamentazione delle protezioni riconosciute contro i licenziamenti.

¹³⁰ J. ROJOT, *Security of Employment and Employability*, in Roger Blanplain et al. (eds) *comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies* (The Hague: Kluwer Law International).

¹³¹ B. HEPPLE, *European rules on Dismissal Law?* Proceedings of the 5th European Regional Congress for Labour Law and Social Security, 17 – 21 September 1996, Leiden, The Netherlands, p. 1

¹³² B. HEPPLE, *European rules on Dismissal Law?* cit., p. 2

Con particolare riguardo verso la flessibilizzazione delle tutele riconosciute nella fase finale del rapporto di lavoro, un ruolo di primaria importanza è stato svolto dalla dottrina giuseconomica della rottura efficace del contratto (*efficient breach of contract*)¹³³ secondo la quale la norma giuridica deve poter esser violata, dietro corresponsione di un risarcimento economico, senza applicazione di *punitive damages*, e tantomeno, senza imporre le *specific performance* (esecuzione in forma specifica), onde per cui ciascun soggetto è messo nella posizione di poter scegliere di rispettare o meno la legge, mediante compensazione finanziaria. Tale teoria, applicata alla materia del licenziamento, giustifica qualunque motivo di recesso nell'interesse dell'impresa legittimando meccanismi di monetizzazione del recesso, escludendo ogni argomento di natura assiologica a favore del rispetto della norma.

L'analisi economica del diritto propugnata da Posner riduce consapevolmente la complessa dimensione valoriale della stabilità del rapporto di lavoro a un puro calcolo finanziario, sostenendo che il costo che l'imprenditore deve sopportare per giustificare il licenziamento di un lavoratore eccede i benefici che il lavoratore trae dalla protezione contro il licenziamento derivante dal suo specifico capitale umano e professionale (*firm-specific, human capital*).

Tale idea si basa sul primato dell'*employment at will* come fattore razionale contro ogni forma di *job security*, diversa dal *firm specific human capital* di cui il lavoratore sia in possesso. In tale ottica, la dimensione occupazionale del contesto produttivo viene ad assumere il ruolo di mera variabile di aggiustamento, al servizio di una logica di profitto, anche a breve termine, che come fatto notare, determina "una visione al contempo amorale, opportunistica e legalmente riduzionistica della regolazione dei poteri imprenditoriali"¹³⁴.

Le su riferite valutazioni inducono a ritenere che la flessibilità in uscita, che ogni ordinamento dovrebbe adottare - al fine di rendersi maggiormente appetibile e funzionale a favore delle imprese - postula una valutazione delle ragioni giustificatrici del licenziamento

¹³³A. POSNER, *Economic Analysis of Law* (7th ed.), New York, NY: Aspen Publishing, 2007; A. POSNER, A.O. SYKES, *Efficient Breach of international law, Optimal remedies, Legalized Noncompliance, and related issue*; The Law school of the University of Chicago, 2011.

¹³⁴ Giunge a formulare queste critiche considerazioni A. PERULLI, *Efficient breach, valori del mercato e tutela della stabilità. Il controllo del giudice nei licenziamenti economici in Italia Francia e Spagna* in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, vol. 3/2012, 2012 pp. 561-586 che parla di riduzione del sistema giuridico di regolazione del potere economico a sistema di prezzi e di mere convenienze. nello stesso senso. Per la critica, nella dottrina francese, v. di P. LOKIEC, A. LYON-CAEN, *Contre la violation efficace du droit du licenciement*, in *Semaine Sociale Lamy*, 2012, n. 1532, pp. 6 ss.

rimessa unicamente all'imprenditore, e non demandabile al controllo del giudici. Infatti la logica dell'*efficient breach* e del *severance pay* assorbe ogni valutazione, anche di natura sociale, o connessa comunque alla tutela delle persona e della sua dignità¹³⁵.

Il postulato teorico appena esaminato si inserisce nel filone di pensiero neo-liberista volto a deregolamentare l'esercizio del potere di recesso da parte dell'impresa sulla scorta di tre argomenti di giustificazione : rispettivamente di ordine pragmatico, dogmatico e sociale¹³⁶.

Sulla base dell'argomento pragmatico il giudice sarebbe sprovvisto delle competenze economiche e gestionali necessarie all'esercizio del controllo razionale sulle ragioni sottese al licenziamento per motivo oggettivo. Per tale ragione, il controllo giudiziale è fonte di imprevedibilità e insicurezza, e andrebbe sostituito con un filtro monetario, che renda calcolabile *ex ante* il costo del recesso.

Sulla scorta dell'argomento dogmatico, il giudice, attraverso la propria attività di controllo esercita impropriamente alcune facoltà, poiché sottomette la libertà di iniziativa economica a un vaglio di razionalità, che può arrivare sindacare il merito del provvedimento¹³⁷.

¹³⁵ Si determina in tal modo un'assorbimento della causa giuridica nella causa economica, cfr. P. WAQUET, *Quelques souvenirs sur les conditions dans lesquelles la jurisprudence sur les licenciements économiques s'est édifiée*, in *Droit ouvrier*, 2012, pp. 86 ss.

¹³⁶ A. PERULLI, *Efficient breach, valori del mercato e tutela della stabilità. Il controllo del giudice nei licenziamenti economici in Italia Francia e Spagna*, in *Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, vol. 3, 2012 pp. 561-586

¹³⁷ Si scontra contro la critica dogmatica A. PERULLI, *Efficient breach, valori del mercato e tutela della stabilità. Il controllo del giudice nei licenziamenti economici in Italia Francia e Spagna*, in *Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, vol. 3, 2012 che sottolinea come "In realtà, anche la critica dogmatica è del tutto infondata. Sorda alla tradizione ermeneutica, espressione di un giuspositivismo legalista che vorrebbe ridurre l'atto del giudicare a un sillogismo, la critica dogmatica si sgretola di fronte all'autorità dell'argomento filosofico-giuridico di Kojève, laddove, analizzando l'imparzialità del terzo, dimostra come l'intervento del giudice non può, per definizione, essere disinteressato, nella misura in cui il suo atto modificando oggettivamente il mondo modifica oggettivamente anche l'attore che di quel mondo è parte." Per l'approfondimento del pensiero filosofico- giuridico di Kojève si rimanda a A. KOJÉVE, *Esquisse d'une phénoménologie du droit*, Gallimard, Paris, 1981, p. 78: «le Juge est donc toujours "intéressé". Directement ou indirectement il profite toujours de son intervention, ou est lésé par elle. En fait il n'y a pas de Juge "désintéressé"».

Il terzo argomento, che tange direttamente gli obiettivi della presente ricerca è di carattere sociale. L'esistenza di un controllo giudiziale sui licenziamenti, ad esempio, produrrebbe un impatto negativo sull'occupazione determinando un mercato del lavoro duale, composto da *insiders e outsiders*, e dunque ingiusto poiché caratterizzato dalla contestuale presenza, in mansioni equivalenti all'interno del medesimo ambiente di lavoro, tra lavoratori "garanti" dotati di contratti di lavoro standard e forti protezioni, e lavoratori "precari", impiegati con forme contrattuali atipiche, e dotati di un basso livello di tutele¹³⁸.

2.2. La teoria insider – outsider

La presenza di una disciplina rigidamente protettiva, caratterizzata da un controllo giudiziario pervasivo, disincentiva le imprese all'assunzione con contratti a tempo indeterminato.

La teoria *insider- outsider*¹³⁹ esamina il comportamento degli agenti economici in mercati caratterizzati dalla presenza di alcuni partecipanti in posizione di maggiore privilegio rispetto agli altri. Gli *insiders* corrispondono ai lavoratori occupati di lunga durata la cui posizione risulta protetta da diversi strumenti legati ad anzianità e permanenza nel mercato del lavoro. Non solo la presenza di norme di protezione del lavoro, ma anche l'alto tasso di sindacalizzazione e specializzazione degli *insiders*, renderebbero difficile e costoso il processo di sostituzione con gli *outsiders* per le imprese.

Originariamente, il modello *insider-outsider* fu concepito come funzione macroeconomica dell'esistenza della disoccupazione. In particolare, lo scopo del modello fu quello di spiegare le motivazioni alla base dell'assenza del fenomeno dell'*underbidding* dei saggi salariali pur in presenza della pressione degli *outsiders* desiderosi di offrire la propria mano d'opera ad un saggio minore rispetto a quello esistente nel mercato.¹⁴⁰ Successivi studi, compiuti applicando il modello *insider-outsider* sia al contesto americano che europeo, hanno

¹³⁸ R. DALMASSO, T. KIRAT, *Comparer, mesurer, classer: l'art périlleux de la leximétrie du licenciement*, in *Travail et emploi*, 2009, pp. 33 ss.

¹³⁹ Per un approfondimento della teoria *insider- outsider* si rimanda a A. LINDBECK, D. SNOWER; *Insiders versus Outsiders*, *Journal of Economic Perspectives*, 2001, vol. 15, issue 1, pp. 165-18.

¹⁴⁰ A. LINDBECK, D. SNOWER, *Insiders versus Outsiders*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2001, XV, 1, pp. 1-2.

poi rinvenuto ulteriori distinzioni, che non riguardano strettamente l'analisi dell'esistenza della disoccupazione.

All'interno del modello *insider-outsider* sono quindi contenute ulteriori contrapposizioni, quali quelle tra: *lavoratori a tempo indeterminato e lavoratori assunti con forme contrattuali a termine; lavoratori sindacalizzati e lavoratori non sindacalizzati; lavoratori con anzianità di servizio e giovani lavoratori; lavoratori specializzati e lavoratori non specializzati, etc.*¹⁴¹

Le distinzioni così operate, rispondono a esigenze di semplificazione della realtà economica necessarie a valutare l'intellegibilità dei dati, acquisendo un'utilità pratica anche agli occhi del giurista.¹⁴²

La natura duale dei mercati del lavoro caratterizzati dalla presenza contemporanea di lavoro stabile e ipertutelato, e lavoro temporaneo e con minori tutele avrebbe un'incidenza negativa sulla produttività¹⁴³. I mercati del lavoro duali, tra cui l'Italia, subirebbero un effetto distorsivo nell'allocazione efficiente dell'occupazione, poiché la competizione per la ricerca di un lavoro generata tra i lavoratori meno protetti (a termine) e i disoccupati, genera aumenti esponenziali dei tassi di disoccupazione¹⁴⁴.

Secondo il modello considerato, la normativa protettiva contro i licenziamenti riconosciuta agli *insider* riduce il turnover, determinando effetti negativi nei confronti dei soggetti in cerca di lavoro, che non riescono a trovare nuovo impiego, oltre che dei lavoratori precari che non riescono a intraprendere traiettorie occupazionali più stabili e garantite¹⁴⁵, rimanendo nella posizione di *on-the-job searchers* (ovvero, "cercatori di lavoro in costanza di

¹⁴¹ A. LINDBECK, D. J. SNOWER, *Insiders versus Outsiders*, in *Journal of Economic Perspectives*.

¹⁴² In realtà, copiosa è la letteratura dell'economia del lavoro riguardo alle ragioni dell'esistenza della disoccupazione – tra tutti, altro modello accreditato è quello dei *salari di efficienza* di Shapiro e Stiglitz, cfr. C. SHAPIRO, J.E. STIGLITZ, *Equilibrium Unemployment As a Worker Discipline Device*, in *American Economic Review*, 1984, vol. 74. Lo scopo del nostro studio, non è quello di abbracciare una visione in particolare delle ragioni legate all'esistenza della disoccupazione, ma di prendere atto dell'esistenza di un *dualismo del mercato del lavoro*, le cui denunce nel mercato del lavoro italiano sono state presentate da Pietro Ichino già a metà degli anni '90 (v. P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato. Idee per un diritto del lavoro maggiorenne*, Milano, Mondadori, 1996).

¹⁴³ T. BOERI, *Enforcement of employment security regulations, on- the – job search and unemployment duration*, in *European economic review*; 1999, vol. 43, pp. 65 e ss.

¹⁴⁴ O. BLANCHARD, P. DIAMOND, *The aggregate matching function*, in P. Diamond (ed.), 1990.

¹⁴⁵ T. BOERI, *Enforcement of employment security regulations, on- the – job search and unemployment duration*, in *European economic review*; 1999, vol. 43, pp. 65 e ss.

impiego”)¹⁴⁶ . Conseguentemente, seguendo tale letteratura, la riduzione del turnover impedirebbe la fuoriuscita degli insider inefficienti e l’ingresso degli outsider efficienti¹⁴⁷. Una parte di questa letteratura economica, sostiene che la riduzione delle tutele condurrebbe progressivamente a una riduzione nell’utilizzo dei contratti a termine in rapporto al volume dei lavoratori assunti a tempo indeterminato¹⁴⁸. Pertanto, gli stessi suggeriscono l’adozione di forme di “contratto unico” a tutele progressive che possa gradualmente ricomprendere in un’unica soluzione i molteplici schemi contrattuali. Tale proposta, prevede due fasi: una di ingresso e una di stabilità, alla quale si arriva in maniera progressiva, con un aumento delle tutele¹⁴⁹.

Le teorie economiche di *mainstreaming* sostengono quindi che un mercato del lavoro flessibile, soprattutto con riferimento alle tutele in uscita, reagirebbe meglio agli *shock* esogeni, raggiungendo velocemente fasi di nuovo equilibrio, evitando dunque lunghe fasi di assestamento. Il superamento di questa condizione di mercato, favorita da crescenti dosi di flessibilità in uscita, aumenterebbe il potere delle imprese nell’allocare efficientemente nel tempo e nello spazio la loro forza lavoro, favorendo la produttività nel lavoro, e generando un’aspettativa positiva sugli effetti dei tempi di reazione da parte delle imprese alle necessità di mercato. La flessibilità in uscita in altre parole spingerebbe i singoli lavoratori ad aumentare la propria produttività ,e contestualmente le imprese a perseguire forme di investimento innovativo¹⁵⁰ .

¹⁴⁶ Sul versante metodologico l’analisi condotta da autori come Boeri, ricorre alla modellistica matching del lavoro, che tende a valutare l’impatto della regolamentazione del mercato del lavoro sulla dinamica dei flussi in entrata e uscita degli occupati, dei disoccupati, e degli inattivi, associando il problema della allocazione e riallocazione dei lavoratori alla modifica della composizione e alla dinamica dei posti vacanti indotta dalle rigidità del mercato.

¹⁴⁷ S. BENTOLILA, G. BERTOLA, *Firing costs and labour demand: how bad is euroclerosis?* In *Review of economic studies*, 57, 1990 , pp. 381 - 402

¹⁴⁸ T. BOERI, G. NICOLETTI, S. SCARPETTA, *Regulation and Labour Market Performance*, in Galli, G. and Pelkmans, J. (eds.) *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe*, Edward Elgar, Northampton, MA, 1999.

¹⁴⁹ T. BOERI, P. GARIBALDI, *Un nuovo contratto per tutti*, Chiare lettere, Milano, 2008; Aa. Vv. , Lettera degli economisti, www.economiaepolitica.it, il Sole 24 Ore, 2010.

¹⁵⁰ T. BOERI, P. GARIBALDI, *Two Tier Reforms of Employment Protection: A Honeymoon Effect?* *The Economic Journal*, Vol. 117, n. 521, pp. 357- 385, 2001.

Tale teoria influenza il discorso sul piano giuridico in quanto suggerisce l'elisione di qualsivoglia controllo giudiziale sulle ragioni che giustificano il licenziamento per motivo economico, limitando il potere del giudice solo a particolari fattispecie di licenziamento, in ogni caso non riconducibili a motivi economici. Inoltre, l'approccio su riferito propugna la deregolamentazione delle forme di tutela concesse ai lavoratori sul versante delle giustificazioni e delle sanzioni avverso i licenziamenti illegittimi. Si vedrà in che modo tali teorie hanno influenzato le politiche occupazionali europee nel solco di flexicurity, e di riflesso orientato alcune recenti riforme del regime dei recessi operate nei contesti nazionali.

3. Le influenze europolitane nella flessibilità in uscita: oltre le competenze dei trattati, il dirompente ruolo degli strumenti di soft law.

L'attenzione del diritto dell'Unione Europea sui temi sociali, e quindi anche sulla materia della protezione contro i recessi ha avuto uno sviluppo agli inizi degli anni novanta tramite l'iniziativa condotta dal Presidente della Commissione Jacques Delors.

Importanti step in tal senso furono rappresentati dall'adozione dell'Atto Unico Europeo del 1986, del Libro Bianco del 1985 e del 1992 sul funzionamento del mercato interno, che hanno aggiunto i temi sociali all'interno del discorso europeo, sino a quel momento incentrato sull'integrazione economica. E' da riferirsi certamente a quegli anni l'avvio di un programma di crescente attenzione verso i temi e la dimensione sociale della Comunità Europea.

Le competenze legislative dell'Unione Europea in tema di licenziamenti sono state introdotte successivamente all'accordo sulla politica sociale di Maastricht nel quale undici, degli allora dodici Stati Membri decisero di proseguire la strada dell'integrazione della dimensione sociale dell'Unione Europea. L'accordo si caratterizza per una decisa presa di posizione simbolica sulla materia dei licenziamenti, prevedendo per la prima volta la costruzione di una base legale per future iniziative dell'Unione Europea nell'area dell'*employment termination*.

Il risultato dello storico accordo è oggi rintracciabile all'interno dell'art. 153 del TFUE, che assegna all'Unione Europea il potere di dettare agli Stati membri regole comuni in materia di licenziamento individuale, attribuendo la competenza di adottare direttive di

armonizzazione con riferimento “ alla protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro”. Nonostante l’espressa previsione, tale facoltà non è mai stata presa in considerazione dagli Stati Membri, poiché condizionata dalla regola dell’unanimità. L’ineffettività pratica della norma, rinvenibile nell’inerzia degli Stati Membri, testimonia l’esistenza di profonde divergenze sulla materia tra i vari Stati Nazionali.

L’influenza dell’Unione Europea sulle discipline che regolano i licenziamenti non ha quindi trovato espressione attraverso l’approvazione di atti di *hard law* che obbligassero gli Stati Membri ad adottare prescrizioni minime comuni in materia di protezione contro i licenziamenti. Ciò non significa però che non siano ravvisabili all’interno del contesto sovranazionale dei contorni giuridici della fattispecie del licenziamento. Difatti, attraverso l’utilizzo degli strumenti di *soft law* l’Unione Europea ha assunto a) un ruolo nel versante procedurale, b) influito sui contenuti delle discipline, influenzando di riflesso gli orientamenti dei singoli Stati Membri.

a) Sul versante procedurale il ruolo delle istituzioni comunitarie nella destrutturazione della disciplina dei recessi è stato possibile grazie al recente intreccio tra le politiche occupazionali europee, e i nuovi impulsi derivanti dal modello di governance economica istituito a seguito del deflagrarsi della crisi economica finanziaria, che ampliato il potere delle istituzioni nel dettare l’agenda delle riforme agli Stati Membri, soprattutto quelli in maggiori difficoltà finanziarie. Già prima dell’esplosione della crisi economico- finanziaria i canali tradizionali di produzione normativa dell’Unione Europea avevano ceduto il passo alle fonti soft di regolazione attraverso un’opera di coordinamento multilivello tra le istituzioni europee e gli Stati Membri (Metodo Aperto di Coordinamento). Per mezzo delle fonti soft, quindi giuridicamente “non vincolanti”, le istituzioni comunitarie si sono assicurate degli spazi di intervento in materie che sarebbero rimesse alle competenze statali, o sulle quali, pur sussistendo le competenze dell’Unione, mancano di direttive di armonizzazione. La materia del licenziamento , rappresenta l’esempio perfetto per mostrare l’intervento pervasivo degli attori sovranazionali sugli equilibri nazionali. Il processo di coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati Membri rappresenta uno degli strumenti di *soft law* che hanno caratterizzato la recente fase del processo di integrazione europea. Il coordinamento delle politiche occupazionali è stato elaborato a Lisbona nel 2000 (con la c.d. Strategia europea per l’occupazione), e riformato nel 2005 al fine di raggiungere una maggiore integrazione degli orientamenti in materia di occupazione con le linee guida

sulle politiche economiche. I c.d. “orientamenti integrati” adottati dal Consiglio europeo su proposta della Commissione¹⁵¹ fanno parte della Strategia “Europa 2020”¹⁵², e hanno il compito di sostenere l’azione comunitaria nella promozione della crescita favorendo il superamento dell’attuale contesto di crisi economica e finanziaria. La messa in pratica di tali orientamenti ha subito una deviazione improvvisa nell’attuale fase di evoluzione del processo di integrazione europea attraverso il ruolo esercitato dalla “governance economica europea” che ha rappresentato la cabina di regia all’interno della quale sono stati condotti i processi di riforma dei mercati del lavoro nazionali. L’aggravarsi della situazione nel continente europeo ha indotto le istituzioni comunitarie a dotarsi di ulteriori strumenti per indirizzare le politiche economiche e occupazionali degli Stati, portando alla costituzione di un nuovo ciclo di “governance economica” che prevede l’approvazione da parte del Consiglio europeo delle priorità di risanamento finanziario e delle riforme strutturali, che gli Stati sono chiamati a tradurre in materie concrete nei propri programmi di stabilità e nei piani nazionali di riforma da sottoporre al giudizio periodico delle istituzioni comunitarie. Con l’approvazione del Patto Europa Plus, e dei sei regolamenti in materia fiscale e macroeconomica (c.d. *Six Pack*), gli originari strumenti di *soft law* (per definizione non vincolanti) che hanno caratterizzato la Strategia Europea per l’occupazione, si sono trasformati in atti dotati di una forza precettiva maggiore¹⁵³.

b) Sul versante dei contenuti già il Libro Verde aveva accolto le indicazioni provenienti dai rapporti Kok secondo cui la modifica del livello di flessibilità in ogni paese deve essere stabilita dopo aver valutato i periodi di preavviso, le procedure e i costi dei

¹⁵¹ Decisione 2010/707/UE del Consiglio, del 21 Ottobre 2010, sugli orientamenti per le politiche degli Stati Membri a favore dell’occupazione.

¹⁵² COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione *Europa 2020. Una Strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*, COM (2010) def., del 3 marzo 2010. Gli obiettivi perseguiti dalla Commissione europea sul piano delle politiche occupazionali nell’ambito della strategia Europa 2020 sono definiti nella Comunicazione, *Un’agenda per le nuove competenze e per l’occupazione. Un contributo europeo per la piena occupazione*, COM (2010) 682, def., del 23 novembre 2010; si veda anche la comunicazione della COMMISSIONE EUROPEA, *Verso una ripresa forte di occupazione*, COM (2012) 173 def., del 18 aprile 2012 che sottolinea la necessità che le azioni di sostegno all’occupazione siano identificate in un’ottica di stretta sinergia con le politiche macroeconomiche, industriali e di innovazione.

¹⁵³ C. BARNARD, *The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: A Labour Lawyer’s Perspective*, in *Industrial Law Journal*, 2012, pp. 98 ss., che richiama i casi di Grecia e Italia come esempio di crisi democratica nell’UE.

licenziamenti individuali o collettivi, e le cause di giustificazione. Inoltre sempre secondo il Libro Verde il livello di protezione avverso i recessi scoraggia le imprese ad assumere utilizzando contratti di lavoro a tempo indeterminato, e non consente ai lavoratori di cogliere le opportunità occupazionali offerte dalla globalizzazione¹⁵⁴. Non sembrano quindi esserci dubbi sul fatto che il dibattito sulla flexicurity abbia aumentato le pressioni a favore della riduzione dei livelli di protezione. Tuttavia la Commissione Europea ha rimarcato come l'approccio di flexicurity trascenda il semplice *trade-off* tra flessibilità e sicurezza, secondo cui la flessibilità è presa in considerazione come elemento di esclusivo interesse dell'imprenditore, mentre la sicurezza come elemento caratterizzante le richieste dei lavoratori. Nel linguaggio adottato dalle istituzioni comunitarie, il mercato del lavoro contemporaneo si caratterizzerebbe per una richiesta congiunta di flessibilità da parte delle aziende, ma anche da parte dei lavoratori. Allo stesso tempo il concetto di sicurezza non è riferibile all'assicurazione di poter conservare il proprio posto di lavoro per tutta la vita, ma va collocato in una prospettiva dinamica concernente di costruire e preservare l'abilità delle persone di entrare, rimanere e progredire nelle traiettorie occupazionali durante il proprio ciclo di vita. L'approccio *win-win*, per imprese e lavoratori, disegnato dal modello di flexicurity richiede la sostituzione della *job security* in favore di una *employment and income security*, attraverso l'erosione dei livelli di protezione in materia di licenziamento, che dovranno esser sostituiti dal riconoscimento di diritti all'interno del mercato e delle politiche del lavoro (*employability, training and active employment services*), e tramite una rete di sicurezza sociale (*high income benefits*)¹⁵⁵. L'approccio deregolatorio delle regole a protezione dei recessi è stato fatto proprio dal discorso sulla flexicurity; l' "Agenda for New Skills and Jobs" enfatizza la necessità di adottare forme di flessibilità interna ed esterna, al fine di adiuvarle le imprese a gestire eventuali situazioni di crisi¹⁵⁶. Le istituzioni comunitarie suggeriscono forme di deregolamentazione ragionata dell'*Employment protective legislation* attraverso l'adozione di un *tenure-track approach* che possa consentire un progressivo aumento della sicurezza con l'aumentare del tempo della relazione di lavoro¹⁵⁷. L'argomento

¹⁵⁴ Libro Verde, pp. 2, 5, 12.

¹⁵⁵ *Draft thematic note on flexicurity*, EMCO /20/171006/EN

¹⁵⁶ Si veda COM(2010) 682 final. Nello stesso senso P. AUER, *What's in a Name? The Rise (and Fall?) of Flexicurity*, *Journal of Industrial Relations*, Vol. 52, No 3, 2010, pp. 371 –386.

¹⁵⁷ COMMISSIONE EUROPEA (2007), cit., pp. 359, EUROPEAN EXPERT GROUP ON FLEXICURITY, T. WILTHAGEN (rapporteur), *Flexicurity Pathways. Turning hurdles into stepping stones*, Brussel 2007.

suggerito è quello dell'adozione di un contratto unico che possa superare la dualità nel mercato del lavoro, consentendo quindi un riequilibrio nella distribuzione delle tutele riconosciute agli insiders e agli outsiders¹⁵⁸. Attraverso queste proposte, la Commissione ha voluto rigettare le critiche che considerano la flexicurity come un'agenda deregolatrice, ribadendo come l'obiettivo del modello considerato non sia l'abolizione delle tutele avverso il recesso, ma una loro riconfigurazione appropriata¹⁵⁹. E' all'interno di questo quadro ricco di indicazioni procedurali e sostanziali che si collocano le recenti Raccomandazioni sui programmi di riforma nazionali presentati dai vari Governi nazionali, con cui il Consiglio ha formulato differenti raccomandazioni. Senza aver la pretesa di riportare i contenuti di ogni singola raccomandazione, è possibile tracciare una linea ideale che ci consenta di comprendere il contenuto chiave di alcune recenti raccomandazioni che hanno influenzato direttamente l'azione riformatrice di alcuni Stati Membri.

All'ordinamento italiano è stato raccomandato di "combattere la segmentazione del mercato del lavoro, anche rivedendo aspetti specifici della legislazione a tutela dell'occupazione, comprese le procedure che disciplinano i licenziamenti"¹⁶⁰.

La Francia è stata invece recentemente invitata ad "adottare ulteriori provvedimenti per contrastare le rigidità del mercato del lavoro"¹⁶¹ in quanto "Il mercato del lavoro francese

¹⁵⁸ Si veda anche il report dell'European Expert Group on Flexicurity *'[make] standard contracts more attractive by introducing a unitary contract, based on "tenure track". These contracts would be permanent contracts but specific elements of protection (on top of the basics) can be built up progressively as the working relationship continues. These may concern notification periods, the amount of severance pay and the procedural aspects of dismissal protection. From the start, there should be an adequate though basic level of protection, under the law and/or collective agreements, which expands automatically and stepwise as the working relationship continues. At the same time, the (consecutive) use of fixed-term contracts should be limited and undeclared work should be reduced as rapidly as possible, notably by increasing effective inspections'*, si veda anche EUROPEAN EXPERT GROUP ON FLEXICURITY, T. WILTHAGEN (rapporteur), *Flexicurity Pathways. Turning hurdles into stepping stones*, cit.

¹⁵⁹ COMMISSIONE EUROPEA (2007), cit. p. 358.

¹⁶⁰ Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2011 sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia formulante un parere sul programma aggiornato dell'Italia 2011-2014, in G.U. C. 215/4 del 21.7.2011.

¹⁶¹ Raccomandazione del Consiglio dell'8 luglio 2014 sul programma nazionale di riforma 2014 della Francia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 della Francia 2014/C 247/09

rimane segmentato con un livello molto basso di passaggio da contratti a tempo determinato a contratti a tempo indeterminato”¹⁶².

Anche la Spagna è stata destinataria di inviti ad approvare ulteriori riforme per ridurre la segmentazione del mercato del lavoro e migliorare le opportunità occupazionali per i giovani”¹⁶³

Emerge quindi un rinnovato ruolo degli strumenti di *soft law* nell’indirizzare in maniera chiara le politiche occupazionali, richiedendo interventi di riforma dei regimi di protezione contro i licenziamenti per ridurre la segmentazione del mercato del lavoro.

3.1. L’effetto “irritante” delle indicazioni sovranazionali sull’equilibrio mediterraneo: recenti tendenze normative nel solco della flessibilità al plurale

La recente crisi economica, che ha duramente colpito gli Stati mediterranei dell’Unione Europea - caratterizzati da alti livelli di debito ed elevati indici di *Employment Protection Legislation* - ha generato l’habitat ideale per la traduzione pratica di alcune delle direttrici della flexicurity, sul versante della flessibilizzazione a margine.

In particolare, a partire dal 2008, Francia, Spagna e Italia¹⁶⁴ - al fine di rivitalizzare i propri mercati del lavoro e invertire il trend di crollo improvviso dei propri tassi occupazionali - hanno rivisto le discipline interne di tutela avverso i licenziamenti. Gli inviti alla flessibilizzazione contenuti nelle recenti raccomandazioni (v. par. 3) delle istituzioni comunitarie sono stati generici, non specificando le modalità con cui declinare la flessibilità in uscita.

Il generico invito a superare la segmentazione del mercato del lavoro è stato accolto con differente enfasi, e attraverso l’adozione di differenti misure dagli ordinamenti nazionali. Nello specifico, Francia, Spagna e Italia hanno tentato di aumentare il proprio grado di

¹⁶² Raccomandazione del Consiglio dell’8 luglio 2014 sul programma nazionale di riforma 2014 della Francia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 della Francia 2014/C 247/09

¹⁶³ Raccomandazione del consiglio sul programma nazionale di riforma 2011 della Spagna e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato della Spagna, 2011-2014 SEC(2011) 718 definitivo}

¹⁶⁴ Con tempistiche e modalità differenti, v. infra

flessibilità in uscita concentrandosi su differenti aspetti della disciplina protettiva dei recessi; per tale motivo non è peregrino parlare di declinazione della flessibilità al plurale.

L'ordinamento francese, è stato precursore in tal senso, riformando il proprio regime protettivo rendendo più agevoli le modalità di variazione della forza lavoro. L'esperienza francese, come si vedrà di seguito, presenta delle peculiarità rispetto alle più recenti esperienze di riforma spagnola e italiana, per le modalità e la tempistica di adozione.

Infatti, in Spagna e in Italia le riforme del mercato del lavoro sono state condotte in momenti successivi, a seguito delle pressioni provenienti dalle istituzioni sovranazionali, dello spettro del commissariamento sussistente in presenza di rischio di default finanziario. In questi due paesi la flexicurity si è mostrata con il suo volto più dirompente e snaturato: nessuna ponderazione sulle misure da adottare, mancato coinvolgimento delle parti sociali, attenzione alla destrutturazione delle protezioni in uscita, genericità nell'individuazione delle protezioni nel mercato.

Al contrario il cammino percorso dalla Francia, è iniziato con un certo anticipo ed è avvenuto parallelamente alla costruzione del modello flexicurity sul versante sovranazionale. L'ordinamento francese ha tentato di costruire un proprio paradigma che potesse al meglio adagiarsi su alcune peculiarità del mercato del lavoro; in tal modo veniva elaborata la c.d. *flexicurité à la française*.

3.2. *La flexicurité à la française: CNE, CPE, e rupture conventionnelle*

Il mercato del lavoro francese all'inizio del ventunesimo secolo si caratterizzava per un rallentamento della crescita economica e per una stabilizzazione del tasso di disoccupazione su valori superiori all'8,5 %. Alcuni studi commissionati dal governo ad autorevoli economisti¹⁶⁵, avevano ricollegato questi dati negativi alla rigidità della disciplina protettiva dei licenziamenti. I rapporti economici commissionati dal governo francese – pur evidenziando sensibili differenze – concordavano sulla necessità di ridurre le tutele previste

¹⁶⁵ O.BLANCHARD, A. LANDIER, *The Perverse Effects of Partial Labour Market; Reform: Fixed-Term Contracts in France*, Economic Journal, 112, 2002, pp. 215-243 O. BLANCHARD, J.TIROLE, *Contours of Employment Protection Reform*, Macroeconomic theory and economic policy: essays in honour of Jean-Paul Fitoussi, 59, 2004, p.48; P.CAHUC, F. KRAMARZ, *De la Précarité à la Mobilité: vers une Sécurité Sociale Professionnelle*, La Documentation Française, 2004.

a favore dei lavoratori in coerenza con quanto iniziavano a indicare le istituzioni comunitarie¹⁶⁶.

Tuttavia, il percorso riformatore francese, pur partendo dal presupposto che occorresse deregolamentare il regime protettivo concesso ai lavoratori modellava il proprio raggio d'azione sulla costruzione di un modello adattabile alle peculiarità del sistema nazionale.

Veniva suggerita l'adozione di un *contrat unique* con accesso progressivo alle tutele contro il licenziamento. Secondo gli obiettivi dei proponenti tale contratto avrebbe consentito il superamento del dualismo connesso alla diversità di disciplina tra contratto a termine e contratto a tempo indeterminato, incoraggiando gli imprenditori ad assumere nuovo personale a fronte dell'alleggerimento della normativa protettiva, abbattendo i "costi" della dismissione del personale in servizio¹⁶⁷.

Il primo esempio di tale modello contrattuale unico è stato il *contrat nouvelles embauches* (d'ora in poi CNE), introdotto per mezzo dell'*ordonnance* n. 2005 – 893 del 2 agosto 2005, con l'obiettivo di favorire la crescita dell'occupazione nelle imprese di ridotte dimensioni. A livello procedurale, l'adozione dello strumento è stata caratterizzata dall'assenza di concertazione con le parti sociali, testimoniando l'accoglimento di una visione parziale delle politiche di flexicurity, che al contrario richiederebbero la promozione di un dialogo con i soggetti direttamente coinvolti¹⁶⁸.

Il CNE era un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, sottoscrivibile dalle imprese con un organico inferiore a venti dipendenti, nel quale, per un periodo di *consolidation*¹⁶⁹, il datore poteva recedere senza dover addurre alcuna giustificazione.

¹⁶⁶ A. CHERON, *Would a New Form of Employment Contract Provide Greater Security for 6 French Workers? Critical Analysis and Proposals relating to Nicolas Sarkozy's Employment Contract Project*, 2007; J. Freyssinet, *L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail : un avenir incertain*, I.R.E.S., 2007, pp. 1-149.

¹⁶⁷ Nelle intenzioni, l'ordinamento francese adottava una soluzione che tendenzialmente sposava alcune critiche contenute nella teoria *insider-outsider*, con la finalità di superare il dualismo nel mercato del lavoro; v. par. 2.2.

¹⁶⁸ Un dialogo che nelle indicazioni che il presente lavoro mira a promuovere, si dovrebbe collocare anche al di là del classico dialogo sociale, incapace ormai di promuovere quel contesto positivo di capability for voice. Per approfondimenti sul tema si rimanda al Capitolo IV.

¹⁶⁹ Il periodo di consolidamento del rapporto era finalizzato a valutare, più che le qualità professionali del dipendente, la sostenibilità per l'impresa dell'accrescimento dell'organico

Durante il periodo di *consolidation* il recesso restava soggetto esclusivamente agli obblighi di preavviso e all'onere per l'impresa di versare una somma pari al 10 % della retribuzione lorda (a favore in parte del lavoratore, e in parte all'*assurance chômage*), per ottenere un' internalizzazione e una prevedibilità *ex ante* dei costi del recesso. Il lavoratore licenziato durante il periodo di *consolidation* aveva la possibilità di contestare il recesso solo per violazione di una libertà fondamentale, o per il carattere discriminatorio, o abusivo dello stesso.

Nel 2006, sulla scorta di tale esperimento contrattuale, l'ordinamento francese introduceva un nuovo strumento: *il contrat de première embauche* (d'ora in poi CPE), modellato sulla base del *contrat de nouvelle embauche*, ma finalizzato all'accrescimento dell'occupazione giovanile.

A differenza del CNE, il CPE, era sottoscrivibile a prescindere dal livello dimensionale dell'impresa, però esclusivamente dai lavoratori con età non superiore a ventisei anni. Nonostante i buoni propositi, il CPE è "nato morto"¹⁷⁰ : il contratto non è mai entrato in vigore a causa dell'avversione apertamente mostrata dall'opinione pubblica, oltre che dalla conseguente mobilitazione studentesca che ha indotto il Governo francese a ritirare l'emendamento. Anche il CNE, si è rapidamente innestato sulla via del tramonto, a causa della incompatibilità con la Convenzione OIL n. 158: l'eccessiva durata del periodo di consolidation del rapporto si poneva in contrasto con quanto statuito all'interno dell'art. 4 della convenzione che impone la ragionevolezza dell'atto di recesso, attraverso il diritto a conoscere i motivi che l'hanno determinato. Inoltre lo strumento confliggeva altresì con l'art. 2 della medesima convenzione che prevede una durata ragionevole del periodo di prova¹⁷¹.

GRANDPERRET P., LEBON-BLANCHARD M.-F., LYON-CAEN P., MÉTIN D., *Tout ce que vous voulez savoir sur le CNE sans jamais avoir osé le demander*, *Droit ouvrier*, 2007 p. 121; A.MAZEAUD, *Du CNE, de la flexisécurité, etc.*, *Droit Social*, 2006, p. 591.

¹⁷⁰ Di strumento giuridico nato morto parla espressamente A. VIMERCATI, *Quando la precarietà giustifica la precarizzazione: osservazioni critiche a margine del recente intervento del 'Conseil constitutionnel' francese in materia di 'contrat première embauche'*, RGL, 2006. Si veda anche J. FREYSSINET, *L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail : un avenir incertain*, I.R.E.S., 2007, pp. 1-149; e il contributo di A. MAZEAUD, *Du CNE, de la flexisécurité, etc.*, *Droit Social*, 2006, p. 591

¹⁷¹ Il periodo di libera recedibilità confliggeva infatti con il requisito di ragionevolezza fatto proprio dalle indicazioni dell'OIL. Per un approfondimento ulteriore di tali profili si rimanda al par. 4.2. del presente capitolo.

Tra il 2006 e il 2007 alcuni giudici francesi, sulla scorta delle incompatibilità di cui si è detto, hanno riqualificato giudizialmente i CNE oggetti del giudizio in contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato standard, facendo leva sulla diretta applicabilità della Convenzione OIL n. 158. Successivamente, il Consiglio di amministrazione OIL ha ritenuto il CNE incompatibile con le previsioni della convenzione. Il Parlamento francese prendendo atto della situazione, ha abrogato le disposizioni del *code du travail* dedicate al CNE e disposto la trasformazione di tutti i CNE allora in vigore in contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato standard.

Nel luglio 2008, la *Cour de cassation* (Cass. Soc. 1.7.2008, 514) ha definitivamente decretato la fine del CNE, statuendo che la rottura immotivata intercorsa durante il periodo di *consolidation* andasse considerata alla stregua di un licenziamento privo di *cause reele et serieuse*, e quindi ingiustificato.

Nonostante il fallimento di queste prime esperienze, il parlamento francese si è immediatamente riattivato al fine di perseguire la linea della *flexicurité a la française* già avviata con gli esperimenti abortiti. Attraverso la loi n. 2008 - 596, che ha recepito i contenuti dell'Accordo Interprofessionale dell'11 Gennaio 2008 ,sulla modernizzazione del mercato del lavoro dell'11 gennaio del 2008¹⁷² sono state abrogate le disposizioni del Code du travail sul CNE, ed è stata introdotto un nuovo meccanismo: la *rupture conventionnelle*.

Il nuovo strumento è stato adottato per *securiser les conditions dans lesquelles l'employeur et le salarié peuvent convenir en commun des conditions de la rupture du contrat de travail qui les lie*; ove la "securizzazione" riguarda soprattutto la sottrazione del recesso al controllo giudiziario¹⁷³. La *rupture conventionnelle* è una peculiare modalità di risoluzione consensuale, che si caratterizza come sistema incentivante alla rottura del contratto di lavoro, con intervento di controllo da parte dell'autorità amministrativa. Tale procedura è scandita in diverse fasi. Preliminarmente vengono effettuati una serie di colloqui tra lavoratore e datore

¹⁷² L' accordo in questa occasione è stato sottoscritto- coerentemente allo spirito di coinvolgimento pieno delle parti sociali promosso dalle indicazioni di flexicurity - dalle tre organizzazioni datoriali (MEDEF, CGPME, UPA) e da quasi tutte le confederazioni sindacali dei lavoratori (CGT – FO, CFTC, CFE – CGC, CFDT).

¹⁷³ T. SACHS, *La raison économique en droit du travail. Contribution à l'étude des rapports entre le droit et l'économie*, Thèse de doctorat Mention droit privé, Université Paris Ouest Nanterre la Défense, 2009, p. 515.

di lavoro, al termine dei quali le parti redigono e sottoscrivono la *convention de rupture* (accordo di fine rapporto) che deve indicare obbligatoriamente l'ammontare delle indennità dovute al lavoratore e la data di cessazione del rapporto; in ogni caso l'indennità corrisposta al lavoratore non potrà mai essere inferiore all'indennità di licenziamento cui il lavoratore avrebbe diritto in caso di licenziamento.

Successivamente alla sigla dell'accordo di rottura, la legge concede alle parti un periodo di quindici giorni, in costanza del quale ciascuna delle parti può rivedere la propria posizione esercitando il c.d. *droit de retraction* (diritto di ripensamento), senza obbligo di fornire motivazioni. Esaurito tale termine, qualora le parti non esercitino il ravvedimento riconosciuto loro dalla legge, l'accordo deve essere sottoposto a una procedura di omologazione amministrativa; in tal senso l'autorità pubblica dispone di un ulteriore termine di quindici giorni per accertare il rispetto dei criteri formali e sostanziali della procedura che ha portato alla sottoscrizione dell'accordo di *rupture conventionnelle*, tra cui la genuinità del consenso prestato. Se nel termine indicato l'autorità amministrativa non opera alcun rilievo l'accordo si considera omologato, e il rapporto di lavoro cessa quindi alla data prevista. A seguito dell'avvenuta omologazione, le parti hanno un termine di dodici mesi per impugnare l'accordo sottoscritto, sollevando vizi, come violenza, o ulteriori vizi del consenso¹⁷⁴.

Tale complessivo sistema, che ha sostituito di fatto il precedente innestato sul CNE, offre alle parti, soprattutto a quella imprenditoriale, la certezza del "costo" connesso alla rottura del rapporto. Il lavoratore, però, dal canto suo percepisce *l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle*, oltre che l'indennità di disoccupazione, nel caso in cui non trovi immediatamente un nuovo impiego. L'istituto esaminato comprime di fatto il controllo giudiziario sulle cause del licenziamento economico, nonostante l'orientamento ormai maggioritario in Francia secondo cui dette regole avrebbero dovuto trovare applicazione ogniqualvolta la rottura del vincolo intervenisse per un motivo economico.

Di conseguenza gli imprenditori hanno utilizzato tale sistema come "sostituzionale funzionale" del licenziamento, evitando ogni controllo giudiziario sui motivi del recesso¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Il contenzioso registrato dopo cinque anni dall'entrata in vigore del sistema di *rupture conventionnelle* è assai contenuto rispetto all'elevato numero di accordi di rottura regolarmente omologati, evidenziando dunque una buona risposta pratica al meccanismo introdotto.

¹⁷⁵ A. FABRE, *Ruptures conventionnelles et suppressions d'emplois pour motif économique: possibilité offerte par la loi ou fraude à la loi?* Revue du droit du travail, 2010, p. 369 e ss.

La *rupture conventionnelle* è dunque, potenzialmente, soggetta a forme di utilizzazione fraudolente, che hanno indotto il governo francese ad elaborare una circolare che indagasse i possibili effetti in termini di *detournement des regles du licenciement pour motif économique* (DGT n. 2008 – 11).

Tale circostanza ha in seguito comportato l'intervento della Corte di Cassazione (*Chambre social* 9 marzo 2011), che ha affermato l'obbligo di considerare numericamente le *rupture conventionnelles* al fine di determinare le soglie legali richieste dalla legge per attivare la procedura di licenziamento per motivo economico collettivo¹⁷⁶.

L'integrazione della *rupture conventionnelle* all'interno del complessivo sistema giuridico del licenziamento collettivo pone delle questioni di primordine sulla possibilità dell'istituto di raggiungere gli obiettivi di flessibilità proposti; infatti l'integrazione dell'istituto all'interno degli obblighi procedurali previsti dalla disciplina sui licenziamenti collettivi, in caso di mancato rispetto della procedura, potrebbe determinare la nullità stessa della *rupture conventionnelle*, con conseguente diritto del lavoratore alla reintegrazione per impiego abusivo o fraudolento dell'istituto¹⁷⁷.

L'idea di *flexicurité alla française* su cui si basa il nuovo sistema di *rupture conventionnelle* introdotto presenta degli elementi di continuità con il previgente sistema del CNE e CPE, ma anche delle notevoli differenze. Sul versante della continuità il datore di lavoro è ancora in grado di preventivare i costi di rottura del rapporto , beneficiando della limitazione dei poteri di controllo giurisdizionale, d'altro canto, sul versante della discontinuità occorre rilevare come non si riscontrino modifiche dirette alla disciplina sui licenziamenti¹⁷⁸.

La Francia, sul versante della deregolamentazione della disciplina del recesso, rappresenta pertanto un esempio di implementazione ragionata e progressiva della flexicurity. L'iniziale volontà di confezionare un vestito della flessibilità a modello dell'impresa, è stata sostituita con un percorso più ponderato, caratterizzato dalla presenza del dialogo sociale, e da un confronto con la grammatica dei diritti sociali.

¹⁷⁶ J.-M. BÉRAUD, *Ruptures conventionnelles et droit du licenciement économique : un rapport à décrypter*, RDT 2010, 226

¹⁷⁷ G. COUTURIER, *Les ruptures d'un commun accord*, Dr. soc., 2008.

¹⁷⁸ Così come sottolineato da F. CARINCI; *Il legislatore e il giudice: l'imprevedente innovatore ed il prudente conservatore*, (in occasione di Trib. Bologna, ord. 15 ottobre 2012), in Arg. Dir. Lav, 2012.

Il governo francese, come detto in avvio, ha proceduto a riformare questi aspetti del mercato del lavoro in un momento precedente rispetto all'esplosione della crisi economica. Ciò ha consentito l'adozione di alcune sperimentazioni, congegnando un sistema che non ha risentito dei problemi di implementazione forzata e frettolosa di Spagna e Italia.

Infatti ambedue i paesi citati, sotto la pressione dei mercati finanziari sono stati costretti dall'Unione Europea ad adottare misure di forte, e a tratti, drammatico impatto sociale, approvando riforme strutturali di destrutturazione degli apparati protettivi in materia di licenziamento.

2.2. *El objetivo de la flexeguridad* spagnolo

Anche la Spagna, ha condotto un proprio percorso di implementazione della flexicurity sul versante della flessibilità in uscita. A differenza del modello francese, il sentiero spagnolo verso la flessibilizzazione del regime dei licenziamenti, è stato brusco, poiché concentrato negli ultimi anni di crisi economica, e fortemente sollecitato – anche in maniera maggiore rispetto all'Italia – dalle pressioni provenienti dalle istituzioni sovranazionali (politiche, bancarie, e monetarie). La Spagna è infatti caratterizzata da un tasso di disoccupazione, in particolare quella giovanile, tra i più alti d'Europa.

Per fronteggiare la drammatica situazione, l'ordinamento spagnolo ha operato delle profonde modifiche della propria disciplina dei licenziamenti. L'impianto delle tutele dello Statuto dei lavoratori è stato riformato in modo significativo nel 2010 con il Real Decreto Ley 10 de junio 2010, poi convertito nella Ley 17 de septiembre 2010, n. 35, emanata dal Governo Zapatero, e nel 2012, attraverso il Real Decreto ley 10 de febrero 2012, n. 3, poi convertito con modificazioni nella Ley 6 de julio 2012, n. 3, dal nuovo governo popolare del Presidente Mariano Rajoy, al fine di raggiungere *el objetivo de la flexiseguridad*.

La riforma del lavoro del 2010, ha agevolato le operazioni di riduzione del personale “attraverso una nuova definizione delle cause di licenziamento economico” pensate per correggere “la restrittiva mutevole e contraddittoria interpretazione giurisprudenziali di tali cause”¹⁷⁹, allo stesso tempo è stata avviata una riduzione del costo del licenziamento

¹⁷⁹ Per la condivisione nelle riviste scientifiche italiane M. RODRIGUEZ – PINERO E B. FERRER, *La riforma spagnola del mercato del lavoro. Punti di vista della dottrina*, Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali, 2011, pp. 265 e ss; Per un commento in lingua spagnola M. RODRIGUEZ – PINERO, B. FERRER, *La reforma del mercado de trabajo y el Real Decreto-Ley 10/2010*, Diario La Ley, 2010.

mediante l'estensione delle categorie di lavoratori che potevano essere assunti con il c.d. *contrato de fomento de la contratacion indefinita*¹⁸⁰, per il quale era previsto un indennizzo minore in caso di licenziamento per motivi oggettivi dichiarato *improcedente*.

Con riferimento all'operazione di flessibilizzazione delle discipline di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, il legislatore spagnolo ha reso legittimo e giustificato il licenziamento operato al fine di preservare o favorire la posizione competitiva dell'impresa sul mercato, o anche semplicemente a prevenire una evoluzione negativa dell'impresa. Rappresenta giustificato motivo oggettivo di licenziamento anche l'obiettivo di migliorare la situazione dell'impresa grazie a una migliore organizzazione delle sue risorse, che favorisca la competitività aziendale sul mercato¹⁸¹.

Sussequentemente a tali cambiamenti, nell'ordinamento spagnolo è legittimo, e dunque praticabile, un licenziamento giustificato dalla necessità di favorire, e non solo preservare, la competitività dell'impresa, individuando il recesso come strumento ordinario di gestione aziendale, a prescindere dalla presenza di una reale, e quindi attuale, difficoltà che l'impresa è tenuta a fronteggiare.

Il legislatore, nel 2010, ha inoltre voluto limitare direttamente il potere giurisdizionale nella valutazione delle cause del recesso – pur senza abolirlo -stabilendo che la ragionevolezza del licenziamento deve rivestire un carattere minimo (art. 51.6 ET). Su tale intervento si è successivamente innestata la RDley n. 3/2012, nel preambolo è stato introdotto un riferimento diretto alla valorizzazione delle esigenze di mercato e dell'impresa, determinando, secondo la dottrina spagnola più critica, lo spostamento dell'oggetto del diritto del lavoro dalla tutela del lavoro alla tutela della produttività dell'impresa, attraverso l'ampliamento della discrezionalità concessa all'impresa¹⁸².

¹⁸⁰ Tradotto in lingua italiana si tratterebbe di un contratto di incentivo della contrattazione a tempo indeterminato.

¹⁸¹ C. J. FERNANDEZ RODRIGUEZ , *Narratives, myths, and prejudice in understanding employment systems : the case of rigidities , dismissals and flexibility in Spain*, Economic and Industrial Democracy, 34 (2), 2012, pp. 313 – 336.

¹⁸² M. RODRÍGUEZ-PIÑERO, BRAVO-FERRER, FERNANDO VALDÉS DAL-RÉ, MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE, *El Real Decreto-Ley 8/2014: Garantía Juvenil y nuevo marco territorial de las políticas de empleo*, en Relaciones Laborales 9/2014; M. RODRÍGUEZ-PIÑERO, BRAVO-FERRER, FERNANDO VALDÉS DAL-RÉ, MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE, *La aplicación de la Reforma Laboral*, en Relaciones Laborales, 12/2013; MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE, MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO , BRAVO-FERRER, *Las reformas de la reforma laboral de 2012 (La Ley 3/2012 y el RDL 20/2012)*, en Relaciones Laborales, 15- 18/2012; MIGUEL

La successiva riforma operata nel 2012 è intervenuta al fine di comprimere ulteriormente il raggio d'azione del controllo giudiziale abolendo la necessità da parte dell'impresa di *justificar la razonabilidad de la decision extintiva para preservar o favorecer su posicion competitiva en el mercado*; invero, allo stato dell'arte la causa economica si intende verificata nella pratica laddove una riduzione del reddito dell'impresa sia comprovata per tre trimestri consecutivi. In tal modo il licenziamento per causa economica è stato fortemente liberalizzato al fine di accrescere il potere del datore di lavoro che voglia disporre delle strategie di aggiustamento dell'organico aziendale. Inoltre è stato ulteriormente compresso il "potere" di valutazione e intervento dei tribunali del lavoro spagnoli, la cui giurisprudenza era da tempo considerata come fonte di instabilità e incertezza.

Tale provvedimento legislativo ha ridotto del 30% l'indennizzo per il *licenziamento improcedente*, passando da 45 giorni di retribuzione per anno di servizio, fino ad un massimo di 42 mensilità, a 33 giorni di retribuzione per anno di servizio, fino ad un massimo di 24 mensilità. Sul versante delle sanzioni economiche il datore di lavoro non è più obbligato a corrispondere *i salarios de tramitación* che prima dovevano essere sempre pagati in caso di *improcedencia*, e adesso devono esser corrisposti solo in caso di *readmission* del lavoratore; non occorre più, inoltre, l'autorizzazione amministrativa in caso di licenziamento collettivo (eccetto il caso di licenziamento giustificato da forza maggiore). Sul versante delle politiche di attivazione a carico dell'impresa, le aziende con più di 50 dipendenti, nel caso in cui dispongano un licenziamento collettivo, devono elaborare a proprie spese un piano di ricollocazione professionale con l'ausilio di un'agenzia per il lavoro autorizzata, al fine di attenuare gli effetti sociali negativi del licenziamento collettivo¹⁸³.

Inoltre, la recente riforma ha disposto l'abrogazione di un peculiare istituto il c.d. *despido expres*. Il *despido expres* è un istituto contrattuale introdotto nell'ordinamento spagnolo nel 2002, che permetteva al datore di lavoro di sanare *ex post* un licenziamento – per qualunque ragione – purché riconoscesse l'illegittimità dello stesso, e corrispondesse al

RODRÍGUEZ-PIÑERO, BRAVO-FERRER, FERNANDO VALDÉS DAL-RÉ, MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE, *El Real Decreto-Ley 8/2014: Garantía Juvenil y nuevo marco territorial de las políticas de empleo*, en Relaciones Laborales 9/2014.

¹⁸³ Si rimanda alla completa ricostruzione operata da C. PEDERZOLI, *I licenziamenti in Spagna*, in La disciplina dei licenziamenti in Europa, ricognizioni e confronti (a cura di) M. Pedrazzoli, Franco Angeli, 2014.

lavoratore l'indennizzo di cui egli avrebbe avuto diritto già al momento in cui veniva comunicato il provvedimento. A seguito del *despido expès* il lavoratore poteva decidere se impugnare il licenziamento o accettare l'indennizzo.

La decisione da parte del lavoratore di accettare l'indennizzo generava delle conseguenze paradossali, infatti in tal caso il datore di lavoro era tenuto a corrispondere l'obbligazione indennitaria, senza alcun obbligo di trasferire il *salario de tramitacion*, e senza necessità di reintegrare il lavoratore all'interno del contesto aziendale. In tal modo, la semplice "confessione" dell'illegittimità del licenziamento esonerava l'impresa dalle conseguenze negative corrispondenti, fatta eccezione per la corresponsione dell'indennizzo. A fronte delle ovvie conseguenze positive per il soggetto imprenditoriale, tale istituto trovava una forte diffusione nella prassi, in quanto evitava ogni controllo giudiziale sulle ragioni del licenziamento, eccezion fatta per il licenziamento nullo, difficilmente dimostrabile in giudizio da parte del lavoratore, che pertanto rimaneva disincentivato dall'impugnazione.

Inoltre, l'impresa era indotta a scegliere il lavoratore da licenziare tenendo conto della anzianità di servizio, a fronte del minor indennizzo da corrispondere alle maestranze con minore anzianità, il licenziamento veniva quindi disposto sulla base di meri calcoli economici, e a prescindere da qualunque valutazione sulla produttività del lavoratore o sulle mansioni concretamente espletate¹⁸⁴. Inoltre, le imprese per evitare l'incertezza connessa al controllo del giudice sui motivi del licenziamento, e per evitare la corresponsione delle retribuzioni maturate medio tempore – che prima della riforma del 2012 erano in ogni caso dovute – adottavano il *despido expès* come strumento prillivegiato per celare la reale natura economica del recesso. Nella prassi infatti, il quando il datore di lavoro intendeva procedere ad un licenziamento economico, preferiva addurre fittiziamente una ragione soggettiva, piuttosto che rimettersi al vaglio giudiziale sull'effettiva sussistenza delle ragioni economiche, tecniche, o produttive richieste dalla precedente formulazione dello Statuto dei lavoratori spagnolo.

Per tali ragioni la dottrina spagnola si spingeva ad affermare l'esistenza di un *despido individual libre pagado* (licenziamento individuale libero pagato)¹⁸⁵ o anche un licenziamento

¹⁸⁴ Come correttamente rilevato da C. PEDERZOLI, *I licenziamenti in Spagna, in La disciplina dei licenziamenti in Europa, ricognizioni e confronti* (a cura di) M. Pedrazzoli, Franco Angeli, 2014.

¹⁸⁵ J. LAHERA FORTEZA , *Los efectos de la reforma del despido, in Valdes Dal Rè F. , Gete Castrillo R. , coord. Por, Regimen Juridico del despido y desempleo, Cinca, 2010, Madrid.*

descausalizado, in quanto non sorretto dal principio di causalità e *dejurisdictionalizado y con coste economico cierto*¹⁸⁶.

Per tali ragioni, il *despido expès* è stato formalmente abrogato nel 2012, ed è stato introdotto il *Contrato de Trabajo de Apoyo a los Eprendedores*, ovvero un contratto a tempo indeterminato ordinario, sottoscrivibile dalle imprese con meno di cinquanta dipendenti, caratterizzato dalla presenza di un periodo di prova di un anno, in cui il datore di lavoro può recedere *ad nutum* il rapporto con i propri lavoratori. Tale contratto rappresenta una delle alternative possibili proposte dalla dottrina giuslavorista spagnola, oltre che degli economisti, per creare un contratto unico allo spagnola¹⁸⁷.

Tuttavia il *Contrato de Trabajo de Apoyo a los Eprendedores* deroga all'art. 14 dello Statuto dei lavoratori spagnolo secondo cui il periodo di prova deve essere stabilito dalla contrattazione collettiva, o in mancanza deve esser comunque rispettato il termine minimo legale di sei mesi, inferiore rispetto al termine annuale previsto dal nuovo contratto unico spagnolo. Inoltre – per promuovere l'utilizzo dello strumento - la legge ha previsto diversi incentivi e sgravi contributivi a favore dell'impresa che ne beneficia, a condizione che il lavoratore mantenga il proprio posto di lavoro per almeno tre anni.

¹⁸⁶ J. LAHERA FORTEZA, *Las paradojas del despido libre pagado* (*Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2008, recurso 1689/2007*), *Relaciones Laborales*, n. 2, 45.

¹⁸⁷ Si tratta delle proposte avanzate dalla Fundacion de Estudio de Economia Aplicada che propongono di introdurre un unico contratto di lavoro a tempo indeterminato per il quale viene previsto, in caso di estinzione, un indennizzo proporzionale agli anni di servizio del lavoratore, di poco superiore a quello stabilito per l'estinzione del contratto di lavoro a tempo determinato (8 giorni di retribuzione per anno di servizio); restava escluso il controllo giudiziale sulle ragioni del licenziamento, eccezion fatta per i motivi discriminatori. Una variante della stessa proposta suggeriva invece l'introduzione di un contratto *intederminado no fijo* (a tempo indeterminato non fisso) per i lavoratori disoccupati e per quelli con contratto a tempo determinato, il quale, nei primi due anni poteva essere estinto per volontà del datore di lavoro con preavviso di 7 giorni e pagamento di un indennizzo pari a 8 giorni di retribuzione; trascorsi i primi due anni, il datore di lavoro avrebbe potuto estinguere il contratto oppure convertirlo in *indefinido fijo* per il quale il licenziamento può esser intimato con preavviso di un mese e pagamento di 20 giorni di lavoro per anno di servizio fino ad un massimo di 12 mensilità. Per approfondimenti sulle proposte si rimanda a RODRIGUEZ – PINERO E BRAVO - FERRER, *La riforma spagnola del mercato del lavoro. Punti di vista della dottrina*, *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2012, 265 e ss; RODRIGUEZ – PINERO E BRAVO – FERRER, *Sbora el contrato de trabajo unico*, *Relaciones Laborales*, 2009, p. 1.

A prescindere dagli effetti pratici che il contratto unico alla spagnola potrà avere nel combattere la disoccupazione e la segmentazione del mercato del lavoro, è opportuno chiedersi se lo stesso possa ritenersi compatibile con i limiti complessivamente emergenti dalle fonti sovranazionali¹⁸⁸. Senza voler anticipare alcune delle considerazioni espresse nel proseguo del presente lavoro, è possibile sottolineare che anche il Contratto unico alla spagnola, così come il CNE francese, presenta dei profili di possibile tensione con diritti sociali riconosciuti dalla Convenzione OIL¹⁸⁹ che, come visto, pone dei limiti stringenti all'estinzione del contratto in assenza di una valida giustificazione, e in presenza di un periodo di prova irragionevole.

Con riferimento al primo aspetto è possibile scorgere dei profili di "salvezza" dell'istituto contrattuale. La Convenzione dell'OIL in materia permette infatti agli Stati firmatari di determinare specifiche regolamentazioni in materia per particolari categorie di lavoratori, concordando *ex ante* il periodo di prova, a patto che lo stesso abbia comunque una durata ragionevole. La dottrina spagnola nutre però dei dubbi sulla ragionevolezza di un periodo di prova annuale, in cui è ammesso il recesso *ad nutum* della forza lavoro¹⁹⁰. Inoltre il contratto unico iberico, solleva ulteriori interrogativi con riferimento alla compatibilità con quanto statuito all'interno dell'art. 30 della Carta di Nizza¹⁹¹.

Il caso spagnolo consente l'elaborazione di alcune riflessioni. In primo luogo emerge un chiaro esempio dell'inesistente confronto della *flexicurity in action* con la grammatica dei diritti, subordinati alla logica del mercato. Il legislatore spagnolo è inoltre intervenuto,

¹⁸⁸ Il nuovo contratto suscita altresì dei dubbi di legittimità costituzionale. Infatti l'esclusione di ogni controllo giudiziale sulle cause di giustificazione del licenziamento nel primo anno di durata del contratto sembra esser incompatibile con l'art. 35 della Costituzione che nel suo contenuto essenziale comprende il diritto alla stabilità nel posto di lavoro, inteso almeno come diritto del lavoratore di non esser licenziamento nel caso in cui non sussista una valida ragione di giustificazione J.M. GOERLICH PESET, *Contrato unico o reforma de despido por causas empresariales?* Relaciones Laborales, 2010, p. 79; VALDÈS ALONSO, *Sobra la posible inconstitucionalidad del art. 4.3 de la Ley 3/2012, de 6 julio, de medidas urgente para la reforma del mercado del trabajo*, Relaciones Laborales 2012, 119 ss.

¹⁸⁹ La convenzione dell'OIL è stata ratificata dalla Spagna, così come dalla Francia, non dall'Italia.

¹⁹⁰ Si rimanda a RODRIGUEZ – PINERO E BRAVO – FERRER, *La Reforma del mercado de trabajo y el Real Decreto Ley 10/2010*, Diario La Ley, n. 7441; J.M. MIRANDA BOTO, *El Nuevo contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores*, Actualidad Laboral, n. 8, 910.

¹⁹¹ Per gli ulteriori approfondimenti sul campo delle compatibilità del *Contrato de Trabajo de Apoyo a los Eprendedores* con la geografia dei diritti sociali riconosciuti a livello sovranazionale, si rimanda al par. 4.6. del presente capitolo.

nell'ottica di una riduzione dei "costi" sopportati dall'impresa, attraverso una ridefinizione delle cause economiche del licenziamento, eliminando il principio del licenziamento come ultima *ratio*, intimabile – sulla scorta degli orientamenti consolidati della giurisprudenza spagnola – solo quando a esser in gioco è la sopravvivenza dell'impresa¹⁹².

L'ordinamento spagnolo ha agito drasticamente sia affievolendo l'apparato sanzionatorio avverso i licenziamenti illegittimi, che intervenendo sulle cause di giustificazione del licenziamento economico.

La scelta di considerare giustificato il licenziamento economico non solo in caso di conservazione, ma anche di promozione dei livelli di competitività, rappresenta una scelta a sostegno delle istanze imprenditoriali, che in una logica di flexicurity andrebbe bilanciata attraverso forme di assicurazione del lavoratore. La scelta legislativa, per quanto legittima, non è stata però accompagnata dalla costruzione di robusti sistemi di protezione nel mercato di lavoro, resi in parte impraticabili dagli imperativi di riduzione della spesa sociale assunti dalla Spagna.

Il passo in avanti condotto dall'ordinamento iberico non ha pari in Europa, neanche se comparato alle modifiche operate in Italia. L'ordinamento italiano, sino ad adesso, si è limitato a un'operazione, seppur netta, di *restyling* dei congegni sanzionatori.

3.3. Le "riforme" italiane : il lento e progressivo smantellamento dell'apparato sanzionatorio dell'art. 18

Giunti a tal punto è opportuno verificare come il legislatore italiano, per mezzo della riforma Fornero prima e del Jobs Act poi, abbia tentato di flessibilizzare i propri regimi protettivi in materia di recesso, con l'obiettivo dichiarato nei preamboli di entrambe le discipline¹⁹³ di adeguarsi alle indicazioni provenienti dall'Unione Europea, superare il

¹⁹² A. PERULLI, *Il controllo del giudice nei licenziamenti economici in Italia, Francia e Spagna*, in (a cura di) M. Pedrazzoli, *Le discipline dei licenziamenti in Europa, ricognizioni e confronti*, Franco Angeli, 2014, p. 253.

¹⁹³ Gli obiettivi della Riforma Fornero sono contenuti nell'art. 1 della l. 92 del 2012: La presente legge dispone misure e interventi intesi 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, in particolare: a) favorendo l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili e ribadendo il rilievo prioritario del lavoro subordinato a tempo indeterminato, cosiddetto «contratto dominante», quale forma comune di

dualismo nel mercato del lavoro, e compiere la transizione da un equilibrio mediterraneo, a un equilibrio nordeuropeo¹⁹⁴. Entrambe le riforme hanno apportato delle novità di indubbia importanza nella rimodulazione della storica tutela della sanzione reintegratoria¹⁹⁵ presente nel nostro ordinamento¹⁹⁶, senza però modificare le cause di giustificazione. L'intervento, invece, sul controllo giudiziario è stato mite e non pervasivo.

Senza voler offrire una disamina completa e dettagliata delle riforme del mercato del lavoro adottate dal Governo Monti¹⁹⁷ e dal Governo Renzi, ci si concentrerà esclusivamente

rapporto di lavoro; b) valorizzando l'apprendistato come modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro; c) ridistribuendo in modo più equo le tutele dell'impiego, da un lato contrastando l'uso improprio e strumentale degli elementi di flessibilità progressivamente introdotti nell'ordinamento con riguardo alle tipologie contrattuali; dall'altro adeguando contestualmente alle esigenze del mutato contesto di riferimento la disciplina del licenziamento, con previsione altresì di un procedimento giudiziario specifico per accelerare la definizione delle relative controversie; d) rendendo più efficiente, coerente ed equo l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive in una prospettiva di universalizzazione e di rafforzamento dell'occupabilità delle persone; e) contrastando usi elusivi di obblighi contributivi e fiscali degli istituti contrattuali esistenti; f) promuovendo una maggiore inclusione delle donne nella vita economica; g) favorendo nuove opportunità di impiego ovvero di tutela del reddito per i lavoratori ultracinquantenni in caso di perdita del posto di lavoro; h) promuovendo modalità partecipative di relazioni industriali in conformità agli indirizzi assunti in sede europea, al fine di migliorare il processo competitivo delle imprese;

¹⁹⁴ La genesi, le origini, e gli obiettivi della Riforma Fornero sono accuratamente approfonditi da P. ICHINO, *Riforma del lavoro: contesto, indotamento del governo, e ratio legis*, Diritto e Pratica del Lavoro, 2012, p. 1613; P. ICHINO, *Nuova disciplina dei licenziamenti*, Diritto e Pratica del Lavoro, 2012, p. 1545.

¹⁹⁵ A. AVONDOLA, *Meccanismi di moderazione del danno nel nuovo art. 18 dello Statuto dei lavoratori: l'ospite sgradito*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT vol. n. 180/2013, pp. 1-14, CATANIA: C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", ISSN 1594-817X.

¹⁹⁶ Si rimanda in tal senso alla lucida analisi di B. Caruso, *Per un ragionevole, e apparentemente paradossale, compromesso sull'art. 18: riformarlo senza cambiarlo..*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT vol. n. 140/2012, p. 1-14, CATANIA: C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", ISSN 1594-817X.

¹⁹⁷ Per un approfondimento critico della Riforma del lavoro si rimanda a Lavoro e Diritto 2-4/2012 *"La Riforma del lavoro del governo "tecnico"*. In PARTICOLARE U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro davanti alla crisi*, LD, 3-4, 2012, p. 399 ss; L. Mariucci, *E' proprio un very bad text? Note critiche sulla riforma Monti - Fornero*, LD, 3-4, 2012 " [...] siamo alle prese con una ennesima riforma del mercato del lavoro (legge n.92 del 2012) molto ambiziosa negli enunciati, che occorrerà chiamare legge Fornero o, meglio, Monti - Fornero, dato che non ha molti padri, poiché nessuna, tra le parti sociali, e neppure tra quelle politiche che l'hanno votata si riconosce in quel testo. La legge infatti è stata definitivamente approvata solo a seguito di ben otto voti di fiducia, tra Senato e Camera, e in ragione della insistente

su quelle innovazioni giuridiche che hanno influito nella disciplina della flessibilità in uscita, tentando di determinare una riduzione delle rigidità della normativa applicabile.

Gli interventi di flessibilizzazione della disciplina dei licenziamenti hanno preso avvio già nel biennio precedente all'approvazione della Riforma Fornero, nel quale l'ordinamento italiano è intervenuto con l'iniezione di dosi di flessibilizzazione a favore dell'impresa.

In Italia, le prime avvisaglie della tempesta che da lì a poco avrebbe modificato la disciplina dei recessi, si avvertirono nel 2010, con l'approvazione del c.d. "Collegato lavoro" (l. n. 183/2010), che introdusse la nuova regola secondo cui "in tutti i casi nei quali le disposizioni di legge contengano clausole generali, ivi comprese le norme in tema di recesso, il controllo giudiziale è limitato esclusivamente, in conformità ai principi generali dell'ordinamento, all'accertamento del presupposto di legittimità e non può essere esteso al sindacato di merito sulle valutazioni tecniche, produttive e organizzative che competono al datore di lavoro o al committente".

Tale disposizione è stata variamente interpretata dalla dottrina. Da un lato se n'è sostenuta la mancanza di innovatività poiché la stessa recepisce un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato¹⁹⁸; dall'altro si è sostenuto che attraverso questa disposizione si è inteso affermare il principio secondo il quale, il giudicante, al fine di valutare il rispetto della clausola generale, deve verificare la sussistenza della situazione di che legittima la condotta censurata, senza poter sindacare né il merito né l'opportunità della

richiesta del governo di presentarsi alla riunione del Consiglio europeo del 28 giugno 2012 con la legge approvata. Il che già la dice lunga sulla riduzione dei margini di sovranità nazionale, mentre ancora non si intravedono meccanismi autentici nel senso di essere democraticamente fondati di sovranità sovranazionale, a scala europea. La legge quindi entra in vigore non in ragione di un autentico consenso, dato che i partiti che i maggiori partiti che l'hanno sostenuta in sede parlamentare hanno espresso, anche al momento del voto, rilevanti dissensi, peraltro di segno contrario, ma in forza di uno stato di necessità [...]. In conclusione si può osservare che la legge n. 92 del 2012, la legge Monti-Fornero non merita i giudizi liquidatori formulati, peraltro, da punti di vista opposti, da un lato dai vetero-liberisti, chiusi in un dogmatismo tetragono all'evidenza del fatto che la crisi trova la sua radice proprio nel liberismo senza regole, e sull'altro versante dagli iper-garantisti, per i quali ogni cambiamento è un attentato ai diritti fondamentali."

¹⁹⁸ E. GHERA, L. VALENTE, *Problemi e dibattiti, un primo commento al Collegato lavoro*, Massimario di giurisprudenza del lavoro, 2010, p. 864.

stessa¹⁹⁹. La norma del c.d. “Collegato Lavoro”, specularmente a quanto avvenuto in Spagna - sebbene in maniera meno incisiva - ha determinato una contrazione del potere giudiziario nel compiere un accertamento circa la genuinità o meno delle ragioni addotte a giustificazione del recesso, e dunque una diminuzione del *range* di incertezza che il datore di lavoro è costretto a sopportare nel momento in cui espelle manodopera dal proprio conteso aziendale.

La norma considerata ha sposato una concezione ristretta della natura e della funzione del sindacato giudiziale, che non deve investire le motivazioni dell’atto di esercizio del potere imprenditoriale. Infatti, la disposizione, censura l’atteggiamento selettivo della giurisprudenza italiana, intervenuta più volte a integrare e meglio specificare il significato della clausola generale di giustificato motivo oggettivo prevista dall’art. 3 della l. 604/1966, richiedendo in tal senso la presenza di “una seria ragione di utile gestione dell’impresa” o “un’effettiva necessità di riduzione di costi”, rinnegando ad esempio che finalità di mero incremento dei profitti aziendali possano rappresentare giustificato motivo oggettivo di recesso.

Il regime sanzionatorio del licenziamento ha avvertito i primi effetti destrutturanti con l’approvazione dell’art. 8 della l. 148/2011²⁰⁰, che abilita la contrattazione collettiva

¹⁹⁹ M.TIRABOSCHI, *Dalla legge Biagi al Collegato lavoro: il significato di un intervento di riforma della giustizia del lavoro in Italia*, in Minervini A. (a cura di), *Il collegato alla finanziaria all’indomani del messaggio presidenziale: le controversie di lavoro*, Jovene, Napoli, 2011, 27, secondo il quale tale principio comporta l’impugnabilità delle sentenze che lo violino sia per omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione, sia per violazione o falsa applicazione di norme di diritto.

²⁰⁰ L’Art. 8 del d.l. n. 138/2011 dispone che *“I contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l’accordo interconfederale del 28 giugno 2011, possono realizzare specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all’adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all’avvio di nuove attività. Le specifiche intese di cui al comma 1 possono riguardare la regolazione delle materie inerenti l’organizzazione del lavoro e della produzione con riferimento: a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie; b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale; c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; d) alla disciplina dell’orario di lavoro; e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni*

aziendale o territoriale (c.d. contratti di prossimità) a derogare la disciplina sulle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro²⁰¹.

Sussistono dei dubbi sulle reali potenzialità da parte della norma di raggiungere il prefissato risultato di abilitare le aziende a costruirsi un regime di flessibilità in uscita *ad hoc*, con il consenso dei sindacati²⁰². Ciononostante, la disposizione testimonia la volontà del legislatore italiano di promuovere un percorso di aumento della flessibilità in uscita, poi concretizzata attraverso la manutenzione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, disposto dalla Riforma Fornero.

Tale Riforma è intervenuta sia sul fronte del controllo, che su quello dei rimedi, nei confronti del licenziamento illegittimo. Il dibattito innestatosi precedentemente all'approvazione della legge, faceva presagire un intervento ben più incisivo rispetto a quello poi di fatto realizzatosi. Infatti, l'intento originario del governo era quello di comprimere il controllo giudiziale, e determinare *ex ante* il costo del licenziamento, attraverso meccanismi di corresponsione monetaria automatica a favore dei lavoratori²⁰³.

coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio, il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno di età del bambino, il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore ed il licenziamento in caso di adozione o affidamento. 2-bis. Fermo restando il rispetto della Costituzione, nonché i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro, le specifiche intese di cui al comma 1 operano anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 ed alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro. 3. Le disposizioni contenute in contratti collettivi aziendali vigenti, approvati e sottoscritti prima dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 tra le parti sociali, sono efficaci nei confronti di tutto il personale delle unità produttive cui il contratto stesso si riferisce a condizione che sia stato approvato con votazione a maggioranza dei lavoratori.

²⁰¹ Per un quadro sulla contrattazione di prossimità nell'ampio contesto della contrattazione collettiva "al plurale" V. PAPA, *Tecniche di regolazione del pluralismo contrattuale*, WP presentato in occasione del convegno Consenso, Dissenso, rappresentanza nel governo delle relazioni industriali, <http://convegnovenezia.files.wordpress.com/2013/10/papa.pdf>

²⁰² Per questi profili si rimanda a A. PERULLI, V. SPEZIALE, *L'articolo 8 della l. 14 settembre 2011, n. 148, e la rivoluzione d'agosto del Diritto del lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona. IT – n. 32.

²⁰³ P. ICHINO, *Riforma del lavoro: contesto, indentimento del governo, e ratio legis*, *Diritto e Pratica del Lavoro*, 2012, p. 1613.

Tuttavia, l'eterogenea composizione della maggioranza che sosteneva il governo in carica non ha permesso di approvare una riforma che seguisse fedelmente gli intenti originari. Pertanto le innovazioni introdotte si sono concentrate maggiormente sul versante sanzionatorio, la sfera del controllo giudiziale, invece, ha mantenuto la sua originaria latitudine.

La Riforma Fornero ha ridotto le fattispecie in cui il giudice, annullando il licenziamento, ha la facoltà di disporre la reintegrazione del lavoratore in azienda, elaborando quattro livelli di tutela.

La storica tutela reintegratoria piena trova applicazione solo nel caso di licenziamento a) discriminatorio, b) operato in costanza di matrimonio, c) per ragioni connesse alla maternità, d) nullo, e) determinato da motivo illecito determinante, o f) comunicato in forma orale. Al di fuori delle appena menzionate cause di illegittimità il rimedio reintegratorio è affievolito, o non più previsto. Occorre in tal senso distinguere le sanzioni previste, a seconda che si tratta di giustificato motivo soggettivo, o giustificato motivo oggettivo.

Infatti, in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo illegittimo per altre ragioni rispetto a quelle su indicate, la reintegrazione può avvenire solo in caso di "manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento", e comunque sulla base della discrezionalità concessa al giudice²⁰⁴. Secondo il nuovo sistema il giudice, a fronte di un licenziamento per giustificato motivo oggettivo in cui accerta la manifesta insussistenza del fatto posto a base dell'atto di recesso, "può" reintegrare il lavoratore, invece negli altri casi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo oggettivo deve disporre l'operatività dei rimedi risarcitori²⁰⁵.

Dunque, giusta la formulazione letterale della norma, ove ricorra la manifesta insussistenza il rimedio potrà essere la reintegrazione del lavoratore, senza alcun obbligo in tal senso, e con la possibilità, anche in presenza di manifesta insussistenza, di concedere a favore del dipendente un rimedio semplicemente indennitario. La norma non offre alcun

²⁰⁴ Il testo dell'articolo 18 modificato dalla Riforma Fornero parla infatti espressamente di possibilità rimessa al giudice di disporre o meno la reintegrazione, anche qualora il licenziamento oggettivo dovesse risultare manifestamente illegittimo. La combinazione tra la possibilità rimessa al giudice, e la non chiara fattispecie della manifesta insussistenza, ha immediatamente generato dei problemi di interpretazione pratica.

²⁰⁵ C. PONTERIO, *Il licenziamento per motivo economico*, Adl, 1, 2013.

criterio di orientamento al giudice, che di fatto ha piena discrezionalità nel discernere i casi in cui ordinare la reintegrazione²⁰⁶.

Secondo un'interpretazione letterale si potrebbe ritenere che il giudice debba decidere secondo equità²⁰⁷. L'interpretazione proposta non diminuisce però la sfera di libertà concessa ai Tribunali del Lavoro nel determinare la sanzione concretamente applicabile²⁰⁸.

Sul versante dei licenziamenti per giustificato motivo soggettivo, la riforma ha previsto che nelle ulteriori cause di illegittimità il lavoratore possa esser reintegrato nel posto di lavoro solo in presenza di "un'insussistenza del fatto posto a base del licenziamento", o perché "il fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle disposizioni disciplinari applicabili". Anche queste modifiche hanno dato vita ad alcune problematiche interpretative, non risultando chiari i confini del regime di reintegra. In particolare, è risultato problematico stabilire se il fatto si dovesse ritenere "insussistente" solo se materialmente non accaduto, o al contrario anche quando pur materialmente accaduto, sprovvisto dei caratteri di anti-giuridicità. L'adesione all'una o all'altra delle alternative interpretative determina un'estensione differente dell'area della reintegrazione, limitando, o promuovendo, l'obiettivo originario della Riforma di alleggerire l'apparato sanzionatorio.

Inoltre, ci si è chiesti se la Riforma avesse in qualche modo influito sull'applicazione del principio di proporzionalità, contenuto nell'art. 2116 del c.c. , alla fattispecie del recesso per motivo soggettivo. Come spesso accade, dottrina e giurisprudenza hanno formulato differenti e opposte, opinioni a riguardo, elaborando interpretazioni volte a restringere il campo di applicazione delle fattispecie di reintegrazione in conformità con gli obiettivi della riforma, e interpretazioni invece volte a conservare sino al possibile gli spazi di reintegra, con l'obiettivo di neutralizzare parzialmente l'abbassamento delle tutele previsto dalla Riforma.

²⁰⁶ M. BIASI, *Il nuovo articolo 18 dopo un anno di applicazione giurisprudenziale: un bilancio provvisorio*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT vol. n. 181/2012, pp. 1-5, CATANIA: C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", ISSN 1594-817X.

²⁰⁷ A. VALLEBONA, *La disciplina sostanziale dei licenziamenti*, in Luiso F.P. Tiscini R. , Vallebona A., (a cura di) , *La nuova disciplina sostanziale e processuale dei licenziamenti*, Giappichelli, Torino, 1, 2013.

²⁰⁸ A. PERULLI, *Il controllo del giudice nei licenziamenti economici in Italia, Francia e Spagna*, in (a cura di) M. Pedrazzoli, *Le discipline dei licenziamenti in Europa, ricognizioni e confronti*, Franco Angeli, 2014, pp. 279-280.

In tutti gli altri casi la disciplina prevista dall'art. 18 così come riformato dalla Legge Fornero, prevede una tutela indennitaria, forte o debole; la prima tra 12 e 24 mensilità, la seconda tra 6 e 12 mensilità a seconda dei motivi che determinano l'illegittimità dell'atto di recesso. Per ciò che concerne la sfera dei licenziamenti collettivi, la violazione dei criteri di scelta è da ricondurre all'applicazione della tutela reintegratoria con previsione di un'indennità tra le dodici e le ventiquattro mensilità.

L'operazione di restyling dell'apparato sanzionatorio originariamente previsto dall'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, è stata completata con l'entrata in vigore dell'ultima riforma del mercato del lavoro approvata dal Governo Renzi, c.d. "Jobs Act". La nuova disciplina contiene alcuni elementi di continuità con la precedente, ma determina un impatto differente. Infatti, la stessa trova applicazione esclusivamente per i nuovi assunti, per i quali entra in vigore una regolamentazione destinata a sostituire sia l'art. 18 della l. n. 300/1970, sia l'art. 8 della l. n. 604/1966. In continuità con la precedente Riforma, non vengono alterate le cause di giustificazione che legittimano il recesso, che quindi continua ad essere giustificato in presenza di una giusta causa, o di un giustificato motivo, oggettivo o soggettivo così come formulato dall'art. 3 della l. n. 604/1966.

Le novità introdotte dal c.d. Jobs Act riguardano il regime processuale applicabile alle impugnazioni giudiziali, gli strumenti di incentivazione alla composizione consensuale della controversia sulla risoluzione del rapporto di lavoro, e, *last but not least*, l'apparato sanzionatorio dei licenziamenti individuali e collettivi. La recente riforma ha avuto l'ambizione di creare un "contratto a tutele crescenti" che ha completato l'operazione di restrizione della tutela reintegratoria già avviata con la Riforma Fornero. I destinatari delle nuove regole sono tutti i "lavoratori che rivestono la qualifica di operai, impiegati e quadri assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dalla data di entrata in vigore". Nonostante il decreto faccia riferimento a un "contratto a tutele crescenti" in realtà non è rinvenibile alcuna creazione di un nuovo strumento contrattuale differente rispetto al contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato già esistente.

Difatti, a prescindere dalle espressioni linguistiche, il decreto ha semplicemente introdotto nuove regole in materia di licenziamenti per tutti i contratti di lavoro sottoscritti a seguito della sua entrata in vigore. L'applicazione della nuova disciplina a una platea ristretta (i nuovi assunti) ha generato alcune perplessità. Difatti si è sottolineato come questa scelta possa condurre a un'ulteriore segmentazione del mercato del lavoro,

aggiungendo un nuovo cluster a quelli già esistenti, inoltre la scelta di condizionare l'applicazione delle nuove regole al dato temporale ha alimentato qualche dubbio di legittimità costituzionale, sul versante della ragionevolezza, per possibile contrasto con l'art. 3 della Costituzione²⁰⁹. Tuttavia, il mutamento dell'attuale quadro socio economico potrebbe comportare un superamento del test di ragionevolezza in quanto il nuovo regime sanzionatorio è proporzionato e coerente rispetto al mutato contesto socio economico ed alla finalità contenuta nella legge delega di "rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione (art. 1, comma 7, legge n. 183 del 2014).

Per ciò che riguarda il profilo sanzionatorio, la reintegra è limitata ai licenziamenti discriminatori, o adottati per ragioni connesse alla maternità, in costanza di matrimonio, nulli, e per i licenziamenti per giustificato motivo soggettivo per i quali "sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento". Negli altri casi in cui si accerti che non ricorrano gli estremi del licenziamento per giusta causa o giustificato motivo, viene introdotta una tutela risarcitoria certa, commisurata all'anzianità di servizio. Pertanto, per i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo è eliminata ogni possibilità di disporre la reintegra nel posto di lavoro, risultando il rimedio risarcitorio l'unico applicabile.

La regola generale prevede un risarcimento di misura pari a due mensilità per ogni anno di anzianità di servizio, con un minimo di 4 ed un massimo di 24 mesi; tale meccanismo di indennizzo monetario viene inoltre esteso ai licenziamenti collettivi illegittimi adottati in violazione dei criteri di scelta o delle procedure. La nuova disciplina delle sanzioni contenuta nella disciplina del c.d. "contratto a tutele crescenti" ha ridotto

²⁰⁹ Tale considerazione sembra però superabile alla luce dei recenti orientamenti della Corte Costituzionale, che ha già precisato che " non contrasta di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie, ma in momenti diversi nel tempo, poiché il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche (...), essendo conseguenza dei principi generali in tema di successione di leggi nel tempo; Corte Cost. n. 13 novembre 104, n. 254 in ordine al possibile contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento del nuovo regime di responsabilità solidale negli appalti previsto dall'art. 29 del d.lgs. 276/2003. Nello stesso senso, si vedano anche le ordinanze della Corte Costituzionale n. 25 del 2012, n. 224 del 2011, n. 61 del 2010, e n. 77 del 2008.

ulteriormente i margini di applicazione della reintegrazione, introducendo a favore dell'impresa un meccanismo di predeterminazione dei costi.

Il legislatore, con l'approvazione della presente Riforma, ha tentato di prevenire alcune delle problematiche interpretative emerse a seguito dell'approvazione della Riforma Fornero (v. supra). Con riferimento ai licenziamenti soggettivi, il decreto ha precisato, che l'insussistenza che abilita la reintegrazione deve riguardare il "fatto materiale" contestato al lavoratore, allineandosi in tal modo all'interpretazione fornita dalla più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione²¹⁰. Tale specificazione è utile a chiarire che, ai fini dell'individuazione della sanzione applicabile, l'accertamento dovrà riguardare la sussistenza materiale del comportamento contestato al lavoratore, oltre che la concreta riferibilità della condotta al lavoratore. Difatti, un fatto pur esistente, ma compiuto da altri, risulterebbe insussistente avendo riguardo al comportamento del lavoratore destinatario della contestazione disciplinare.

Inoltre, la nuova disciplina preclude ogni spazio di verifica della proporzionalità. Se il fatto materiale contestato sussiste, al giudice è preclusa ogni valutazione in merito alla proporzionalità tra infrazione e sanzione.

Esaurita l'analisi delle novità più rilevanti, è possibile tracciare un sommario bilancio. Lo storico bagaglio di protezione garantito dall'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori ha subito un'attività manipolativa senza precedenti, che ha fatto abbandonare all'Italia, con riferimento ai profili di *job security*, l'etichetta di ordinamento rigido e iperprotettivo.

Ciononostante, si ritiene che le ultime modifiche non rappresentino l'assestamento definitivo del regime di flessibilità in uscita italiano, ma probabilmente saranno accompagnate da ulteriori interventi che si renderanno necessari per edificare una disciplina della flessibilità a margine rispondente alle esigenze del tessuto produttivo. Va inoltre sottolineato come il dibattito in Italia si sia concentrato preponderatamente sulla destrutturazione dell'apparato sanzionatorio, non intervenendo su ulteriori aspetti

²¹⁰ Per un commento della nuova disciplina, e un esame completo degli aspetti maggiormente problematici M.MARAZZA, *Il regime sanzionatorio dei licenziamenti nel Jobs Act (un commento provvisorio, dallo schema di decreto)*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT, 236- 2015.

preponderanti come le cause di giustificazioni del recesso, che avrebbero meritato una maggiore attenzione²¹¹.

3.4. *La flessibilità al plurale degli ordinamenti mediterranei: una flexicurity a orologeria*

L'analisi sin qui condotta ci mostra una forte inversione di marcia condotta dai tre ordinamenti presi in considerazione, che hanno preso progressivamente la distanza da alcuni assiomi caratterizzanti il proprio diritto del lavoro nazionale, quantomeno con riferimento al regime protettivo di flessibilità in uscita.

Tutti e tre gli ordinamenti hanno rivisto in modo differente le loro discipline: chi ridimensionamento il controllo giudiziale, chi rivedendo l'apparato sanzionatorio. Le eterogenee modalità di intervento consegnano alla parte imprenditoriale maggiori possibilità di prevenire "costi" e tempi dei processi di ridimensionamento dell'organico aziendale.

Francia, Spagna e Italia hanno adottato una flessibilizzazione delle tutele in uscita al "plurale", intervenendo con modalità e tempistiche differenti nella revisione delle proprie discipline in materie di recesso. Non è pertanto ravvisabile un percorso unico di flessibilizzazione, ma piuttosto la presenza di differenti centri sensibili su cui poter orientare l'azione riformatrice. C'è da chiedersi quanto questo sia in linea con il progetto di flexicurity e se invece ne testimoni una problematica²¹². Certamente, l'adattabilità delle forme di flessibilità alle peculiarità dei singoli contesti nazionali rappresenta una soluzione in linea con i formanti teorici originari del modello elaborato da Ton Wilthagen. Allo stesso tempo l'adattabilità delle soluzioni deve esser ragionata sulla base dei singoli problemi nazionali, e non eterodiretta da soggetti istituzionali sovranazionali. Non possono ritenersi ragionate le modalità con cui, in un primo momento, si è proceduto a riformare la materia dei licenziamenti in Spagna e Italia, laddove la persistente condizione d'emergenza non ha concesso spazi alla riflessione.

Si è assistito a una rivalutazione qualitativa dello spazio normativo, che pone dei forti dubbi sulla "sostenibilità sociale" dell'efficienza dell'impresa capitalistica e del suo

²¹¹ Si rimanda alle analisi e alle idee pre-riforma espressa da B. CARUSO, *Per un ragionevole, e apparentemente paradossale, compromesso sull'art. 18: riformarlo senza cambiarlo*, cit. pp. 1-14, CATANIA: C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", ISSN 1594-817X

²¹² L. NOGLER, *La nuova disciplina dei licenziamenti ingiustificati alla prova del diritto comparato*, *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 2012, p. 4.

comportamento nel mercato del lavoro²¹³. La riduzione dell controllo giudiziale spiana la strada verso l'obiettivo implicito di addivenire progressivamente a sistemi basati sull'idea di pre-calcolabilità dei costi.

Una flexicurity a orologeria, attenta ad aumentare la flessibilità in uscita, e disorientata sulla costruzione di sistemi alternativi di protezione all'interno del mercato del lavoro. Soprattutto un'idea di flexicurity, che sebbene da anni propugnata in sede comunitaria, si caratterizza per un funzionamento scandito temporalmente, laddove le riforme vengono adottate dietro coartazione diretta delle istituzioni internazionali, e non attraverso processi spontanei originati all'interno dei singoli Stati membri.

E' possibile a tal punto formulare un'ipotesi, sostenendo che il modello di flessicurezza, sul versante della flessibilità in uscita, si discosta da quanto propugnato in sede comunitaria sia sotto il profilo metodologico che sotto quello sostanziale. L'intervento di *deregulation* a senso unico condotto all'interno degli ordinamenti considerati, ci consegna una visione alterata della flexicurity tesa a raggiungere gli obiettivi di "quantificazione del diritto del lavoro" piuttosto che la tutela della persona all'interno del mercato del lavoro. Le proposte di modifica della legislazione sui licenziamenti, volte a evitare il controllo giudiziario sui motivi del recesso e a sostituirle con un indennizzo monetario, rappresentano una esemplificazione di come il diritto del lavoro è stato ricondotto a presupposto di funzionamento delle logiche di mercato.

Occorre verificare se l'ipotesi formulata trovi conferme, sotto un duplice aspetto, chiedendosi 1) se il modello di flessibilità adottato sulle tutele in uscita sia compatibile con la grammatica dei diritti fondamentali riconosciuti a livello sovranazionale (v. par. 4, 4.1., 4.2.); e 2) verificando se la semplice deregolamentazione delle protezioni in uscita consenta l'edificazione di una flessibilizzazione funzionale del mercato del lavoro. (v. par. 5.).

4. La flessibilità in uscita nel recinto dei diritti sovranazionali: un cortocircuito possibile

Esaurita l'analisi delle recenti tendenze (de)regolatrici volte a implementare la flessibilità in uscita, è possibile verificare quanto le stesse siano coerenti con il catalogo dei

²¹³ A. PERULLI, *Il controllo del giudice nei licenziamenti economici in Italia, Francia e Spagna*, in (a cura di) M. Pedrazzoli, *Le discipline dei licenziamenti in Europa, ricognizioni e confronti*, Franco Angeli, 2014, p. 253.

diritti sociali riconosciuti a livello sovranazionale. Il modello di flexicurity assunto nella grammatica comunitaria – attraverso le recenti raccomandazioni (v. par. 3) - e fatto proprio dagli Stati Membri, ha dato un peso centrale alla necessità di superare la segmentazione nel mercato del lavoro attraverso la promozione della flessibilità in uscita.

Le recenti raccomandazioni provenienti dal nuovo modello di governance eurounitario si sono aggiunte al background già esistente, caratterizzato dai contenuti del Libro Verde del 2007 sulla flexicurity, che aveva ommesso ogni riferimento alla grammatica dei diritti sociali che andava a sedimentarsi a livello sovranazionale. Ciò testimonia l'esistenza di due europee ideali, la prima – appena esaminata - dell'atteggiamento intransigente verso la costituzione di mercati del lavoro fluidi e funzionanti, la seconda, quella dei diritti, delle Carte, che ha trovato il punto di massimo approdo nell'elaborazione del progetto costituzionale europeo.

Dinnanzi a questa condizione la dottrina ha stigmatizzato l'atteggiamento della Commissione europea nell'elaborazione del Libro Verde del 2007 contenente i principi comuni di flessicurezza²¹⁴. Infatti, il documento considerato, pur tangendo le fattispecie di molti dei diritti sanciti dalla Carta di Nizza, non menziona mai in modo diretto tale documento. Inoltre, il Libro Verde omette anche ogni collegamento con il complesso di tutele che alcune direttive hanno elaborato nel corso degli anni con riferimento alla disciplina dei recessi.

E' dunque necessario verificare se l'omessa menzione, abbia rappresentato solo una svista, e nella sostanza i contenuti del *Green Paper* non confliggano con diritti considerati, o se al contrario si sia trattato di una voluta omissione dal confronto tra modello di flexicurity e campo dei diritti sociali.

Per rispondere a questo quesito è opportuno svolgere un'analisi sulle fonti che a livello sovranazionale determinano garanzie imprescindibili a favore del lavoratore licenziato. E' in altre parole opportuno tracciare i confini oltre i quali le politiche occupazionali non dovrebbero addentrarsi, pena lo scontro con i diritti sociali riconosciuti.

²¹⁴ G. BRONZINI, *Dodici noterelle sul Green paper*, in Riv. critica dir. lav., 2007, p. 9 ss; Si veda anche il documento elaborato e sottoscritto da molti esponenti della dottrina italiana e non solo, I giuslavoristi e il Libro Verde, *Modernizzare il Diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*. Una valutazione critica e prospettiva.

4.1. *La tutela geopardizzata nel linguaggio delle direttive: part-time, licenziamento collettivo, trasferimento d'azienda, discriminazioni*

Nonostante l'assenza di una direttiva europea in tema di licenziamento individuale²¹⁵ il diritto europeo incide indirettamente sulle discipline nazionali, grazie alle prescrizioni contenute in altre direttive in materia di lavoro. L'Unione Europea è intervenuta a regolare peculiari aspetti connessi alla disciplina del recesso attraverso le direttive sul part time, sul trasferimento d'azienda, le direttive antidiscriminatorie, e la direttiva sul licenziamento collettivo.

La direttiva sul part-time prevede l'illegittimità del licenziamento del lavoratore in caso di rifiuto alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, o viceversa²¹⁶, inoltre la direttiva 2001/23, contenente la disciplina sul trasferimento di azienda, preclude al datore di lavoro di licenziare le proprie maestranze a causa del trasferimento stesso, sempre che non sussistano ragioni di carattere economico a base del recesso.

Il maggiore influsso "indiretto" sulla disciplina dei licenziamenti è ravvisabile all'interno delle direttive c.d. "antidiscriminatorie", fondate sugli art. 18 e 19 del TFUE²¹⁷. Attraverso queste fonti di *hard law* il fattore discriminatorio ha assunto un'importanza crescente nella valutazione dell'illegittimità dei recessi²¹⁸. Il ruolo della normativa antidiscriminatoria è progressivamente aumentato a partire dai primi anni duemila, quando si è accresciuto il numero delle fattispecie discriminatorie riconosciute.

²¹⁵ Sulle competenze e sul ruolo che l'Unione Europea può giocare in materia di licenziamento individuale si rimanda all'analisi già svolta nel presente capitolo, par. 3.

²¹⁶ Non è però esclusa la possibilità di fondare il recesso su altre ragioni oggettive, connesse al funzionamento dello stabilimento (art. 5.2. Direttiva 97/81).

²¹⁷ Direttiva 2006/54 sulle discriminazioni di genere, Direttive 2000/43 e 2000/78 relative agli altri fattori di discriminazione: nazionalità, handicap, opinioni politiche, affiliazione sindacale, razza, religione.

²¹⁸ Ne è testimonianza la riforma del lavoro adottata dal Governo Monti, c.d. "Legge Fornero", che nella riscrittura dell'articolo 18 ha attribuito un valore pregnante al fattore discriminatorio. Infatti sulla base della nuova formulazione della norma in esame il licenziamento discriminatorio è una delle poche ipotesi in cui sopravvive il vecchio regime reintegratorio. Tale trend ha trovato successivamente conferma nell'attuale dibattito che sta guidando l'approvazione dell'ambizioso progetto di riforma del mercato del lavoro italiano del governo Renzi, in cui il licenziamento discriminatorio sarebbe l'ultima ipotesi in cui residuerebbe la tutela ex art. 18.

Le basi giuridiche della legislazione comunitaria, in tema di licenziamenti discriminatori, sono rinvenibili in diverse fonti di *hard law*: la direttiva 76/207/EEC riguardante il principio di uguale trattamento tra uomini e donne nell'accesso all'impiego, alla formazione, e alle condizioni di lavoro; la direttiva 2000/43/EC che ha sancito il principio di uguaglianza tra le persone di diverse origini etniche e razziali; la direttiva 2000/78/EC che ha affermato il criterio di eguale trattamento nell'impiego, e infine la direttiva 2006/54 che ha stabilito il principio di uguali opportunità e uguale trattamento delle donne e degli uomini in materia occupazionale. Le direttive considerate hanno accresciuto i diritti dei lavoratori nella protezione contro i licenziamenti ingiusti determinati da motivi discriminatori²¹⁹. La normativa comunitaria in tema di discriminazioni ha quindi fornito una cittadella di protezione minima avverso i recessi ingiustificati, al di sotto della quale gli Stati Membri non possono collocare i propri gradi di protezione²²⁰.

Il quadro delle protezioni minime riconosciute a livello eurounitario è infine completato dalla disciplina sui licenziamenti collettivi, contenuta nella Direttiva 98/59, che ha predisposto un accurato apparato procedurale a tutela dei licenziamenti per ragioni oggettive, di più personale contemporaneamente, in un determinato periodo di tempo.

La regolamentazione sui licenziamenti collettivi, a differenza della normativa antidiscriminatoria, non nasce solo da esigenze di carattere sociale, ma è funzionale al corretto funzionamento del mercato interno europeo attraverso la predisposizione di meccanismi procedurali che tutte le imprese comunitarie devono rispettare.

Tale direttiva trova la prima formulazione durante gli anni settanta, nel periodo "glorioso" del diritto del lavoro europeo, al fine di proteggere i lavoratori dai rischi derivanti

²¹⁹ Per un'analisi completa sulla fattispecie del licenziamento discriminatorio si rinvia a M.BARBERA, *Il licenziamento alla luce del diritto antidiscriminatorio*, in RGL, 2013.

²²⁰ Per un'analisi completa delle influenze eurounitarie sulle fattispecie discriminatorie si rimanda a M.BARBERA, *Il principio di eguaglianza nel sistema europeo "multilivello"*, in Paciotti E.(ed.), *I diritti fondamentali in Europa*, Roma, Viella, 2011; M.BARBERA, *L'eguaglianza e il diritto del lavoro*, in Scritti in onore di Tiziano Treu, Torino, Giappichelli, 2011; M.BARBERA, *The ECJ Judgments on the Anti-Discrimination Directives: Already a Doctrine?* ERA Seminar on Current Reflections on EU Antidiscrimination Law, 13-14 September 2010. Si rinvia altresì ai contributi di M. MILITELLO *Le nuove discriminazioni (cap. V)*, in Sciarra (ed.) *Manuale di diritto sociale europeo*, Giappichelli, 2010, 117-131; *Le nuove discriminazioni (cap. VI)*, in A. Alaimo, M. Militello, S. Sciarra, M. L. Vallauri, *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo*, Giappichelli, 2009, p. 91-126, *Le nuove discriminazioni (cap. VI)*, in S. Sciarra, B. Caruso (eds.) *Il lavoro subordinato*, Giappichelli, 2009, p. 273-308.

dall'istituzione di un mercato comune europeo. I lavoratori in particolare, non avrebbero dovuto pagare il prezzo dell'istituzione del mercato unico europeo, vedendosi concesse delle forme minime di protezione nel contesto delle operazioni di ristrutturazione. Occorreva in altre parole bilanciare le esigenze di competitività con alcune forme di protezione sociale.

La direttiva sul licenziamento collettivo, definisce la fattispecie attraverso elementi temporali e geografici, statuendo degli obblighi di informazione e consultazione a favore delle organizzazioni sindacali, e un coinvolgimento degli apparati pubblici, prescrivendo in tal modo una rete di protezione minima, seppur prevalentemente procedurale, che deve esser assicurata all'interno dell'Unione Europea. Sullo stesso solco si pone la disciplina sul trasferimento d'azienda, che sul versante della flessibilità in uscita, dispone come il trasferimento d'azienda non può giustificare il recesso del personale, salva l'esistenza di cause oggettive indipendenti.

Il complessivo apparato di protezione su riferito è dunque ricompreso all'interno delle fonti di *hard law* che hanno costruito un livello minimo di tutela, di cui le istituzioni sovranazionali, e di riflesso i governi nazionali, devono tener conto nelle opere di flessibilizzazione funzionale, che mirino al miglioramento delle *performance* dei mercati del lavoro, senza comprimere le tutele essenziali riconosciute ai lavoratori. Tali fonti, si completano con i diritti sociali fondamentali riconosciuti dalle Carte dei Diritti sovranazionali.

4.2. *La tutela contro i licenziamenti nelle Carte dei Diritti: Carta di Nizza, Carta Sociale, Convenzione OIL.*

Le prescrizioni minime, riconosciute a livello sovranazionale, in tema di recessi non si limitano alle enucleazioni contenute nelle fonti di *hard law* esaminate.

Difatti, principi di tutela minima a favore dei lavoratori sono ricavabili dalle Carte dei Diritti presenti a livello sovranazionale. In primo luogo all'interno delle fonti dell'Unione Europea va ricondotta - con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (art. 6 TUE) - l'art. 30 della Carta dei Diritti Fondamentali²²¹.

²²¹ Per una ricostruzione sul ruolo, e sulla storia della Carta di Nizza nel percorso costituzionale Europeo si vedano: R. ADAM, *Introduzione al dossier "Da Colonia a Nizza: la Carta dei diritti fondamentali, contenuto e principi ispiratori fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2000, p. 881 ss. ; A. BARBERA, *La Carta europea dei diritti: una fonte di ri-cognizione?*, in *Il Diritto dell'Unione*

L'art. 30 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea sancisce che "ogni lavoratore ha diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato"²²². Tale disposizione rappresenta un elemento di riferimento imprescindibile per gli organi comunitari e la Corte di Giustizia, nella formazione e nell'attività di giudizio sul diritto dell'Unione Europea²²³. Da un lato le istituzioni comunitarie devono tener conto di quanto statuito dall'art. 30 della Carta di Nizza, e dall'altro la Corte di Giustizia Europea deve garantirne il rispetto nell'interpretare il diritto vigente dell'Unione Europea.

Tale norma, pur di rilevante valore, incontra però il limite di non poter estendere la propria efficacia diretta negli ordinamenti nazionali, in assenza di una direttiva che ne traduca il contenuto in disposizioni giuridicamente vincolanti per gli Stati. Infatti, sulla scorta di quanto su riferito, le Corti nazionali, in alcun modo potrebbero considerare un atto di recesso illegittimo per il solo fatto di aver violato l'art. 30 della Carta.

Tuttavia la giurisprudenza interna di molti paesi europei²²⁴, tra cui l'Italia²²⁵, ci consegna un utilizzo sempre maggiore dell'art. 30 della Carta di Nizza, in funzione di norma interposta per l'interpretazione del diritto interno, al fine di rafforzarne le tutele previste.

Europea, 2001, p. 241 ss.; A. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001; M.P. CHITI, *La Carta europea dei diritti fondamentali: una Carta di carattere funzionale?*, in Riv. trim. dir. pubb., 2002, p. 1 ss. ; U. DE SIERVO, *L'ambigua redazione della Carta dei diritti fondamentali nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico*, 2001, p. 33 ss. ; A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001; A. PACE, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea? Appunti preliminari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, p. 193 ss., in L.S. Rossi (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002; R. TONIATTI (a cura di), *Diritto, diritti, giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Padova, 2002; J.H.H. WEILER, *Introduzione. Diritti umani, costituzionalismo e integrazione: iconografia e feticismo*, in M.E. Comba (a cura di), *Diritti e confini. Dalle costituzioni nazionali alla Carta di Nizza*, Torino, 2002.

²²² Per un approfondimento si rimanda a L. CALCATERRA, *Diritto al lavoro e diritto alla tutela contro il licenziamento ingiustificato. Carta di Nizza e Costituzione Italiana a confronto*, *Rassegna di diritto pubblico Europeo*, 2, 2008.

²²³ L'art. 51 comma 1 della Carta Europea dei diritti fondamentali dell'Unione Europea sancisce che "le disposizioni della Carta si applicano alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, ma anche agli stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione.

²²⁴ Portogallo, Spagna, Francia, Irlanda, Belgio.

²²⁵ La sentenza della Cassazione n. 21697/10 richiama l'art. 30 della Carta di Nizza al fine di affermare che la libertà di iniziativa economica riconosciuta dall'art. 41 della Costituzione non preclude al

La disposizione afferma un generico diritto di giustificazione del recesso, senza però individuare nel dettaglio a) le ragioni che lo legittimerebbero, b) le sanzioni che devono esser previste in caso di illegittimità. Il nucleo essenziale della norma riconosce per la prima volta a livello europeo la proclamazione del principio di tutela contro ogni licenziamento arbitrario e ingiustificato. Tale norma porta con sé un doppio limite.

La disposizione non si è spinta oltre la formulazione del principio, rimettendo alle prassi e alle legislazioni nazionali l'implementazione e l'effettiva attuazione dello stesso. Inoltre, il diritto riconosciuto, alla pari degli altri diritti sociali, è condizionato alle gerarchie e agli equilibri interni dell'ordinamento comunitario, così come emerge dagli art. 51 e 52 della Carta di Nizza. Infatti, l'art. 51 statuisce che "le disposizioni della presente Carta, si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà dell'Unione, come pure agli Stati Membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'unione". In altre parole, il riconoscimento di tale principio non crea nuovo diritto, ma criteri e linee guida da osservarsi esclusivamente nell'attuazione del diritto comunitario. L'applicazione dell'art. 30 della Carta di Nizza alle sole fattispecie in cui è in gioco l'applicazione del diritto dell'Unione Europea rappresenta un chiaro limite, così come può evincersi dalla recente sentenza della Corte di Giustizia Europea,²²⁶ che ha statuito come il *Contrato de Trabajo de Apoyo a los Eprendedores* non rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, affermando di conseguenza la propria incompetenza in materia²²⁷.

giudice la possibilità di valutare se nel caso concreto questa prevalga o meno sulla tutela del posto di lavoro. Tale situazione va esclusa ove il datore di lavoro assuma un lavoratore somministrato per svolgere le mansioni proprie di un lavoratore licenziato.

²²⁶ La sentenza della Corte di Giustizia Europea a cui si fa riferimento è C - 117/14 Proclava vs Toledano.

²²⁷ La Corte di Giustizia Europea è stata ferma nel ritenere la non riconducibilità della materia all'interno del raggio di applicazione del diritto dell'Unione, nonostante alcuni richiami operati dalla difesa della lavoratrice, che aveva sottolineato la riconducibilità delle modifiche nella materia alle indicazioni provenienti dalla Commissione Europea, per il raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 151 del TFUE. Ciononostante i giudici sovranazionali, in un importante passaggio hanno statuito che "L'articolo 151 TFUE, che espone gli obiettivi dell'Unione e degli Stati membri in materia di politica sociale, non impone alcun obbligo particolare riguardo ai periodi di prova nei contratti di lavoro. Lo stesso vale per gli orientamenti e le raccomandazioni in materia di politica dell'occupazione adottati dal Consiglio in forza dell'articolo 148 TFUE, richiamati dal giudice del rinvio. Al riguardo va ricordato che la Corte, nell'esame del «contratto di nuovo impiego» francese, ha dichiarato che, sebbene la tutela dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro sia uno dei mezzi per

Sulla scorta dell'art. 52 invece " la presente Carta non introduce competenze o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati". Inoltre, sempre lo stesso articolo puntualizza l'inderogabilità dei diritti nel loro "contenuto essenziale" e fa salvo il rispetto del principio di proporzionalità, con la puntualizzazione che possono esser apportate limitazioni ai diritti solo se necessarie al raggiungimento delle finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione Europea. Quest'ultima precisazione suggerisce qualche riflessione. Tra le finalità di interesse generale dell'Unione Europea vi è certamente – in via più o meno mediata, attraverso i precetti di flexicurity– il raggiungimento di un efficiente funzionamento del mercato del lavoro. La predisposizione di politiche occupazionali che – ingaggiando l'obiettivo – dimidino i livelli di protezione in materia di licenziamento rappresenterebbe una modalità di aggiramento delle protezioni riconosciute dalla carta. In quest'ottica le discipline protettive in materia di licenziamento rappresenterebbe un ostacolo al raggiungimento di alcuni degli obiettivi in materia occupazionali dell'Unione Europea.

Una lettura come quella considerata legittimerebbe in via astratta, la possibilità da parte degli Stati nazionali, e dell'Unione di comprimere, più o meno intensamente, gli spazi operativi del diritto in questione se dovesse rilevarsi troppo costoso per le imprese. In altre parole, la formula di compromesso utilizzata nella Carta di Nizza, subordina oltremodo l'affermazione dei diritti alle logiche del mercato.

La Carta di Nizza non è il solo documento che consacra – a livello sovranazionale – delle tutele minime avverso i recessi. Negli anni precedenti alla sua approvazione altre fonti avevano provveduto in tal senso, enucleando delle prescrizioni minime.

La Convenzione OIL n. 158 del 1982²²⁸ prevede un'articolata lista di indicazioni che le normative nazionali devono rispettare. Sul versante delle cause di giustificazione il licenziamento deve avvenire in presenza di una valida ragione (art. 4), non può avvenire per

raggiungere gli obiettivi fissati dall'articolo 151 TFUE e il legislatore dell'Unione sia competente in tale settore, in base alle condizioni di cui all'articolo 153, paragrafo 2, TFUE, le situazioni che non sono state oggetto di misure adottate sul fondamento di tali articoli non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (ordinanza Polier, C- 361/07, EU:C:2008:16, punto 13). Inoltre, il fatto che il contratto di lavoro a tempo indeterminato di sostegno agli imprenditori possa essere eventualmente finanziato da fondi strutturali non è sufficiente, di per sé, per ritenere che la situazione di cui trattasi nel procedimento principale comporti un'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta."

²²⁸ L'Italia non risulta tra i paesi che hanno sottoscritto la Convenzione.

motivi discriminatori, o connessi al matrimonio, alla gravidanza, allo stato di salute, alle idee politico-sindacali (artt. 5 e 6), e deve esser assicurato al lavoratore un periodo adeguato di preavviso (art. 11). Sul versante dei rimedi, il lavoratore deve avere il diritto di agire in giudizio, davanti a un organo imparziale (art.8) , ottenendo la reintegrazione, o un'adeguata compensazione finanziaria, in caso di licenziamento illegittimo (art. 12). Le disposizioni della Convenzione dell'OIL si contraddistinguono per l'elevata analiticità, se comparate alle affermazioni di principio contenute nella Carta di Nizza. Probabilmente la maggiore specificità della normativa deriva dalla peculiarità dell'istituzione sovranazionale che l'ha formulata (l'Organizzazione Internazionale del Lavoro), portatrice di istanze differenti rispetto a quelle dell'ordinamento eurounitario. Nonostante, non sussistano connessioni dirette tra l'OIL e L'Unione Europea, i contenuti della convenzione citata hanno influenzato l'elaborazione dei contenuti della Carta Sociale Europea.

L'art. 24 della Carta Sociale Europea, elaborata dal Consiglio d'Europa, prevede che qualsiasi licenziamento deve fondarsi su una valida ragione connessa o all'incapacità e al comportamento del lavoratore, o alle esigenze organizzative dell'azienda. Inoltre, il lavoratore ha sempre diritto a conoscere la ragione per cui viene licenziato, in modo da poterne valutare la fondatezza ed eventualmente contestarla davanti a un'autorità terza e imparziale. Sempre sulla base dell'art. 24, il lavoratore ingiustamente licenziato ha diritto a ricevere un adeguato indennizzo o altra forma di tutela appropriata. Nell'appendice della Carta Sociale, è inserito un elenco di ragioni inidonee a sorreggere un licenziamento: lo svolgimento dell'attività sindacale, congedi per motivi familiari, ragioni discriminatorie, malattia, rivendicazione dei diritti nei confronti del datore. Anche la Carta Sociale disegna un apparato di tutele di maggior dettaglio rispetto alle indicazioni contenute all'interno dell'art. 30 della Carta di Nizza.

I principi sanciti all'interno della Carta Sociale acquiscono rilevante importanza, anche alla luce delle interpretazioni fornite dal Comitato Europeo dei Diritti Sociali, che svolge il ruolo di organo incaricato nella sorveglianza del rispetto dei diritti sanciti dalla Carta²²⁹.

²²⁹ Si rimanda a G. ORLANDINI, *Le discipline dei licenziamenti in Europa. Riconoscizioni e confronti*, (a cura di) Marcello Pedrazzoli, *Anomalie vere e presunte della disciplina del licenziamento in Italia: qualche spunto di diritto comparato e internazionale*; G. ORLANDINI, *Il licenziamento individuale nell'Unione Europea*, *Rivista Critica Diritto del Lavoro*, 1, 2012.

Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali, organo competente nell'interpretazione della Carta, fornisce una lettura dell'art. 24 che si ispira ad alcune delle letture formulate dalla Corte di Giustizia in materia di diritti e libertà fondamentali²³⁰. In tal senso il Comitato ha affermato l'esigenza di rispettare il principio di proporzionalità, secondo cui la limitazione di un diritto è giustificata solo se necessaria a tutelarne un altro di pari valore e solo se non esistono vie alternative al raggiungimento della finalità in questione.

Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali proclama anche il principio di effettività per cui in presenza di una violazione di un diritto, la sanzione prevista deve ricoprire i caratteri dell'adeguatezza, dell'effettività e della dissuasività. In altre parole, il lavoratore deve esser in grado di poter far valere le proprie ragioni in presenza di un licenziamento illegittimo.

E' incerto il ruolo giocato dalle fonti sovranazionali considerate. Da un lato infatti affermano l'esistenza di uno spazio di tutele, a favore delle maestranze, in materia di licenziamento²³¹. Dall'altro lato però il livello minimo di tutela, riconosciuto a livello sovranazionale, soffre di un senso di precarietà, rispetto alle esigenze di buon funzionamento del mercato interno, e dunque del mercato del lavoro dei singoli Stati Membri.

Dall'analisi appena svolta, tesa a individuare un set minimo di tutele in materia di recesso, emerge un quadro di luci e ombre, caratterizzato dalla presenza silenziosa e pressante delle esigenze di efficienza economica sugli spazi di protezione riconosciuti dai diritti sociali sovranazionali.

Sebbene non possano esser disconosciuti i passi in avanti che la tutela avverso i licenziamenti ha avuto all'interno dell'ordinamento sovranazionale, è opportuno sottolineare come le premonizioni dei primi commentatori sull'effettività dei diritti sociali nel contesto euro unitari, si siano avverate. Il difficile equilibrio tra performance dei mercati del lavoro e proclamazione delle tutele avverso il licenziamento ne è certamente aspetto sintomatico. Emerge chiaramente la sensazione che la tutela dei diritti nell'ordinamen eurounitario sia

²³⁰ Gli stessi principi utilizzati anche dalla Corte di Strasburgo. A prova dell'esistenza di un dialogo e di un'interazione tra organismi e corti internazionali, G. BRONZINI, *Diritto alla contrattazione collettiva e diritto di sciopero entrano nell'alveo protettivo della CEDU: una nuova frontiera per il garantismo sociale in Europa?* Rivista italiana di diritto del lavoro, 2009, II, pp. 975 ss.

²³¹ In tal senso merita di esser segnalato come proprio l'art. 24 della Carta Sociale, ispirato dai contenuti della Convenzione dell'OIL, abbia messo una pietra tombale sopra la proposta di riforma del CNE.

subordinata all'affermarsi dei principi di corretto funzionamento del mercato comune, dando vita ad un habitat in cui le istanze di flessibilità delle imprese assumono un peso preponderante rispetto alle contestuali esigenze di protezione della forza lavoro.

Svolta questa disamina, è opportuno a questo punto chiedersi se la compromissione dei diritti sopra menzionati sia davvero necessaria, e se le tutele avverso il licenziamento rappresentino davvero dei costi per il corretto funzionamento del mercato del lavoro. O se al contrario, l'estremo tentativo di deregolamentazione delle forme di tutele, di per se, non possa condurre a un miglioramento dell'efficienza sotto il versante occupazionale.

La possibile risposta alla domanda formulata acquisisce un'importanza crescente anche alla luce della tempistica con cui sono state approvate le riforme dei mercati del lavoro all'interno di alcuni degli Stati Membri dell'Unione Europea: deregolamentare le protezioni nel contratto subito, costruire un sistema efficiente di tutela nel mercato solo in un secondo momento. In realtà, come si avrà modo di meglio argomentare, alla flessibilizzazione delle protezioni nel contratto, va sincronicamente predisposto un efficiente sistema di protezione dei lavoratori nelle transizioni occupazionali. A livello empirico, maggiori dosi di flessibilità in uscita, non sempre equivalgono a maggiori performance nei tassi occupazionali.

5. Flessibilità in uscita e performance del diritto del lavoro: profili problematici per la flessibilizzazione funzionale del mercato del lavoro

Sul piano empirico è possibile interrogarsi sulla validità del modello economico che correla la presenza di alti livelli di flessibilità in uscita con buone performance del mercato del lavoro.

Esiste davvero una correlazione tra rigide forme di protezione in materia di recessi e alti livelli disoccupazione? L'Italia è (era) davvero un paese caratterizzato da un mercato del lavoro vischioso e immobile²³²?

²³² Un giudizio negativo è stato più volte espresso da Pietro Ichino, pertanto si rimanda a P. ICHINO, *Inchiesta sul lavoro*, Mondadori, 2012; P. ICHINO, *Il Lavoro e il mercato*, Mondadori, 1996; P. ICHINO, *Quando l'articolo 18 mette a repentaglio i posti di lavoro*, Corriere della Sera, 7 agosto 2003; P. ICHINO, *perché in Italia è più difficile licenziare*, Corriere della Sera 1 Settembre 2001; P. ICHINO, *perché e come riformare la disciplina sui licenziamenti*, l'Unità 25 gennaio 2000 ; P. Ichino, *Se al sud è più difficile licenziare*, Corriere della sera, 7 marzo 1998; P. ICHINO, *La Riforma dei licenziamenti e i diritti fondamentali dei*

L'idea di una rigida correlazione tra norme di protezione e disoccupazione nell'ordinamento italiano si fondava su due evidenze: la scarsa presenza di adulti disoccupati tra le persone in cerca di lavoro e l'altissimo livello raggiunto dall'indice di protezione dell'occupazione stimato dall'OCSE.

In realtà entrambi gli assunti possono trovare altre spiegazioni. La scarsa presenza di adulti disoccupati portava a ritenere che fosse difficile perdere il lavoro acquisito dalle generazioni precedenti, a causa delle alte protezioni accordate, e di conseguenza si determinava una condizione di difficoltà oggettiva per i giovani che ricercavano una prima occupazione.

In realtà, alcune ricerche condotte dagli Istituti previdenziali del nostro paese hanno mostrato come, sin dalla fine degli anni ottanta, nel settore privato non agricolo, il turnover dei lavoratori²³³, e il turnover dei posti di lavoro²³⁴ siano stati in Italia tra i più elevati in Europa. Nello specifico, mediamente ogni anno, in Italia un quarto degli occupati termina la propria relazione lavorativa²³⁵.

A livello teorico la reale correlazione tra "rigidità" delle regole di protezione avverso i licenziamenti e tassi di occupazione e disoccupazione è stata ampiamente contestata²³⁶, anche da chi come l'OCSE ne era stata fortemente sostenitrice. Invero lo stesso istituto economico ha chiarito che «complessivamente le analisi teoriche non forniscono una risposta ben delineata sugli effetti della legislazione in materia di licenziamenti sui livelli complessivi di occupazione o disoccupazione»²³⁷.

Sulla base dei dati elaborati dall'OCSE tutti i paesi, con eccezione di Francia Austria e Irlanda, hanno ridotto in questi anni i livelli di protezione del lavoro rendendo complessivamente più flessibili i loro mercati.

lavoratori, Relazione al Convegno del Centro Studi Domenico Napoletano di Pescara – Relazione 11 maggio 2012, P. ICHINO, *Il costo sociale del licenziamento*, Rivista Italiana di Diritto del lavoro 2007.

²³³ Che corrisponde alla somma dei lavoratori che nel corso di un anno sono assunti e si separano da un'impresa rispetto al totale della forza lavoro.

²³⁴ Che corrisponde alla somma dei posti di lavoro creati e distrutti in un anno rispetto al totale degli esistenti.

²³⁵ Si rimanda alla completa analisi condotta da E. REYNERI, *Luoghi comuni e problemi reali del mercato del lavoro italiano*, in *Diritti lavori e mercati*, 2006, pp. 1-12.

²³⁶ Come ricordato dalla dottrina, V. SPEZIALE, *La Riforma del licenziamento individuale tra diritto ed economia*, Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, 2012, pp. 521 ss.

²³⁷ OECD, *Employment outlook*, Paris, 2004, p. 80.

L'Italia in particolare è uno dei paesi che ha maggiormente ridotto i livelli di protezione facendo scendere il livello di protezione del lavoro dal valore di 3,82 del 1990 a quello di 2,26 del 2013.

Inoltre è opportuno sottolineare come l'indice di rigidità delle regole sui licenziamenti elaborato dall'OCSE - rivisto nel 2004 con l'eliminazione del tfr dai costi del licenziamento²³⁸ – classifica l'Italia al diciottesimo posto, su un dato complessivo di ventotto paesi²³⁹.

Sulla scorta di tale rilevazione, non è peregrino considerare il nostro paese tra quelli aventi un grado di flessibilità accettabile²⁴⁰. A livello empirico occorre sottolineare come per mezzo del decremento delle protezioni il nostro ordinamento fa attualmente registrare un livello di protezione di poco superiore a quello di paesi come l'Olanda, la Finlandia, la Germania e il Belgio, ma sensibilmente inferiore a quello di Spagna, Portogallo, e Francia.

Per poter valutare se la deregolamentazione, e l'aumento della flessibilità, specie in uscita, determinino effetti positivi sui tassi di occupazione occorre porre la variazione della EPL in correlazione con i tassi di disoccupazione ufficiali.

²³⁸ Per una ricostruzione dell'"equivoco" che ha determinato una sovrastima dell'indice di rigidità del mercato del lavoro italiano si rimanda a M. DEL CONTE, C. DEVILLANOVA, S. MORELLI, *L'indice OECD di rigidità del mercato del lavoro: una nota*, *Politica Economica*, n. 3, pp. 335- 355. In particolare, la voce del TFR (Trattamento di Fine Rapporto) era stata considerata erroneamente dall'istituzione sovranazionale all'interno dei costi che l'imprenditore doveva sopportare. In realtà la voce del TFR rappresenta una variante retributiva, e quindi non è ricollocabile all'interno dei costi da licenziamento.

²³⁹ OECD, *Employment outlook*, Paris, 2004.

²⁴⁰ C. DELL'ARRINGA, *Seminario sulla flessibilità in uscita*, *Il diario del lavoro*, 30 settembre 2011, <http://www.ildiariodellavoro.it>, 1.

Tabella 1: tassi di disoccupazione nell'eurozona 1990-2013 (fonte: Eurostat)

	Belgio	Francia	Germania	Grecia	Italia	Portogallo	Spagna	Austria	Finlandia	Irlanda	Olanda
1990	6,6	8	8		8,9	4,8	14,4		3,2	13,4	5,1
1991	6,4	8,4	5,5		8,5	4,2	14,5		6,6	14,7	4,8
1992	7,1	9,3	6,6		8,8	4,1	16,3		11,7	15,4	4,9
1993	8,6	10,6	7,8		9,7	5,5	20,1		16,3	15,6	5,5
1994	9,8	11,1	8,5		10,6	6,8	21,3	3,8	16,6	14,3	6,2
1995	9,7	10,5	8,3		11,2	7,2	20	3,9	15,4	12,3	7,1
1996	9,5	11	8,9		11,2	7,2	19,1	4,3	14,6	11,7	6,4
1997	9,2	11,1	9,7		11,2	6,7	17,8	4,4	12,7	9,9	5,5
1998	9,3	10,7	9,4	11,1	11,3	5,6	15,9	4,5	11,4	7,5	4,3
1999	8,5	10,4	8,6	12	10,9	5	13,2	3,9	10,2	5,6	3,5
2000	6,9	9	8	11,2	10	4,5	11,7	3,6	9,8	4,2	3,1
2001	6,6	8,2	7,9	10,7	9	4,6	10,5	3,6	9,1	3,9	2,5
2002	7,5	8,3	8,7	10,3	8,5	5,7	11,4	4,2	9,1	4,5	3,1
2003	8,2	8,6	9,8	9,7	8,4	7,1	11,4	4,3	9	4,6	4,2
2004	8,4	8,9	10,5	10,5	8	7,5	10,9	4,9	8,8	4,5	5,1
2005	8,5	8,9	11,3	9,9	7,7	8,6	9,2	5,2	8,4	4,4	5,3
2006	8,3	8,9	10,3	8,9	6,8	8,6	8,5	4,8	7,7	4,5	4,4
2007	7,5	8	8,7	8,3	6,1	8,9	8,3	4,4	6,9	4,7	3,6
2008	7	7,5	7,5	7,7	6,7	8,5	11,3	3,8	6,4	6,4	3,1
2009	7,9	9,1	7,8	9,5	7,8	10,6	18	4,8	8,2	12	3,7
2010	8,3	9,3	7,1	12,6	8,4	12	20,1	4,4	8,4	13,9	4,5
2011	7,2	9,2	5,9	17,7	8,4	12,9	21,7	4,2	7,8	14,7	4,4
2012	7,6	9,8	5,5	24,3	10,7	15,9	25	4,3	7,7	14,7	5,3
2013	8,4	10,3	5,3	27,3	12,2	16,5	26,4	4,9	8,2	13,1	6,7

Recenti studi economici hanno valutato la sussistenza di un nesso di causalità tra la riduzione dei livelli di protezione e la diminuzione della disoccupazione, rapportando la variazione assoluta dei livelli di EPL riscontrata tra il 1990 e il 2013, con la media annuale delle variazioni del tasso di disoccupazione²⁴¹.

Dai risultati emerge un risultato opposto a quello che le teorie a sostegno della flessibilizzazione hanno propugnato. Invero, contrariamente a quanto ritenuto, la diminuzione dei livelli di protezione ha determinato un contestuale aumento del tasso di disoccupazione²⁴².

Gli aumenti più significativi della disoccupazione sono avvenuti proprio in quei paesi, come Spagna, Portogallo, Grecia e Italia, che da ultimo hanno approvato riforme di liberalizzazione del mercato del lavoro, con particolare riferimento alla disciplina dei

²⁴¹ R. REALFONZO, *Deregolamentare per crescere? EPL, quota salari, e occupazione*, in Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale.

²⁴² All'interno della bibliografia su citata è possibile ritrovare elaborazioni grafiche e numeriche a sostegno di queste affermazioni.

licenziamenti. I paesi che hanno aumentato il livello di protezione hanno registrato diminuzioni poco significative dei tassi di disoccupazione, o addirittura – come nel caso dell'Irlanda- aumenti dei tassi di occupazione.

Inoltre, scomponendo le voci dell'EPL, e concentrandosi sul grado di protezione riconosciuto ai lavoratori a tempo indeterminato nei singoli ordinamenti nazionali, le premesse di fondo risultano totalmente smentite. In particolare, viene disattesa la tesi secondo cui l'ordinamento italiano si caratterizzerebbe – nonostante l'approvazione della riforma "Fornero" - per una oggettiva difficoltà dell'impresa di recedere dal proprio personale.

Nazioni	ITALIA	Francia	Germania
1. Vincoli di procedura	2,75	2,50	3,50
2. Notifica e indennità di fine rapporto	1,29	1,90	1,86
3. Difficoltà nel licenziare	3,20	3,40	2,80
3.1. Definizione di licenziamento ingiusto	4	4	4
3.2. Periodo di prova	4	3	3
3.3. Indennizzi	4	3	3
3.4. Reintegro	2	0	3
4. Licenziamenti collettivi	3,75	3,38	3,63
EPRC	2,79	2,82	2,98

I risultati rilevati dal nostro ordinamento non si discostano in maniera significativa da quelli registrati nel mercato del lavoro tedesco, preso come punto di riferimento da più parti, per le positive performance occupazionali fatte registrare negli ultimi anni. Invero il potente depotenziamento del regime della reintegrazione previsto dalla vecchia formulazione dell'art. 18 ha sortito importanti effetti di flessibilizzazione nel mercato del lavoro italiano, pur senza determinare alcuna ripresa dei livelli di occupazione, che al contrario registrano un'ulteriore decrescita²⁴³. Tali ultime notazioni, pur in assenza di dati empirici aggiornati, potranno esser confermati alla luce dell'ultima flessibilizzazione operata, tramite il "Jobs act" dal Governo Renzi (v. supra).

I risultati su riferiti mostrano chiaramente l'insufficienza della sola deregolamentazione delle tutele in uscita nel determinare effetti positivi sul funzionamento del mercato del lavoro. Inoltre, l'Italia, dati alla mano, si caratterizzerebbe per un alto livello di mobilità, c.d. turn over, che risulta essere tra i più elevati d'Europa²⁴⁴.

Tale circostanza è stata confermata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze Italiane, che tramite una ricerca effettuata dal proprio Dipartimento del Tesoro ha rilevato come " il mercato del lavoro italiano sembra caratterizzato da una sorta di liquidità e da una elevata mobilità piuttosto che da una semplice segmentazione insiders e outsiders"²⁴⁵. Sulla base della ricerca menzionata, le imprese italiane ancora soggette al regime di tutela obbligatoria non fanno registrare livelli di turnover superiori a quelle soggette all'applicazione della tutela reale, poiché il meccanismo di *firing cost* applicabile alle stesse, in vece del meccanismo reintegratorio, ha effetti ridotti sugli accessi e le uscite dalle imprese, con un impatto insignificante sui livelli di occupazione netta²⁴⁶.

²⁴³ R. REALFONZO, *Deregolamentare per crescere? EPL, quota salari, e occupazione*, in Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale.

²⁴⁴ Tale dato è stato evidenziato da studi teorici, ed empirici, in particolare si segnala a livello teorico E. REYNERI, *Luoghi comuni e problemi reali del mercato del lavoro italiano*, in *Diritti, Lavori, Mercati*, a. IV, gennaio-aprile, pp. 1-12. 2006, B. CONTINI, U. TRIVELLATO, *Eppur si muove dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, 2005. A livello propriamente empirico Rapporto CNEL 2005, pp. 113 ss.

²⁴⁵ Per un approfondimento, si rimanda alla versione integrale del rapporto Dipartimento del Tesoro-Fondazione Brodolini, 2012, p. 8.

²⁴⁶ A. KUGLER, G. PICA, *The Effects of Employment Protection on the Italian Labour Market* CSEF Working Papers, 2005, p.135, Centre for Studies in Economics and Finance (CSEF), University of Naples, Italy; A. KUGLER, G. PICA, *Effects of employment protection on worker and job flows: Evidence from the 1990 Italian reform*, Labour Economics, Elsevier, vol. 15(1), pp. 78-95, 2006.

Non si può confermare l'opinione secondo cui l'incremento della flessibilità in uscita inciderebbe - vale la pena ribadire in assenza di interventi di accompagnamento sul mercato del lavoro - in positivo sulla quantità e sulla qualità dell'occupazione.

Con riferimento al profilo qualitativo si noti come la rigidità dell'impiego sia stata accusata di determinare una "fuga" dal lavoro stabile, scoraggiando il lavoro regolare, e determinando il proliferarsi di tipologie di lavoro flessibile. In realtà le cose stanno diversamente, in quanto, per ciò che concerne il dato sulla flessibilità in uscita, le imprese con meno di quindici dipendenti, soggette alla tutela c.d. obbligatoria, sono caratterizzate da un'ampia quantità di contratti flessibili²⁴⁷, avvalorando la tesi per cui l'assenza di tutele "rigide", o "forti", contro il licenziamento non escluderebbe neanche il ricorso a forme contrattuali diverse dalla subordinazione²⁴⁸.

Le superiori osservazioni erano state in parte assunte dal Parlamento Europeo, che per mezzo di una risoluzione dell'11 luglio 2007, aveva precocemente individuato le problematiche, e indicato alcuni correttivi nel percorso di insinuazione nazionale del modello di flexicurity. Il Parlamento Europeo, facendo proprie le osservazioni dell'OCSE, ribadiva l'assenza di una chiara correlazione tra alte protezioni e livelli di occupazione²⁴⁹.

In tal senso è possibile ricordare che i paesi scandinavi, considerati cluster esemplare del modello di flexicurity, pur mantenendo elevati livelli di protezione, registrano un'elevata crescita dell'occupazione²⁵⁰.

Il Parlamento Europeo evidenzia che il modello di flexicurity debba raggiungere un equilibrio tra le istanze di flessibilità richieste dalle imprese, e la maggiore sicurezza da riconoscere ai lavoratori attraverso l'edificazione di un sistema di accompagnamento e protezione, che prescindano dalla situazione contrattuale del singolo lavoratore.

La flessibilità in uscita da sola non basta a rivitalizzare e aggiornare il funzionamento del mercato del lavoro. Gli Stati Nazionali dovrebbero completare la costruzione della

²⁴⁷ C. DELL'ARRINGA, *Seminario sulla flessibilità in uscita*, *Il diario del lavoro*, 30 settembre 2011, <http://www.ildiariodellavoro.it>, 1.

²⁴⁸ Una diversa analisi è condotta da P. ICHINO, *La Riforma dei licenziamenti e i diritti fondamentali dei lavoratori*, cit.

²⁴⁹ Il testo completo è consultabile, Parlamento dell'Unione Europea, Risoluzione dell'11 Luglio 2007.

²⁵⁰ Va però evidenziato, come il modello scandinavo, e in particolare la Danimarca, generino alcune perplessità. La recente crisi economica ha infatti fatto elevare un progressivo innalzamento dei tassi di disoccupazione, mettendo in crisi il "golden triangle" danese. In tal senso F. TROS, *La Flexicurity in Europa può sopravvivere a una doppia crisi?*, DRI, 2, 2013.

flessibilità in uscita con l'approvazione contestuale di riforme che facilitino le transizioni occupazionali garantendo idonea protezione a chi transita nei diversi segmenti del mercato del lavoro.

Va in questo senso la posizione di contrapposizione espressa dal Parlamento Europeo, che promuove una revisione degli indirizzi emergenti dalla restante parte delle istituzioni comunitarie, e dalle riforme del mercato del lavoro operate nei singoli Stati, tendenti a sposare la logica della deregolamentazione delle tutele ad ogni costo, e a posticipare, o peggio non approfondire, le problematiche connesse alle nuove forme di tutele da riconoscere al lavoratore *sans phrase* all'interno del mercato del lavoro.

In realtà, la presa di posizione del Parlamento europeo andrebbe letta in un'ottica di recupero delle istanze originarie della flexicurity, disattese dalle recenti raccomandazioni, che hanno indirizzato gli Stati Membri, in particolare quelli mediterranei, ad adottare riforme del mercato del lavoro esigenti sull'edificazione di pilastri di "flexibility", incerte sul modello di attuazione delle forme "security"²⁵¹. Emblematici sono i casi di Italia e Spagna, laddove alla flessibilizzazione esaminata (v. par. 3.1., 3.2.) , operata repentinamente, hanno fatto da contro altare, sul versante delle protezioni nel mercato del lavoro, solo auspici, e interventi largamente insufficienti.

Eppure, la transizione dalla tutela nel contratto alla tutela nel mercato non è un aspetto rinviabile, o ancora peggio, affrontabile con strumenti vaghi e generici. Se così si facesse, si tradirebbe l'intento della strategia di flexicurity, lasciando spazio solo a teorie disordinate della flexibility, incapaci di gestire la questione occupazionale e modernizzare il mercato del lavoro.

La diminuzione delle protezioni da sola non basta. Alla liberalizzazione delle discipline del licenziamento²⁵² va associata la costruzione di un sistema di accompagnamento e protezione nelle transizioni occupazionali. Occorre in altre parole abbandonare la

²⁵¹ Ci si riferisce alle indicazioni provenienti dalle istituzioni comunitarie attraverso gli strumenti di *soft law*, implementati a seguito dell'istituzione del nuovo ciclo di *governance*. Come già esaminato, a indicazioni precise sul versante della flessibilizzazione, si sono accompagnati obiettivi vaghi sulla sicurezza da assicurare nelle transizioni occupazionali. Sull'utilizzo della *soft law* nell'ambito delle politiche occupazionali europee M. BARBERA, *A che punto è l'integrazione delle politiche dell'occupazione nell'Unione Europea?* Diritto delle Relazioni Industriali, 2, 2000.

²⁵² Che vanno operate in ogni caso nel rispetto del set minimo di tutele riconosciute dai diritti sociali riconosciuti a livello sovranazionale, superando ogni possibile tensione tra istanze di mercato, e istanze sociali, così come auspicato nel par.4.2

prospettiva di lasciare i lavoratori in balia del mercato, e abbracciare la diversa visuale della costruzione di un mercato del lavoro che possa prendersi cura dei percorsi e dei destini occupazionali delle maestranze²⁵³. Di questo si dirà nel prossimo capitolo.

²⁵³ Così come proposto da P. AUER, *Security in Labour Markets: combining flexibility with security for decent work*, ILO, Geneva, 2007, 12.

Capitolo III

LA TUTELA OLTRE IL CONTRATTO: LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO, TRA MODELLI ORGANIZZATIVI E TENAGLIA DELLA CONDIZIONALITA'

1. Introduzione: i servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro nella grammatica di flexicurity - SEZIONE PRIMA- 2. I Servizi Pubblici per l'Impiego, *conductors* delle transizioni occupazionali. - 2.1. Servizi pubblici per l'impiego: attività e funzioni - 2.2. Le attività rimesse alla gestione dei servizi pubblici per l'impiego: dall'intermediazione alle politiche attive del lavoro - 2.3. L'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro - 2.4. La gestione dei sussidi di disoccupazione - 2.5. Formazione e training -2.6. La gestione combinata: le politiche attive del lavoro - 3. I modelli organizzativi dei servizi per l'impiego: dal monopolio all'approccio di new management - 3.1. Il modello di monopolio - 3.2. La coesistenza pubblico - privato: cooperazione, competizione, e complementarietà - 3.3. Il modello di mercato: tra teoria e sperimentazioni locali - 4. Il ruolo dei privati nei servizi per l'impiego: selezione, funzioni, e profili remunerativi - 4.1. I modelli di esternalizzazione dei servizi - 4.2. L'utilizzo del contratto nel coinvolgimento degli operatori privati - 4.3 Agenzie private e profili remunerativi: "income and outcome funding" - 4.4. Alcune osservazioni sul ruolo dei Servizi pubblici per l'Impiego nella flexicurity in action. - SEZIONE SECONDA - 5. Le politiche attive del lavoro tra performance occupazionali e tenaglia della condizionalità - 5.1. I *client contracts* come strumenti di individualizzazione delle politiche attive del lavoro - 6. Servizi per l'impiego e condizionalità, influenze sul sistema italiano: tra *iure condito* e *iure condendo* - 6.1. Le innovazioni in tema di servizi per l'impiego: politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità in salsa italiana - 6.2. Le prestazioni dei servizi per l'impiego: il nodo dei livelli essenziali - 6.3. Il meccanismo di condizionalità nel difficile raccordo tra politiche attive e politiche passive - 6.4. La contrattualizzazione nella gestione dei servizi per l'impiego nell'ordinamento italiano: - 6.4.1. Dalla contrattualizzazione degli obblighi dell'utente (il patto di servizio).. - 6.4.2. Al coinvolgimento delle agenzie private (il contratto di ricollocazione) 7. Il cortocircuito della - condizionalità nel recinto dei diritti fondamentali: Carta di Nizza, Carta Sociale, Convenzione OIL - 7.1. la sfera negativa del diritto al lavoro - 7.2. ...e la sua variante positiva -8. Conclusioni: profili di possibile collisione tra "diritto al lavoro" e modelli di gestione condizionale delle politiche attive del lavoro nell'odierna variante di flexicurity

1. *Introduzione: I servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro nella grammatica di flexicurity.*

“Flexicurity involves the deliberate combination of flexible and reliable contractual arrangements, comprehensive lifelong learning strategies, effective active labour market policies, and modern, adequate and sustainable social protection systems”²⁵⁴.

Attraverso la definizione della citata linea guida la Commissione Europea ha puntualizzato che alla flessibilizzazione delle protezioni deve corrispondere l'edificazione di un efficiente sistema di politiche attive del lavoro combinato a sistemi universali di protezione del reddito.

Il tema dell'attivazione degli utenti e del coinvolgimento di nuovi soggetti istituzionali, rappresenta l'ulteriore pilastro del modello di flexicurity e delle connesse strategie occupazionali adottate a livello comunitario.

Abbandonata la protezione all'interno del contratto di lavoro (v. supra Cap. II) va riconosciuta alle maestranze un livello di *security* attraverso la predisposizione di efficaci politiche attive del lavoro, che riescano ad assicurare i lavoratori durante le transizioni occupazionali²⁵⁵.

I meccanismi di flessibilizzazione e deregolamentazione delle protezioni contrattuali vanno bilanciati da sistemi di tutela idonei a garantire una protezione nel mercato del lavoro (c.d. *employment security*), tesa a promuovere la ricollocazione della forza lavoro. L'originalità

²⁵⁴ Flexicurity, Green Paper 2007, Common Principle n. 2.

²⁵⁵ J. O'REILLY, I. CEBRIÁN, M. LALLEMENT (eds.) , *Working-Time Changes – Social Integration through Transitional Labour Markets*, 2000, Cheltenham, UK: Edward Elgar; G. SCHMID, *Transitional Labour Markets and the European Social Model: Towards a New Employment Pact*, 2002 in G. Schmid and B. Gazier (eds.): *The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 393–435; K. SCHÖMANN, E P. J. O'CONNELL , *Education, Training and Employment Dynamics – Transitional Labour Markets in the European Union*, Cheltenham, 2002. UK: Edward Elgar; H. MOSLEY, J. O'REILLY E K. SCHÖMAN , *Labour Markets, Gender and Institutional Change – Essays in Honour of Günther Schmid*, Cheltenham, 2002, UK: Edward Elgar; G. SCHMID, B. GAZIER, *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*, in *Labour Markets and Employment Policy*, 2002, Cheltenham: Elgar; A. SUPLOT (sous la dir. de), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe* , Paris, Flammarion, 1999, p. 321

del modello di flexicurity sta nell'aggiungere all'organizzazione statica dell'organizzazione di lavoro, un'organizzazione dinamica delle transizioni tra fasi di lavoro successive²⁵⁶.

L'Unione Europea propone di «favorire le transizioni dalla disoccupazione al lavoro grazie alla condivisione delle responsabilità»²⁵⁷, poiché in un periodo di scarsa domanda, la riduzione delle prestazioni di disoccupazione potrebbe avere effetti negativi non adiuvando la ricollocazione lavorativa delle persone che riescono ad accedere a posti stabili lavoro. Il modello di attivazione dovrebbe fondarsi su responsabilità condivise e allo stesso tempo fornire «assistenza personalizzata per la ricerca di un lavoro e proteggere dal rischio di povertà». Per realizzare questi obiettivi è accentuata l'importanza di «ridefinire i servizi primari ed essenziali dei servizi pubblici per l'impiego (SPI)»²⁵⁸, trasformandoli in "agenzie per la gestione delle transizioni" in grado di svolgere una combinazione di funzioni "attive" e "passive" a sostegno di tutta la vita lavorativa.

In questa ottica, i principi ispiratori dell'azione dei servizi dovrebbero prevedere: «servizi moderni di informazioni sul mercato del lavoro, provvedimenti attivi e preventivi riguardanti il mercato del lavoro, sostegno tempestivo all'occupabilità, prestazione di servizi personalizzati, miglioramento del ricorso ai servizi elettronici e sviluppo di solidi partenariati, in particolare con altri servizi per l'impiego, anche in altri Stati membri»²⁵⁹

Pertanto, per comprendere il funzionamento delle politiche attive del lavoro, nel gergo comunitario *Active Labour market policies* (ALMP), occorre preliminarmente valutare il ruolo giocato dagli attori istituzionali coinvolti nel loro esercizio, nel gergo comunitario *Public Employment Services* (PES)

Il meccanismo dell'attivazione potrà essere esaminato sotto un duplice profilo.

Un primo direttamente connesso con gli attori che entrano in gioco nel sistema delle politiche attive del lavoro: servizi pubblici per l'impiego²⁶⁰, utenti, ed eventuali soggetti privati ai quali è affidata la gestione del servizio. Il preliminare esame dell'aspetto

²⁵⁶ A. SUPLOT, *Il futuro del lavoro*, Roma, 2003; Commissione Europea, Comunicazione, Modernizzare il Diritto del Lavoro, per rispondere alle sfide del XXI secolo, 2006.

²⁵⁷ COMMISSIONE EUROPEA, COM (2012)173, *Verso una ripresa fonte di occupazione*, p. 11.

²⁵⁸ COMMISSIONE EUROPEA, COM (2012)173, cit., p. 14.

²⁵⁹ COMMISSIONE EUROPEA, COM (2012), 173, *Verso una ripresa fonte di occupazione*, cit., pp. 12 ss.

²⁶⁰ Per una ricostruzione completa ed esaustiva del ruolo dei Servizi per l'Impiego e la loro centralità nelle politiche occupazionali europee è possibile rimandare a A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Maggioli, 2013.

organizzativo consentirà di comprendere il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego (c.d. *PES – Public employment system*), e degli ulteriori partner coinvolti, nella conduzione delle transizioni occupazionali²⁶¹.

Esaurito l'esame dei soggetti istituzionali coinvolti, si esamineranno gli aspetti salienti delle politiche attive del lavoro (c.d. *ALMP – Active Labour Market Policies*), analizzando le influenze che i modelli organizzativi dei servizi per l'impiego determinano sulle attività e sui destinatari (disoccupati, o inoccupati). Al termine di questa disamina sarà possibile valutare la compatibilità dei meccanismi considerati con alcuni dei diritti sociali riconosciuti a livello sovranazionale²⁶².

SEZIONE PRIMA

2. I servizi pubblici per l'impiego “conductors” delle transizioni occupazionali

I Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI) rivestono un ruolo centrale nella gestione delle politiche attive del lavoro assicurando sistemi di informazione e formazione volti facilitare l'ingresso dei soggetti inoccupati all'interno del mercato del lavoro. Essi sono un soggetto istituzionale chiave nell'implementazione della Strategia di Lisbona, così come rivista dall'Agenda Europa 2020²⁶³.

L'Unione Europea, con l'approvazione della Strategia Europea per l'Occupazione, ha mostrato un'attenzione crescente sul ruolo che i Servizi Pubblici per l'Impiego avrebbero dovuto ricoprire²⁶⁴. La Commissione Europea²⁶⁵ ha sottolineato l'importanza di attrarre più persone all'interno delle traiettorie occupazionali.

²⁶¹ Questi aspetti verranno esaminati nella sezione prima del presente capitolo.

²⁶² Gli aspetti considerati verranno invece esaminati nella seconda sezione, che chiude il presente capitolo.

²⁶³ J. GOETSCHY, *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, Eur. Journ. Ind. Rel., vol. 5, n. 2, 1999, p. 117; COMMISSIONE EUROPEA, *Working together for growth and jobs: Next steps in implementing the revised Lisbon strategy*, Commission staff working paper, 29 aprile 2005, SEC/2005/622/2; COMMISSIONE EUROPEA, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*, COM(2005)

²⁶⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la Strategia europea per l'occupazione*, COM(1998)641.

I Servizi pubblici per l'Impiego, nell'ottica della flexicurity, giocano un ruolo chiave nel motivare i soggetti che cercano lavoro (c.d. *jobseeker*) ad assumere comportamenti proattivi, attraverso l'adozione di efficaci strumenti di formazione e ricollocazione della forza lavoro inoccupata. Al contempo, i Servizi Pubblici per l'Impiego identificano e assistono i soggetti che necessitano di ausili per la ricerca dell'occupazione, garantendo l'accesso ai servizi connessi al mercato del lavoro.

I Servizi pubblici per l'Impiego non sono gli unici soggetti intitolati a provvedere alla ricollocazione della forza lavoro, potendo cooperare con altri partner. La complessità del mercato del lavoro richiede infatti interventi sinergici di gestione dei differenti target di *jobseeker*: soggetti in cerca di prima occupazione, lavoratori inattivi, e lavoratori coinvolti in processi di ristrutturazione o riorganizzazione aziendale. Da qui parte l'esigenza di transitare da una visione monistica del Servizio pubblico per l'Impiego, alla costituzione di un sistema integrato di Servizi per l'Impiego²⁶⁶.

Al fine di condurre le transizioni all'interno del mercato del lavoro, i Servizi Pubblici per l'Impiego sono stati chiamati a perseguire approcci preventivi e proattivi di immediata identificazione delle professionalità richieste, di assistenza nella ricerca di occupazione, di training per i lavoratori e per i soggetti disoccupati. E' stata promossa a livello sovranazionale l'adozione di una strategia di intervento preventivo e individualizzato al fine di ridurre il periodo di disoccupazione del singolo destinatario²⁶⁷.

L'implementazione del modello di flexicurity richiede la messa in pratica di misure che accrescano l'occupabilità della forza lavoro, agevolando le transizioni da e verso l'occupazione.

La centralità dei profili organizzativi dei Servizi Pubblici per l'Impiego è stata di recente sottolineata dalla Commissione Europea che li ha esortati a divenire "agenzie per la

²⁶⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Employment Guidelines (2005-08) – Indicators for monitoring and analysis*, Bruxelles, 27 giugno 2007.

²⁶⁶ Nella letteratura internazionale l'uso del termine *Public Employment System* in luogo del termine di *Public Employment Service* aiuta a collocarsi al di sopra dei vari meccanismi istituzionali per i servizi pubblici per l'impiego che esistono nei singoli contesti nazionali. Allo stesso tempo, il termine esprime l'idea che la governance del mercato del lavoro non è raggiungibile da singole entità, ma richiede la costituzione di network. Si rimanda a F. LEROY, *Building Bridges, Shaping the Future of Public Employment Services toward 2020*, Belgium, 2014.

²⁶⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la Strategia europea per l'occupazione*, COM(1998)641.

gestione delle transizioni”²⁶⁸ . Sin dall’elaborazione della SEO, le istituzioni comunitarie hanno sollecitato gli Stati membri a considerare i Servizi Pubblici per l’Impiego come “gli strateghi e i protagonisti della fase attuale”, promuovendo l’adozione di “misure attive e metodologie preventive”²⁶⁹ .

I Servizi pubblici per l’impiego hanno assunto funzioni e compiti ulteriori, rispetto alla tradizionale intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, in quanto coinvolti in attività di implementazione di misure complementari al *matching*²⁷⁰, tese alla gestione personalizzata delle eterogenee esigenze dei *jobseeker*²⁷¹ . Per mezzo della *Strategy Output 2020 dell’Agenda for New Skills and Jobs*, e dell’*Opinion on making transition pay dell’Employment Committee*²⁷² , i Servizi Pubblici per l’Impiego hanno assunto il ruolo di *labour market conductors*.

²⁶⁸ Comunicazione della Commissione Europea sull’occupazione, Verso una ripresa fonte di occupazione, COM (2012) 173, def. , del 18.4.2012 : *While the main role currently is to address the need of the unemployed, employed services can play a more comprehensive role as lifelong service providers, delivering services in skills, assessment, profiling, training delivery, individual career guidance and client counselling (workers and employers), matching people to job profiles, and offering services to employers, as well as catering, for the challenges of those furthest away from the labour market.*

²⁶⁹ Comunicazione della Commissione Europea , *Modernizzare i servizi pubblici dell’impiego per sostenere la strategia europea dell’occupazione*, COM (1998) 641 DEF. DEL 13.11.1998

²⁷⁰ Tra le attività complementari al *matching* rientrano la formazione, la riqualificazione, l’orientamento e ogni forma di assistenza personalizzata. Si rimanda per un approfondimento a G. DI DOMENICO, C. GASPARINI, *National Approaches to the Long-Term Unemployed as a Target Addressed by Public Employment Services: General Framework, Case Studies and Significant European Experiences* , in G. Di Domenico , S. Spattini (eds.), *New European Approaches to Long-Term Unemployment* , Kluwer Law International, The Hague, 2008 ; G. DI DOMENICO, *Comparative Atlas on Employment Services in the Enlarged European Union* , Isfol, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l’impiego, Roma, 2004.

²⁷¹ Rapporto della Commissione Europea, *The role of the Public Employment Services related to “Flexicurity” in the European Labour Markets*, Brussels, 2009

²⁷² I contenuti della *Strategy Output Paper* sono ispirati dal *Transitional labour market approach (TLM)* G. SCHMID , *Is Full Employment Still Possible? Transitional Labour Markets as a New Strategy of Labour Market Policy* , 1995, *Economic and Industrial Democracy*, SAGE, 16, 429 – 456; G. SCHMID , *Enhancing Gender Equality through Transitional Labour Markets* , *Transfer*, 7 (2), 2001. 227 – 243., J. GAUTIE, *Flexibilité Ou Securite ? Les Termes Du Debat*, in *Flexicurité. La Protection de L’emploi En Débat*, ed. Antoine Bevort, Michel Lallement, and Chantal Nicole-Drancourt. Vol. 931. *Problemes Politiques et Sociaux*. Paris: La documentation francaise, 2006.

L'assunzione di questo ruolo comporta : 1) la predisposizione di politiche di attivazione che non si limitino a compensare passivamente i destinatari, ma ne promuovano piuttosto il capitale umano; 2) il passaggio da un ruolo reattivo a un ruolo anticipatorio attraverso l'aggiornamento costante delle competenze degli utenti, prima della loro obsolescenza, sulla scorta degli *skills* che si presume che il mercato del lavoro potrebbe richiedere; 3) l'evoluzione verso l'erogazione di servizi integrati di assistenza, formazione continua, e conduzione dei soggetti nelle diverse transizioni occupazionali.

L'attribuzione del ruolo di *conductor* può esser letta in un duplice senso. Da un lato, impegna i Servizi Pubblici per l'Impiego ad assistere gli utenti nella gestione delle loro carriere individuali, ma dall'altro suggerisce di ampliare la rete dei soggetti coinvolti nella gestione di servizi nel mercato del lavoro attraverso la predisposizione di *partnership* con soggetti privati, al fine di ottenere dei risultati migliori.

2.1. Servizi Pubblici per l'Impiego: attività e funzioni

I Servizi Pubblici per l'Impiego sono definiti dalla Commissione Europea come "autorità che hanno il ruolo di connettere chi è in cerca di lavoro, con gli imprenditori"²⁷³. Storicamente i Servizi Pubblici per l'Impiego, o "Public Employment Services" (PES), sono stati chiamati a svolgere svariate attività: l'intermediazione di lavoro, attività di formazione e training, la gestione delle politiche attive del lavoro, oltre che - in alcuni contesti nazionali - la gestione delle indennità di disoccupazione.

Nonostante siano strutturati differentemente, all'interno delle singole realtà nazionali, tutti i Servizi Pubblici per l'Impiego adiuvano l'incontro tra offerta e domanda nel mercato del lavoro, attraverso informazioni, *placement*, e servizi di supporto al livello locale o nazionale.

L'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro (c.d. *matching*) rappresenta la funzione principale rimessa ai servizi pubblici per l'impiego, ricomprende l'insieme dei servizi volti a facilitare l'incontro tra domanda e offerta, non necessariamente riconducibili alla sola platea dei disoccupati.

²⁷³ Website European Commission – Employment, Social Affairs and Inclusion.

La gestione dei benefit legati allo stato di disoccupazione è strettamente connessa con il ruolo di certificazione e controllo attribuito ai Servizi Pubblici per l'Impiego, nel valutare le condizioni, e la possibilità degli utenti mantenere il riconoscimento dell'indennità.

L'attività di formazione e training è diretta invece a migliorare e aggiornare le competenze degli utenti, tuttavia tale attività non è rimessa esclusivamente ai servizi pubblici per l'impiego, essendo stata progressivamente delegata ad altri soggetti, con un'attività di coordinamento e organizzazione svolta dal soggetto pubblico.

E' importante notare come le attività rimesse nella sfera di competenza dei Servizi Pubblici per l'Impiego siano spesso gestite simultaneamente e in maniera combinata, tale combinazione da luogo alla creazione di una quarta attività: la gestione delle politiche attive del lavoro a favore dei soggetti in stato di disoccupazione.

Per politiche attive del lavoro si intende l'esercizio combinato composto da attività di formazione, piani di ricollocamento, e creazione di incentivi per l'occupazione, al fine di assicurare la tutela nel mercato del lavoro al soggetto inoccupato, e provvedere a un suo rapido reinserimento lavorativo.

2.3. L'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro

L'attività di intermediazione di lavoro riguarda il coordinamento tra offerta e domanda di lavoro, ricomprendendo al proprio interno distinti segmenti di azione.

Tale funzione ha subito delle modifiche sostanziali nel corso del tempo, particolarmente negli ultimi tre lustri.

L'originaria condizione di pervasivo intervento pubblico nell'intermediazione della domanda di lavoro è stata tradizionalmente giustificata, sulla base di differenti ragioni di ordine economico e sociale.

Sul versante economico si è argomentato che l'assicurazione di un adeguato accesso alle informazioni riguardanti la domanda e l'offerta di lavoro è essenziale al buon funzionamento del mercato del lavoro.

Sul versante delle motivazioni di ordine sociale, è stata considerata come inaccettabile ogni monetizzazione dell'esercizio dell'attività di intermediazione a carico degli utenti.

Quando si parla di attività di intermediazione di lavoro ci si riferisce a differenti relazioni legali che possono determinarsi tra le varie parti coinvolte nella sfera dell'intermediazione.

Il ruolo dell'agenzia di intermediazione può essere limitato alla raccolta e all'aggiornamento delle informazioni riguardanti la domanda e l'offerta di lavoro, rendendo le stesse liberamente accessibili ai lavoratori e alle imprese. In tal caso l'intermediario svolge un'attività di certificazione che può anche essere connessa alla gestione dei sussidi di disoccupazione, come si avrà modo di meglio argomentare di seguito.

Tuttavia, l'intermediario può svolgere un ruolo più specifico nel coordinamento delle attività variamente connesse alla gestione della domanda e dell'offerta di lavoro, in tal caso le funzioni esercitabili sono stabilite dalla legge.

Dunque l'intermediario svolge funzioni selettive, come interviste e screening dei lavoratori, su richiesta delle aziende. Tali compiti rientrano tra quelli che l'intermediario privato ha l'obbligo di svolgere, poiché ricadente nel campo delle obbligazioni contrattuali a cui è tenuto. Un ultimo tipo di attività esercitabili è rinvenibile nell'ipotesi in cui l'agenzia di intermediazione diventa un soggetto attivo in una relazione contrattuale trilaterale che comprende oltre quest'ultima, anche il lavoratore e l'azienda. Quest'ultimo profilo esula dagli obiettivi della presente ricerca.

2.4. La gestione dei sussidi di disoccupazione

I Servizi pubblici l'Impiego possono inoltre rivestire un ruolo centrale nella gestione dei sussidi di disoccupazione²⁷⁴.

I sussidi di disoccupazione assumono una funzione di compensazione, garantendo a chi è rimasto sprovvisto di lavoro le sussistenze necessarie, per un periodo predeterminato, operando in una funzione redistributiva tra gli *insiders* e gli *outsiders* all'interno del mercato del lavoro. Al contempo, i benefit di disoccupazione, dovrebbero promuovere la mobilità all'interno del mercato del lavoro, garantendo ai disoccupati la sicurezza necessaria nel

²⁷⁴ B. REISSERT, *Unemployment compensation and the Labour Market: a European perspective*, in S. Mangen e L. Hantrais (eds) *Unemployment the informale economy and Entitlement to benefits*, 1994; A.BOSCO, B. REISSERT *Unemployment Benefit System* in A. Bosco and M. Hutsebaut (eds) *Social protection in Europe. Facing up to changes and challenges*, ETUI, 1997.

periodo di tempo occorrente per la ricerca di un lavoro confacente alla propria professionalità, oltre che ai propri studi e qualifiche²⁷⁵.

Tuttavia, con il passare del tempo, la categoria delle indennità di disoccupazione si è svestita del proprio abito esclusivamente protettivo vestendo un ruolo nei processi di “attivazione”. Difatti, i beneficiari dei sussidi, al fine di poter liberamente fruire dei trasferimenti monetari, devono partecipare a programmi specifici volti all’aggiornamento delle proprie competenze, avendo altresì l’obbligo di accettare ogni offerta di lavoro, ritenuta ragionevole sulla scorta dei criteri elaborati all’interno dei singoli contesti nazionali (*v. infra*).

La funzione di attivazione ha ricevuto una particolare enfasi negli ultimi anni, a fronte dell’aumento dei tassi di disoccupazione, oltre che al verificarsi del fenomeno della *c.d. trappola della disoccupazione*. I benefit di disoccupazione sono stati accusati di favorire la permanenza passiva nello stato di disoccupazione, scoraggiando il soggetto di ritornare all’interno delle traiettorie occupazionali. E’ evidente il ruolo centrale che le indennità di disoccupazione giocano all’interno dell’azione dei Servizi Pubblici per l’Impiego, nel solco delle indicazioni di flexicurity. Infatti, la costruzione della *c.d. employment security* richiede la presenza di sistemi di protezione universale, che garantiscano trasferimenti monetari condizionati agli obblighi di partecipazione e reinserimento lavoratori. I soggetti istituzionali come i Servizi pubblici per l’Impiego rivestono un ruolo fondamentale nel coordinamento e nella conduzione di tali attività.

2.5. Formazione e training

Il training e le attività di formazione rappresentano un ulteriore concetto poliedrico usato per descrivere una varietà di misure differenti esercitate da soggetti pubblici o privati all’interno di differenti contesti istituzionali. Tali attività rivestono un ruolo cruciale nella tutela del soggetto all’interno del mercato del lavoro, promuovendone l’“occupabilità”.

La dottrina internazionale distingue tra *initial training, further training, e vocational retraining*²⁷⁶. Le ultime due categorie vengono generalmente ricomprese all’interno del c.d.

²⁷⁵ G.STANDING, *Unemployment and Income Security*, ILO, June 2000.

²⁷⁶ Su questi, e altri aspetti connessi alle attività e al ruolo dei Servizi Pubblici per l’Impiego, si rinvia a un classico della materia ,M. FREEDLAND, P. CRAIG, C. JACQUESON, N. KOUNTOURIS, *Public Employment Services and European Law*, Oxford, 2007.

continuing training, o nell'accezione italiana di formazione continua, e contrapposte alla prima categoria.

L'*initial training* comprende tutte le iniziative formative, gestite dagli attori pubblici o privati, volte a costruire le competenze di base del singolo lavoratore, al fine di collocarlo all'interno di una determinata area occupazionale,svilupandone le competenze di base²⁷⁷.

Il *further training* si colloca in una fase successiva, e dunque in un contesto in cui il lavoratore è già all'interno di un'occupazione, provvedendo all'aggiornamento delle sue competenze. Generalmente tali iniziative si svolgono all'interno dell'impresa o vengono esternalizzate dalla stessa a soggetti privati specializzati. In questo caso la formazione è strettamente connessa con la volontà dell'azienda di aggiornare e migliorare costantemente le competenze della propria forza lavoro, al fine di prevenirne l'obsolescenza. Strettamente connesso è il *vocational retraining*, la cui funzione è ridisegnare a favore del lavoratore un nuovo set di competenze spendibili all'interno del mercato del lavoro. Questa particolare forma di *retraining* è rivolta ai lavoratori portatori di competenze non spendibili all'interno del contesto produttivo, e tende a promuovere nuovi percorsi all'interno delle traiettorie occupazionali.

I Servizi pubblici per l'Impiego assumono responsabilità dirette nell'ambito della "formazione continua", essendo attori di riferimento per la gestione del *further training* e del *vocational retraining*.

Le attività formative considerate favoriscono le transizioni occupazionali, promosse dal modello di flexicurity, in quanto l'aggiornamento delle competenze della forza lavoro, promuove le transizioni tra le differenti posizioni occupazionali ricopribili.

2.6 La gestione coordinata delle attività: le politiche attive del lavoro

²⁷⁷ B. CARUSO, *La destrutturazione del concetto di occupabilità: sette diversi significati*, Annesso A alla Relazione Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro, presentata al Congresso nazionale AIDLASS (Cagliari 1-3 giugno 2006), Giorn. dir. lav. rel. ind., p. 100. ; B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, Relazione presentata al Congresso nazionale AIDLASS (Cagliari 1-3 giugno 2006), Gior. dir. lav. rel. ind., 2007, p. 1.

La gestione coordinata delle attività appena considerate è stata ricompresa sotto la definizione di politiche attive del lavoro, *Active Labour Market Policies (ALMP)*²⁷⁸, gestite dai competenti servizi per l'impiego²⁷⁹ e dai partner coinvolti.

Sussistono diverse ragioni che portano a differenziare la gestione combinata, dalle singole componenti considerate. Le politiche attive del lavoro promuovono, nel solco delle indicazioni di flexicurity, una transizione da sistemi di supporto passivi, a misure di attivazione nei confronti dei soggetti fruitori dei benefit di disoccupazione. Le stesse tendono a favorire l'occupabilità dei soggetti disoccupati, promuovendo le transizioni tra successive fasi occupazionali.

In alcuni Stati membri, i Servizi pubblici per l'Impiego sono spesso responsabili sia della gestione delle indennità di disoccupazione, che dell'organizzazione e dell'implementazione delle misure di attivazione²⁸⁰ volte ad aumentare l'occupabilità dei beneficiari dei benefit²⁸¹. Le fasi di transizione tra la disoccupazione e l'auspicata nuova occupazione sono caratterizzate da sistemi condizionali di fruizione dei benefici, attraverso i quali gli utenti sono obbligati a partecipare alle iniziative di attivazione promosse, o all'accettazione delle offerte di lavoro, nel solco del sistema di condizionalità (v. par. 5).

Le linee guida sull'occupazione, elaborate a livello comunitario, richiedono ai singoli Stati Membri di sviluppare delle strategie orientate all'occupabilità, costruite attraverso l'identificazione dei bisogni individuali degli utenti²⁸². In particolare, entro sei mesi dall'inizio del periodo di disoccupazione, deve esser garantito a ogni giovane la possibilità di partecipare a iniziative di formazione, tirocinio, o altre attività connesse all'inserimento

²⁷⁸Si veda in merito M. FREEDLAND, P. CRAIG, C. JACQUESON, N. KOUNTOURIS, *Public Employment Services and European Law*, Oxford, 2007.

²⁷⁹ OECD, *The OECD Jobs Study – facts, Analysis, Strategies*, OECD 1994; OECD *Labour market Policies and the Public Employment Service*, OECD 2000; COMMISSIONE EUROPEA, *White Paper on Growth, Competitiveness, and Employment: The challenges and Ways forward into the 21st century, 1997 on the 1998 Employment Guidelines*, 1998.

²⁸⁰ Con riferimento al collegamento tra politiche attive e passive, cfr. M. PETERS, R. DORENBOS, M. VAN DERENDE, M. VERSANTVOORT, M. ARENTS, *Benefit systems and their interaction with Active Labour Market Policies*, Commissione Europea, febbraio 2004, nonché AA.VV., *Linking welfare and work, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, Dublino, 1999.

²⁸¹ ILO, *Promoting Employment- policies, skills, enterprises, International labour conference – Report III (Part 1B)*, June 2004.

²⁸² Orientamenti per l'occupazione del triennio 2008-2010 adottati con Decisione del Consiglio del 15 luglio 2008 (2008/618/CE).

occupazionale. Le stesse misure devono essere garantite a favore degli adulti disoccupati, ma entro i primi dodici mesi dall'ingresso nello stato di disoccupazione.

L'eterogeneità delle politiche attive del lavoro si ripercuote sugli aspetti organizzativi, e dunque sul ruolo concretamente esercitabile dai Servizi pubblici per l'Impiego, che possono rivestire il ruolo di gestori delle stesse, o possono vedersi attribuito un ruolo di coordinamento e conduzione, delegando a soggetti terzi la gestione effettiva delle attività.

3. *I modelli organizzativi dei servizi per l'impiego: dal monopolio all'approccio del new management.*

Esaurita l'analisi delle attività collocabili all'interno delle eterogenee competenze rimesse ai Servizi pubblici per l'Impiego, è possibile soffermarsi sulle modalità organizzative attraverso cui le stesse possono essere gestite.

L'auspicato ruolo di *labour market conductors*, da parte dei Servizi pubblici per l'Impiego, presuppone l'elaborazione di adeguati modelli organizzativi che rispondano ai mutevoli bisogni del mercato del lavoro.

La gestione delle politiche attive del lavoro può richiedere un coinvolgimento di differenti *stakeholder*. L'esame degli aspetti organizzativi è utile a comprendere l'evoluzione dei Servizi pubblici per l'Impiego verso il ruolo di *conductors* del mercato del lavoro.

L'attività di conduzione del mercato del lavoro presuppone l'adozione di modelli organizzativi che favoriscano la coesistenza e il coinvolgimento di altri attori istituzionali, senza che ciò comporti una condizione di subalternità dei soggetti terzi coinvolti. L'attività di conduzione richiede l'assunzione, da parte del soggetto pubblico, di compiti di regia in una prospettiva di "primus inter pares"²⁸³.

Tuttavia, l'attività di conduzione è un dato recentemente acquisito, in quanto la storia dei modelli organizzativi dei SpI si caratterizza per un'originaria solitudine del soggetto pubblico nella gestione di ogni attività.

²⁸³ F. LEROY, L. STRUYVEN, G. SCHMID, *Building Bridges, Shaping the future of public employment services towards 2020*, cit.

In tal senso i Servizi pubblici per l'Impiego si sono contraddistinti originariamente per l'adozione di modelli monopolistici (rigidi o moderati), per abbracciare in un secondo momento sistemi di coesistenza (competitivi o complementari/cooperativi), e modelli di mercato.

3.1. Il modello del monopolio

Il modello monopolistico rappresenta il modello che ha per lungo tempo caratterizzato le modalità organizzative dei Servizi pubblici per l'Impiego europei. Fino agli anni novanta la maggior parte delle nazioni europee prevedeva modelli monopolistici per la gestione del *job- placement*, l'unica eccezione era rappresentata dal Regno Unito.

I sistemi di monopolio possono esser suddivisi, a loro volta, in modelli rigidi e moderati.

Nei sistemi rigidi, è preclusa l'iniziativa privata e sussiste in capo agli utenti e alle aziende un obbligo di registrazione presso il servizio pubblico di impiego. Entrambe le parti sono obbligate a registrarsi, e le aziende non possono in alcun modo richiedere l'assegnazione di uno specifico lavoratore, dovendosi limitare all'individuazione del profilo. Il processo di selezione del lavoratore da assegnare è rimesso all'attività dei Servizi pubblici per l'Impiego, sulla scorta di criteri oggettivi predeterminati.

Il modello rigido di monopolio opera una funzione distributiva, coordinando il flusso tra domanda e offerta, nel presupposto che il soggetto pubblico possa svolgere un ruolo di gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Nel monopolio moderato, i Servizi pubblici per l'Impiego mantengono un ruolo centrale nelle attività di collocamento. Tuttavia, alcuni soggetti privati, come le agenzie accreditate potrebbero essere autorizzate a operare in limitati settori connessi alla gestione del mercato del lavoro, ricevendo la delega nella gestione di attività prestabilite rivolte ai soggetti in cerca di occupazione, o ai soggetti già occupati. Nel sistema considerato utenti e aziende si vedono attribuiti maggiori margini di discrezionalità, poiché non operano criteri automatici di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Il modello di monopolio – nelle differenti accezioni considerate – si è affermato tra il dopo guerra e gli inizi degli anni novanta, all'interno di Italia, Francia, Danimarca e Germania.

Ad esempio nell'ordinamento italiano soltanto i Servizi pubblici per l'Impiego potevano gestire l'attività di incontro tra domanda e l'offerta di lavoro. In tal senso, tutti i soggetti in cerca di occupazione erano tenuti alla registrazione presso gli uffici di collocamento. Il sistema italiano è stato per anni caratterizzato dal meccanismo di chiamata numerica sulla scorta del quale l'incontro tra domanda e offerta di lavoro avveniva con meccanismi automatici, seppur si tenessero in considerazione le qualifiche in possesso del lavoratore, le mansioni richieste dal datore, benché in assenza di ogni discrezionalità di scelta per le parti²⁸⁴.

All'interno di forme di monopolio moderate sono riconducibili le esperienze registratesi in Francia, Germania e Danimarca²⁸⁵.

In Francia il soggetto pubblico abilitato a gestire ogni attività connessa al funzionamento del mercato del lavoro era l'*Agence nationale Pour l'Emploi* (ANPE), che ha assolto un ruolo di monopolio sino al 2005, in Danimarca il ruolo di monopolista è stato giocato sino al 1989 dal *Arbejdsformidling*, in Germania sino al 1994 i soggetti privati erano esclusi da ogni attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, oltre che da ogni gestione di servizi connessi al funzionamento del mercato del lavoro²⁸⁶.

All'interno del contesto dell'Europa continentale, i Servizi pubblici per l'Impiego sono stati destinatari di una esclusività nella gestione dei servizi connessi al mercato del lavoro, sino agli anni novanta, in cui ha iniziato a intravedersi la necessità di un coinvolgimento di altri partner²⁸⁷.

3.2. La coesistenza pubblico- privato: cooperazione, competizione, complementarità.

²⁸⁴ Si veda P. ICHINO, *Il collocamento impossibile – Problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*, De Donato, Bari, 1982, 27-36, spec. 29.

²⁸⁵ R. KONLE-SEIDL, U. WALWEI, *Job Placement Regimes in Europe: Trends and Impacts of Changes*, in IABTopics, 2001, n. 46.

²⁸⁶ U. WALWEI, *Monopol oder Koexistenz – Arbeitvermittlung in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien*, in MittAB, 1991, n. 4, e ID., *Monopoly or Coexistence. An International Comparison of Job Placement*, in IABtopics, 1993, n. 5.

²⁸⁷ U. WALWEI, *Placement as a Public Responsibility and as a Private Service. An International Comparative Perspective of the Reorganization of Placement Systems*, in IABtopics, 1996, n. 17, 5, prende in considerazione anche la presenza delle agenzie di fornitura di manodopera e non solo di collocamento; R. KONLE-SEIDL, U. WALWEI, *Job Placement Regimes in Europe: Trends and Impacts of Changes*, in IABTopics, 2001, n. 46.

Il sistema di monopolio appena considerato è stato nel corso del tempo abbandonato, e le riforme intervenute hanno condotto una migrazione verso modelli di cooperazione o coesistenza.

All'inizio degli anni novanta il monopolio fu progressivamente abolito in Austria, Belgio, Finlandia, Germania, Olanda e Svezia²⁸⁸. La liberalizzazione delle attività gestite dai Servizi pubblici per l'Impiego è stata promossa nel 1997 con la sottoscrizione della *Private Empoloyment Agencies Convention*²⁸⁹, che ha auspicato la cooperazione tra pubblico e privato nella gestione del mercato del lavoro, valorizzando il ruolo delle agenzie private²⁹⁰.

Le indicazioni sovranazionali hanno spinto gli Stati Membri a liberalizzare i servizi del mercato del lavoro, garantendo meccanismi di competizione di pubblico e privato. La promozione del ruolo delle agenzie private, è avvenuta, in un primo momento, in ossequio alla libertà di concorrenza enunciata all'interno dell'ordinamento comunitario.

Successivamente, il coinvolgimento dei privati è stato rapportato al miglioramento dei risultati dei servizi erogati, sostenendosi l'esistenza di un positivo *trade off* tra *performance* occupazionali e coinvolgimento dei privati nella gestione dei servizi connessi al mercato del lavoro²⁹¹. Secondo tale assunto, i servizi pubblici per l'impiego avrebbero dimostrato di non esser in grado di poter gestire individualmente la missione originariamente attribuita.

Il sistema di coesistenza si caratterizza per il coinvolgimento di soggetti privati ai quali sono affidati compiti connessi al funzionamento del mercato del lavoro; i soggetti privati coesistono dunque all'attore pubblico, e non hanno restrizioni sul target di utenti raggiungibile, o limiti geografici per l'esercizio delle proprie attività.

Gli attori privati per svolgere le proprie attività devono adempiere svariate obbligazioni nei confronti del soggetto pubblico, come l'ottenimento di una licenza specifica per l'avvio delle proprie attività, la ricezione dell'accreditamento, il rispetto di standard di

²⁸⁸ J. DE KONING, J. DENYS, U. WALWEI, *Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries*, European Commission, Bruxelles, 1999, pp. 10 e 11.

²⁸⁹ ILO Convention n. 181

²⁹⁰ P. THUY, E. HANSEN, D. PRICE, *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, ILO, Ginevra, 2001.

²⁹¹ L. STRUYVEN, G. STEURS, *La riforma dei servizi per l'impiego in Europa: una distribuzione equilibrata fra pubblico e privato*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003

servizio minimi e così via. Inoltre tali soggetti sono tenuti ad assolvere obblighi di comunicazione e informazione a favore dell'attore pubblico.

Nel dibattito europeo lo sviluppo del sistema di partnership pubblico- privato è stato strettamente connesso alle riforme di liberalizzazione dei mercati del lavoro operate a cavallo tra gli anni ottanta e gli anni novanta; alla base della liberalizzazione della gestione delle attività connesse al funzionamento del mercato del lavoro vi era la consapevolezza che l'altro grado di burocratizzazione assunto dai servizi pubblici per l'impiego aveva determinato una condizione di inefficienza dei servizi offerti, con drammatiche ripercussioni nel funzionamento del mercato del lavoro²⁹².

Sulla scorta di queste considerazioni si era ritenuto che l'apertura ai soggetti privati, nella gestione dei servizi considerati, avrebbe rappresentato un utile antidoto alle rigidità del mercato del lavoro, favorendo dunque le transizioni occupazionali necessarie al raggiungimento di migliori performance occupazionali²⁹³.

E' possibile individuare due sistemi che prevedono la coesistenza tra Servizi pubblici per l'Impiego e operatori privati: il modello competitivo da un lato, e quello complementare/cooperativo dall'altro. Uno studio condotto dall'OIL nel 2003²⁹⁴ ha proceduto alla differenziazione di tre modelli di *partnership* pubblico- privato : cooperazione, complementarità, e competizione.

Con riferimento al modello competitivo varrà rilevare che l'apertura al mercato, consente agli utenti, di scegliere liberamente se affidarsi all'attore pubblico, o se affidarsi all'attore privato. La competizione può rilevare sotto due differenti punti di vista: da un lato una competizione sui clienti, dall'altro una competizione sulle risorse.

Le forme competitive sulla clientela potenziale sono state considerate dalla dottrina come meno problematiche rispetto alle forme competitive sulle risorse, poiché non determinano un utilizzo necessario dei fondi pubblici²⁹⁵.

²⁹² E. REYNERI, *I servizi pubblici per l'impiego: funzioni e ruoli professionali*, in DRI, 2003, n. 4, p. 650.

²⁹³ J. DE KONING, J. DENYS, U. WALWEI, *Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries*, European Commission, Bruxelles, 1999

²⁹⁴ Studio ripreso da G. FALASCA, *I servizi privati per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2006; si veda anche F. TORELLI, *Servizi all'impiego pubblici e privati verso un complesso sistema di relazioni*, (a cura di) A.Perulli, *Impiego Flessibile e mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004.

²⁹⁵ P. OLIVELLI, *La modernizzazione dei servizi per l'impiego nelle fonti comunitarie e internazionali*, in C. Serra (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro: deregolazione o riregolazione?*, Giuffrè, Milano, 2005 ; 126

Se lo Stato decide invece di esternalizzare i propri servizi per l'impiego, attraverso delle manifestazioni di interesse, o con la predisposizione di bandi di gara, la situazione può assumere dei contorni problematici²⁹⁶. Tuttavia le forme di competizione pura sono difficilmente rilevabili, stante la differente attitudine e le diverse attività svolte dai servizi pubblici per l'impiego rispetto agli operatori privati.

I servizi pubblici per l'impiego sono, ad esempio, più inclini nella gestione degli utenti con maggiori difficoltà di ricollocazione rispetto agli operatori privati, che prediligono la gestione dei *jobseeker* con maggiore probabilità di inserimento lavorativo. In alcuni contesti si è assistito a una specializzazione dell'attore privato nei servizi di collocamento dei disoccupati di breve periodo, o possedenti qualifiche altamente specifiche, ed un impegno dei Servizi pubblici per l'Impiego nell'assistenza ai disoccupati di lungo periodo, e delle altre categorie difficilmente collocabili²⁹⁷, non considerati dagli operatori privati, a causa delle difficoltà incontrate nella ricollocazione.

La coesistenza pubblico- privato può quindi assumere le sfumature della cooperazione e della complementarità.

Il modello cooperativo può essere realizzato attraverso diverse modalità di collaborazione tra gli uffici pubblici e i soggetti privati, con lo scambio di informazioni sugli avvisi di posto di lavoro, attraverso la predisposizione di progetti comuni nell'ambito della formazione professionale, per mezzo della stipula di accordi o convenzioni per l'inserimento nel mercato del lavoro di soggetti svantaggiati. La Raccomandazione OIL n. 188/1997 ha individuato alcune misure volte a promuovere la cooperazione fra agenzie private e servizi pubblici di collocamento individuando una serie di misure utili da adottare.²⁹⁸

P. OLIVELLI, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, in P. Olivelli (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003

²⁹⁶ J.P. BARBIER, E. HANSEN AND A. SAMORODOV, *Public- Private Partnership in Employment services*, ILO 2003, 4-5; J.C. BARBIER, *Embedding Contractualism in National Institutions: Performance Contracts in the French Public Employment Service*, in E. Sol, W. Westerveld (eds.), *Contractualism and Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, 2005, pp. 255-280

²⁹⁷ Tra i soggetti ad alta difficoltà di collocabilità rientrano idisabili, portatori di handicap, soggetti con scarse qualifiche.

²⁹⁸ In particolare la Raccomandazione OIL sottolinea la possibilità di creare: " a) un pool di informazioni e l'utilizzazione di una terminologia comune per rendere più trasparente il funzionamento del mercato di lavoro b) scambi di avvisi di posti vacanti c) il varo di progetti comuni

Il modello complementare presuppone invece che il soggetto privato e il soggetto pubblico operino su diversi segmenti dell'offerta di lavoro, con la competenza di diversi servizi. Ad esempio il soggetto pubblico potrebbe concentrarsi sulla gestione dei soggetti deboli e di difficile collocazione, lasciando agli operatori privati la gestione degli altri segmenti di mercato. Occorre inoltre che il "pubblico" esternalizzi alcuni servizi ai soggetti privati, *profit oriented*, o *non profit*, attribuendosi il ruolo di organizzatore, regolatore e controllore del sistema di erogazione dei servizi nel mercato del lavoro. In tal modo il soggetto pubblico acquisisce il ruolo di "coordinamento", "indirizzo", "controllo" e "programmazione" dell'intero sistema dei servizi preordinati al soddisfacimento del diritto al lavoro "con la fissazione di alcuni precisi standard qualitativi che i privati dovrebbero rispettare"²⁹⁹.

La Commissione Europea, nell'elaborazione della propria Strategia Europea per l'Occupazione ha esplicitamente affermato come il modello cooperativo rappresenti la soluzione adatta per raggiungere la modernizzazione del mercato del lavoro, e riformare l'azione dei Servizi pubblici per l'Impiego.

In tal senso la Commissione ha auspicato la predisposizione di servizi personalizzati a favore dei disoccupati, e dei lavoratori in generale, gestibili attraverso la cooperazione tra attore pubblico e agenzie private³⁰⁰. La gestione delle politiche attive del lavoro ha rappresentato il fulcro su cui ruotare la costituenda partnership attualmente ricercata.

Anche il Fondo sociale europeo ha promosso progressivamente questa traiettoria di partnership elevandola come prerequisito per la concessione dei finanziamenti.

La Commissione europea ha ammonito dall'intendere la cooperazione come autorizzazione a un ritiro totale dell'attore pubblico nella gestione dei servizi, la delega delle

ad esempio nel settore della formazione d) la stipula di convenzioni fra il servizio pubblico dell'impiego e le agenzie per l'impiego private, relative all'esecuzione di alcune attività quali progetti per l'inserimento dei disoccupati di lunga durata; e) la formazione del personale f) regolari consultazioni volte a migliorare le prassi professionali; si rimanda agli approfondimenti di A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati, i Servizi per l'Impiego tra regolazione nazionale e comunitaria*, Giappichelli, 2009; P. TULLINI, *Il governo regionale del mercato del lavoro e l'intervento dei privati*, 1999, Quad. dir. lav. rel. ind., n. 22, p. 77.

²⁹⁹ G. LINFANTE, *I servizi privati per l'impiego: il caso delle agenzie di collocamento*, *Monografie sul mercato del lavoro e le politiche dell'impiego*, n. 4/2002, ISFOL.

³⁰⁰ *Modernising public Employment Services to Support the European Employment Strategy*, COM (98) 941 final.

attività ai soggetti privati, deve assicurare la presenza del servizio pubblico al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi sociali sottostanti al servizio³⁰¹.

Il modello cooperativo presuppone quindi una razionale distribuzione di funzioni tra i vari attori coinvolti, richiedendo in particolare ai Servizi pubblici per l'impiego una revisione delle proprie relazioni con le autorità territoriali, le parti sociali e le istituzioni nel campo della formazione, promuovendo l'ingresso nel mercato delle agenzie private.

Le istituzioni europee hanno pertanto promosso un sistema integrato pubblico – privato nella gestione dei servizi per l'impiego.

Il coinvolgimento dei soggetti privati ha influenzato la struttura organizzativa dei servizi pubblici per l'impiego, che hanno dovuto adottare forme di gestione decentralizzate con l'obiettivo di accrescere l'efficienza. Nell'ordinamento italiano ad esempio l'attribuzione delle competenze in materia di politiche attive del lavoro alle Regioni³⁰² rappresenta un esperimento di decentralizzazione ed efficientamento di un sistema di collocamento, che per lustri è stato concepito come altamente burocratizzato, inefficiente, e lontano dalle esigenze specifiche dei singoli territori. Dall'altro lato i servizi privati hanno parzialmente mitigato i propri obiettivi remunerativi, percependo maggiormente il compito pubblico affidatogli. In tal senso, come correttamente sottolineato³⁰³, i Servizi pubblici per l'Impiego hanno tentato di raggiungere migliori *performance*, mentre i soggetti privati hanno compreso maggiormente il significato della funzione pubblica loro assegnata.

Il passaggio dal modello di monopolio a quello cooperativo ha generato l'istituzione di vere e proprie obbligazioni reciproche tra servizi pubblici e agenzie private nell'esercizio delle proprie funzioni.

Come si avrà modo di argomentare, l'adozione del modello cooperativo, ha avuto delle importanti ripercussioni nelle relazioni giuridiche sussistenti tra i vari attori che popolano il mercato dei servizi per l'impiego; nello specifico la posizione degli utenti è mutata da una posizione passiva, a un ruolo attivo, in quanto l'obiettivo del sistema

³⁰¹ *Modernising public Employment Services to Support the European Employment Strategy*, cit.

³⁰² Il processo di decentralizzazione, e regionalizzazione delle politiche attive del lavoro nell'ordinamento italiano è iniziato a seguito dell'operazione riformatrice avviata con le "Riforme Bassanini" nel 1997 e proseguita con la riforma del titolo V della Costituzione Italiana.

³⁰³ M. FREEDLAND, P. CRAIG, C. JACQUESON, N. KOUNTOURIS, *Public Employment Services and European Law*, Oxford, 2007.

cooperativo è la messa in atto di azioni integrate volte a intercettare i bisogni individuali dei singoli utenti, promuovendone l'occupabilità.

3.3. Il modello di mercato: tra teoria e sperimentazioni locali

Analizzati gli strumenti di coesistenza tra pubblico e privato, è opportuno sottolineare come i Servizi per l'Impiego possano esser gestiti altresì in presenza di condizioni di mercato puro, nei quali solo le agenzie private sono titolate all'esercizio delle funzioni.

Il sistema di mercato puro non è stato adottato su scala nazionale in nessuno degli Stati Membri dell'Unione Europea, ma è possibile ricercarne alcuni esempi in determinati contesti regionali, e con riferimento alla gestione di specifiche attività.

Ad esempio, negli anni novanta, nella regione tedesca di Hamburg- Harburg, venne esternalizzata ogni competenza connessa alla ricollocazione dei lavoratori disoccupati a un'agenzia olandese specializzata nei servizi di ricollocamento³⁰⁴.

Un modello simile è altresì ricavabile nell'esperimento delle c.d. *Employment Zones* nel Regno Unito³⁰⁵. Il Dipartimento al lavoro inglese delegò un numero definito di agenzie private nell'esercizio in via esclusiva ogni attività connessa alla reintegrazione nel mercato del lavoro di soggetti disoccupati difficilmente reimpiegabili³⁰⁶.

Il sistema di mercato puro, così come i sistemi di coesistenza tra pubblico e privato, si basa sulla presenza di stringenti regole giuridiche e obbligazioni reciproche, che comunque comportano una valutazione, e una comparazione dei risultati ottenuti dai soggetti privati. Tuttavia l'affidamento esclusivo di funzioni ai privati non è esente da problematiche. L'astensione dell'attore pubblico potrebbe comportare delle sensibili deviazioni rispetto alle finalità di interesse pubblico che dovrebbero sottostare ai servizi del mercato del lavoro.

Gli attori privati per raggiungere elevati risultati potrebbero ad esempio concentrare la propria attenzione sui soggetti di facile ricollocazione, o gestire l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro senza tener conto della professionalità e delle aspirazioni degli utenti. Gli

³⁰⁴ U. WALAVEI, *Job placement in Germany: Developments Before and After Deregulation*, IAB Labour Market Research Topics 31 (1998), 32.

³⁰⁵ *The Employment Zones Regulations*, 2000, SI, 2000/721.

³⁰⁶ Per un approfondimento J.P. BARBIER, E. HANSEN, A. SAMORODOV, *A Public- private partnership in Employment Services*, ILO, 1993.

operatori privati potrebbero infatti prediligere comportamenti opportunistici per il raggiungimento degli obiettivi remunerativi. L'assenza dell'attore pubblico non permetterebbe di controbilanciare l'avveramento di condizioni come quella considerata. Per quanto detto non è auspicabile l'espulsione dei servizi pubblici per l'impiego dalla gestione dei servizi connessi al mercato del lavoro. Alle tentazioni di liberalizzazione totale delle attività, va contrapposto un modello ragionato che equilibri la coesistenza cooperativa, o complementare, di pubblico e privato, ritagliandone con attenzione ruoli, doveri, e risultati da conseguire.

4. Il ruolo dei privati nei servizi per l'impiego,: selezione, funzioni, e profili remunerativi

L'analisi dei modelli organizzativi assumibili in linea teorica dai Servizi per l'Impiego, ci conduce a considerare il sistema di coesistenza complementare come funzionale 1) all'assunzione del ruolo di *conductor* da parte dell'attore pubblico, 2) al coinvolgimento degli operatori privati nei servizi connessi al mercato del lavoro.

Il superamento del modello di monopolio ha favorito il coinvolgimento di *partners* esterni, dando vita a un sistema definito dalla letteratura internazionale di c.d. *multi-actor system*³⁰⁷, che si caratterizza per la presenza di un crescente numero di *partnership* stabilite. I Servizi Pubblici per l'Impiego hanno quindi esternalizzato le proprie attività dando vita a un network di soggetti coinvolti.

Gli effetti del coinvolgimento degli attori privati vanno valutati sulla base 1) delle modalità di selezione ed esternalizzazione dei servizi, 2) dell'attribuzione delle funzioni agli operatori privati e 3) dell'individuazione dei profili remunerativi degli operatori privati coinvolti.

4.1. I modelli di esternalizzazione dei servizi

³⁰⁷ F. LEROY, L. STRUYVEN, G. SCHMID, *Building Bridges, Shaping the future of public employment services towards 2020*, cit.

L'esternalizzazione delle attività, in precedenza gestite in regime di monopolio dai Servizi Pubblici per l'Impiego, è stata affrontata con modalità differenti dai vari ordinamenti nazionali, nel rispetto delle singole specificità istituzionali e culturali.

In nessun caso l'affidamento all'esterno è stato indicato come privatizzazione del servizio, si è difatti utilizzato il termine "coinvolgimento", enfatizzando la capacità dei soggetti privati di ottenere migliori risultati nell'esercizio delle politiche attive del lavoro.³⁰⁸

In Danimarca ad esempio, nel motto di *more people into employment*, il coinvolgimento degli attori privati è stato giustificato facendo leva sull'insufficienza di una gestione delle politiche attive del lavoro rimessa all'interno della sfera pubblica³⁰⁹.

Nel Regno Unito, il coinvolgimento dei privati rappresenta un elemento che contraddistingue la regolamentazione del mercato del lavoro anglosassone da sempre attenta al contenimento dei costi sostenuti dai servizi pubblici per l'impiego, e alla massimizzazione dei risultati³¹⁰.

In Francia e Germania, l'esternalizzazione dei servizi è avvenuta con lo scopo di migliorare l'efficienza delle politiche attive del lavoro, mirando alla riduzione degli alti tassi di disoccupazione attraverso la promozione di meccanismi di attivazione all'interno del mercato del lavoro³¹¹. Ad esempio il sistema dei *voucher* per il lavoro è stato introdotto in Germania per migliorare le *performance* dei servizi pubblici dell'impiego, attraverso il coinvolgimento di specifiche agenzie private, le PSA (c.d. *Personnel Service Agency*)³¹².

³⁰⁸ Gli Stati nazionali hanno dato seguito alle indicazioni sovranazionali che affermano l'insufficienza della presenza esclusiva attore pubblico nella gestione dei servizi del mercato del lavoro, per approfondimenti si rimanda a quanto già affermato nei par. 3, 3.1, 3.2 del presente capitolo.

³⁰⁹ J. DE KONING, J. DENYS, U. WALWEI, *Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries*, cit., pp. 10 e 11.

³¹⁰ J. DE KONING, J. DENYS, U. WALWEI, *Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries*, cit., pp. 13 e 14.

³¹¹ R. KONLE – SEIDL, *New Delivery Forms of Employment Services in Germany: A Mixed Public-Private Model?*, in E. Sol W. Wersterveld (eds.), *Contractualism and Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, 2005; R. KONLE – SEIDL, U. WALWEI, *Job Placement Regimes in Europe: Trends and Impacts of Changes*, in IABTopics, 2001, n. 46; R. KONLE – SEIDL, U. WALWEI, *Die Deregulierung in EU schreitet voran*, in IABKurzbericht, 14 marzo 2002, n. 3, E.J. JAHN, W. OCHEL, *Contracting Out Temporary Help Services in Germany*, CESifo Working Paper, novembre 2005, n. 1580.

³¹² U. WALWEI, *Monopol oder Koexistenz – Arbeitvermittlung in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien*, in MittAB, 1991.

L'apertura della gestione dei servizi a favore dei privati può avvenire attraverso modalità eterogenee che rimuovano le barriere di ingresso. L'apertura ai privati può avvenire in modo parziale, se limitata a specifiche sezioni dei servizi di *job placement*, o tramite successivi step che consentono ai i servizi pubblici per l'impiego di predisporre un progressivo orientamento degli utenti verso le agenzie private. Tuttavia la rimozione delle barriere di ingresso può avvenire in maniera immediata e selettiva attraverso l'esternalizzazione di alcune attività di *placement*, rimesse ai soggetti privati, che ricevono una remunerazione dal soggetto pubblico.

Nel dettaglio, il primo modello rappresenta un residuo delle forme di monopolio, in quanto l'esternalizzazione parziale dei servizi pone il soggetto pubblico in una posizione di vantaggio, in quanto i Servizi pubblici per l'Impiego non subiscono pressioni competitive dagli operatori privati. Il modello è stato ampiamente utilizzato negli anni novanta con lo scopo di conseguire migliori *performance* occupazionali in settori dove il pubblico da solo non riusciva a ottenere risultati significativi. In tal senso il coinvolgimento degli attori privati rappresenta per l'attore pubblico un'occasione di aggiornamento delle proprie competenze attraverso l'osservazione del *modus operandi* dell'agenzia privata.

Il secondo modello ha la peculiarità di non prevedere limiti nella gestione delle attività di *placement* da parte dei privati, rimettendo ai disoccupati la scelta del soggetto a cui affidarsi per ottenere una efficiente reintegrazione nell'occupazione. Tale sistema trova la propria genesi nel sistema di *voucher* tedesco³¹³, laddove è concessa al disoccupato la possibilità di scegliere il proprio operatore, attraverso la consegna di un ticket individuale. Il modello in considerazione, rispetto al precedente, determina una condizione di pressione nei confronti del soggetto pubblico minandone le ragioni di esistenza. Il livello competitivo è piuttosto feroce, dovendo l'agenzia pubblica indirizzare il disoccupato verso altri operatori in caso di mancata reintegrazione nel mercato entro un determinato lasso temporale³¹⁴.

Infine l'ultimo modello di affidamento dei servizi di *placement* ai privati riguarda il finanziamento pubblico di specifiche strutture private ritenute essenziali nella gestione dei

³¹³ J. LE GRAND, *Models of Public Service Provision: Command and Control, Networks or Quasi-Markets?*, cit., 14, e OECD, *Employment Outlook*, Parigi, 2005, p. 220. Per il caso italiano, si veda M. BASSI, *I nuovi servizi per il lavoro fra azione di governo e concertazione istituzionale: l'esperienza della Lombardia*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 333-334.

³¹⁴ O. BRUTTEL, *Contracting-out and Governance Mechanisms in the Public Employment Service*, discussion paper SP I 2005-109, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlino, settembre 2005, 1.

servizi di *placement* dei soggetti in cerca di occupazione. Tale forma di finanziamento avviene tramite la sottoscrizione di apposite convenzioni tra soggetti privati e agenzie pubbliche, laddove si tratta di coprire i bisogni di soggetti difficilmente collocabili nel mercato per peculiarità personali.

4.2. *L'utilizzo del contratto nel coinvolgimento degli operatori privati*

Il coinvolgimento degli operatori privati nell'esercizio di funzioni e servizi, in precedenza gestiti in via esclusiva dall'attore pubblico, è avvenuto tramite lo strumento giuridico del contratto stipulato tra i Servizi pubblici per l'Impiego e gli operatori privati fornitori del servizio.

Il contratto regola al contempo i rapporti tra attore pubblico e operatore privato, e le modalità con cui deve essere gestito il servizio esternalizzato³¹⁵.

Attraverso la stipulazione del contratto l'attore pubblico assume la scelta di non erogare direttamente i servizi a favore degli utenti, optando per la loro esternalizzazione ed erogazione da parte di un soggetto terzo, a cui viene affidato tale incarico³¹⁶.

L'amministrazione pubblica rinuncia in tal modo al proprio intervento diretto – attraverso la propria organizzazione o le proprie strutture – privilegiando un intervento indiretto che si concretizza nell'affidamento dell'erogazione del servizio a un soggetto fornitore esterno. Inizialmente lo strumento contrattuale è stato utilizzato per l'esternalizzazione di alcuni servizi come la formazione o la riqualificazione, per poi estendersi in un secondo momento ad altre attività come il *matching* tra domanda e offerta di lavoro.³¹⁷

³¹⁵ Così come sottolineato da S. SPATTINI, *Il Governo del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008.

³¹⁶ H. MOSLEY, E. SOL, *Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective*, in E. Sol, W. Westerveld (eds.), *Contractualism and Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, 2005

³¹⁷ Australia e Olanda hanno in modo significativo esternalizzato l'attività di collocamento. L'ordinamento australiano ha affidato all'esterno l'intera attività dei servizi pubblici per l'impiego, M. CONSIDINE, *The Reform that Never ends: Quasi – Markets and Employment Services in Australia*, in E. Sol, W. Westerveld (eds.), *Contractualism and Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, cit., 40 – 75. Nell'ordinamento olandese, la contrattualizzazione ha riguardato in particolare le attività di reinserimento nel mercato del lavoro dei beneficiari di prestazioni sociali, E. SOL Y. HOOGTANDERS, 134

L'utilizzo dello strumento contrattuale ha posto l'interprete dinnanzi alla corretta identificazione del ruolo delle parti coinvolte, stante la sua natura trilaterale che prevede il coinvolgimento degli utenti beneficiari del servizio. Si è ritenuto che il soggetto pubblico non possa esser considerato come reale acquirente del servizio, quanto piuttosto come finanziatore dello stesso, poiché tale qualifica sarebbe attribuibile esclusivamente all'utente³¹⁸.

A prescindere dagli aspetti qualificatori, il contratto stipulato rappresenta generalmente l'atto conclusivo di una procedura di selezione pubblica. L'agente pubblico non può scegliere discrezionalmente il prestatore del servizio, dovendo rispettare le procedure definite dal diritto pubblico nelle modalità di scelta del contraente³¹⁹.

4.3. Agenzie private e profili remunerativi: "income and outcome funding"

Steering by contract in the Netherlands: New Approches to Labour Market Intergration, cit., pp. 139-166. Per i modelli contrattuali nell'ambito dei servizi per l'impiego e l'implementazione di politiche del lavoro nel Regno Unito, cfr. D. FINN, *The Role of Contracts and the Private Sector in Delivering Britain's 'Employment First' Welfare State*, in E. Sol, W. Westerveld (eds.), *Contractualism and Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, cit., pp. 101-117. Per esempi di contrattualismo nella erogazione, in particolare, di misure di politica del lavoro in Francia, cfr. B. SIMONIN, *Formal Contracting with Providers in France: A Technical Approach with Higher Political Stakes Today*, in E. Sol, W. Westerveld (eds.), *Contractualism and Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, cit., pp.281-305.

³¹⁸ F. CAFAGGI, *Modelli di governo e riforma dello stato sociale*, in F. Cafaggi, *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore*, il Mulino, Bologna, 2002.

³¹⁹ S. SPATTINI, *Il Governo del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008, secondo cui L'amministrazione pubblica, che ha l'obiettivo di esternalizzare un servizio, dovrà definire una procedura pubblica di selezione attraverso la quale poter scegliere il fornitore che offre il servizio richiesto al minor costo ovvero al miglior rapporto qualità prezzo. Per la procedura è prerequisite essenziale la trasparenza, garantita attraverso la definizione e la comunicazione ex ante dei criteri di selezione e del loro peso nella valutazione complessiva dell'offerta. I criteri devono essere sufficientemente previsti e non eccessivamente generici al fine di evitare arbitri. Per un ulteriore approfondimento si rimanda a E. EICHENHOFER, E., M. WESTERVELD, *Contractualism: A Legal Perspective*, in E. Sol, W. Westerveld, (eds.), *Contractualism and Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands, 2005.

La scelta di esternalizzare il servizio, e coinvolgere partner privati comporta, per l'attore pubblico, la necessità di sviluppare strumenti di gestione del rapporto, idonei al raggiungimento dei risultati prefissati.

La platea dei soggetti privati coinvolgibili nella gestione dei servizi per l'impiego è varia e ricomprende sia gli operatori privati c.d. *profit oriented*, che tendono a ottenere un profitto nello svolgimento dell'attività, che i soggetti c.d. *no profit*. La differenza nell'individuazione dei soggetti abilitati risente fortemente delle peculiarità organizzative e istituzionali di ogni singola nazione.

Tuttavia, nonostante le peculiarità delle singole discipline nazionali, la volontà di implementare il modello di flexicurity e raggiungere gli obiettivi prefissati dalla Strategia Europea per l'Occupazione, ha spinto gli Stati Membri all'ideazione di meccanismi comuni di coinvolgimento delle agenzie private.

Il favore per l'esternalizzazione dei servizi per l'impiego a favore dei privati, ha indotto l'attore pubblico a elaborare strumenti di "gestione per contratto"³²⁰ volti a correggere le asimmetrie informative sussistenti e i possibili comportamenti opportunistici dell'agente privato, al fine di evitare l'aumento dei costi di relazione di agenzia³²¹.

I rischi ai quali l'attore pubblico può andar incontro possono riguardare sia la fase precedente, che quella successiva alla stipulazione del contratto.

Nelle fasi precedenti alla conclusione del contratto, il soggetto pubblico non dispone di tutte le informazioni necessarie sull'agente privato, rischiando quindi di cadere nella c.d. selezione avversa attraverso la scelta non ottimale dell'agente. Nelle fasi successive alla stipulazione del contratto, l'agente privato può operare in maniera opportunistica al fine di accrescere le proprie utilità, a scapito di quella dell'amministrazione committente, grazie anche alla difficoltà di quest'ultima di verificare il concreto svolgimento delle attività e dei compiti affidati; tale fenomeno è conosciuto come *moral hazard*³²².

³²⁰ O. BRUTTEL, *Contracting-out and Governance Mechanisms in the Public Employment Service*, discussion paper SP I 2005-109, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlino, settembre 2005, 1.

³²¹ M.C. JENSEN, W.H. MECKLING, *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*, in *Journal of Financial Economics*, III, 1976, 305-360, e M. PILATI, S. SALVEMINI, *Il contributo della teoria dell'agenzia allo sviluppo del capitalismo manageriale*, in *Giornale degli economisti e annali di economia*, 1988.

³²² Per un approfondimento sul moral hazard H. MOSLEY E. SOL, *Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective*, cit., 4. In generale, S. ZAMAGNI, *Economia politica*, cit., pp. 556, 684-685; K.M. EISENHARDT, *Agency Theory: An Assessment and Review*, in *Academy of Management Review*, 1989, 136

Gli utenti si ritrovano quindi in un contesto nel quale convivono due distinti interessi, da un lato l'interesse pubblico alla corretta erogazione del servizio, dall'altro l'interesse privato dell'agenzia di conseguire elevati risultati remunerativi. Tali differenti interessi, seppur potenzialmente convergenti, possono determinare situazioni di conflitto.

Al fine di correggere la selezione avversa, e i fenomeni di c.d. *moral hazard*, sono state sviluppate preventive procedure di programmazione e c.d. *goal setting*, successive procedure di monitoraggio e reporting³²³.

Il sistema di monitoraggio e di raccolta di informazioni sulle attività svolte dagli operatori privati può adiuvarne nella prevenzione del fenomeno del c.d. *moral hazard*³²⁴, poiché le agenzie private hanno l'onere di comunicare alla pubblica amministrazione tutte informazioni sull'andamento delle attività e sui risultati ottenuti. Lo svolgimento dell'attività di monitoraggio consente la valutazione dell'operato dei soggetti privati, comportando al contempo dei consistenti costi di transazione, oltre che dei problemi di asimmetria informativa, dovuti alla difficoltà di raccogliere tutti i dati e le informazioni indispensabili al controllo e alle verifiche³²⁵.

Il sistema di monitoraggio, pur necessario, non è sufficiente, evidenziandosi la necessità di predisporre meccanismi di incentivazione economica degli operatori privati, idonei a prevenirne i comportamenti opportunistici. Poiché l'agenzia fornitrice dei servizi massimizza il suo profitto, gli incentivi dovranno remunerare il raggiungimento degli obiettivi, predeterminati dall'attore pubblico.

La remunerazione dell'attività svolta dai soggetti privati può essere determinata sulla scorta di due differenti schemi: *input funding* e *outcome funding*.

Il primo (c.d. *input funding*) remunera l'agenzia privata a seguito della scelta operata dall'utente. L'agenzia privata riceve la remunerazione legalmente prevista per il solo fatto di essere stata scelta e a prescindere dai risultati effettivamente svolti. Lo schema dell'*input funding* era ravvisabile nel sistema di training tedesco, nel quale le agenzie private che dovevano offrire formazione venivano remunerate in relazione all'attività svolta, a

vol. 14, n. 1, pp. 57-74; T.J. MURIS, *Opportunistic Behavior and the Law of Contract*, in *Minnesota Law Review*, 1981, n. 65, 521-590

³²³ S. SPATTINI, *Il Governo del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008,

³²⁴ H. MOSLEY, E. SOL, *Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective*, cit., 12-14.

³²⁵ E.J. JAHN, W. OCHEL, *Contracting Out Temporary Help Services in Germany*, CESifo Working Paper, n. 1580, novembre 2005, pp. 9, 25.

prescindere dai risultati finali conseguiti dagli utenti. Tale sistema rappresenta tuttavia un'eccezione, poiché le pressanti richieste di aumentare le performance del mercato del lavoro hanno indotto gli ordinamenti nazionali a predisporre dei sistemi di remunerazione subordinati al raggiungimento dei risultati occupazionali.

Il sistema di c.d. *outcome funding* garantisce la remunerazione a favore degli operatori privati solo a risultato occupazionale avvenuto. In tal modo vengono remunerati i servizi svolti, condizionatamente alla verifica dei risultati conseguiti. In particolare la remunerazione è generalmente proporzionata 1) alla velocità di ricollocazione dei disoccupati all'interno del mercato del lavoro, 2) alla loro stabilizzazione all'interno delle traiettorie occupazionali 3) al grado di difficoltà nella collocazione dell'utente.

I due sistemi considerati non si escludono vicendevolmente, essendo possibile un'adozione combinata, che preveda componenti remunerative fisse e variabili. Le prime, di importo minore, a remunerazione dell'attività svolta, le seconde, prevalenti, a ottenimento del risultato occupazionale³²⁶.

La parte variabile della remunerazione viene erogata in *step* successivi: un importo fisso per il collocamento (c.d. *placement fee*), e successive *tranche* connesse alla stabilizzazione occupazionale.

L'adozione combinata del modello di *input funding*, e di *output funding*, è stata introdotta per la prima volta dalle Riforme Hartz in Germania, attraverso i modelli dei *voucher*, che concedevano al disoccupato la possibilità di scelta tra le differenti agenzie presenti, successivamente alla scelta l'agenzia introduceva il soggetto all'interno di specifici progetti di reinserimento. La ricollocazione doveva avvenire entro dodici mesi, la remunerazione decresceva progressivamente al tempo che l'utente permaneva in stato di disoccupazione. La remunerazione a favore dell'agenzia era inoltre concessa per una parte al momento dell'effettiva ricollocazione del soggetto, ma per altra parte era rimessa alla progressiva stabilizzazione dello stesso all'interno dell'impresa. Pertanto l'agenzia poteva ottenere la remunerazione complessiva derivante dal *voucher* solo laddove l'utente fosse rimasto all'interno dell'impresa per un periodo superiore a sei mesi.

L'ordinamento olandese si caratterizza per l'espressione *no cure no pay*, l'agenzia privata ottiene il compenso solo nel caso di effettivo reinserimento del lavoratore nel mercato

³²⁶ E.J. JAHN, W. OCHEL, *Contracting Out Temporary Help Services in Germany*, CESifo Working Paper, n. 1580, cit., p. 25.

del lavoro, per un periodo di almeno sei mesi. Nel sistema olandese l'agenzia privata ottiene un anticipo del 20 % della liquidazione finale, che dovrà esser restituita nel caso in cui non si ottenga il risultato occupazionale prefissato³²⁷. Tale modello di c.d. *outcome providing* è stato adottato nell'Unione Europea, ma trova la sua genesi nel sistema australiano, ove la struttura del pagamento del compenso per i fornitori privati dei servizi si compone di un importo iniziale fisso e di due quote successive corrisposte dopo tredici e ventisei settimane di permanenza all'interno del percorso occupazionale³²⁸.

L'adozione di strategie c.d. *result-oriented* – pur presentando un approccio positivo – può potenzialmente indurre gli operatori privati a una selezione avversa degli utenti, prendendo in carico quelli facilmente collocabili, parcheggiando, o se possibile, evitando il contatto con gli utenti difficilmente collocabili.

Inoltre l'incentivazione di una rapida ricollocazione degli utenti potrebbe determinare un effetto *boomerang* sui risultati occupazionali di lungo periodo. Invero, come rilevato da studi condotti, la maggior parte dei soggetti reintegrati nel mercato nelle prime tredici settimane non sono rimasti a lungo nello stato di occupazione, ritornando velocemente all'interno di programmi di reintegrazione. Tale fenomeno è spiegabile attraverso la poca ponderazione nella selezione degli impieghi in cui ricolloca gli utenti sono stati ricollocati³²⁹.

4.4. Osservazioni sul ruolo dei Servizi Pubblici per l'Impiego nella *flexicurity in action*.

³²⁷ L'impostazione viene definita come *Work First Strategy*, E. SOL, Y. HOOGTANDERS, *Steering by Contract in the Netherlands: New Approches to Labour Market Intergration*, in E. Sol, W. Westerveld (eds.), *Contractualism and Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, cit., 147, e con riferimento al Regno Unito, R. ARNKIL, *Finnish Public Employment Service Reform: The Network Model*, in G. Di Domenico, S. Spattini (eds.), *New European Approaches to Long-Term Unemployment*, 2008.

³²⁸ O. BRUTTEL, *Contracting-out and Governance Mechanisms in the Public Employment Service*, discussion paper SP I 2005-109, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlino, settembre 2005, 1; M. CONSIDINE, *The Reform that Never Ends: Quasi-Markets and Employment Services in Australia*, in E. Sol, W. Westerveld (eds.), *Contractualism and Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, 2005.

³²⁹ M. FREEDLAND, P. CRAIG, C. JACQUESON, N. KOUNTOURIS, *Public Employment Services and European Law*, Oxford, 2007.

L'analisi appena svolta mostra l'esistenza di alcuni punti problematici nella definizione di un equilibrio tra l'interesse pubblico e gli interessi speculativi che sottostanno alla gestione dei servizi nel mercato del lavoro.

L'analisi dei modelli organizzativi ci consegna quindi alcuni primi aspetti di tensione nelle modalità con di implementazione di alcuni formanti della flexicurity.

Il ruolo di *conductors* e gestore dei rischi assunto dai Servizi Pubblici per l'Impiego influenza direttamente i sottostanti modelli di *governance*. Come visto, si è assistito a un passaggio dal modello organizzativo monopolistico e gerarchico alla costituzione di *network* tesi alla condivisione delle responsabilità istituzionali attraverso il coinvolgimento di partner privati.

I soggetti esterni hanno assunto il compito di raggiungere risultati positivi nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, mentre le responsabilità di controllo e verifica sono rimaste centralizzate, e basate sulla predisposizione di criteri per l'esternalizzazione del servizio, e misure di valutazione degli operatori privatari.

Tuttavia i cambiamenti esaminati hanno manifestato dei limiti. Ad esempio, le forme di coinvolgimento pervasivo dei privati hanno favorito situazioni opportunistiche di scrematura e parcheggio degli utenti difficilmente collocabili (c.d. *creaming* e *parking*). I soggetti più deboli all'interno del mercato del lavoro necessitano di forme diversificate di supporto attraverso differenti canali, e con il coinvolgimento di attori specializzati; nei confronti di questo target di utenza l'affidamento esclusivo agli operatori privati si è rilevato nella maggiorparte dei casi controproducente. I Servizi Pubblici per l'Impiego dovrebbero assumere un ruolo di coordinamento e comprensione preventiva delle problematiche del mercato del lavoro. In tal senso, la previsione di approcci preventivi, soprattutto con riferimento all'utenza con maggiori problematiche di ricollocazione, richiede una professionalizzazione e un aggiornamento costante degli operatori, indispensabile per condurre e coordinare le transizioni.

La flexicurity, sino ad ora, sul versante dell'attivazione si è caratterizzata per un'asimmetria tra gli elementi offerti e le richieste di impegno formulate. Appare semplice ridimensionare le prestazioni passive nel welfare state, più difficile è invece creare le condizioni per un'assistenza attiva e nuove forme di sicurezza che compensano i rischi crescenti connessi alla flessibilizzazione del mercato del lavoro. I Servizi Pubblici per l'Impiego possono accrescere l'obiettivo di costruire ponti tra le differenti posizioni

occupazionali solo se la crescente eterogeneità di relazioni di lavoro, viene completata dalla predisposizione di forme di sicurezza attiva, implementate effettivamente da moderni Servizi Pubblici per l'Impiego.

Tuttavia , anche se i Servizi Pubblici per l'Impiego saranno efficacemente modernizzati, non potranno assicurare da soli il raggiungimento dell'obiettivo di un lavoro decente per tutti. Esula dalle competenze assegnate, la creazione di offerte di lavoro sostenibili. I Servizi Pubblici per l'Impiego possono solo svolgere un ruolo di servizio rispetto alle politiche macro economiche , e alle condizioni del mercato del lavoro.

SEZIONE SECONDA

5. Le politiche attive del lavoro tra performance occupazionali e tenaglia della condizionalità

Dopo aver esaminato i differenti sistemi di regolazione e organizzazione dei Servizi pubblici per l'Impiego, e approfondito modalità e problematiche derivanti dalla transizione dalla condizione di monopolio pubblico, al modello di coesistenza, è possibile analizzare i profili problematici derivanti dall'esercizio delle attività rimesse ai soggetti istituzionali esaminati, ricomprendibili all'interno della nozione di politiche attive del lavoro. Come già evidenziato, le politiche attive del lavoro e i Servizi per l'Impiego rappresentano due facce della stessa medaglia, ricoprendo un ruolo di centrale importanza nell'implementazione del modello di flexicurity.

Le politiche attive del lavoro sono identificabili nell'esercizio combinato di varie attività volte ad accrescere le potenzialità di reinserimento del soggetto disoccupato all'interno di traiettorie occupazionali. Il progressivo aumento di una disoccupazione di carattere non ciclico, ma strutturale, ha obbligato le organizzazioni sovranazionali a rivedere i meccanismi di esercizio delle politiche attive del lavoro, edificando un sistema condizionale di c.d. *welfare to work, workfare, arbeidslinjen, activation policies*, teso a subordinare il godimento dei servizi e dei benefit di disoccupazione 1) alla partecipazione a iniziative di ricerca attiva di occupazione, 2) all'accettazione di offerta di lavoro "congrue".

Le politiche passive corrispondono a trasferimenti sociali che rimangono incondizionati dalla partecipazione a programmi di formazione o lavoro, benché possano includere misure di ricerca di un impiego; al contrario le politiche attive condizionano l'utente alla partecipazione a programmi di attivazione al fine di accrescerne l'occupabilità e quindi le possibilità di reintegrazione nel mercato del lavoro. Tipici programmi passivi sono l'assicurazione e l'assistenza contro la disoccupazione, i prepensionamenti; tipiche misure di attivazione sono la formazione continua, la creazione di occasioni di partecipazione a programmi utili alla comunità, o infine la previsione di programmi che promuovono l'autoimprenditorialità o incentivano l'impresa all'assunzione.

I beneficiari dei trattamenti possono decadere dal beneficio qualora rifiutino di partecipare a progetti individuali di reinserimento nel mercato del lavoro, o rifiutino di esser

avviati a corsi di formazione professionali, o non li frequentino regolarmente, o rifiutino l'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore a determinate percentuali legalmente prestabilite.

La "condizionalità" è stata rafforzata a seguito del verificarsi di alcuni scandali³³⁰, oltre che per promuovere il reinserimento dei disoccupati all'interno delle traiettorie occupazionali.

E' per tale ragione che le istituzioni sovranazionali, tra cui l'OECD³³¹ e l'Unione Europea³³² - nell'implementazione delle proprie strategie occupazionali - hanno ritenuto che l'adozione delle politiche attive del lavoro possa concorrere, tramite l'aumento dell'offerta di forza lavoro qualificata a mantenere stabile il costo del lavoro, creando maggiore e nuova occupazione.

Il concetto di condizionalità definisce tutte le misure di raccordo tra politiche attive e politiche passive del lavoro³³³, e non è possibile elaborarne una nozione univoca, avendo la stessa assunto contorni differenti nei singoli ordinamenti.

Le politiche attive del lavoro possono ingenerare differenti obblighi a carico degli utenti. I lavoratori possono assumere l'onere di iscriversi alle liste di collocamento, o di

³³⁰ In Germania nel 2002, scoppiò il c.d. "Scandalo dei ricollocamenti": l'Ufficio Federale dell'Audit (*Bundesrechnungshof*) individuò una manipolazione delle statistiche di ricollocamento dei disoccupati registrati all'Agenzia. Secondo l'Ufficio Federale dell'Audit, solamente un terzo dei ricollocamenti registrati aveva avuto effettivamente luogo, mentre i dati per i restanti due terzi erano stati falsificati. Questo scandalo costrinse il Parlamento tedesco a velocizzare i tempi di riorganizzazione delle strutture pubbliche dedicate al servizio ai lavoratori nel mercato. Due delle quattro riforme proposte dalla commissione "Servizi Moderni al Mercato del Lavoro" (*Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*) guidata da Peter Hartz, furono tradotte in legge nel dicembre 2002 ed entrarono in vigore il 1° gennaio 2003. R. KONLE-SEIDL, *Changes in the governance of employment services in Germany since 2003*, October 2008; W. EICHHORST, M.GRIENBERGER-ZIENGERLE, R. KONLE-SEIDL, *Activation Policies in Germany: from Status protection to basic income support*, December 2006,

³³¹ OECD, *Employment Outlook*, Paris, 2000; OECD, *Labour Market Policies and the Public Employment Service: Proceedings of the Prague Conference*, Paris, 2001a; OECD, *Innovations in Labour Market Policy: the Australian Way*, Paris, 2001b; OECD, *Employment Outlook*, Paris, 2003a; OECD, *Employment Outlook*, Paris, 2004a; OECD, *Economic Survey of New Zealand 2002-2003*, Paris, 2004b.

³³² Si rimanda all'analisi completa pubblicata in I. VAN STEENDAM, J. RAYMENANTS, W. DE CLERK, *Active Labour Market Policies for the Europe 2020 Strategy, Ways to move forward*, Flemish department of work and social Economy, 2011.

³³³ F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari: Cacucci, 2009.

garantire la disponibilità a sostenere colloqui periodici presso i servizi per l'impiego, o di dover frequentare corsi di formazione, o anche di dover accettare le offerte lavorative o impegnarsi a svolgere lavori socialmente utili, e così via.

Il principio di condizionalità tra politiche passive e politiche attive del lavoro è riconducibile alla teoria economica del c.d. *moral hazard*³³⁴, elaborato all'interno della c.d. *agency theory*³³⁵, utilizzato come test di conferma indiretta della involontarietà della disoccupazione, e dunque della volontà del soggetto di rientrare nelle traiettorie occupazionali del mercato del lavoro.

Il principio di condizionalità è stato amalgamato all'interno delle politiche di flexicurity. La condizionalità è funzionale all'accrescimento dell'occupabilità del singolo utente e al suo rafforzamento all'interno del mercato del lavoro, divenendo elemento cardine del modello di flexicurity.

L'Unione Europea in particolare, nella convinzione che si potesse stabilire una forte connessione tra crescita, competitività, e occupazione, ripone una forte enfasi sul ruolo delle politiche attive del lavoro, in sostituzione delle misure passive di sostegno al reddito³³⁶, sottolineando la necessità di offrire strumenti di supporto che incentivino il disoccupato ad attivarsi per cogliere le opportunità di lavoro e di formazione³³⁷.

All'interno dei documenti comunitari si evince l'importanza di transitare da schemi di protezione passiva e assistenziale a sistemi di attivazione che tendono a favorire l'occupabilità dei destinatari.

³³⁴ L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità al tempo della Crisi*, Giornale di Diritto del lavoro e delle relazioni industriali, 2012, che definisce azzardo morale quel comportamento opportunistico dell'agente che persegue il proprio interesse a spese della controparte, il tutto in una situazione di azione nascosta in cui il *principal* non può controllare il comportamento dell'*agent*.

³³⁵ Per una rielaborazione della teoria si rimanda a K.M. EISENHARDT, *Agency Theory: An Assessment and Review*, *The Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 1 (Jan., 1989), pp. 57-74.

³³⁶ COMMISSIONE EUROPEA, concerning proposed guidelines for Member States' Employment Policies in 1998, COM(97)49

³³⁷ COMMISSIONE EUROPEA, concerning proposed guidelines for Member States' Employment Policies in 1998, COM(97)50

Tale orientamento è reso oltremodo esplicito dal contenuto delle Employment Guidelines del 2003³³⁸ che incoraggiano gli Stati membri a rivedere il tasso di sostituzione dei trattamenti di disoccupazione e la loro durata, favorendo al contempo un rafforzamento delle condizioni di ammissibilità e permanenza nella titolarità dei benefit.

Gli Stati Membri hanno interpretato questi orientamenti predisponendo meccanismi coercitivi basati sul sistema di *carrot and stick* secondo il quale i trasferimenti monetari, e la partecipazione a iniziative di reintegrazione nel mercato del lavoro, sono subordinati a sempre più stringenti obbligazioni in capo ai destinatari.

Se in precedenza i *job seekers* ricevevano i sussidi e i servizi in virtù dello status di cittadini, adesso ogni titolarità è subordinata alla sottoscrizione di contratti, e all'assunzione di impegni formali. La cittadinanza sociale è quindi divenuta cittadinanza condizionale³³⁹. In quasi tutti gli ordinamenti nazionali si è progressivamente affermato l'utilizzo di c.d. *clients contracts*³⁴⁰ quali strumenti di personalizzazione e individualizzazione delle politiche attive del lavoro.

³³⁸ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, of 14 January 2003, on the future of the European Employment Strategy (EES) "A strategy for full employment and better jobs for all" COM (2003)

³³⁹ A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati, i Servizi per l'Impiego tra regolazione nazionale e comunitaria*, Giappichelli, 2009; J. Handler, *Social citizenship and Workfare, in the United States and Western Europe, from status to contract*, Relazione al BEIN 2011, Ginevra.

³⁴⁰ I *clients contracts* sono stati variamente denominati all'interno dei singoli contesti nazionali: Nel Regno Unito è stato istituito il *jobseeker agreement*, cfr. M. FREEDLAND, D. KING, *Client Contractualism between the Employment Service and Jobseekers in the United Kingdom*, in E. Sol, W. Westerveld (eds.), *Contractualism in Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, cit., pp.123, 130 ss. In Olanda si parla di *client contracting*, con riferimento alla contrattualizzazione dei rapporti tra i lavoratori in cerca di occupazione e le amministrazioni erogatrici dei servizi o delle prestazioni, cfr. M. WESTERVELD, K. FABER, *Client Contracting in Social Security in the Netherlands*, in E. Sol, W. Westerveld (eds.), *Contractualism in Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, cit., pp. 166-185. In Germania, il contratto tra il beneficiario della prestazione sociale e l'amministrazione competente viene definito *Engliederungsvereinbarung*, cioè accordo di inserimento (nel mercato del lavoro), cfr. I. EBSEN, *Contrasting Between Social Services and their Clients in the German Concept of 'Fördern und Fordern'*, in E. Sol, W. Westerveld (eds.), *Contractualism in Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, cit., pp. 230-253. In Francia, è stato istituito il *contrat d'insertion*, accordo di inserimento nel mercato del lavoro tra i beneficiari di prestazioni sociali e le competenti autorità locali, mentre un accordo trilaterale ha istituito il *plan d'aide au retour à l'emploi*, cfr. N. KERSCHEN, *Contract and New Commitments in French Unemployment Legislation*, in E. Sol, W. Westerveld (eds.), *Contractualism in*

5.1. I “client contracts” come strumenti di individualizzazione delle politiche attive del lavoro.

I percorsi di individualizzazione e personalizzazione delle misure contro la disoccupazione hanno come scopo principale la riduzione del periodo di permanenza passiva nel mercato del lavoro, e un rapido rientro all'interno dei percorsi occupazionali.

La personalizzazione del servizio ha determinato una rivoluzione nel rapporto tra utenti e servizi per l'impiego, condizionando il diritto alla ricezione dei servizi e il godimento dei benefit. Si è manifestata una transizione da una gestione omogenea, o parzialmente segmentata dei soggetti che popolano il mercato del lavoro, alla predisposizione di piani di attivazione personalizzati aventi come destinatario il singolo disoccupato. La predisposizione dei nuovi modelli di gestione ha attribuito una maggiore discrezionalità ai servizi per l'impiego, stabilendo tuttavia dei contenuti minimi che devono essere assicurati nella gestione dei servizi di *placement*.

Ad esempio nel Regno Unito l'esperienza delle *employment zone* ha attribuito ai servizi privati per l'impiego una discrezionalità nella gestione del disoccupato che non sia collocato entro tredici settimane, prevedendo però l'obbligo di garantire all'utente almeno una delle forme di assistenza previste tra: attività di training, sussidi specifici per il ritorno all'occupazione o altre misure di supporto.

Employment Services – A New Form of Welfare State Governance, cit., pp. 307-323. In Italia, un esempio di regolazione del rapporto tra il lavoratore in cerca di occupazione e i servizi competenti per il supporto alla ricerca di un lavoro è rappresentato dai c.d. patti di servizio (si veda infra cap V, § 2.1.), cfr. S. ROSATO, *Stato di disoccupazione (art. 3)*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 275; D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Verso il lavoro. Organizzazione e funzionamento dei Servizi pubblici per l'impiego per cittadini e imprese nel mercato del lavoro*; Monitoraggio 2004, Isfol, *Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, Roma, 2006, n. 1, Parte I, 122-125, e D. Gilli, R. Landi, (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego 2005-2006*, Isfol, *Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, Roma, 2007, n. 1, Parte I, spec. 151-153. Per un approfondimento dei temi con riferimento alle vicissitudini dell'ordinamento italiano si veda A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro transizionali»*. *Note sulla riforma dei servizi all'occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92*, *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2012, A. MELILLO, *Osservatorio di legislazione, prassi amministrative e contrattazione collettiva - Il Patto di servizio e la sua natura giuridica*, *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2009; e S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo - contrattualismo Analisi storico - comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*, Giuffrè, 2008

In Danimarca la riforma del 2002, condotta sul motto *more into employment* ha ridotto a tre le attività che i Servizi per l'Impiego possono prevedere a favore degli utenti: *counseling e training*; formazione all'interno dell'azienda; sussidi di impiego³⁴¹. Di fatto il sistema di individualizzazione dei programmi di reinserimento si caratterizza per una discrezionalità a valle nella scelta, ma in una predeterminazione a monte dei contenuti e degli obiettivi minimi.

Da un lato, la predisposizione di azioni individuali permette l'individualizzazione delle attività da svolgere a favore degli utenti, dall'altro impone una definizione degli obblighi delle parti, attraverso l'utilizzo di negozi "para-contrattuali" tra servizi per l'impiego (pubblici e privati) e utenti, dalla natura e dagli effetti controversi. In particolare risulta complessa la gestione del passaggio da un modello di gestione omogeneo nei confronti di tutti gli utenti, a una gestione differenziata (individualizzata) basata sull'impegno "contrattuale" sottoscritto.

In molti Paesi si è sviluppata la tendenza a regolamentare il rapporto tra l'utente e i servizi per l'impiego attraverso la formalizzazione degli impegni delle parti in un contratto, accordo, piano o programma, in cui vengono definiti gli impegni reciproci delle parti: da un lato le offerte di politica attiva del lavoro per favorire il reinserimento, dall'altro l'impegno dell'utente ad attivarsi nella ricerca di un lavoro, partecipare alle misure di politiche del lavoro concordate, e accettare le offerte di lavoro proposte³⁴².

L'utilizzo degli schemi contrattuali è servito a definire il rapporto che, in forza di legge, si instaura tra il disoccupato e/o beneficiario della prestazione sociale e i servizi per l'impiego competenti. Il contratto ha quindi incarnato il ruolo di strumento di attivazione del lavoratore disoccupato beneficiario di una prestazione sociale, al fine di promuoverne il reinserimento nel mercato del lavoro³⁴³. L'utilizzo dello strumento contrattuale ha quindi rappresentato uno dei punti cardine del passaggio da un modello di protezione passivo e

³⁴¹ M. FREEDLAND, D. KING *Client contractualism between the Employment Services and Jobseekers in the United Kingdom*, 2008.

³⁴² Cfr. E. EICHENHOFER – M. WESTERVELD, *Contractualism: A Legal Perspective*, cit., 26 e 32. In lingua inglese, spesso ci si riferisce a tale istituto con la definizione *client contract*, cfr. *ibidem*, 29, e in generale nei contributi contenuti in E. Sol, W. Westerveld (eds.), *Contractualism in Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, cit.

³⁴³ E. EICHENHOFER, M. WESTERVELD, *Contractualism: A Legal Perspective*, cit., 32. Cfr., anche, R. GIORGETTI, S. TRAPANI, *Un possibile modello sperimentale di agenzia sociale sul territorio*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, cit., 203.

assistenziale, a un modello di attivazione teso a responsabilizzare l'utente e razionalizzare la spesa sociale, tramite l'accorciamento dei periodi di inoccupazione della forza lavoro.

L'utilizzo dei c.d. *clients contracts* nella gestione del rapporto con gli utenti è strettamente collegata alla riorganizzazione dei servizi per l'impiego, adagiandosi ai modelli di coesistenza tra attore pubblico e attore privato di cui si è già dato conto (v. supra). Accordi para-contrattuali tra gli utenti e il soggetto pubblico avrebbero trovato difficoltà di implementazione all'interno di contesti organizzativi caratterizzati dalla presenza esclusiva dell'attore pubblico operante in regime di monopolio³⁴⁴.

La formalizzazione, e l'individualizzazione degli impegni assunti abilita l'effettuazione di un controllo sociale del soggetto pubblico nei confronti del beneficiario, orientandone i comportamenti. In Francia, ad esempio, la regolamentazione del reddito minimo di inserimento prevedeva la sottoscrizione di un parallelo contratto che scoraggiasse i beneficiari a rimanere a lungo senza impiego³⁴⁵, individuando le attività di ricollocazione da intraprendere, e definendo con precisione gli impegni e le responsabilità ai quali le parti sono tenute, per superare la condizione di inattività³⁴⁶.

Nelle varie esperienze nazionali l'utilizzazione dello strumento contrattuale e l'individualizzazione delle misure è stata caratterizzata dalla definizione degli obiettivi occupazionali, dalla contestuale dichiarazione di disponibilità del singolo utente a partecipare agli strumenti di attivazione, oltre che dall'indicazione delle sanzioni previste in caso di mancato rispetto delle obbligazioni contratte. Il modello utilizzato di frequente è stato caratterizzato dalla previsione di interviste preliminari, seguite da attività di profilazione dell'utente volte all'individuazione del grado di difficoltà nella sua ricollocazione. L'attuazione della condizionalità è stata differentemente declinata all'interno delle singole realtà nazionali³⁴⁷, in un generale contesto di progressivo rafforzamento.

³⁴⁴ Così come sottolineato da S. SPATTINI, *Il Governo del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008.

³⁴⁵ N. KERSCHN, *Contracts and new commitments in French Employment legislation* in E Sol and M Westerveld eds, *Employment services – a new form of welfare state*, 2005.

³⁴⁶ I. EBSEN, *Contracting between Social Services and their Clients in the German concept of "Fodern un Fordern"*, in E Sol and M Westerveld eds, *Employment services – a new form of welfare state*, 2005.

³⁴⁷ Per un primo approfondimento del tema si rinvia a N. KERSCHN, *Contracts and new commitments in French Employment legislation*, in E Sol and M Westerveld eds, *Employment services – a new form of welfare state*, 2005.

6. Servizi per l'Impiego e condizionalità, influenze sul sistema italiano: tra "iure condito" e "iure condendo"

Il virus della condizionalità e la costituzione di *network* nella gestione dei Servizi per l'Impiego hanno pervaso velocemente l'Unione Europea, trasmigrando dai suoi lidi nati nordici alle zone mediterranee del continente.

La recente crisi economica ha avuto un ruolo determinante nella velocizzazione della diffusione di un modello che si era lentamente fatto strada nell'ordinamento italiano, sul versante delle politiche attive del lavoro, con riflessi diretti sul sistema di gestione.

Si procederà pertanto illustrando le innovazioni nel ruolo dei servizi per l'impiego, prestando particolare attenzione al modello di condizionalità adottato nell'ordinamento italiano attraverso l'utilizzo di alcuni strumenti giuridici, come il patto di servizio e il contratto di ricollocazione, utilizzati per la sua implementazione.

Le recenti riforme del mercato del lavoro operate in Italia³⁴⁸ sono intervenute prepotentemente sulla regolamentazione delle attività rimesse servizi per l'impiego, e quindi sulla gestione delle politiche attive del lavoro, edificando un sistema di condizionalità che interseca il profilo delle politiche attive del lavoro, ma anche il raccordo con i sistemi passivi di sostegno al reddito.

Il versante delle politiche attive è stato in un primo momento modificato attraverso l'intervento diretto di modifica sulle disposizioni del d.lgs. 181/2000 che rappresentava la normativa cardine per i servizi per l'impiego nel raccordo tra domanda e offerta di lavoro.

Il versante delle politiche passive è stato invece riformato dapprima attraverso l'entrata in vigore del nuovo sistema di ammortizzatori sociali delineato dall'art. 2 della l. n. 92/2012 (c.d. Riforma Fornero) che ha istituito gli strumenti dell'Assicurazione Sociale per l'impiego (ASpI e mini-ASpI), e successivamente dall'entrata in vigore della legge delega sul Jobs Act e dei relativi decreti delegati che hanno istituito la nuova figura della NASpI e della Dis-Coll.

L'approvazione della legge delega sul Jobs Act, e la recente approvazione dei decreti legislativi delegati hanno rivoluzionato la materia, abrogando e riformulando il precedente

³⁴⁸ Ci si riferisce alle recenti riforme adottate dai Governi Monti e Renzi, le c.d. "Riforma Fornero" e "Jobs act".

apparato normativo. Difatti, in attuazione dei principi contenuti all'interno della legge delega c.d. Jobs Act, sono stati approvati successivi decreti legislativi delegati, tra cui quello concernente la riforma dei Servizi per l'Impiego.

Questi recenti interventi hanno modificato i contorni delle politiche attive del lavoro, rafforzandone la condizionalità con riferimento al godimento dei servizi e dei benefit connessi allo stato di disoccupazione. Il sistema italiano è quindi al centro di una fase di assestamento a seguito delle scosse determinate dall'approvazione della recente riforma del mercato del lavoro.

Per riannodarne i fili della progressiva opera di metamorfosi dell'ordinamento italiano è opportuno seguire un percorso che parte dalle prestazioni che i servizi per l'impiego sono tenuti ad assicurare agli utenti, per poi addentrarsi nei profili della condizionalità italiana, indagando il ruolo che lo strumento contrattuale ha avuto nella sua implementazione e nel coinvolgimento degli operatori privati.

6.1. Le prestazioni dei servizi per l'impiego: il nodo dei livelli essenziali

Il tema delle prestazioni a cui sono tenuti i Servizi per l'impiego interseca il tema della ripartizione delle competenze tra Stato e Regione nell'ordinamento costituzionale italiano. Alle Regioni è infatti rimessa la competenza in materia di gestione delle politiche attive del lavoro, pur nel rispetto dei livelli minimi essenziali predisposti dallo Stato. In tal modo all'interno dell'ordinamento italiano vengono definiti delle soglie minime che devono essere garantite in maniera uniforme all'interno dell'intero territorio, con l'impegno da parte delle Regioni, ma anche una facoltà di prevedere dei livelli prestazionali superiori, rendendo di fatto possibile una gestione delle politiche attive del lavoro jeopardizzata. Per oltre un lustro l'individuazione dei livelli essenziali delle politiche attive del lavoro è stata contenuta all'interno del d.lgs. 181 del 2000. L'art. 4 comma 33 della legge n. 92/2012 aveva apportato alcune modifiche al d.lgs. 181/2000, rivedendo il profilo delle prestazioni minime dovute dai servizi pubblici per l'impiego. La riforma, in coerenza con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali delle prestazioni³⁴⁹, individuava le prestazioni "base" che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale³⁵⁰.

³⁴⁹ La competenza esclusiva è sancita ai sensi dall'art. 117 comma 2, lett. m) della Costituzione.

³⁵⁰ Sul collegamento tra le prestazioni concernenti i servizi per l'impiego e i diritti civili e sociali si veda 150

In tal modo la legge nazionale si prodigava a definire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego, chiamando le Regioni³⁵¹ a definire gli "obiettivi e gli indirizzi operativi delle azioni" che i servizi competenti dovevano effettuare³⁵². L'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, a opera dell'art. 3 del d.lgs. 181/2000, da un lato sopperiva alle possibili inerzie delle Regioni, e dall'altro individuava i principi fondamentali, a cui le stesse, tramite la loro legislazione concorrente devono attenersi³⁵³.

Nello specifico l'art. 3 del d.lgs. n. 181/2000 così come riformato, differenziava le prestazioni dovute in base alla natura del soggetto beneficiario, prevedendo differenti servizi minimi, a seconda che ci si trovasse di fronte a soggetti non percettori di ammortizzatori sociali (comma 1), soggetti beneficiari di ammortizzatori sociali in stato di disoccupazione (comma 1 bis), e soggetti beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di sospensioni dell'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi (comma 1 ter). In tal modo la normativa confezionava diversi contenitori di livelli minimi di prestazione dovuti dai servizi per l'impiego a seconda della natura assunta dai beneficiari.

Con riferimento ai soggetti non percettori di ammortizzatori sociali si prevedeva l'obbligo di offrire almeno un "colloquio di orientamento entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione" e di una "proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l'integrazione professionale".

Le prestazioni dovute erano ulteriormente rafforzate se il beneficiario fosse stato un soggetto percettore di ammortizzatori sociali in stato di disoccupazione. In tal caso doveva esser offerto "un colloquio di orientamento entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione", "azioni di orientamento collettive fra i 3 e i 6 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, con formazione sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione

E. ALES, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del "livello essenziale di prestazione*, Dir. lav. merc., 2003, p. 9.

³⁵¹ In virtù della loro competenza concorrente in tema di "tutela e sicurezza del lavoro" ai sensi dell'art. 117 comma 3 della Costituzione.

³⁵² A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati, i Servizi per l'Impiego tra regolazione nazionale e comunitaria*, Giappichelli, 2009.

³⁵³ Sulla facoltà delle Regioni di elaborare indirizzi diversificati in ordine al regime di condizionalità, M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego, in Cod. civ. Comm.* (fondato da P. Schlesinger e diretto da F.D. Busnelli) Giuffrè, 2010, 162 ss.

adeguate al contesto produttivo territoriale”, “ formazione della durata complessiva non inferiore a 2 settimane tra i 6 e i 12 mesi dall’inizio dello stato di disoccupazione, adeguata alle competenze professionali del disoccupato ed alla domanda di lavoro dell’area territoriale di residenza”; “ la proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno al reddito”.

Non è agevole tradurre nella pratica il contenuto esatto delle singole misure, stante la loro generica formulazione, tuttavia è possibile individuarne alcuni caratteri fondanti. La disciplina sembra tracciare una sequenza di azioni che partono dalle attività di orientamento (in forma individuale o collettiva), destinate a implementare le tecniche di ricerca dell’occupazione³⁵⁴, e prevedono successivamente lo svolgimento di azioni formative indirizzate all’adeguamento delle competenze professionali possedute alle richieste del mercato del lavoro. Infine veniva previsto l’obbligo da parte dei servizi per l’impiego di prevedere iniziative di promozione del reinserimento nelle traiettorie occupazionali³⁵⁵. Il legislatore aveva dunque dato vita a “un vero e proprio percorso di attivazione scandito da interventi, che in una logica di reciproca funzionalità si succedono l’un l’altro al fine di favorire le opportunità di nuova occupazione prima della scadenza del trattamento.”³⁵⁶

La complessiva normativa su riferita si chiudeva con l’obbligo di offerta di formazione professionale della durata complessiva non inferiore a 2 settimane adeguata alle competenze professionali del disoccupato. Tali attività venivano previste a favore dei soggetti con sospensione totale dell’attività lavorativa e la formulazione della norma si caratterizzava da una laconica genericità che non consentiva di trovare punti salienti di

³⁵⁴ Nel caso del colloquio di orientamento individuale l’attenzione cade sull’individuazione degli specifici aspetti personali del disoccupato, nell’ipotesi delle azioni collettive invece ci si concentra su operazioni di orientamento nei confronti di gruppi di disoccupati, non necessariamente appartenenti a categorie omogenee, che si amalgama con un’azione formativa sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione adeguate al contesto produttivo territoriale.

³⁵⁵ Tra cui l’offerta di lavoro, ma anche qualsiasi forma di inserimento al lavoro come tirocini formativi e di orientamento percorsi di formazione d’aula ove siano specificatamente finalizzati all’inserimento, o iniziative finalizzate all’autoimpiego e alla creazione di imprenditorialità; si vedano le Linee guida Accordo Stato regioni del 24 Gennaio 2013 e gli approfondimenti di In argomento v. M. MAROCCO, *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 192/2013; P. PASCUCCI, *Servizi per l’impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012*, RDSS, 2012, 453.

³⁵⁶P. PASCUCCI, *Servizi per l’impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012*, RDSS, 2012, 453.

differenziazione con le proposte formative a favore dei soggetti beneficiari di ammortizzatori sociali connessi allo stato di disoccupazione. In realtà le differenze avrebbero dovuto essere specificate con maggiore precisione, stante il differente obiettivo della formazione nei confronti dei due cluster di destinatari.

Il lavoratore sospeso, soprattutto se trattasi di sospensione che presuppone un recupero dell'attività, necessita di una formazione che sappia riadattare le competenze possedute al nuovo contesto produttivo in fieri. I soggetti espulsi dal contesto produttivo necessitano invece la predisposizione di attività formative che sappiano creare le competenze necessarie richieste dal mercato del lavoro.

Il quadro appena delineato è stato travolto dall'entrata in vigore del Jobs Act e in particolare del suo decreto delegato in materia di Servizi per l'Impiego, che ha ridefinito i principi generali in materia di politiche attive del lavoro. L'art. 18 del d.lgs. n. 150/2015 ha individuato i servizi e le misure di politica attiva del lavoro volti a costruire i percorsi più adeguati per l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro³⁵⁷, delegando le Regioni e le province autonome all'assicurazione dei servizi indicati, direttamente, o tramite i soggetti privati accreditati. A differenza del precedente sistema che differenziava le misure previste in ragione della qualità soggettiva dei beneficiari, la normativa del Jobs Act, enuncia una serie di attività che i Servizi per l'Impiego (pubblici o privati) sono tenuti a svolgere con una particolare enfasi verso la valorizzazione della condizione soggettiva degli utenti.

³⁵⁷ Nello specifico l'art. 18 dello schema di d.lgs. 11 giugno 2015 ha previsto la predisposizione di azioni di: a) orientamento di base, analisi delle competenze in relazione alla situazione del mercato del lavoro locale e profilazione; b) ausilio alla ricerca di una occupazione, anche mediante sessioni di gruppo, entro tre mesi dalla registrazione; c) orientamento specialistico e individualizzato, mediante bilancio delle competenze ed analisi degli eventuali fabbisogni in termini di formazione, esperienze di lavoro o altre misure di politica attiva del lavoro, con riferimento all'adeguatezza del profilo alla domanda di lavoro espressa a livello territoriale, nazionale ed europea; d) orientamento individualizzato all'autoimpiego e tutoraggio per le fasi successive all'avvio dell'impresa; e) avviamento ad attività di formazione ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo; f) accompagnamento al lavoro, anche attraverso l'utilizzo dell'assegno individuale di ricollocazione; g) promozione di esperienze lavorative ai fini di un incremento delle competenze, anche mediante lo strumento del tirocinio; h) gestione, anche in forma indiretta, di incentivi all'attività di lavoro autonomo; i) gestione di incentivi alla mobilità territoriale; l) gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti di minori o di soggetti non autosufficienti; m) promozione di prestazioni di lavoro socialmente utile, ai sensi dell'articolo 26 del presente decreto.

Invero, la normativa prevede che le attività elencate possano essere svolte “in forma integrata” e “allo scopo di costruire i percorsi più adeguati per l’inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro”. La disciplina mostra quindi la volontà del legislatore di promuovere la discrezionalità dei Servizi per l’Impiego nel selezionare il mix di azioni necessarie all’inserimento o al reinserimento lavorativo dell’utente. Vengono quindi superate alcune delle problematiche interpretative presenti nella precedente disciplina, attraverso la valorizzazione delle esigenze individuali del singolo utente, con l’obiettivo di ottenerne la ricollocazione all’interno delle traiettorie occupazionali.

6.2 Il meccanismo di condizionalità nel difficile raccordo tra politiche attive e politiche passive

Delineati i profili delle prestazioni che i servizi per l’impiego sono tenuti a garantire agli utenti è adesso possibile esaminare il meccanismo di condizionalità progressivamente delineato dalle modifiche normative succedutesi, all’interno dell’ordinamento italiano.

La condizionalità presuppone il coinvolgimento attivo dell’utente, ricollegando la fruizione dei benefit (in forma di sussidi o servizi) al rispetto delle obbligazioni individuate dalla legge. La frammentarietà del quadro legislativo di riferimento ha interrogato per lungo tempo la dottrina italiana sulla possibilità di individuare un sistema di condizionalità unica, nel quale siano individuabili le cause di decadenza contestuale dallo stato di disoccupazione, e quindi dalla titolarità delle politiche attive del lavoro, e dei sussidi di disoccupazione.

Per tentare di rispondere a questa domanda è innanzitutto necessario sottolineare che prima dell’entrata in vigore dei decreti attuativi del c.d Jobs Act, la decadenza dal diritto a usufruire dei servizi erogati dai servizi per l’impiego era contenuta in una disciplina differente rispetto alla normativa che disciplina la decadenza dalla fruizione dei sussidi di disoccupazione. La prima era infatti contenuta all’interno dell’art. 4 del d.lgs. 181/2000, la seconda era invece ricercabile all’interno dell’art. 4 comma 41 e ss. della l. 92/2012.

Nonostante la differenza delle fonti normative, era possibile individuare due cause determinanti la decadenza dai benefici: 1) la mancata partecipazione alle iniziative di politica attiva del lavoro, 2) la mancata accettazione di un’offerta di lavoro congrua.

Con riferimento alla prima causa di giustificazione l’art. 4 comma 41 della Legge Fornero sanzionava il rifiuto di partecipare senza giustificato motivo a una iniziativa di

politica attiva o di attivazione³⁵⁸ proposta dai servizi competenti di cui all'articolo 1, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, o l'irregolare partecipazione.

L'area di iniziative di politica attiva che rilevavano secondo la normativa coincide con i servizi essenziali che i servizi per l'impiego erano tenuti a garantire ai sensi dell'art. 3 comma 1 bis del d.lgs. n. 181/2000; pertanto l'ingiustificata partecipazione ad anche una sola di tali iniziative avrebbe in astratto determinato la decadenza dal trattamento previdenziale.

La mancata partecipazione alle iniziative di politica attiva del lavoro non generava particolari questioni interpretative, poiché l'inadempimento del beneficiario determina la decadenza contestuale dallo stato di disoccupazione e dal diritto alla fruizione dei trattamenti previdenziali.

La contestuale decadenza era difficilmente riscontrabile nel caso in cui il beneficiario non accettasse le offerte di lavoro congrue proposte. Difatti, l'art. 4 lett. c) del d.lgs. n. 181/2000 prevedeva la perdita dello stato di disoccupazione in caso di rifiuto senza giustificato motivo di una congrua offerta di lavoro a tempo pieno ed indeterminato o determinato o di lavoro temporaneo ai sensi della legge 24 giugno 1997, n. 196, nell'ambito dei bacini, della distanza dal domicilio e dei tempi di trasporto con mezzi pubblici, stabiliti dalle Regioni. La perdita dello stato di disoccupazione determinava la decadenza dai servizi garantiti dai Servizi per l'Impiego.

La normativa non definiva cosa dovesse intendersi per congruità dell'offerta di lavoro, non specificando neppure le cause di giustificazione che l'utente avrebbe potuto opporre.

L'art. 4 comma 42 della l. n. 92/2012 prevedeva invece che il lavoratore destinatario di una indennità di mobilità o di indennità o di sussidi, la cui corresponsione fosse collegata allo stato di disoccupazione o di inoccupazione, decadde dai trattamenti medesimi, in caso di mancata accettazione di una offerta di lavoro. Questa volta, la normativa specificava che doveva intendersi come congrua l'offerta di lavoro che prevedesse a) un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità

³⁵⁸ Sulla non agevole distinzione tra politiche attive e politiche di attivazione nel recente linguaggio normativo si veda il contributo di C. LAGALA, M. D'ONGHIA (a cura di), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa. Le esperienze realizzate in Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Inghilterra, Spagna e Svezia*, Ediesse, 2010.

percepita, b) con luogo di svolgimento dell'attività nel raggio di 50 km , c) raggiungibile mediamente in 80 minuti dai trasporti pubblici.

L'assenza di una disciplina unica della condizionalità determinava delle difficoltà di raccordo tra il sistema delle politiche passive e quello delle politiche attive del lavoro.

Sul versante passivo la condizionalità del trattamento di disoccupazione assumeva un maggior grado di severità rispetto a quella dalla decadenza dallo stato di disoccupazione. La ragione di tale maggiore severità è probabilmente ricollegabile a comprensibili obiettivi di contenimento della spesa pubblica. Tuttavia l'assenza di un'armonica disciplina della condizionalità ostacolava la predisposizione dell'efficiente raccordo tra politiche attive e politiche passive del lavoro.

Anche per tali ragioni la disciplina della condizionalità è stata rivista dal legislatore italiano con l'approvazione del Jos Act, e del decreto n. 22 del 4 Marzo 2015, che ha introdotto le nuove indennità NASpI, ASDI, e Dis-Coll, rivedendo la normativa sulla condizionalità.

La "Nuova Prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego" c.d. NASpI è un'indennità mensile di disoccupazione volta a garantire una forma di sostegno al reddito unica e uniforme per tutti i lavoratori subordinati che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione. L'erogazione dell'indennità è subordinata alla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa nonché ai percorsi di riqualificazione personale, prevedendo l'istituzione di un sistema di sanzioni ulteriori in caso di inottemperanza agli obblighi di partecipazione alle azioni di politica attiva.

Oltre alla NASpI è istituito – in via sperimentale per l'anno 2015 – anche l'Assegno di Disoccupazione ASDI, che ha la funzione di fornire tutela e sostegno ai lavoratori percettori della NASpI che hanno esaurito il tempo disponibile per la fruizione della misura. La misura, di carattere temporaneo, è anch'essa subordinata a meccanismi di condizionalità, poiché il beneficio è condizionato all'adesione a un progetto personalizzato redatto dai competenti Servizi per l'Impiego contenente specifici impegni in termini di ricerca attiva di lavoro, di disponibilità a partecipare ad iniziative di orientamento e formazione, oltre all'accettazione di "adeguate" proposte di lavoro .

In particolare, attraverso l'entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della delega sui Servizi per l'Impiego, sono state formalmente abrogate le su riferite norme: l'art. 4 del d.lgs. 181/2001 e l'art. 4 commi 40-45 della legge n. 92 del 2012. Il legislatore ha tentato di

ridisegnare razionalmente il meccanismo di condizionalità, definendo nuovi principi, e apportando nuove specificazioni. Con l'art. 25 del decreto legislativo n. 150 del 2015 si è provveduto a individuare i criteri per una successiva delineazione della nozione di offerta di lavoro congrua: a) coerenza con le esperienze e le competenze maturate b) distanza dal domicilio e tempi di trasferimento c) durata della disoccupazione d) retribuzione superiore almeno al venti per cento rispetto all'indennità percepita nell'ultimo mese. Attraverso questa disposizione sono stati delineati i principi della congruità dell'offerta di lavoro nell'ordinamento italiano, che andranno però tradotti in norme specifiche contenute in un successivo decreto ministeriale, che avrà il compito di delinare con esattezza i contenuti della tenaglia condizionale italiana.

Tuttavia è nella creazione di un sistema dettagliato di sanzioni che è possibile ricercare l'elemento di originalità del Jobs Act, che per la prima volta, ha elencato i comportamenti vietati e le sanzioni connesse³⁵⁹, delineando un sistema di "certezza della

³⁵⁹ Con riferimento all'Assicurazione Sociale per l'Impiego, alla Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) ed alla Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata (DIS-COLL), si applicano le seguenti sanzioni: a) la mancata presentazione, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni ovvero agli appuntamenti di cui al comma 3, comporta: 1) la decurtazione di un quarto di una mensilità, in caso di prima mancata presentazione; 2) la sospensione per una mensilità, alla seconda mancata presentazione; 3) la decadenza dalla prestazione, in caso di ulteriore mancata presentazione; b) la mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di orientamento di cui all'articolo 20, comma 3, lettera a), comporta le medesime conseguenze di cui alla lettera a) del presente comma 7; c) la mancata partecipazione alle iniziative di cui all'articolo 20, comma 3, lettera b), comporta: 1) la sospensione per una mensilità, alla prima mancata partecipazione; 2) la decadenza dalla prestazione, in caso di ulteriore mancata partecipazione; d) la mancata accettazione di un'offerta di lavoro congrua di cui all'articolo 20, comma 3, lettera c), in assenza di giustificato motivo, comporta la decadenza dalla prestazione. Con riferimento all'Assegno di disoccupazione (ASDI) si applicano le seguenti sanzioni: a) la mancata presentazione, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni ovvero agli appuntamenti di cui al comma 3, comporta: 1) la decurtazione di un quarto di una mensilità e la concessione dei soli incrementi per carichi familiari, in caso di prima mancata presentazione; 2) la sospensione per una mensilità e la concessione dei soli incrementi per carichi familiari, alla seconda mancata presentazione; 3) la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione, in caso di ulteriore mancata presentazione; b) la mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di orientamento di cui all'articolo 20, comma 3, lettera a), comporta: 1) la decurtazione di una mensilità e la concessione dei soli incrementi per carichi familiari, in caso di prima mancata presentazione; 2) la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione c) la mancata partecipazione alle iniziative di cui all'articolo 20, comma 3, lettera b), comporta la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione, in caso di ulteriore

pena” che permea l’intero sistema di raccordo tra indennità di disoccupazione e politiche attive del lavoro. In tal modo il Jobs Act ha costruito una disciplina della condizionalità unica che sostituisce le differenti discipline contenute all’interno del d.lgs. n. 181/2000 e della l. n. 92 del 2012, superando le problematiche di raccordo su evidenziate.

6.3. La contrattualizzazione nella gestione dei servizi per l’impiego nell’ordinamento italiano...

L’utilizzo dello strumento contrattuale – come già esaminato - si associa all’affermazione di un modello di *governance* dei Servizi pubblici per l’Impiego caratterizzato da una tendenza crescente verso la personalizzazione dei rapporti tra i soggetti a vario titolo coinvolti.

Il contratto viene utilizzato per regolare i rapporti tra utenti e servizi per l’impiego e tra quest’ultimi e gli operatori privati. Il tema della contrattualizzazione interseca dunque due differenti campi: a) il raggio dell’individualizzazione degli impegni e quindi della condizionalità dei servizi, b) il tema della gestione delle politiche attive del lavoro da parte degli operatori privati. Si vedrà, come la contrattualizzazione si è diffusa nell’ordinamento italiano.

6.3.1. Utenti e agenzie di ricollocazione, dal patto di servizio.....

Il tema della contrattualizzazione degli obblighi degli utenti ha rivestito una centralità progressivamente crescente nei dibattiti inerenti alle riforme del mercato del lavoro italiano. A partire dagli anni 2000, e sino all’approvazione recente dei decreti delegati del Jobs Act, sono stati introdotti differenti meccanismi enfaticamente l’assunzione di responsabilità e obblighi nei confronti degli utenti (in un primo momento) e delle agenzie di ricollocazione (in un secondo momento). La storia della “contrattualizzazione degli obblighi” nell’ordinamento italiano prende vita con la nascita del patto di servizio, e ci conduce all’attualità con il patto di servizio personalizzato e soprattutto il contratto di ricollocazione.

mancata presentazione; d) la mancata accettazione di un’offerta di lavoro congrua di cui all’articolo 20, comma 3, lettera c), in assenza di giustificato motivo, comportano la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione.

Il progetto di riforma complessivamente intrapreso ha posto l'accento sul principio della condizionalità dei servizi e dei sussidi ha determinato un'enfatizzazione del ruolo attivo del disoccupato nel mercato del lavoro , secondo logiche di corresponsabilità, di interazione continua tra disoccupati e servizi, e di comportamenti pro-attivi e non passivi dei percettori di sussidi pubblici³⁶⁰.

Lo sfondo della condizionalità ha imposto anche nell'ordinamento italiano la predisposizione di *clients contracts* sulla scia dei *jobseeker's agreement* utilizzati nell'esperienza anglosassone (v. supra). Nel nostro ordinamento tali strumenti sono stati denominati originariamente "patti di servizio", per poi assumere il nome di "patti di servizio personalizzati" nel 2015 con l'approvazione degli schemi di decreti attuativi della legge delega sul Jobs Act.

L'utilizzo di strumenti convenzionali nella gestione del rapporto tra servizi per l'impiego e disoccupati trova come detto le sue radici nella complessiva riforma operata per mezzo del d.lgs. n. 181/2000. Tuttavia, una formale identificazione dello strumento è avvenuta solo con le disposizioni della l. 24 dicembre 2007, n. 247, contenenti la delega sui Servizi pubblici per l'impiego , che hanno individuato il patto di servizio come "strumento di gestione adottato dai servizi per l'impiego per interventi di politica attiva del lavoro" ³⁶¹. La mancata attuazione della delega, nonostante le successive riaperture, ha determinato la scomparsa dello strumento convenzionale sul versante della gestione delle politiche attive.

Un riferimento al patto di servizio compare anche all'art. 19 del d.lgs. 185/2008 che prevedeva forme di subordinazione dell'erogazione degli ammortizzatori sociali sottoscrizione del patto di servizio . Tuttavia lo strumento non fu menzionato nella successiva l. 28 gennaio 2009 n. 2 che si limitò a subordinare "il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito" alla "dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale" senza far alcuna menzione dello strumento convenzionale.

Nonostante il patto di servizio fosse stato espressamente menzionato, nessuna definizione dello stesso è rintracciabile nella normativa nazionale; soltanto le Regioni –

³⁶⁰ A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e strategia delle obbligazioni reciproche*, *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2013, pp. 507 -525.

³⁶¹ Prevista in particolare dagli artt. 30 e 31, c.1, lett. d, l. n. 247/2007.

nell'esercizio delle proprie competenze- hanno provveduto a delinearne i contorni in maniera più dettagliata.

In sede regionale i patti di servizio sono stati identificati con diverse denominazioni: "piani individuali di inserimento lavorativo", "patti di servizio", "patti di servizio integrati", "patti per la ricerca occupazionale", "piani di intervento personalizzati", "progetti di azione individuale".

Le normative regionali³⁶² hanno variamente individuato il momento di sottoscrizione dello strumento contrattuale, collegandolo al primo colloquio di orientamento³⁶³, definito le modalità di inserimento del disoccupato, prevedendo in alcuni casi la presenza di un tutor, o mutuando la definizione anglosassone *personal advisor* che ricopre il ruolo di operatore di riferimento con il quale l'utente dovrà rapportarsi direttamente lungo tutto l'arco del tempo in cui il medesimo risulterà in carico del centro per l'impiego, e stabilendo infine nella maggior parte dei casi la perdita dello stato di disoccupazione in caso di inadempimento da parte dell'utente degli obblighi sottoscritti³⁶⁴.

Con l'entrata in vigore del c.d. "Jobs Act" e l'approvazione dei successivi decreti delegati – in particolare il d.lgs. n. 150/2015 - il patto di servizio ha ottenuto ulteriore centralità, venendo rinominato "patto di servizio personalizzato", enfatizzando ulteriormente l'individualizzazione del nuovo sistema di politiche attive del lavoro. La nuova normativa prevede infatti che, "allo scopo di confermare lo stato di disoccupazione" gli utenti sono convocati "entro sessanta giorni dalla registrazione, per la stipula di un patto di servizio personalizzato", disponendo altresì che l'ingiustificata presentazione preclude la ricezione di ogni beneficio in termini di servizi, e trasferimenti. Il quadro normativo emergente, a seguito dell'approvazione della recente riforma, fa chiarezza sui contenuti e sul ruolo del patto di servizio prevedendo che lo stesso debba indicare "almeno" "il

³⁶² Adapt, *Il patto di servizio tra normativa e prassi. Ricerca condotta da Adapt su incarico di Veneto Lavoro*. Testo disponibile al sito: <http://www.adapt.it>, 2010.

³⁶³ La D.G.R. 24.2.2006, n. 157 della Regione Abruzzo stabilisce, per esempio, che: «il lavoratore e l'operatore del servizio per l'impiego sottoscrivono, entro e non oltre sessanta giorni dal primo colloquio, un patto di servizio integrato in cui sono riportate le risultanze del colloquio entro e non oltre sessanta giorni dal primo colloquio»; in Veneto si prevede che «l'accertamento dello stato di disoccupazione si completa con la definizione consensuale tra lavoratore e servizio delle modalità per la ricerca attiva di una occupazione» (D.G.R. 18.6.2004, n. 1837)

³⁶⁴ A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e strategia delle obbligazioni reciproche*, *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2013, pp. 507 -525

responsabile delle attività”, “la definizione di un profilo di occupabilità”, “la definizione degli atti di ricerca attiva che devono essere compiuti” , “la frequenza ordinaria di contatti con il responsabile delle attività” “le modalità con cui la ricerca attiva di lavoro è dimostrata al responsabile delle attività”. Il patto deve inoltre riportare la disponibilità del richiedente alla partecipazione a “iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro” , “ iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione” , oltre che l’obbligo di “accettazione di congrue offerte di lavoro, come definite dal decreto” (v. *infra*). Dunque, con l’entrata in vigore del “Jobs Act” il patto di servizio ha ricevuto per la prima volta una veste nazionale, elevandosi a strumento di snodo nell’ingresso degli utenti all’interno dei percorsi di reinserimento occupazionale.

Attraverso il patto di servizio è avvenuta una contrattualizzazione del meccanismo della condizionalità, mettendo nero su bianco gli impegni delle parti, e individuando gli strumenti di politica attiva a cui il beneficiario avrà concretamente diritto.

6.3.2al contratto di ricollocazione.

L’utilizzo del contratto nell’ordinamento italiano non ha dato solo manforte al rafforzamento della condizionalità, ma ha al contempo rappresentato uno strumento di rilancio del ruolo delle agenzie private nei servizi connessi al mercato del lavoro. Lo strumento contrattuale assume quindi un ruolo di cerniera tra ruoli, diritti, e obblighi delle parti coinvolte nelle attività del mercato del lavoro.

L’ingresso degli operatori privati nella gestione dei servizi per l’impiego aveva portato il legislatore italiano – tramite l’approvazione della legge delega l. n. 30/2003 e del d.lgs. n. 276/2003 (c.d. “Legge Biagi”) - a predisporre una regolamentazione del sistema di accreditamento delle agenzie , prevedendo a livello nazionali i principi ai quali le Regioni dovevano attenersi nell’esercizio della propria competenza legislativa³⁶⁵. La normativa sul

³⁶⁵ In particolare l’art. 7 del d.lgs. n. 276/2003 prevede che “Le regioni, sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente piu’ rappresentative, istituiscono appositi elenchi per l’accreditamento degli operatori pubblici e privati che operano nel proprio territorio nel rispetto degli indirizzi da esse definiti ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni, e dei seguenti principi e criteri: a) garanzia della libera scelta dei cittadini, nell’ambito di una rete di operatori qualificati, adeguata per dimensione e

coinvolgimento delle agenzie private è stata di recente integrato dall'art. 12 del d.lgs. 150 del 2015³⁶⁶, attuativo della legge delega del Jobs Act, che ha rivisto il meccanismo di accreditamento degli operatori privati.

distribuzione alla domanda espressa dal territorio; b) salvaguardia di standard omogenei a livello nazionale nell'affidamento di funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione e al monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro; c) costituzione negoziale di reti di servizio ai fini dell'ottimizzazione delle risorse; d) obbligo della interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro di cui all'articolo 15, nonché l'invio alla autorità concedente di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro; e) raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione. 2. I provvedimenti regionali istitutivi dell'elenco di cui al comma 1 disciplinano altresì: a) le forme della cooperazione tra i servizi pubblici e operatori privati, autorizzati ai sensi delle disposizioni di cui agli articoli 4, 5 e 6 o accreditati ai sensi del presente articolo, per le funzioni di incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevenzione della disoccupazione di lunga durata, promozione dell'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, sostegno alla mobilità geografica del lavoro; b) requisiti minimi richiesti per l'iscrizione nell'elenco regionale in termini di capacità gestionali e logistiche, competenze professionali, situazione economica, esperienze maturate nel contesto territoriale di riferimento; c) le procedure per l'accREDITAMENTO; d) le modalità di misurazione dell'efficienza e della efficacia dei servizi erogati; e) le modalità di tenuta dell'elenco e di verifica del mantenimento dei requisiti.

³⁶⁶ L'art. 12 del d.lgs. n. 150/2012 dispone che 1. Le Regioni e le Province autonome definiscono i propri regimi di accreditamento, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 276 del 2003, secondo criteri definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sulla base dei seguenti principi: a) coerenza con il sistema di autorizzazione allo svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale, di cui agli articoli 4 e 6 del decreto legislativo n. 276 del 2003; b) definizione di requisiti minimi di solidità economica ed organizzativa, nonché di esperienza professionale degli operatori, in relazione ai compiti da svolgere; c) obbligo di interconnessione con il sistema informativo di cui all'articolo 13 del presente decreto, nonché l'invio all'ANPAL di ogni informazione utile a garantire un efficace coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro; d) raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione; e) definizione della procedura di accreditamento dei soggetti abilitati ad operare con lo strumento dell'assegno di ricollocazione di cui all'articolo 23. 2. Qualora ne facciano richiesta all'ANPAL, le agenzie per il lavoro di cui alle lettere a) e c) dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 276 del 2003 vengono accreditate ai servizi per il lavoro su tutto il territorio nazionale. 3. ANPAL istituisce l'albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro secondo i criteri di cui al comma 1, nel quale vengono iscritte le agenzie per il lavoro di cui al comma 2 nonché le agenzie che intendono operare nel territorio di regioni

162

Il ruolo degli operatori privati è stato diversamente influenzato dalle discipline regionali, e ciò ha comportato una balcanizzazione della gestione delle politiche attive del lavoro, in cui alcune regioni (soprattutto del nord Italia) hanno avviato sperimentazioni efficaci, ed altre (soprattutto nel meridione) sono andate a rimorchio, non approdando mai a un sistema integrato di gestione dei servizi per l'impiego.

Su questo sfondo si è inserita, in un primo momento, la regolamentazione del contratto di ricollocazione, che da elemento sperimentale nelle sue prime fonti regolative è divenuto, successivamente, strumento cardine per l'affermazione della condizionalità, oltre che per il coinvolgimento delle agenzie private.

6.3.2.1. *La fase sperimentale: legge di stabilità del 2014 ed esperimenti regionali*

Le spinte verso l'approvazione di uno strumento di politica attiva del lavoro che sapesse promuovere la transizione dalla *job protection* alla *flexicurity* erano già state presenti e fatte proprie da parte della dottrina e della politica italiana a partire dalla seconda metà degli anni duemila. Tuttavia, è solo con l'approvazione della Legge di stabilità del 2014 che prende avvio il percorso tormentato e tortuoso di progressiva sedimentazione del contratto di ricollocazione (oggi "assegno di ricollocazione" (v. infra)) all'interno dell'ordinamento italiano.

Difatti il percorso nazionale di implementazione dello strumento ha sofferto problematiche causate da diversi ordini di ragioni. Dapprima lo strumento ha sofferto di un male legislativo tipico che è rappresentato dalla "provvisorietà", in quanto il carattere sperimentale, e le connesse problematiche in tema di risorse, hanno reso lo strumento provvisorio e incerto. A ciò deve aggiungersi il carattere di "estraneità" che avvolge il contratto di ricollocazione all'interno di un sistema, come quello italiano, governato sino al recente passato, da logiche estranee a quel tipo di tutela nel mercato del lavoro che lo

che non abbiano istituito un proprio regime di accreditamento. 4. All'articolo 6 del decreto legislativo n. 276 del 2003, dopo il comma 5 e' aggiunto il seguente: "5-bis. L'iscrizione alla sezione dell'albo di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c), dei soggetti autorizzati secondo il regime particolare di cui al comma 1, lettere c), d), e), f), e f-bis), nonche' al comma 2 del presente articolo, comporta automaticamente l'iscrizione degli stessi alle sezioni dell'Albo di cui alle lettere d) ed e) dell'articolo 4, comma 1".

strumento si prefigge di raggiungere. Per fare un po' di chiarezza è quindi necessario esaminare il percorso di maturazione del contratto di ricollocazione dall'embrionale esperimento della legge di stabilità del 2014 al consolidamento problematico avvenuto con il Jobs Act.

Come detto il primo embrione dello strumento è ricercabile nella legge di stabilità per il 2014 (art. 1 comma 215 della l. 147/2013), che "al fine di favorire il reinserimento lavorativo dei fruitori di ammortizzatori sociali anche in regime di deroga e di lavoratori in stato di disoccupazione" istituiva presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un "fondo per le politiche attive del lavoro" stabilendo inoltre "le iniziative, anche sperimentali, finanziabili a valere sul Fondo [...] volte a potenziare le politiche attive del lavoro, tra le quali [...] la sperimentazione regionale del contratto di ricollocazione, sostenuta da programmi formativi specifici."

Grazie all'avvio della fase sperimentale lo Stato ha attribuito per la prima volta il potere alle Regioni di utilizzare questo strumento, caratterizzato: a) dalla presenza di obblighi stringenti a carico dei beneficiari b) dal coinvolgimento delle agenzie di ricollocazione c) dalla presenza di un tutor , messo a disposizione dalle agenzie, che deve affiancare il lavoratore nella fase di reinserimento nel mercato del lavoro d) da un obiettivo remunerativo a favore delle agenzie che riescano a ricollocare il dipendente e) da un obbligo degli utenti di partecipare alle iniziative di formazione e riqualificazione e accettare le offerte di lavoro congrue che eventualmente dovessero presentarsi.

E' su questo crinale che è stata introdotta la sperimentazione da parte della Regione Siciliana ³⁶⁷, proseguita anche a seguito dell'ingresso dell'"assegno di ricollocazione"

³⁶⁷ La sperimentazione condotta dalla Regione Siciliana (la cui disciplina è contenuta all'interno del D.A. del 15.06.2015 dell'Assessorato Regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro), rispetto ad altre utili e differenti sperimentazioni condotte in Regioni come Lazio e Lombardia, desta interesse anche alla luce delle peculiari competenze legislative affidate in tema di legislazione sociale da parte dello Statuto Regionale siciliano, e in particolare dall'art. 17 dispone che *entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi, sopra le seguenti materie concernenti la Regione: [...] f) legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato. Sussiste quindi una ampia potestà legislativa regionale all'interno del territorio siciliano nell'omnicomprensiva materia della legislazione sociale, a patto che rispetti a) i minimi stabiliti dalle leggi dello stato b) i principi e gli interessi generali dello Stato.*

introdotto dal Jobs Act (v. infra). Il contratto di ricollocazione, sperimentato a livello regionale è stata finanziato, oltre che dai Fondi Ministeriali, anche dalle risorse comunitarie, e in particolare dal Fondo Sociale Europeo (FSE). La disciplina regionale, adottata nelle more dell'approvazione dei decreti attuativi sul Jobs Act, anticipa e integra i profili dello strumento nazionale, provvedendo a disciplinare organicamente i differenti segmenti intercettati dallo strumento a) le attività di formazione, riqualificazione e reinserimento b) il coinvolgimento e la remunerazione delle agenzie private c) la disciplina della condizionalità d) i diritti e gli obblighi di utenti e agenzie.

La platea dei destinatari della misura di politica attiva del lavoro regionale è più ampia rispetto a quella prevista dalla disciplina nazionale prevedendo il coinvolgimento: i) dei giovani inoccupati e disoccupati residenti o domiciliati in Sicilia che non siano stati oggetto delle azioni previste per la misura "Garanzia Giovani", ii) degli inoccupati dai trenta anni compiuti, residenti o domiciliati in Sicilia, iii) dei disoccupati dai trenta anni compiuti provenienti da unità produttive e operative ubicate in Sicilia. La scelta di avvalersi dello strumento è libera e può esser effettuata al momento della stipula del patto di servizio personalizzato presso il Centro per l'impiego competente.

La normativa prevede inoltre una forte apertura verso il coinvolgimento degli operatori privati, ma anche un coinvolgimento attivo degli operatori pubblici. In tal senso, sono abilitati a stipulare il contratto di ricollocazione gli operatori privati accreditati nell'ambito del Sistema regionale dei servizi per l'impiego, ma anche i Centri per l'Impiego previamente autorizzati dal Dipartimento Regionale del Lavoro. Al momento dell'adesione della misura l'utente deve esser messo dai Centri per l'impiego nella condizione di scegliere liberamente e consapevolmente³⁶⁸ l'operatore privato, quest'ultimo non ha la facoltà di rifiutare la presa in carico dell'utente che lo ha liberamente scelto.

La disciplina della misura sperimentale pone una forte enfasi sul versante del *profiling* che riceve una normazione dettagliata. Difatti, il Centro per l'impiego che prende in carico il soggetto deve, attraverso la profilazione, determinare il grado di collocabilità del soggetto nel mercato definendo il grado di intensità di aiuto sulla base dell'inserimento all'interno di

³⁶⁸ La scelta libera e consapevole dell'operatore privato è resa possibile attraverso l'ottenimento di ogni informazione sullo svolgimento e sugli esiti del servizio reso dagli operatori, compresi eventuali reclami da parte degli utenti.

diverse fasce a cui corrispondono differenti valori di voucher da assegnare all'utente³⁶⁹. Il voucher assume una rilevanza centrale in quanto rappresenta la forma di remunerazione del servizio a carico della Regione, ed è proporzionato alla difficoltà del collocamento dell'utente, configurandosi come corrispettivo per l'attività di assistenza intensiva prestata dall'operatore accreditato. Sul versante remunerativo la Regione Siciliana ha adottato un sistema di remunerazione misto tra *input funding* e *outcome funding*.

Il voucher è composto da due parti, una prima parte, pari al 20% del valore complessivo, corrispondente alle attività effettivamente svolte dall'operatore accreditato e finalizzate all'inserimento lavorativo, è corrisposta indipendentemente dal raggiungimento del risultato occupazionale. Tuttavia, la remunerabilità della attività a processo e la determinazione del quantum è verificata dal Centro per l'Impiego in ragione della corrispondenza tra le attività svolte e la documentazione prodotta dall'operatore privato a dimostrazione dell'attività svolta. La normativa regionale accoglie quindi un sistema di *input funding* vigilato e subordinato alla dimostrazione delle attività svolte.

La restante e prevalente parte del voucher è invece subordinata al raggiungimento del risultato occupazionale secondo un peculiare meccanismo che promuove la stabilizzazione occupazionale dell'utente. In tal senso una somma pari al 30% del valore del voucher viene attribuita al momento della stipula di un contratto di lavoro a tempo determinato della durata inferiore a 12 mesi. Una ulteriore somma, sino al conferimento del valore complessivo del voucher, viene attribuita al verificarsi delle seguenti condizioni : a) un ulteriore 10% se il contratto a tempo determinato stipulato ha durata superiore a 12 mesi b) un ulteriore 40% se il contratto stipulato è a tempo indeterminato. Si evince quindi la presenza di una elevata ponderazione delle modalità remunerative delle attività svolte dagli operatori privati, non configurabile attualmente nella normativa nazionale.

La sottoscrizione del contratto attiva nei confronti dell'utente destinatario della misura la condizionalità prevista dalla normativa, sia sul versante delle attività a cui il soggetto è tenuto a partecipare, che sul profilo delle offerte di lavoro che si obbliga ad accettare. Difatti il soggetto si impegna a svolgere ogni attività connessa alla ricerca di opportunità, di contatti, o di visite a imprese, di effettuazione di colloqui di lavoro secondo

³⁶⁹ Nello specifico, le fasce prese in considerazione dalla normativa (D.A. del 15.06.2015) sono "collocabilità alta" , "collocabilità media", "collocabilità bassa" a cui corrispondono differenti misure di voucher, rispettivamente 4.000,00 euro; 6.000,00 euro; 8.000,00 euro.

quanto concordato con il tutor designato dall'operatore accreditato³⁷⁰. L'utente si impegna inoltre ad accettare le offerte di lavoro ritenute congrue sulla scorta della normativa³⁷¹. Il

³⁷⁰ In particolare l'art. 13 del D.A. del 15.06.2015 sancisce che "1. L'utente è obbligato a partecipare ad ogni azione utile al reinserimento professionale proposta dal tutor designato ai sensi degli art. 10 e 11 della presente disposizione. 2. La mancata partecipazione, senza giustificato motivo, agli appuntamenti fissati, alle attività di monitoraggio, accompagnamento guidato, e accompagnamento mirato, determinano la decadenza da ogni beneficio, in termini di servizi e indennità previdenziali, connesse al contratto di ricollocazione, ai sensi di quanto statuito dall'art. 15. In particolare fatto salvo il criterio di ragionevolezza enunciato dall'art. 11 della presente disciplina, l'utente decade da ogni beneficio connesso al contratto di ricollocazione nel caso in cui : a) non si presenti senza giustificato motivo alle convocazioni del tutor designato dall'operatore privato, del C.P.I., e di ogni altro soggetto istituzionale coinvolto ai sensi dell'art. 10 comma 5 lett. c) della presente disposizione; b) non si presenti, dopo essersi assentato, e a prescindere dalla sussistenza di giustificato motivo, alle successive convocazioni del tutor designato, dell'operatore privato, del C.P.I., e di ogni altro soggetto istituzionale coinvolto ai sensi dell'art. 10 comma 5 lett. c.) della presente disposizione; c) rifiuti di partecipare ai percorsi di inserimento proposti dai soggetti istituzionali pubblici e privati coinvolti; d) determini con comportamenti espressi o concludenti il fallimento del proprio percorso di inserimento lavorativo; e) rifiuti di partecipare a percorsi di formazione, aggiornamento, e riqualificazione professionale; f) determini con comportamenti concludenti o espressi il fallimento degli obiettivi formativi, di aggiornamento, e riqualificazione personale. Il tutor designato è tenuto a comunicare tempestivamente al C.P.I. competente ogni inadempimento dell'utente ai sensi del primo comma del presente articolo, al fine di consentire l'adozione di ogni atto conseguente. Gli operatori privati hanno l'obbligo di vigilare sul rispetto dell'obbligo di comunicazione di cui al comma 2 da parte dei tutor designati. L'omessa segnalazione è fonte di responsabilità per gli operatori privati, potendo comportare la revoca dell'accreditamento."

³⁷¹ Sul versante della congruità dell'offerta di lavoro la normativa, all'art. 14 del D.A. del 15.06.2015, dispone che: l'utente è tenuto ad accettare le offerte di lavoro ritenute congrue con riferimento alle condizioni effettive del mercato del lavoro. In particolare, viene considerata non congrua l'offerta di lavoro che: a) non corrisponde alla professionalità dell'utente tenendo conto del suo percorso formativo, delle precedenti esperienze di lavoro, e non riguarda un'occupazione comunque correlata. Tuttavia, in prossimità della scadenza del contratto di ricollocazione, o dell'usufruzione dei benefit, l'utente è tenuto ad accettare un'offerta di lavoro non in linea con tale parametro qualora l'operatore privato e il C.P.I. ritengano che la condizione attuale del mercato del lavoro non consenta la ricerca di un'occupazione in linea con il percorso formativo e le precedenti esperienze formative. In tal caso, l'utente è obbligato ad accettare offerte di lavoro afferenti ad altre aree professionali, tenendo conto delle sue capacità; b) non offre una remunerazione in linea con quanto disposto dalle disposizioni di legge, o dei contratti collettivi, o comunque una remunerazione inferiore all'indennità di disoccupazione eventualmente percepita; c) coinvolga datori di lavoro sanzionati negli ultimi dodici mesi dagli organi ispettivi per mancato pagamento delle retribuzioni o mancato rispetto delle disposizioni in materia di sicurezza sul lavoro, e protezione sociale; d) riguarda occupazioni che richiedono un'assenza dalla residenza abituale per più di dodici ore al giorno, o se richiede spostamenti che superano le quattro ore giornaliere. Nel determinare il periodo necessario a raggiungere il posto di lavoro si tiene conto dei tempi percorsi dai mezzi pubblici di trasporto, o dal mezzo personale nel caso in cui l'utente ne disponga. Tale limite temporale può esser superato se il lavoratore risiede in un'area geografica che per strutture morfologiche e strumenti di connessioni richiede normalmente tempi di percorrenza pari quelli indicati, sempre che l'età o le condizioni di salute del lavoratore non rappresentino un ostacolo a questi movimenti; e) riguarda occupazioni che richiedono costi di tragitto superiori

profilo della condizionalità immaginato dal legislatore regionale presenta caratteri di innovatività alla luce di un quadro nazionale presentatosi ancora incerto e scarno di dettagli e specificazioni. Difatti il regime di condizionalità siciliano rappresenta un primo esempio di predisposizione capillare dei meccanismi di condizionalità, sulla scorta delle migliori esperienze praticate nel nord Europa. La disciplina adottata non si limita ad affermare tramite clausole generali la decadenza dai benefit e dai servizi in caso di mancata partecipazione alle attività o mancata accettazione delle offerte di lavoro, ma compie un passo ulteriore regolando nel dettaglio, e con modalità ragionate e ponderate, le attività a cui il soggetto è tenuto a partecipare, i contestuali obblighi di predisposizione delle attività di reinserimento da parte degli operatori privati, e la definizione dettagliata delle offerte di lavoro che devono ritenersi congrue. Sotto quest'ultimo aspetto è opportuno evidenziare l'originale tentativo di individuare un equilibrio ragionato tra gli obiettivi di reinserimento occupazionale e le legittime aspirazioni professionali degli utenti messi in condizione di rifiutare tutte quelle offerte di lavoro che non dovessero rilevarsi idonee sulla scorta del bagaglio professionale in possesso dell'utente.

6.3.2.2. L'ingresso "a regime" con il Jobs Act

Alla fase sperimentale, avviata con l'approvazione della legge di stabilità del 2014, è seguita l'ingresso a regime dello strumento attraverso l'approvazione dei decreti delegati connessi al Jobs Act, e Nonostante con l'approvazione della legge delega si fosse palesata l'ineluttabile necessità di provvedere all'approvazione di uno strumento di ricollocazione che fosse di applicazione generale e rappresentasse il fulcro delle politiche attive all'interno del

alla metà della retribuzione ricevuta. f) riguarda occupazioni che devono esser svolte durante l'orario notturno, secondo le disposizioni legislative in materia. Tuttavia tale criterio non si applica nei confronti dei lavoratori che hanno ricevuto una formazione scolastica o professionale, tesa allo svolgimento di lavori notturni, o hanno già svolto in passato lavori notturni per periodi superiori ai sei mesi; g) sia incompatibile con il certificato stato di salute fisica e mentale dell'utente; h) nei limiti della ragionevolezza determini una eccezionale compressione della sfera morale e religiosa dell'utente, richiedendo prestazioni di lavoro in ambienti che confliggono con le proprie religiose, civiche, e alimentari. Il tutor designato è tenuto a comunicare tempestivamente al C.P.I. competente ogni inadempimento dell'utente ai sensi dei primi due commi del presente articolo, al fine di consentire l'adozione di ogni atto conseguente. Gli operatori privati hanno l'obbligo di vigilare sul rispetto dell'obbligo di comunicazione di cui al comma 3 da parte dei tutor designati. L'omessa segnalazione è fonte di responsabilità per gli operatori privati, potendo comportare la revoca dell'accreditamento.

nostro paese³⁷², la regolamentazione dello strumento è stato incerto, potendosi individuare tre fasi temporali del contratto di ricollocazione all'interno del "Jobs Act". Difatti il contratto di ricollocazione è stato inserito in differenti e successive fonti normative. In sequenza temporale: a) all'interno del decreto legislativo con cui è stata approvata la nuova disciplina di flessibilità in uscita di cui al "contratto a tutele crescenti" (Dicembre 2014), b) nella normativa con cui è stata introdotta la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (c.d. "Naspi") (Marzo 2015), c) e infine è trasmigrato all'interno del decreto legislativo sulle politiche attive e servizi per l'impiego (Settembre 2015). Il progressivo "scivolamento" temporale dello strumento non si è tradotto semplicemente in una postdatazione della fonte regolativa dello strumento, ma è intervenuto nella sua sostanza provvedendo a modificarne in modo sostanziale i contorni.

L'entrata in vigore della legge delega sul "Jobs Act", e del decreto sulle tutele crescenti, aveva dato vita a un nuovo modello di contratto di ricollocazione di caratura nazionale. Sul campo dei beneficiari, l'art. 11 del decreto legislativo sulle tutele crescenti ne prevedeva l'applicazione solo a favore dei soggetti nuovi assunti "licenziati illegittimamente per g.m.o. o per licenziamento collettivo" e dell' "agenzia per il lavoro pubblica o privata accreditata", escludendo rispetto alle sperimentazioni regionali un coinvolgimento³⁷³ dei Centri per l'Impiego.

Diversamente da quanto disposto nella versione sperimentata a livello regionale, la normativa nazionale immaginava un sistema di remunerazione a favore dell'agenzia operante esclusivamente a risultato occupazionale ottenuto. Si delineava quindi uno strumento parzialmente differente rispetto a quello sino a quel momento praticato a livello regionale. E' possibile evidenziare alcuni limiti strutturali del contratto di ricollocazione nella versione fatta propria dall'approvazione in prima lettura del decreto legislativo attuativo del Jobs Act. Innanzitutto sembra singolare l'iniziale scelta del legislatore delegato di inserire lo

³⁷² In tal senso l'art. 1 lett. p) della l. 183 del 2014 prevede *l' introduzione di principi di politica attiva del lavoro che prevedano la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo, anche attraverso la conclusione di accordi per la ricollocazione che vedano come parte le agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati, con obbligo di presa in carico, e la previsione di adeguati strumenti e forme di remunerazione, proporzionate alla difficoltà di collocamento, a fronte dell'effettivo inserimento almeno per un congruo periodo, a carico di fondi regionali a ciò destinati, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale.*

³⁷³ Intendendosi il coinvolgimento nella sottoscrizione.

strumento all'interno della disciplina sul contratto c.d. "a tutele crescenti", invece di prevederne la collocazione all'interno del decreto sui Servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro. Sul versante dei contenuti il restringimento del cerchio dei potenziali beneficiari rappresentava il limite più evidente. Infatti, le sperimentazioni regionali adoperate sulla scorta della legge di stabilità per il 2014, individuavano una platea ampia di destinatari. La scelta di ricomprendere tra i beneficiari solo i lavoratori illegittimamente licenziati è discutibile poiché escludeva dalla partecipazione allo strumento la restante (e rilevante) fetta di soggetti in stato di disoccupazione che dovrebbero essere ricollocati nel mercato del lavoro. La restrizione operata sembrava in contrasto con la *ratio* e la lettera della legge delega, e in particolare, con la lett. p) del quarto comma dell'art. 1 della l. 183/2014 che impone, "l'introduzione di principi di politica attiva del lavoro" a favore della persona "inoccupato o disoccupata" e che individua gli accordi di ricollocazione tra gli strumenti da utilizzare a favore di tutti i disoccupati e gli inoccupati. Tale modello determinava una subordinazione del contratto di ricollocazione al regime di flessibilità in uscita contemporaneamente approvato. In tal modo il contratto di ricollocazione sembrava abbandonare la sua naturale natura di strumento privilegiato di politica attiva del lavoro, ergendosi a mero contrappeso alla deregolamentazione della disciplina dei licenziamenti (v. supra Capitolo II).

E' forse anche per tale ragione, che a seguito dell'intesa raggiunta nella Conferenza permanente Stato- Regioni del 12 febbraio 2015, il contratto di ricollocazione veniva riorientato verso le modalità già oggetto di sperimentazione regionale, prevedendo un diritto di sottoscrizione a favore di tutti i soggetti in stato di disoccupazione, in base alle nuove previsioni contenute nell'art. 17 del d.lgs. n. 22 del 4 Marzo 2015.

Tuttavia, anche questa seconda collocazione normativa del contratto di ricollocazione ha avuto vita breve, in quanto lo stesso è definitivamente transitato all'interno dell'art. 23 del recente d.lgs. n. 150 del Settembre 2015, che ha rinominato l'istituto in "assegno di ricollocazione", collocandolo all'interno della normativa sui servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro. Occorre preliminarmente osservare che la nuova collocazione sia più consona al ruolo dell'istituto, volto a potenziare il ruolo delle politiche attive del lavoro nel nostro paese.

Sul versante dei contenuti, l'assegno di ricollocazione rappresenta una somma a titolo di voucher prevista a favore dei disoccupati percettori della Nuova prestazione di

Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) di cui al decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, la cui durata di disoccupazione eccede i quattro mesi, ed è subordinata alla richiesta volontaria del percettore. Difatti lo strumento è integrativo al "patto di servizio personalizzato" (v. supra), che rappresenta l'istituto di generale applicazione in caso di mancata espressione di volontà da parte dell'utente. L'assegno di ricollocazione viene rilasciato dal CpI competente alla stipula del patto di servizio personalizzato, e l'ammontare viene determinato in base agli esiti della profilazione del soggetto. Tale somma è spendibile al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro presso i centri per l'impiego o presso i soggetti privati accreditati liberamente scelto entro due mesi dall'ottenimento dell'assegno.

L'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015 si prodiga a indicare nel dettaglio i servizi di ricollocazione di cui il disoccupato ha diritto, e di converso gli obblighi a cui lo stesso è tenuto. Sotto il versante dei servizi sono previsti a favore dell'utente: a) l'affiancamento di un tutor; b) la predisposizione di un programma di ricerca intensiva della nuova occupazione e la relativa area, con eventuale percorso di riqualificazione professionale mirata a sbocchi occupazionali esistenti nell'area stessa; sotto il versante della condizionalità è invece previsto: l'obbligo di svolgere le attività individuate dal tutor, e l'onere di accettare l'offerta di lavoro congrua rispetto alle sue capacità, aspirazioni, e possibilità effettive, in rapporto alle condizioni del mercato del lavoro nel territorio di riferimento nonché al periodo di disoccupazione, oltre l'obbligo per il soggetto erogatore del servizio di comunicare al centro per l'impiego e all'ANPAL il rifiuto ingiustificato, da parte della persona interessata, di svolgere una delle attività di riqualificazione o di accettare una offerta di lavoro congrua, in modo che gli stessi possano attivare il meccanismo sanzionatorio.

La norma in questione, con una previsione di chiusura ha attribuito all'ANPAL (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro), nel rispetto dei principi generali del decreto, il compito di definire, previa deliberazione del Ministero del Lavoro, le modalità operative dell'assegno di ricollocazione, affidando sempre all'ANPAL un ruolo di monitoraggio sullo strumento.

Nonostante il percorso accidentato, il contratto (o assegno) di ricollocazione sembra aver acquisito cittadinanza nell'ordinamento italiano, cucendosi un ruolo decisivo nella struttura delle politiche attive del lavoro, e facendo compiere al nostro paese uno scatto

verso modelli di welfare attivo così come promosso dalla flexicurity e dalla Strategia Europea dell'Occupazione. Va in particolare segnalato il merito dello strumento nel rilanciare il coinvolgimento delle agenzie private, così come testimoniato dall'approvazione dello schema di d.lgs. n. 150 del 2015 che ha ridefinito le modalità del sistema di accreditamento.

In attesa di una maggiore sedimentazione e coordinamento della materia, ciò che traspare è la presenza di un contratto di ricollocazione dai destini ancora incerti. Dovrà verificarsi sino a che punto il nuovo contratto di ricollocazione affermato dal Jobs Act proseguirà e rafforzerà la strada già intrapresa dalle Regioni attraverso le prime sperimentazioni occorse.

Certamente, il minimo comune denominatore delle esperienze passate in rassegna, per ciò che rileva alla presente ricerca, è la centralità del modello contrattuale nel definire la condizionalità di benefici e servizi, e regolare i rapporti intercorrenti tra servizi per l'impiego (pubblici e privati) e utenti.

7. Il cortocircuito della condizionalità nel recinto dei diritti fondamentali: Carta di Nizza, Carta Sociale, e Convenzione OIL.

Giunti a questo punto, e con la stessa metodologia condotta nella sezione sulla flessibilità in uscita (v. supra) , è possibile chiedersi se il sistema di condizionalità congegnato a livello sovranazionale - che ha trovato peculiare applicazione anche nell'ordinamento italiano - presenti dei profili di problematicità rispetto alla grammatica dei diritti sociali riconosciuti a livello sovranazionale.

L'implementazione del modello di flexicurity ha imposto agli Stati Membri una transizione verso modelli di attivazione, che hanno introdotto e rafforzato le misure di promozione del reinserimento degli inoccupati all'interno delle traiettorie occupazionali³⁷⁴.

La condizionalità è stata progressivamente rinforzata nel corso degli ultimi anni, registrando una flessibilizzazione della nozione di offerta di lavoro ragionevole - c.d. *suitable work* - che i lavoratori sono tenuti ad accettare. Ciò ha determinato una coesistenza

³⁷⁴ D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question, La Charte*, Bruxelles, 2012.

problematica tra le politiche attive del lavoro e la proclamazione del “diritto al lavoro” consacrata nelle Carte Costituzionali e sovranazionali.

Il “diritto al lavoro” – presente nel *bill of rights* delle Costituzioni nazionali e delle Carte dei diritti sovranazionali - può esser schematizzato all’interno di una dimensione negativa, e di una speculare dimensione positiva³⁷⁵. La prima valorizza la libertà del lavoro, attraverso la proclamazione della libertà di scelta nello svolgimento di un lavoro decente, di qualità, e adeguato alle attitudini professionali. La seconda esalta invece il diritto sociale dei cittadini imponendo allo stato di adoperarsi per il raggiungimento dell’incremento dell’occupazione, attraverso congrue politiche dell’occupazione da un lato, e per mezzo della predisposizione di un efficiente sistema di servizi per l’impiego dall’altro³⁷⁶.

Diritto al lavoro	
<p><u>1. Dimensione negativa</u> Diritto a una libera scelta del lavoro. <i>Obbligazione di protezione e rispetto</i> <i>Alta giustiziabilità</i></p>	<p><u>2. Dimensione positiva</u> Diritto ad avere opportunità di lavoro e diritto supplementare alla sicurezza sociale. <i>Obbligazione di mezzi</i> <i>Giustiziabilità problematica</i></p>
Libertà formale	Libertà sostanziale

7.1. La sfera “negativa” del diritto al lavoro

³⁷⁵ Il carattere bidimensionale del diritto al lavoro trova una sua legittimazione storica nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale, laddove da un lato viene proclamato il diritto di accedere al mercato del lavoro e avere un lavoro, promosso dalle politiche economiche Keynesiane, e dall’altro il diritto di scegliere liberamente un proprio lavoro, ricevendo protezione da ogni forma di lavoro forzato attraverso la creazione della fattispecie di lavoro idoneo, c.d. *suitable work*. Tuttavia, l’emergenza della disoccupazione di massa nelle nostre società, susseguente alla crisi della de-industrializzazione emersa a partire dalla fine degli anni settanta, ha rapidamente messo in crisi il rapporto tra diritto e dovere al lavoro. La scomparsa del pieno impiego ha posto le basi per la compressione della dimensione negativa del diritto al lavoro. La trasformazione della disoccupazione in fenomeno strutturale e di lungo termine ha ridotto i margini di libera scelta del lavoro.

³⁷⁶ Così come rilevato da A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati, i Servizi per l’Impiego tra regolazione nazionale e comunitaria*, Giappichelli, 2009.

Il concetto di diritto al lavoro, nella sua dimensione negativa, ha una natura polisemantica, e tocca direttamente l'equilibrio che all'interno di ogni ordinamento dovrebbe sussistere tra "dovere al lavoro" e "libertà di lavoro". All'interno delle società liberali il rapporto tra regolamentazione del mercato del lavoro e sicurezza sociale deve essere caratterizzato dall'accostamento tra la nozione di "dovere al lavoro" nel contesto della sicurezza sociale, con quello di "libertà del lavoro" nella sfera del diritto del lavoro e della conclusione di un contratto di impiego³⁷⁷.

L'accezione di dovere al lavoro copre una vasta traiettoria storica che passa dalle forme di schiavitù e sfruttamento degli esseri umani, sino ad alcune forme coercitive fatte registrare negli Stati socialisti nel corso del '900. In particolare, nell'ex URSS era rinvenibile una forma blanda, ma pur sempre coercitiva di dovere al lavoro all'interno dell'art. 60 della Costituzione del 1977 il quale affermava che "l'evasione dal lavoro socialmente utile è incompatibile con i principi della società socialista", disegnando pertanto forme di compromissione della libertà al lavoro³⁷⁸.

Diversamente, nelle democrazie occidentali si è registrata una forma di "dovere al lavoro" connessa al diritto della sicurezza sociale e quindi legata al godimento dei benefici previsti a favore delle persone involontariamente disoccupate, che non siano state licenziate per cattiva condotta, e che siano disponibili a intraprendere un nuovo impiego³⁷⁹. Il dovere al lavoro ha assunto anche il ruolo di controprestazione richiesta al soggetto privo di impiego a cui lo Stato richiede la partecipazione a iniziative di carattere sociale. In tal modo la fattispecie del dovere al lavoro è stata posta in stretta connessione al riconoscimento dei benefici monetari o sociali³⁸⁰.

Gli ordinamenti dell'Europa occidentale, hanno tradotto la fattispecie del diritto al lavoro affermando il riconoscimento della libertà da parte del soggetto privato di non inserirsi in rapporti di lavoro che non fossero ritenuti confacenti alle proprie aspirazioni

³⁷⁷ M. FREEDLAND, N. KOUNTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2005, p. 557.

³⁷⁸ B. HEPPLÉ, *A right to work?*, *Ind. Lab. Journ.*, vol. 10, n. 1, 1981.

³⁷⁹ B. HEPPLÉ, *A right to work?*, cit..

³⁸⁰ J. FREYSSINET, *La réduction du taux de chômage: les enseignements des expériences européennes*, in *Conseil d'Analyse Economique*, ed., *Réduction du chômage: les réussites en Europe*, Paris, 2000.

morali o economiche, contrari al proprio credo religioso o politico, o comunque ritenuti inidonei rispetto al proprio bagaglio personale.

Alcuni testi costituzionali hanno sancito espressamente questa formulazione del diritto del lavoro: le Costituzioni italiana (art. 4), danese (paragrafo 75 della Costituzione danese) e francese (preambolo della Costituzione francese del 1946), contengono norme che sono state interpretate come costitutive di una libertà in capo a ogni individuo a non esser obbligato a concludere contratti di lavoro³⁸¹.

Il principio della libertà di scelta del lavoro è stato, in un secondo momento, adottato dalla grammatica sovranazionale attraverso l'inserimento di specifiche disposizioni all'interno a) Carta Sociale Europea, b) della Carta Europea dei Diritti Fondamentali, c) della Convenzione dell'OIL.

La Carta Sociale Europea, all'art. 1 si afferma " [...] il diritto del lavoratore di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente intrapreso [...] " , mentre l'art. 15 della Carta Europea dei Diritti Fondamentali (anche detta Carta di Nizza) statuisce che "ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata". Sempre a livello sovranazionale è possibile evidenziare l'orientamento emerso dalla Convenzione n. 122 del 1964 dell'OIL che stabilisce la libertà di "ogni persona [...] alla libera scelta del suo lavoro a condizioni eque e soddisfacenti di lavoro e alla protezione contro la disoccupazione" prevedendo altresì l'obbligo di "ogni Stato membro a promuovere il pieno impiego produttivo e liberamente scelto che dovrà tendere a garantire [...] la libera scelta dell'occupazione e [...] le possibilità per acquisire le qualificazioni necessarie per occupare un impiego che gli convenga e di utilizzare in tale impiego le sue qualificazioni nonché le sue attitudini, qualunque sia la razza, il suo sesso , la sua religione, la sua opinione politica, la sua ascendenza nazionale o la sua originale sociale"³⁸² .

³⁸¹ Il principio di diritto al lavoro nell'accezione di libertà di lavoro è stato introdotto anche nel sistema di common law, in tal senso si veda *De Francesco v Barnum* (1890) oltre che all'interno della section 128 (1) dell'*Industrial Relations act* del 1971 che ne ha fornito la base normativa; inoltre il principio de *liberté du travail* francese ha una tradizione che è possibile ricondurre alla rivoluzione francese e poi rivisto e raffinato dalla giurisprudenza, in tal senso si veda J. PELLISSIER, *La liberté du travail*, *Droit social*, p. 19, 1990.

³⁸² Il diritto al riconoscimento della libertà di lavoro nell'ambito della convenzione dell'OIL è riconosciuto dall'art. 1 della Convenzione C- 122 OIL.

All'interno del contesto applicativo della Carta Sociale, Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali ha elaborato delle *guidelines* sul concetto di offerta di lavoro adeguata³⁸³, stabilendo i casi in cui il soggetto inoccupato non può essere costretto ad accettare un'offerta di lavoro. Nello specifico, viene considerata contraria alla sfera negativa del diritto al lavoro, l'accettazione di offerte di lavoro che: 1) richiedono qualifiche o competenze lontane da quelle possedute; 2) garantiscono livelli salariali complessivamente al di sotto di quelli precedentemente percepiti; 3) richiedono particolari e costanti livelli di salute fisica, mentale; 4) non sono compatibili con la legislazione sulla salute e la sicurezza; 5) prevedono retribuzioni al di sotto di quelle offerte dai minimi salariali previsti a livello regionale, e nazionale, o comunque non assicurano il raggiungimento di standard di vita decenti al lavoratore e alla sua famiglia; 5) impongono degli spostamenti geografici irragionevoli con riferimento al tempo di trasporto, alla distanza geografica, alle possibilità di trasporto; 6) determinano spostamenti geografici che rendono difficoltoso e oneroso l'assolvimento delle responsabilità familiari.

Le linee guida elaborate dal Comitato Europeo dei Diritti Sociali vanno lette in stretta connessione con un'altra previsione contenuta dalla Carta Sociale Europea, l'art. 12 che proclama il diritto alla sicurezza sociale³⁸⁴. In tal senso, il Comitato Europeo dei Diritti Sociali ha tentato bilanciare la restrizione della libera scelta di impiego imposta alle persone

³⁸³ Le *guidelines* sul concetto di suitable employment sono state elaborate da un working group sulla base delle pratiche operate da alcuni Stati. Per un approfondimento sul tema si veda, E. DERMINE, *Suitable Employment and Job of quality*, S.Borelli, P.Vielle, (eds.) , *Quality of Employment in Europe*, 2012.

³⁸⁴ L'art. 12 della Carta Sociale Europea prevede che "Per garantire l'effettivo esercizio del diritto alla sicurezza sociale, le Parti s'impegnano: 1 a stabilire o a mantenere un regime di sicurezza sociale; 2 a mantenere il regime di sicurezza sociale ad un livello soddisfacente almeno uguale a quello richiesto per la ratifica del Codice europeo di sicurezza sociale; 3 ad adoperarsi per elevare progressivamente il livello del regime di sicurezza sociale; 4 a prendere provvedimenti, mediante la conclusione di adeguati accordi bilaterali o multilaterali o con altri mezzi, fatte salve le condizioni stabilite in tali accordi, per garantire: a la parità di trattamento tra i cittadini di ciascuna delle Parti ed i cittadini delle altre Parti per quanto concerne i diritti alla sicurezza sociale, ivi compresa la conservazione dei vantaggi concessi dalle legislazioni di sicurezza sociale, a prescindere dagli spostamenti che le persone tutelate potrebbero effettuare tra i territori delle Parti; b l'erogazione, il mantenimento ed il ripristino dei diritti alla sicurezza sociale con mezzi quali la totalizzazione dei periodi di contribuzione o di lavoro compiuti secondo la legislazione di ciascuna delle Parti."

disoccupate e l'interesse generale di prevedere forme di sicurezza sociale che garantiscano l'inclusione del più alto numero di persone all'interno del mercato del lavoro.

7.2. ...e la sua variante positiva

Esaurita l'analisi della dimensione negativa del diritto al lavoro, è possibile incamminarsi verso la speculare variante positiva rinvenibile nell'obbligazione di mezzi ricadente sullo Stato nel favorire l'aumento dei livelli occupazionali.

Il "dovere" dello Stato di attivarsi per la creazione di possibilità di impiego è diversamente declinato all'interno delle Carte dei diritti sovranazionali, ricevendo forme di attenzione eterogenee.

Nello specifico, l'art.1 della Carta Sociale proclama, a chiare lettere, la dimensione positiva del diritto al lavoro affermando l'obbligo dello Stato nell'"[...] istituzione e nel manimento di servizi per l'impiego gratuiti per tutti i lavoratori" [...] e "[...] assicurando o favorendo un orientamento e una formazione ed un riadattamento professionale adeguati" (Parte II, art. 1).

La realizzazione del diritto al lavoro nell'accezione adottata dalla Carta Sociale impone allo Stato di predisporre servizi per l'impiego efficienti e gratuiti, oltre che adeguati servizi di orientamento formazione e riadattamento professionale. La dimensione positiva del diritto al lavoro raggiunge la "massima dilatazione" nella Carta Sociale³⁸⁵, ove lo stesso arriva altresì a coprire il diritto all'orientamento e alla formazione professionale, affermando la stretta connessione tra garanzia di effettività del diritto al lavoro e la presenza di servizi per l'impiego adeguati³⁸⁶.

Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali³⁸⁷, composto da esperti indipendenti, ha fornito una lettura riduzionistica e precauzionale della disposizione esaminata, sottolineando che gli

³⁸⁵ A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati, i Servizi per l'Impiego tra regolazione nazionale e comunitaria*, Giappichelli, 2009

³⁸⁶ R. SALAMONE, *La responsabilità sociale dell'impresa: riflessioni a margine di una strategia europea sullo sviluppo sostenibile*, in DRI, 2004, n. 2, pp. 379-390

³⁸⁷ Il Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa (ECSR) è stato istituito ai sensi dell'art. 25 della Carta sociale europea del 1961 allo scopo determinare se la normativa e la pratica degli Stati parte sia in conformità con le norme della Carta sociale europea, dei suoi Protocolli e della Carta sociale europea (riveduta) del 1996. Attualmente, il Comitato è composto da 14 esperti indipendenti eletti dal Comitato dei Ministri per un periodo di sei anni rinnovabili una sola volta.

Stati Membri non possono esser tacciati di inadempienza rispetto alla disposizione contenuta nella Carta Sociale per l'aumento dei tassi di disoccupazione, qualora abbiano posto in essere tutte le misure necessarie ad evitare il verificarsi di tale effetto³⁸⁸.

In tal modo è stato affermato che la disposizione genera un' "obbligazione di mezzi" , a carico dello Stato, di "adoperarsi affinché" venga raggiunto l'obiettivo, a prescindere dal raggiungimento effettivo del risultato. Il *restraint* operato dal Comitato trova giustificazione nella difficile giustiziabilità a livello internazionale dei diritti sociali intesi come "diritti a prestazione"; per tale ragione gli esperti indipendenti hanno preferito non affermare un'obbligazione a risultato vuota, scegliendo di perseguire la strada di un'obbligazione di mezzi più cogente, impegnando in tal modo i singoli Stati ad adoperarsi con azioni pratiche per promuovere lo sviluppo dei livelli occupazionali.

All'interno della Carta di Nizza non sono invece individuabili profili della dimensione positiva del diritto al lavoro. Nell'elaborazione dello strumento si è preferito proclamare la libertà al lavoro, concentrandosi esclusivamente sulla sua dimensione negativa.

Le ragioni di tale scelta sono rinvenibili nella *Comunicazione della Commissione sui diritti fondamentali dell'Unione Europea*³⁸⁹ che ha chiarito come alcuni diritti - tra cui il diritto al lavoro nella sua accezione positiva - non sono stati inseriti poiché affermano "obiettivi politici" che non avrebbero potuto figurare all'interno della Carta.

E' dibattuto se questa sia l'unica ragione che ha spinto la Commissione a operare questa scelta. Infatti, si è argomentato che un'affermazione della variante positiva del diritto al lavoro avrebbe inciso sul riparto di competenze in materia occupazionale tra Comunità e Stati Membri, laddove solo i secondi hanno pieni e diretti poteri³⁹⁰.

Tuttavia nonostante manchi un'affermazione espressa della dimensione positiva del diritto al lavoro, non manca in dottrina chi ha tentato di ricercarne l'essenza per mezzo del

³⁸⁸ D. ASHIAGBOR, *The Right to Work*, in G. De Burca, B. De Witte (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford University Press, 2005, p. 241.

³⁸⁹ COMMISSIONE EUROPEA, COM (2000) 559 del 13.09.2000

³⁹⁰ G. ARRIGO, *La nuova Carta europea dei diritti fondamentali*, *Lav. inf.*, n. 23-24, 2000, p. 5; F. CARINCI, A. PIZZOFRERATO, *Costituzione» europea e diritti sociali fondamentali*, *Lav. dir.*, 2000, p. 281; G. DEMURO, *Art. 15. Libertà professionale e diritto di lavorare*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto, *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Il Mulino, 2001, p. 125; A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati, i Servizi per l'Impiego tra regolazione nazionale e comunitaria*, Giappichelli, 2009.

combinato disposto di diverse norme contenute nella Carta di Nizza: l'art. 15 (in materia di libertà al lavoro) e l'art. 30 (in materia di tutela contro i licenziamenti ingiustificati) già esaminati, e l'art. 29 che sancisce il diritto di ogni persona a servizi gratuiti di collocamento³⁹¹.

Si tratta di un tentativo interpretativo importante che mira a costruire una dimensione positiva nella garanzia del diritto al lavoro anche nella grammatica dei diritti eurounitaria. Tuttavia è visibile la differenza tra i contenuti della Carta Sociale e quelli della Carta di Nizza. All'interno di quest'ultima non è rinvenibile alcuna "obbligazione di mezzi" nei confronti degli Stati nel raggiungere alti standard occupazionali, nonostante si possa interpretare la garanzia a servizi gratuiti di collocamento come impegno, anche solo programmatico, in tal senso.

Ciò che resta è dunque l'immagine di una Carta, quella di Nizza, che ha disegnato nel dettaglio la "libertà al lavoro", evitando al contempo ogni impegno, anche soft, sul versante delle politiche occupazionali.

8. Conclusioni: profili di possibile collisione tra "diritto al lavoro" e modelli di gestione condizionale delle politiche attive del lavoro nell'odierna variante di flexicurity

L'analisi condotta ci mostra una poliedricità dei contenuti del "diritto al lavoro" così come riconosciuto a livello sovranazionale nella sua duplice dimensione positiva e negativa.

Occorre valutarne la compatibilità con l'attuale accezione delle politiche attive del lavoro, caratterizzate da nozioni elastiche di offerte ragionevoli (c.d. *suitable and reasonable work*) che devono esser accettate dagli utenti, pena il decadimento da ogni beneficio connesso.

Così come esaminato all'inizio del presente capitolo, le riforme dei Servizi per l'Impiego nell'ottica della costituzione dei *network*, e il passaggio verso un sistema di politiche attive del lavoro condizionali, tendono a favorire le transizioni tra le differenti fasi occupazionali.

³⁹¹ Tale lettura afferma il significato programmatico delle norme in materia occupazionale, ed è espresso da P.F. LOTITO, , *Art. 29, Diritto di accesso ai servizi di collocamento*, in AA.VV., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* (a cura di R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto), Il Mulino, 2001, p. 218 e R. DEL PUNTA, *I diritti sociali come diritti fondamentali: riflessioni sulla Carta di Nizza*, 2000, *Dir. rel. ind.*, p. 335.

L'obiettivo del modello di flexicurity di transitare da forme di tutela nel contratto, a meccanismi di tutela nel mercato ha direttamente influito sulle modalità con cui gli Stati Membri hanno instaurato e declinato la condizionalità delle politiche attive del lavoro. In tal senso, la creazione di obbligazioni rigide e impersonali per il mantenimento dei benefici impone una riflessione sulla compatibilità complessiva del sistema congegnato con la variante negativa del "diritto al lavoro".

Le previsioni condizionali che prevedono l'obbligo di accettare le offerte di lavoro, ritenute legalmente congrue o ragionevoli, pongono delle problematiche di compatibilità con il campo dei diritti sociali, mettendo in crisi alcuni assiomi del modello di tutela nel mercato con cui si è data attuazione al modello di flexicurity. Bisogna stabilire sino a che punto l'obiettivo di raggiungere un alto coinvolgimento delle persone nel mercato del lavoro, legittimi la compressione della libertà di scegliere un lavoro adeguato.

A tal punto è possibile individuare alcune traiettorie che la libertà al lavoro interseca, e che pertanto potrebbero essere individuate come criteri di critica ed esame dell'attuale sistema di condizionalità. Il diritto a un lavoro "decente" e "adeguato"³⁹² deve tener conto a) dei valori personali di cui il soggetto è portatore b) del livello di reddito precedentemente percepito c) delle bagaglio di competenze acquisito d) degli spostamenti geografici che richiede.

Il principio di condizionalità mette alla prova la sfera del "diritto di libertà" che Massimo D'Antona indicava racchiuso, insieme al diritto sociale, nel principio costituzionale del diritto al lavoro.³⁹³

Sub a) Ogni individuo dovrebbe aver il diritto di rifiutare un'occupazione che metta a repentaglio la sua sicurezza, che mini il benessere psico-fisico, o attenti al proprio bagaglio di diritti fondamentali³⁹⁴. Dovrebbe pertanto essere vietata l'imposizione di lavori che

³⁹² M. FREEDLAND N. KOUNTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2005, p. 557.

³⁹³ L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità al tempo della Crisi*, *Giornale di Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2012, riprende M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, RGL, 1999 secondo il quale "l'art. 4 contiene un diritto sociale e un diritto di libertà. Il diritto di libertà è che la scelta del lavoro non può essere imposta dall'esterno.

³⁹⁴ Sulla problematica relativa al divieto dei servizi per l'impiego di trattare alcuni segmenti occupazionali dotati di aspetti "problematici" con riferimento alle libertà fondamentali si rinvia al caso britannico *R (Ann Summers Ltd) v Jobcentre Plus Q B D (Administrative Cour) 2003, EWHC 1416 (Admin) 2003, LLR 757.*

possano andare contro il credo religioso di un determinato individuo, o che possano determinare attività contrarie alle proprie intime convinzioni³⁹⁵.

Sub b) Il soggetto beneficiario dei sussidi e dei servizi pubblici dovrebbe avere la possibilità di rifiutare un lavoro che determini una riduzione significativa del livello di reddito precedentemente acquisito. Nonostante le norme abbiano cercato di garantire al disoccupato un livello decente di reddito nell'accettazione di nuova occupazione - ad esempio attraverso la previsione dell'obbligo di accettare una nuova occupazione che garantisca un reddito pari al 70% della precedente - tale sistema non può ritenersi soddisfacente, ma al contrario potenzialmente perverso. Difatti, qualora le traiettorie occupazionali dovessero essere discontinue e molteplici, il passaggio da un'occupazione all'altra potrebbe determinare una riduzione consistente rispetto al reddito originariamente percepito durante la prima occupazione³⁹⁶.

Sub c) Si dovrebbe assicurare un diritto incondizionato al rifiuto di offerte di lavoro che comportino effetti negativi sulle competenze acquisite. La libertà di rifiutare un lavoro non confacente al proprio bagaglio di *expertise* è desumibile dalle fonti sovranazionali, e in particolare dalla convenzione dell'OIL, oltre che da singole norme costituzionali, come ad esempio l'art. 35 della Costituzione italiana, che tutela la professionalità del prestatore di lavoro. Ma anche un'interpretazione teleologica³⁹⁷ dell'art. 4 della Costituzione italiana, in connessione con l'art. 2 della Costituzione, genererebbe "una norma fondante di un diritto allo sviluppo della personalità attraverso il lavoro"³⁹⁸. Il lavoro è infatti un mezzo

³⁹⁵ Sul punto si rimanda all'opinione di M. FREEDLAND, N.-KOUNTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2005, laddove formula tre esempi che potrebbero essere utili alla comprensione della fattispecie. Un lavoratore musulmano non dovrebbe essere costretto ad accettare impieghi che compromettano alcuni valori fondanti del proprio credo religioso, allo stesso tempo un fervente vegetariano non dovrebbe essere costretto ad accettare impieghi che attentino alle sue sensibilità alimentari, o un pacifista non dovrebbe essere indotto forzatamente a svolgere mansioni in una fabbrica di armi.

³⁹⁶ Come puntualmente descritto da Freedland, a fronte di una regola che impone ai lavoratori di accettare un'offerta di lavoro con remunerazione pari al 70%, una successione di contratti di lavoro a tempo determinato potrebbe determinare una erosione degli introiti dei soggetti interessati.

³⁹⁷ C. ALESSI, *Professionalità e contratto di lavoro*, Giuffrè, 2004; G. GIUGNI, *Qualifica, mansioni e tutela della professionalità*, *Riv. giur. lav.*, I, 1973, p. 4; C. MORTATI, *Il diritto al lavoro nel sistema dei principi costituzionali*, in *La disoccupazione in Italia*, Studi speciali, Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione, Vol. IV - Tomo I, Roma, 1952, p. 75

insostituibile di espressione dell' essere umano³⁹⁹ e della sua personalità, essendo strumento di realizzazione della personalità e di esplicazione della libertà effettiva della persona di perseguire il proprio personale progetto di vita⁴⁰⁰. "Misure di incremento occupazionale che trascurino il profilo della qualità dei posti di lavoro in aumento, generando occupazioni precarie e carenti sotto il profilo della protezione, ma anche tra le caratteristiche specifiche del lavoratore e i requisiti per svolgere quell'attività non fornirebbero, infatti, la garanzia della dignità sociale dell'individuo e della sua piena integrazione sociale; negherebbero l'effettivo soddisfacimento del diritto di cui si discute"⁴⁰¹.

La tutela del bagaglio formativo acquisito riguarda sia la formazione acquisita precedente allo stato di disoccupazione, che quella acquisita attraverso la partecipazione ai programmi di formazione e training. L'attuale sistema condizionale da un lato impone all'utente la partecipazione a processi formativi, dall'altro induce all'accettazione di offerte di lavoro non necessariamente connesse al bagaglio di competenze ricevute.

Sub d) Infine, oltre gli aspetti qualitativi e quantitativi dell'offerta di lavoro proposta, vanno esaminati i profili relativi al contesto geografico e temporale in cui la prestazione lavorativa dovrebbe esser svolta. L'odierno sistema di condizionalità si caratterizza per un rinvio a parametri numerici fissi attraverso cui valutare la sostenibilità degli spostamenti geografici considerati. Tuttavia, tali parametri automatici raramente prendono in

³⁹⁹ C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Giappichelli, 2002; G. SILVESTRI, *Verso uno jus commune europeo dei diritti fondamentali*, Quad. cost., 2006, p. 7; G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Ediesse, 1997, p. 73; A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati, i Servizi per l'Impiego tra regolazione nazionale e comunitaria*, Giappichelli, 2009.

⁴⁰⁰ B. CARUSO, *La destrutturazione del concetto di occupabilità: sette diversi significati*, Annesso A alla Relazione Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro, presentata al Congresso nazionale AIDLASS (Cagliari 1-3 giugno 2006), *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2007, p. 100; B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, Relazione presentata al Congresso nazionale AIDLASS (Cagliari 1-3 giugno 2006), *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2007, p. 1.

⁴⁰¹ A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati, i Servizi per l'Impiego tra regolazione nazionale e comunitaria*, Giappichelli, 2009; si veda anche P. BOTTA, *Coesione sociale, qualità del lavoro, flessibilità e governance*, *Riv. giur. mezz.*, 2005, p. 205; L. FREY, *Qualità del lavoro e sicurezza dell'occupazione in Europa*, *Quad. ec. lav.*, suppl. del n. 83-84, 2005, p. 1; L. FREY G. PAPPADÀ, *Qualità del lavoro e strategie formative*, *Quad. ec. lav.*, suppl. del n. 83-84, 2005 p. 9; F. RAVELLI, *Il coordinamento delle politiche comunitarie per l'occupazione e i suoi strumenti*, *Dir. lav. merc.*, 2006, p. 67.

considerazione le responsabilità familiari dell'individuo, o la difficoltà di operare gli spostamenti richiesti, valutando ad esempio il differente sviluppo infrastrutturale dell'area di residenza.

Il sistema condizionale, così come congegnato, confonde la fattispecie del diritto al lavoro, con la differente fattispecie del diritto alla percezione un reddito. In realtà le due fattispecie si differenziano sotto molteplici aspetti. Il diritto al lavoro si eleva dal semplice diritto al reddito poiché offre all'individuo vantaggi ulteriori: il raggiungimento di sbocchi professionali per la realizzazione personale, la percezione di sentimenti di stima dall'ambiente circostante, la possibilità di dare un ordine alla vita di tutti i giorni⁴⁰². Se il diritto del lavoro assorbe alcuni dei contenuti del diritto al reddito, non vale l'opposta correlazione.

L'attuale sistema condizionale si caratterizza per un elevato grado di coercitività attraverso la predisposizione di obblighi di natura contrattuale, che riducono il potere degli utenti di rifiutare le occupazioni proposte senza correre il rischio di esser sanzionati.

Lo stato dell'arte di cui si è dato conto suggerisce una revisione dell'equilibrio sussistente nella relazione tra diritto e dovere al lavoro, attualmente modellato sulle esigenze di conseguimento di utili performance nel funzionamento del mercato del lavoro. Nonostante non sia possibile individuare uno statuto identico dell'attivazione e della condizionalità all'interno dell'Unione Europea, è possibile verificare una comune tendenza verso la compressione della libera di scelta del lavoro, tesa a incrementare il target di individui collocati, o ricollocati, all'interno delle traiettorie occupazionali. Si rende quindi necessaria un'integrazione dei criteri normativi della flexicurity, che sappia orientare le politiche occupazionali verso una flessibilizzazione funzionale del mercato del lavoro, capace di responsabilizzare, senza colpevolizzare gli utenti.

⁴⁰² J. ELSTER, *Esiste (o dovrebbe esistere) un diritto al lavoro?*, Stato merc., 1987 p. 3; G. MUNDLAK, *Droit au travail et valeur du travail*, *Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2007, p. 3.

PARTE TERZA

CAPITOLO IV

RIPENSARE LA FLEXICURITY: CAPABILITY APPROACH E VARIANTI DI REDDITO MINIMO

1. Flexicurity: un'agenda in crisi – 1.1. Nuove basi normative per il modello di flexicurity- 1.2. Il capability approach: considerazioni preliminari – 1.3. Capability e diritto del lavoro 1.4. Influenze normative dell'approccio di capability - 2. Capability approach come nuovo criterio per la flexicurity- 2.1. Modernità e capability 2.2. Flexicurity ed estensione della sfera delle libertà -2.3 Verso una flexicurity "capability oriented"- 2.4. Disegnando nuove traiettorie per il modello di flexicurity – 3. Il *basic income*: reddito minimo garantito vs reddito minimo universale – 4. Prima traiettoria: Il reddito minimo garantito e la responsabilità capacitante nelle transizioni occupazionali – 4.1. Il reddito minimo garantito nella grammatica comunitaria 4.2 Caratteri comuni delle esperienze nazionali di reddito minimo garantito nel contesto eurounitario: cenni – 4.3. I ritardi, e le sperimentazioni nell'ordinamento italiano: la balcanizzazione del reddito minimo garantito- 4.4. Proposte al termine della prima traiettoria: reddito minimo garantito e attivazione "orizzontale", responsabilizzare senza colpevolizzare – 5. Seconda traiettoria: il reddito minimo universale - 5.1. Strumento non condizionale - 5.2. ...e garantito a tutti – 5.3. Reddito minimo universale, *unemployment trap*, e piena occupazione – 5.4. Criticità al termine della seconda traiettoria – 6. Conclusioni. Competitività economica e coesione sociale, flessibilizzare il mercato del lavoro, assicurare i cittadini- lavoratori.

1. Flexicurity un'agenda in crisi

L'analisi sin qui condotta ha prestato particolare attenzione alle tematiche della flessibilità in uscita, e alle forme di transizione all'interno delle traiettorie occupazionali. Le indicazioni emerse ci consegnano l'immagine di un'implementazione della flexicurity ancora lontana dal raggiungere la condizione auspicata di *win-win* tra aziende e lavoratori.

Nonostante la bontà delle intuizioni teoriche, la traduzione pratica dei principi di flexicurity - specialmente nel centro della crisi economica e finanziaria - ci mostra delle sensibili deviazioni rispetto agli obiettivi originariamente prefissati. Gli interrogativi sull'attualità del modello sono stati fatti propri anche dalle istituzioni comunitarie.

Significativa è ad esempio l'affermazione del Commissario Andor, che dopo aver ribadito che "the concept of flexicurity has been based on a notion that robust active labour market policies, lifelong learning investment and modern social security systems can ensure security of employment and income, even if contractual arrangements become more flexible and job transitions more frequent, as required by the rapidly evolving economic context", afferma "let me be clear on this. By flexicurity measures, I do not mean relaxation of - in quotation marks - "firing and hiring" rules. And I do not mean either a simple extension of unemployment benefits in time. It is important not to mistake flexicurity for piecemeal or disjointed practices which did not seek to address the four components simultaneously. The question is to understand whether truly integrated flexicurity practices have developed in the EU, which economic conditions allowed for this, and how they have been governed.... does flexicurity, as conceived in 2007, continue to help Europe address the challenges it faces now and those we expect in the horizon of 2020?"

Su queste premesse iniziali, il Commissario europeo elabora una conclusione: "we should discuss whether flexicurity is the only answer. Can it be an all-encompassing solution or does it need to be supplemented by other measures in order to contribute to a higher level and higher quality of employment? Do the current four components need to be expanded with new elements? Does the structure of flexicurity need to be revisited, putting more accent on other policy instruments such as internal flexicurity, taxation or labour mobility? Or should flexicurity be seen only as part of a larger employment policy agenda for the post-crisis era?".

Insomma a guardarla dall'Europa oggi la flexicurity appare, se possibile, ancora più problematica di ieri⁴⁰³.

La flexicurity è stata presentata come un modello per riformare i mercati del lavoro europei, teso a migliorare le performance del mercato del lavoro, garantendo allo stesso tempo i bisogni delle aziende e dei lavoratori. Alla base del modello vi è il presupposto che entrambe le parti del rapporto hanno bisogno di flessibilità e sicurezza e che è possibile combinare questa richiesta congiunta. E' stato inoltre argomentato come la flexicurity non è nè un concetto pienamente sviluppato nè un mero discorso *in fieri*. Auer e Gazier hanno ricondotto la flexicurity all'interno delle agende politiche, rifiutando la possibilità di

⁴⁰³ P. VIELLE, J.M. BONVIN, *Putting security at the heart of the European social pact proposals to make flexicurity more balanced*, Transfer 3/08 14 (3) 419-433, 2008.

ricomprenderla tra le teorie giuridiche o economiche, per l'assenza di definizioni chiare e univoche⁴⁰⁴.

La flexicurity è una nozione europea non solo per i risultati che si prefigge (la riforma dei mercati del lavoro all'interno dell'Unione Europea) ma anche per il modo in cui la stessa si sviluppa nei processi politici (il coinvolgimento degli attori istituzionali europei nella definizione e nell'implementazione del modello). Le istituzioni comunitarie, specialmente la Commissione Europea, hanno messo la nozione di flexicurity al centro dell'agenda politica, tenendo a mente le particolari circostanze istituzionali dell'Unione.

Soltanto un approccio che a) raccoglie i consensi degli attori chiave coinvolti (i differenti governi nazionali, ma anche le parti sociali), b) cerca di comporre l'eterogeneo quadro economico e istituzionale, può avere chance di successo.

La peculiarità delle impostazioni politiche del modello influenza la traduzione pratica del concetto; l'Unione Europea non possiede il potere di imporre agli Stati Membri un concreto piano di politiche sociali, o di modello sociale, in quanto andrebbe oltre le sue competenze. L'Unione Europea, attraverso la flexicurity, ha cercato di coordinare i mercati del lavoro e le politiche sociali, introducendosi nel dominio della protezione sociale, ancora di competenza degli Stati nazionali. Le modalità regolative con cui la flexicurity ha tentato di introdursi nei contesti nazionali ha reso difficile l'ideazione un modello chiaro e univoco.

Le modalità e i percorsi regolativi con cui la flexicurity si è dispiegata all'interno del contesto europeo ha determinato una mancanza di fiducia da parte delle organizzazioni sindacali⁴⁰⁵ che si sono interrogate sul livello di protezione nel mercato e nel contratto che sarebbe sopravvissuta all'implementazione del modello. Allo stesso tempo l'eterogeneità delle traiettorie di flexicurity ha reso difficile operare una valutazione empirica chiara sulla capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati. Alle difficoltà appena menzionate si è sommata la recente crisi economica e finanziaria che modificato le coordinate del progetto di flexicurity.

Con riguardo ai fondamenti teorici e politici del modello, le conclusioni a cui sono giunti differenti autori sono eterogenee: parte della dottrina ha ritenuto che la flexicurity fosse parte dell'approccio neo liberale promosso dalle istituzioni comunitarie⁴⁰⁶: la flexicurity

⁴⁰⁴ P. Auer, B.Gazier, *Flexicurity as a Policy Agenda*, CESifo DICE Report, 2008.

⁴⁰⁵ E. VOSS, A.DORNELAS, *Social Partners and Flexicurity in Contemporary Labour Markets*, Brussels: European Social Partners, 2011.

⁴⁰⁶ D. MEDA, *Postface*, In *La Flexicurity À L'aune de L'approche Par Les Capacités*, edited by Cereq, Vol. 186

si collocherebbe pertanto in un disegno complessivo di deregolamentazione del diritto del lavoro.

Secondo altra parte, la flexicurity sarebbe comparabile a un cavallo di Troia veicolato per creare condizioni di insicurezza nelle situazioni di vita dei lavoratori, non fornendo alcun contributo agli obiettivi sociali e al riconoscimento dei diritti sociali⁴⁰⁷ (v. supra Cap. II e Cap III); quest'ultimo punto di vista era stato fatto proprio dalla dottrina che già nel 2004 aveva criticato il modello sottolineandone l'intento predominante di allentare il livello di protezioni riconosciute dal diritto del lavoro⁴⁰⁸.

Tuttavia, non sono mancate posizioni di apertura positiva verso l'approccio di flexicurity, valutandolo come alternativo, sia alle politiche di liberalizzazione del mercato del lavoro, che alle insostenibili posizioni di nostalgica difesa del modello di diritto del lavoro che ha caratterizzato il periodo fordista. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro, ha notato come i contesti nazionali che hanno intrapreso con più convinzione i percorsi di flexicurity sono quelli che hanno ottenuto i risultati migliori nelle performance del mercato del lavoro. Nello stesso rapporto si nota al contempo come gli Stati Membri di nuova adesione, pur sposando il modello hanno raggiunto alti livelli di flessibilità nel rapporto, ma pessimi livelli di protezione nel mercato⁴⁰⁹.

La recente crisi economica ha aumentato gli interrogativi sulle potenzialità della flexicurity, a causa degli incerti risultati empirici, oltre che un non facile dialogo con il terreno dei diritti sociali (v. Cap II, e Cap. III).

La crisi finanziaria che ha coinvolto gran parte degli Stati Membri ha causato degli scostamenti nel dibattito sulla flexicurity. L'analisi del modello è planata dal piano generale, ai casi nazionali specifici. In particolare, la Danimarca, ritenuta l'esempio del modello implementato dalle istituzioni comunitarie, ha registrato una notevole flessione nelle proprie

113, Formation Emploi. Paris: La documentation française, 2011; A. TANGIAN, S.ANDRANIK, *European Flexicurity. Concepts, Methodology and Policies, Transfer*, European Review of Labour and Research Vol. 13 (Nr. 4), 2007, 551-73; M. KEUNE, M.JEPSEN., *Not Balanced and Hardly New: The European Commission's Quest for Flexicurity*. Brussels: ETUI-REHS, 2007.

⁴⁰⁷ SEGOL, BERNADETTE (ETUC), *Conference de Haut Niveau Sur La Flexicurité* presented at the European stakeholder conference on flexicurity, November 14. <http://www.etuc.org/a/9281>, 2011.

⁴⁰⁸ M. DE NANTEUIL-MIRIBEL, M. NACHI, *Flexibility and Security: What Forms of Political Regulation?*, Transfer. European Review of Labour and Research Vol 10 (Nr. 2): S. , 2004, pp. 300-320.

⁴⁰⁹ ILO, (International Labour Office), *8th European Regional Meeting. FACTS ON Flexicurity*, Geneva: International Labour Office (ILO), 2009.

performance di mercato del lavoro⁴¹⁰, registrando un aumento dei tassi di disoccupazione maggiore rispetto ai paesi non appartenenti al cluster tradizionale di flexicurity. La combinazione tra bassi di livelli di EPL, e efficienti politiche attive e servizi per l'impiego non ha garantito i medesimi risultati raggiunti durante i periodi di crescita economica.

Le su evidenziate criticità hanno oltremodo alimentato le differenze tra chi sostiene, e chi avversa il modello di flexicurity: se per gli economisti la flexicurity è un modello funzionante solo in circostanze di vento favorevole⁴¹¹, per le istituzioni comunitarie ha adjuvato nel combattere il "vento della crisi"⁴¹² e quindi il modello necessita di ulteriori implementazione che tengano conto dell'attuale contesto di difficoltà economica.

L'esperienza degli ultimi anni ha riportato in auge la possibilità di ideare approcci alternativi per ripensare, e completare il modello di flexicurity⁴¹³. Gli incerti risultati ottenuti e il difficile dialogo con i diritti sociali (v. Cap II, e Cap. III), non sanciscono necessariamente la fine del modello, ma ne mettono in discussione l'implementazione pratica.

Un secondo aspetto da prendere in considerazione riguarda l'equilibrio tra il modello di flexicurity sino ad ora adottato, e i nuovi limiti di budget degli Stati Membri. Le condizioni dei budget pubblici per la promozione del modello non sono infatti più le stesse: al maggiore bisogno di sicurezza nel mercato, fa da contraltare la ridotta capacità finanziaria degli Stati Membri. A tal fine, la Commissione Europea ha rimarcato che i criteri di flexicurity erano stati pensati in un periodo di relativa prosperità economica, mentre il quadro post - crisi è caratterizzato da alti livello di disoccupazione e maggiori vincoli finanziari⁴¹⁴.

In particolare, gli Stati maggiormente chiamati a implementare l'attuale modello in auge, sono gli Stati più indebitati (v. supra) e quindi coinvolti nella disciplina fiscale creata dal nuovo contesto di "austerità" finanziaria; ciò determina la creazione di un circolo vizioso: all'abbassamento di protezioni coincide l'edificazione di un sistema rigido di condizionalità

⁴¹⁰ P. AUER, PETER, K. CHATANI, *Flexicurity: Still Going Strong or a Victim of the Crisis?* In Research Handbook on the Future of Work and Employment Relations, edited by K. Townsend and A. Wilkinson, Cheltenham [a.o.]: Edward Elgar Publishing, 2011, pp. 253 -278

⁴¹¹ A.S. TANGIAN, *Not for Bad Weather: Flexicurity Challenged by the Crisis*, 3. ETUI Policy Brief – European Economic and Employment Policy. Brussels: etui, 2010.

⁴¹² Comunicazione Commissione Europea, *A New Momentum for Flexicurity (Roadmap)*, 2011.

⁴¹³ H. JORGENSEN, *Danish 'flexicurity in Crisis – or Just Stress-Tested by the Crisis?*, Report to the Friedrich Ebert Foundation. Aalborg: CARMA, 2010.

⁴¹⁴ Comunicazione Commissione Europea, *A New Momentum for Flexicurity (Roadmap)*, 2011.

nel mercato del lavoro, che non riesce però a garantire il livello sicurezza nel mercato auspicato, e la reintegrazione nelle traiettorie occupazionali.

Il complessivo quadro delineato – alla luce di quanto emerso nei precedenti capitoli - ci riconduce ai quesiti iniziali del Commissario Andor: come la flexicurity può essere attuata? Il modello sino ad ora utilizzato, e pensato in situazioni di prosperità, è ancora appropriato nelle nuove condizioni dopo la crisi? Può la flexicurity essere la sola risposta, o il modello ha bisogno di esser “completato” da altri elementi?

1.1. Nuove basi normative per la flexicurity

La recente crisi economia ha richiamato l’attenzione sulla necessità di rivedere la flexicurity, questa riflessione dovrebbe tuttavia abbracciare un orizzonte più ampio rispetto ai semplici interrogativi sul modello generati dalla recente crisi finanziaria. Difatti, come visto nel corso del presente lavoro, alle incerte *performance* del modello si associano ben più gravi problematiche di equilibrio con la grammatica dei diritti sociali riconosciuti a livello sovranazionale.

La flexicurity è sinonimo di una grande riforma del mercato del lavoro europeo e dei sistemi sociali di protezione. Il mercato del lavoro è, per i membri delle società moderne, una delle principali fonti di benessere, essendo un elemento dominante per le opportunità di partecipazione nella società. Allo stesso modo, i sistemi di protezione sociale sono uno dei fattori che caratterizzano le società europee rispetto al resto del mondo.

La flexicurity è un progetto di riforma che è in grado di alterare il vissuto quotidiano degli europei, pertanto deve esser implementato con molta cautela, potendo risultare (con effetti irreversibili) difficilmente adattabile alla complessità della società moderna. Il paradigma considerato - grazie alla sua ambizione e alla prospettiva di cambiare alcuni connotati del funzionamento sociale - necessita di un’idea chiara sul tipo di società che intende costruire. Questa idea assume necessariamente un carattere normativo, i cui contorni vanno definiti.

In primo luogo, per quanto concerne i lavoratori, la flexicurity attuale ne dà per presupposti i bisogni e le volontà: flessibilità e sicurezza nel sistema occupazionale. Questa presupposizione astratta è servita a giustificare la validità del modello, pur corrispondendo a un’idea prematura. Anche se la flexicurity viene giustificata sulla base delle esigenze degli

individui, non si è davvero in possesso di dati che testimonino la bontà delle presupposizioni. Non tutti i lavoratori necessitano dello stesso grado di flessibilità e sicurezza dovendo prendere in considerazione ulteriori elementi di valutazione del benessere come reddito, tempo libero, stabilità, autodeterminazione.

Inoltre, occorre verificare in che modo la flexicurity può contribuire in ordine alla distribuzione del benessere all'interno della società europea. La flexicurity è stata presentata come un accordo idoneo a generare una situazione di c.d. *win-win*, come un progetto di riforma da cui tutte le parti coinvolte potranno trarre beneficio. Tuttavia, non è raro per le politiche occupazionali, e le riforme in genere, creare non solo vincitori, ma anche perdenti.

Questa visione è negata dalla retorica ufficiale, "tutte le tensioni normative vengono mimetizzate benché inerenti a questo concetto"⁴¹⁵, ciò vale per le tensioni tra differenti gruppi di lavoratori, tra operai e soggetti collocati al di fuori del sistema occupazionale, e ultima ma non meno importante tra lavoratori e imprese. E' comprensibile che un progetto politico come quello di flexicurity sia costretto a utilizzare una certa retorica, al fine di raccogliere il sostegno necessario da un numero sufficiente di *stakeholders*.

Eppure, il tema delle disuguaglianze dovrebbe essere all'ordine del giorno, soprattutto riferendosi alle disuguaglianze create dalla stessa flexicurity⁴¹⁶.

Non c'è unanimità sulle prospettive dell'agenda flexicurity nel contesto di crisi attuale, ma sia i suoi avversari che i suoi sostenitori sottolineano la necessità di operare una riforma: mentre Meda suggerisce di rimuovere del tutto l'agenda o cambiarla in modo radicale (le due proposte non necessariamente confliggono, potendo aderire a letture coincidenti)⁴¹⁷, la Commissione Europea ha sostenuto che "le politiche di flexicurity sono lo strumento migliore per modernizzare i mercati del lavoro: esse necessitano di una revisione e un'adattamento al contesto post-crisi"⁴¹⁸.

⁴¹⁵ J. VERO, J.M. BONVIN, M. LAMBERT, E. MOACHON, *Decoding the European Dynamic Employment Security Indicator through the Lens of the Capability Approach. A Comparison of the United Kingdom and Sweden*, Edited by Emanuela Abbatecola, Florence Lefresne, Joan Miquel Verd, and Josiane Vero, *Individual Working Lives and the Capability Approach. An Overview across Europe*. pp. 69–81, 2012.

⁴¹⁶ Ad esempio con riferimento alla capacità disuguale dei diversi gruppi per affrontare flessibilità.

⁴¹⁷ D. MEDA, *Postface*, In *La Flexicurity À L'aune de L'approche Par Les Capacités*, edited by Cereq. Vol. 113. *Formation Emploi*. Paris: La documentation française, 2011.

⁴¹⁸ Comunicazione Commissione Europea, *An Agenda for New Skills and Jobs: A European Contribution towards Full Employment*, 2010.

Auer propone di rinominare il termine “flessicurezza” in “sicurezza del mercato del lavoro”, mantenendo il suo contenuto di base con alcuni miglioramenti sul profilo delle tutele⁴¹⁹. Questa posizione è molto eloquente, e trasmette due messaggi: da un lato, che la flexicurity viene elaborata come un’immagine problematica, ma d’altra parte, che si tratta di un concetto di cui le politiche occupazionali non potranno in ogni caso fare a meno.

Nel resto del presente lavoro si tenterà di annodare i fili per una revisione del contenuto del modello. Poiché questo sembra essere un momento adatto per riflettere sulla flexicurity, e considerato che i futuri orientamenti sono tuttora negoziabili, si proverà a tracciare una nuova traiettoria su cui poter incardinare il modello.

A tal fine occorrerà rielaborare nuovi criteri per poter aggiornare il modello di flexicurity e renderlo potenzialmente in grado di raggiungere contestualmente l’obiettivo di flessibilizzare il mercato del lavoro, assicurando allo stesso tempo una sicurezza nelle traiettorie dei soggetti coinvolti. Nel farlo, si terrà a mente che “ogni qualvolta si passa per una stagione di crisi e di transizione tende ad intensificarsi il livello del confronto con la filosofia o la teoria sociale, perché i conservatori (almeno quelli meno chiusi) si dedicano alla ricerca di nuovi sostegni, e gli innovatori di nuove prospettive. Il che porta o riporta il diritto del lavoro, per amore o per forza, a contatto col grande e inesauribile tema della giustizia”⁴²⁰.

Per aggiornare il modello si cercherà di reindirizzarne la base teorica di fondo per compensare l’approccio neo-liberale, di c.d. *mainstreaming*, che ha influenzato le politiche occupazionali comunitarie a partire dagli anni ottanta, riversandosi in parte sull’agenda di flexicurity. Il modello di capability può rappresentare una bussola per reindirizzare la flexicurity.

1.2. Il “capability approach”: considerazioni preliminari

Il linguaggio delle capability non nasce nel diritto e non va confuso con il concetto simile di capacità giuridica. L’approccio di capability trova la sua genesi nella teoria

⁴¹⁹ P. AUER, K. CHATANI, *Flexicurity: Still Going Strong or a Victim of the Crisis?* In *Research Handbook on the Future of Work and Employment Relations*, edited by Keith Townsend and Adrian Wilkinson, Cheltenham [a.o.]: Edward Elgar Publishing, 2011, pp. 253 – 278.

⁴²⁰ R. DEL PUNTA, *Leggendo the Idea of Justice di Amartya Sen*, *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 2013.

economica utilitarista⁴²¹ , ed è stato utilizzato a ragione negli studi dell'economica dell'impresa⁴²² .

Tale concetto è stato elaborato in momenti diversi all'interno delle teorie economiche e della giustizia sociale di A. Sen e M. Nussbaum, acquisendo una struttura concettuale ampia che fonda una teoria del benessere e della giustizia sociale alternativa alle teorie pre-esistenti⁴²³ . La concezione senniana si impernia sulla nozione di capability, che può essere considerata il frutto della sintesi tra i concetti di libertà e uguaglianza⁴²⁴.

Il linguaggio delle capability si articola all'interno di una teoria dello sviluppo che contesta l'approccio utilitarista basato sulla centralizzazione dell'idea di ricchezza come crescita economica del PIL o di altre variabili legate al reddito, collocandosi in una prospettiva più ampia che sostiene un'idea di benessere elaborata non su un concetto astratto di qualità della vita, quanto piuttosto su un concetto concreto riferito alle condizioni reali di esistenza delle persone⁴²⁵.

La teoria di capability si pone in netto contrasto con la teoria utilitarista, presentando piuttosto delle familiarità con la teoria della giustizia di John Rawls, con l'obiettivo di superarla. Infatti il *capability approach* rifiuta l'idea che la giustizia possa ricondursi semplicemente ad un'equa distribuzione di reddito e risorse, ma richiede invece che i diritti di libertà individuali abbiano pari dignità dei diritti sociali.

⁴²¹ K. LANCASTER, *A new approach to Consumer Theory*, J. Pol. Econ., 1966, 74, p. 132 ss.

⁴²² P. DE SAÀ, J.M. GARCIA-FALCON , *A Resource-based View of Human Resource Management and Organizational Capabilities Development*, International Journal of Human Resource Management, 13: 1, 2002 p. 123 ss; A.D. CHANDLER , *Organizational Capabilities and the Economic History of the Industrial Enterprise*, of Econ. Persp., 3, 1992 p. 79 ss ; P.D.D SHERER , *Leveraging Human Assets in Law Firms: Human Capital Structures and Organizational Capabilities*, I&LRR,4, 1995 p. 671 ss.

⁴²³ B. CARUSO, *Occupabilità, Formazione, e Capability, nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, Giornale di Diritto del Lavoro e delle relazioni Industriali, 2007; I. ROBEYNS, *The Capability Approach: A Theoretical Survey*, J. of Human Dev., 2005, 1, p. 93 ss; S. ALKIRE, *Why the capability approach?*, J. of Human Dev., 6, 2005, p. 115 ss.

⁴²⁴ S.F. MAGNI , *Etica delle capacità. La filosofia pratica di Sen e Nussbaum*, il Mulino, Bologna, 2006; S. ALKIRE, *Why the capability approach?*, Journal of Human Dev., 6, 2005.

⁴²⁵ A.SEN, *Il tenore di vita*, Marsilio, Venezia, 1993; A.SEN, *Well-being, Capability and Public Policy*, Giom. Economisti, 7-9, 2004 p. 333 ss.; A.SEN, *Scelta, benessere, equità*, il Mulino, 2006, Bologna.

In altre parole, il discorso delle capability si intreccia con l'idea di libertà positiva, e quindi effettiva, della persona di scegliere il proprio percorso nelle opzioni di mercato⁴²⁶. Il modello confuta pertanto sia l'approccio della responsabilità individuale astratta e punitiva elaborata nel modello utilitarista e neoliberale, in auge nella grammatica comunitaria, che l'approccio classico di eguaglianza dei redditi, e uguaglianza delle opportunità iniziali, elaborando una teoria che possa conferire alle persone reali possibilità di raggiungere i risultati desiderati. In altre parole, "l'eguaglianza non va intesa come uguagliamento degli esiti, ma come effettivo conseguimento di obiettivi anche diversi purché consapevolmente scelti, e posti a valle del progetto di vita di ogni persona"⁴²⁷.

Il progetto culturale ideale congegnato da Sen e Nussbaum ci consegna una libertà di scegliersi una vita a cui si dà ragionevolmente un valore⁴²⁸, e quindi una libertà diversa dal riconoscimento della parità di chance di partenza a cui segue un dovere di attivarsi secondo il principio di responsabilità.

La libertà rappresenta quindi sia l'obiettivo finale, sia lo strumento per raggiungere lo sviluppo e il benessere individualmente scelti. La teoria elaborata da Sen da un lato si collega alla tradizione liberale, poiché valorizza, in chiave anti-paternalistica la libertà di ciascun individuo di scegliere quali siano i propri fini, e altresì se realizzarli o no, soltanto in questo modo infatti le persone vengono effettivamente trattate come punti di origine dei fini⁴²⁹.

Allo stesso tempo l'approccio di capability appartiene alla dimensione egualitaria ritenendo che ogni individuo debba esser dotato di un'effettiva libertà positiva o sostanziale. A ogni persona è affidata la possibilità di scegliere consapevolmente il proprio stile di vita e il proprio progetto. La capability è intesa come combinazione ottimale di funzionamenti, che rappresentano gli stati di essere e di fare dell'esistenza⁴³⁰, dai più semplici ai più complessi: la

⁴²⁶ A.SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000; A. SEN, *La disuguaglianza*, il Mulino, Bologna, 2000; A.SEN, *Travail et droits*, Rev. Int. Trav., 2, p. 129 ss, 2000.

⁴²⁷ B. CARUSO, *Occupabilità, Formazione, e Capability, nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, Giornale di Diritto del Lavoro e delle relazioni Industriali, 2007.

⁴²⁸ A.SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000.

⁴²⁹ R. DEL PUNTA, *Leggendo the Idea of Justice di Amartya Sen*, Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali, 2013.

⁴³⁰ E' ravvisabile una distinzione di approccio rilevante tra Sen e Nussbaum nell'individuazione dei funzionamenti. Se per Sen l'individuazione dei funzionamenti non è in alcun modo predeterminabile, per Nussbaum è possibile individuare una lista base di funzionamenti.

condizione di salute, il cibarsi, il curarsi, le scelte formative, le attività di studio, il lavoro, il ruolo nella società e via dicendo⁴³¹. Per comprendere la differenza tra funzionamenti e capability, è possibile esaminare un esempio che tange direttamente il diritto del lavoro. L'attività di lavoro rappresenta un funzionamento, tuttavia una cosa è lavorare intensamente senza dedicarsi a svago o riposi perché si è coinvolti in un lavoro ritenuto appassionante e coinvolgente, altra cosa è invece scegliere di lavorare con le stesse modalità perché si è in stato di bisogno. Una cosa è scegliere il part time consapevolmente perché ci si vuole dedicare allo studio o al lavoro di cura, o ad attività di volontariato, altra cosa è il part-time imposto dalla mancanza di alternative riferite alle condizioni del mercato di lavoro.

Per ciò che tocca direttamente l'approccio al livello di security esaminato nel capitolo precedente, sussiste una differenza fondamentale tra lo scegliere il coinvolgimento in percorsi formativi per la volontà di migliorare le proprie competenze spendibili nel mercato del lavoro, e parteciparvi perché in caso contrario si subirebbe un taglio dei sussidi, decadendo dalla partecipazione a ogni attività di supporto e di ricollocazione offerta dai servizi per l'impiego.

Il valore aggiunto dell'approccio delle capability, rispetto a quello dei beni primari di Rawls o delle risorse di Dworkin, è costituito dalla valorizzazione degli individui, e delle loro diversità; Sen in particolare afferma che se l'obiettivo posto è la libertà sostanziale, non è possibile accontentarsi di un'equa distribuzione dei beni sociali o di un uguale accesso alle risorse, senza tenere presente che non tutti i soggetti sono in grado allo stesso modo di mutarli in funzionamenti: compiere confronti fra beni primari posseduti da persone diverse non è esattamente equivalente a confrontare le libertà di cui diverse persone beneficiano, anche se le due cose possono essere strettamente collegate.

I beni primari costituiscono mezzi per la libertà, ma non possono rappresentare l'ambito della libertà a causa della differente capacità degli individui di trasformare i beni primari al fine di conseguire i loro obiettivi⁴³². A parere di Sen, Rawls pur avendo provato a differenziare i casi di particolare bisogno, li ha sempre ritenuti delle eccezioni e non si è avveduto di quanto queste differenze fossero in realtà pervasive, senza comprendere che la trasformazione delle risorse in capacità varia in modo considerevole da persona in persona e

⁴³¹ A.SEN, *La disuguaglianza*, il Mulino, Bologna, 2000.

⁴³² A.SEN, *The Idea of Justice*, London: Penguin Group, 2009 (trad. it. *L'idea di giustizia*. Milano: Mondadori, 2010).

da collettività a collettività⁴³³; inoltre ad incidere sulle capacità, accanto alle differenze strettamente individuali sono anche le differenze ambientali, il clima sociale, le prospettive relazionali⁴³⁴.

L'approccio delle capability impone quindi un ripensamento radicale dell'atteggiarsi delle politiche pubbliche, e dunque dei percorsi regolativi del mercato del lavoro, tenendo conto delle situazioni concrete. Con riferimento al diritto del lavoro è possibile distinguere tra l'attuale approccio regolativo che tende ad accrescere le competenze della persona per garantirle un'occupazione astratta, al fine di ottenere un reddito vitale, e un approccio regolativo di c.d. *capability for valuable work*, che mira all'ottenimento di un lavoro adeguato al proprio progetto di vita, che implica quindi non soltanto la possibilità di entrare in una relazione di lavoro, ma anche la capacità di scegliersi un impiego per perseguire un personale progetto.

Il ragionamento della capability ha quindi importanti ricadute sul tema della disoccupazione, e sul ruolo dei servizi pubblici per l'impiego e sull'elaborazione delle politiche attive del lavoro; il modello considerato impone di valutare la disoccupazione non soltanto in termini di costi individuali (mancato trasferimento di reddito al soggetto) e sociali (aumento della spesa pubblica), o nell'ottica di attivazione e responsabilizzazione dell'individuo (politiche di *workfare*). Affrontare il tema della disoccupazione, e della regolazione del mercato del lavoro, nell'ottica delle capability impone di affiancare a tali logiche, l'attenzione alla soddisfazione personale dell'individuo.

L'approccio prospettato ci suggerisce di superare il dualismo tra politiche passive e politiche attive, poiché valorizza le interconnessioni tra strumenti di intervento e di regolazione diversi⁴³⁵. La teoria delle capability sposa un approccio multilaterale delle problematiche, prestando costante attenzione alle reciproche interferenze e alla simultaneità del perseguimento di diversi obiettivi: efficienza, lotta all'esclusione sociale attraverso un lavoro che garantisca "benessere" prima che reddito, mettendo altresì l'accento sull'equità nel senso di riconoscimento delle effettive capability alle persone⁴³⁶.

⁴³³ A.SEN, *Risorse, valori e sviluppo*, Bollati Boringhieri, Torino, 1992.

⁴³⁴ A.SEN, *L'inégalité, le chômage et l'Europe d'aujourd'hui*, Rev. Int. Trav., 2, p. 169, 1997.

⁴³⁵ B. CARUSO, *Occupabilità, Formazione, e Capability, nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, Giornale di Diritto del Lavoro e delle relazioni Industriali, 2007.

⁴³⁶ A.SEN, *La disuguaglianza*, il Mulino, 2000, Bologna.

A livello procedurale ragionare con la grammatica delle capability significa utilizzare correttamente le basi informative, legittimarle attraverso il dibattito pubblico, e comprendere che la teoria considerata non è una formula assoluta, ma un metodo aperto e pluralista⁴³⁷ che non ignora le altre procedure valutative, piuttosto le supera costruendo un quadro consapevole della complessità⁴³⁸.

Le differenze e le complessità assumono il ruolo di basi informative per l'azione pubblica. In tal senso le istituzioni devono fornire il pacchetto fondamentale delle opzioni che gli individui possono perseguire responsabilmente per attivare le proprie capability, e allo stesso tempo riferirle ai fattori di conversione.

I fattori di conversione rappresentano una nozione centrale della teoria senniana, in quanto consentono al soggetto di convertire la propria gamma di funzionamenti in capability.

Tuttavia non tutti i fattori di conversione rientrano nella giurisdizione dell'azione politica, o della regolazione pubblica e sociale, rilevando egualmente nella teoria economica (caratteristiche personali, status biologico, inabilitazione o malattia, caratteristiche ambientali, clima, infrastrutture tecnologiche, situazioni epidemiologica). Altri fattori invece rientrano a pieno titolo in quanto fattori istituzionali considerati centrali per la conversione dei funzionamenti in capability e sono presi in considerazione in particolare dall'approccio combinato delle capability elaborato da Nussbaum⁴³⁹.

La traiettoria delle capability suggerisce quindi la promozione della responsabilità individuale del soggetto, cosicché le istituzioni pubbliche non dovranno limitarsi a porre in essere forme assistenzialistiche e protettive, ma dovranno invece promuovere e sostenere la costituzione di una rete pubblica e collettiva di soggetti istituzionali in grado di determinare la conversione dei funzionamenti in capability; l'azione di conversione è rimessa all'azione

⁴³⁷ S. DEAKIN, *The Capability Concept and the Evolution of European Social Policy*, in Spaventa E., Dougan (eds.), *Social Welfare and EU Law*, Hart, Oxford. S. DEAKIN, F. WILKINSON, *Capabilities*, ordine spontaneo del mercato e diritti sociali, DML, 2, 2000pp. 317 ss.

⁴³⁸ B. CARUSO, *Occupabilità, Formazione, e Capability, nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, *Giornale di Diritto del Lavoro e delle relazioni Industriali*, 2007; R. SALAIS, *Reforming the European Social Model un the Politics of Indicators. From the Unemployment Rate to the Employment Rate in the European Employment Strategy (EES)*, in A. Serrano , M. Jepsen (eds.), *Unravelling the European Social Model*, Polity Press, Cambridge, 2005.

⁴³⁹ Come ad esempio gli apparati di regolazione pubblici e privati, politiche pubbliche, infrastrutture, reti di protezioni.

congiunta degli attori istituzionali e sociali, le istituzioni del mercato del lavoro devono contribuire a creare adeguate opportunità di scelta, libere e responsabili, non limitandosi all'erogazione di politiche attive del lavoro, specialmente formative, etero- imposte, che non promuovano contestualmente opportunità reali e quindi la libera scelta dell'individuo.

La teoria delle capability è dunque riconducibile all'interno della categoria delle teorie economiche connesse con la teoria della giustizia, che presuppongono l'edificazione di modelli di *governance* e di regolazione diffusa, decentrata e multilivello. La valutazione e la selezione delle capability che gli attori pubblici sono chiamati a privilegiare impone la costituzione di un processo di coinvolgimento più intenso della pubblica opinione, sollevando anche la tentazione di superare i modelli di democrazia istituzionale, ritenuti inadatti ad assicurare il più ampio coinvolgimento della pubblica opinione e della partecipazione sociale, con lo scopo di garantire una trasparenza maggiore nei luoghi della decisione⁴⁴⁰.

1.3. *Capability e diritto del lavoro.*

Tracciati i confini del modello capability, è possibile domandarsi come possa orientare il modello di flexicurity. Per farlo occorre entrare a gamba tesa sull'aspetto più problematico già evidenziato nel corso della presente ricerca: il cortocircuito tra la sfera dei diritti sociali e le politiche occupazionali promossi a livello sovranazionale.

Sen propone una connessione tra diritti e capability di tipo metagiuridico, sottolineando l'importanza dei diritti umani e contestando l'approccio liberale e utilitarista di matrice occidentale che subordina l'affermazione dei diritti alle logiche di mercato.

Secondo l'approccio senniano, capability e diritti non coincidono, ma si pongono in una relazione complementare, in cui i secondi (i diritti) sono autosufficienti nei mezzi e nei fini, pur necessitando dei primi (le capability) per raggiungere l'effettività. I diritti infatti,

⁴⁴⁰ Il dibattito condurrebbe all'elaborazione di un sistema di democrazia deliberativa su cui non è consentito in questa sede indugiare troppo, ma che tuttavia influenza direttamente gli aspetti regolatori del mercato del lavoro, A. FERRARA, *La democrazia deliberativa e la sfida della governance*, Paper presentato al Convegno *Governare il lavoro e il welfare attraverso la democrazia deliberativa*, Roma, 9- 10 ottobre 2006, 2006; J.BONVIN, T. THELEN, *Deliberative Democracy and Capabilities. The Impact and Significance of Capability for Voice* (dattiloscritto), 2003; A. PINTORE, *Che cos'è la democrazia deliberativa*, *Reset*, 78, p. 10 ss., 2003, L. BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, SM, 73, 2005, p. 67 ss.

rischiano di risolversi in dichiarazioni puramente formali, e solo con l'ausilio della capability riescono a trovare lo strumento effettivo di realizzazione. Anche il mercato, e quindi non soltanto i diritti, può promuovere le capability adjuvando l'attivazione responsabile dell'individuo, la promozione del dinamismo, la capacità di adattamento funzionale allo sviluppo economico. Tuttavia, il mercato, senza il linguaggio dei diritti, rischia di promuovere in maniera diseguale alcune capability al dispetto di altre, tradendo di fatto la filosofia di fondo dell'approccio teorico considerato.

Il modello teorico considerato può riequilibrare le contrapposte esigenze tradite dall'attuale implementazione del modello di flexicurity: sicurezza e flessibilità, esigenze di produzione ed esigenze di distribuzione, protezione ed efficienza; il *capability approach* può dunque edificare dei ponti tra le dicotomie attualmente presenti nelle politiche occupazionali attraverso la valorizzazione e l'affermazione della centralità della persona.

Ragionare in questi termini, ripartire dalla "persona" come soggetto attivo nel mercato del lavoro, significa riconnettersi alle elaborazioni di Alain Supiot, Roberto Romagnoli e Massimo D'Antona che avevano proceduto a elaborare una nozione di cittadinanza industriale da collocare al centro del dibattito sul futuro del diritto del lavoro al fine di affermare un livello di tutele che superasse le classiche categorie dell'era fordista⁴⁴¹.

Tale modello, rimanda a una concezione di tutele fondate sul lavoro e sull'occupabilità, elaborando dei diritti direttamente correlati alla valorizzazione delle capability: diritti di prelievo sociale, congedi formativi, congedi parentali, e tutta la categoria dei diritti sociali connessi alla posizione di "lavoratore" di cui si auspica l'effettivo godimento per la realizzazione consapevole di progetti individuali, per mezzo di fattori di conversione di funzionamenti.

La grammatica occupazionale europea, soprattutto quando è stata declinata nel verbo dell'occupabilità, ha raggiunto traiettorie in parte conciliabili, o completabili dall'approccio di capability. Il concetto di occupabilità interattiva, di aumento delle possibilità di rientrare nelle traiettorie occupazionali attraverso le politiche attive del lavoro, che ispirava le

⁴⁴¹ Con modalità, e da presupposti differenti, A. SUPIOT, *Il futuro del lavoro: trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa*, Carocci, Roma, 2003; U. ROMAGNOLI, *Rappresentare la cittadinanza industriale*, LD, 4, 1999, p. 547 ss; M. D'ANTONA, *La grande sfida delle trasformazioni del lavoro: ricentrare le tutele sulle esigenze del lavoratore come soggetto* in B. Caruso, S. Sciarra (a cura di), *Opere*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 249 ss.

strategie occupazionali, pur non presupponendo un approccio *capability oriented*, non escludeva un suo utilizzo al fine di aumentarne la qualità. L'approccio di *capability* non esclude necessariamente l'attuale modello di *flexicurity*, potendolo completare attraverso l'accostamento dell'aumento delle abilità professionali (c.d. *capability for skills*) ad approcci occupazionale che a) valorizzino le scelte individuali nella costruzione dei progetti di lavoro (c.d. *capability for employment*), b) aumentino le possibilità di conciliare il progetto di lavoro con il progetto di vita (c.d. *capability to recoincale valuable work and valuable life*) c) promuovano la partecipazione dei destinatari delle politiche attive per un'autodeterminazione delle scelte (c.d. *capability for voice*).

La persona , al centro del progetto, può esser valorizzata in una triplice prospettiva 1) in quanto soggetto che partecipa alle procedure di formazione delle politiche del lavoro 2) in quanto soggetto che si deve attivare responsabilmente nella ricerca del lavoro e nell'adattamento al lavoro liberalmente scelto 3) in quanto destinatario di politiche di occupabilità conformi a scelte liberamente determinate⁴⁴².

Nonostante la dottrina più sensibile avesse elaborato dei sentieri di implementazione del modello occupazionale europeo all'interno di percorsi capacitanti, la realtà delle cose ha preso una direzione diversa. Le istituzioni comunitarie, e di riflesso gli Stati Membri, hanno anteposto gli obiettivi quantitativi alle istanze qualitative attraverso i) l'accentuazione degli aspetti punitivi della condizionalità ii) la monetizzazione automatica delle sanzioni dovuta in caso di illegittimità del recesso iii) la riduzione del controllo giudiziario sulle cause di giustificazione del recesso iiiii) la compressione dei diritti sociali nelle riforme della flessibilità in uscita e delle politiche attive del lavoro.

1.4. Influenze normative dell'approccio di capability

Per superare questa situazione di stallo, occorre ricercare i possibili punti normativi di legame tra *capability* e *flexicurity*.

Alcuni, tra cui Ingrid Robeyns⁴⁴³ hanno sostenuto che l'approccio di *capability* non possiede in realtà contenuti normativi, limitandosi ad offrire solo spazi valutativi. Secondo

⁴⁴² Come rilevato da B. CARUSO, *Occupabilità, Formazione, e Capability, nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, *Giornale di Diritto del Lavoro e delle relazioni Industriali*, 2007

⁴⁴³ I. ROBEYNS, *The Contribution of the Capability Approach in the Struggles against Social Inequalities*, 2013, presented at the *Capability-seminar of the Alliances to fight poverty*, Brussels.

l'autore, la teoria in questione può esser riempita con differenti norme rimesse alla scelta discrezionale dell'utente informato.

Questa posizione si scontra però con altri lavori di ricerca che hanno invece ritenuto come i risultati nell'utilizzo dell'approccio di capability dipendano largamente dai riferimenti normativi prescelti⁴⁴⁴. Non si può misurare il benessere senza scelte normative preliminari, in particolare la scelta di uno spazio valutativo non è neutrale sul versante normativo. Pertanto è difficile sostenere che la teoria delle capability possa esser letta da una prospettiva normativamente neutrale.

Nessun approccio che si prefigga di misurare il benessere può esserlo, e come detto la teoria in considerazione si spende molto sul suo raggiungimento. Il merito di Sen è quello di aver riservato alle problematiche normative un posto centrale nel suo paradigma valutativo. Questa peculiarità del ragionamento senniano è stata positivamente valutata, ritenendo che il merito di Sen sia stato quello di reintrodurre le preoccupazioni etiche nel linguaggio economico, pur tuttavia senza sacrificare i contributi e gli elementi dell'approccio dell'economia neoclassica. L'attenzione verso il benessere individuale, e la centralità del dibattito pubblico, rappresentano l'esempio più concreto di come Sen attinga a indici normativi esterni.

Tuttavia, rimettersi a indicazioni quali, il benessere sociale e individuale, dando rilevanza al pubblico dibattito, crea delle difficoltà a chi tenta di approfondire il modello al fine di creare dei collegamenti con ulteriori paradigmi, come la flexicurity.

Occorre quindi chiedersi come le capability andrebbero distribuite all'interno della società. Sen parla di "capacità di base" fondamentali che dovrebbero appartenere a tutti, ne nomina alcune, tuttavia solo come suggerimenti.

Sen è consapevole del fatto che la nozione di capacità di base è molto generale, e ogni sua applicazione dipende dagli aspetti culturali, soprattutto nella ponderazione delle diverse capacità⁴⁴⁵.

A differenza di Sen, Nussbaum propone una lista di capability minima e universale, sostenendo che tale elenco non è espressione di una specifica cultura, ma comune alle diverse culture esistenti. L'elenco non è frutto di una discussione tra tutti i soggetti diversi

⁴⁴⁴ A. GOERNE, *The Capability Approach in Social Policy Analysis. Yet Another Concept?* RECWOWE Working paper 03/2010, 2010.

⁴⁴⁵ A.SEN, *Equality of What? presented at the Tanner Lecture On Human Values*, Stanford University, 1979. 200

appartenenti alle diverse società, e pertanto non pretende di prender in considerazione tutti i punti vista esistenti⁴⁴⁶. In linea di principio vi è quindi una netta contrapposizione tra Sen e Nussbaum, in quanto il primo non si sarebbe impegnato nella costruzione di una concezione del “bene”, limitandosi a edificare percorsi procedurali, mentre al contrario Nussbaum avrebbe posto maggiore attenzione agli esiti del processo, valorizzando i contenuti⁴⁴⁷. In pratica però i due autori non sono così distanti come potrebbe apparire: Nussbaum acconsente sulla necessità di procedere all’adattamento dell’elenco alle circostanze, rendendosi conto della difficoltà di proporre praticamente un elenco predefinito che possa funzionare in qualunque circostanza⁴⁴⁸.

Sotto il profilo della distribuzione della libertà e del problema dell’eguaglianza sia Sen, che Nussbaum, parlano di livelli capability minimi al di sotto dei quali nessuno dovrebbe essere costretto a vivere. Sen non è un sostenitore dell’uguaglianza, non auspicando il raggiungimento dell’eguaglianza di benessere⁴⁴⁹. Entrambi i teorici del modello si limitano a ricercare delle soglie minime necessarie per consentire a tutti gli esseri umani di realizzarsi⁴⁵⁰.

Nussbaum descrive le sue dieci capability come presupposti per la giustizia sociale di base, senza spingersi oltre nella definizione degli obiettivi.

Sulla scorta di tali presupposti occorre dunque chiedersi perché l’approccio di capability si limiti ad auspicare il raggiungimento di alcuni livelli minimi, come quelli su evidenziati. In realtà, così come argomentato dagli stessi autori l’approccio di capability è solo una visione parziale del benessere di una società, potendo lo stesso essere integrato con altri valori, o ambendo verso obiettivi anche più alti⁴⁵¹.

⁴⁴⁶ H.HOLST, *Gefahrenzone Absatzmarkt? Leiharbeit Und Die Temporalstrukturen Der Flexibilisierung*. In *Arbeit Als Ware*, edited by A. Krause and C. Kohler, pp. 141–62. Bielefeld: transcript, 2012.

⁴⁴⁷ Sempre, H.HOLST, *“Gefahrenzone Absatzmarkt? Leiharbeit Und Die Temporalstrukturen Der Flexibilisierung.”* In *Arbeit Als Ware*, edited by A. Krause and C. Kohler, 2012, pp. 141–62. Bielefeld: transcript

⁴⁴⁸ E.SCHOKKAERT, *The Capabilities Approach*. <http://ssrn.com/abstract=1084821>, 2008.

⁴⁴⁹ A.SEN, *The Idea of Justice*, London: Penguin Group, 2009 (trad. it. *L’idea di giustizia*, Milano: Mondadori, 2010).

⁴⁵⁰ M. CARPENTER, *The Capabilities Approach and Critical Social Policy: Lessons from the Majority World?*, *Critical Social Policy*, 2009, p. 29.

⁴⁵¹ M. NUSSBAUM, *Capabilities, Entitlements, Rights: Supplementation and Critique*. *Journal of Human Development and Capabilities*, p. 12.

La possibilità di raggiungere livelli superiori ai minimi indicati è strettamente connessa al livello di consenso necessario. Andare oltre negli obiettivi significa anche avere soglie di consenso più ambiziose, e quindi livelli di discussione pubblica e coinvolgimento dei cittadini più elevati. Per arrivare a un determinato consenso su un elevato livello di capability minime è necessaria una discussione pubblica preliminare che individui le libertà considerate fondamentali. Infatti le persone con più bisogni auspicherebbero il raggiungimento di livelli più elevati, rispetto a persone con bisogni minori, che al contrario si attesterebbero a livelli più inferiori, funzionali al proprio benessere.

Chiarito a chi spetti decidere il tipo e il grado di capability che le persone dovrebbero vivere in una società giusta, e quindi evidenziata la centralità della discussione pubblica, è opportuno individuare il soggetto responsabile a garantire e fornire le capability.

La responsabilità potrebbe esser rimessa all'individuo o alla società⁴⁵². Il problema dell'individuazione del soggetto responsabile delle scelte è complesso da un punto di vista filosofico, ma determinante sotto la prospettiva politica; occorre quindi chiedersi se possa esser immaginata una responsabilità condivisa tra individuo e società nella corretta individuazione delle capability. Questo interrogativo, come si vedrà, ha delle conseguenze determinanti nel ripensamento della flexicurity.

La rimessione al singolo dell'intera responsabilità della selezione delle capability porterebbe condurre a risultati perversi: potrebbe per esempio accadere che ogni errore determinato dall'esercizio della libertà personale (come ad esempio l'abbandono degli studi) venga pagato solo dal singolo individuo nonostante lo stesso possa esser stato determinato da fattori in cui la società in astratto ha un peso, come ad esempio la mancanza di basi informative, ma anche l'assunzione di decisioni imprudenti in un momento emotivamente complesso, o anche il compimento di un atto di solidarietà posto in essere per migliorare il benessere degli altri senza però aver riguardo al proprio.

Per questo l'approccio di capability ci consiglia di prendere in considerazione, nella valutazione, non solo i risultati raggiunti ma anche quelli raggiungibili, cercando di elaborare un equilibrio tra la responsabilizzazione eccessiva dell'individuo e l'approccio totalmente paternalistico.

⁴⁵² E. SCHOKKAERT, *The Capabilities Approach*, cit.

La questione morale sottesa consiste nel comprendere come vadano gestiti i fallimenti conseguenti all'esercizio della libertà degli individui, e quindi ai loro comportamenti intenzionali, o in altre parole affrontare la mancanza di capability autoinflitta dall'individuo⁴⁵³. Sen risolve il problema dichiarando che gli individui devono sopportare la responsabilità; la concessione di libertà determina una responsabilità nel loro utilizzo. L'approccio di capability mira a combattere i fattori potenzialmente generatori di disuguaglianze, che ostacolano la facoltà delle persone di assumere scelte responsabili. La responsabilità collettiva, è dunque requisito della responsabilità individuale⁴⁵⁴.

Chi deve farsi carico della responsabilità collettiva? Quando Aristotele chiede alla società di fornire le condizioni necessarie allo sviluppo individuale, non si limita a prescrivere una libertà di fare certe cose senza subire limitazioni, ma anche una libertà di attivarsi verso il compimento di altre attività. Nel pensiero di Aristotele è la città che deve farsi carico di mantenere questa promessa. Nel ragionamento di Sen e Nussbaum è possibile identificare delle assonanze con il pensiero aristotelico, in quanto secondo la teoria di capability la responsabilizzazione è a carico dello Stato. La differenza tra Nussbaum e Sen sta nel fatto che il primo cerca di individuare tutte le capacità preliminarmente, assegnando in capo ai governi un obbligo di assicurazione e protezione, attraverso leggi e politiche pubbliche adatte al loro raggiungimento⁴⁵⁵, mentre il secondo mostra un atteggiamento più prudente.

Sen, pur concordando sul ruolo dei governi nel migliorare la vita delle persone, e sulla necessità di avere istituzioni giuste che garantiscano la libertà, non afferma una lista di capability da imporre agli Stati⁴⁵⁶. Nonostante le differenze, Sen e Nussbaum concordano nel ritenere che l'impossibilità di esercitare un diritto in un determinato contesto, non può

⁴⁵³ N. FARVAQUE, *Action Publique et Approche Par Les Capacités : Une Analyse Des Dispositifs et Trajectoires D'insertion*. Ecole Normale Supérieure de Cachan, 2005.

⁴⁵⁴ J.M. BONVIN, D. GALSTER, *Making Them Employable or Capable? Social Integration Policies at a Crossroads*, In *Education, Welfare and the Capabilities Approach: A European Perspective*, edited by Holger Ziegler. Barbara Budrich, 2010.

⁴⁵⁵ M. NUSSBAUM, *Capabilities, Entitlements, Rights: Supplementation and Critique*, *Journal of Human Development and Capabilities*, 2011, p. 12.

⁴⁵⁶ S. ANDRESEN, O. HANS-UWE, H. ZIEGLER, *Bildung as Human Development: An Educational View on the Capabilities Approach*. In *Capabilities – Handlungsbefähigung Und Verwirklichungschancen in Der Erziehungswissenschaft*, edited by Hans-Uwe Otto and Holger Ziegler, 2. Aufl., . Wiesbaden: VS Verlag, 2010, pp. 165–97.

portare a ritenere che tale diritto non possa esser più qualificato come tale⁴⁵⁷. Questa situazione determina una condizione tragica in cui i livelli minimi di giustizia non possono esser raggiunti, e dunque compito delle istituzioni non è negare l'esistenza del diritto irrealizzato, ma favorire le condizione che possano consentirne il suo valido esercizio.

Lavorare con l'approccio di capability richiede una comprensione del metodo, della sua natura, dei presupposti, della metodologia, dei suoi punti di forza, ma anche di debolezza⁴⁵⁸. Si è fino a questo momento cercato di offrire una visione di insieme del *capability approach* sottolineando il lato normativo del modello, puntando l'attenzione su concetti come l'etica, la libertà individuale, e la democrazia (nel senso di pubblico dibattito) poiché la funzione normativa è in gran parte delegata al ragionamento individuale e collettivo.

Questa apertura nella definizione degli aspetti normativi ha il vantaggio di rendere il metodo di capability adattabile a orizzonti differenti, tuttavia presentando il rischio di un utilizzo arbitrario⁴⁵⁹. L'approccio di capability potrebbe esser adottato a proprio vantaggio da soggetti che la pensano in maniera opposta. Dunque occorre riempire gli spazio normativi del modello in maniera trasparente. Tale modello si differenzia dalle teorie scientifiche che hanno valore esplicativo. Al contrario, Sen e Nussbaum tentano di fissare i criteri necessari per valutare e descrivere adeguatamente lo stato di benessere umano. Di conseguenza, in presenza di tali fini, l'approccio di capability va integrato con altre teorie e concetti specifici.

Secondo Alkire, "think of the application fields of the capability approach [...] as a set of boxes, each consisting of the related technical disciplinary tools, whether of gender analysis or nutritional science or econometrics or decision theory or policy making. The 'things' inside the boxes are relatively well worked out. [...] One problem is that the tools inside the boxes are not connected to the capability approach [...]. The other problem is that the tools inside the boxes are not easy for those outside to use."⁴⁶⁰

Dunque occorre chiedersi come, con gli strumenti a disposizione, è possibile ripensare la flexicurity dalla prospettiva delle capability.

⁴⁵⁷ A.SEN, *Elements of a Theory of Human Rights*, Philosophy & Public Affairs 32 (4), 2004, pp. 315–56.

⁴⁵⁸ R. LEHWEB-LITZMANN, *Capability as a Yardstick for Flexicurity. Using the Senian Paradigm to Evaluate a European Policy Agenda*, 2014.

⁴⁵⁹ A. GOERNE, *The Capability Approach in Social Policy Analysis. Yet Another Concept?*, RECWOWE Working paper 03/2010, 2010, ha parlato di un approccio self service da evitare.

⁴⁶⁰ S. ALKIRE, *Why the capability approach?*, Journal of Human Dev., 6, 2005, pp. 115 ss.

2. *Capability approach come nuovo criterio per la flexicurity.*

Nello studio delle possibili implicazioni del *c.d. capability approach* sul modello di flexicurity è possibile ricercare alcuni aspetti comuni dei due concetti. Si può sostenere che ci sono alcuni elementi che le due nozioni condividono determinando una condizione di alta compatibilità.

Entrambi i concetti sono presenti sia nel contesto della politica che delle scienze sociali, mentre però la flexicurity trae origine da un processo politico, divenendo successivamente interesse di ricerca, l'approccio di capability è stato concepito e applicato nelle ricerche economiche e filosofiche, per poi diffondersi verso altre discipline, assumendo il ruolo di strumento guida per i *policy makers*. Entrambi, rappresentano termini non comunemente utilizzati nel linguaggio quotidiano, ma che hanno acquisito lo status di "parola d'ordine"⁴⁶¹. Entrambi i concetti denotano concetti semantici vaghi, e sono facilmente strumentalizzabili, ciononostante capability e flexicurity portano con se un vasto potenziale.

Alcuni autori hanno sostenuto che la capability così come la flexicurity rientri tra le agende politiche europee nel campo delle politiche sociali e del mercato del lavoro⁴⁶², tuttavia tale conclusione non è stata accettata da altri⁴⁶³ che hanno rilevato che il *capability approach* non soddisferebbe i requisiti necessari per rientrare tra i programmi politici, soprattutto per il fatto che l'Europa non è politicamente attiva nel campo delle capability non sussistendo alcun intervento deliberato⁴⁶⁴.

E' interessante però notare come nel ragionamento di Auer e Gazier risiedano degli elementi che consentano di elaborare un approccio alla capability come continuum logico della flexicurity. I due autori ritengono che la flexicurity prenda le mosse dall'approccio di flexibility arricchendolo attraverso l'intervento di ulteriori fattori. A sua volta l'approccio dei

⁴⁶¹ M. KEUNE, M. JEPSEN, *Not Balanced and Hardly New: The European Commission's Quest for Flexicurity*, Brussels: ETUI-REHS, 2007.

⁴⁶² P.AUER, B.GAZIER, *Flexicurity as a Policy Agenda*, CESifo DICE Report, 2008.

⁴⁶³ Si fa riferimento a quanto espresso recentemente da R. LEHWEß-LITZMANN, *Capability as a Yardstick for Flexicurity. Using the Senian Paradigm to Evaluate a European Policy Agenda*, 2014.

⁴⁶⁴ Si è rilevato come il semplice utilizzo di fattori come lo *Human Index development* nello studio dei risultati empirici delle politiche utilizzate, non consente di ritenere che l'Europa abbia adottato una strategia politica di capability.

transitional labour markets insiste su una gestione deliberata e consapevole delle transizioni occupazionali aggiornando funzionalmente il dibattito sulla flexicurity, allo stesso modo l'approccio di capability può determinare un raffinamento ulteriore nel modello di flexicurity imponendone una revisione accurata verso il raggiungimento del benessere e delle volontà dei cittadini.

L'approccio di capability può esser pensato come paradigma per le società moderne, sensibilizzando la flexicurity.

2.1. Modernità e capability

L'avvento della modernità e l'espansione della società industrializzata ha generato una condizione di ricchezza relativa, migliorando il tenore di vita della maggior parte delle persone al di sopra dei più elementari bisogni ed esigenze di base. L'aumento della ricchezza registrato nel ventesimo secolo ha accresciuto il livello di complessità, eterogeneità e individualizzazione, creando i presupposti della società moderna.

La dimensione della complessità rimanda alla grande varietà di relazioni tra gli elementi che compongono la società; l'eterogeneità descrive una società caratterizzata da contrasti nelle preferenze e nelle posizioni sociali; l'individualizzazione si riferisce alla crescente attenzione al ruolo delle persone come "pertinenze" della società, che necessitano di spazi di manovra ampi per coltivare le proprie singolarità. Il combinato disposto di tali elementi evoca l'attesa di autonomia, in altre parole l'attesa di libertà. La libertà stessa diventa quindi una categoria cruciale per il raggiungimento del benessere.

Le su riferite modificazioni sociali permettono di comprendere la ragione per cui il paradigma della capability è divenuto progressivamente influente nel corso del tempo. Esso consente di affrontare le nuove sfide metodologiche derivanti dall'accrescimento della complessità, dell'eterogeneità e dell'individualizzazione.

2.1. Flexicurity ed estensione della sfera di libertà

La flexicurity condivide con l'approccio di capability la tendenza ad accrescere le potenziali realizzazioni individuali. La flessibilità, può esser vista come capacità di resistenza a seconda delle contingenze e delle circostanze. La flessibilità rappresenta un

aumento del margine di manovra per l'azione, ponendo l'accento sulla distinzione tra la flessibilità potenziale, e la flessibilità effettivamente realizzata.

La flessibilità potenziale mostra il livello massimo di flessibilità che le imprese possono utilizzare sulla scorta della concessioni normative, la flessibilità realizzata prende in considerazione soltanto la misura di flessibilità effettivamente utilizzata dalle imprese secondo le potenzialità concesse⁴⁶⁵.

La sicurezza ha il compito di prevenire gli scenari indesiderati, e va valutata in base al potere di prevenire gli scenari indesiderati. Lo stato di sicurezza viene individuato in relazione a ciò che non si verifica, o che è improbabile che si verifichi. La sensazione di insicurezza è infatti innescata da una minaccia, dalla potenziale realizzazione di un evento avverso, e altresì dai criteri che ciascuno utilizza per qualificare gli scenari come avversi.

La flexicurity e l'approccio di capability trovano parte della loro ragion d'essere all'interno delle eterogeneità che caratterizzano le società moderne, essendo entrambe impegnate a combinare le tendenze della modernizzazione: aumento del bisogno di individualizzazione e crescente bisogno di sicurezza; ciò rende gli approcci considerati potenzialmente compatibili e complementari.

In che modo è possibile ridefinire i concetti di flessibilità e sicurezza, attraverso l'approccio di capability?

2.3. Verso una flexicurity "capability oriented"

E' opportuno a tal punto tentare di identificare i contorni di una flexicurity ridiscussa secondo l'approccio delle capability.

Come visto nel corso dell'esame dell'implementazione pratica della flexicurity (v. supra Cap. II e III), una delle problematiche che caratterizza il paradigma è la confusione tra strumenti e obiettivi⁴⁶⁶. Il modello di capability può in tal senso tentare di apportare chiarezza attraverso l'individualismo etico che a livello normativo distingue gli obiettivi politici strumentali dai fini che si vogliono effettivamente raggiungere.

⁴⁶⁵ M. ERLINGHAGEN, *Die Restrukturierung Des Arbeitsmarktes, Arbeitsmarktmobilität Und Beschäftigungsstabilität Im Zeitverlauf*. Wiesbaden: VS Verlag, 2004.

⁴⁶⁶ L. CALMFORS, *Flexicurity – An Answer or a Question?* European policy analysis, 2007.

Ad esempio, molte riforme del mercato di lavoro condotte nel solco di flexicurity (v. cap. II, e cap. III) sono state poste in essere al fine di consegnare alle imprese maggiori opzioni strategiche, riformando al contempo i Servizi per l'Impiego e le politiche attive al fine di reintegrare velocemente i lavoratori all'interno delle traiettorie occupazionali.

Per un approccio di capability, è opportuno verificare se tali strategie abbiano aumentato la libertà delle persone, che rappresenta, non bisogna dimenticarlo, un valore normativo essenziale nella teorica senniana. L'approccio di capability può esser congeniale nel fornire una gerarchia tra fini e mezzi della flexicurity: i vantaggi delle imprese, e la disciplina di tutela nel mercato del lavoro devono esser strumentali al raggiungimento del benessere delle persone. Per Sen lo scopo di ogni politica è contribuire all'accrescimento dei livelli di benessere delle persone (funzionamenti) attraverso l'implementazione del benessere potenziale (le capability).

Nell'elaborare il modello di flexicurity le istituzioni comunitarie hanno ricercato l'equilibrio tra i contrapposti interessi di datori di lavoro, lavoratori, persone in cerca di lavoro, e autorità pubbliche⁴⁶⁷, la flexicurity è stata identificata come un sistema di gestione dei rischi che accomunano i lavoratori e i datori di lavoro, la missione del modello è infatti quella di soddisfare entrambe le parti coinvolte nel rapporto di lavoro, creando una situazione di beneficio comune, secondo un modello di *win-win*.

Tuttavia secondo un approccio *capability oriented* la retorica utilizzata dalle istituzioni comunitarie è priva di contenuto, poiché i vantaggi reciproci che auspica il modello non rilevano senza il raggiungimento del benessere umano. Nonostante la teoria senniana non fornisca una ricetta concreta sul *quantum* di benessere che dovrebbe essere effettivamente distribuito nella società, offre comunque un'indicazione sulla necessità di superamento della retorica del bilanciamento degli obiettivi economici e sociali che il modello di flexicurity ricerca. L'equilibrio da ricercare non deve essere individuato aprioristicamente, ma tenendo conto del benessere delle persone, a sua volta individuato a seguito di forme di partecipazione degli individui nei processi di deliberazione.

Il benessere delle persone su cui focalizzarsi è in particolare quello di carattere potenziale, che si traduce nelle capability raggiungibili. La flexicurity – come qualsiasi altra politica – deve esser considerata come una strategia per mantenere o estendere la libertà,

⁴⁶⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*, Luxembourg: European Commission, 2007.

poiché la valutazione del modello dipende dalla promozione di questo obiettivo. Come detto, nel modello di capability la libertà corrisponde a ciò che le persone possono fare, o vogliono essere in rapporto al modello di vita che ritengono degno di esser vissuto.

Sul versante delle capability, ciò di cui i lavoratori avrebbero bisogno non è flessibilità e sicurezza, ma capability, per poter raggiungere ciò che loro ritengono prezioso.

Questo non deve però far ritenere che la flexicurity rappresenti un limite al raggiungimento del benessere personale degli individui, poiché il mix di flessibilità e sicurezza può esser utile alla costruzione dei progetti individuali⁴⁶⁸. La flexicurity dovrebbe quindi in via di principio allargare idealmente le opportunità nella biografia di un lavoratore, al fine di raggiungere le capability.

Il modello di capability dovrebbe agevolare un arricchimento di prospettiva nell'agenda di flexicurity: dalla promozione di flessibilità e sicurezza nel mercato del lavoro, alla promozione della libertà umana attraverso l'aumento di flessibilità e sicurezza nel mercato del lavoro.

Il raggiungimento di tale obiettivo rende necessaria la revisione del grado di flessibilità e sicurezza nelle traiettorie occupazionali. La flessibilità non dovrebbe essere casuale, o imposta, ma adattata alle esigenze di vita e di lavoro all'interno delle traiettorie dei lavoratori. L'attuale agenda di flexicurity enfatizza nei fatti il miglioramento delle opportunità dei datori di lavoro, mentre un approccio di flexicurity orientata verso le capability potrebbe aumentare al contempo le opzioni strategiche per i lavoratori. In tal modo la flessibilità potrebbe esser letta come incremento delle opzioni all'interno mercato del lavoro, assistita da forme di sicurezza protettiva che garantiscano al lavoratore un controllo sulle differenti opzioni.

Occorre svolgere una distinzione tra il ventaglio delle opzioni di flessibilità esistenti, e la discrezionalità concreta nel loro utilizzo. Ad esempio l'utilizzo dei conti ore può aumentare la libertà dei lavoratori solo se gli stessi possono scegliere le modalità di utilizzati delle ore salvate, ma allo stesso tempo, i conti ore possono diminuire la libertà dei lavoratori se il loro utilizzo è rimesso alla discrezionalità totale del datore di lavoro. Allo stesso modo le politiche attive del mercato del lavoro possono aumentare la libertà dei lavoratori se sono in grado di determinare un'attivazione responsabile, che prefiguri un inserimento all'interno

⁴⁶⁸ M. DE NANTEUIL-MIRIBEL, M. NACHI, *Flexibility and Security: What Forms of Political Regulation?* Transfer, European Review of Labour and Research Vol 10 (Nr. 2): S. 300–320, 2004.

dei percorsi occupazionali disponibili, ma coerenti con le competenze acquisite dal lavoratore.

Allo stesso tempo, le politiche attive del lavoro, possono anche diminuire la libertà dei lavoratori qualora si accompagnino a forme di condizionalità etero – imposte che determinano l'accettazione acritica di qualunque forma di impiego disponibile. La libertà di scelta presuppone la presenza di alternative realizzabili.

Riprendendo la famosa distinzione tra libertà negativa e libertà positiva promossa da Isaiah Berlin⁴⁶⁹, la libertà *positiva* è la capacità di agire in conformità ai propri desideri e scopi, mentre libertà *negativa*, è intesa come l'assenza di interferenza e costrizioni. Nell'accezione delle politiche attive del lavoro la libertà negativa consente ai lavoratori di evitare forme di condizionalità etero-imposte, mentre libertà positiva significa poter scegliere consapevolmente, seppur responsabilmente, tra le opportunità occupazionali eventualmente proposte.

Il modello di flexicurity dovrebbe esser quindi arricchito attraverso l'aumento della libertà positiva, senza erosioni della libertà negativa. Ridiscutere la flexicurity nei termini delle capability significa ragionare su come flessibilità e sicurezza possano combinarsi attraverso la concessione di maggiore libertà effettiva. Occorre quindi tracciare alcune traiettorie che potrebbero rendere "capability friendly" il modello di flexicurity.

2.4. Disegnando nuove traiettorie per il modello di flexicurity.

Come detto, all'interno del *capability approach* la libertà positiva viene valutata in base della capacità dei soggetti di trasformare le risorse e gli strumenti a loro disposizione, in funzionamenti; in altre parole la capacità dei soggetti di fare e di essere ciò che ritengono possa conferire valore alla loro vita.

In questo orizzonte, la teoria della capabilities può riconciliare la grammatica dei diritti sociali e la flexicurity attraverso il sentiero del basic income⁴⁷⁰, visto come strumento in grado di garantire lo sviluppo della dimensione della libertà sostanziale⁴⁷¹ o della libertà

⁴⁶⁹ I. BERLIN, *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, 1969.

⁴⁷⁰ La nozione di basic income è poliedrica e assume dentro se differenti significati di cui si darà conto nel proseguo di questo lavoro.

⁴⁷¹ A. SEN, *La libertà individuale come impegno sociale*, Roma – Bari, Laterza, 2007.

reale⁴⁷². Nonostante il basic income rappresenti uno strumento di redistribuzione monetaria, non genera incompatibilità con l'approccio senniano attento all'eterogeneità e scettico nel valutare il benessere sulla scorta di indici monetari. Difatti diverse ragioni inducono il basic income come *capability friendly*, e dunque astrattamente idoneo ad aggiornare la flexicurity. Si cercherà di spiegare come.

Il basic income può rappresentare uno strumento idoneo a garantire la sicurezza protettiva individuata da Sen.

Come già esaminato, l'approccio di Sen, si distingue da quello dei beni primari di Rawls, e delle risorse di Dworkin poiché si rapporta immediatamente alle esigenze e alle diversità delle persone. Per Sen l'obiettivo immediato è il raggiungimento della libertà sostanziale, non potendosi accontentare di un'equa distribuzione dei beni sociali, o della garanzia di un eguale accesso alle risorse, senza tener conto di come i singoli individui siano in grado di mutarli in funzionamenti⁴⁷³. Sen, a differenza di Rawls⁴⁷⁴, si è ravveduto su quanto le differenze individuali fossero pervasive, comprendendo che a incidere sulle capacità, sono sia le differenze individuali che le differenze ambientali⁴⁷⁵. Per tale ragione nell'ottica delle *capabilities* risulta inadeguato un approccio al problema della libertà reale basato solo sull'equa distribuzione dei beni sociali e sull'eguale distribuzione di diritti e risorse.

Il *capability approach* può offrire un criterio di valutazione dell'effettivo grado di libertà che ogni società garantisce, focalizzandosi su alcune aree funzionali all'estensione del ventaglio di funzionamenti che l'individuo può scegliere. In tal senso, secondo la teoria

⁴⁷² E.MURRA, *Il basic income nella prospettiva delle capabilities. Sicurezza protettiva e diversità non-dominante*, Politeia, 2012; P. VAN PARIJS, *Real freedom for all. What (if anything) can justify capitalism?* Oxford, Clarendon Press, 1995.

⁴⁷³ In tal senso "compiere confronti fra beni primari posseduti da persone diverse non è esattamente equivalente e confrontare le libertà di cui diverse persone beneficiano, anche se le due cose possono essere strettamente collegate. I beni primari costituiscono mezzi per la libertà ma non possono rappresentare l'ambito della libertà a causa delle differenze tra gli esseri umani per quanto riguarda la loro capacità di trasformare beni primari nelle libertà di perseguire i loro obiettivi; A.SEN, *The Idea of Justice*, London: Penguin Group, 2009 (trad. it. *L'idea di giustizia*, Milano: Mondadori, 2010), pp. 236 – 264

⁴⁷⁴ J. RAWLS, *A Kantian Concept of equality*, Cambridge Review, 2, pp. 94 -99.

⁴⁷⁵ A. SEN, *The Idea of Justice*, London: Penguin Group, 2009 (trad. it. *L'idea di giustizia*, Milano: Mondadori, 2010), p. 377.

senniana, in materia di sviluppo, l'obiettivo a cui si deve mirare è l'estensione delle opportunità di trasformare le capacità individuali in funzionamenti desiderati, lo sviluppo comporta l'espansione delle libertà di base, divenendo processo di espansione delle libertà umane⁴⁷⁶; per lo sviluppo umano risulta esser imprescindibile l'estensione della libertà reale, e pertanto l'idea di capability come reale opportunità di raggiungere funzionamenti soddisfacenti.

Per raggiungere tale risultato Sen individua alcune libertà strumentali, raccogliendole in cinque categorie: a) libertà politiche, b) infrastrutture economiche, c) occasioni sociali, d) garanzie di trasparenza, e) sicurezza protettiva⁴⁷⁷.

Le libertà politiche sono tutte quelle libertà che autorizzano alla critica delle autorità e abilitano alla gestione della cosa pubblica; le infrastrutture economiche sono i mezzi concessi agli individui di utilizzare risorse economiche per produrre, scambiare o consumare; le occasioni sociali includono invece tutte quelle condizioni funzionali all'inserimento nella società (istruzione, sanità, accesso alle professioni ecc); le garanzie di trasparenza consistono nella libertà di poter dar vita a relazioni chiare e trasparenti; la sicurezza protettiva rappresenta la rete di protezione necessaria a far sì che gli individui, che si trovino in condizioni di particolare vulnerabilità, non vengano esclusi dai benefici potenziali del sistema economico e sociale ove abitano⁴⁷⁸.

La nozione di sicurezza protettiva può rappresentare un ausilio nell'implementazione delle forme di protezione attualmente riconosciute nel mercato del lavoro⁴⁷⁹. Il basic income può essere lo strumento di costruzione della rete di protezioni necessarie a prevenire l'esclusione degli individui dalle opportunità del sistema economico e sociale.

⁴⁷⁶ A.SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Mondadori, 1999.

⁴⁷⁷ A.SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, cit..

⁴⁷⁸ Comunque operi un sistema economico, può accadere – anche quando funziona benissimo – che alcune persone siano costantemente vulnerabili e possano addirittura essere vittime di gravi privazioni in seguito a trasformazioni materiali che agiscono in senso negativo sulla loro vita, A.SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, cit.

⁴⁷⁹ Su tali rischi si rimanda per un approfondimento a A.SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, cit., pp. 139 – 142. GUTMANN, THOMPSON, *Gli obblighi del Welfare, Filosofia e questioni politiche*, 2000, pp. 23- 48; P. VAN PARIJS, Y.VANDERBORGHT, *Il reddito universale*, Milano Università Bocconi, 2005, p. 63- 101; R. SENNETT, *La dignità umana in un mondo di diseguali*, Bologna, Il Mulino, 2006.

3. *Il basic income: reddito minimo garantito vs reddito di minimo universale*

La nozione di *basic income*, *reddito minimo*, *beistand*, *sozialhilfe*, *allocation universelle*, è foriera di significati semantici differenti, potendo portare a diversi, e talora confliggenti fattispecie. Nonostante l'universo del reddito minimo sia frastagliato, è possibile in prima battuta dare al concetto un duplice significato.

Il reddito minimo può assumere il ruolo di "reddito minimo garantito" o di "reddito minimo universale". I due percorsi presuppongono concezioni contrastanti dello strumento, che nella sua variante di reddito minimo garantito assume il ruolo di strumento riconoscibile a platee predeterminate di beneficiari, a fronte di una situazione di effettivo bisogno, e dietro un obbligo di attivazione, mentre nella variante universale assume il ruolo di strumento riconosciuto in maniera indifferenziata ai membri di una comunità politica (nazionale, regionale, ma anche sovranazionale come l'Unione Europea), a prescindere dal bisogno, e in assenza di contropartite⁴⁸⁰.

Nel caso del reddito minimo garantito si fa quindi riferimento all'attribuzione di un reddito adeguato a condurre una vita libera e dignitosa a coloro che, cittadini e residenti stabili in un territorio definito, sono privi dei mezzi adeguati di sussistenza, e si impegnino a rientrare nelle traiettorie occupazionali. Dunque il reddito minimo garantito è uno strumento condizionale, dall'universalità selettiva. Al contrario, se si parla di reddito minimo universale si fa riferimento all'erogazione di un reddito sufficiente per condurre una vita libera e dignitosa, ma spettante – indipendentemente dalle condizioni economiche e alla disponibilità al lavoro del beneficiario – agli appartenenti di una comunità politica⁴⁸¹.

I due strumenti possono astrattamente dirigere la flexicurity verso percorsi capacitanti promotori di una libertà sostanziale. Nonostante tale diversità i due concetti condividono una tradizione di pensiero che promuove una cittadinanza inclusiva e

⁴⁸⁰ Sulla distinzione tra i due strumenti, C. DEL BO, *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basi income*, Pavia 2004, e più recentemente C. DEL BO, *Il reddito di cittadinanza tra mito e realtà*, Il Mulino 2013, pp. 790 e ss. Sul dibattito globale AA.VV. (a cura di Bin Italia) *Un reddito per tutti. Un'utopia concreta*, 2009; sulle esperienze europee sul reddito minimo garantito AA.VV. (a cura di BIN Italia), *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Torino 2012.

⁴⁸¹ G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2014, pp. 1- 32

promozionale delle capacità individuali e collettive da spendere nella sfera pubblica⁴⁸². Entrambi infatti sono astrattamente collocabili all'interno di una riflessione della sfera pubblica democratica e sulla *vita activa*⁴⁸³, o sulle caratteristiche fondative di una società giusta⁴⁸⁴, che avvicina il reddito minimo ad un diritto di libertà volto a fortificare e rinsaldare l'autodeterminazione del soggetto in tutti i campi, non limitandosi al mero inserimento burocrattizzato e impersonale al poco lavoro disponibile.

Si vedrà quindi la differenza dei due percorsi, e le giustificazioni normative a sostegno.

4. *Prima traiettoria, il reddito minimo e la responsabilità capacitante, nelle transizioni occupazionali*

4.1. *Il reddito minimo garantito nella grammatica comunitaria*

La progressiva strutturazione di un reticolo di diritti fondamentali attorno alla dimensione personale nelle sue diverse connotazioni concrete e individualizzanti, ha avuto a partire dal secondo dopo guerra un'accelerazione improvvisa, che ha determinato le prime influenze sulla costituzione del concetto astratto di reddito minimo⁴⁸⁵.

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo ha fatto della dignità un pilastro centrale, consacrandola nell'articolo 1, ed affermando negli art. 22, 23 e 25 la necessità di garantire risorse sufficienti per condurre una vita decorosa⁴⁸⁶. Il tema del riconoscimento del

⁴⁸² In tal senso sempre, G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, Rivista del diritto della sicurezza sociale, 2014.

⁴⁸³ H. ARENDT, *Vita activa*, Milano 1986

⁴⁸⁴ J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Milano, 1982

⁴⁸⁵ C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., cap. III, *Reddito minimo garantito in Europa*, e bibliografia ivi citata.

⁴⁸⁶ Art. 1 : Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza. Art. 22 Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità. Ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione. Ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto ad eguale retribuzione

reddito minimo come *ius existentiae* è ricavabile anche da letture evolutive del diritto al lavoro consacrato nelle Carte Costituzionali dell'Europa occidentale, proprio alla luce della progressiva consapevolezza dell'impossibilità di assicurare l'orizzonte del pieno impiego⁴⁸⁷.

Il diritto a percepire un reddito minimo garantito popola oggi la grammatica europea dei diritti attraverso le enunciazioni delle carte. Tale diritto è sancito all'art. 34 c. 3 della Carta dei diritti dell'UE, dotata oggi dello stesso valore legale delle norme dei trattati⁴⁸⁸, il quale sancisce che "al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà l'Unione rispetta e riconosce il diritto all'assistenza sociale e abitativa volta a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti".

La norma, nonostante la formulazione "poco felice sul piano espressivo"⁴⁸⁹, proclama il diritto individuale all'esistenza dignitosa, impegnando il soggetto pubblico a garantire le prestazioni di assistenza sociale in mancanza di risorse individuali sufficienti, in caso di un bisogno concreto e verificabile. Nel linguaggio della Carta di Nizza la vita dignitosa è collegata alla disponibilità di strumenti idonei a garantire l'assistenza abitativa, servizi sociali efficienti, e sussistenze materiali continuative e periodiche. La norma non individua con precisione il titolare del diritto, dovendosi però intendere secondo le ricostruzioni intervenute, la titolarità esclusiva dei cittadini europei (ma anche dei residenti stabile) che non dispongono di risorse sufficienti⁴⁹⁰. La norma dunque sancisce un collegamento con la condizione individuale del potenziale percettore, senza riferimento alle condizioni reddituali

per eguale lavoro. Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale. Ogni individuo ha diritto di fondare dei sindacati e di aderirvi per la difesa dei propri interessi. Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà.

⁴⁸⁷ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, Dir. Lav., 1954, p. 159 e ss.

⁴⁸⁸ Sul vincolo diretto ormai esistente tra le istituzioni europee e i cittadini ormai consacrato dalla Carta di Nizza si veda F. BALAGUER CALLEJON, *Il Trattato di Lisbona sul lettino dell'analista*, dal Trattato Costituzionale al trattato di Lisbona (a cura di A. Lucarella, e A. Patroni Griffi), Napoli 2009, pp. 13 ss.

⁴⁸⁹ G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, Rivista del diritto della sicurezza sociale, 2014, pp. 1- 32.

⁴⁹⁰ G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, Rivista del diritto della sicurezza sociale, 2014.

e patrimoniali della famiglia a cui lo stesso appartiene, tutelando in tal modo la dignità individuale del soggetto, senza abbandonarlo alla carità parentale.

Il diritto in questione era già stato affermato a livello sovranazionale dall'art. 10 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 1989: " le persone escluse dal mercato del lavoro o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirvisi e che sono prive di mezzi di sostentamento devono poter beneficiare delle prestazioni e delle risorse sufficienti alla loro situazione personale." Secondo la formulazione della norma, i titolari del diritto possono essere soltanto i soggetti che in precedenza avevano svolto attività lavorativa.

La Carta di Nizza ha invece integrato la platea dei destinatari del diritto eliminando ogni collegamento con la condizione di disoccupati involontari o soggetti che non riescono a trovare un'attività lavorativa. La Carta di Nizza sposa quindi una logica universalistica ampia e inclusiva aggiungendo un *quid pluris* rilevante rispetto alle precedenti formulazioni. Il reddito minimo si conferma quindi come un diritto fondamentale della persona, strumento di protezione della sua dignità, in piena coerenza con il principio di inviolabilità della dignità umana quale presupposto assiologico dei diritti fondamentali⁴⁹¹ e perno all'interno dell'ordinamento europeo.

Lo *ius existantiae* è anche proclamato dall'art. 30 della Carta Sociale che proclama il "Diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale" che per l'effettivo esercizio richiede di " a) prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale e medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazione di emergenza sociale o di povertà e delle loro famiglie".

Vi è anche chi, nella letteratura sul tema, ha auspicato l'avvento di un'interpretazione evolutiva del diritto alla vita - contemplato all'art. 2 della Carta dei Diritti dell'Unione Europea e dall'art. 2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo - che consenta di affermare l'esistenza di un'obbligazione positiva a carico degli Stati nel garantire l'accesso ai bisogni primari, non potendo lasciare i cittadini in situazione di indigenza⁴⁹².

⁴⁹¹ P. SILVESTRI, *Redditi, diseguaglianze e povertà: un confronto tra alcune aree della provincia di Modena*(Dipartimento di Economia politica, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia) [Altro (298) - Working paper] , 2007.

⁴⁹² G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, Rivista del diritto della sicurezza sociale, 2014.

La ricomprensione dello *ius existentiae* all'interno del catalogo dei diritti fondamentali dell'ordinamento eurounitario è ricercabile anche negli arresti giurisprudenziali forniti da Corti Costituzionali nazionali. Ad esempio, il Tribunale costituzionale tedesco ha dichiarato il 9 febbraio 2010 la parziale incostituzionalità della Riforma Hartz IV, in quanto contraria al combinato disposto degli art. 1 e 20 della Costituzione tedesca che rispettivamente affermano l'intangibilità della dignità dell'uomo e il carattere sociale della repubblica federale tedesca⁴⁹³.

L'interpretazione fornita rintraccia un obbligo da parte dello Stato di garantire ai cittadini un reddito minimo adeguato alla conduzione di una vita dignitosa – c.d. *menschenwürdigen existenzminimums* – tale da attribuire a ogni persona bisognosa le condizioni materiali indispensabili alla sua esistenza, oltre che alla partecipazione alla vita sociale, culturale e politica; tale diritto non è comprimibile dal Parlamento e deve essere onorato attribuendogli forma concreta e aggiornamento costante⁴⁹⁴. La Corte tedesca – sulla scorta della clausola sociale contenuta nella Costituzione – ha ritenuto non sufficiente il livello dei sussidi che la riforma Hartz IV prevedeva a favore delle persone in grado di lavorare e degli altri componenti del nucleo familiare, affermando altresì l'illegittimità dei parametri congegnati per l'edificazione del sistema condizionale connesso ai benefici⁴⁹⁵. La Corte Costituzionale tedesca ha quindi affermato l'esistenza di un diritto individuale a forme di sussistenza minime, funzionali al raggiungimento del proprio progetto di vita, stabilendo altresì che la condizionalità del diritto non può assumere caratteri che idonei a mortificare la dignità dei soggetti ammessi al beneficio.

La garanzia del reddito minimo non può esser funzionalizzata esclusivamente al rientro nel mercato del lavoro, imponendo l'accettazione offerte di lavoro, che prescindano dal bagaglio professionale di cui il singolo soggetto è portatore.

⁴⁹³ Tale decisione va spiegata alla luce delle particolarità dell'ordinamento costituzionale tedesco, che non prevede un'elencazione tassativa dei diritti sociali, ma si affida alla presenza di una clausola generale, norma aperta, che afferma il carattere sociale della Repubblica federale tedesca.

⁴⁹⁴ La traduzione ufficiale in inglese delle motivazioni della decisione è leggibile in http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg_10-005en.html.

⁴⁹⁵ Il testo integrale, tradotto in inglese, della storica sentenza del Tribunale superiore tedesco è liberalmente consultabile http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg_10-005en.html.

Nonostante il reddito minimo garantito sia una misura rivolta *in primis* a garantire una dignità di base, non possono esserne sottaciuti i legami con le politiche occupazionali. La corretta implementazione dello strumento potrebbe consentire un collegamento tra le politiche occupazionali europee ideando forme di inclusione, al fine di raggiungere le aspettative dell'immaginata "cittadinanza laboriosa" di cui ha parlato Supiot nel 1999.

Tuttavia, a partire dal 2000, i documenti comunitari, pur ponendo l'accento sul lavoro di qualità (*more but better jobs*), sulla flessibilità e sul sostegno continuo nel mercato del lavoro, hanno di fatto focalizzato l'attenzione al rientro veloce dei disoccupati all'interno del mercato del lavoro.

Sul versante procedurale l'implementazione del Metodo Aperto di Coordinamento (c.d. OMC) ha consentito la definizione di obiettivi comuni a lungo termine e lo scambio delle *best practices* in un terreno di apprendimento e comune sperimentazione che ha privilegiato tutte quelle esperienze (soprattutto del nord europa) che hanno individuato nel reddito minimo garantito uno dei pilastri nell'opera di rinnovamento e universalizzazione delle protezioni nel mercato del lavoro. Il tema del reddito minimo è entrato nell'agenda delle politiche occupazionali degli Stati nazionali coordinate dall'Unione Europea, venendo contemplato ufficialmente come strumento di implementazione dei principi comuni di flexicurity, idoneo ad adiuvare gli individui nelle fasi di transizione da un'occupazione all'altra⁴⁹⁶.

All'interno delle *integrated guidelines* della Strategia Europa sull'Occupazione il tema del reddito minimo, seppur non direttamente menzionato, ha ricevuto nuova linfa, poichè la *guide line* n. 10 afferma l'obiettivo dell'Unione Europea di combattere la povertà attraverso la promozione dell'inclusione sociale, con lo scopo di impedire che i cittadini europei possano cadere sotto la soglia dei minimi necessari a condurre una vita dignitosa, così come proclamato dall'art. 34 della Carta di Nizza.

La volontà di integrare reddito minimo garantito e politiche occupazionali europee è comprovata dal tentativo condotto da Jacques Delors di approvare una Direttiva che obbligasse gli Stati Membri ad introdurre degli schemi nazionali di reddito minimo garantito. Nonostante il tentativo condotto non andò mai in porto, nel 1992 venne approvata una raccomandazione che "invitava" tutti gli Stati Membri ad introdurre l'istituto

⁴⁹⁶ Cfr. G. BRONZINI, *Lavoro e tutela dei diritti fondamentali nelle politiche europee del «dopo Lisbona»*, in Pol. dir., 2008, pp. 141 ss.;

rispettando alcuni target quantitativi e qualitativi⁴⁹⁷. L'invito contenuto nella raccomandazione è stato ripreso dalla Commissione europea, che recentemente - tramite l'approvazione della Raccomandazione 2008/867/CE - ha suggerito agli Stati membri di elaborare strategie integrate di inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, basate su tre pilastri: a) un livello adeguato di sostegno al reddito ,b) l'accesso a servizi di qualità, c) l'integrazione delle persone in posti di lavoro sostenibili e di qualità.

Nel medesimo documento è stato riaffermata la necessità di garantire un reddito minimo consono ad una vita dignitosa anche per coloro che non sono in grado di lavorare, idoneo a sostenere i beneficiari nel passaggio da situazioni di esclusione sociale ad una vita attiva⁴⁹⁸. La raccomandazione ribadisce infatti che il diritto a disporre di risorse sufficienti dovrebbe essere integrato con la "disponibilità attiva al lavoro o alla formazione professionale al fine di ottenere un lavoro, per le persone in cui la situazione consente tale disponibilità attiva".

Il deflagrarsi della recente crisi economica e finanziaria ha indotto il Parlamento Europeo - attraverso le risoluzioni del 6 maggio 2009 e del 21 ottobre 2010 - a pronunciarsi sui contenuti del diritto al reddito minimo garantito. In tale circostanza è stata enfatizzato il contenuto delle disposizioni della Carta di Nizza, chiarendo che il coinvolgimento attivo del beneficiario promosso dallo strumento del reddito minimo non deve comprimere l'obiettivo dell'inclusione sociale. In tal senso il CESE con deliberazione del 14.7.2010⁴⁹⁹ ha auspicato "una collaborazione positiva tra gli Stati per lottare contro la tentazione di una corsa al ribasso in termini di diritti, prestazioni sociali, e condizioni di lavoro" precisando allo stesso

⁴⁹⁷ Raccomandazione CE n. 441/1992, con particolare riferimento ai paradigmi gli Stati Membri venivano invitati a: a) fissare, tenendo conto del livello di vita e dei prezzi nello Stato membro interessato e in rapporto a differenti tipi e dimensioni di nuclei familiari, l'entità delle risorse giudicate sufficienti a coprire i bisogni essenziali per il rispetto della dignità umana; b) adeguare o integrare gli importi per soddisfare bisogni specifici; c) per la fissazione degli importi, fare riferimento ad indicatori ritenuti appropriati quali, per esempio, la statistica del reddito medio disponibile nello Stato membro, la statistica dei consumi dei nuclei familiari, il salario minimo legale se questo esiste o il livello dei prezzi; d) garantire un incentivo alla ricerca di un'occupazione per i soggetti in età lavorativa e abili al lavoro; e) definire modalità di revisione periodica degli importi in oggetto, in rapporto agli indicatori sopra indicati, ai fini di garantire in permanenza la copertura dei bisogni

⁴⁹⁸ P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativa e giurisprudenza*, ivi, 2011, pp. 582 ss. nonché C. PINELLI (a cura di), *Esclusione sociale, Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Roma, 2012.

⁴⁹⁹ Ricercabile nelle fonti ufficiali dell'Unione Europea, GUUE 11.2.2011.

tempo che “il coinvolgimento attivo non deve sostituirsi all’inclusione sociale e che pertanto si deve poter disporre di un reddito minimo e dell’accesso ai servizi sociali abordabili, a prescindere dalla propria capacità di partecipare al mercato del lavoro”⁵⁰⁰.

Tramite la prima risoluzione il Parlamento Europeo ha affermato l’importanza del reddito minimo nella lotta all’esclusione sociale, affermando il dovere degli Stati a non confondere i percorsi di reinserimento lavorativo - gestiti dai servizi per l’impiego - con la cura del disagio sociale che deve esser trattata attraverso l’azione integrata di ulteriori attori istituzionali pubblici o privati. In tal modo è stata tracciata una linea di demarcazione netta tra gli obiettivi occupazionali e l’inclusione sociale, facendo rilevare la possibile, e anzi auspicata, coesistenza tra gli stessi.

Con la seconda risoluzione invece, il Parlamento Europeo ha sottolineato la natura del reddito minimo garantito come diritto sociale fondamentale teso a garantire a ogni cittadino europeo la possibilità di partecipare pienamente alla vita sociale, culturale e politica, e quindi volto a garantire la dignità quale principio fondante dell’Unione Europea.

Il Parlamento Europeo, con le due risoluzioni, ha espresso la sua contrarietà sull’introduzione di forme di reddito minimo garantito caratterizzata da una condizionalità stringente, idonea a comprimere la dignità dei beneficiari. In tal modo è stato auspicato l’aggiornamento dell’attuale grammatica della condizionalità utilizzata nel gergo comunitario e praticata dagli Stati Membri (v. supra, Cap. III), poiché inadatta a bilanciare gli obiettivi occupazionali e l’inclusione sociale.

E’ quindi sul difficile crinale tra reddito minimo garantito , politiche occupazionali e di inclusione sociale, che si gioca la potenzialità dello strumento di aggiornare i percorsi di accompagnamento nelle diverse traiettorie occupazionali. La combinazione degli strumenti non è semplice: in’ottica di capability il reddito minimo garantito può accrescere la libertà di scelta e l’autodeterminazione del “cittadino laborioso” all’interno del mercato del lavoro, ma può anche ingabbiarlo all’interno della spirale della condizionalità workfaristica.

Il reddito minimo potrebbe rappresentare uno dei pilastri portanti di una efficace strategia per l’inclusione sociale qualora accompagnato, ove possibile, da misure di promozione delle capacità individuali e di reinserimento condiviso all’interno del tessuto lavorativo e sociale, orientando in un’ottica senniana, il rafforzamento e delle potenzialità

⁵⁰⁰ I contenuti del parere vengono ripresi all’interno di una lucida analisi di G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, Rivista del diritto della sicurezza sociale, 2014.

individuali, al fine di garantire al beneficiario maggiori opportunità di partecipazione attiva al mercato del lavoro⁵⁰¹.

4.2. Caratteri comuni delle esperienze nazionali di reddito minimo nel contesto euro-unitario: alcuni cenni.

Il reddito minimo garantito rappresenta, pur nelle differenti modalità di attuazione, un elemento comune nel panorama europeo. A partire dagli anni ottanta, molti Stati europei, a causa dell'aumento crescente della disoccupazione, hanno introdotto una "terza onda di redditi minimi"⁵⁰² che si sono affiancati alle già presenti prestazioni di sostegno alla disoccupazione, oltre che ai percorsi di inserimento lavorativo e sociale dei soggetti più deboli. Nonostante sussistano significative differenze di implementazione del modello⁵⁰³, la maggior parte degli schemi sono accomunati dall'obiettivo di lottare contro la povertà, e l'esclusione sociale, in un contesto di erogazione condizionale della prestazione monetaria, subordinata alla disponibilità di intraprendere percorsi di inserimento lavorativo, di formazione e/o riqualificazione professionale, o lo svolgimento di lavori socialmente utili, o l'impegno in attività di cura.

Il comune denominatore tra le differenti esperienze di reddito minimo garantito è la responsabilizzazione dell'individuo verso atteggiamenti socialmente attivi, individuati come contropartita alla prestazione economica elargita. Il reddito minimo garantito - per sviluppare al massimo le proprie potenzialità inclusive - è stato inserito all'interno di meccanismi di gestione sincronica e integrata di politiche attive del lavoro e politiche sociali,

⁵⁰¹ S. SACCHI, *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia: alcune proposte*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2011, pp. 247 ss. ; F. GIUBILEO, *Qualche ragionamento sul reddito minimo: teoria, sperimentazione, e problemi dello strumento*, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2, 2013.

⁵⁰² P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativa e giurisprudenza*, *ivi*, 2011; L. AYALA CANON, *Las Rentas Minimas en la Reestructuracion de los Estados de Bienestar*, CEC, Madrid, 2000

⁵⁰³ Per un'analisi comparata B. CANTILLON, N. VAN MECHELEN, B. SCHULTE, *Minimum income policies in old and new member states*, in T. Alber, J. Fahey, C. Saraceno (a cura di) *Handbook of quality of life in the Enlarged European Union*, Routledge, London, 2007, p. 218 e ss; H. FRAZER- E. MARLER, *Minimum Income Schemes Across EU Member States, Synthesis Report, EU Network of National Independent Experts on Social inclusion*, 2009; F. FIGARI, F. HAUX, T. MATSAGANIS, M. SUTHERLAND, *Coverage and Adequacy of Minimum Income schemes in the European Union*, IER Working Series No. 2010 – 37, 10 November 2010, University of Essex.

con il coinvolgimento e l'interazione differenti attori istituzionali chiamati a orientare il reinserimento dei beneficiari. La condizionalità, sebbene diversamente modulata ⁵⁰⁴ costituisce un requisito centrale nell'accesso all'istituto.

L'Italia, l'Ungheria, e la Grecia sono gli unici tre Stati in cui è del tutto assente una regolazione dell'istituto su scala nazionale. Per certi versi anche l'ordinamento spagnolo presenta rilevanti ritardi nell'implementazione dell'istituto su base nazionale. Il Reddito Minimo Garantito trova invece applicazione, con differenti denominazioni, nelle restanti esperienze europee.

Nel Regno Unito, ad esempio, il c.d. *income support* è un sussidio erogato alle persone a basso reddito, di età compresa tra sedici anni e l'età pensionabile, con un impegno lavorativo sotto le sedici ore settimanali; invece la c.d. *employment and support allowance* è una misura che sostiene le persone in età lavorativa, dai diciotto anni all'età pensionabile, con un reddito basso, che sono disoccupate o hanno un'occupazione che le impegna meno di sedici ore lavorative a settimana; infine il c.d. *pension credit-guarantee* è un supporto economico per ultrasessantenni in difficoltà economica, ancora non titolari di pensione.

In Germania il c.d. *sozialhilfe* è un programma di assistenza sociale riconosciuto alle persone sotto i sessantacinque anni totalmente inabili al lavoro, oppure ai figli di età inferiore ai 15 anni i cui genitori non percepiscono né *l'arbeitslosengeld II*, né il *sozialgeld*. *L'arbeitslosengeld II* è un programma di assistenza sociale rivolto alle persone di età compresa tra i quindici e i sessantaquattro anni, abili al lavoro, che versano in una condizione di bisogno.

In Francia il c.d. *revenu de solidarité activèe* è un programma di assistenza sociale rivolto a persone disoccupate, con reddito insufficiente, finalizzato al reinserimento lavorativo e sociale.

In Danimarca la c.d. *køstanthjælp* è un'indennità di pagamento riconosciuta alle persone che per motivi legati allo stato di disoccupazione, alla malattia, alla gravidanza, alla maternità, o al divorzio, non dispongono di mezzi sufficienti per vivere.

Nonostante non sia possibile all'interno di questo studio approfondire le modalità specifiche di attuazione delle esperienze di reddito minimo garantito summenzionate, è

⁵⁰⁴ Esempi di forte condizionalità sono ricavabili in Danimarca e Olanda; Portogallo, e Belgio presentano una condizionalità mite. In Danimarca l'obiettivo di collocare più soggetti possibili all'interno delle traiettorie occupazionali, giustifica il dovere dei destinatari dello strumento ad accettare le offerte di lavoro previste, con scarsa considerazione del bagaglio di competenze formative, e professionali, precedenti.

necessario sottolineare come le stesse si accomunino per essere c.d. *means tested*, e quindi riconosciute sulla scorta dello stato di bisogno, e subordinate all'inserimento in programmi di reintegrazione nel mercato del lavoro.

4.3. I ritardi e le sperimentazioni dell'ordinamento italiano: la balcanizzazione del reddito minimo garantito.

L'Italia è caratterizzata da un livello di "impermeabilità"⁵⁰⁵ alle indicazioni sovranazionali che hanno promosso l'istituzione di forme di reddito minimo garantito.

Il dibattito all'interno del nostro ordinamento è riemerso solo nel contesto della crisi economica e finanziaria, a seguito della quale si è rimesso in discussione il sistema di protezione sociale di stampo lavorista- categoriale. Il ritardo accumulato dal nostro paese è dovuto all'intersecarsi di differenti ragioni: l'esiguità delle risorse disponibili, le difficoltà gestionali connesse alla scarsa efficienza dell'apparato amministrativo e organizzativo, la valorizzazione di un sistema di gestione che affida allo Stato un ruolo residuale di regia e indirizzo, enfatizzando le capacità autonome della persona, della famiglia e dei corpi intermedi, ma soprattutto un assetto organizzativo e regolativo decentrato a seguito della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà e ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, che nel silenzio della lettera costituzionale ha assegnato la materia dell'assistenza sociale alla competenza esclusiva regionale, rimanendo nella competenza statale esclusivamente "la determinazione delle prestazioni corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni".

Il tema del reddito minimo garantito entrò al centro dell'interesse del legislatore nel 1997 a seguito dell'approvazione del c.d. Rapporto Onofri che, sottolineando l'anomalia della spesa sociale interna al nostro ordinamento⁵⁰⁶, auspicava la sperimentazione del modello di sostegno universale, nella variante del reddito minimo di inserimento (RMI), utilizzato a partire dal 1999, e sospeso nel 2003. Tale strumento ambiva a contrastare la

⁵⁰⁵ Aggettivo utilizzato da G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, cit.

⁵⁰⁶ L'ordinamento italiano è stato storicamente caratterizzato da un welfare categoriale, e un sistema pensionistico pesante, rientrando tra i modelli di welfare mediterraneo. Per le peculiarità dei diversi sistemi di welfare all'interno dell'Unione Europea si veda ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990.

povertà e l'esclusione sociale, dovendosi sostituire – nelle ambizioni - alla moltitudine di prestazioni sociali (attraverso l'abolizione o la riduzione dei beneficiari) , divenendo in tal modo il programma principe della protezione sociale. La sperimentazione fu limitata a 39 comuni nel biennio 1999-2000, venendo estesa in una seconda fase ad altri 267 comuni appartenenti ai patti territoriali che coinvolgevano alcuni dei primi 39 comuni⁵⁰⁷. Il reddito minimo di inserimento è definito come "una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento prossimo e dei figli"⁵⁰⁸ .

I soggetti destinatari dovevano essere privi di reddito ovvero titolari di entrate non superiori alla soglia di povertà di € 258,23 mensili. I beneficiari della misura erano tenuti a dimostrare la loro disponibilità a essere inseriti in piani di rientro nelle fasi occupazionali, o completamento della formazione. Il reddito minimo di inserimento prestava attenzione alle categorie con più difficoltà nell'inserimento nel mercato del lavoro⁵⁰⁹ e nonostante la presenza del c.d. *means test*, lo strumento non era condizionato all'appartenenza a un precedente status occupazionale, inoltre il suo ammontare variava al variare della numerosità e della composizione del nucleo familiare. Tuttavia, pur nato sotto i migliori auspici, lo strumento rimase a metà del gaudio tra strumento di politica sociale e meccanismo di protezione nel mercato del lavoro. L'introduzione del reddito minimo di inserimento non venne accompagnata dalla riforma degli ammortizzatori sociali, favorendo in tal modo una condizione di sovraccarico funzionale dell'istituto, chiamato a coprire al contempo le esigenze di protezione nel mercato del lavoro, e gli obiettivi di inclusione sociale⁵¹⁰.

La gestione amministrativa del reddito minimo di inserimento ha inoltre incontrato problematiche con riguardo al compito degli Enti Locali nella verifica dello stato di bisogno

⁵⁰⁷ S. Sacchi, *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia: alcune proposte*, in Dir. lav. rel. ind., 2011, pp. 247 ss.

⁵⁰⁸ Così come previsto dall'art. 1 comma 1 , del d.lgs. 237 del 1998.

⁵⁰⁹ F. GIUBILEO, *Qualche ragionamento sul reddito minimo: teoria, sperimentazione, e problemi dello strumento*, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, 2, 2013.

⁵¹⁰ P. BOZZAO, *Reddito di base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari di welfare*, Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, 2, 2014; P. BOZZAO, *Dal lavoro alla laboriosità, nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, Riv. Dir. Soc. 2003.

dei richiedenti⁵¹¹. Anche per tali ragioni, l'istituto è decaduto dopo una sperimentazione durata cinque anni, coincisa con l'avvicendamento al governo di fazioni politiche allora contrapposte. Il nuovo governo entrato in carica nel 2001 non ha rifinanziato l'istituto, sostituendolo con una nuova misura: il "reddito di ultima istanza", introdotto attraverso la legge n. 350/2003, finanziato attraverso la partecipazione delle Regioni, che venivano coinvolte attivamente nella gestione dell'istituto.

Il reddito di ultima istanza cessò di esistere ai nastri di partenza poiché la Corte Costituzionale dichiarò l'illegittimità della disciplina nazionale per violazione delle competenze regionali. La Consulta, chiamata a decidere sulla materia ritenne che lo Stato – non avendo incluso la misura tra i livelli essenziali delle prestazioni – non avrebbe avuto alcun titolo, dopo la riforma costituzionale del 2001, a imporre un cofinanziamento alle Regioni⁵¹².

La pronuncia della Corte Costituzionale ha gettato un cono d'ombra sul dibattito nazionale sul reddito minimo, che ha acquisito nuova linfa invece nelle esperienze regionali, determinando in tal modo una balcanizzazione della materia nell'ordinamento italiano. Le Regioni hanno dato vita a interessanti sperimentazioni dell'istituto: il Friuli Venezia Giulia con il Reddito di base per la cittadinanza e il fondo per il contrasto ai fenomeni di povertà e disagio sociale (legge reg. n. 6/2006 e legge reg. n. 9/2008); la Campania con il Reddito di cittadinanza in via sperimentale (legge reg. n. 3/2005); il Lazio con il reddito minimo garantito (legge regionale n. 4/2009).

Anche altre Regioni hanno avviato esperienze di reddito minimo, tuttavia non potendo dar conto di ogni esperienza regionale, è possibile tratteggiare alcuni elementi chiave delle tre proposte menzionate, che si ritiene possano offrire delle indicazioni sull'utilizzo del reddito minimo garantito come strumento di aggiornamento del modello di flexicurity.

La Regione Campania, dopo la revisione del Titolo V della Costituzione è stata la prima realtà territoriale a esercitare la propria competenza legislativa istituendo il reddito di

⁵¹¹ Per un approfondimento delle problematiche di natura amministrativa e gestionale patite dall'istituto si rimanda a F. GIUBILEO, *Qualche ragionamento sul reddito minimo: teoria, sperimentazione, e problemi dello strumento*, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, 2, 2013, che sottolinea altresì i punti di forza della breve esperienza dell'istituto.

⁵¹² C. LAGALA, *Le Regioni e il sistema di sicurezza sociale dopo la legge di riforma costituzionale n. 3 del 2001*, in Rivista del diritto della sicurezza sociale, 2002, 2, 363 ss.

cittadinanza con legge regionale n. 2/2004⁵¹³. Tale forma di reddito selettivo concedeva al beneficiario la possibilità di fruire di 350 euro al mese, dopo aver superato la prova dei mezzi, in quanto per usufruirne occorreva non oltrepassare la soglia massima di reddito individuata in 5000 euro annui⁵¹⁴.

L'accesso ai benefici non era però subordinato allo stato di disoccupazione o inoccupazione, né all'invalidità al lavoro del destinatario. I beneficiari eleggibili dallo strumento erano i cittadini comunitari, e gli extracomunitari con permesso di soggiorno regolare, residenti nel territorio della Regione Campania da almeno 60 mesi dalla data di promulgazione della legge. La misura non era disegnata su base individuale, ma eleggeva come unità di riferimento per la prova dei mezzi il contesto familiare. Le azioni previste a favore del beneficiario consistevano in un pacchetto di prestazioni monetarie e servizi, che non erano subordinate alla partecipazione a specifici programmi di inserimento. Al beneficiario non veniva infatti richiesto di rispettare impegni contrattuali, in quanto la legge si limitava ad offrirgli la possibilità di disporre di risorse economiche minime e accedere al contempo ai servizi e benefici⁵¹⁵. Sotto il versante organizzativo lo strumento veniva inserito all'interno della programmazione di zona⁵¹⁶ per cui gli enti locali definiti "capofila" avevano il compito di coordinare l'organizzazione territoriale in accordo con gli altri soggetti istituzionali coinvolti (ASL e Centri per l'Impiego). La legge campana definiva anche un modello organizzativo piramidale per il quale l'Ente Regionale era tenuto a garantire l'uniformità territoriale nell'applicazione delle misure, monitorando e ripartendo le risorse,

⁵¹³ Nonostante la legge regionale 19 febbraio 2004 n. 2 parli espressamente di reddito di cittadinanza, non ci si deve lasciare traviare dall'utilizzo terminologico. In realtà, l'esperimento campano, pur essendo apprezzabile per il tentativo di universalizzazione condotto, non è riconducibile alla differente nozione di Reddito di Cittadinanza inteso come basic income, o allocatione universelle, di cui si darà conto nell'elaborazione della seconda traiettoria (v. infra.).

⁵¹⁴ M. RINALDI, *Dal Reddito Minimo di Inserimento al Reddito di Cittadinanza di ...regionale*, M. Musella, M. Falciatore (a cura di) *Dignità sociale tra povertà e diritti, la legge regionale 2/2004 e la sperimentazione del reddito di cittadinanza in Campania*, 2005, Carocci.

⁵¹⁵ A. DURANTE, *Il Reddito di Cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?* M. Musella, M.G. Falciatore (a cura di), *Dignità sociale tra povertà e diritti*, Carocci, Roma, 2005, p. 33; G. GENTILE, *Il reddito di cittadinanza nelle esperienze regionali*, Giuseppe Ferraro (a cura di) *Redditi e occupazione nelle crisi d'impresa*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 188.

⁵¹⁶ G. GIORGI, E. RANCI ORTIGOSA, *Il governo delle politiche regionali*, in C. Gori (a cura di), *Le riforme regionali per i non autosufficienti. Gli interventi realizzati e i rapporti con lo Stato*, Carocci, Roma, 2008, p. 78.

mentre i comuni capofila erano destinatari di compiti di gestione delle attività di promozione e gestione delle risorse finanziarie, ai singoli comuni spettava invece la scelta dei potenziali destinatari.

A favore dei beneficiari venivano predisposte differenti misure, tra cui: attività relative all'inserimento scolastico, attività relative all'assolvimento dell'obbligo scolastico, attività relative al sostegno alla frequenza di corsi di studio, attività connesse alla formazione professionale, agevolazioni tariffarie per l'accesso ai servizi sociali comunali, agevolazioni per l'accesso a iniziative culturali e tempo libero, attivazione di misure specifiche per l'avvio di attività imprenditoriali. Tra i programmi individuali veniva quindi previsto anche l'autoimpiego, attraverso l'affiancamento costante durante le fasi di sviluppo delle idee imprenditoriali dei beneficiari al fine di predisporre un progetto di impresa. Quindi, sebbene il reddito di cittadinanza, introdotto in via sperimentale nella Regione Campania, non prevedesse la sottoscrizione di "patti" o il formale inserimento dei beneficiari all'interno di piani di inserimento, era comunque prevista una connessione con il mercato del lavoro, attraverso la promozione delle iniziative di formazione e autoimpiego. Ciò che però caratterizza la misura in questione, rispetto alle omologhe sperimentate, è l'attribuzione di un diritto soggettivo ai potenziali destinatari, qualificato come diritto sociale fondamentale, e pertanto non rimesso alla discrezionalità della pubblica amministrazione⁵¹⁷.

Il reddito di base per la cittadinanza previsto dalla Regione Friuli Venezia Giulia si poneva l'obiettivo di bilanciare le esigenze di sostegno reddituale e di inclusione sociale del beneficiario tramite la predisposizione di misure orientate al coinvolgimento attivo. Gli elementi di innovatività che caratterizzavano lo strumento erano rappresentati dal superamento della logica previdenziale-contributivo e il coinvolgimento dei Centri per l'Impiego nella presa in carica e coinvolgimento del soggetto. Infatti, analogamente al reddito di cittadinanza campano, il reddito di base friulano non richiedeva l'appartenenza a

⁵¹⁷ Secondo la Corte di Cassazione (sez. un. 9 agosto 2010, n. 18480) atteso che la legge regionale n. 2 del 2004 qualifica espressamente il diritto di cittadinanza come una prestazione concernente un diritto sociale fondamentale (art. 1 comma 1) – prevedendo in particolare che hanno diritto all'erogazione monetaria, nei limiti delle risorse disponibili, i soggetti che ricorrendo le condizioni previste ne fanno richiesta (art. 3 comma 1) – essa realizza un diritto soggettivo che trova la sua fonte direttamente nella legge e non presuppone alcun potere discrezionale della pubblica amministrazione, alla quale si richiede esclusivamente la verifica delle condizioni reddituali e la selezione degli aventi diritto da parte dei Comuni, sulla base delle domande ricevute (art. 3 comma 3 e art. 6 comma 1).

categorie occupazionali o versamenti contributivi precedenti, ambendo al coinvolgimento di un'ampia fetta della popolazione attiva. I beneficiari del reddito di base potevano essere i nuclei familiari residenti nel territorio regionale da almeno dodici mesi con un indicatore CEE⁵¹⁸ determinato mediante l'applicazione delle modalità previste per l'ISEE (d.lgs. n. 109/1998) aggiungendo alle entrate computate ai fini IRPEF anche altri redditi esenti inferiori ai 5.000,00 euro annui.

Lo strumento garantiva un'integrazione economica media annua per famiglia pari a 6.000,00 euro , corrispondenti a circa 500 euro mensili, e poteva avere una durata massima di ventiquattro mesi. Inoltre il reddito di base era cumulabile con altri interventi monetari di integrazione al reddito. A livello organizzativo i principali soggetti coinvolti nell'attuazione della misura sono stati i servizi sociali dei comuni friuliani , titolari delle competenze sociali, chiamati all'elaborazione dei patti (preliminare e definitivo) , dei progetti personalizzati, della valutazione, dell'eventuale proroga, della gestione delle sanzioni, e del coordinamento della rete dei servizi e delle risorse del territorio attraverso lo sviluppo di rapporti sinergici con i Centri per l'Impiego e i centri di assistenza fiscale.

La misura prevedeva la stipula di un patto preliminare, che rendeva i richiedenti idonei a ricevere il beneficio, e di un patto definitivo, da sottoscrivere entro i tre mesi successivi, che individuava e circoscriveva le aree di intervento e gli obblighi reciproci delle parti, condizionando di fatto l'erogazione del beneficio monetario. Il beneficiario, se disoccupato, doveva esser inviato dai servizi sociali al Centro per l'Impiego competente. Nel caso in cui il richiedente del reddito di base non fosse disponibile - per ragioni documentate e giustificate - nell'immediato a ricercare o ricevere una congrua offerta di lavoro, o a svolgere azioni di ricerca attiva di lavoro, i servizi sociali dovevano preventivamente provvedere ad avviare ulteriori percorsi di inserimento sociale, differenti da quelli di inserimento lavorativo, e consoni alla specifica situazione del richiedente.

La misura a poco più di due anni dalla sua istituzione è stata cancellata con la legge reg. 14 agosto 2008 n. 9 che ha costituito un "Fondo per il contrasto ai fenomeni di povertà e disagio sociale" le cui risorse disponibili sono state affidate alla gestione diretta dei servizi sociali dei comuni, secondo criteri demografici dettati dalla stessa legge.

Il meccanismo di reddito di base per la cittadinanza, elaborato dal legislatore friulano, rappresenta un modello che tenta di ridiscutere le forme di attivazione dei beneficiari,

⁵¹⁸ L'indicatore CEE è l'indicatore della capacità economica equivalente.

ricostruendo una condizionalità mite e inclusiva. Tuttavia, l'ambizioso tentativo, seppur circoscritto nel tempo, si è dovuto confrontare con la difficoltà operative patite dai Centri per l'Impiego e dai servizi sociali nella gestione delle rispettive competenze. I primi hanno riscontrato difficoltà nella predisposizione e gestione di percorsi di inserimento funzionali nei soggetti che presentavano maggiori difficoltà di reinserimento occupazionale, i secondi hanno patito delle difficoltà nella rimozione delle barriere sociali che ostacolano l'inserimento lavorativo del beneficiario. Per tali ragioni la misura ha patito una condizione di sovraccarico funzionale che ne ha limitato l'efficacia, e probabilmente promosso l'accantonamento.

La Regione Lazio è stata una tra le ultime a istituire una misura di sostegno continuo al reddito e contrasto della povertà. Con la legge regionale 20 marzo 2009 n. 4 il Consiglio regionale ha approvato l'istituzione di un "reddito minimo garantito" come forma di "sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati, o precariamente occupati"⁵¹⁹. La variante di reddito minimo adottata dal legislatore laziale presenta degli elementi di specificità rispetto alle precedenti esperienze riportate.

La misura riconosce un diritto all'ottenimento del reddito per i soggetti residenti nella Regione Lazio da almeno ventiquattro mesi, in età ricompresa tra i 30 e 44 anni, disponibili al lavoro, rientranti all'interno di una delle seguenti categorie: "disoccupati", "inoccupati", "lavoratori precariamente occupati", e "lavoratori privi di retribuzione"⁵²⁰ con reddito non superiore a 8.000,00 euro nell'anno precedente alla presentazione dell'istanza.

Il reddito minimo garantito laziale è ricollocabile tra le misure di inclusione sociale che non prevedono l'assolvimento di obblighi comportamentali. La misura, sul fronte sanzionatorio abbraccia una condizionalità mite, riempiendo di contenuti coerenti la nozione di congruità dell'offerta di lavoro che i destinatari sono chiamati ad accettare. La decadenza dal beneficio non opera se l'offerta di lavoro proposta dai Centri per l'Impiego non è congrua, o non tiene conto del salario precedentemente percepito dal soggetto interessato,

⁵¹⁹ La legge laziale rientra in una più ampia strategia che annovera provvedimento in materia di contrasto al lavoro sommerso (legge regionale n. 16/2007), oltre che di ridefinizione del ruolo dei centri per l'impiego, e di ottimizzazione del dialogo sociale quale leva per affrontare le problematiche connesse alla crisi economica, industriale, e produttiva del territorio regionale.

⁵²⁰ La legge definisce lavoratori privi di retribuzioni tutti quei soggetti che, per gravi e motivate ragioni di salute o familiare sono costretti ad usufruire del periodo di aspettativa non retribuita".

della professionalità acquisita, della formazione ricevuta, delle competenze formali ed informali in suo possesso, certificate dal Centro per l'Impiego competente.

Il reinserimento nel mercato del lavoro è quindi subordinato al rispetto della formazione ricevuta e delle competenze acquisite, non abbracciando quella la spirale al ribasso a cui normalmente tende la condizionalità⁵²¹ (v. cap. III)

Inoltre, a differenza delle altre esperienze regionali, la misura adottata dalla Regione Lazio è rivolta al singolo individuo, prescindendo da situazioni di povertà del nucleo familiare di appartenenza; il reddito minimo garantito viene quindi parametrato al reddito e alle esigenze di vita individuali. Tuttavia, in continuità a quanto previsto dalle altre esperienze regionali , la misura laziale ha sposato una logica di servizi integrati che non si limita al sovvenzionamento economico diretto del beneficiario , ma prevede la concessione di ulteriori servizi sociali, di competenza delle amministrazioni comunali, provinciali e della stessa Regione⁵²².

*4.4. Proposte al termine della prima traiettoria: reddito minimo e attivazione "orizzontale".
Responsabilizzare senza colpevolizzare.*

Il ritardo e la frammentarietà che caratterizzano l'ordinamento italiano, rispetto alle indicazioni provenienti dalla *soft law* comunitaria, offrono spunti di riflessione in ordine alla possibilità di utilizzare lo strumento del reddito minimo garantito per arricchire il modello di flexicurity, in una prospettiva che sappia assicurare forme di sicurezza compatibili con il campo dei diritti sociali internazionalmente riconosciuti, aumentando la sfera di libertà reale del soggetto .

⁵²¹ G. GENTILE, *Il reddito di cittadinanza nelle esperienze regionali*, Giuseppe Ferraro (a cura di) *Redditi e occupazione nelle crisi d'impresa*, Giappichelli, Torino , 2014.

⁵²² Le prestazioni indirette hanno differenti obiettivi a) garantire la circolazione gratuita, previo accordo con gli enti interessati, sulle linee di trasporto pubblico locale su gomma e metropolitane ; b) favorire la fruizione di attività e servizi di carattere culturale, ricreativo, o sportivo c) contribuire al pagamento delle forniture di pubblici servizi d) garantire la gratuità dei libri di testo scolastici; e) erogare contributi per ridurre l'incertezza del costo dell'affitto sul reddito percepito nei confronti dei soggetti beneficiari.

Le frammentarie esperienze di reddito minimo garantito nell'ordinamento italiano mettono in luce limiti e potenzialità dello strumento. Il sovraccarico funzionale, ha rappresentato uno dei limiti più evidenti nella sperimentazione delle differenti misure, palesando l'incapacità dei legislatori regionali, e a cascata, delle amministrazioni competenti nel distinguere tra obiettivi di inclusione sociale, e coinvolgimento attivo in percorsi di reinserimento lavorativo. Al contempo però, l'intento di universalizzare le forme di sostegno al reddito, e in alcuni casi di sganciarle dalla rigida condizionalità, forniscono degli spunti di riflessione sulle possibilità di elaborare un reddito minimo che segua le indicazioni comunitarie, divenendo al contempo 1) diritto sociale a forme di sostegno reddituale continue in condizioni di comprovato bisogno 2) strumento di inclusione sociale 3) forma di attivazione che favorisca responsabilizzazione capacitante e non coercitiva.

L'esperienza condotta dalla Regione Lazio, rappresenta ad esempio una possibile base di partenza per l'elaborazione di un modello di reddito minimo garantito, che abbia l'obiettivo di rimodulare la responsabilità individuale dei beneficiari, senza però indurli nella gabbia di condizionalità coercitiva e sanzionatoria, incompatibile con le fattispecie del "diritto al lavoro" (v. Capitolo III).

Pertanto, lo strumento del reddito minimo garantito può esser connesso utilmente alle politiche occupazionali, rappresentando un possibile meccanismo di implementazione della teoria delle capability promossa da Amartya Sen.

Si tratta di utilizzare lo strumento al fine di compiere un salto dalla concezione dominante di responsabilizzazione presente nell'attuale gergo della condizionalità, verso una situazione di "messa in capacità " delle persone sottoposte a maggior rischio di vulnerabilità sociale. Occorre in tal senso ridefinire il ruolo degli individui: da soggetti suscettibili di esser sanzionati, che agiscono positivamente solo in presenza di incentivi economici, a individui responsabilizzati positivamente nella costruzione delle proprie traiettorie occupazionali. Occorre abbracciare una concezione di responsabilizzazione che solleciti l'autodeterminazione individuale⁵²³, che consenta alle persone senza impiego, che sono beneficiarie di prestazioni sociali di essere considerate come soggetti in difficoltà, tuttavia dotate di capacità positive⁵²⁴.

⁵²³ J. L . GENARD, *La grammaire de la responsabilité*, Paris, Cerf, coll. "Humaniteès", 1999, p. 104, che rimanda alle teorie del filosofo tedesco, Fichte.

⁵²⁴ D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, La Charte, Bruxelles, 2012.

La presa in considerazione delle fragilità e delle potenzialità dei beneficiari , consente di erigere un nuovo modello di attivazione che aiuta i destinatari più delle attuali forme di messa in attività condizionali, rigorosamente incentrate sulla colpevolizzazione dell'utente e su percorsi standardizzati di reinserimento professionale. Responsabilizzare in un approccio *capability oriented* significa porre il soggetto che si trova in situazione di vulnerabilità sociale al centro del proprio processo di reinserimento, superando il *cliché* delle attuali forme di attivazione condizionale paternalistiche, impersonali e anonime.

L'obiettivo di coniugare reddito minimo c.d. *means tested* e attivazione serve a costruire le basi per uno Stato *qui rende capable*⁵²⁵ , che mette cioè gli individui in condizione di riprendere in mano le proprie traiettorie di vita, in maniera consapevole, evitando il compimento di scelte non desiderate, adottate in presenza dello spettro sanzionatorio.

Un nuovo bilanciamento tra la variante negativa del "diritto al lavoro" e le responsabilità individuali è possibile, in quanto diversi bilanciamenti sono possibili. L'approccio collettivo alle politiche attive del lavoro dovrebbe prendere in maggiore considerazione i bisogni individuali. Difatti, per alcuni beneficiari un rapido ritorno nei percorsi occupazionali potrebbe esser l'obiettivo principale, mentre per altri potrebbe esser preferibile inserirsi in percorsi di promozione della propria occupabilità, per incrementare le possibilità di ricoprire occupazioni adeguate e in linea con il bagaglio di competenze acquisite.

Le misure di responsabilizzazione connesse al beneficio reddituale vanno iscritte in una ottica di "capacitazione" dell'individuo, possibile solo se si tiene conto delle difficoltà affrontate dagli individui adiuvandoli alla ricostruzione delle capacità necessarie al reinserimento nella vita economica e sociale.

L'accoglimento di questa prospettiva impone un cambio di visuale sui soggetti in cerca di occupazione, che non dovranno esser più visti come soggetti che hanno scelto di non partecipare al lavoro, preferendo il tempo libero, ma al contrario come soggetti che necessitano di forme di accompagnamento orientate verso l'eliminazione degli ostacoli al ritorno verso l'impiego. L'elisione degli ostacoli necessita la predisposizione di forme continue di accompagnamento, che non siano limitate ai soggetti preventivamente occupati, ma siano concesse anche agli individui in cerca prima occupazione, o in stato di lavoro precario, che versano in uno stato comprovato di bisogno.

⁵²⁵ J. DONZELOT, *Un état qui rend capable, Repenser la solidarité*, p. 107.

La misura del reddito minimo garantito potrà quindi accompagnarsi a percorsi di reinserimento “lavorativo”, che però si distinguano nettamente dall’attuale mantra workfaristico, in auge a livello comunitario, e nelle singole esperienze nazionali.

L’adozione di un percorso di responsabilizzazione capacitante non impone l’eliminazione degli accordi contrattuali attualmente utilizzati per regolare il rapporto tra beneficiari e servizi per l’impiego, ma ne suggerisce una ridiscussione⁵²⁶. Il contratto deve tendere a superare le attuali forme di attivazione verticali, adjuvando la costituzione di meccanismi di attivazione e concessione degli aiuti orizzontali. Il reddito minimo garantito può assumere una vеста convenzionale, a condizione che gli accordi contrattuali servano a creare un obbligo a carico dei Servizi per l’Impiego di mettere la singolarità e gli interessi del singolo beneficiario al centro della loro azione e delle loro preoccupazioni, costruendo in tal modo modalità funzionanti di reinserimento sociale che consentono all’utente di agire come attore principale del proprio reinserimento, e non come soggetto che lo subisce.

Le relazioni tra i Servizi per l’Impiego e gli utenti, dovranno superare il profondo squilibrio cognitivo tra le parti istituendo degli spazi di discussione aperta⁵²⁷. Solo in tal modo si potrà provare a creare una dimensione d’aiuto orizzontale che renda più egalitario il rapporto asimmetrico tra Servizi per l’impiego e utenti beneficiari. Attraverso questo percorso la contrattualizzazione potrà costituire il vettore giuridico-amministrativo privilegiato verso una responsabilizzazione dei beneficiari orientata al rafforzamento della loro capacità di incidere sulle proprie traiettorie. Il principale merito di questo percorso potrebbe esser quello di conferire agli individui una *capability for voice*, mettendoli nelle condizioni di riprendere il timone delle proprie traiettorie occupazionali, tenendo dei bisogni e del benessere individuale.

I progetti di reinserimento stabiliti sulla base di questo nuovo meccanismo di dialogo determineranno un riequilibrio tra gli impegni delle parti, funzionalizzato alle esigenze delle singole circostanze. L’utilizzo dello schema contrattuale adiuverà l’adattamento dei progetti di reinserimento alle condizioni individuali del beneficiario, selezionando i contorni precisi delle azioni e della disponibilità al reimpiego.

⁵²⁶ D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, La Charte, Bruxelles, 2012.

⁵²⁷ J. LENOBLE, *La proceduralisation contextuelle du droit*, Democratie et proceduralisation du droit, Bruxelles, coll. Bibliothèque de la Faculté de droit de l’Université catholique de Louvain, 2000, p. 97 -124.

La strada tracciata costituisce a livello teorico un supporto privilegiato verso un'attivazione, non più autoritativa e punitiva, ma negoziata e "capacitante", che fa dello strumento contrattuale un supporto per l'individualizzazione dell'azione pubblica, responsabilizzando i poteri pubblici a prendere sul serio i destini individuali dei beneficiari. L'accordo contrattuale ha il ruolo di individuare le azioni dovute dai Servizi per l'impiego al fine di favorire il rientro nelle traiettorie occupazionali. La presenza del reddito minimo garantito consente la costituzione di una sicurezza di base idonea a prevenire l'esclusione sociale del soggetto, in una prospettiva di lungo a termine, fornendo al soggetto "laborioso" un adeguato sostentamento.

Allo stesso tempo, le forme di attivazione dovranno esser esercitate garantendo possibilità occupazionali adeguate, promosse attraverso politiche di condizionalità orizzontali, modulari, e articolate, idonee ad assicurare la congruità del lavoro offerto rispetto alle attitudini e alle capacità professionali del soggetto⁵²⁸. L'adozione della strategia summenzionata getterebbe le basi alla nozione di "cittadinanza industriosa" più volte auspicata, e mai realizzata⁵²⁹.

5. Seconda traiettoria, il Reddito minimo universale....

Nel dibattito innestatosi sulla costruzione di un nuovo sistema di protezioni all'interno del mercato del lavoro, e sulle possibili traiettorie per bilanciare flessibilità e sicurezza, il reddito minimo universale suscita un interesse crescente. Prima di introdurre lo strumento occorre svolgere un'importante premessa. La traiettoria proposta, a differenza della precedente, richiede il superamento di diverse impostazioni culturali e giuridiche che caratterizzano gli attuali meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro, poichè interroga profondamente il ruolo e la centralità del lavoro.

L'inizio di un serio dibattito europeo sul reddito minimo universale è da riferirsi alla metà degli anni ottanta, quando la *Revue Nouvelle* pubblicò un numero monografico sul tema del reddito minimo universale, che si apre con un saggio, firmato con lo pseudonimo *Collectif*

⁵²⁸ P. BOZZAO, *Reddito minimo e inclusione sociale attiva: percorsi per un nuovo welfare*, Giuseppe Ferraro (a cura di), *Redditi e occupazione nelle crisi d'impresa*, Giappichelli, Torino, 2014; S. GIUBBONI, *La cittadinanza democratica come fonte di coesione sociale*, RDSS, 1, 2011.

⁵²⁹ U. ROMAGNOLI, *Il diritto del secolo. E poi?*, in *Dir. Mer. lav.*, 1999, p. 240

Charles Fourier , dal titolo *Une reflexion sur l'allocation universelle* in cui si propone l'alleggerimento della protezione sul lavoro , l'eliminazione del limite di età pensionabile, e la sostituzione di ogni altra forma di welfare con un sostanzioso reddito di base che fosse da solo in grado di coprire le esigenze standard di una persona single⁵³⁰. L'idea del reddito minimo universale presupponeva il superamento delle forme di lavoro standard, la promozione della flessibilità nel mercato del lavoro, e l'istituzione di una tutela della persona a prescindere dallo status lavorativo: la tutela non doveva più concentrarsi sul rapporto, ma doveva riguardare l'indistinto mondo del mercato del lavoro.

Il reddito minimo universale può rappresentare una soluzione futuristica se si crede che il raggiungimento del pieno impiego (o di un impiego decente a livello quantitativo e qualitativo) non rappresenti più un obiettivo ragionevolmente raggiungibile⁵³¹.

Il reddito minimo universale può essere definito come "il reddito garantito da una comunità politica per assicurare a tutti il diritto all'esistenza"⁵³².

Vi è la consapevolezza che la disoccupazione non dipenda da fattori congiunturali, ma sia espressione di fondamenti strutturali che preesistono alla crisi e che rischiano di risultare accentuati in futuro. In tal senso l' OCSE ha affermato che, estendendo lo sguardo fino al 2060, il tasso di crescita del prodotto interno del nostro paese si aggirerà intorno all'1,5% (quello pro-capite poco di meno)⁵³³. A livello sistematico non è sostenibile che la produttività per unità di lavoro non possa crescere a un tasso inferiore dovendo l'economia

⁵³⁰ COLLECTIF FOURIER, «*L'allocation universelle*», in *Rev. nouv.*, 1985, 81, 345-351. La pubblicazione generò un dibattito che superò i confini del Belgio e portò, sul finire degli anni '80, all'organizzazione di due convegni internazionali, uno presso l'Université Catholique de Louvain in Belgio l'altro in Italia, a Firenze. Da questi due primi incontri, poi, nacque una rete di coordinamento (BIEN) che da allora realizza un convegno internazionale sul tema ogni due anni. Dal 2006 viene pubblicata *Basic Income Studies (BIS)*, rivista scientifica internazionale peer reviewed in inglese integralmente dedicata all'idea, al dibattito e ai modelli applicativi del reddito di base.

⁵³¹ Sulle differenti definizioni di pieno impiego, e sul suo significato storicamente mutevole si è espresso G. SCHMIDT, *A New Approach to Labour Market Policy: a contribution to the current debate on efficient employment policies: is full employment still possible?* *Transitional Labour Market as a new strategy of labour market policy*.

⁵³² C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come risarcimento per mancato procurato lavoro. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, *Costituzionalismo.it*, 1, 2015.

⁵³³ Il rapporto dell'organizzazione internazionale è consultabile in www.oecd.org/eco/outlook/2060%20policy%20paper%20FINAL.pdf.

mantenere un livello accettabile di competitività, dunque il volume dell'occupazione (le persone occupate o le ore lavorate) non si modificherà sostanzialmente nel corso di questo lungo periodo; ciò risulta confermato dalla valutazione che lo stesso Rapporto dà della stagnazione del nostro tasso di partecipazione (previsto al di sotto del 50%).

Le valutazioni su riferite segnalano una situazione di sofferenza strutturale in cui l'offerta di lavoro eccede sistematicamente la domanda, determinando l'esclusione di una consistente fascia di popolazione dalle opportunità di impiego e l'assoggettamento a un continuo carosello tra disoccupazione e occupazione in lavori precari.

Per tali ragioni ha ripreso linfa il dibattito sull'istituzione di un reddito minimo universale, che a differenza delle indennità di disoccupazione e delle esperienze praticate di reddito minimo garantito, si basa su una tripla in-condizionalità poiché viene versato 1) a tutte le persone maggiorenni, su base strettamente individuale, non tenendo conto della situazione del nucleo familiare, 2) a prescindere dalla sussistenza di una condizione di bisogno, 3) senza l'obbligo di rispettare condizioni volte al reimpiego, o alla semplice dichiarazione di disponibilità al lavoro.

L'idea di garantire a ogni individuo un reddito universale di cittadinanza ha una lunga storia. Sin dalla fine del 18esimo secolo, vari pensatori in Europa e in Nord America hanno evocato l'implementazione di un diritto a minimi di reddito garantito come giusta compensazione per l'appropriazione naturale delle risorse umane. Nel 1848, fu pubblicata in Belgio l'opera dal titolo *Solution du problème social* nel quale si affermò il diritto di ciascuno a ottenere dei modesti trasferimenti o dei dividendi naturali⁵³⁴. Le medesime proposte sono state ribadite all'interno dei c.d. *utopian socialists* nel corso del diciannovesimo secolo⁵³⁵.

L'idea di prevedere forme di compensazione per l'ineguale accesso alle risorse fu adottata agli inizi degli anni ottanta in Alaska attraverso l'istituzione dall'*Alaska Permanent Fund Dividend* (PFD)⁵³⁶. L'esperienza condotta dallo stato americano dell'Alaska rappresenta a oggi l'unica forma esistente di schema di reddito universale di cittadinanza, finanziato per

⁵³⁴ J. CUNLIFFE, G. ERREYGERS , *The enigmatic legacy of Charles Fourier: Joseph Charlier and Basic income* , History of political economy, vol. 33, 2001, pp. 459 ss.

⁵³⁵ J. CUNLIFFE, G. ERREYGERS, *The origins of Universal grant. An anthology of historical writings on Basic capital and Basic income*, New York, Palgrave, Macmillan, 2005.

⁵³⁶ Nel 1976, con un emendamento costituzionale, è stato creato l'Alaska Permanent Fund Dividend, al quale affluiscono le royalties del petrolio e del gas, e da cui viene tratto un dividendo annuale per tutti i residenti dell'Alaska dai sei mesi in su (www.pfd.alaska.gov).

mezzo dei proventi derivanti dall'utilizzo delle risorse naturali, sul presupposto che queste risorse (nel caso di specie il petrolio) appartengono a tutti i residenti dello Stato, che pertanto esercitano un diritto di monetizzazione sulle stesse⁵³⁷.

Durante il ventesimo secolo, e specialmente a partire dagli anni sessanta, il tema del reddito minimo universale è entrato gradualmente al centro delle discussioni innestatesi attorno alle riforme del sistema di welfare. Da allora, eminenti economisti, tra cui John Kenneth Galbraith, James Tobin, Milton Friedman , Herbert Simon, e Anthony Atkinson, hanno promosso il modello con varianti diverse⁵³⁸.

Lo strumento considerato, per la rivoluzione culturale, e l'impatto che determina sui principi del diritto e del mercato del lavoro, ha suscitato prese di posizione eterogenee: da sostegni incondizionati, a rifiuti netti nell'abbracciare la soluzione considerata. Il tema del reddito minimo universale si lega fortemente con il dibattito europeo sul ruolo centrale delle misure di attivazione, poiché rappresenta un'alternativa radicale alla scelta di consegnare i soggetti più deboli, e difficilmente reimpiegabili, ai sistemi di attivazione condizionale (coercitiva o capacitante), considerati aggressivi e stigmatizzanti⁵³⁹.

Proprio per il suo carattere incondizionato, la letteratura a sostegno, ne ha rimarcato l'utilità potenziale nel ricalibrare l'attenzione dello Stato verso un reinserimento lavorativo dal carattere consapevole piuttosto che "suggerito" dalla minaccia sanzionatoria⁵⁴⁰. Gli studi in materia di reddito minimo universale costituiscono una galassia vasta, e variamente ramificata; attualmente lo studio condotto dall'economista e filosofo belga Philippe Van Parijs rappresenta la proposta più aggiornata di reddito minimo universale, tendendo alla costituzione di un sostegno universale su base individuale, che, a differenza del reddito

⁵³⁷ K. WINDERQUIST, M. HOWARD (eds.), *Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its suitability as a Model*, New York, Palgrave, Macmillan, 2012

⁵³⁸ J. TOBIN, *On the Economics Status of the Negro*, *Daedalus* vol. 94, 1965, pp. 878 – 898; M . FRIEDMAN, *The case for the negative income tax: a view from the right*, in *Bunzel*, John H. (a cura di) , *Issues of American Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice – Hall, 1964, pp. 111-120; A. ATKINSON, *Participation Income*, *Citizen's Income Bulletin*, 1991, vol. 16, pp. 7 -11; A. ATKINSON, *The Case for a participation Income* , *The Political Quarterly*, vol. 67, 1996, pp. 67- 70.

⁵³⁹ I. DECHAMPS, *Au fil de l'aide sociale, l'aide sociale dans la dynamique du droit (avec M. Van Ruymbeke)*, prefata de X. Dijon, et postface de J. Fierens, Bruxelles, De Boeck, coll. "Biblioteque de droit social", 1995, n. 336 a 398, p. 159- 180.

⁵⁴⁰ J. HANDLER, A. BABCOCK , *The failure of Workfare: Another reason for a basic income guarantee*, *Basic income studies (revenue en ligne)* vol. 1 , n. 1 , 2006, p. 22.

minimo garantito, non tiene conto della composizione del nucleo familiare nella modulazione della misura.

I sistemi di reddito minimo garantito operano tale modulazione sul presupposto che la vita di coppia, così come ogni forma di aggregazione, permette di realizzare dei risparmi di scala, e pertanto, il livello di reddito minimo individuale deve essere proporzionalmente ridotto. Nel caso del reddito minimo di inserimento francese, ad esempio, il livello di reddito minimo individuale di un soggetto che vive in coppia è ridotto di circa il 25% di chi vive da solo. Al contrario, il reddito minimo universale sposa una concezione diametralmente opposta, lasciando invariato il livello di reddito percepito, a prescindere dalle scelte individuali perseguite dal singolo, non penalizzando le scelte di aggregazione familiare degli individui.

Il reddito minimo universale viene considerato come strumento efficace di lotta contro la povertà e la disoccupazione da un lato, e come imperativo di giustizia sociale, volto a concedere agli individui la libertà necessaria per condurre la vita che ritengono degna di essere vissuta, dall'altro lato. Per ciò che riguarda il nostro lavoro, rappresenta una seconda traiettoria immaginabile, sebbene ambiziosa e culturalmente controversa, nell'implementazione pratica del suggerito approccio normativo del modello di flexicurity. Si analizzerà se la stessa sia concretamente praticabile.

5.1. ...Strumento non condizionale...

Il reddito minimo universale si basa sull'idea, dal suono radicale⁵⁴¹, di riconoscere un trasferimento monetario a prescindere dal compimento di comportamenti proattivi di reinserimento nel mercato del lavoro. Lo strumento suggerisce quindi il superamento della condizionalità, recidendo alla base ogni problematica riguardante la compressione della libertà di scegliere la propria occupazione.

Il reddito minimo universale è garantito a prescindere dal comportamento tenuto dal destinatario, poiché non sussiste alcuna forma di controllo sulla volontà dei beneficiari di reintrodursi all'interno del mercato del lavoro, o di condurre attività ritenute socialmente utili. La proposta di reddito minimo universale si differenzia quindi anche da proposte

⁵⁴¹ E. DERMINE, D. DUMONT, *Activation Policies for Unemployment, the Right to Work and the Duty to Work*, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2014.

intermedie come quella formulata dall'economista britannico Anthony Atkinson⁵⁴² che proponeva l'istituzione di una forma di "reddito di partecipazione". La variante di reddito universale proposta da Atkinson subordina il beneficio alla "partecipazione sociale" intesa come esigenza di fornire un apporto alla società. La vaghezza della formula, oltre che l'astratta riconducibilità di una moltitudine di attività all'interno della nozione di ciò che è "socialmente utile" rende difficoltosa l'individuazione del discrimine tra un reddito minimo universale e un reddito di partecipazione sociale.

I sostenitori dello strumento affermano l'idoneità del reddito minimo universale di coniugare le concezioni di libertà ed eguaglianza, attribuendo a ogni soggetto la possibilità di perseguire il modello di vita che ritiene sia degna di esser vissuta.

Emerge quindi una stretta connessione tra la concezione libertal- egualitaria di cui il reddito minimo universale è portatore, e la teoria di capability elaborata da Sen e Nussbaum. Infatti la teoria giuridica che sostiene il reddito minimo universale mira alla costruzione di una società in cui la libertà reale di tutti viene massimizzata e che mette quindi ciascuno nelle condizioni di fare ciò che ritiene possa dar un senso alla propria esistenza.

Il reddito minimo universale tende a massimizzare la libertà di ogni percettore attraverso un'eguale distribuzione delle risorse, e quindi delle dotazioni iniziali, in un'ottica di distribuzione delle risorse esistenti, attribuendo quelle dotazioni necessarie affinché ciascuno possa disporre della possibilità reale di condurre le proprie scelte di vita personale, in libertà, assumendosene responsabilmente le conseguenze. La persistenza di una condizione di disoccupazione di massa raffigura l'impiego come un privilegio; pertanto l'introduzione di un reddito minimo universale, finanziato da un'imposta progressiva sulla

⁵⁴² Il reddito di partecipazione proposto dall'economista inglese Anthony Atkinson sostituisce all'incondizionalità prevista dal reddito minimo universale una condizione di partecipazione sociale di senso ampio. Per Atkinson sono eleggibili non soltanto i lavoratori salariati, autonomi, o i disoccupati coinvolti in programmi di reinserimento lavorativo, ma anche coloro che hanno raggiunto l'età della pensione, che seguono un programma di studi e formazione, che si occupano di bambini, anziani, malati, e chi si dedica a forme riconosciute di volontariato. L'introduzione di un reddito di partecipazione richiede la predisposizione di meccanismi di controllo dell'attività socialmente utile svolta, che potrebbero determinare delle invasioni nella vita privata del soggetto che le svolge, oltre che incentivare dei rapporti problematici tra beneficiari e associazioni di volontariato. Queste ultime si tramuterebbero di fatto in organi di certificazione e controllo, tradendo alla loro mission originale. Ulteriori problematiche nell'implementazione pratica dello strumento sono state formulate da P. Van Paryjs e Y. Vanderborcht, *Il reddito minimo universale*, Università Bocconi editore, Milano, 2006.

retribuzione, e dalla revisione delle indennità attualmente presenti, rappresenterebbe – nell’ottica dei suoi sostenitori - un passo importante verso l’edificazione di una società inclusiva.

La persistenza della disoccupazione di massa ha reso il lavoro come un privilegio di pochi, generando una distribuzione inegualitaria delle risorse e delle opportunità all’interno della società. Alla base del reddito minimo universale vi è la necessità di ricostruire una giustizia sociale per mezzo della concessione di una “libertà reale per tutti”⁵⁴³ , che si propone di ripartire tra gli individui la libertà reale di vivere la vita a cui si dà valore, attraverso un eguale accesso alle risorse e alle opportunità⁵⁴⁴.

5.2. ...e garantito a tutti.

Uno dei tratti che maggiormente caratterizzano la traiettoria considerata è il suo carattere universale. Gli effetti che uno strumento universale può determinare, e le sue possibilità di successo, sono direttamente connesse alle modalità con cui viene finanziato. Il finanziamento attraverso sistemi di tassazione progressiva consente di superare le problematiche derivanti dal contestuale diritto di ricchi e poveri di ricevere i trasferimenti monetari. Sul terreno della giustizia sociale si è obiettato che lo strumento tenderebbe di fatto ad arricchire ulteriormente le persone benestanti, comportando vantaggi minori per i soggetti più bisognosi. In realtà, eleggere la tassazione progressiva come mezzo di finanziamento dello strumento consente di superare tale ostacolo, poiché saranno le persone in possesso di un lavoro, e particolarmente i percettori di un stipendi elevati, i soggetti chiamati a finanziare oltre il proprio reddito minimo universale, anche considerevoli porzioni del reddito riconosciuto ai più poveri.

⁵⁴³ P. VAN PARIJS *Qu’est-ce qu’une société juste?: introduction à la pratique de la philosophie politique* , Paris: Éditions du seuil, 1991; traduzione italiana di Massimo Manisco, *Che cos’è una società giusta?*, Firenze: Ponte alle Grazie, 1995, ISBN 88-7928-254-9 P. VAN PARIJS (ed), *Arguing for basic income: ethical foundations for a radical reform*, London; New York: Verso, 1992; P. VAN PARIJS *Marxism recycled* , Cambridge: Cambridge university; Paris: Maison des sciences de l’homme, 1993, P. VAN PARIJS , *Real freedom for all: what (if anything) can justify capitalism?* , Oxford: Clarendon Press, 1995; P. VAN PARIJS , *Sauver la solidarité* , Paris: Les éditions du Cerf, 1996; P. VAN PARIJS , *Real freedom for all: what (if anything) can justify capitalism?* , Oxford: Clarendon press, 1997.

⁵⁴⁴ A. REEVE, A. WILLIAMS (a cura di) , *Real Libertarianism Assessed: Political theory after Van Parjs* , Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003.

Il reddito minimo universale elide quindi ogni forma di selettività a monte. Il giudizio negativo sulla selettività è connesso alle difficoltà di ordine amministrativo che i programmi selettivi normalmente incontrano. L'utilizzo del c.d. *means tests* volto a comprovare la condizione di bisogno del richiedente, e dunque a certificare, attraverso passaggi scanditi, e non sempre lineari la condizione di bisogno dei destinatari, rende le attività di controllo, dispendiose, complesse, e inadeguate a garantire i risultati attesi, per cui i potenziali destinatari ne soffrono i ritardi e talvolta sono ingiustamente esclusi dal ricevimento del beneficio. I meccanismi di reddito minimo garantito operano una compensazione *ex post*, a seguito dell'esito del test di bisogno a cui devono sottoporsi i beneficiari; mentre il reddito minimo universale, assicura una compensazione *ex ante*, provvedendo a una stabile rete di sicurezza tramite il reddito.

Un ulteriore problema sofferto dai sistemi di garanzia di reddito selettivo, è rappresentato, sul versante sociologico, dall'effetto di stigmatizzazione dei destinatari. Una crescente parte dei soggetti astrattamente idonei a ricevere i sussidi, non inoltra la richiesta soprattutto in quei contesti nazionali in cui il ricevimento di trasferimenti pubblici tende a generare forme di esclusione sociale. Il problema riferito non determina solo difficoltà nel raggiungimento del grado di sicurezza necessaria, ma costituisce soprattutto un problema di giustizia sociale, con riguardo al rispetto che ogni individuo deve a se stesso, considerato un valore di primaria importanza⁵⁴⁵. La presente situazione è confermata da studi empirici condotti a partire dal 2009 in Francia, a seguito dell'entrata in vigore della riforma del reddito minimo garantito, che evidenziano come circa il 50% degli aventi diritto allo strumento non lo richiedono, rendendo lo stesso inadatto alla costruzione della cittadella di sicurezza⁵⁴⁶.

5.3. Reddito minimo universale e diritto del lavoro: *unemployment trap* e piena occupazione

⁵⁴⁵ J. RAWLS, *A theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 1971

⁵⁴⁶ P. WARIN, *Non demand for social rights: A new challenge for social action in France*, *Journal of poverty and social justice*, vol. 20, No. 1, 2012, pp. 41 -55.

Il reddito minimo universale può svolgere un'azione radicale nella compensazione della perdita dei livelli di occupazione, rappresentando un'alternativa al pieno impiego, operando al contempo come sostegno contro l'*unemployment trap*⁵⁴⁷.

Con riferimento ai livelli occupazionali varrà rilevare che il crescente aumento della produttività negli ultimi anni ha comportato una crescente diminuzione delle occasioni di lavoro retribuito, generando così un aumento crescente delle persone impossibilitate ad accedere a forme di impiego remunerato. In questa cornice il reddito minimo universale potrebbe rappresentare una forma di compensazione radicale in un mercato del lavoro in cui attori pubblici e privati non riescano a garantire livelli apprezzabili di partecipazione al mercato del lavoro.

Il reddito minimo universale, può però rappresentare allo stesso tempo uno strumento di sostegno al rientro nelle traiettorie occupazionali adjuvando il superamento della c.d. trappola della disoccupazione e dell'inattività⁵⁴⁸. Una delle critiche che vengono maggiormente sollevate nei confronti del sistema di indennità di disoccupazione, e in genere dei sistemi di aiuto condizionali, è che garantiscono dei trasferimenti monetari superiori rispetto a quanto si percepirebbe con un eventuale reimpiego⁵⁴⁹; per tale ragione la ripresa di un'attività lavorativa risulterebbe talvolta meno conveniente rispetto al reinserimento occupazionale. Dunque, i beneficiari preferiscono talvolta conservare le loro indennità di disoccupazione piuttosto che attivarsi responsabilmente nella ricerca di un nuovo lavoro, determinando quella situazione che la letteratura ha riconosciuto come *unemployment trap*.

I policy makers presenti in Europa hanno sostenuto che una soluzione al problema potrebbe consistere nell'abbassamento del livello dei benefit, accrescendo così l'attrattività di lavori anche scarsamente remunerativi. Tuttavia, è chiaro, che ulteriori riduzioni dei livelli di

⁵⁴⁷ A. GORZ, *Misères du présent, richesse du possible*, Paris: Galilée, 1997; C. OFFE, *A Non-Productivist Design for Social Policies*, In *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. London: Verso, 1992; Y. BRESSON, *Le Revenu d'existence ou la métamorphose de l'être social*, L'Esprit frappeur (9 Passage Dagorno, F-75020 Paris), 2000, 102p, 10 FF.

⁵⁴⁸ P.VAN PARIJS, *Allocation universelle et plein emploi: l'inéluctable alliance; relets et perspectives de la vie économique*, vol . 33, , l'emploi sous perfusion, 1994, p. 121- 135; P. VAN PARIJS , *De la trappe au socle: l'allocation universelle contre le chômage*, Tisser le lien social (Alain Supiot) , Paris, Maison des sciences de l'homme, 2004, pp. 239 - 251.

⁵⁴⁹ Su questo aspetto P. VAN PARIJS, M. GENET, *Allocation universelle et plein emploi: l'inéluctable alliance; Reflets et perspectives de la vie économique*, vol. 33, n. 1-2, L'emploi sous perfusion, 1994, p. 121-134; Y. VANDERBORGHT, P. VAN PARIJS, *L'allocation universelle*, op. cit. , pp. 49 - 63.

sostentamento dei già labili trasferimenti monetari, comprimerebbero oltremodo le *chance* di creare una cittadella di sicurezza all'interno del mercato del lavoro.

L'instaurazione di un reddito minimo universale tende a sostituirsi alla trappola dell'esclusione sociale attraverso l'erogazione di un sussidio incondizionato che facilita e incoraggia l'accesso al lavoro. Il beneficiario non decade dal trasferimento, anche qualora dovesse rientrare nelle traiettorie occupazionali.

La cumulabilità di retribuzione da lavoro e reddito minimo universale genera un aumento del livello netto delle entrate percepite dal soggetto, promuovendo l'appetibilità della ricerca di un nuovo impiego. La presenza di un reddito minimo universale consentirebbe l'accettazione di impieghi, che seppur non remunerativi, vengono ritenuti soddisfacenti, e conformi al progetto individuale del destinatario, abolendo il rischio di dipendenza finanziaria, e incoraggiando il moltiplicarsi di nuove traiettorie occupazionali.

La creazione di un reddito minimo universale favorisce l'attivazione degli utenti, non tramite il rafforzamento, o la revisione, del carattere condizionale dei sussidi, ma attraverso la garanzia che anche l'accettazione di offerte di lavoro non altamente remunerative, possa determinare un aumento del reddito netto del singolo beneficiario, promuovendo così un suo ritorno nel mercato del lavoro.

Infatti, poiché il reddito minimo universale è slegato dalla condizione di bisogno, l'accettazione di un'offerta di lavoro accresce il livello delle entrate reddituali, contrariamente a quanto invece avviene con le forme di sussidio condizionali che cessano di esser corrisposte al rientro nelle traiettorie occupazionali.

Il reddito minimo universale – nello spirito dei suoi promotori – sarebbe idoneo ad abolire la piega della dipendenza incoraggiando il ritorno al lavoro, l'imprenditorialità e la creazione di nuovi impieghi.

5.4. Criticità al termine della seconda traiettoria.

Il reddito minimo universale può però rappresentare un'"utopia della rassegnazione"⁵⁵⁰, che tende a pagare l'esclusione, piuttosto che promuovere il reinserimento sociale. Nonostante gli intenti pregevoli che stanno alla base della misura presa

⁵⁵⁰ J. P. FITOUSSI P. ROSANVALLON, *Le nouvel agges des inegalites*, Paris, Seuil, coll. "Points", 1996, p. 179 e 180.

in considerazione, sussistono molteplici ragioni che non ne rendono auspicabile l'inserimento. Gli elementi di maggiore problematicità possono essere ricondotti all'interno di due aree 1) problematiche di finanziamento della misura 2) ostacoli di carattere filosofico e normativo.

A livello monetario il finanziamento di un sistema come quello del reddito minimo richiederebbe la revisione/abolizione di tutte le indennità lavoristiche, sociali, e pensionistiche attualmente esistenti per generare dei risparmi volti a finanziare in parte la proposta. Sul versante normativo e culturale – nonostante gli auspici contrari dei promotori della proposta – il reddito minimo universale comporterebbe la messa da parte della promozione di un ruolo attivo dell'individuo nella società attraverso il lavoro.

Nonostante alcune suggestive connessioni tra lo strumento e la teoria delle *capability* – soprattutto con riferimento all'assicurazione di un'income security e alla promozione di una libertà effettiva di scelta – se ne denotano alcune sensibili deviazioni. L'attribuzione di risorse monetarie a tutti i membri di una comunità politica e l'eliminazione di un ruolo attivo delle istituzioni pubbliche sembrano in parte tradire alcune delle esaminate premesse del *capability approach*.

Il reddito minimo universale appare quindi come una proposta per un futuro – non auspicabile – in cui lo Stato ha perso la propria battaglia di costruttore di ponti sociali tra gli individui e il mondo produttivo, tra questi ultimi e le istituzioni pubbliche, relegandosi il ruolo di mero distributore di risorse. L'attribuzione di trasferimenti monetari incondizionati sembra in contraddizione con lo spirito di promuovere la partecipazione sociale degli individui, e quindi la formazione di uno spirito individuale critico e intraprendente. Difatti, ciò che occorrerebbe attribuire ai soggetti esclusi non è una remunerazione della loro inattività, ma piuttosto degli incentivi ad apportare qualcosa alla collettività, a partecipare alla vita economica e sociale, e ricevere la stima sociale.

Tuttavia, alcune connessioni presenti con l'approccio di Sen e Nussbaum, oltre che lo spettro sempre più dirompente di una disoccupazione di carattere strutturale, impongono di considerare la traiettoria considerata, rimettendola in un ipotetico strumentario da utilizzare per un futuro caratterizzato da nuovi equilibri. Il reddito minimo universale si giustifica all'interno di una società ormai incapace a garantire il lavoro, poiché afflitta da una disoccupazione ricardiana incontrollabile. Non è quindi auspicabile l'istituzione di un

reddito minimo universale poiché questa certificherebbe un abbandono del progetto di “Stato attivo”, fondato sulla centralità del lavoro e della partecipazione sociale.

Conclusioni

Competitività economica e coesione sociale, flessibilizzare il mercato del lavoro, assicurare i cittadini- lavoratori.

Dopo aver esaminato due possibili traiettorie di revisione del modello di flexicurity, ed aver eletto lo strumento del reddito minimo garantito, associato a un'attivazione capacitante dei beneficiari, come sentiero auspicabile, occorre tessere i fili del discorso svolto, tentando di fornire una risposta a due domande. Chi ha paura della flexicurity ? Chi ne teme una ridiscussione e un aggiornamento?

La coniugazione di flessibilità e sicurezza nel mercato del lavoro è un dato di partenza irrinunciabile alla luce del presente contesto di europeizzazione e globalizzazione dei mercati. La flexicurity pertanto, nonostante i suoi limiti non deve spaventare, rappresentando al contrario un'intelligente intuizione per operare una messa a punto degli equilibri nel diritto e nel mercato del lavoro. Rinnegare la flexicurity significherebbe rinnegarne i presupposti, il suo background economico e le cause che l'hanno generata⁵⁵¹. Nonostante ingenerino nostalgia, le condizioni economiche e giuridiche del mercato del lavoro dei trent'anni gloriosi non sono più replicabili, dunque la transizione dalla centralità delle protezioni nel contratto a quelle nel mercato non è più rinviabile.

Come si è cercato di argomentare nel presente lavoro, una *revanche* delle storiche protezioni nel rapporto di lavoro, ignorando le nuove istanze del mercato del lavoro, non sarebbe né praticabile, né tantomeno auspicabile.

Quando si riscontra una regressione negli standard di tutela del lavoro, diritti ed interessi dei lavoratori devono essere riconcettualizzati e promossi in altri ambiti⁵⁵². In un mercato del lavoro che si caratterizza per modelli di vita lavorativa e relazioni del lavoro flessibili la regolazione del mercato del lavoro rappresenta un'occasione di promozione degli interessi dei lavoratori.

⁵⁵¹ T. TREU, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 140, 2013, 4.

⁵⁵² A. VISCOMI, *Logiche economiche e regole giuridiche: note giuslavoristiche per un confronto interdisciplinare*, *Diritti lavori mercati*, pp. 536 – 556, 2013; R. MITCHELL C. ARUP, *Dal diritto del lavoro al diritto del mercato del lavoro*, *Diritto delle relazioni industriali*, 2, 2008; S. DEAKIN, F. WILKINSON, *The Law of the Labour Market, Industrialization, Employment and Legal Evolution*, Oxford, 2005.

Su questo versante l'approccio di flexicurity ha mostrato delle tensioni evidenti nel rapporto con i diritti sociali, e l'approccio di capability offre una base normativa di rilancio del modello, per una flessibilità e sicurezza che cammino e progrediscano sincronicamente, con modalità ragionate. Occorre transitare dall'attuale modello di flexicurity che promuove l'adattabilità individuale alle esigenze del mercato del lavoro, a una flexicurity che promuove la libertà delle persone di svolgere – responsabilmente- la vita a cui danno valore.

Sul versante della flessibilità nel rapporto di lavoro occorre adottare una riduzione intelligente degli indici di protezione, consentendo alle aziende di parametrare la propria forza lavoro in base alle esigenze del mercato, garantendo allo stesso tempo ai lavoratori un livello di protezioni minime in linea con i contenuti riconosciuti dalle Carte dei diritti a livello sovranazionale.

In altre parole, a) i recessi non possono avvenire in assenza di cause di giustificazione, b) il periodo di libera recedibilità nel contratto deve essere contenuto, c) la possibilità di agire in giudizio per azionare i propri diritti non può essere compressa, e d) in caso di licenziamento illegittimo una congrua sanzione, anche solo economica, deve essere comunque corrisposta al lavoratore illegittimamente espulso dall'azienda. La predisposizione di un set minimo e coerente di protezioni, consentirebbe alle imprese di ottenere quella flessibilità dinamica richiesta, prevenendo comportamenti opportunistici nei confronti dei lavoratori.

Allo stesso tempo, alla flessibilità deve essere accompagnata la predisposizione di un sistema di tutela nel mercato, attraverso la costruzione di una sicurezza di base che coniughi diritti e obblighi degli individui, ma soprattutto degli attori istituzionali coinvolti.

L'istituzione di una sicurezza di base è possibile attraverso la creazione di un meccanismo di reddito minimo garantito che preveda il coinvolgimento mirato degli individui promuovendone il reinserimento lavorativo e sociale. Il contratto tra servizi per l'impiego e utenti deve rappresentare uno strumento di conferimento del potere all'utente, nell'ottica della costruzione di una relazione orizzontale tra le parti. Le politiche attive del lavoro dovranno quindi tendere alla responsabilizzazione di tutte le parti coinvolte (servizi per l'impiego, operatori privati, e utenti) bilanciandone i diritti e i doveri. L'istituzione di uno spazio discorsivo vero che valorizzi le aspettative dei soggetti interessati nel corso della definizione, dell'attuazione e della valutazione delle politiche attive del lavoro comporta che gli utenti assumano il ruolo di veri partner del processo di attivazione.

In una prospettiva di capability, il contratto dovrà definire ciò che Amartya Sen chiama le “basi informative del giudizio sulla giustizia” (c.d. *basis of judgment in justice*) che sono necessarie a stabilire le reciproche aspettative dei soggetti interessati, consentendo forme di intervento legittimo ed efficace.

La domanda che i Servizi per l’impiego dovranno porsi non è più se la persona affidata ha diritto a qualcosa in base alle capacità che possono essere valutate sul momento, ma a cosa questa persona ha diritto per poter sviluppare le proprie capacità. Occorre pertanto creare un’adeguata articolazione tra le responsabilità individuali e quelle collettive, transitando da un sistema che colpevolizza gli utenti, con uno sguardo rivolto al passato, a meccanismi di responsabilità collettiva condivisi, che creino le condizioni per raggiungere l’integrazione di tutte le persone nelle traiettorie occupazionali, con uno sguardo rivolto verso il futuro. Il passaggio verso il sistema considerato richiede una revisione degli obiettivi e del ruolo delle istituzioni coinvolte.

Con riguardo agli obiettivi, dovranno esser accantonate le prospettive di risultato a breve termine volte al raggiungimento di rientri rapidi, e non ponderati, degli individui nei percorsi occupazionali, abbracciando invece delle procedure condivise e tese verso la soluzione delle situazioni individuali. I Servizi per l’impiego pubblici e privati dovranno assumere il ruolo di attori dotati di autonomia responsabile nell’implementazione delle politiche attive del lavoro.

La prospettiva disegnata può rappresentare un’ipotesi per costruire un mercato del lavoro che assicuri sincreticamente le istanze di flessibilità e competitività delle imprese all’interno di uno spazio di sicurezza nel rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori riconosciuti a livello sovranazionale.

Riferimenti bibliografici

- A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati, i Servizi per l'Impiego tra regolazione nazionale e comunitaria*, Giappichelli, 2009.
- A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e strategia delle obbligazioni reciproche*, *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2013.
- A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro transizionali»*. Note sulla riforma dei servizi all'occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92, *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2012.
- A. ATKINSON, *Participation Income*, *Citizen's Income Bulletin*, 1991, vol. 16.
- A. ATKINSON, *The Case for a participation Income*, *The Political Quarterly*, vol. 67, 1996, pp. 67-70.
- A. AVONDOLA, *Meccanismi di moderazione del danno nel nuovo art. 18 dello Statuto dei lavoratori: l'ospite sgradito*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT vol. n. 180/2013, pp. 1-14, CATANIA: C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", ISSN 1594-817X.
- A. BARBERA, *La Carta europea dei diritti: una fonte di ri-cognizione?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2001.
- A. BIFULCO, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001.
- A. CHERON, *Would a New Form of Employment Contract Provide Greater Security for 6 French Workers? Critical Analysis and Proposals relating to Nicolas Sarkozy's Employment Contract Project*, 2007.
- A. DURANTE, *Il Reddito di Cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?* M. Musella, M.G. Falcioratore (a cura di), *Dignità sociale tra povertà e diritti*, Carocci, Roma, 2005.
- A. FABRE, *Ruptures conventionnelles et suppressions d'emplois pour motif économique: possibilités offertes par la loi ou fraude à la loi?* *Revue du droit du travail*, 2010.
- A. FERRARA, *La democrazia deliberativa e la sfida della governance*, Paper presentato al Convegno *Governare il lavoro e il welfare attraverso la democrazia deliberativa*, Roma, 9- 10 ottobre 2006, 2006.
- A. GIDDENS, *Politics, Sociology and Social Theory: Encounters with Classical and Contemporary Social Thought*. Cambridge, 1995.
- A. GIDDENS, *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*. London : Profile, 1999.
- A. GIDDENS, *Il futuro del Modello sociale europeo*, in *Italianieuropei*, 2006, p. 75.
- A. GIDDENS, *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge : Polity, 1998.
- A. GOERNE, *The Capability Approach in Social Policy Analysis. Yet Another Concept?* RECOWE Working paper 03/2010, 2010.
- A. GORZ, *Misères du présent, richesse du possible.*, Paris: Galilée, 1997.
- A. JEAMMAUD, *Mercato del lavoro e diritto del lavoro*, Lavoro e diritto, 2008.

- A. KOJÉVE, *Esquisse d'une phénoménologie du droit*, Gallimard, Paris, 1981.
- A. KUGLER , G. PICA, *The Effects of Employment Protection on the Italian Labour Market* CSEF Working Papers, 2005, p.135, Centre for Studies in Economics and Finance (CSEF), University of Naples, Italy.
- A. KUGLER, G. PICA, *Effects of employment protection on worker and job flows: Evidence from the 1990 Italian reform*, *Labour Economics*, Elsevier, vol. 15(1), pages 78-95, February.
- A. LO FARO, *Compatibilità economiche, diritti del lavoro, e istanze di tutela dei diritti fondamentali: qualche spunto di riflessione sul caso italiano*, *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 2014.
- A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001.
- A. MAZEAUD , *Du CNE, de la flexisécurité, etc. , Droit Social*, 2006.
- A. MELILLO, *Osservatorio di legislazione, prassi amministrative e contrattazione collettiva - Il Patto di servizio e la sua natura giuridica*, *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2009.
- A. OFFER, *The Challenge of Affluence: Self-Control and Well-Being in the United States and Britain since 1950*, Oxford: Oxford University Press, 2006.
- A. PACE, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea? Appunti preliminari, in Giurisprudenza costituzionale*, 2001, p. 193 ss., in L.S. Rossi (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002.
- A. PERULLI , *Efficient breach, valori del mercato e tutela della stabilità. Il controllo del giudice nei licenziamenti economici in Italia Francia e Spagna* in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, vol. 3/2012, 2012.
- A. PERULLI, *Il controllo del giudice nei licenziamenti economici in Italia, Francia e Spagna*, in (a cura di) M. Pedrazzoli, *Le discipline dei licenziamenti in Europa, ricognizioni e confronti*, Franco Angeli, 2014, 253.
- A. PINTORE , *Che cos'è la democrazia deliberativa*, Reset, 2003.
- A. POSNER, A.O. Sykes, *Efficient Breach of international law, Optimal remedies, Legalized Noncompliance, and related issue*; The Law school of the University of Chicago, 2011.
- A. POSNER, *Economic Analysis of Law* (7th ed.), New York, NY: Aspen Publishing, 2007;
- A. REEVE, A. Williams (a cura di) , *Real Libertarianism Assessed: Political theory after Van Parjs* , Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003.
- A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Maggioli, 2013.
- A. SEN , *L 'inégalité, le chômage et l'Europe d'aujourd'hui*, *Rev. Int. Trav.*, 2, 1997.
- A. SEN, *La disuguaglianza*, il Mulino, Bologna, 2000.
- A. SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000.
- A. SEN, *Development as Freedom*, New York: Anchor Books, 1999;

- A. SEN, *Rationality and Freedom*, Cambridge, Mass [a.o.]: Belknap Press.
- A. SEN, *Elements of a Theory of Human Rights*, *Philosophy & Public Affairs* 32 (4), 2004.
- A. SEN, *Equality of What? presented at the Tanner Lecture On Human Values*, Stanford University, 1979.
- A. SEN, *La libertà individuale come impegno sociale*, Roma – Bari, Laterza, 2007.
- A. SEN, *Scelta, benessere, equità*, il Mulino, 2006, Bologna.
- A. SEN, *Well-being, Capability and Public Policy*, *Giom. Economisti*, 7-9, 2004 pp. 333 ss.
- A. SEN (sous la dir. de), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion, 1999.
- A. SEN, *Il tenore di vita*, Marsilio, Venezia, 1993.
- A. SUPIOT, *Beyond Employment : Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe : A Report Prepared for the European Commission*. Oxford [a.o.]: Oxford Univ. Press, 2001.
- A. SUPIOT, *Critique du droit du travail*, Puf, 1994.
- A. SUPIOT, *Il futuro del lavoro: trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa*, Carocci, Roma, 2003;
- A. TANGIAN, S. Andranik, *European Flexicurity. Concepts, Methodology and Policies*, *Transfer*, *European Review of Labour and Research* Vol. 13 (Nr. 4), 2007, 551–73;
- A. VALLEBONA, *La disciplina sostanziale dei licenziamenti*, in Luiso F.P. Tiscini R. , Vallebona A., (a cura di) , *La nuova disciplina sostanziale e processuale dei licenziamenti*, Giappichelli, Torino, 1, 2013.
- A. VIMERCATI, *Quando la precarietà giustifica la precarizzazione: osservazioni critiche a margine del recente intervento del 'Conseil constitutionnel' francese in materia di 'contrat première embauche'*, RGL, 2006.
- A. VISCOMI, *Logiche economiche e regole giuridiche: note giuslavoristiche per un confronto interdisciplinare*, *Diritti lavori mercati*, 2013;
- A. LINDBECK AND D. SNOWER; *Insiders versus Outsiders*, *Journal of Economic Perspectives*, 2001, vol. 15, issue 1.
- A. BOSCO, B. REISSERT, *Unemployment Benefit System in A. Bosco and M. Hutsebaut (eds) Social protection in Europe. Facing up to changes and challenges*, ETUI, 1997.
- A.D. CHANDLER , *Organizational Capabilities and the Economic History of the Industrial Enterprise*, of *Econ. Persp.*, 3, 1992 p. 79 ss .
- A. PERULLI, V. SPEZIALE, *L'articolo 8 della l. 14 settembre 2011, n. 148, e la rivoluzione d'agosto del Diritto del lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona. IT – n. 32.
- A.S. TANGIAN, *Not for Bad Weather: Flexicurity Challenged by the Crisis*, 3. ETUI Policy Brief – European Economic and Employment Policy. Brussels: etui, 2010.
- AA.VV. (a cura di Bin Italia) *Un reddito per tutti. Un'utopia concreta*, 2009.

- AA.VV. (a cura di BIN Italia), *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Torino 2012.
- AA.VV., *Linking welfare and work, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, Dublino, 1999.
- ADLER, M., SCHMID, K., *Factor Shares and Income Inequality, Evidence from Germany, 2002-2008*, Journal of Applied Social Science Studies 2, 2013.
- ADLER, M., SCHMID, K., *Wealth Concentration and Market Income Inequality in Germany.*, Mimeo, Macroeconomic Policy Institute (IMK), 2013.
- ALLMENDINGER, JUTTA, JOHANNES GIESECKE, LENA HIPPE, KATHRIN LEUZE, AND STEFFAN STUTH, *Mehr Jobs Oder Nur Mehr Schlechte Jobs? Die Entwicklung Atypischer Beschäftigung in Europa*. 13. WZBBrief Arbeit. Berlin: WZB, 2012.
- P. AUER, S. CAZES, A. NESPOROVA, *Les Réformes de La Législation Du Travail En Europe : Quelles Leçons ?* In Flexicurité. La Protection de L'emploi En Débat, edited by Antoine Bevoort, Michel Lallement, and Chantal Nicole-Drancourt. Vol. 931. Problèmes Politiques et Sociaux. Paris: La documentation française, 2006.
- B. CANTILLON, N. VAN MECHELEN, B. SCHULTE, *Minimum income policies in old and new member states*, in T. Alber, J. Fahey , C. Saraceno (a cura di) *Handbook of quality of life in the Enlarged European Union*, Routledge, London, 2007, p. 218 e ss.
- B. CARUSO , *Alla ricerca della «flessibilità mite»: il terzo pilastro delle politiche del lavoro comunitarie*, in Dir. rel. ind ., 2000, n. 2.
- B. CARUSO, *Per un ragionevole, e apparentemente paradossale, compromesso sull'art. 18: riformarlo senza cambiarlo..* , WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT vol. n. 140/2012, CATANIA: C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", ISSN 1594-817X.
- B. CARUSO, *Il contratto a tutele crescenti tra politica e diritto: variazioni sul tema*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT vol. n. 265/2015, , CATANIA: C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", ISSN 1594-817X.
- B. CARUSO, *La destrutturazione del concetto di occupabilità: sette diversi significati*, Annesso A alla Relazione Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro, presentata al Congresso nazionale AIDLASS (Cagliari 1-3 giugno 2006), Giorn. dir. lav. rel. ind.
- B. CARUSO, *Occupabilità, Formazione, e Capability, nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, Giornale di Diritto del Lavoro e delle relazioni Industriali, 2007.
- B. HEPPLE , *A right to work?*, Ind. Lab. Journ., vol. 10, n. 1, 1981.
- B. HEPPLE, *European rules on Dismissal Law?* Proceedings of the 5th European Regional Congress for Labour Law and Social Security, 17 – 21 September 1996, Leiden, The Netherlands.

- B. REISSERT, *Unemployment compensation and the Labour Market: a European prospective*, in S. Mangen e L. Hantrais (eds) *Unemployment the informale economy and Entitlement to benefits*", 1994.
- B. SIMONIN, *Formal Contracting with Providers in France: A Technical Approach with Higher Political Stakes Today*, in E. Sol, W. Westerveld (eds.), *Contractualism and Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*.
- Bartelheimer, Peter "Kontrafaktische Informationen und Soziale Indikatoren" presented at the DGS-Kongress 2012. Sektion Soziale Indikatoren. Vielfalt und Zusammenhalt aus dem Blickwinkel sozialer Indikatoren., Bochum.
- BCE, *Banca Centrale Europea-Bollettino mensile-Gennaio*, 2007, [www.bancaditalia.it pubblicazioni/bce](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bce).
- BCE, *Labour Market Mismatches in Euro Area Countries*, 2002, www.ecb.int.
- C. PEDERZOLI, *I licenziamenti in Spagna*, in *La disciplina dei licenziamenti in Europa, ricognizioni e confronti* (a cura di) M. Pedrazzoli, Franco Angeli, 2014.
- C. ALESSI, *Professionalità e contratto di lavoro*, Giuffrè, 2004;
- C. BARNARD, *The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: A Labour Lawyer's Perspective*, in *Industrial Law Journal*, 2012.
- C. DE LA PORTE, K. JACOBSSON, *Social Investment or Recommodification? Assessing the Employment Policies of the EU Member States*. In *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, edited by Nathalie Morel, Bruno Palier, and Joakim Palme, 2011. Bristol: Policy.
- C. DEL BO, *Il reddito di cittadinanza tra mito e realtà*, Il Mulino 2013.
- C. DEL BO, *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basi income*, Pavia 2004.
- C. FAGAN, J. RUBERY, *Transitions between Family Formation and Paid Employment*, in: G. Schmid, J. O'REILLY, K. SCHÖMANN (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham: Edward Elgar, 1996.
- C. LAGALA, M. D'ONGHIA (a cura di), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa. Le esperienze realizzate in Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Inghilterra, Spagna e Svezia*, Ediesse, 2010.
- C. LAGALA, *Le Regioni e il sistema di sicurezza sociale dopo la legge di riforma costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2002, 2.
- C. MORTATI, *Il diritto al lavoro nel sistema dei principi costituzionali*, in *La disoccupazione in Italia*, Studi speciali, Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione, Vol. IV - Tomo I, Roma, 1952.
- C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, Dir. Lav., 1954.
- C. OFFE, *zu seinem 60. Geburtstag*, edited by K. Hinrichs, H. Kitschelt, H. Wiesenthal, pp. 245–62, Frankfurt/Main; New York: Campus, 2010.

- C. OFFE, *A Non-Productivist Design for Social Policies*, In *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. London: Verso, 1992.
- C. OFFE, *zu seinem 60. Geburtstag*, edited by K. Hinrichs, H. Kitschelt, H. Wiesenhal, 245–62. Frankfurt/Main; New York: Campus, 2010.
- C. PINELLI (a cura di), *Esclusione sociale, Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Roma, 2012.
- C. PONTERIO, *Il licenziamento per motivo economico*, Adl, 1, 2013.
- C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Giappichelli, 2002;
- C. SHAPIRO, J.E.STIGLITZ, *Equilibrium Unemployment As a Worker Discipline Device*, in *American Economic Review*, 1984, vol. 74.
- C. TRIGILIA, *Sociologia economica*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come risarcimento per mancato procurato lavoro. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, *Costituzionalismo.it*, 1, 2015
- C. DELL'ARRINGA, *Seminario sulla flessibilità in uscita*, *Il diario del lavoro*, 30 settembre 2011, <http://www.ildiariodellavoro.it>, 1.
- C.J . FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Narratives, myths, and prejudice in understanding employment systems : the case of rigidities , dismissals and flexibility in Spain*, *Economic and Industrial Democracy*, 34 (2), 2012, pp. 313 – 336.
- COLLECTIF FOURIER, «*L'allocation universelle*», in *Rev. nouv.*, 1985.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Employment Guidelines (2005-08) – Indicators for monitoring and analysis*, Bruxelles, 27 giugno 2007.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*, COM(2005).
- COMMISSIONE EUROPEA, *Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la Strategia europea per l'occupazione*, COM(1998)641.
- COMMISSIONE EUROPEA, 6 def. del 14 gennaio 2003, *Il futuro della strategia europea per l'occupazione (SEO)*, «*Una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti* »
- COMMISSIONE EUROPEA def. del 7 aprile 2004, *Strengthening the implementation of the European Employment Strategy; Facing the challenge, The Lisbon strategy for growth and employment, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok November 2004.*
- COMMISSIONE EUROPEA 24 def. del 2 febbraio 2005, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona.*
- COMMISSIONE EUROPEA, *l'Impact Evaluation of the European Employment Strategy 2002* (cfr. pure il COM(2002) 416 def. del 17 luglio 2002, *Bilancio di cinque anni della Strategia Europea per l'Occupazione*).

- COMMISSIONE EUROPEA, *Partnership for a New Organization of work, Green Paper*, COM (97) 126 def. del 16 aprile 1997.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Working together for growth and jobs: Next steps in implementing the revised Lisbon strategy*, Commission staff working paper, 29 aprile 2005, SEC/2005/622/2.
- COMMISSIONE EUROPEA, *A New Momentum for Flexicurity (Roadmap)*, 2011.
- D. ASHIAGBOR, 2005, *The Right to Work*, in G. De Burca, B. De Witte (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford University Press, 2005.
- D. ASHIAGBOR, *The European Employment Strategy: Labour Market Regulation and New Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, La Charte, Bruxelles, 2012.
- D. FINN, *The Role of Contracts and the Private Sector in Delivering Britain's 'Employment First' Welfare State*, in E. Sol, W. Westerveld (eds.), *Contractualism and Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*.
- D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Verso il lavoro. Organizzazione e funzionamento dei Servizi pubblici per l'impiego per cittadini e imprese nel mercato del lavoro; Monitoraggio 2004*.
- D. GILLI, R. LANDI, (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego 2005-2006*, Isfol, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, Roma, 2007, n. 1, Parte I, spec. pp. 151-153.
- D. IZZI, *Stabilità versus flessibilità nel diritto comunitario; quale punto di equilibrio?* in Lav. dir., 2007, n. 2.
- D. MEDA, *Postface*, In *La Flexicurity À L'aune de L'approche Par Les Capacités*, edited by Cereq, Vol. 113, Formation Emploi. Paris: La documentation française, 2011.
- D. VOSS, C. WEINKOPF, *Niedriglohnfalle Minijob 65 (1)*. WSIMitteilungen: 5–12, 2012.
- D. VOSS, ECKHARD, A. DORNELAS, *Social Partners and Flexicurity in Contemporary Labour Markets*. Brussels: European Social Partners, 2012.
- Dossier Dal Libro Verde sulla Modernizzazione del Diritto del Lavoro alla Comunicazione sulla Flexicurity, a cura di C. Massimiani n. 9/2007, <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier.htm>
- E. ALES, *Diritto all'accesso al lavoro e servizi per l'impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del "livello essenziale di prestazione*, Dir. lav. merc., 2003.
- E. ALES, *Modello sociale europeo e flexicurity: una sorta di «patto leonino» per la modernizzazione*, in Dir. lav. mer., 2007, p. 523 ss.
- E. CHELTENHAM A.SUPIOT (sous la dir. de), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion, 1999.
- E. DERMINE, D. DUMONT, *Activation Policies for Unemployment, the Right to Work and the Duty to Work*, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2014.

- E. DERMINE, *Suitable Employment and Job of quality*, S.Borelli, P.Vielle, (eds.) , Quality of Employment in Europe, 2012.
- E. EICHENHOFER, E., M. WESTERVELD, *Contractualism: A Legal Perspective* , in E. Sol, W. Westerveld, (eds.), *Contractualism and Employment Services – A New Form of Welfare State Governance* , Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands, 2005.
- E. GHERA , *Alcune osservazioni sul Libro Verde*, in Dir. rel. ind., 2007, p. 1006 ss.; A. Perulli , *Il Libro Verde UE sul diritto del lavoro: un'occasione mancata?*, in Aran newsletter, 2007, p. 21 ss.
- E. GHERA, L. Valente, *Problemi e dibattiti, un primo commento al Collegato lavoro*, Massimario di giurisprudenza del lavoro, 2010.
- E. REYNERI, *I servizi pubblici per l'impiego: funzioni e ruoli professionali*, in DRI, 2003, n. 4.
- E. REYNERI, *Luoghi comuni e problemi reali del mercato del lavoro italiano*, in Diritti lavori e mercati, 2006.
- E. SCHOKKAERT, *The Capabilities Approach*, <http://ssrn.com/abstract=1084821>, 2008.
- E. SOL, Y. HOOGTANDERS, *Steering by Contract in the Netherlands: New Approches to Labour Market Intergration*, in E. Sol, W. Westerveld (eds.), *Contractualism and Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*.
- E. VIEBROCK, J. CLASEN, *State of the Art. Flexicurity and Welfare Reform: A Review*, Socio-Economic Review 7, 2009.
- E. VOSS, A.DORNELAS, *Social Partners and Flexicurity in Contemporary Labour Markets*, Brussels: European Social Partners, 2011.
- E.J. JAHN, W. OCHEL, *Contracting Out Temporary Help Services in Germany* , CESifo Working Paper, novembre 2005, n. 1580.
- E.MURRA, *Il basic income nella prospettiva delle capabilities. Sicurezza protettiva e diversità non-dominante*, Politeia, 2012;
- M. ERLINGHAGEN, *Die Restrukturierung Des Arbeitsmarktes, Arbeitsmarktmobilität Und Beschäftigungsstabilität Im Zeitverlauf*. Wiesbaden: VS Verlag, 2004.
- ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990.
- Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) *A New Organisation of Time over Working Life*, 2006. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities Eurofound, *Working Time Options over the Life Course: New Work Patterns and Company Strategies*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006;
- EUROFOUND, *Flexicurity and Industrial Relations*, Dublin, 2008. European Expert Group on Flexicurity, *Flexicurity Pathways. Turning Hurdles into Stepping Stones*, 2007.
- EUROFOUND, *Flexibility and Security over the Life Course*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008.
- Eurofound, *Flexicurity Profiles in the EU25*. Luxembourg: Office for Official Publications of the

- European Communities 2007a.
- EUROFOUND, *Varieties of Flexicurity: Reflections on Key Elements of Flexibility and Security*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007b.
- F. BALAGUER CALLEJON, *Il Trattato di Lisbona sul lettino dell'analista*, dal Trattato Costituzionale al trattato di Lisbona (a cura di A. Lucarella, e A. Patroni Griffi, Napoli 2009.
- F. BANO, *Il contratto dominante e la noia del posto fisso*, Lavoro e Diritto, 2012, n. 3-4.
- F. CAFAGGI, *Modelli di governo e riforma dello stato sociale*, in F. Cafaggi, *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore*, il Mulino, Bologna, 2002.
- F. CARINCI, A. PIZZOFRERATO, *Costituzione europea e diritti sociali fondamentali*, Lav. dir., 2000.
- F. CARINCI; *Il legislatore e il giudice: l'imprevedente innovatore ed il prudente conservatore*, (in occasione di Trib. Bologna, ord. 15 ottobre 2012), in Arg. Dir. Lav, 2012.
- F. FIGARI , F. HAUX , T. MATSAGANIS, M. SUTHERLAND, *Coverage and Adequacy of Minimum Income schemes in the European Union*, IER Working Series No. 2010 – 37, 10 November 2010, University of Essex.
- F. GIUBILEO, *Qualche ragionamento sul reddito minimo: teoria, sperimentazione, e problemi dello strumento*, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, 2, 2013.
- F. LEROY, L. STRUYVEN, G. SCHMID, *Building Bridges, Shaping the future of public employment services towards 2020*, Bruxelles, 2014.
- F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di) , *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari: Cacucci.
- F. RAVELLI, *Il coordinamento delle politiche comunitarie per l'occupazione e i suoi strumenti*, Dir. lav. merc., 2006.
- F. TORELLI, *Servizi all'impiego pubblici e privati verso un complesso sistema di relazioni*, (a cura di) A.Perulli, *Impiego Flessibile e mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004.
- F. TROS, *La Flexicurity in Europa può sopravvivere a una doppia crisi?* , DRI, 2, 2013.
- G. ARRIGO , *La nuova Carta europea dei diritti fondamentali*, Lav. inf., n. 23-24, 2000, p. 5.
- G. BRONZINI, *Diritto alla contrattazione collettiva e diritto di sciopero entrano nell'alveo protettivo della CEDU: una nuova frontiera per il garantismo sociale in Europa?* Rivista italiana di diritto del lavoro, 2009, II, 975 ss.
- G. BRONZINI, *Dodici noterelle sul Green paper*, in Riv. critica dir. lav., 2007.
- G. BRONZINI, *Generalizzare i diritti o la subordinazione? Appunti per un rilancio del diritto del lavoro in Italia*, in DD, n. 2/2005; cfr. anche L. Mariucci (a cura di), *Dopo L a Flessibilità: cosa?*, il Mulino, 2006.
- G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, Rivista del diritto della sicurezza sociale, 2014, pp. 1- 32.
- G. BRONZINI, *Lavoro e tutela dei diritti fondamentali nelle politiche europee del «dopo Lisbona»*, in Pol. dir., 2008.

- G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT vol. n. 270/2015, CATANIA: C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", ISSN 1594-817X.
- G. DEMURO, 2001, *Art. 15. Libertà professionale e diritto di lavorare*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto, *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Il Mulino, 2001.
- G. DI DOMENICO, C. GASPARINI, *National Approaches to the Long-Term Unemployed as a Target Addressed by Public Employment Services: General Framework, Case Studies and Significant European Experiences*, in G. Di Domenico, S. Spattini (eds.), *New European Approaches to Long-Term Unemployment*, Kluwer Law International, The Hague, 2008.
- G. DI DOMENICO, *Comparative Atlas on Employment Services in the Enlarged European Union*, Isfol, *Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, Roma, 2004.
- G. FALASCA, *I servizi privati per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2006.
- G. GAZIER, *Flexicurité et marchés transitionnels du travail : esquisse d'une réflexion normative*, Travail et Emploi, no. 113 (March). *Flexicurité et réforme du marché du travail*, 2008.
- G. GENTILE, *Il reddito di cittadinanza nelle esperienze regionali*, Giuseppe Ferraro (a cura di) *Redditi e occupazione nelle crisi d'impresa*, Giappichelli, Torino, 2014.
- G. GIORGI, E. RANCI ORTIGOSA, *Il governo delle politiche regionali*, in C. Gori (a cura di), *Le riforme regionali per i non autosufficienti. Gli interventi realizzati e i rapporti con lo Stato*, Carocci, Roma, 2008..
- G. GIUGNI, *Qualifica, mansioni e tutela della professionalità*, Riv. giur. lav., I, 1973.
- G. LINFANTE, *I servizi privati per l'impiego: il caso delle agenzie di collocamento*, *Monografie sul mercato del lavoro e le politiche dell'impiego*, n. 4/2002, ISFOL.
- G. MUNDLAK, *Droit au travail et valeur du travail*, *Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2007.
- G. ORLANDINI, *Il licenziamento individuale nell'Unione Europea*, *Rivista Critica Diritto del Lavoro*, 1, 2012.
- G. ORLANDINI, *Le discipline dei licenziamenti in Europa. Ricognizioni e confronti*, (a cura di) Marcello Pedrazzoli, *Anomalie vere e presunte della disciplina del licenziamento in Italia: qualche spunto di diritto comparato e internazionale*; 2012.
- G. SCHMID, *Is Full Employment Still Possible? Transitional Labour Markets as a New Strategy of Labour Market Policy*, 1995, *Economic and Industrial Democracy*, SAGE.
- G. SCHMID, *Enhancing Gender Equality through Transitional Labour Markets*, *Transfer*, 7 (2), 2001.
- G. SCHMID, *Transitional Labour Markets and the European Social Model: Towards a New Employment Pact*, in: G. Schmid and B. Gazier (eds.): *The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2002.

- G. SCHMID, , P. AUER, H. MOSLEY, K. SCHÖMANN (eds), *Progress in Evaluation Research: Documentation of Two Transfer-Workshops on the 'International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Discussion Paper FS I, 1997 97-203, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- G. SCHMID, B. GAZIER (a cura di), *The dynamics of full employment: social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar, 2002.
- G. SCHMID, J. O'REILLY, *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham , Edward Elgar, 1996.
- G. SCHMID, *Transitional Labour Markets and the European Social Model: Towards a New Employment Pact*, 2002 in: G. Schmid and B. Gazier (eds.): *The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- G. SCHMID, *Transitional Labour Markets. A new European Employment Strategy*, in Marin B. , D. Meulders, D. Snower, (a cura di), *Innovative Employment Initiatives*, Ashgate, Aldershot, 2000.
- G. SCHMID, *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, Discussion Paper FS I 98-206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1998.
- G. SILVESTRI, *Verso uno jus commune europeo dei diritti fondamentali*, Quad cost., 2006.
- G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Ediesse, 1997.
- G. VAN VOSS, *Dismissal, particularly for business reasons and Employment protection*, European Labour Law network , 2011.
- G. VOBRUBA, *Effizienz Durch Sicherheit. Soziale Rahmenbedingungen Moderner Kapitalistischer .konomien*, In *Arbeitsmarkt Und Sozialpolitik. Kontroversen Um Effizienz Und Soziale Gerechtigkeit*, edited by Hartmut Seifert and Olaf Struck, 2009, 17–28. Wiesbaden: VS Verlag.
- G. COUTURIER, *Les ruptures d'un commun accord* , Dr. soc., 2008.
- G. COUTURIER, *Quel avenir pour le droit de licenciement? Perspectives d'une régulation européenne*, in *Droit social*, 1997.
- G. STANDING, *Unemployment and Income Security*, ILO, June 2000
- G. J. GAUTI, , *Flexibilité Ou Sécurité ? Les Termes Du Débat*. In *Flexicrité La Protection de L'emploi En Débat*, edited by Antoine Bevort, Michel Lallement, and Chantal Nicole-Drancourt. Vol. 931. *Problèmes Politiques et Sociaux* Paris: La documentation française, 2006.
- Gutmann, Thompson, *Gli obblighi del Welfare, Filosofia e questioni politiche*, 2000.
- H. ARENDT, *Vita activa*, Milano 1986.
- H. FRAZER- E. MARLER, *Minimum Income Schemes Across EU Member States, Synthesis Report, EU Network of National Independent Experts on Social inclusion*, 2009.

- H. GIERSCH , *Eurosclerosis*, Institut für Weltwirtschaftsforschung, Universität di Kiel, Discussion Paper n. 112, 1985.
- H. JORGENSEN, *Danish 'flexicurity in Crisis – or Just Stress-Tested by the Crisis?*, Report to the Friedrich Ebert Foundation. Aalborg: CARMA, 2010.
- H. MOSLEY, E. SOL, *Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective* , in E. Sol , W. Westerveld (eds.), *Contractualism and Employment Services – A New Form of Welfare State Governance* , Kluwer Law International, The Hague, 2005.
- H. MOSLEY, J. O'REILLY, K. SCHÖMAN (eds.) (2002), *Labour Markets, Gender and Institutional Change – Essays in Honour of Günther Schmid*, Cheltenham, 2002, UK: Edward Elgar.
- H. SIEBERT , *Labour rigidities: at the Root of Employment in Europe* , in Jour.economic perspective, 1997.
- H.HOLST, *Gefahrenzone Absatzmarkt? Leiharbeit Und Die Temporalstrukturen Der Flexibilisierung*. In *Arbeit Als Ware*, edited by A. Krause and C. Kohler, pp. 141–62. Bielefeld: transcript, 2012.
- I. BERLIN, *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, 1969
- I. DECHAMPS, *Au fil de l'aide sociale, l'aide sociale dans la dynamique du droit (avec M. Van Ruymbeke)*, preface de X. Dijon, et postface de J. Fierens, Bruxelles, De Boeck, coll. "Bibliothèque de droit social", 1995.
- I. EBSEN , *Contracting between Social Services and their Clients in the German concept of " Fodern un Fordern"*, in E Sol and M Westerveld eds, *Employment services – a new form of welfare state*, 2005.
- I. MANDL, F. CELIKEL-ESSER, *"The Second Phase of Flexicurity: An Analysis of Practices and Policies in the Member States"*, Eurofound, 2012.
- I. ROBEYNS, *The Capability Approach: A Theoretical Survey*, J. of Human Dev., 2005, 1,
- I. ROBEYNS, *The Contribution of the Capability Approach in the Struggles against Social Inequalities*, 2013, presented at the Capability-seminar of the Alliances to fight poverty, Brussels.
- ILO, *Promoting Employment- policies, skills, enterprises, International labour conference – Report III (Part 1B)*, June 2004.
- ISFOL, *Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, Roma, 2006, n. 1, Parte I, 122-125.
- J. ATKINSON , *Flexibility, uncertainty and Manpower strategy*, Report n. 89, Institute of Manpower Studies, Brighton, 1985.
- J. ATKINSON, *Manpower strategies for flexible organizations*, in *Personnel Management*, 1984, p. 28.
- J. ATKINSON, N. MEAGER, *Is flexibility just a flash in the pan?* in *Personnel Management*, 1987, p. 26.
- J. ATKINSON, *Flexibility or fragmentation? The United Kingdom labour market in the eighties*, in *Labour and Society*, 1987, 12, 1, p. 87.

- J. CUNLIFFE, G. ERREYGERS , *The enigmatic legacy of Charles Fourier: Joseph Charlier and Basic income* , History of political economy, vol. 33, 2001.
- J. CUNLIFFE, G. ERREYGERS, *The origins of Universal grant. An anthology of historical writings on Basic capital and Basic income*, New York, Palgrave, Macmillan, 2005.
- J. DE KONING, J. DENYS, U. WALWEI, *Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries*, European Commission, Bruxelles, 1999.
- J. DONZELOT, *Un etat qui rend capable, Repenser la solidaritè*, 2005.
- J. ELSTER, *Esiste (o dovrebbe esistere) un diritto al lavoro?*, Stato merc., 1987.
- J. FREYSSINET , *La réduction du taux de chômage: les enseignements des expériences européennes*, in Conseil d'Analyse Economique, ed., *Réduction du chômage: les réussites en Europe*, Paris, 2000.
- J. FREYSSINET , *L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail : un avenir incertain*, I.R.E.S., 2007.
- J. GAUTIE, *Flexibilite Ou Securite ? Les Termes Du Debat*, in *Flexicurité. La Protection de L'emploi En Débat*, edited by Antoine Bevort, Michel Lallement, and Chantal Nicole-Drancourt. Vol. 931. Problemes Politiques et Sociaux. Paris: La documentation française, 2006.
- J. GOETSCHY, *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, Eur. Journ. Ind. Rel., vol. 5, n. 2, 1999.
- J. HANDLER, A. BABCOCK , *The failure of Workfare: Another reason for a basic income guarantee*, Basic income studies (revenue en ligne) vol. 1 , n. 1 , 2006.
- J. HANDLER, *Social citizenship and Workfare, in the United States and Western Europe, from status to contract*, Relazione al BEIN 2011, Ginevra.
- J. L . GENARD, *La grammaire de la responsabilité*, Paris, Cerf, coll. "Humaniteès", 1999, p. 104, che rimanda alle teorie del filosofo tedesco, Fichte.
- J. LAHERA FORTEZA , *Las paradojas del despido libre pagado (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2008, recurso 1689/2007)*, Relaciones Laborales, n. 2, 45, 2009.
- J. LAHERA FORTEZA+, *Los efectos de la reforma del despido*, in Valdes Dal Rè F. , Gete Castrillo R. , coord. Por, *Regimen Juridico del despido y desempleo*, Cinca, 2010, Madrid.
- J. LE GRAND, *Models of Public Service Provision: Command and Control, Networks or Quasi-Markets?*, cit., 14, e OECD, *Employment Outlook*, Parigi, 2005, 220.
- J. LENOBLE, *La proceduralisation contextuelle du droit*, Democratie et procéduralisation du droit, Bruxelles, coll. Biblioteque de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, 2000.
- J. O'REILLY, I. CEBRIÁN, M. LALLEMENT (eds.), *Working-Time Changes – Social Integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2000.
- J. P. FITOUSSI P. ROSANVALLON, *Le nouvel agges des inegalites*, Paris, Seuil, coll. "Points", 1996.
- J. RAWLS, *A Kantian Concept of equality*, Cambridge Review, 2, pp. 94 -99.
- J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Milano, 1982

- J. RAWLS; *Dalla giustizia come equità al liberalismo politico*, Einaudi, Torino, 2001; J. Rawls, *Justice as Fairness – A Restatement*, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press (edited by E. Kelly), 2001.
- J. RAYMENANTS, W. DE CLERK, *Active Labour Market Policies for the Europe 2020 Strategy, Ways to move forward*, Flemish department of work and social Economy, 2011.
- J. ROJOT, *Security of Employment and Employability*, in Roger Blanpain et al. (eds) *comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies* (The Hague: Kluwer Law International).
- J. TOBIN, *On the Economics Status of the Negro*, Daedalus vol. 94, 1965, pp. 878 – 898;
- J. VERO, J.M. BONVIN, M. LAMBERT, E.MOACHON, *Decoding the European Dynamic Employment Security Indicator through the Lens of the Capability Approach. A Comparison of the United Kingdom and Sweden*, 2012.
- J. VISSER, A. HEMERIJCK , *'A Dutch Miracle': Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, 1997, Amsterdam University Press.
- J.BONVIN , T. THELEN, *Deliberative Democracy and Capabilities. The Impact and Significance of Capability for Voice* (dattiloscritto), 2003;
- J.C. BARBIER , *Embedding Contractualism in National Institutions: Performance Contracts in the French Public Employment Service* , in E. Sol , W. Westerveld (eds.), *Contractualism and Employment Services – A New Form of Welfare State Governance* , Kluwer Law International, The Hague, 2005.
- J.C. BARBIER , *Workfare, Flexicurity, Reflexions Sur Le Voyage International Des Idées Politiques Dans Les Politiques Sociales et La Persistance Des Compromis Nationaux Dans Les Cultures Politiques Nationales*. Communication au congrès de l'AFSP, Grenoble, September 2009.
- J.C. BARBIER , *From Political Strategy to Analytical Research and back to Politics, a Sociological Approach of 'Flexicurity*, 2012.
- J.H.H. WEILER, *Introduzione. Diritti umani, costituzionalismo e integrazione: iconografia e feticismo*, in M.E. Comba (a cura di), *Diritti e confini. Dalle costituzioni nazionali alla Carta di Nizza*, Torino, 2002.
- J.-M. BÉRAUD, *Ruptures conventionnelles et droit du licenciement économique : un rapport à décrypter*, RDT 2010.
- J.M. BONVIN, D. GALSTER, *Making Them Employable or Capable? Social Integration Policies at a Crossroads*, In *Education, Welfare and the Capabilities Approach: A European Perspective*, edited by Holger Ziegler. Barbara Budrich, 2010.
- J.M. GOERLICH PESET, *Contrato unico o reforma de despido por causas empresariales? Relaciones Laborales*, 2010, p. 79; Valdès Alonso, *Sobra la posible inconstitucionalidad del art. 4.3 de la Ley 3/2012, de 6 julio, de medidas urgente para la reforma del mercado del trabajo*, Relaciones Laborales 2012.

- J.P. BARBIER, E. HANSEN, A. SAMORODOV, *Public- Private Partnership in Employment services*, ILO 2003.
- JORGENSEN, HENNING, *Danish 'flexicurity' in Crisis – or Just Stress-Tested by the Crisis?*, Report to the Friedrich Ebert Foundation. Aalborg: CARMA, 2010.
- K. LANCASTER, *A new approach to Consumer Theory*, J. Pol. Econ., 1966.
- K. SCHÖMANN, P. J. O'CONNELL, *Education, Training and Employment Dynamics – Transitional Labour Markets in the European Union*, Cheltenham, 2002. UK: Edward Elgar.
- K. WINDERQUIST, M. HOWARD (eds.), *Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its suitability as a Model*, New York, Palgrave, Macmillan, 2012.
- K.M. EISENHARDT, *Agency Theory: An Assessment and Review*, in *Academy of Management Review*, 1989, vol. 14, n. 1.
- K.SCHÖMANN, P. J. O'CONNELL (eds.), *Education, Training and Employment Dynamics – Transitional Labour Markets in the European Union*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2002.
- L. AYALA CANON, *Las Rentas Minimas en la Reestructuracion de los Estados de Bienestar*, CEC, Madrid, 2000.
- L. BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, SM, 73, 2005.
- L. CALCATERRA, *Diritto al lavoro e diritto alla tutela contro il licenziamento ingiustificato. Carta di Nizza e Costituzione Italiana a confronto*, Rassegna di diritto pubblico Europeo, 2, 2008.
- L. CALMFORS, *Flexicurity – An Answer or a Question?* EUROPEAN POLICY ANALYSIS, 2007.
- L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità al tempo della Crisi*, Giornale di Diritto del lavoro e delle relazioni industriali, 2012.
- L. FREY, G. PAPPADÀ, *Qualità del lavoro e strategie formative*, Quad. ec. lav., suppl. del n. 83-84, 2005 p. 9;
- L. MARIUCCI, *E' proprio un very bad text? Note critiche sulla riforma Monti – Fornero*, LD, 3-4-, 2012.
- L. NOGLER, *La nuova disciplina dei licenziamenti ingiustificati alla prova del diritto comparato*, Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali, 2012, 4.
- L. RESNICK, T. ZITTOUN, B. BURGE (eds.), *Youth, Learning and Society*, Cambridge University Press, 2004.
- L. STRUYVEN, G. STEURS, *La riforma dei servizi per l'impiego in Europa: una distribuzione equilibrata fra pubblico e privato*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003.
- L. ZAPPALÀ, *I lavori flessibili*, in S. Sciarra – B. Caruso (a cura di), *il lavoro subordinato*, in G. Ajani, G.A. Benacchio (diretto da), *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 309 ss.
- L. ZAPPALÀ, *La tutela della persona nel lavoro a termine, modelli di regolazione e tecniche di regolamentazione al tempo della flexicurity*, Giappichelli, Torino, 2012.

- L. ZAPPALÀ, *Tra diritto ed economia: obiettivi e tecniche della regolazione sociale dei contratti a termine*, in Riv. giur. lav., 2006.
- L. ZOPPOLI, *Flexicurity e licenziamenti: la strict Employment Protection Legislation*, in Dir. lav. mer., 2007.
- L. ZOPPOLI, *Il licenziamento tra costituzionalismo e analisi economica del diritto*, Il Diritto del mercato del lavoro, 2, 2000.
- LEGENDRE-GRANDPERRET P., LEBON-BLANCHARD M.-F., LYON-CAEN P., MÉTIN D., *Tout ce que vous voulez savoir sur le CNE sans jamais avoir osé le demander*, Droit ouvrier, 2007 p. 121;
- MAZEAUD A., *Du CNE, de la flexisécurité, etc.*, Droit Social, 2006.
- L. BURKART, *Der Kurze Traum Immerwährender Prosperität*. Reihe Campus.Frankfurt/M. Campus-Verl, 1987;
- M. FRIEDMAN, *The case for the negative income tax: a view from the right*, in Bunzel, John H. (a cura di), *Issues of American Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice – Hall, 1964, pp. 111-120;
- M. AGLIETTA, *A Theory of Capitalist Regulation. The US Experience*. London [a.o.],Verso, 1987;
- Bartelheimer,
- M. BARBERA, *A che punto è l'integrazione delle politiche dell'occupazione nell'Unione Europea?* Diritto delle Relazioni Industriali, 2, 2000.
- M. BARBERA, *Il principio di eguaglianza nel sistema europeo "multilivello"*, in Paciotti E.(ed.), *I diritti fondamentali in Europa*, Roma, Viella, 2011.
- M. BARBERA, *L'eguaglianza e il diritto del lavoro*, in Scritti in onore di Tiziano Treu, Torino, Giappichelli, 2011.
- M. BARBERA, *The ECJ Judgments on the Anti-Discrimination Directives: Already a Doctrine?* ERA Seminar on Current Reflections on EU Antidiscrimination Law, 13-14 September 2010.
- M. BARBERA, *Il licenziamento alla luce del diritto antidiscriminatorio*, in RGL, 2013
- M. BARBERA, *Noi siamo quel che facciamo. Prassi ed etica dell'impresa post-fordista*, Giornale di diritto del lavoro e delle Relazioni Industriali, 4 2014.
- M. BASSI, *I nuovi servizi per il lavoro fra azione di governo e concertazione istituzionale: l'esperienza della Lombardia*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003.
- M. BIASI, *Il nuovo articolo 18 dopo un anno di applicazione giurisprudenziale: un bilancio provvisorio*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT vol. n. 181/2012, p.p 1-5, CATANIA: C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", ISSN 1594-817X.
- M. CARPENTER, *The Capabilities Approach and Critical Social Policy: Lessons from the Majority World?*, Critical Social Policy, 2009.

- M. CONSIDINE, *The Reform that Never Ends: Quasi-Markets and Employment Services in Australia*, in E. Sol, W. Westerveld (eds.), *Contractualism and Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, 2005.
- M. D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, Riv. Giur. Lav. Prev. Soc., 1998, I, ora in M. D'Antona, *Opere*.
- M. D'ANTONA, *L'anomalia post-positiva del diritto del lavoro e la questione del metodo*, in *Rivista Critica di Diritto privato*, 1990.
- M. D'ANTONA, *La grande sfida delle trasformazioni del lavoro: ricentrare le tutele sulle esigenze del lavoratore come soggetto* in B. Caruso, S. Sciarra (a cura di), *Opere*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1998.
- M. DE NANTEUIL-MIRIBEL, M. NACHI, *Flexibility and Security: What Forms of Political Regulation?* Transfer, *European Review of Labour and Research* Vol 10 (Nr. 2): S. 300–320, 2004.
- M. DEL CONTE, C. DEVILLANOVA, S. MORELLI, *L'indice OECD di rigidità del mercato del lavoro: una nota*, *Politica Economica*, n. 3, 2004.
- M. ERLINGHAGEN, *Die Restrukturierung Des Arbeitsmarktes, Arbeitsmarktmobilität Und Beschäftigungsstabilität Im Zeitverlauf*. Wiesbaden: VS Verlag, 2004.
- M. FERRERA, *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford: Oxford University Press, 2005.
- M. FREEDLAND, N. KOUNTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2005.
- M. FREEDLAND, D. KING, *Client Contractualism between the Employment Service and Jobseekers in the United Kingdom*, in E. Sol, W. Westerveld (eds.), *Contractualism in Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, 2005.
- M. FREEDLAND, P. CRAIG, C. JACQUESON, N. KOUNTOURIS, *Public Employment Services and European Law*, Oxford, 2007.
- M. KEUNE, M. JEPSEN, *Not Balanced and Hardly New: The European Commission's Quest for Flexicurity*, Brussels: ETUI-REHS, 2007.
- M. MAROCCO, *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 192/2013.
- M. MILITELLO, *Le nuove discriminazioni (cap. V)*, in Sciarra (ed.) *Manuale di diritto sociale europeo*, Giappichelli, 2010, 117-131;
- M. MILITELLO, *Le nuove discriminazioni (cap. VI)*, in A. Alaimo, M. Militello, S. Sciarra, M. L. Vallauri, *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo*, Giappichelli, 2009, p. 91-126, *Le nuove discriminazioni (cap. VI)*, in S. Sciarra, B. Caruso (eds.) *Il lavoro subordinato*, Giappichelli, 2009.
- M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego*, in *Cod. civ. Comm.* (fondato da P. Schlesinger e diretto da F.D. Busnelli) Giuffrè, 2010.
- M. NUSSBAUM, *Capabilities, Entitlements, Rights: Supplementation and Critique*, *Journal of*

Human Development and Capabilities, 2011.

M. PETERS, R. DORENBOS, M. VAN DERENDE, M. VERSANTVOORT, M. ARENTS, *Benefit systems and their interaction with Active Labour Market Policies*, Commissione Europea, febbraio 2004.

M. PILATI, S. SALVEMINI, *Il contributo della teoria dell'agenzia allo sviluppo del capitalismo manageriale*, in *Giornale degli economisti e annali di economia*, 1988.

M. RINALDI, *Dal Reddito Minimo di Inserimento al Reddito di Cittadinanza di ...regionale*, M. Musella, M. Falciatore (a cura di) *Dignità sociale tra povertà e diritti, la legge regionale 2/2004 e la sperimentazione del reddito di cittadinanza in Campania*, 2005, Carocci.

M. RODRIGUEZ – PINERO , B. FERRER, *La reforma del mercado de trabajo y el Real Decreto-Ley 10/2010*, Diario La Ley, 2010.

M. RODRIGUEZ – PINERO , B. FERRER, *La riforma spagnola del mercato del lavoro. Punti di vista della dottrina*, *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2011.

M. WESTERVELD, K. FABER, *Client Contracting in Social Security in the Netherlands*, in E. Sol, W. Westerveld (eds.), *Contractualism in Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, 2005.

M.C. JENSEN, W.H. MECKLING, *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*, in *Journal of Financial Economics*, III, 1976.

M.J. PIORE, C. SABEL, *Le due vie dello sviluppo industriale*, Isedi, Petrini Editore, Torino, 1987 (trad. it. di *The Second Industrial Divide*, Basic Books, 1984).

M.MARAZZA, *Il regime sanzionatorio dei licenziamenti nel Jobs Act (un commento provvisorio, dallo schema di decreto)*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”. IT – 236- 2015.

M.P. CHITI, *La Carta europea dei diritti fondamentali: una Carta di carattere funzionale?*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2002.

M.TIRABOSCHI, *Dalla legge Biagi al Collegato lavoro: il significato di un intervento di riforma della giustizia del lavoro in Italia*, in Minervini A. (a cura di), *Il collegato alla finanziaria all'indomani del messaggio presidenziale: le controversie di lavoro*, Jovene, Napoli, 2011.

M.VAN DER MEER, M., J. VISSER, T. WILTHAGEN, P.F. VAN DER HEIJDEN, *Weg van het overleg?* Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003.

M.G. GAROFALO , *Post-moderno e Diritto del lavoro. Osservazioni sul libro Verde «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XX secolo»*, in *Riv. giur. lav.*, 2007, p. 135 ss.

MADSEN, PER KONGSHOJ , *Flexicurity - Towards a Set of Common Principles?* *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 23 (4), 2007.

MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE, MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO , BRAVO-FERRER, *Las reformas de la reforma laboral de 2012 (La Ley 3/2012 y el RDL 20/2012)*, en *Relaciones Laborales*, 15-18/2012.

MAYER, KARL ULRICH, DANIELA GRUNOW, AND NATALIE NITSCHKE, *Mythos Flexibilisierung?* *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie Und Sozialpsychologie* 62: 369–402, 2010.

- MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO, BRAVO-FERRER, FERNANDO VALDÉS DAL-RÉ, MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE, *La aplicación de la Reforma Laboral*, en Relaciones Laborales, 12/2013.
- MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO, BRAVO-FERRER, FERNANDO VALDÉS DAL-RÉ, MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE, *El Real Decreto-Ley 8/2014: Garantía Juvenil y nuevo marco territorial de las políticas de empleo*, en Relaciones Laborales 9/2014.
- MIGUEL RODRIGUEZ – PINERO, BRAVO – FERRER, *Sbora el contrato de trabajo unico*, Relaciones Laborales, 2009, 1.
- MIRANDA BOTO J.M. , *El Nuevo contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores*, Actualidad Laboral, n. 8, 910.
- N. FARVAQUE, *Action Publique et Approche Par Les Capacités : Une Analyse Des Dispositifs et Trajectoires D'insertion*. Ecole Normale Superieure de Cachan, 2005.
- N. KERSCHEN, *Contract and New Commitments in French Unemployment Legislation*, in E. Sol, W. Westerveld (eds.), *Contractualism in Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, 2005.
- O. BLANCHARD, J. TIROLE, *Responsabiliser Les Entreprises En Taxant Les Licenciements*, In Flexicurité, La Protection de L'emploi En Débat, edited by Antoine Bevort, Michel Lallement, and Chantal Nicole-Drancourt, 931:40– 41. Problmes Politiques et Sociaux. Paris: La documentation francaise, 2006.
- O. BLANCHARD, J.TIROLE, *Contours of Employment Protection Reform*, Macroeconomic theory and economic policy: essays in honour of Jean-Paul Fitoussi, 59, 2004.
- O. BLANCHARD, P. DIAMOND, *The aggregate matching function*, in P. Diamond (ed.)
- O. BLANCHARD, A. LANDIER, *The Perverse Effects of Partial Labour Market; Reform: Fixed-Term Contracts in France*, Economic Journal, 112,2002, pp. 215-243.
- O. BRUTTEL, *Contracting-out and Governance Mechanisms in the Public Employment Service*, discussion paper SP I 2005-109, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlino, settembre 2005.
- O. KAHN – FREUND, *On the Uses and Misures of Comparative Law*, Modern Law Review, 1974 1. (Per la traduzione italiana si rimanda a B. Veneziani, *Sull'uso ed abuso del diritto comparato*, Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, 1975).
- OCSE, *The Job Study*, Paris, 1994.
- OCSE, *Employment Outlook-L'Italia a confronto con altri paesi*, 2011, www.oecd.org., p. 1 ss.
- OCSE, *Rapporto Italia-Sintesi. Valutazioni e raccomandazioni*, 2011, www.oecd.org.
- OCSE, *Report on Labour Market Flexibility*, Paris, 1986.
- OCSE , *Employment Outlook*, Paris, 2000.
- OCSE , *Innovations in Labour Market Policy: the Australian Way*, Paris, 2001b.
- OCSE , *Labour Market Policies and the Public Employment Service: Proceedings of the Prague Conference*, Paris, 2001.

- OCSE, *Employment Outlook*, Paris, 2003a.
- OCSE, *Employment Outlook*, Paris, 2004.
- OCSE, *Economic Survey of New Zealand 2002-2003*, Paris, 2004.
- OCSE, *Employment outlook*, Paris, 2004, p. 80.
- P. AUER, B.GAZIER, *Flexicurity as a Policy Agenda*, CESifo DICE Report, 2008.
- P. AUER, K. CHATANI, *Flexicurity: Still Going Strong or a Victim of the Crisis?* In *Research Handbook on the Future of Work and Employment Relations*, edited by Keith Townsend and Adrian Wilkinson, 253–78. Cheltenham [a.o.]: Edward Elgar Publishing, 2011.
- P. AUER, *Security in Labour Markets: combining flexibility with security for decent work*, ILO, Geneva, 2007.
- P. AUER, T. KRUPPE, *Labour Market Monitoring in EU Countries* in G. Schmid, J. O'Reilly and K. Schomann (eds) *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar, 1996.
- P. AUER, *What's in a Name? The Rise (and Fall?) of Flexicurity*, *Journal of Industrial Relations*, Vol. 52, No 3, 2010.
- P. BOTTA, *Coesione sociale, qualità del lavoro, flessibilità e governance*, *Riv. giur. mezz.*, 2005, p. 205.
- P. BOZZAO, *Dal lavoro alla laboriosità, nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, *Riv. Dir. Soc.* 2003.
- P. BOZZAO, *Reddito di base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari di welfare*, *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2, 2014.
- P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativa e giurisprudenza*, in *DLRI*, n.3 2011.
- P. CAPPELLI, D. NEUMARK, *External Churning and Internal Flexibility: Evidence on the functional flexibility and core-periphery hypotheses*; in *Ind. Relations*, 2004.
- P. DE SAÀ, J.M. GARCIA-FALCON, *A Resource-based View of Human Resource Management and Organizational Capabilities Development*, *International Journal of Human Resource Management*, 13: 1, 2002.
- P. ICHINO, *Il collocamento impossibile – Problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*, De Donato, Bari, 1982.
- P. ICHINO, *Il costo sociale del licenziamento*, *Rivista Italiana di Diritto del lavoro* 2007.
- P. ICHINO, *Inchiesta sul lavoro*, Mondadori, 2012.
- P. ICHINO, *Nuova disciplina dei licenziamenti*, *Diritto e Pratica del Lavoro*, 2012.
- P. ICHINO, *perché e come riformare la disciplina sui licenziamenti*, *l'Unità* 25 gennaio 2000.
- P. ICHINO, *Quando l'articolo 18 mette a repentaglio i posti di lavoro*, *Corriere della Sera*, 7 agosto 2003.

- P. ICHINO, *Riforma del lavoro: contesto, indentimento del governo, e ratio legis*, Diritto e Pratica del Lavoro, 2012.
- P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato. Idee per un diritto del lavoro maggiorenne*, Milano, Mondadori, 1996
- P. ICHINO, *La Riforma dei licenziamenti e i diritti fondamentali dei lavoratori*, Relazione al Convegno del Centro Studi Domenico Napoletano di Pescara – Relazione 11 maggio 2012.
- P. ICHINO, *perché in Italia è più difficile licenziare*, Corriere della Sera 1 Settembre 2001.
- P. ICHINO, *Se al sud è più difficile licenziare*, Corriere della sera, 7 marzo 1998.
- P. LOKIEC, A. LYON-CAEN, *Contre la violation efficace du droit du licenciement*, in *Semaine Sociale Lamy*, 2012.
- P. OLIVELLI , *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego* , in P. Olivelli (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato* , Giuffrè, Milano, 2003.
- P. OLIVELLI , *La modernizzazione dei servizi per l'impiego nelle fonti comunitarie e internazionali* , in C. Serra (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro: deregolazione o riregolazione?* , Giuffrè, Milano, 2005.
- P. PASCUCCI , *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012*, RDSS, 2012.
- P. RYAN, C. BUCHTEMANN, *The School-to-Work Transition*, in: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham, Edward Elgar, 1996.
- P. RYAN, *The School-to-Work Transition: Issues for Further Investigation*, Paper prepared for the Education and Training Division, DEELSA, OECD, Paris, 1999, p.14; P. Ryan, *The school-to-work transition: problems and indicators*, in: A.-N. Perret-Clermont, C. Pontecorvo, 2004.
- P. SILVESTRI, *Redditi, diseguaglianze e povertà: un confronto tra alcune aree della provincia di Modena*(Dipartimento di Economia politica, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia) [Altro (298) - Working paper] , 2007.
- P. THUY, E. HANSEN, D. PRICE, *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, ILO, Ginevra, 2001.
- P. TULLINI, *Il governo regionale del mercato del lavoro e l'intervento dei privati*, Quad. dir. lav. rel. ind., n. 22, 1999.
- P. VAN PARIJS , *Qu'est-ce qu'une société juste?: introduction à la pratique de la philosophie politique* , Paris: Éditions du seuil, 1991; traduzione italiana di Massimo Manisco, *Che cos'è una società giusta?*, Firenze: Ponte alle Grazie, 1995, ISBN 88-7928-254-9.
- P. VAN PARIJS (ed), *Arguing for basic income: ethical foundations for a radical reform*, London; New York: Verso, 1992.
- P. VAN PARIJS, *De la trappe au socle: l'allocation universelle contre le chômage*, Tisser le lien social (Alain Supiot) , Paris, Maison des sciences de l'homme, 2004.

- P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito universale*, Milano Università Bocconi, 2005.
- P. VAN PARIJS, *Real freedom for all. What (if anything) can justify capitalism?* Oxford, Clarendon Press, 1995.
- P. VAN PARIJS, *Marxism recycled*, Cambridge: Cambridge university; Paris: Maison des sciences de l'homme, 1993.
- P. VAN PARIJS, *Sauver la solidarité*, Paris: Les éditions du Cerf, 1996.
- P. VIELLE, J.M. BONVIN, *Putting security at the heart of the European social pact proposals to make flexicurity more balanced*, *Transfer* 3/08 14 (3) 419-433, 2008.
- P. WALTHERY P. VIELLE, *Reconciling Security with Flexibility: A Few Questions*. *Transfer. European Review of Labour and Research* Vol. 10 (Nr. 2): S. 263–281, 2004.
- P. WAQUET, *Quelques souvenirs sur les conditions dans lesquelles la jurisprudence sur les licenciements économiques s'est édifiée*, in *Droit ouvrier*, 2012.
- P. WARIN, *Non demand for social rights: A new challenge for social action in France*, *Journal of poverty and social justice*, vol. 20, No. 1, 2012.
- P. CAHUC, F. KRAMARZ, *De la Précarité à la Mobilité: vers une Sécurité Sociale Professionnelle*, La Documentation Française, 2004.
- P.D.D SHERER, *Leveraging Human Assets in Law Firms: Human Capital Structures and Organizational Capabilities*, *I&LRR*, 4, 1995.
- P.F. LOTITO, *Art. 29, Diritto di accesso ai servizi di collocamento*, in AA.VV., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* (a cura di R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto), Il Mulino, 2001.
- P.K. MADSEN, *The Danish Model of Flexicurity: a Paradise-With Some Snakes*, in H. Sarafati, G. Bonoli (a cura di), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective*, Ashgate, Aldershot, 2002.
- R. ADAM, *Introduzione al dossier "Da Colonia a Nizza: la Carta dei diritti fondamentali, contenuto e principi ispiratori fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2000, pp. 881 ss.
- R. ARNKIL, *Finnish Public Employment Service Reform: The Network Model*, in G. Di Domenico, S. Spattini (eds.), *New European Approaches to Long-Term Unemployment*, 2008.
- R. BOYER, Y. SAILLARD, ed. *Theorie de La Regulation: L'état Des Savoirs*. Collection "Recherches". Paris: La Decouverte, 1995.
- R. CASTEL, *La Montée Des Incertitudes : Travail, Protections, Statut de L'individu*. Paris: du Seuil, 2009.
- R. DALMASSO, T. KIRAT, *Comparer, mesurer, classer: l'art périlleux de la leximétrie du licenciement*, in *Travail et emploi*, 2009, pp. 33 ss.
- R. DEL PUNTA, *I diritti sociali come diritti fondamentali: riflessioni sulla Carta di Nizza*, *Dir. rel. ind.*, 2000.

- R. DEL PUNTA, *Leggendo the Idea of Justice di Amartya Sen*, *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 2013.
- R. DWORKIN, *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000.
- R. KONLE – SEIDL, *New Delivery Forms of Employment Services in Germany: A Mixed Public-Private Model?*, in E. Sol W. Wersterveld (eds.), *Contractualism and Employment Services – A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, 2005.
- R. KONLE – SEIDL, U. WALWEI, *Die Deregulierung in EU schreitet voran*, in *IABKurzbericht*, 14 marzo 2002.
- R. KONLE – SEIDL, U. WALWEI, *Job Placement Regimes in Europe: Trends and Impacts of Changes*, in *IABTopics*, 2001.
- R. KONLE-SEIDL, *Changes in the governance of employment services in Germany since 2003*, October 2008; W. Eichhorst, M.Grienberger-Ziengerle, R. Konle-Seidl, *Activation Policies in Germany: from Status protection to basic income support*, December 2006.
- R. KONLE-SEIDL, U. WALWEI, *Job Placement Regimes in Europe: Trends and Impacts of Changes*, in *IABTopics*, 2001, n. 46.
- R. LAYARD, *The New Happiness*, London: Penguin Press, 2005.
- R. LEHWEß-LITZMANN, *Capability as a Yardstick for Flexicurity. Using the Senian Paradigm to Evaluate a European Policy Agenda*, 2014.
- R. M. SOLOW, *The Labour Market as Social Institution*, The Royer Lectures, 1990. G. Schmid, and K. SCHOMANN, 'Institutional Choice and Labour Market Performance', in G. Schmid (ed.), *Labor Market Institutions in Europe*, 1994.
- R. MITCHELL C. ARUP, *Dal diritto del lavoro al diritto del mercato del lavoro*, *Diritto delle relazioni industriali*, 2, 2008.
- R. PEDERSINI, *Quale flexicurity? Studi e politiche su flessibilità e sicurezza nel lavoro*, in *Soc. lav.*, 2009.
- R. ROGOWSKY, *La flexicurity come idea centrale del Modello sociale europeo*, in *Rivista pol. soc.*, 2009.
- R. ROGOWSKY, T. WILTHAGEN, *Reflexive Labour Law*, Kluwer, Deventer, 1994.
- R. SALAIS, R. VILLENEUVE, *Europe and the Politics of Capabilities*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- R. SALAIS, *Reforming the European Social Model un the Politics of Indicators. From the Unemployment Rate to the Employment Rate in the European Employment Strategy (EES)*, in A. Serrano, M. Jepsen (eds.), *Unravelling the European Social Model*, Polity Press, Cambridge, 2005
- R. SALAMONE, *La responsabilità sociale dell'impresa: riflessioni a margine di una strategia europea sullo sviluppo sostenibile*, in *DRI*, 2004.

- R. SENNETT, *La dignità umana in un mondo di diseguali*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- R. Toniatti (a cura di), *Diritto, diritti, giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Padova, 2002.
- RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO del 12 luglio 2011 sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia formulante un parere sul programma aggiornato dell'Italia 2011-2014, in G.U. C. 215/4 del 21.7.2011.
- RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO dell'8 luglio 2014 sul programma nazionale di riforma 2014 della Francia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 della Francia 2014/C 247/09.
- RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO dell'8 luglio 2014 sul programma nazionale di riforma 2014 della Francia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 della Francia 2014/C 247/09.
- RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2011 della Spagna e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato della Spagna, 2011-2014 SEC(2011) 718 definitivo}.
- RAVEAUD, GILLES, *"The European Employment Strategy, in Europe and the Politics of Capabilities*, edited by Robert Salais and Robert Villeneuve, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- S. ALKIRE, *Why the capability approach?*, *Journal of Human Dev.*, 6, 2005.
- S. ANDRESEN, O. HANS-UWE, H. ZIEGLER, *Bildung as Human Development: An Educational View on the Capabilities Approach*. In *Capabilities – Handlungsbefähigung Und Verwirklichungschancen in Der Erziehungswissenschaft*, edited by Hans-Uwe Otto and Holger Ziegler, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, 2010.
- S. BENTOLILA, G. BERTOLA, *Firing costs and labour demand: how bad is eurosclerosis?* In *Review of economic studies*, 57, 1990.
- S. DEAKIN, F. WILKINSON, *The Law of the Labour Market, Industrialization, Employment and Legal Evolution*, Oxford, 2005.
- S. DEAKIN, *The Capability Concept and the Evolution of European Social Policy*, in Spaventa E., Dougan (eds.), *Social Welfare and EU Law*, Hart, Oxford. S. Deakin, F. Wilkinson, *Capabilities, ordine spontaneo del mercato e diritti sociali*, *DML*, 2, 2000 pp. 317 ss
- S. LEONARDI, *Sul Libro Verde «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XX secolo»*, in *Riv. giur. lav.*, 2007.
- S. ROSATO, *Stato di disoccupazione (art. 3)*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003.
- S. SACCHI, *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia: alcune proposte*, in *Dir. lav. reI. ind.*, 2011, pp. 247 ss. ;
- S. SCIARRA, *Modernization' of Labour Law: A Current European Debate*, International Institute

for Labour Studies, Geneva, 2007;

S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo – contrattualismo Analisi storico – comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*, Giuffrè, 2008.

S.F. MAGNI, *Etica delle capacità. La filosofia pratica di Sen e Nussbaum*, il Mulino, Bologna, 2006;

S. SCHMID, K. D., STEIN, U., *Explaining Rising Income Inequality in Germany, 1991-2010*, IMK Study, Macroeconomic Policy Institute at the Hans-Boeckler Foundation;

SEGOL, BERNADETTE (ETUC), *Conference de Haut Niveau Sur La Flexicurité* presented at the European stakeholder conference on flexicurity, November 14. <http://www.etuc.org/a/9281>, 2011.

SORGE, ARNDT, STREECK, *Industrial Relations and Technical Change: The Case for an Extended Perspective*, In *New Technology and Industrial Relations*, edited by Richard Hyman and Wolfgang Streeck, 1988, Oxford: Blackwell.

T. BOERI, P. GARIBALDI, *Two Tier Reforms of Employment Protection: A Honeymoon Effect?* *The Economic Journal*, Vol. 117, n. 521, pp. 357- 385, 2001.

T. BOERI, *Enforcement of employment security regulations, on- the – job search and unemployment duration*, in *European economic review*; 1999.

T. BOERI, G. NICOLETTI, S. SCARPETTA, *Regulation and Labour Market Performance*, in Galli, G. and Pelkmans, J. (eds.) *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe*, Edward Elgar, Northampton, MA1999.

T. BOERI, P. GARIBALDI, *Un nuovo contratto per tutti*, Chiare lettere, Milano, 2008; Aa. Vv. , Lettera degli economisti, www.economiaepolitica.it, il Sole 24 Ore, 2010.

T. KORVER, G. SCHMID, *Enhancing transition capacities and sustainable transitions*, In J. de Munck, C. Didry, I. Ferreras and A. Jobert (eds.), *Renewing Democratic Deliberation in Europe: The Challenge of Social and Civil Dialogue*. Brussels: Peter Lang, 2012.

T. KORVER, P.R.A. OEIJ, *Employability through covenants: taking external effects seriously*, In R. Rogowski (ed.), *The European Social Model and Transitional Labour Markets – Law and Policy*. Farnham and Burlington, VT: Ashgate, 2008.

T. SACHS, *L'emploi à la croisée des discours juridique et économique*, in A. Lyon-Caen et A. Perulli (dir), *Efficacité et droit du travail*, Padoue, Cedam, 2008.

T. SACHS, *Simplifiez le droit du travail ?*, *Revue de droit du travail*, 2010, p.489 « Le droit de l'emploi en quête de mesure » (avec F. Martelloni), in A. Lyon-Caen et A. Perulli (dir.), *Efficacité et droit du travail*, Padoue, Cedam, 2008.

T. SACHS, *La raison économique en droit du travail. Contribution à l'étude des rapports entre le droit et l'économie*, Thèse de doctorat Mention droit privé, Université Paris Ouest Nanterre la Défense, 2009.

T. TREU, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 140, 2013.

- T. WILTHAGEN (rapporteur), *Flexicurity Pathways. Turning hurdles into stepping stones*, Brussel 2007.
- T. WILTHAGEN , *A New Paradigm for Labour Market Policy Reform? Flexicurity*, Research Programme FXPaper Nr. 1, OSA/Institute for Labour Studies, Tilburg University, 1998.
- T. WILTHAGEN, *Mapping out Flexicurity Pathways in the European Union*, Tilburg University, 2008.
- T.J MURIS, *Opportunistic Behavior and the Law of Contract*, in *Minnesota Law Review*, 1981.
- T.WILTHAGEN, *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?* Berlin: WZB, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Besch.ftigung, Abt, Arbeitsmarktpolitik und Besch.ftigung, 1998.
- T.BERGLUND, BENGT FURÅKER, *Flexicurity Institutions and Labour Market Mobility*, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2011.
- TUIJNMAN, ALBERT C.; SCHÖMANN KLAUS, *Life-long Learning and Skill Formation*, in: Schmid, G.; O'Reilly, J. and Schömann, Klaus (eds.) *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham: Edward Elgar, 1996.
- U. DE SIERVO, *L'ambigua redazione della Carta dei diritti fondamentali nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico*, 2001.
- U. ROMAGNOLI , *Rappresentare la cittadinanza industriale*, LD, 4, 1999.
- U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro davanti alla crisi*, LD, 3-4, 2012.
- U. ROMAGNOLI, *Il diritto del secolo. E poi?*, in *Dir. Mer. lav.*, 1999.
- U. WALAVEI, *Job placement in Germany: Developments Before and After Deregulation*, IAB Labour Market Research Topics 31 1998.
- U. WALWEI, *Monopol oder Koexistenz – Arbeitvermittlung in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien*, in *MittAB*, 1991, n. 4.
- U. WALWEI, *Monopoly or Coexistence. An International Comparison of Job Placement*, in *IABtopics*, 1993, n. 5.
- U. WALWEI, *Placement as a Public Responsibility and as a Private Service. An International Comparative Perspective of the Reorganization of Placement Systems*, in *IABtopics*, 1996.
- V. PAPA, *Tecniche di regolazione del pluralismo contrattuale*, WP presentato in occasione del recente convegno Consenso, Dissenso, rappresentanza nel governo delle relazioni industriali, <http://convegnovenezia.files.wordpress.com/2013/10/papa.pdf>.
- V. SPEZIALE, *La Riforma del licenziamento individuale tra diritto ed economia*, *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2012.
- W. STREECK, *Competitive Solidarity: Rethinking the European Social Model*, In *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften* , 2010.
- Y. BRESSON, *Le Revenu d'existence ou la métamorphose de l'être social*, L'Esprit frappeur, Paris, 2000.

