



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI VERONA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE
SCUOLA DI DOTTORATO DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO DI RICERCA IN
Diritto ed Economia dell'impresa – Discipline interne ed internazionali
Con il contributo dell'Ateneo

CICLO Venticinquesimo / ANNO 2009

TESI DI DOTTORATO

L'intreccio tra politiche attive e passive: possibili sviluppi
*Analisi critica del sistema italiano con riferimento
ai modelli danese, spagnolo e alle tendenze nell'Unione Europea*

S.S.D. Ius 07

Coordinatore: Prof. Lorenzo Picotti

Tutor: Prof.ssa Donata Gottardi

Dottoranda: Dott.ssa Tania Bazzani

INDICE SOMMARIO

INTRODUZIONE	p.	VI
--------------	----	----

CAPITOLO PRIMO

L'INTRECCIO DELLE POLITICHE ATTIVE E PASSIVE IN ITALIA: EVOLUZIONE STORICA SINO AD OGGI

1.	Dal primo Dopoguerra alla fine degli anni Sessanta	p.	1
1.1.	La tutela contro la disoccupazione e la sospensione dal lavoro: interventi ordinari e straordinari	“	1
1.2.	Il monopolio statale del collocamento: cenni	“	6
2.	Gli anni Settanta	“	7
2.1.	La poli-funzionalità degli ammortizzatori sociali	“	7
2.2.	La trasformazione del sistema del collocamento pubblico: cenni	“	12
3.	Gli anni Ottanta	“	13
3.1.	Tensione tra forze opposte: aperture e chiusure negli ammortizzatori sociali	“	13
3.2.	Il lento ripensamento del collocamento: cenni	“	17
4.	La legge n. 223/1991	“	17
4.1.	“L’antesignana della <i>flexicurity</i> ” e la contro-riforma	“	17
4.2.	4.2. Le aperture all’assunzione e la necessità di riconversione: cenni	“	20
5.	Gli anni Novanta: il periodo successivo alla l. n. 223/1991	“	21
5.1.	Il contesto travagliato e la concertazione	“	21
5.2.	La Commissione Onofri	“	24
5.3.	La delega del ‘99	“	25
5.4.	L’ingresso dei privati nella gestione del mercato del lavoro e la fine del monopolio pubblico: cenni	“	27
6.	Il nuovo millennio	“	29
6.1.	La riforma del titolo V della Costituzione	“	29
6.2.	Una maggiore definizione dei compiti inerenti ai servizi per l’impiego: cenni	“	32
6.3.	Il Libro Bianco e il d.d.l. n. 848	“	33
6.4.	Lo stralcio di quattro articoli chiave: il d.d.l. 848- <i>bis</i>	“	37
6.5.	La l. n. 30/2003, il D.Lgs. n. 276/2003 e il periodo immediatamente successivo	“	39
6.6.	Il protocollo sul <i>Welfare</i> e la l. n. 247/2007	“	43
6.7.	La legislazione della crisi	“	50
6.8.	“La vita buona nella società attiva”?	“	57

CAPITOLO SECONDO
LA RIFORMA FORNERO

1.	La normativa	61
1.1.	Ammortizzatori sociali	64
1.2.	Finanziamento	68
1.3.	Tutele in costanza di rapporto	69
1.4.	Politiche attive e legami attivo / passivo	74
2.	Politiche attive e passive: l'approccio scelto	82
2.1.	Ammortizzatori sociali e Universalizzazione	82
2.1.a.	Il problema dell'universalizzazione nel nostro sistema di sicurezza sociale	83
2.1.b.	Il principio assicurativo e l'esclusione dei lavoratori precari	85
2.1.c.	La Riforma Fornero e la scelta di un sistema universale	89
2.2.	<i>Occupabilità</i> e condizionalità nel rapporto tra le politiche attive e passive	92
2.2.a.	Rilevanza e ruolo delle politiche attive nel nostro ordinamento in relazione ai temi del pieno impiego e dell' <i>occupabilità</i> : dalla lettura costituzionalmente orientata alla <i>flexicurity</i>	92
2.2.b.	La condizionalità	98
2.2.c.	La natura della prestazione passiva nel panorama della condizionalità	103
2.2.d.	Riforma Fornero e collegamento politiche attive e passive	107
2.3.	Bilateralità e tutele in costanza di rapporto di lavoro	108
2.3.a.	La riforma Fornero e la bilateralità	111
2.4.	Il monitoraggio dati e il ruolo dell'INPS	111

CAPITOLO TERZO
RELAZIONE TRA POLITICHE ATTIVE E PASSIVE IN SPAGNA

1.	Evoluzione storica della legislazione	114
1.1.	La Spagna e la crisi	114
1.2.	Dalla Costituzione Spagnola agli anni Novanta	116
1.3.	Dal Patto di Toledo alla recente legislazione	120
1.4.	L'Accordo Triangolare 2/2/2011	129
1.5.	Misure urgenti: il RDL n.1/2011	130
1.6.	Riforma delle politiche attive di impiego: RDL 3/2011	132
1.7.	L'attuazione del RDL n. 3/2011	138
1.8.	L'organizzazione amministrativa prevista dalla normativa del 2011	138
1.8.a.	La Strategia Spagnola di Impiego	142
1.8.b.	Il Piano Annuale di Politica di Impiego	143
1.8.c.	Il Sistema di Informazione dei Servizi Pubblici di Impiego	143
1.8.d.	Dotazione dei Servizi Pubblici di Impiego	144
2.	Real Decreto ley n. 3/2012	145
2.1.	La riforma e le sue premesse	145

2.2.	Le principali direttive della riforma	148
2.3.	Politiche attive e passive	151
3.	Strumenti e concetti nell'intreccio tra politiche attive e passive	154
3.1.	La strumentazione	155
3.1.a.	Il contenuto dell'impegno di attività, o <i>compromiso de actividad</i>	156
3.1.b.	Il lavoro adeguato	159
3.1.c.	I soggetti privati	160
3.1.d.	Categorie svantaggiate e formazione/educazione	162
3.1.e.	Orientamento professionale	164
3.1.f.	Formazione	165
3.1.g.	L'efficienza del sistema	167
3.1.h.	Un esempio di politica attiva regionale: Castilla La Mancha	168
3.2.	I concetti a fondamento del sistema	172
3.2.a.	Disoccupazione: diverse interpretazioni e concetto di " <i>occupabilità</i> "	173
3.2.b.	Pieno impiego	176
3.2.c.	La contrattualizzazione dei diritti sociali	179
3.2.d.	Diritto sociale di cittadinanza?	182
3.2.e.	Considerazioni rispetto agli attuali interventi	184

CAPITOLO QUARTO

ACTIVE AND PASSIVE POLICIES: THE DANISH SYSTEM

1.	Historical development of legislation	187
1.1.	The 70s	190
1.2.	The 80s	191
1.3.	The 90s	192
1.4.	The 2000s	196
2.	Actual legislation	196
2.1.	The 2003: The Reform "more people to work"	196
2.2.	The 2007	197
2.3.	The reform's regulation	198
2.4.	From 2008 till nowadays	202
3.	Active and passive policies: technical tools and relevant issues	205
3.1.	Technical tools	205
3.1.a.	Social security system	205
3.1.b.	Unemployment benefits	206
3.1.c.	Sanctions	209
3.1.d.	Early retirement and temporary lay-offs	209
3.1.e.	Unemployment insurance benefits for particular groups	210
3.1.f.	Connection between active and passive policies	210
3.1.g.	Social assistance	210

3.1.h.	Special groups of unemployed people and activation	211
3.2.	Relevant issues	211
3.2.a.	Pro and contra reform of 2007: less importance to social partners? More central control?	211
3.2.b.	Specific aspects of the Danish system	216
3.2.c.	Active citizenship and workfare	218
3.2.d.	Employability	222
3.2.e.	Can the Danish system still be considered a model for the present and the future?	223
3.2.f.	The dark side of the <i>flexicurity</i>	225

CAPITOLO QUINTO

L'UNIONE EUROPEA E L'INTRECCIO TRA LE POLITICHE ATTIVE E PASSIVE

1.	Evoluzione storica dell'Europa sociale rispetto ai temi considerati	228
1.1.	Gli albori	228
1.2.	Gli anni Settanta e le preoccupazioni sulla tenuta sociale della CEE	229
1.3.	Gli anni Ottanta ed il pressing sul versante della flessibilità- <i>deregulation</i>	230
1.4.	Gli anni Novanta: l'Accordo sulla politica sociale, la Seo e il Mac	232
1.5.	Il nuovo millennio: la piena occupazione, <i>more and better jobs</i> , l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona	242
1.6.	L'affermarsi del concetto di <i>Flexicurity</i>	246
1.7.	Il Libro Verde ed il pensiero neo-liberista	249
1.8.	Il Consiglio Europeo del 2006	250
1.9.	I principi comuni di <i>flessicurezza</i> : Comunicazione della Commissione Europea 27 giugno 2007	250
1.10.	La posizione del Parlamento Europeo	254
1.11.	Il Trattato di Lisbona	255
2.	Attuale situazione	257
2.1.	Europa 2020 e gli orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione	257
2.2.	Le Raccomandazioni inviate all'Italia	261
2.3.	Le principali questioni nell'intreccio tra politiche attive e passive	264
2.3.a.	<i>Flexicurity</i> : diverse prospettive	264
2.3.b.	Le politiche attive come elemento della strategia di <i>flexicurity</i>	266
2.3.c.	Il <i>workfare</i>	269
2.3.d.	Politiche passive: necessità di ricalibrarle... quali le vie da seguire?	272
	CONCLUSIONI	275
	BIBLIOGRAFIA	282
	ABBREVIAZIONI	307
	APPENDICE	308

INTRODUZIONE

L'attuale assetto legislativo porta a considerare l'ambito delle politiche passive oramai imprescindibile da quello delle politiche attive, attraverso un condizionamento reciproco che ne segna una sostanziale metamorfosi.

Una precisazione terminologica pare essere necessaria sin da ora. Con l'espressione "politiche passive" intendiamo indicare i principali ammortizzatori sociali che si sono susseguiti nella storia del nostro Paese, come in quello degli ordinamenti presi in considerazione. Sebbene sino alla riforma dell'anno scorso non vi fosse una chiara indicazione legislativa di "ammortizzatore sociale" (oggi è tale solo l'Aspi e la mini-Aspi, mentre negli altri casi si parlerebbe di "tutele in costanza di rapporto"), si intende adottare nel presente lavoro il senso attribuito da una concorde dottrina negli anni, facendo rientrare nell'alveo dell'espressione gli strumenti di tutela previdenziale in caso di disoccupazione e di sospensione dal lavoro per le cause di mancanza di lavoro previste dalla legge, (tralasciando uno specifico riferimento ai contratti di solidarietà). Con l'espressione "politiche attive", invece, si intende in particolare riferirsi ai comportamenti di attivazione richiesti ai soggetti disoccupati o sospesi dal lavoro che stiano godendo della tutela previdenziale, per disoccupazione o sospensione, tralasciando altri aspetti come quello degli incentivi alle imprese (nonché il particolare caso dei lavori socialmente utili).

L'intreccio tra attivo e passivo vede la timida comparsa del concetto di attivazione, sino ad un suo progressivo rafforzamento in direzione della condizionalità. Ciò determina che il beneficiario di una prestazione previdenziale, riconosciuta in forza di una situazione di disoccupazione, o temporanea sospensione lavorativa, sia tenuto ad un comportamento "attivo", ossia alla ricerca o all'accettazione di un'offerta di lavoro, o alla partecipazione ad un corso per il miglioramento della propria professionalità.

Il concetto di condizionalità coglie il legame, ritenuto dal legislatore irrinunciabile, tra tutela previdenziale e comportamento attivo, sebbene il collegamento tra prestazione e obbligo di accettare un lavoro sia presente nel nostro sistema sin dai suoi albori.

Il peso dell'attivazione in relazione agli ammortizzatori sociali si desume dalle normative in materia di servizi per l'impiego, ma anche di disoccupazione, di mobilità, di cassa integrazione, di Aspi, per assumere un rilievo più generale in occasione della legislazione dell'emergenza, e per delinearsi ulteriormente nella l. n. 92/2012, attraverso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, l'inasprimento del versante condizionato.

In questa evoluzione legislativa, contenuta nel primo capitolo, coglieremo in particolare gli aspetti dell'attivazione che incrociano il tema delle tutele, e che vanno di conseguenza a condizionare alcuni profili della prestazione previdenziale in caso di disoccupazione o sospensione dal lavoro.

In particolare, ripercorreremo nel primo capitolo le tappe fondamentali dello sviluppo degli ammortizzatori sociali nel nostro Paese, dando brevemente conto, e nella forma di cenni, per ogni periodo analizzato, delle principali trasformazioni del sistema di collocamento, dal quale derivano e si sviluppano le politiche attive, sino a raggiungere naturalmente una trattazione composita dei due fronti, seguendo la progressiva evoluzione legislativa, che si completa con la l. n. 92/2012.

Mediante questa analisi, la ricerca si domanda se l'attuale riforma sia in grado di sciogliere i nodi che da anni caratterizzano il nostro ordinamento in questa materia. In particolare questi aspetti sono approfonditi, da una prospettiva nazionale, nel secondo capitolo.

L'approccio parte dai problemi strettamente inerenti agli ammortizzatori sociali, per abbracciarne la dimensione relazionata all'obbligo di attivazione, e quindi alla condizionalità, tentando, nel contempo, di aprire delle finestre su prospettive che possano suggerire percorsi di analisi di ampio respiro: la lettura costituzionalmente orientata del sistema esistente, la necessità di un sistema universale di tutele in caso di disoccupazione e sospensione dal lavoro, il senso della condizionalità e le sue possibili diverse interpretazioni, il sistema di *workfare* in definizione, soprattutto a fronte dell'accento all'aspetto punitivo e dell'inefficacia dei servizi per l'impiego.

La lettura data all'intreccio tra politiche passive e politiche attive si arricchisce dello sguardo ad altri sistemi, quello spagnolo (capitolo III) e quello danese (capitolo IV): il primo, caratterizzato da un sistema giuridico più affine a quello italiano, si inserisce in un contesto occupazionale fortemente problematico, con un tasso di disoccupazione che arriva al 26,1% a dicembre 2012; il secondo preso a modello per anni come sistema virtuoso a cui guardare, chiude lo scorso anno con un tasso di disoccupazione dell'8% contro l'11,2% dell'Italia, ed il 10,7% dell'Europa a 27.

Il governo spagnolo si muove in più direzioni per arginare le conseguenze della crisi occupazionale e per impostare un sistema diverso, almeno nelle proprie dichiarate intenzioni. Ciò produce una serie di provvedimenti che, proprio come nel nostro Paese, si intensificano in concomitanza con i tempi della recessione.

D'altro canto, taluni provvedimenti legislativi paiono collocarsi in coerente continuazione con un processo iniziato già da qualche anno e che si ricollega al tema principale della presente ricerca, che considera il rapporto tra le politiche attive e passive, e i concetti principali che muovono le relative evoluzioni.

Si intende pertanto ripercorrere le tappe fondamentali di tale sviluppo normativo, a partire dal sistema costituzionale, per vedere la declinazione legislativa che ne viene prodotta ed il suo mutamento negli anni. Il sistema di sicurezza sociale, la protezione in caso di disoccupazione, il diritto al lavoro e alla formazione, la politica volta al pieno impiego sono i punti di partenza della Carta fondamentale e che si sviluppano negli anni seguenti, influenzati dalle interpretazioni giurisprudenziali, dagli orientamenti provenienti dall'Unione Europea e dalla corrente neo-liberista.

Considerare il processo evolutivo della legislazione spagnola porta alla luce alcuni concetti chiave - comuni agli altri sistemi oggetto di questo studio - come quello di *occupabilità*, con il progressivo allontanamento da quello di pieno impiego.

Le modifiche normative che interessano con varia intensità la materia delle politiche attive e passive, incalzano a partire dal 2011, sino alla pesante riforma del 2012.

Sullo sfondo di tali cambiamenti si snodano le diverse voci che caratterizzano il dibattito dottrinale, ponendo l'accento su aspetti in parte diversi rispetto a quelli che caratterizzano il sistema italiano.

Per quanto riguarda l'analisi della relazione tra politiche attive e passive nel contesto danese, è parso imprescindibile approfondire alcuni aspetti legati al sistema di *flexicurity* caratteristico di quel Paese.

La strategia di *flexicurity* in Danimarca nasce allo scopo di realizzare un mercato del lavoro *transizionale*, in grado garantire le condizioni per tutelare le persone nelle loro transizioni da un lavoro, ad una situazione di disoccupazione, ad un altro lavoro o al pensionamento. Il modello di *flexicurity* danese può essere considerato un esempio virtuoso, e si caratterizza in particolare per un sistema di sicurezza sociale particolarmente forte, ed alimentato da una considerevole tassazione. Nel contempo, altre sono le caratteristiche che fanno funzionare il sistema *flessibile* e *sicuro* della Danimarca: un'idea condivisa di società e di sua crescita, in cui lo Stato non rinuncia a porre in essere politiche macroeconomiche indirizzate al pieno impiego, il ruolo molto rilevante giocato dalle parti sociali, un senso civico che si distingue da quello di realtà come la nostra. La ricerca, nel percorrere le tappe fondamentali dell'evoluzione normativa rilevante nel rapporto attivo/passivo, pone in rilievo alcuni elementi del sistema di previdenza sociale del Paese, la riforma amministrativa del 2007, ponendo infine l'accento su alcune questioni fondamentali, come la questione dell'*occupabilità*, il particolare modo di intendere il *workfare* in Danimarca e il concetto di cittadinanza attiva.

In ogni caso, la ricerca non ha nessuna pretesa strettamente comparativa, che necessiterebbe una relazione tra i differenti istituti giuridici posta all'interno della costruzione di un linguaggio comune, ma si limita a osservare come gli ordinamenti di questi Paesi realizzino e intendano la connessione tra politiche attive e passive, e quali siano gli accenti posti dalla dottrina in proposito. Da un punto di vista metodologico, si segnala come - mentre l'analisi dei sistemi italiano e spagnolo si sia concentrato sullo studio delle leggi, della dottrina e della giurisprudenza - per il sistema danese la difficoltà di reperire le fonti del diritto tradotte in inglese, tranne poche eccezioni, ha portato ad intensificare la ricerca negli studi scientifici a disposizione negli argomenti considerati. A tal proposito, si rileva la particolarità danese, per la quale il tema della *flexicurity*, entro cui può essere inquadrato l'argomento de quo, è oggetto di analisi soprattutto da parte dei sociologi, i cui articoli sono infatti pubblicati anche nelle nostre riviste scientifiche di diritto del lavoro.

L'indagine dei sistemi spagnolo e danese si completa con un'appendice, al termine della tesi, contenente alcune interviste ad esponenti dei sindacati nazionali di Spagna e Danimarca, per cogliere elementi del contesto che possano contribuire ad una lettura critica del lavoro.

Le diverse prospettive nazionali vengono integrate da una trattazione della materia a livello europeo nel quinto capitolo.

Risulta essere molto complicato fornire una prospettiva europea sui temi trattati, sul rapporto tra politiche attive e passive e sui concetti che permeano tale relazione: sarebbe necessario parlare del complesso processo evolutivo che ha portato alla definizione dell'Unione Europea, nella sua ampiezza, dei rapporti tra le fonti europee e nazionali, dell'incidenza delle politiche europee in tema di occupazione e sistemi sociali negli Stati membri.

Non è stato possibile, però, addivenire ad una così estesa analisi. Pertanto si è scelto di ripercorrere velocemente le tappe fondamentali dell'evoluzione dell'Unione Europea in quegli aspetti funzionali a ricomporre la posizione attuale rispetto ai temi della ricerca. La costruzione di tale quadro risulta utile per comprendere la trasformazione, normativa e concettuale, della materia nel nostro Paese.

La ricostruzione storica tenta di cogliere gli elementi della faticosa affermazione di un modello sociale europeo, la cui definizione rimane avvolta da un alone di indeterminatezza, di ambiguità.

Non aiuta a chiarirne la portata la progressiva attrazione della materia sociale in quella dell'occupazione, con la relativa negazione dell'aspetto multidimensionale dell'esclusione sociale, non dipendente esclusivamente dall'inserimento o meno nel mercato del lavoro. La connotazione sempre più occupazionale della dimensione sociale fa sì che l'affermarsi del metodo aperto di coordinamento nell'ambito della Seo (Strategia europea occupazione) segni la rinuncia ad un intervento di tipo hard in materia sociale.

In questo processo, le istituzioni europee lanciano il tema, sempre vago ed indeterminato, della "modernizzazione", talvolta riferendolo ai sistemi di sicurezza sociale, talvolta alla regolazione del mercato del lavoro. La modernizzazione dei sistemi di sicurezza sociale è talvolta rivolta a realizzare una maggiore sicurezza, talvolta pretende una maggiore sostenibilità squisitamente contabile. La modernizzazione riguarda anche la necessità, affermata dall'Unione, di rendere le politiche passive sempre più attive, alimentando la confusione rispetto alla natura delle une e delle altre.

La relazione tra queste due politiche costituisce un aspetto imprescindibile del concetto di *flexicurity*, parola d'ordine della Commissione e del Consiglio, dal contenuto vago, fumoso e declinabile in diversi possibili modi. Su questo piano si innesca la comparsa del concetto di adattabilità/*occupabilità* ed il successivo passaggio dalla promozione di un elevato livello di occupazione a quello della piena occupazione, ove rileva la determinazione quantitativa e qualitativa del lavoro.

La spinta all'attivazione, basata sul contratto da stipularsi tra disoccupato e centri per l'impiego, delinea un *workfare* di tipo americano, e trascura la cittadinanza sociale, come riferimento sulla base del quale è riconosciuta la prestazione sociale. Ma un modo per recuperare questa dimensione può passare attraverso la Carta di Nizza e la sua esigibilità, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. La definizione dei diritti sociali si è sino ad oggi costruita all'interno degli ordinamenti nazionali; spetta ora, pertanto, definirne una dimensione sovranazionale.

La risposta dell'Unione alla crisi conferma la convinzione, per nulla unanimemente condivisa in dottrina, per la quale la *flexicurity* sia la strategia vincente da seguire: gli aspetti sociali si fanno sempre più sfumati e l'austerità diventa l'unica via segnata. Oltre al già coniato ossimoro di flessibilità e sicurezza, *flexicurity*, l'Unione promuove quello dell'austerità e della crescita, il cui contenuto e la cui strumentazione di realizzazione rimangono poco chiari.

La difficoltà e la sfida più grande di questa ricerca è stata quella di imbattersi in un ampio campo di analisi - nazionale, estero, europeo, in parte relativo a profili previdenziali, in parte collegato alla politica di impiego - piuttosto che concentrare l'attenzione ad un piano particolare.

Il desiderio che ha indotto a optare per questo rischioso approccio ha riguardato il tentativo di cogliere il *fil rouge* tra i diversi ordinamenti nel rapporto tra attivo e passivo, alla ricerca di una prospettiva ampia, desiderosa di chiarire le premesse sulle quali vengono costruiti assunti e concetti considerati oggi quasi dogmatici, approfondendone il senso o, in taluni casi, i sensi: *workfare*, condizionalità, *flexicurity*, *occupabilità* i temi che maggior frequentemente sono stati utilizzati per guardare alla relazione attivo/passivo.

L'approccio di Bruno Veneziani al suo studio relativo al diritto sindacale, è di viva ispirazione, nello "sforzo di non limitare l'analisi ai collegamenti formali tra le norme, ma di scoprire fino a che punto l'ordinamento giuridico (ed il relativo sistema di relazioni industriali)" – in questo caso potremo dire ' ed il relativo sistema di sicurezza sociale' – "siano condizionati dal contesto politico

e sociale complessivo". L'autore è convinto che anche in presenza di pressioni sociali, economiche e culturali identiche, il diritto dei diversi Paesi possa rispondere con strumentazione tecnica diversa, e così a maggior ragione in presenza di contesti culturali non omogenei. In questa diversità, è comunque possibile cogliere i profili comuni dei sistemi dei diversi Paesi, e "tracciarne le linee di tendenza". Questo sguardo non pretende l'esportabilità dei diversi istituti, in quanto "ciascun insegnamento è valido per il Paese che lo ha prodotto e non può esserlo per un altro". Partendo da questi presupposti, il presente studio tenta di allargare la prospettiva ad altri ordinamenti per cogliere le premesse da cui essi muovono, i riferimenti a cui guardano, e le eventuali influenze reciproche, alla ricerca di elementi utili ad immaginare futuri sviluppi del sistema.

CAPITOLO PRIMO

L'INTRECCIO DELLE POLITICHE ATTIVE E PASSIVE IN ITALIA: EVOLUZIONE STORICA SINO AD OGGI

1. Dal primo Dopoguerra alla fine degli anni Sessanta

1.1. La tutela contro la disoccupazione e la sospensione dal lavoro: interventi ordinari e straordinari

La tutela contro la disoccupazione nasce nel primo Dopoguerra secondo una logica strettamente assicurativa¹. Sono pertanto richiesti dei precisi requisiti contributivi per l'accesso alle prestazioni. Nel corso degli anni la connotazione assicurativa subisce un progressivo processo di apertura e contaminazione: in particolare si assiste ad un mutamento delle cause legittimanti l'intervento indennizzante in caso di assenza di lavoro².

Inizialmente l'ordinamento non ritiene applicabile la disciplina dell'assicurazione per mancanza di lavoro in situazioni in cui lo stato di disoccupazione sembri inevitabile. Ciò comporta l'esclusione, dalla tutela, di alcune tipologie di lavoratori normalmente impiegate con contratto a termine: il sistema delineato dal R.D.L. n. 1827 del 1935 non include, infatti, il personale artistico, teatrale, cinematografico, gli occupati in lavorazioni annuali inferiori a sei mesi, e i lavoratori agricoli. Quanto a questi ultimi, bisognerà attendere la l. n. 29 aprile 1949, n. 264 per assistere a una loro inclusione tra le categorie per le quali è prescritto l'obbligo di assicurazione contro la disoccupazione. La l. n. 264/1949, all'art. 32, ammette il riconoscimento della protezione dei lavoratori agricoli, destinati periodicamente ad uno stato di non impiego, segnando un rilevante mutamento di prospettiva: l'indennità di disoccupazione non pare più, nel caso del lavoratore agricolo, diretta a sostenere il disoccupato nella ricerca di un nuovo impiego, ma si connota per una dimensione integrativa di un reddito basso dovuto alla mancanza di lavoro continuativo, perdendo l'accezione strettamente assicurativa³. Il lavoratore agricolo, infatti, è periodicamente destinato a uno stato di disoccupazione che, a rigore, non potrebbe essere assicurato⁴. Questa metamorfosi funzionale della prestazione di disoccupazione non è condivisa da una parte della

¹ Art. 3, c. 1, R.D. n. 3158/23; art. 45, c. 3, R.D.L. n. 1827/35; art. 19 c 1 R.D.L. n. 636/39, che individuano quale elemento assicurato la mancanza di lavoro, e artt. 75 e 76 c. 3, R.D. n. 3158/23; art. 52, lett. c, R.D. n. 2270/24, che richiedono, quale requisito soggettivo, l'involontarietà dell'evento stesso, mantenuto dall'art. 30, c. 2, l. n. 223/91. S. Renga, *Mercato del lavoro e diritto*, Franco Angeli, Milano, 1996, p. 83.

² P. Loi, *Gli ammortizzatori sociali*, in (a cura di) M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi, *Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008, p. 213: "Ci si chiede se ciò che si assicura sia ancora l'evento rischioso della semplice perdita dell'occupazione e di conseguenza del reddito o un rischio più complesso, il rischio della de-professionalizzazione, il rischio di esclusione e l'effetto moltiplicativo dell'assenza dal mercato del lavoro"... "il rischio previdenziale in senso ampio...".

³ P. Bozzao, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli Editore, Torino, 2005, p. 105.

⁴ F. Liso, *I trattamenti di disoccupazione, Riflessioni critiche*, Riv. it. Dir. Lav., 1995, I, p. 339-360, p. 341; S. Renga, *Mercato del lavoro e diritto*, Franco Angeli, Milano, 1996. Nel settore agricolo pertanto è indennizzata non la mancanza involontaria di lavoro, ma "lo svolgimento di una prestazione lavorativa inferiore ad un numero definito di giornate all'anno.... anche per il lavoro a domicilio si tratta di una reintegrazione del reddito", p. 85. L'indennizzo copre massimo 180 giorni, e per un periodo ricavato dalla sottrazione da 270 delle giornate lavorate.

dottrina⁵, che ritiene invece esistere un unico filo conduttore, nello sviluppo della tutela obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, basato sul concetto assicurativo, a dispetto delle diverse modifiche normative intervenute nel corso degli anni.

In tal senso, l'indennità di disoccupazione ha una "struttura essenzialmente assicurativa, dalla quale dipende l'esiguo livello di tutela erogata"⁶. Essa ha una natura assicurativa giacché individua l'evento protetto, ovvero il "rischio assicurato", come futuro, incerto, possibile, non determinato ed involontario, nonché i soggetti che ne beneficiano, i criteri di accesso e l'entità della prestazione⁷.

La natura assicurativa della prestazione di disoccupazione comporta che l'entità sia modesta, e che risulti insufficiente in periodi di elevato tasso di disoccupazione. Per sopperire alla scarsità delle indennità riconosciute, alla fine degli anni Quaranta e alla fine degli anni Sessanta sono introdotti i sussidi straordinari e i trattamenti speciali. In tal modo si avvia un'esperienza che diverrà una caratteristica tipica del nostro ordinamento, ovvero quella di operare maggiori specificazioni, in direzione della straordinarietà e della specialità, introducendo di volta in volta strumenti particolari, invece di scegliere una strada che generalizzi gli interventi a sostegno. Si apre inoltre la stagione delle innumerevoli deroghe e degli interventi di durata indefinibile⁸.

Gli strumenti, straordinari e speciali, introdotti, sono rivolti a contrastare la disoccupazione nella sua dimensione collettiva, poiché, di fatto, da una parte permettono di tutelare lavoratori altrimenti esclusi da qualsiasi intervento di sostegno, e dall'altra agevolano il risanamento delle aziende, riducendone l'impatto sociale. In questo senso, sia i sussidi straordinari sia i trattamenti speciali sono utilizzati come strumenti d'intervento macro economico, segnando un allontanamento dalla logica assicurativa strettamente intesa. La tendenza di scostamento dalla dimensione assicurativa è evidenziata da ulteriori fattori: i sussidi straordinari e i successivi trattamenti speciali vengono concessi in base alla valutazione discrezionale della pubblica amministrazione; l'individuazione dello stato di bisogno avviene in base alle indicazioni contenute nella legislazione; il collegamento con l'apporto contributivo risulta essere notevolmente affievolito⁹.

Nonostante l'allontanamento da un sistema assicurativo puro, il sistema a sostegno dei disoccupati rimane fondamentalmente di tipo assicurativo, richiedendo precisi requisiti contributivi per l'accesso alle prestazioni. Manca un intervento capace di rivolgersi a tutti i soggetti bisognosi di tutela¹⁰. Balandi riconosce come la tutela assicurativa non sia in grado di rispondere in

⁵ C. Lagala, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, Cacucci Editore, Bari, 2001, p. 144.

⁶ S. Renga, *La tutela contro la disoccupazione*, Collana Dottrina e Giurisprudenza sistematica di diritto della previdenza sociale, Utet, Torino, 1997, p. 171. Nello stesso senso S. Renga, *Mercato del lavoro e diritto*, Franco Angeli, Milano, 1996, p. 83.

⁷ G. G. Balandi, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Milano, 1984, ove l'a. precisa come l'elemento dell'aleatorietà, l'interesse dell'assicurato al non verificarsi dell'evento dedotto in assicurazione e il modo di intendere l'involontarietà assumono una particolare accezione nelle assicurazioni sociali, rispetto a quelle commerciali. Pp. 54 e 55; G. G. Balandi, *Attualità e problemi delle assicurazioni sociali in DLRI*, 1986, p. 525.

⁸ G. G. Balandi, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Milano, 1984, p. 104, 111-115, p. 122.

⁹ S. Renga, *La tutela contro la disoccupazione*, Collana Dottrina e Giurisprudenza sistematica di diritto della previdenza sociale, Utet, Torino, 1997, p. 173 e 174.

¹⁰ S. Renga, *Mercato del lavoro e diritto*, Franco Angeli, Milano, 1996, p. 110.

maniera generalizzata ai bisogni dei cittadini, ponendosi una questione di assonanza tra il dettato costituzionale e il nostro sistema di intervento contro la disoccupazione¹¹.

Una circolare Inps del '53 apre la strada ad un indennizzo dei periodi di sospensione¹² saltuari nell'industria, purché i lavoratori siano iscritti alle liste di collocamento. Si rafforza pertanto la tesi di un mutamento sostanziale di prospettiva, che non esclude quella assicurativa, ma la amplia, inserendo nella tutela anche il caso di sospensione dal lavoro in costanza di rapporto di lavoro¹³.

A metà degli anni Sessanta vengono introdotti dei trattamenti speciali per disoccupazione e sospensione. Essi trovano origine nell'accordo interconfederale sui licenziamenti collettivi del 1965, in cui le parti sociali stabiliscono il riconoscimento di un trattamento integrativo ai lavoratori licenziati per riduzione di personale, erogato da un organismo previdenziale regolato dalla legge, per un primo periodo di disoccupazione (art. 4). Tale richiesta trova riscontro nelle decisioni del Governo, che mette a disposizione delle parti sociali risorse pubbliche per la gestione delle eccedenze del personale: si realizza così uno dei primi esempi di *legislazione contrattata*, anticipando quella che poi diventerà una prassi concertativa molto dinamica.

In particolare, la l. n. 1115/1968 introduce tre istituti, come risposta all'appello delle parti sociali: il trattamento straordinario di integrazione salariale¹⁴, il trattamento straordinario di disoccupazione e l'assegno per i lavoratori anziani licenziati, ovvero una sorta di *proto-prepensionamento*.

La differenza tra tali strumenti si sostanzia fundamentalmente nel fatto che il trattamento straordinario di cassa integrazione riguarda eccedenze temporanee, mentre gli altri due istituti si riferiscono alla gestione di eccedenze strutturali¹⁵.

¹¹ G. G. Balandi, Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano, Milano, 1984, p. 14 e 23.

¹² Deve comunque trattarsi di una sospensione non derivante dalle caratteristiche dell'attività lavorativa (es. stagione morta), come del resto stabilisce anche il R.D.L. 1827/35 all'art 76.

¹³ D. De Fazio (Funzionario Direzione Generale INPS), Indennità di disoccupazione nel caso di dimissioni per giusta causa e nei periodi di inattività in costanza di rapporto di lavoro di vario tipo, http://www.lavoroprevidenza.com/leggi_articolo.asp?id=39209/04/2005.

“La qualificazione dei periodi di inattività all'interno di un rapporto di lavoro ancora esistente risulta molto problematica, soprattutto per le conseguenze sull'indennizzabilità degli stessi periodi. Secondo un diffuso orientamento (si veda Corte di Cassazione, sentenza n. 1141 del 10 febbraio 1999), “non sembra rilevante, al fine di escludere lo stato di disoccupazione, l'esistenza di un vincolo contrattuale che assicuri in un momento futuro il lavoro e la retribuzione”, ammettendo, per tale via, l'indennizzabilità dei periodi definiti tecnicamente di “sospensione” dell'attività lavorativa. Relativamente ai periodi di sospensione degli effetti del contratto di lavoro, la Circolare INPS n. 53140 Obg/22 del 3 febbraio 1953, aveva già disposto, su indicazione del Ministero del Lavoro, il pagamento dell'indennità di disoccupazione ai lavoratori interessati, ai quali si richiedeva l'iscrizione alle liste di collocamento”.

¹⁴ F. Carinci, La disciplina della Cassa integrazione: evoluzione storica e interpretazioni dottrinali, in Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi, Atti del Convegno su “Licenziamenti per riduzione di personale e cassa integrazione”, Bologna 28/29 aprile 1973, Celuc, Milano, 1974. Sui precedenti storici degli interventi straordinari introdotti dalle leggi 5 novembre 1968, n 1115 e 8 agosto 1972, n 464, Carinci parla nella prima parte del suo intervento, da pag. 10 a 18. Ricordandoci la natura contrattuale della cassa integrazione guadagni, attraverso gli accordi del 1941, (che già delineano i caratteri propri dell'istituto: gestione amministrativa presso l'Inps, ipotesi di riduzione orario e retribuzione; percentuale della retribuzione da corrispondere; anticipo dei datori; commissioni provinciali), avverte come siano gli anni successivi al periodo bellico quelli di maggiore interesse. Infatti, nel 1945 “l'istituto riceve la sua prima regolamentazione legislativa, ma al tempo stesso viene “transitoriamente” funzionalizzato al blocco dei licenziamenti”, p. 12.

¹⁵ F. Liso, Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma, in P. Curzio (a cura di) Ammortizzatori sociali, regole, deroghe, prospettive, Cacucci Editore, Bari, 2009, p. 19 e seguenti.

Pare rilevante spendere qualche parola su tali strumenti, e soprattutto sul primo, che si rivelerà, nel corso degli anni, determinante rispetto allo sviluppo degli ammortizzatori sociali nel nostro Paese. Si può dire infatti che il trattamento straordinario contribuisce a determinare l'insuccesso di alcuni tentativi di modifica del sistema, a seguito dell'avverso riscontro pratico, fornendo così un passaggio di fuga dalla riforma più volte invocata. Ovviamente non è lo strumento in sé ad essere additato, quanto l'incapacità di un suo corretto utilizzo, dovuta forse e proprio all'assenza di una riforma¹⁶.

Il trattamento straordinario d'integrazione salariale introdotto dalla legge del '68 è destinato agli operai delle aziende industriali, compresi quelle dell'edilizia e affini, "sospesi dal lavoro o lavoratori a orario ridotto in dipendenza di crisi economiche settoriali o locali delle attività industriali, o nei casi di ristrutturazione e riorganizzazione aziendale"(art. 2). La legge fa riferimento alla corresponsione dell'integrazione salariale sancita dal decreto legislativo luogotenenziale 9 novembre 1945, n. 788. Tale decreto aveva introdotto la cassa integrazioni guadagni degli operai dell'industria, sostituendo due contratti collettivi di lavoro del '41, che avevano a loro volta introdotto indennità e assegni destinati agli operai dell'industria impiegati a orario ridotto (Art. 25).

Quanto alla durata della cassa introdotta con la normativa del 1968, essa è stabilita in 3 mesi complessivi, prorogabili sino a 6 mesi, ed eccezionalmente a 9.

Il trattamento straordinario di disoccupazione è invece riconosciuto per un massimo di 180 giorni, nel caso di licenziamento a causa di cessazione dell'attività o di riduzione del personale, operaio o impiegatizio, a fronte di un'anzianità lavorativa di 13 settimane, o di un trimestre, derivante da un rapporto a carattere continuativo, precedente al licenziamento; sono pertanto esclusi i contratti a termine.

Mentre la durata coincide con quella del trattamento ordinario obbligatorio, il *quantum* riconosciuto è nettamente superiore¹⁷, demotivando i disoccupati nella ricerca di un posto di lavoro; lo stesso può sostenersi in verità anche riguardo alla durata delle prestazioni, in quanto, di fatto, esse sono soggette a una serie indeterminata di proroghe¹⁸.

L'assegno per i lavoratori anziani è riconosciuto agli operai e agli impiegati dipendenti da aziende industriali, diverse da quelle edili, che abbiano subito un licenziamento e ai quali manchino massimo tre anni per accedere alla pensione; l'ammontare dell'assegno corrisponde al trattamento pensionistico calcolato secondo i criteri indicati dalla legge.

La l. n. 1115/1968 propone un "disegno abbastanza equilibrato"¹⁹, destinato però ben presto ad essere stravolto, nelle sue applicazioni, dalla forza travolgente degli eventi.

¹⁶ A tale proposito l'intervento della Riforma Fornero in questo campo pare inadatto a rispondere alle esigenze di utilizzo corretto, come si vedrà nel prossimo capitolo.

¹⁷ F. Liso, Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo, in P.G. Alleva, E. Balletti, U. Carabelli, A. Di Stasi, N. Forlani, F. Liso, M. Paci, Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali, G. Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 107.

¹⁸ S. Renga, Mercato del lavoro e diritto, Franco Angeli, Milano, 1996, p. 110. Proprio in considerazione dell'effetto disincentivante di elevate prestazioni per un tempo indeterminabile, l'autrice auspica ad un bilanciamento con le politiche attive.

¹⁹ F. Liso, Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo, in P.G. Alleva, E. Balletti, U. Carabelli, A. Di Stasi, N. Forlani, F. Liso, M. Paci, Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali, G. Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 107.

Rispetto alla normativa del '45, il trattamento straordinario d'integrazione salariale introdotto nel '68 può essere utilizzato non solo nel caso di riduzione del personale, ma anche nel caso di "aggiustamenti organizzativi"²⁰, ovvero nel caso di riduzione dell'orario lavorativo "in dipendenza di crisi economiche settoriali o locali delle attività industriali o nei casi di ristrutturazione e riorganizzazione aziendale" (art. 2). Si apre pertanto la possibilità di utilizzare la cassa straordinaria in senso funzionale a una strategia aziendale che tenga conto, da un punto di vista organizzativo, dell'opzione di utilizzare risorse pubbliche per mantenere in forza la manodopera, eccedentaria per un periodo determinato di tempo; d'altra parte, un ulteriore effetto consiste nel mantenimento in organico anche del personale *stabilmente* eccedentario, prolungandone l'inevitabile uscita dall'impresa.

In un primo momento la cassa integrazione è percepita come uno strumento volto ad intervenire per sollevare gli operai da un rischio solo loro: la sospensione o riduzione dell'attività lavorativa. Carinci rileva la posizione di Mengoni, che vede la cassa come una sorta di assicurazione sociale a favore degli operai sospesi dal lavoro nella sola ipotesi in cui il datore, senza sua colpa, non possa evitare la contrazione²¹. Emerge un'interpretazione morbida del concetto di "impossibilità ad evitare la situazione", che va a ricomprendere le crisi settoriali. Ghezzi sostiene che la cassa possa essere utilizzata anche in caso di "*mere difficultas*", seppur tali da identificare "gravi difficoltà di gestione", senza spingersi a richiedere l'impossibilità di evitare la situazione di crisi settoriale, e permette di liberare il datore attraverso una deroga alla disciplina comune della cassa²².

"Constatare la rilevanza ai fini dell'intervento della cassa, delle ipotesi di crisi settoriali o di grave difficoltà di gestione, senza dilatare la nozione di impossibilità incolpevole (Mengoni)" oppure accogliere un riconoscimento pienamente liberatorio delle "*mere difficultas*" del datore (Ghezzi), rischia di incentivare, ad opinione di Carinci, una decisione di licenziamento, allontanando la cassa da quella funzione di sostegno dei lavoratori (e non tanto delle imprese) di cui parlava Mengoni²³. In quegli anni, consapevole dei rapporti di forza sui luoghi di lavoro, Ghera elabora un pensiero volto a ridurre l'ambito di liberazione dall'obbligo retributivo a carico del datore di lavoro²⁴. La possibilità di sollevare le imprese dal pagamento delle retribuzioni non può essere automatico, ma solo consensuale, frutto di un accordo. Inoltre, la presentazione della domanda di integrazione guadagni e la necessità dell'autorizzazione comporta una maggiore responsabilizzazione dei datori. Non sempre il rifiuto di far lavorare i propri dipendenti deriva da un'incolpevole impossibilità del datore: per questo egli non può liberarsi dall'obbligo di pagare la retribuzione, se

²⁰ F. Liso, Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo, in P.G. Alleva, E. Balletti, U. Carabelli, A. Di Stasi, N. Forlani, F. Liso, M. Paci, 17 del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali, G. Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 106.

²¹ F. Carinci, La disciplina della Cassa integrazione: evoluzione storica e interpretazioni dottrinali, pp. 9-29, in (AAVV) Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi, Atti del Convegno su "Licenziamenti per riduzione di personale e cassa integrazione", Bologna 28/29 aprile 1973, Celuc, Milano, 1974, p. 23. A tale proposito Carinci cita Mengoni, La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nel diritto italiano, nel volume collettaneo a cura della CECA, La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione, Milano, 1961, pp. 405 ss.

²² G. Ghezzi, La mora del creditore nel rapporto di lavoro, Giuffrè, Milano, 1965, pp. 219 ss.

²³ F. Carinci, La disciplina della Cassa integrazione: evoluzione storica e interpretazioni dottrinali, pp. 9-29, in (AAVV) Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi, Atti del Convegno su "Licenziamenti per riduzione di personale e cassa integrazione", Bologna 28/29 aprile 1973, Celuc, Milano, 1974, p. 25.

²⁴ E. Ghera, L'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria e la sospensione del rapporto di lavoro, in Riv. Giur. Lav., 1965, I, p. 157 ss.

non attraverso un accordo²⁵. In tal senso, la cassa fa rivivere l'obbligo del datore nel caso di mancata autorizzazione²⁶.

Il lavoratore è titolare di uno specifico diritto, a non essere sospeso o a rientrare al lavoro, nel caso in cui ciò sia stabilito da un accordo sindacale (ad esempio che stabilisca la rotazione, e questa non si verifichi), oppure nel caso di norma legale che stabilisca la rotazione²⁷, attraverso una tutela coattiva del proprio diritto. Nell'ipotesi in cui il rientro in azienda sia conseguenza della violazione della disciplina generale della cig (cassa integrazioni guadagni), per la quale, ad esempio, non venga concessa l'autorizzazione, o per violazioni procedurali, o per il mancato rispetto degli artt. 1175 e 1375 c.c., si configura un'illegittima sospensione del rapporto di lavoro con la conseguente applicazione della disciplina della *mora accipiendi*, ma senza possibilità di condanna ad un *facere* che permetta il rientro in azienda del lavoratore²⁸.

1.2. Il monopolio statale del collocamento: cenni

Nel periodo prefascista molti sono gli operatori, pubblici e privati, che si occupano dell'attività di collocamento in Italia. In seguito, nel periodo corporativo, l'incontro tra la domanda e offerta di lavoro è gestito in via esclusiva dai sindacati corporativi, allora persone giuridiche di diritto pubblico.

Dal dopoguerra sino alla fine del Novecento, il collocamento della manodopera è affidato a un regime di monopolio sostanzialmente pubblico, tranne limitate eccezioni.

La legge 29 aprile 1949, n. 264 costituisce il *corpus* centrale della disciplina, oggetto poi di successivi rimaneggiamenti che la portano a profonde trasformazioni. L'idea centrale è quella del collocamento come funzione pubblica, che richiede pertanto, a chiunque voglia avviarsi al lavoro come dipendente, di iscriversi nelle apposite liste di collocamento, tranne che nelle eccezioni indicate²⁹.

La richiesta dei lavoratori può essere unicamente numerica, per categoria e qualifica professionale, mentre la richiesta nominativa è ammessa solo in particolari e definiti casi.

²⁵ In senso contrario si veda M. Miscione, Cassa integrazione: fattispecie e condizioni di intervento, in Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi, Atti del Convegno su "Licenziamenti per riduzione di personale e cassa integrazione", Bologna 28/29 aprile 1973, Celuc, Milano, 1974, p. 34. Miscione ritiene che la sospensione o riduzione dell'orario di lavoro integrabile con cassa integrazione non sia frutto di un accordo, ma di un "potere" fornito in via eccezionale "al datore di lavoro .. di sospendere o ridurre, purché intervenga la cassa o, almeno, sussistano le condizioni di integrabilità". Si veda inoltre M. Miscione, Cassa integrazione e tutela della disoccupazione, Napoli, Jovene, 1978.

²⁶ F. Carinci, La disciplina della Cassa integrazione: evoluzione storica e interpretazioni dottrinali, in Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi, Atti del Convegno su "Licenziamenti per riduzione di personale e cassa integrazione", Bologna 28/29 aprile 1973, Celuc, Milano, 1974, pagine 23 e seguenti. Si è fatto riferimento alla prospettiva di Carinci, in relazione alle posizioni di Ghezzi, Ghera e Mengoni.

²⁷ Art. 1, commi 7 ed 8, della l. n. 223 del 1991.

²⁸ V. Speciale, Situazioni delle parti e tutela in forma specifica nel rapporto di lavoro, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" IT – 23/2004, p. 57, 58, 59; V. Speciale, Mora del creditore e contratto di lavoro, Cacucci, Bari, 1992.

²⁹ M. Rosano, Prospettive di restyling per la gestione del mercato del lavoro, p. 9-28, in M. Cinelli, G. Ferraro, Lavoro, competitività, *welfare*, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, Utet, 2008.

La *ratio* della l. 29 aprile 1949, n. 264 era quella di limitare la libertà dei datori di lavoro nella scelta di chi assumere alle loro dipendenze, in linea con la linea sancita dalla Convenzione OIL n. 96/1949 e col relativo divieto di mediazione privata nel mercato del lavoro. In tal modo il soggetto pubblico doveva garantire quella imparzialità e neutralità nella distribuzione delle offerte di lavoro attraverso la richiesta numerica e la graduatoria delle liste. P. 9.

Lo scopo è quello di realizzare una gestione imparziale delle offerte di lavoro da parte di uffici periferici del ministero del lavoro, tenendo conto di taluni elementi come il carico familiare, l'anzianità di iscrizione alle liste, la situazione economica e patrimoniale, ed "altri elementi concorrenti nella valutazione dello stato di bisogno del lavoratore" (art 15).

Le inadempienze da parte del datore, nel caso di assunzione in violazione delle regole sul collocamento, e da parte del lavoratore, nel caso non denunci di essere già occupato al momento della sua iscrizione alle liste, sono punite con il pagamento di un'ammenda. Anche nel caso di trasgressione del divieto di mediazione lavorativa, il trasgressore incorre in un'ammenda, mentre trattandosi di mediazione a scopo di lucro, il trasgressore è passibile di arresto (art 27). L'accento punitivo verso la mediazione a scopo di lucro aggiunge un elemento di interesse che troverà un successivo sviluppo nella vicenda dell'apertura del collocamento ad entità private, e nell'evoluzione del lavoro interinale, sino ad arrivare alla configurazione data del lavoro somministrato.

2. Gli anni Settanta

2.1. La poli-funzionalità degli ammortizzatori sociali

Il periodo di crisi affacciatosi agli inizi degli anni Settanta innesca un problema occupazionale molto pressante. Tale situazione comporta l'adozione della legge n. 464 del 1972, che rende lo strumento del trattamento d'integrazione salariale straordinaria, introdotto dalla l. n. 1115/68, prorogabile, praticamente senza limiti, se impiegato nel caso di ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale, e quello straordinario di disoccupazione altrettanto prorogabile in presenza di crisi economiche settoriali o locali. La legge estende inoltre il trattamento anche agli impiegati.

Il trattamento d'integrazione salariale perde il senso originario, per divenire modalità di conservazione ad oltranza del posto di lavoro. Il collegamento con l'azienda di origine viene mantenuto, nella speranza di un ritorno spesso illusorio, per sciogliersi in maniera graduale, e quindi non traumatica, nel corso dei mesi, degli anni³⁰.

Inizia il tempo dei "licenziamenti impossibili"³¹, in cui il contesto appare ampiamente condizionato dal rapporto tra consenso politico ed organizzazioni di rappresentanza: la rivendicazione sindacale del posto fisso diviene obiettivo irrinunciabile e motivo di scontro, anche nei casi di crisi aziendale. Sul fronte padronale, i datori di lavoro si arroccano su posizioni altrettanto rigide, basate su una continua richiesta di maggiore flessibilità³² e possibilità di gestire più liberamente il personale³³.

³⁰ M. D'Onghia, T. Schiavone, Il complesso quadro normativo in tema degli ammortizzatori sociali e alcune criticità del sistema, pag. 156 e 157, in (a cura di) M. G. Garofalo e G. Leone, La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali, Cacucci Editore, Bari, 2009. A partire dagli anni Settanta si affaccia l'esigenza di riformare il sistema, incalzata dalla crisi economica. La cassa integrazione diviene uno strumento di mantenimento ad oltranza dei rapporti di lavoro. Il primo intervento rilevante in materia si avrà solo con la l. 223/91, il cui intento di razionalizzare la materia viene presto snaturato a causa degli interventi normativi di urgenza, alla rincorsa delle emergenze di volta in volta da affrontare.

³¹ L. Mariucci, I licenziamenti "impossibili": crisi aziendali e mobilità del lavoro, in Riv. Trim. Dir. Proc. Civ., 1979, p. 1360 ss.

³² Sulla complessità del termine "flessibilità", si adotta l'impostazione di Mario Giovanni Garofalo, e si fa riferimento in particolare alla flessibilità nell'interesse del datore di lavoro, ricordando come essa, traducendosi nel "potere di

Il cordone ombelicale con l'azienda di origine è rafforzato anche dall'art. 2 della l. 8 agosto 1972, n. 464, secondo cui "per i lavoratori licenziati al termine del periodo di integrazione salariale, le aziende possono richiedere il rimborso alla Cassa integrazione guadagni dell'indennità di anzianità, corrisposta agli interessati, limitatamente alla quota maturata durante il periodo predetto". Questa disposizione finisce per incoraggiare il mantenimento ad ogni costo del rapporto di lavoro, seppur destinato a chiudersi per motivi oggettivi, sgravando l'azienda dei costi derivanti dal prolungamento temporale del rapporto stesso.

Inoltre, la previsione, mediante la legge sulla riconversione industriale, l. n. 675/1977³⁴, della causa di "crisi aziendale" per la concessione della cassa integrazione straordinaria, sancisce chiaramente la possibilità di un utilizzo di tale strumento come anticamera al licenziamento³⁵.

La cassa integrazione assume un ruolo rilevante da un punto di vista politico-economico, per questo riconducibile ad un'area di "diritto pubblico dell'economia"³⁶. Da strumento di integrazione del reddito in caso di impossibilità oggettiva della prestazione diviene presto uno "strumento" a sostegno dell'attività imprenditoriale, entrando nel vivo del governo delle crisi industriali³⁷. Essa è

variare unilateralmente qualche aspetto della prestazione di lavoro nel proprio interesse", provoca inevitabilmente una rigidità per l'altra parte, "che deve subire le modificazioni così introdotte", p. 13. Da una prospettiva organizzativa, è l'impresa capitalistica a caratterizzarsi per una certa connotazione attribuita al termine flessibilità. In questo senso, la flessibilità indica il rapporto tra l'azienda e il contesto in cui opera e si esprime nella capacità dell'organizzazione di "modificare il proprio modo di agire per rispondere agli *inputs*" esterni, con inevitabili ricadute sul fattore lavoro, p. 13, 14. Un ragionamento sui costi del lavoro fornisce una concezione della flessibilità basata sul rapporto per il quale "maggiori sono i costi fissi, minore è la capacità dell'impresa di adattarsi alle variazioni del contesto e viceversa", traslando sui lavoratori parte dei costi di adattamento agli *inputs* esterni. p. 15. D'altra parte un'eccessiva compressione dei costi del lavoro scoraggia l'investimento in capitale umano, a livello di formazione e informazione. Ciò sarebbe evitato seguendo una "seconda via alla flessibilità dell'organizzazione", ove è richiesto un alto investimento nel lavoratore, e per questo una sua permanenza stabile nell'azienda, per non perdere il frutto dell'investimento effettuato. A livello organizzativo questa strategia si tradurrebbe nella maggiore capacità dei lavoratori di variare il contenuto materiale della loro prestazione "a seconda delle necessità dell'organizzazione indotte dal contesto" e con margini di maggiore professionalità e produttività nel lungo periodo, p. 15. M. G. Garofalo, Introduzione, pp. 11-17, in M. G. Garofalo, G. Leone, (a cura di), La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali, Cacucci Editore, Bari, 2009.

³³ F. Liso, Ragionamenti *de iure condito* e *de iure condendo* per una nuova politica del lavoro, Riv. it. Dir. Lav., parte I, 1995, p. 167.

³⁴ D. Gottardi, Uno sguardo al Parlamento Europeo, in D. Damiano, P. Casali, M. Morabito (a cura di), La controriforma del mercato del lavoro, Ediesse, Roma, 2008, p. 25 e seguenti. Il momento storico va letto all'interno della fase europea volta alla protezione dei lavoratori nelle crisi, nei licenziamenti collettivi e nelle trasformazioni di impresa.

³⁵ F. Liso, Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma, in P. Curzio (a cura di), Ammortizzatori sociali, regole, deroghe, prospettive, Cacucci Editore, Bari, 2009, p. 19 e segg.

³⁶ M. Cinelli, La tutela del lavoratore contro la disoccupazione, Franco Angeli, Milano, 1982. Cinelli inizialmente non riconosce alle casse integrazioni guadagni, che mantengono in vita il rapporto di lavoro, la valenza di strumento di tutela contro la disoccupazione. Infatti afferma che "... la formula tradizionale secondo la quale l'istituto delle integrazioni salariali rappresenta una forma di tutela della disoccupazione è mistificatoria, non tanto perché la Cassa integrazione guadagni interviene in occasione di uno stato di inoperosità che si manifesta in costanza del rapporto di lavoro", ma, perché crea una modificazione della disciplina del rapporto di lavoro, quindi pur sempre ad essa inerente, e perché costringe ad un'attività il lavoratore, "dalla quale (solitamente) il disoccupato in senso formale fa di tutto per rifuggire". P. 66, 67. Successivamente, rileverà questa dimensione della cig, che viene spesso utilizzata per posticipare l'evento di perdita formale del lavoro. Si veda in S. Renga, Mercato del lavoro e diritto, Franco Angeli, Milano, 1996, p. 148, 149.

³⁷ G. Iudica, P. Zatti (a cura di) Trattato di Diritto Privato, O. Mazzotta, Diritto del lavoro, 3° edizione, Giuffrè, Milano, 2008, p. 803.

utilizzata più per ragioni di politica economica³⁸, e fortemente discrezionali, piuttosto che assicurative³⁹. In tal senso possono essere lette le concessioni alle grandi aziende nazionali, come Fiat e Alitalia⁴⁰.

La cassa diviene una fase necessaria dell'*iter* di gestione di eventuali esuberanti. Proprio in forza di questo aspetto, pur in mancanza di una normativa *ad hoc* sui licenziamenti collettivi, l'Italia sostiene di aver realizzato, di fatto, un sistema rispondente alle esigenze emergenti dalla Direttiva 75/129/CEE del Consiglio, del 17 febbraio 1975, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri in materia di modalità e procedure di licenziamento collettivo e provvedimenti idonei ad attenuarne le conseguenze per i lavoratori⁴¹. Nonostante le condanne inflitte dalla Corte di Giustizia, il nostro Paese invita a considerare il "quadro globale di garanzie circa al conseguimento dei risultati pratici perseguiti dalla direttiva di che trattasi"⁴².

Accade talvolta che gli ammortizzatori sociali vengano utilizzati esclusivamente in funzione del riconoscimento di un sostegno economico, in pratica assistenziale, come nel caso della costituzione delle "aziende scatola" di GEPI E IN SAR⁴³: il lavoratore in esubero conserva il proprio rapporto lavorativo in queste aziende, create all'unico scopo di accompagnarlo in maniera meno traumatica, attraverso il pagamento della cigs (cassa integrazione guadagni straordinaria), all'inevitabile licenziamento. Eppure tale pratica non è sconosciuta ai nostri giorni, soprattutto da parte di grandi gruppi, che procedono a licenziamenti per ristrutturazioni aziendali spesso non legate a situazioni di crisi, ma a insoddisfazione, da parte degli azionisti, dei dividendi conseguiti, seppur positivi. Probabilmente più per una questione d'immagine e di gestione del conflitto, che per una preoccupazione delle sorti del personale, si costituiscono aziende dove spostare il personale eccedentario, con la consapevolezza che da lì a qualche anno, si procederà alla chiusura.

³⁸ M. Cinelli, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Franco Angeli, Milano, 1982. Per Cinelli la funzione di natura politica economica della cassa integrazione diviene evidente nel momento in cui si introduce la gestione straordinaria, anche perché ciò permette in maniera palese un intervento diretto dello Stato, e perché la cassa, soprattutto a seguito della l. 675/77, "si inserisce ... in un più vasto complesso normativo che interessa la disciplina del mercato del lavoro, l'attività produttiva, l'assetto generale della politica economica industriale". P. 144. Cinelli a tal proposito cita Lafranconi, *La Cassa integrazione guadagni come strumento di politica economica e sociale*, in PS 1966, p. 43.

³⁹ G. G. Balandi, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 149.

⁴⁰ Ma sin dal suo nascere, nel 1941, la cassa integrazione era stata vista come un modo per soddisfare l'interesse generale al mantenimento di un equilibrio nel potenziale produttivo, per i settori non immediatamente impegnati nella produzione di guerra. La funzione di tutela aveva ovviamente un riscontro sull'interesse particolare delle singole imprese. Così in F. Carinci, *La disciplina della Cassa integrazione: evoluzione storica e interpretazioni dottrinali*, in *Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi*, Atti del Convegno su "Licenziamenti per riduzione di personale e cassa integrazione", p. 11.

⁴¹ M. Miscione, *Dialoghi di diritto del lavoro*, I edizione, Ipsoa Gruppo Wolters Kluwer, Milano, 2010, p. 459.

⁴² Lettera 23 novembre 1979: osservazioni inviate dalle autorità italiane alla Commissione il 25 settembre 1979, in risposta del parere motivato, emesso dalla Commissione, di cui all'art.169, 1° comma, del Trattato, contenente l'invito, rivolto alla Repubblica italiana, di adottare, entro il termine di un mese, i provvedimenti necessari per l'attuazione della direttiva in esame. L'Italia riteneva « . . . di poter dimostrare che l'assetto delle relazioni nel nostro paese, quale risulta dalla prassi in atto e dagli strumenti all'uopo predisposti dal legislatore, realizza, sia pure con strumenti parzialmente diversi da quelli propri della direttiva, risultati omologhi a quelli perseguiti dalla direttiva comunitaria».

⁴³ S. Renga, *La tutela contro la disoccupazione*, Collana Dottrina e Giurisprudenza sistematica di diritto della previdenza sociale, Utet, Torino, 1997, p. 22. I casi Gepi, Insar e legge Taranto (l. 501/1977) vedono l'utilizzo della cassa integrazione straordinaria oggetto di innumerevoli proroghe, pur in presenza di situazioni occupazionali non più recuperabili. La l. 223 tenta di intervenire definendo precise strategie di uscita, oggetto di successivi slittamenti che non ne fanno più intravedere la conclusione.

I casi citati di Gepi e Insar, hanno visto innumerevoli proroghe, sopravvissute anche alla legge n. 223/91, avente proprio lo scopo di arginare tali fenomeni attraverso il collocamento in mobilità dei lavoratori interessati⁴⁴. E' evidente la contraddizione in termini nell'utilizzo di strumenti pubblici di sostegno, il cui meccanismo di finanziamento andrebbe in tal senso ripensato⁴⁵.

Pare opportuno, a tale proposito, soffermarci su una tripartizione operata da Miscione nel 1973, ma estremamente moderna, delle fattispecie giuridiche che possono originare l'intervento della Cassa integrazione. Egli descrive innanzitutto l'intervento per impossibilità o difficoltà della singola impresa, che denota la prima fase storica di applicazione della cassa: un momento particolare caratterizzato da "un sistema economico sconquassato dalla guerra", in cui l'impossibilità o la difficoltà rimane temporanea⁴⁶.

Un altro intervento deriva dalla impossibilità o difficoltà generalizzata, e si riferisce alle crisi settoriali, cioè quelle crisi che coinvolgono la maggioranza delle aziende di un settore o di una località, e che non sono dovute a colpa delle imprese.

Infine esiste l'intervento di cassa integrazione per "rifiuto volontario della prestazione", che riguarda le ipotesi di riorganizzazione, ristrutturazione e conversione aziendale. Queste ipotesi possono avere diversi fini, e non presuppongono uno stato di difficoltà del datore.

La cassa interviene in tutte e tre queste ipotesi: sia nel caso di impossibilità o difficoltà a far lavorare i propri dipendenti, sia nel caso di rifiuto volontario a farli lavorare. A rigor di logica, l'ultima ipotesi dovrebbe assicurare al lavoratore la corresponsione dell'intera retribuzione, essendo frutto di una decisione non solo colposa, ma "addirittura dolosa" dell'imprenditore⁴⁷. In pratica, questa ipotesi concede all'imprenditore un potere unilaterale di sospensione o riduzione della prestazione.

Questa ripartizione può fornire oggi un impianto sul quale costruire una diversa disciplina, che responsabilizzi maggiormente le aziende nella terza ipotesi, soprattutto in termini economici. Effettivamente, la scelta di un'azienda di darsi una struttura diversa dovrebbe essere favorita in termini macroeconomici, con politiche di supporto alle aziende, infrastrutture adeguate, servizi, alleggerimento burocratico ecc, rivolte a tutta la comunità di imprese e cittadini, ma non dovrebbe porre a carico dei lavoratori il costo di queste scelte, soprattutto se volte non a produrre nuovo lavoro, ma semplicemente a produrre maggiori dividendi.

Certamente è pur vero che il verificarsi della terza ipotesi può derivare anche da una crisi di settore, o di territorio, ecc. In tal caso si apre ancora una volta il problema di poter effettivamente riconoscere in maniera efficace la natura dell'operazione, e mettere in campo degli effettivi strumenti di verifica, ad oggi non efficaci (ad esempio per mancanza di effettivo accesso alle informazioni). Non si tratta di sindacare le scelte di politica aziendale quanto di evitare un utilizzo strumentale degli ammortizzatori sociali nelle situazioni in cui non ricorrano i presupposti effettivi

⁴⁴ S. Renga, Mercato del lavoro e diritto, Franco Angeli, Milano, 1996, p. 135 ss.

⁴⁵ A. Di Stasi, Gli ammortizzatori sociali tra "il cielo delle idee" e le più recenti novità legislative. Una introduzione, in Riv. Giur. Lav., 2011 – n. 2, pp. 339/358, p 344. L'autore ben ci ricorda come sia "...una bella contraddizione vedere salire le azioni delle compagnie che licenziano".

⁴⁶ M. Miscione, Cassa integrazione: fattispecie e condizioni di intervento, in Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi, Atti del Convegno su "Licenziamenti per riduzione di personale e cassa integrazione", Celuc, Milano, 1974, p. 31.

⁴⁷ M. Miscione, Cassa integrazione: fattispecie e condizioni di intervento, in Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi, Atti del Convegno su "Licenziamenti per riduzione di personale e cassa integrazione", Celuc, Milano, 1974, p. 33.

richiesti, o, quanto meno, di rendere palesi i diversi impieghi di tali strumenti di sostegno al reddito.

Nell'approntare un quadro di sviluppo dell'istituto, pare il caso di evidenziare la molteplicità di scopi che lo strumento della cassa integrazione riesce a perseguire, dal sostegno dei lavoratori nel caso di fermo o diminuzione produttiva, al loro sostegno in casi di vera e propria, seppur non formale, disoccupazione, sino al sostegno finanziario fornito alla singola azienda⁴⁸ o a interi settori economici in difficoltà. In tal senso si rileva la "vocazione polifunzionale" dell'istituto, già riconosciuto nella sentenza della Cassazione, sez. II, del 26/10/61, n. 2408, confermata dalla giurisprudenza successiva⁴⁹.

La Cassa integrazione straordinaria si presta evidentemente a tale lettura, anche se a ben vedere un'analogia versatilità pare essere attribuibile anche alla Cassa ordinaria, che affronta notevoli mutazioni nel corso del suo sviluppo. La legge n. 164/1975 la ammette per situazioni temporanee di mercato non riconducibili all'imprenditore o al lavoratore, ma nella prassi l'autorizzazione amministrativa è concessa anche nel caso di contrazioni produttive riconducibili a una mera difficoltà dell'imprenditore, seppur all'interno di un certo quadro di ammissibilità⁵⁰.

Sul versante dell'ampliamento soggettivo rispetto alla copertura dei periodi di non lavoro, gli anni Settanta vedono l'estensione dei trattamenti speciali di disoccupazione al settore edile (l. n. 12/1970, in seguito sostituita dalla l. n. 427/1975) e al settore agricolo (l. n. 457/1972 e l. n. 37/1977), proseguendo ad accentuare la dimensione più "assistenziale" del trattamento⁵¹.

L'indennità di disoccupazione è riconosciuta ai disoccupati nei periodi di ferma della produzione annuale, concentrata in alcuni mesi. La sentenza della Corte Costituzionale n. 160 del 1974, infatti, assume che il lavoratore nella predetta condizione di non lavoro possa ricercare impieghi diversi dal precedente nei periodi di non lavoro, se iscritto alle liste di collocamento. Questo mutamento introduce la logica dell'indennizzo non più come assicurazione dal rischio della mancanza di lavoro (logica assicurativa in senso stretto), non più come integrazione del reddito (nel caso dei lavoratori agricoli, in cui esiste la sicurezza del non lavoro), ma come indennizzo causato dalle condizioni del mercato, a patto che il lavoratore sia disponibile a trovare un altro lavoro. Attraverso una decisione interpretativa di rigetto della Corte Costituzionale del '74⁵², la corresponsione dell'indennità di disoccupazione è ammessa in favore di una cameriera, addetta a un impiego soggetto a cicli stagionali di disoccupazione o normali periodi di sospensione; sino a quel momento la relativa indennità era stata negata, seppur in presenza di assicurazione obbligatoria. La Corte Costituzionale ricorda la sostanziale differenza tra assicurazione privata e assicurazioni sociali ex art. 38 Cost., evidenziando come le seconde non rispondano a esigenze lucrative, ma di tutela dei soggetti indicati dalla Costituzione. Visto che l'assicurazione sociale è volta a garantire ai lavoratori i mezzi di sussistenza in caso di disoccupazione involontaria, può essere considerata disoccupazione involontaria quella derivante da un'impossibilità oggettiva di prestare il proprio

⁴⁸ M. Pedrazzoli, Gli interventi straordinari della cig nella cornice dell'ausilio all'impresa, in Riv. Giur. Lav., 1973, I, p. 545.

⁴⁹ M. Cinelli, G. Bommarito, La cassa integrazione guadagni nella giurisprudenza, Maggioli, Rimini, 1984, p. 20.

⁵⁰ M. Cinelli, Diritto della previdenza sociale, Giuffrè, Milano, 1994, p. 191.

⁵¹ F. Liso, Part time, disoccupazione e ammortizzatori sociali, in C. Lagala (a cura di), Part time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali, Giuffrè, Milano, 2004, p. 17, 18. Si veda anche E. Massi, Codice degli ammortizzatori sociali. Annotato con prassi, Indicalia, Ipsoa, Milanofiori Assago (Mi), 2010, p. 21 e 23.

⁵² Sent. Corte Cost. n. 160/74.

lavoro per un certo periodo di tempo, ma solo nel caso in cui il lavoratore si sia fatto parte diligente per essere avviato ad altra occupazione, condizione allora provata attraverso l'iscrizione nelle liste di collocamento. E' pertanto già presente il concetto di "condizionalità", ma la prova dell'impegno all'attivazione è data inizialmente dalla mera iscrizione alle liste di collocamento. La Corte ritiene esistente il diritto all'indennità di disoccupazione per i lavoratori stagionali quando la mancanza di lavoro non dipenda esclusivamente dalla volontà del lavoratore e quindi da una sua "disponibilità ad accettare un'offerta di lavoro".... "comprovata dalla sua iscrizione al collocamento", quanto dalle "oggettive caratteristiche dell'attività produttiva"⁵³ .

La fine degli anni Settanta appare un momento caratterizzato da forti e differenti spinte ideologiche. Il panorama economico muta, l'emergenza occupazionale incalza e la trasformazione del modo di fare impresa risulta sempre meno incentrato sulla fabbrica fordista pura, nonostante neppure oggi si possa parlare di un generale affrancamento dalla catena di montaggio, ed il lavoro a isole abbia ancora per certi versi il sapore della sperimentazione. Le richieste di flessibilità provenienti dal mondo dell'impresa incalzano soprattutto per quanto concerne il sistema di reperimento della manodopera.

2.2. La trasformazione del sistema del collocamento pubblico: cenni

La l. n. 675/77, sulla riconversione industriale, pare irrigidire i passaggi volti al riassorbimento del personale eccedentario, in quanto all'art. 25 toglie la possibilità di assunzione diretta, prevista dalla l. n. 264/49, in caso di crisi occupazionale. D'altra parte, tuttavia, la normativa istituisce una Commissione, in ogni Regione, con lo scopo di favorire la mobilità della manodopera, nel senso indicato dalla legge, tra cui quello di raccogliere le richieste di personale provenienti dalle aziende, e dalle segnalazioni sindacali, e di ricollocare in tal modo il personale licenziato nella ristrutturazione e riconversione di altre aziende. Tale sistema però non riuscirà a decollare, essendo più semplice per le imprese gestire le vicende aziendali attraverso l'utilizzo della cigs, e della sua proroga.

Lo Statuto dei Lavoratori mantiene le rigidità del sistema, restringendo la possibilità di assunzione per chiamata nominativa. Le richieste numeriche presentate dalle aziende sono rese pubbliche, e quanto alle richieste nominative, la Commissione per il collocamento rilascia l'apposito nulla osta in caso di accoglimento (artt. 33, 34).

Nella seconda metà degli anni Settanta si afferma la convinzione che il sistema necessiti di alcune aperture verso le istanze aziendali di flessibilità: la tenuta in corpo di personale improduttivo e la mancanza di dinamicità del sistema di collocamento e di formazione professionale sono oramai percepiti come elementi critici e da cambiare. "In altri termini, si avverte l'esigenza di politiche attive del lavoro"⁵⁴. E' in questi anni che nasce l'idea dell'Agenzia del lavoro, come entità che possa ricollocare i lavoratori in esubero attraverso uno spostamento dalle imprese all'agenzia. Nel corso di dieci anni l'idea originaria muta notevolmente: una decisa avversione da parte sindacale porta a

⁵³ F. Liso, Part time, disoccupazione e ammortizzatori sociali, in C. Lagala (a cura di), Part time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali, Giuffrè, Milano, 2004, p. 21.

⁵⁴ F. Liso, Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo, in P.G. Alleve, E. Balletti, U. Carabelli, A. Di Stasi, N. Forlani, F. Liso, M. Paci, Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali, G. Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 109.

un abbandono dell'impostazione iniziale sino a confluire, oramai snaturata nella sua essenza, all'interno della riforma del mercato del lavoro varata con la legge n. 56/1987. Fondamentalmente, accettare l'entrata in campo di questa entità avrebbe potuto significare, secondo il sindacato, una deresponsabilizzazione delle aziende verso il proprio personale in esubero.

E' pertanto sul finire degli anni Settanta che le istanze di maggiore efficienza del sistema di collocamento e di efficacia della formazione in vista di un reimpiego incalzano e si intrecciano con la necessità di un mutamento anche sul fronte degli ammortizzatori sociali, sulla verifica del loro senso e della loro efficacia, all'interno di un quadro economico, e conseguentemente occupazionale, sempre più complesso⁵⁵.

3. Gli anni Ottanta

3.1. Tensione tra forze opposte: aperture e chiusure negli ammortizzatori sociali

Gli anni Ottanta si caratterizzano per un contesto problematico, non solo per i cambiamenti economici e il relativo processo di globalizzazione, ma anche per un serrato scontro ideologico tra le parti sociali sui temi della flessibilità. Da un lato vista come precarizzazione, dall'altro come liberazione da insostenibili vincoli all'attività economica, la flessibilità innesca "un gioco.." ove " o si vince o si perde"⁵⁶. Conseguentemente, le aziende ottengono una serie di aperture alla flessibilizzazione attraverso una successione di forzature nei confronti del sindacato, debole a causa dell'emergenza occupazionale, impedendo così lo sviluppo di un progetto condiviso.

La comparsa e la diffusione di fattispecie atipiche e flessibili, che continuerà a svilupparsi negli anni Novanta, sino all'apice del 2003, esprime anche la "tensione dell'ordinamento lavoristico verso la creazione di occupazione"⁵⁷. Si registra un'evoluzione del tipo "lavoro subordinato" che allenta i propri confini, sempre più fluidi, tra lavoro autonomo e subordinato⁵⁸.

Il 22/01/1983 le parti sociali ed il Governo firmano l'accordo Scotti, ed il successivo protocollo di S. Valentino del 14/02/1984. Il primo, "Protocollo globale d'intesa sul costo del lavoro", fornisce l'indicazione di misure esplicite da adottare, riguardanti non solo le aperture all'assunzione nominativa, ma anche alla fissazione di periodi massimi di godimento delle prestazioni di cassa integrazione guadagni, alle riduzioni progressive dell'indennità e ai casi di decadenza del diritto

⁵⁵ M. Rosano, Prospettive di restyling per la gestione del mercato del lavoro, p.9-28, in M. Cinelli, G. Ferraro, Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, Utet, 2008. Dagli anni Ottanta inizia un percorso di mutazione della disciplina, non ancora arrivato a garantire degli standard minimi di efficienza del mercato (così rilevato dall'autrice ai tempi della l. 24 dicembre 2007, n. 247, ma che potremmo sicuramente riproporre anche oggi). In realtà, tale percorso di cambiamento della normativa si avvia già dagli anni Settanta, con l'introduzione di misure urgenti a sostegno dell'occupazione, ed in particolare attraverso la deroga implicita al monopolio avvenuta attraverso il contratto di formazione, il part time e il contratto di solidarietà. P. 10

⁵⁶ F. Liso, Ragionamenti de iure condito e de iure condendo per una nuova politica del lavoro, Riv. it. Dir. Lav., parte I, 1995, p. 167.

⁵⁷ S. Renga, Mercato del lavoro e diritto, Franco Angeli, Milano, 1996, p. 270. Va nella direzione di creare lavoro ulteriore anche l'utilizzo dei lavori socialmente utili e i contratti a causa mista. In questo senso possono essere intesi l'utilizzo del part time e il pensionamento flessibile.

⁵⁸ P. Bozzao, La tutela previdenziale del lavoro discontinuo, Giappichelli Editore, Torino, 2005. E' la "crisi del modello socialtipico di rapporto di lavoro", propria del modello fordista, e l'incalzare delle esigenze della flessibilità. P. 2-5.

alle prestazioni di cig straordinaria e di disoccupazione speciale⁵⁹. In questo senso, pare inserirsi la previsione di una verifica congiunta, in sede di programmazione industriale, rispetto ai riflessi sull'occupazione dei processi di ristrutturazione e innovazione tecnologiche.

Si ribadisce la necessità di fissare periodi massimi di godimento delle indennità di cig e riduzioni progressive, l'utilizzo dei contratti di solidarietà, anche espansivi, la promozione del collocamento dei soggetti con rilevanti invalidità, nonché la ridefinizione della normativa sulla mobilità intraaziendale per creare un passaggio dalle aziende in crisi alle aziende in cerca di manodopera.

Nell'ambito della cigs, da una parte si assiste a un inasprimento dei requisiti di accesso, con l'eliminazione della causa "crisi economiche settoriali e locali", per l'uso eccessivo che si era venuto consolidando (art. 8, l. n. 86/1988), e dall'altra ad un riduzione del *quantum* riconosciuto, attraverso la disposizione di un tetto massimo per l'indennità di cigs (l. n. 427/1980; per i contratti di solidarietà l. n. 864/1988).

In direzione diametralmente opposta, invece, intervengono due novità in materia di assicurazione contro la disoccupazione, volte ad ampliare il *quantum* e a introdurre un nuovo strumento specifico per i lavoratori precari.

Nel primo senso, la Corte costituzionale, con sentenza 27 aprile 1988, n. 497⁶⁰, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13 della legge n. 114/1974, per la parte in cui non prevede un meccanismo di adeguamento del valore monetario ivi indicato, commisurato in 800 lire⁶¹. In seguito a questa sentenza il lavoratore ha diritto a che la propria indennità di disoccupazione sia rivalutata, per gli anni successivi al 1974, sino all'entrata in vigore della l. n. 160/88, di conversione del D.L. 21 marzo 1988, n. 86, che dà attuazione a quanto disposto dalla sentenza costituzionale. Successivamente, la sentenza 13 luglio 1994, n. 288 adotta il medesimo principio anche per i lavoratori agricoli⁶².

Nel secondo senso, ossia nella direzione di fornire delle risposte di tutela ai lavoratori non stabili, la l. n. 160/1988 prevede l'introduzione della disoccupazione "a requisiti ridotti" per i lavoratori stagionali precari, aventi precedente contribuzione (anzianità assicurativa biennale) e almeno 78 giornate nell'anno, con pagamento dell'indennità l'anno successivo. In particolare, quest'ultima novità legislativa conferma la tendenza di riconoscere l'indennità di disoccupazione secondo criteri non strettamente assicurativi, come già successo per i lavoratori agricoli e edili. L'argomento centrale è capire se tali lavoratori, che non riescono ad essere impiegati sempre nel loro lavoro, debbano essere sostenuti attraverso un sistema previdenziale che prenda a riferimento la loro

⁵⁹ Il punto 9.h) del Protocollo recita: "...rifiuto ad accedere ad un posto di lavoro professionalmente equivalente ovvero, in mancanza di questo, ad essere impiegati temporaneamente in opere e in attività socialmente utili e ferma restando l'iscrizione nelle liste di mobilità o di disoccupazione, ovvero in posti di lavoro che presentino omogeneità anche intercategoriale, con particolare riguardo alla corrispondenza dei livelli retributivi".

⁶⁰ Corte Cost, 27 aprile 1988 n. 497. Massima: È costituzionalmente illegittimo - per contrasto con gli art. 2 e 38 cost. - l'art. 13 d.l. 2 marzo 1974 n. 30, norme per il miglioramento di alcuni trattamenti previdenziali ed assistenziali, convertito con modificazioni nella l. 16 aprile 1974 n. 114, che fissa in L. 800 al giorno la misura dell'indennità di disoccupazione "ordinaria", per la parte in cui non prevede un meccanismo di adeguamento del valore monetario indicato.

⁶¹ L'art. 13 della legge n. 114/1974, che aveva convertito il Decreto Legge 02/03/1974, n. 30, stabiliva: "a decorrere dal 1 gennaio 1974, la misura dell'indennità giornaliera di disoccupazione, di cui all'art. 5 del decreto-legge 29 marzo 1966, n. 129, convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 1966, n. 310, ivi comprese le indennità poste in pagamento nell'anno medesimo in favore degli operai agricoli e riferite al 1973, è elevata a L. 800".

⁶² E. Ales, Trattamento speciale di disoccupazione e prestazioni decrescenti, D.L. 1994, II, 554.

specifica categoria, oppure se invece non sia prospettabile il meccanismo fiscale, a carico di tutta la collettività⁶³.

La disoccupazione a requisiti ridotti pone l'accento su un altro elemento di interesse: dal momento che l'indennità di disoccupazione è pagata l'anno successivo al periodo di non lavoro, senza un reale controllo sullo stato effettivo di disoccupazione, lo scopo dell'integrazione non è tanto quello di garantire il reddito del disoccupato affinché possa ricercare una nuova occupazione, quanto quello di integrarlo, come sorta d'indennizzo dovuta al fatto di essere impiegato in un mercato del lavoro precario. Nel caso del settore agricolo e edile, inoltre, il trattamento di disoccupazione può essere inteso come strumento affinché il lavoratore-disoccupato rimanga in quel mercato⁶⁴. Il principio dell'involontarietà dello stato di disoccupazione lascia pertanto il campo ad altri criteri, volti al sostegno dei lavoratori precari. Questo meccanismo, d'altra parte, non interviene a tutelare il lavoratore nel momento in cui sorge il suo stato di bisogno, poiché l'indennità è appunto pagata l'anno successivo⁶⁵. Inoltre, esso rende impossibile, o difficile, il collegamento tra lo stato di disoccupazione e l'attuazione delle azioni fornite dai servizi per l'impiego e volte all'attivazione del soggetto.

In questi anni si ammette che il lavoratore sospeso dal lavoro e in cigs possa lavorare, durante il periodo di cigs, per un tempo definito, presso un'altra azienda, sospendendo in tale periodo il diritto all'indennità, ma conservando il diritto di rientrare nel perimetro dell'istituto al termine del contratto di lavoro (l. n. 160/1988). Alcuni anni prima, inoltre, è introdotta la possibilità di chiamare il lavoratore in cigs a svolgere lavori socialmente utili⁶⁶. Attraverso queste disposizioni, pertanto, si incrementa, a favore del cassaintegrato, la possibilità di sbocchi esterni, ampliando in tal modo la opportunità all'attivazione dello stesso.

Quanto all'assegno per il lavoratore anziano introdotto dalla normativa del '68, esso è sostituito dall'istituto del prepensionamento, che anticipa il pagamento del trattamento pensionistico ai lavoratori "prossimi" al raggiungimento dei requisiti (cinque anni prima); lo scopo è quello non tanto di fornire un sostegno in tempi di sospensione dal lavoro, come era per il precedente assegno, ma di favorire un'uscita dal lavoro dei lavoratori anziani, comportando in tal modo un impegno non indifferente per le casse statali e coinvolgendo il sistema pensionistico in finalità diverse dalle sue proprie.

Ancora, in questi anni in cui emerge nettamente la copertura a macchia di leopardo del sistema di ammortizzatori sociali, una parte del mondo produttivo rimane escluso da interventi a sostegno della manodopera in caso di sospensione dal lavoro. In particolare, questi imprenditori sentono la

⁶³ P. Bozzao, Le recenti modifiche legislative in materia di trattamenti di disoccupazione, in *Prev. ass. pubbl. priv.*, 2005, p. 940.

⁶⁴ F. Liso, L'indennità ordinaria di disoccupazione: considerazioni generali sull'istituto, in *Documenti Cnel* n. 61, *Indennità di Disoccupazione*, Roma, 1995, p. 12. Il saggio è tratto da un articolo di F. Liso pubblicato in *Lavoro e relazioni industriali*, n. 2, 1994.

⁶⁵ P. Loi, *Gli ammortizzatori sociali*, in (a cura di), M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi, *Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008, p. 221. P. Loi distingue inoltre tra la posizione del disoccupato-lavoratore settantottista non agricolo, e il disoccupato-lavoratore agricolo, in quanto per questi ultimi, il calcolo dei giorni lavorati è necessariamente fatto a posteriori per il tipo di lavoro, mentre lo stesso non sarebbe per i lavoratori degli altri settori.

⁶⁶ G. Iudica, P. Zatti (a cura di), *Trattato di Diritto Privato*, O. Mazzotta, *Diritto del lavoro*, 3° edizione, Giuffrè, 2008, p. 833. L'intenzione è quella di utilizzare i lavori socialmente utili come strumenti di politica attiva del lavoro.

necessità di trovare delle soluzioni al pericolo che i periodi di inattività possano comportare una dispersione della manodopera, a seguito di licenziamento, e una conseguente difficoltà nel reperimento della stessa una volta l'attività riprenda a pieno ritmo. Si tratta del mondo artigiano, dove la dimensione e la tipologia del lavoro rendono rilevante conservare le competenze dei propri dipendenti; queste condizioni provocano l'avvio di un'esperienza particolare, limitata ad alcune aree, che vede l'intervento di fondi bilaterali del settore⁶⁷. Tali fondi sono formati da associazioni delle imprese e sindacati, e alimentati da contribuzioni provenienti da imprese e lavoratori. Sulla base di una vecchia Circolare Inps⁶⁸, oggetto di interpretazioni contrastanti, diviene possibile l'intervento della disoccupazione in casi effettivi di sospensione.

Ciò pone con maggior forza la questione già sollevata sulle integrazioni salariali, che intervengono in presenza di rapporto di lavoro ancora in atto, e che sono state ritenute interpretabili come una sorta di intervento in caso disoccupazione "parziale"⁶⁹. A tal proposito, adottare una prospettiva che guardi alla posizione del lavoratore all'interno del mercato del lavoro, tutelandolo rispetto alle cause che provocano lo stato di bisogno, e indipendentemente dalla qualificazione che se ne dia in relazione al contratto di lavoro, può essere una modalità di ricondurre a sistema la notevole eterogeneità del panorama italiano in tema di ammortizzatori sociali⁷⁰.

L'utilizzo che viene fatto dell'indennità di disoccupazione in caso di sospensione del lavoro in aziende non coperte da cigo e in cui esistono dei fondi bilaterali di supporto, pone ancor di più la questione di quale possa essere considerato l'evento assicurato ex art. 38 Cost., (argomento che verrà sviluppato successivamente).

L'impiego di risorse da parte dei fondi bilaterali comporta un coinvolgimento responsabile di risorse pubbliche per il sostegno dei lavoratori sospesi. Questo meccanismo vede l'Inps opporsi al pagamento del trattamento di disoccupazione nel caso di sospensione, ma lo sforzo è vano: varie sentenze riconoscono il diritto al trattamento di disoccupazione nel caso di sospensioni concordate del rapporto di lavoro.

Alla stessa logica risponde il contratto di solidarietà del settore artigiano, introdotto dalla l. 236/1993, modificata dall'art 4 del D.L. n 299/1994, convertito con l. n 451/1994⁷¹.

⁶⁷ F. Liso, I trattamenti di disoccupazione, Riflessioni critiche, in Riv. it. Dir. Lav., 1995, I, p. 339-360, p. 347.

⁶⁸ Si veda nota n. 13, nonché F. Liso, Part time, disoccupazione e ammortizzatori sociali, in C. Lagala (a cura di) Part time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali, Giuffrè, Milano, 2004, p. 29.

⁶⁹ L. Mengoni, La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nel diritto italiano, in AAVV, La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione, Servizi pubblicazioni delle comunità europee, Lussemburgo, 1961, pp. 405 ss. Mengoni non nasconde la sua stessa insoddisfazione rispetto a tale sua proposta di interpretazione degli strumenti di integrazione salariale.

⁷⁰ S. Renga, La tutela contro la disoccupazione, Collana Dottrina e Giurisprudenza sistematica di diritto della previdenza sociale, Utet, Torino, 1997, p. 7. S. Renga, Mercato del lavoro e diritto, Franco Angeli, Milano, 1996, p. 16 e seguenti.

⁷¹ M. D'Onghia, T. Schiavone, Il complesso quadro normativo in tema degli ammortizzatori sociali e alcune criticità del sistema, p. 163, in (a cura di) M.G. Garofalo e G. Leone, La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali, Cacucci Editore, Bari, 2009. Per quanto i contratti di solidarietà si distinguano in "espansivi" e "difensivi", in pratica normalmente si fa riferimento ai secondi. Le aziende che accedono alla cassa integrazione straordinaria dispongono di questo strumento a partire dalla l. n 863/1984, mentre l'art 5 c 5 D.L. n 148/1993, convertito nella l. n 236/93 estende la normativa alle aziende a cui non si applica l'integrazione salariale straordinaria. Esistono pertanto due normative applicabili.

3.2. Il lento ripensamento del collocamento: cenni

Nel protocollo di S. Valentino, dagli ampi contenuti e rispondenti a un disegno complessivo, si sancisce l'imminente riorganizzazione del servizio del collocamento, e si conferma la disposizione dell'assunzione nominativa del cinquanta per cento delle assunzioni, già inserito dal D.L. 29/01/1983, n. 17.

Il lento processo di ripensamento del sistema, avviatosi negli anni Settanta, porta all'adozione della l. n. 863/1984, di conversione del D.L. del 30 ottobre 1984, n. 726, "Misure urgenti a sostegno e incremento dei livelli occupazionali". Questa legge permette ai datori di lavoro che intendano assumere, a tempo indeterminato, lavoratori per i quali sia prescritta l'assunzione numerica, di procedere per chiamata nominativa per il cinquanta per cento di tali assunzioni. Inoltre, la legge prevede in ogni caso la possibilità di assunzione a seguito di richiesta nominativa di avviamento anche in taluni specifici casi⁷².

Tale apertura si colloca all'interno di una negoziazione più ampia, realizzata nell'accordo Scotti del 22/01/1983, "Protocollo globale d'intesa sul costo del lavoro", che fornisce l'indicazione di misure esplicite da adottare, riguardanti non solo le aperture all'assunzione.

La successiva legge 28 febbraio 1987, n. 56 interviene sull'aspetto organizzativo del collocamento: le sezioni circoscrizionali per l'impiego sono istituite per attuare la politica attiva dell'impiego e della mobilità, per le funzioni espressamente attribuite dalla legge⁷³, e le Commissioni regionali d'impiego si occupano della programmazione, direzione e controllo della politica attiva. La riforma delineata non produce rilevanti riscontri in termini di efficienza e miglioramento del servizio, mentre le richieste di maggiore libertà nell'assunzione incalzano dal mondo imprenditoriale, per trovare una risposta nella l. 223/1991⁷⁴.

4. La legge 223/1991

4.1. "L'antesignana della *flexicurity*" e la contro-riforma

La l. n. 223/1991 assume fondamentale rilievo soprattutto sul versante degli ammortizzatori sociali, attraverso delle disposizioni che tentano di rimettere ordine in materia e di controllare la spesa pubblica dinanzi alla prassi dispendiosa delle proroghe.

Questa legge adempie, ampiamente in ritardo, agli obblighi comunitari prescriventi l'adozione di una normativa sui licenziamenti per riduzione del personale⁷⁵.

Essa segna, almeno sulla carta, la volontà di operare un'inversione di rotta rispetto al continuo e ampio utilizzo degli ammortizzatori sociali, tentando di porre dei limiti ben precisi⁷⁶.

⁷² Questi casi comprendono ad esempio coloro che abbiano svolto attività di formazione e lavoro entro dodici mesi dalla cessazione del rapporto per l'espletamento di attività corrispondenti alla formazione conseguita e con assunzione a tempo indeterminato; giovani fra i quindici ed i ventinove anni nel caso di assunzione con contratto di formazione e lavoro; ecc.

⁷³ Art. 1, legge 28 febbraio 1987, n. 56.

⁷⁴ M. Rosano, Prospettive di restyling per la gestione del mercato del lavoro, p.9-28, in M. Cinelli, G. Ferraro, Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, Utet, 2008, p. 11

⁷⁵ D. Gottardi, Legge e sindacato nelle crisi occupazionali, Cedam, Padova, 1995, p. 2.

Seppur già precedenti normative legano lo stato di disoccupazione ad una serie di obbligazioni volte ad un ricollocamento, la l. n. 223/91 introduce una inedita logica di attivazione, tanto da poter essere considerata l'antesignana della *flexicurity*⁷⁷. Gli ammortizzatori sociali vengono finalizzati alla ricollocazione degli esuberanti di personale, attraverso percorsi di formazione professionale e proposte di lavoro. L'intervento del '91 si rende necessario dinanzi all'abuso della cassa integrazione straordinaria, nonché degli altri strumenti volti a mantenere in vita legami costituiti da rapporti di lavoro oramai sostanzialmente cessati⁷⁸.

In realtà, ben presto i fatti disattendono le intenzioni della normativa, poiché si assiste a un continuo intervento d'urgenza in favore di categorie o aziende particolarmente forti, una "controriforma"⁷⁹ che rende il quadro delineato sempre più malleabile e incerto.

L'attitudine emergenziale, che diverrà caratteristica nel nostro Paese soprattutto a partire dal tentativo di riforma del 1991, porta ad accentuare le disparità di trattamento di tutela tra i settori produttivi e impedisce l'intervento di una normativa davvero strutturale⁸⁰.

La l. n. 223/91 introduce l'indennità di mobilità, accentuandone la differente natura rispetto all'indennità di cigs. Questi due strumenti appaiono pertanto funzionalmente diversi: l'utilizzo della cig comporta una continuità nel rapporto di lavoro, che viene temporaneamente sospeso, mentre l'accesso alla mobilità comporta il licenziamento del lavoratore. In questo modo il licenziato entra in una condizione specifica, che lo agevola nel reinserimento presso un'altra azienda, attraverso un buon sostegno economico, il riconoscimento di forti incentivi per l'azienda che assume, e l'accompagnamento di politiche di attivazione. Tale prestazione "privilegiata" non fa che ampliare le divergenze tra i diversi interventi, in ragione del settore di appartenenza dell'azienda e della sua dimensione⁸¹.

Si introduce in tal modo una versione di "mobilità" diversa rispetto a quella intesa dalla legge n. 675/77 sulla riconversione industriale: la mobilità da un vecchio ad un nuovo posto di lavoro, supportata da una rete, mai di fatto realizzatasi, tra aziende che hanno esuberanti ed aziende che

⁷⁶ S. Renga, *Mercato del lavoro e diritto*, Franco Angeli, Milano, 1996, p. 111. La l. 223/91 abolisce le proroghe dei trattamenti speciali e limita la cassa integrazione speciale. Com'è noto, la legge è seguita da una serie di provvedimenti che in realtà prorogano i trattamenti speciali, favoriscono un ampio utilizzo della cigs, creano sussidi ad hoc in favore di lavoratori definitivamente cessati.

⁷⁷ F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di) *Ammortizzatori sociali, regole, deroghe, prospettive*, Cacucci Editore, Bari, 2009, p. 22, 23. Inoltre, a pag. 39 e segg. Liso ci ricorda che già l'art 52 del RD 2270/1924 stabiliva la decadenza dalla prestazione di disoccupazione nel caso di rifiuto del beneficiario ad accettare un lavoro adeguato o un percorso formativo. Secondo Liso la condizionalità così come stabilita in questa normativa non poteva considerarsi effettiva in quanto l'ammontare della prestazione di sostegno era molto esiguo. Verso la metà degli anni 70 la cigs comincia a divenire un trattamento fondamentalmente assistenzialistico in forza delle innumerevoli deroghe che si concretizzano in quegli anni. Anche per questo motivo, sorge l'esigenza di configurare un'organizzazione in grado di realizzare una formazione per questi lavoratori nei periodi di sospensione, anche per evitare il loro impiego nel lavoro nero. Nello stesso tempo si promuove l'impiego del lavoratore sospeso e posto in cigs nei lavori socialmente utili e nel lavoro di pubblica utilità. Qui lo scambio si concretizza nella prestazione contro impegno a dare qualcosa come contropartita.

⁷⁸ R. Garofalo, *Ammortizzatori sociali e occupabilità*, *Dir. Relaz. Ind.* 2006, 3, 671-689. Si vedano pp. 673, 687.

⁷⁹ S. Renga, *Mercato del lavoro e diritto*, Franco Angeli, Milano, 1996, p. 142.

⁸⁰ M. D'Onghia, T. Schiavone, *Il complesso quadro normativo in tema degli ammortizzatori sociali e alcune criticità del sistema*, pag. 157, in (a cura di) M.G. Garofalo e G. Leone, *La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali*, Cacucci Editore, Bari, 2009.

⁸¹ M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 1996, p. 262

assumono, diviene una mobilità da un posto di lavoro ad una condizione di non lavoro, di disoccupazione⁸².

D'altra parte la netta distinzione tra gli interventi, che attribuisce un differente epilogo alle crisi aziendali "gravi", rispetto alle crisi aziendali "irreparabili" (ritorno al lavoro o licenziamento), perde la chiarezza dei suoi confini. La separazione diviene intreccio, fornendo una combinazione volta ad una decisa protezione dell'area "forte dei lavoratori", tagliando fuori quella parte che, seppur esposta al medesimo rischio di perdita dell'impiego, non accede alla stessa tutela⁸³.

Un'altra particolarità è data dalla durata della prestazione, che si differenzia secondo l'età del lavoratore: un anno d'indennità fino a 40 anni di età, due anni da 40 a 50 anni di età, tre anni (quattro nel Mezzogiorno) oltre i 50 anni. La generosa durata dell'intervento per gli ultracinquantenni pare rispondere a una logica di accompagnamento alla pensione dei lavoratori più anziani. In verità, tale funzione è precipuamente svolta dalla c.d. "mobilità lunga": nata come strumento temporaneo, essa consiste nella proroga dell'indennità di mobilità, riconosciuta in determinate zone caratterizzate da una situazione occupazionale particolarmente drammatica, allo scopo di realizzare un espresso accompagnamento dei lavoratori più anziani alla pensione.

In pratica viene in parte mantenuta la filosofia dell'assegno per i lavoratori anziani licenziati, anche se con delle modificazioni. A latere, l'istituto del prepensionamento rimane attivo, a dispetto delle iniziali intenzioni, come sempre nella veste di strumento temporaneo e in favore, di volta in volta, dei lavoratori in forza nelle aziende con maggiore peso contrattuale e capacità persuasiva. Ben presto anche l'indennità di mobilità "lunga", destinata ad essere utilizzata come forma di accompagnamento alla pensione solo in via temporanea, diviene oggetto di successive proroghe e in favore di specifiche categorie, comportando una lievitazione di costi pubblici, a carico del Fondo per l'occupazione. Le politiche attive, pertanto, che dovevano essere alimentate da quel fondo, nascono già predeterminate nella loro sorte, prendendosi in carico delle situazioni assolutamente estranee a una logica di attivazione.

Nel momento in cui, in seguito, le risorse pubbliche scarseggiano, compaiono accordi sindacali in cui è l'azienda ad accollarsi parte dei costi per accompagnare il lavoratore alla pensione nel caso in cui l'indennità non sia sufficiente.

La l. n. 223/91 stabilisce inoltre la possibilità, per il lavoratore anziano, di accedere a un pagamento anticipato della propria pensione nel caso in cui tale opzione venga prevista nell'accordo di gestione dell'esubero, ed il lavoratore accetti di trasformare il proprio rapporto di lavoro in part time. Ciò era già stabilito dalla l. n. 863/1984 per quanto concerne il caso di nuove assunzioni basate sul contratto di solidarietà espansivo, anche se in realtà tale disposizione non viene di fatto utilizzata⁸⁴.

In ogni caso, seppur in presenza di una chiara funzione di accompagnamento che l'indennità di mobilità opera nei riguardi dei lavoratori prossimi al pensionamento, formalmente essi risultano essere alla ricerca di lavoro e "passibili" di azioni di attivazione: ossimoro, "passibili" e

⁸² C. De Marco, Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte, Riv. It. Dir. Lav. 2009, 04, 555-594. Si veda p. 572.

⁸³ D. Gottardi, Legge e sindacato nelle crisi occupazionali, Cedam, Padova, 1995, p. 92, 93.

⁸⁴ Si segnala come recentemente, ossia in occasione del rinnovo del CCNL chimico industria, del 22/09/2012, si preveda la possibilità di concludere, a livello aziendale, dei "progetti ponte" allo scopo di poter assumere giovani lavoratori a fronte della trasformazione in part time dei contratti di lavoro dei lavoratori anziani, in vista della loro pensione.

"attivazione", che trova il suo fondamento nella ragione dell'utilizzo dell'ammortizzatore in queste situazioni, come accompagnamento alla pensione, per l'appunto, e non come strumento di ricollocazione.

La l. n. 223/91 tenta di incidere sul quadro della cigs, e tende a ricondurla all'interno di una dimensione di temporaneità: sono previsti precisi limiti temporali e vengono fissate procedure di concessione maggiormente controllate, tali da arginare la discrezionalità del Governo, tentando di eliminare la pratica volta ad una logica puramente assistenzialistica (es. GEPI).

Ma "si sa che i sistemi non si creano o si trasformano per effetto immediato delle semplici parole del legislatore"⁸⁵.

La divergenza tra quanto formalmente disposto dalla legge e la realtà diventa evidente con l'acuirsi della crisi, rivelando una profonda incapacità dello Stato a progettare azioni concrete e palesando l'inadeguatezza dei servizi per l'impiego a svolgere un'azione di reinserimento lavorativo, di riqualificazione professionale e di facilitazione nell'incontro della domanda e offerta di lavoro.

Ne deriva un chiaro quadro discriminatorio, in cui aziende e settori forti ottengono ciò che realtà più deboli non possono. Permane una divergenza tra lavoratori che accedono alla cassa integrazione e lavoratori esclusi, e tra chi può godere dell'indennità di mobilità, accedendo ad uno "status privilegiato sul mercato"⁸⁶, e chi invece può solo beneficiare dell'indennità di disoccupazione.

L'evento protetto non è il semplice licenziamento, ma il licenziamento collettivo, relativo ad un arco temporale di 120 giorni per almeno 5 lavoratori (per quanto la procedura possa chiudersi per un numero inferiore), in aziende con più di 15 dipendenti, nonché nel caso di licenziamento a seguito di procedure concorsuali e licenziamento a seguito di cigs, quando l'azienda non riesce più ad assicurare il rientro al lavoro di tutti i dipendenti⁸⁷. Seppur mantenendo un collegamento con la logica assicurativa per effetto dell'esclusione dall'accesso dei lavoratori stagionali, saltuari e a termine, l'indennità di mobilità pare caratterizzarsi, rispetto ai precedenti strumenti di sostegno, come strumento di politica economica sociale, piuttosto che quale intervento assicurativo. Tra l'altro, il requisito assicurativo e contributo è richiesto in maniera implicita, attraverso il requisito dell'anzianità aziendale di un anno, di cui almeno 6 di lavoro prestato in servizio⁸⁸.

4.2. Le aperture all'assunzione e la necessità di riconversione: cenni

La l. n. 223/1991 fornisce una chiara risposta alle richieste di maggiore libertà nell'assunzione, attribuendo ai datori di lavoro la "facoltà di assumere tutti i lavoratori mediante richiesta nominativa", secondo l'art 25, successivamente abrogato dall'art. 8 c. 1 D.Lgs. 9/12/2002, n. 297⁸⁹.

⁸⁵ F. Liso, Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma, in P. Curzio (a cura di) Ammortizzatori sociali, regole, deroghe, prospettive, Cacucci Editore, Bari, 2009, p. 23.

⁸⁶ S. Renga, Mercato del lavoro e diritto, Franco Angeli, Milano, 1996, p. 189.

⁸⁷ La disciplina si applica alle imprese che abbiano occupato mediamente più di quindici lavoratori nel semestre precedente la data di presentazione della richiesta di cigs, o l'apertura della procedura di mobilità.

⁸⁸ S. Renga, La tutela contro la disoccupazione, Collana Dottrina e Giurisprudenza sistematica di diritto della previdenza sociale, Utet, Torino, 1997, p. 214.

⁸⁹ Per quanto concerne, invece l'onere della riserva nell'assunzione, riguardo a particolari categorie di lavoratori, la legge del 91 restringe l'arco di azione in quanto richiede un adempimento da parte delle aziende con più di 15

Con la legge n. 223 gli uffici di collocamento mantengono unicamente una funzione burocratica di registrazione degli avviamenti al lavoro a seguito della richiesta di nulla osta preventivo da parte dei datori di lavoro. Con la l. n. 608/1996 anche questo incombenza viene meno, e i datori di lavoro devono solo dare comunicazione, una volta proceduto all'assunzione dei lavoratori: in tal modo il controllo sulle assunzioni diviene da preventivo a successivo.

Queste modifiche normative, soprattutto quelle relative all'attivazione in caso di mobilità, cambiano, di fatto, la natura degli uffici di collocamento, per i quali si apre una rilevante questione di riconversione del personale, formato per svolgere delle mansioni oramai non più esistenti⁹⁰.

5. Gli anni Novanta: il periodo successivo alla l. n. 223/1991

5.1. Il contesto travagliato e la concertazione

Negli anni Novanta si manifestano diverse tendenze, anche contrastanti: dal modello proposto con la l. n. 223/91, alle sue disattese attraverso continue deroghe per specifiche aziende e settori, dalla sensibilizzazione rispetto alla diversità degli ammortizzatori sociali esistenti, all'esperienza nel campo dell'artigianato che coinvolge risorse bilaterali per fornire maggiori tutele ai lavoratori, dalla comparsa della filosofia dell'attivazione, all'abrogazione del divieto di intermediazione privata e di interposizione privata di manodopera. L'esigenza di flessibilità, manifestata dal mondo imprenditoriale in maniera incalzante dagli anni Ottanta, oltre ad esprimersi attraverso una gestione aziendale flessibile dell'orario di lavoro, vede la comparsa di fattispecie atipiche, che si allontanano dal riferimento del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e a tempo pieno, unitamente ad una diffusione del lavoro autonomo ed associato. Negli anni Novanta si richiede una maggiore mobilità della manodopera, che viene favorita attraverso un eterogeneo corredo di strumenti: dai contratti di solidarietà, ai contratti di formazione e lavoro, ai piani di inserimento professionale, ai prepensionamenti, all'indennità di mobilità, alle agevolazioni per le assunzioni e per l'iniziativa imprenditoriale, .. La mobilità del mercato viene favorita altresì dalla diminuzione progressiva della prestazione di sostegno, col passare del tempo, nonché dal principio per cui è d'obbligo "accettare anche offerte di lavoro che presentino omogeneità solo intercategoriale e siano inquadrate in livelli retributivi inferiori rispetto all'occupazione di provenienza⁹¹". E' però sostanzialmente diverso tentare di rendere maggiormente occupabile, e pertanto mobile nel mercato del lavoro, il lavoratore, attraverso una serie di azioni di vario genere, rispetto a costringerlo ad accettare dei lavori per lui deprofessionalizzanti⁹².

dipendenti, e non più 10, come precedentemente stabilito. Inoltre, di fatto, la riserva viene aggirata attraverso una serie di previsioni, contenute nei contratti collettivi, che la escludono per più qualifiche. Questo apre l'esigenza di ripensare al collocamento dei lavoratori svantaggiati, e ad un orientamento più specifico degli incentivi all'assunzione. Così in F. Liso, Ragionamenti de iure condito e de iure condendo per una nuova politica del lavoro, Riv. it. Dir. Lav., parte I, 1995.

⁹⁰ D. Gilli, R. Landi, Potenziamento dei sussidi di disoccupazione e organizzazione dei servizi per il lavoro, Dir. Relaz. Ind. 2008, 02, 320-329. Si veda p. 322; G. Napolitano, Manuale di diritto amministrativo, Halley Editrice, Matelica (Mc), 2008, pp. 155, 156.

⁹¹ S. Renga, Mercato del lavoro e diritto, Franco Angeli, Milano, 1996, p. 263, 264.

⁹² A. Di Stasi, Gli ammortizzatori sociali tra "il cielo delle idee" e le più recenti novità legislative. Una introduzione., in Riv. Giur. Lav., 2011 – N2, pp. 339/358, p. 350.

Il contesto è particolare, caratterizzato da un “assetto politico a dir poco travagliato⁹³” e da una crisi economica rilevante, durante la quale l'Italia è impegnata ad attendere alle richieste di Maastricht e della Banca centrale europea, in termini di stabilità, per l'adozione della moneta unica. Emerge ben presto la divaricazione tra la strumentazione a disposizione e gli obiettivi prefissati. Rispetto a questi ultimi, si adotta la linea definita dal libro bianco di Delors in materia di politiche dell'occupazione, e perseguita dall'Ocse, volta a incidere sul sostegno e sulla riqualificazione della domanda e offerta di lavoro, sotto però il pesante condizionamento del necessario contenimento della spesa pubblica e delle inefficienze di un sistema statale estremamente burocratizzato e statico, e pertanto poco adatto a favorire la possibilità di una crescita.

In tema di ammortizzatori sociali nell'ottica dell'emergenza occupazionale, a partire dal secondo semestre del 1992 si registra in Italia un deciso incremento della produzione normativa sino a raggiungere livelli caotici⁹⁴.

La l. n. 236/93, che costituisce la “prima tappa di rilievo nel processo di riforma” della legge n. 223/91, contiene alcuni “provvedimenti di incentivo/flessibilizzazione dell'occupazione”, introdotti “anche per le critiche provenienti dalle parti sociali”⁹⁵. Tra le altre disposizioni, la legge ammette all'iscrizione nelle liste di mobilità, e pertanto alle relative agevolazioni nell'assunzione, anche i lavoratori licenziati da aziende non rientranti nell'ambito della cigs, seppur esclusi dal diritto all'indennità di mobilità, attivando una prima forma di avvicinamento della disciplina⁹⁶.

Nel protocollo del 23 luglio del 1993 i sindacati rivendicano il superamento delle diseguaglianze negli ammortizzatori sociali, ponendo all'evidenza, a soli due anni di distanza, i limiti della l. n. 223/91, che mantiene un approccio calibrato sul settore dell'industria⁹⁷. L'accordo si caratterizza per un approccio complessivo, che mira al governo dell'inflazione, alla riduzione del debito pubblico e alla stabilità valutaria. In particolare, per quanto concerne l'ambito delle politiche passive, esso spinge verso una semplificazione delle procedure di accesso alla cigs in caso di crisi aziendali e ad un innalzamento del trattamento ordinario di disoccupazione. Si prospetta la possibilità di un utilizzo più ampio della cigo da parte delle aziende fino a 50 dipendenti, mentre nel caso di gestione di licenziamenti collettivi, si immagina un rafforzamento del ruolo degli enti locali e delle Regioni, nella determinazione della formazione professionale.

Al paragrafo 3 (“Politiche del lavoro”), il Protocollo mette in evidenza la necessità di una revisione della cig per le crisi occupazionali, allo scopo di renderla più funzionale al governo delle eccedenze, e riconosce la necessità che il sistema di ammortizzatori sociali riattivi il mercato del lavoro attraverso il collegamento con le politiche attive, per agevolare i giovani disoccupati⁹⁸.

Per quanto concerne la riattivazione del mercato del lavoro, spicca la possibilità per le parti sociali di contrattare “appositi pacchetti di misure di politica attiva, di flessibilità e di formazione professionale, con la collaborazione delle agenzie per l'impiego e delle Regioni”, attraverso l'eventuale previsione di un salario e di una qualifica di base.

⁹³ T. Treu, *Politiche del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2001.

⁹⁴ D. Gottardi, *Legge e sindacato nelle crisi occupazionali*, Cedam, Padova, 1995, p. 146 e seguenti.

⁹⁵ D. Gottardi, *Legge e sindacato nelle crisi occupazionali*, Cedam, Padova, 1995, p. 148.

⁹⁶ D. Gottardi, *Legge e sindacato nelle crisi occupazionali*, Cedam, Padova, 1995, p. 168 e seguenti.

⁹⁷ G. De Caprariis, *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 16.

⁹⁸ C. De Marco, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, Riv. It. Dir. Lav. 2009, 04, pp. 555-594. Si veda p. 574.

Oltre al mantenimento dei contratti di solidarietà, si prospetta un riordino complessivo della materia dell'orario di lavoro, in vista di una modernizzazione che tenga conto delle mutate condizioni di mercato.

Si dichiara la necessità, inoltre, di ammettere e regolare appropriatamente il lavoro interinale nel nostro ordinamento.

In una logica di continuità rispetto al Protocollo del '93, si colloca la legge n 45 del 19 luglio 1994 "Disposizioni urgenti in materia di occupazione e di fiscalizzazione degli oneri sociali". Tale normativa da un lato attua parzialmente alcuni contenuti dell'accordo, e dall'altra costituisce il "secondo punto di svolta" della riforma contenuta nella legge n 223 del 1991⁹⁹.

L'intervento normativo non riesce comunque ad arginare la continua produzione normativa in materia, sia da un punto di vista degli ammortizzatori sociali che degli interventi in materia di collocamento¹⁰⁰.

Il Patto per il lavoro del 24 settembre 1996 considera la necessità di riformare gli incentivi all'occupazione ponendoli in relazione alla realizzazione di un nuovo sistema di welfare. In particolare vengono individuati alcuni percorsi volti a promuovere l'occupazione, tra cui: il decentramento istituzionale dei servizi per l'impiego, l'agevolazione di nuove attività produttive in favore di giovani e beneficiari di sostegni al reddito, l'incentivazione alla riduzione degli orari di lavoro, una nuova disciplina organica per le persone al termine del periodo di godimento dei benefici, la riforma del modello assistenziale dei lavori socialmente utili¹⁰¹.

Il Patto pone l'accento sulla necessità di un progressivo passaggio "da una politica di sostegno passivo della disoccupazione ad una politica di promozione dell'occupazione" attraverso la "ridefinizione della strumentazione" (schemi di incentivazione, allestimento dei servizi di informazione, formazione e consulenza personalizzata). Si prospetta altresì una riforma dei servizi dell'impiego, attraverso un'apertura ai privati, un coinvolgimento attivo delle parti sociali, un decentramento istituzionale, ed un ruolo cardine dello Stato nella "regolazione, indirizzo e programmazione". Tali indicazioni vanno lette all'interno dell'impianto complessivo che tende ad agevolare nuove attività produttive in favore dei giovani e dei beneficiari di sostegni al reddito, ad

⁹⁹ D. Gottardi, *Legge e sindacato nelle crisi occupazionali*, Cedam, Padova, 1995, p. 150. Similmente all'intervento costituito dalla legge n. 236/1993, la legge n. 451 tenta di chiarire le incertezze provenienti dall'applicazione della normativa in tema di cassa integrazione, come risposta ai soggetti sociali che devono gestire tale strumento. Inoltre, soprattutto la legge n. 236, recepisce alcune osservazioni del Comitato nazionale pari opportunità, sia come diritto di non discriminazione nelle procedure di cigs, mobilità e licenziamento collettivo, sia nel versante dell'occupazione, in cui ad esempio si garantisce la permanenza nella lista di mobilità anche a seguito di rifiuto di nuovo lavoro, di impiego in servizi di pubblica utilità e di frequenza di corsi di formazione professionale per la lavoratrice in astensione per maternità. P. 156 e seguenti.

¹⁰⁰ D. Gottardi, *Legge e sindacato nelle crisi occupazionali*, Cedam, Padova, 1995, p. 151. Interventi immediatamente successivi alla l. 451/94 furono ad esempio il D.L. n. 494 dell'8 agosto 1994, i D. L. n. 572 del 7 ottobre 1994, n. 674 del 9 dicembre 1994, n. 31 del 9 febbraio 1995, n. 105 del 7 aprile 1995, n. 232 del 14 giugno 1995 e n. 326 del 4 agosto 1995 "in cui sono dettate tra l'altro anche modificazioni alla appena emanata legge n. 451/1994". E poi, "ogni volta nell'autunno... si riparte con le modifiche, contenute in una decretazione d'urgenza ... assorbita, integrata scorporata, in un quadro multiforme". p. 152 La tecnica della decretazione è stata molto utilizzata nel periodo 1991-1995, giustificata dai motivi di urgenza e dalla necessità di tamponare gli effetti della recessione economica. E' una scelta "attendista", che facilmente ci riporta a tutto il tempo trascorso da allora ad oggi, periodo di riforma. P. 154.

¹⁰¹ C. De Marco, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, Riv. It. Dir. Lav. 2009, 04, 555-594. Si veda p. 574.

incentivare la riduzione degli orari di lavoro e a riformare il modello dei lavori socialmente utili e della formazione continua¹⁰².

Il tema della riforma degli ammortizzatori sociali e del rafforzamento delle politiche attive viene ripreso nella legge di accompagnamento della finanziaria 1997, per cui “in attesa di un'organica riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, sentite le organizzazioni sindacali ed acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono definite, in via sperimentale, misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità, nonché delle categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali” (art. 2 c 28 l. n. 662/96). Pur ponendo all'evidenza la rinnovata necessità di una riforma, questa disposizione apre ulteriori aspetti di problematicità in quanto introduce elementi innovativi, rimettendo alle parti sociali la disciplina di questi nuovi istituti e l'obbligo di finanziarne il costo, in un quadro di incertezza che ne condiziona gli scarsi risultati¹⁰³.

Stabilisce inoltre come “... il ministro del Lavoro, seguendo particolari procedure e criteri direttivi, adotta misure di sperimentazione del sostegno del reddito nei settori nei quali tale tutela non esiste ancora” (art. 2 c 28 l. 662/96)

L'adozione dell'art. 34, c. 5 della l. n. 448/98, in base alla quale l'indennità di disoccupazione, o meglio, lo stato di disoccupazione ed eventualmente l'indennità, in presenza dei requisiti richiesti dalla legge, non viene riconosciuta nel caso di dimissioni del lavoratore, segna un rilevante passaggio concettuale¹⁰⁴. Questa disposizione, volta più che altro a un contenimento della spesa pubblica, finisce per condizionare l'essenza stessa della concezione di disoccupazione, che verrebbe riconosciuta in forza della perdita involontaria del lavoro, non della sua mancanza accompagnata da una volontà di impiego, comprovata dall'iscrizione presso l'ufficio di collocamento¹⁰⁵.

5.2. La Commissione Onofri

Nonostante molte Commissioni ministeriali e varie proposte¹⁰⁶ siano intervenute a partire dalla legge 223/91, particolarmente rilevante è stato il tentativo di riforma del sistema nel suo complesso elaborato nel rapporto della Commissione Onofri, in grado di portare all'evidenza i limiti del nostro sistema di ammortizzatori sociali¹⁰⁷. Il lavoro della Commissione Onofri è stato più

¹⁰² C. De Marco, Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte, Riv. It. Dir. Lav. 2009, 04, 555-594. Si veda p. 574.

¹⁰³ R. Garofalo, Ammortizzatori sociali e occupabilità, Dir. Relaz. Ind. 2006, 3, 671-689. Si veda p. 677; L. Tronti, Per il riordino degli ammortizzatori sociali, in Pol. Ec., 1998, n 1, p 187.

¹⁰⁴ Corte Costituzionale, 17/24-06-2002, n. 269, Giurisprudenza Costituzionale, 2002, 1955. La Corte Costituzionale ha comunque chiarito che lo stato di disoccupazione è riconosciuto in caso di dimissioni per giusta causa.

¹⁰⁵ F. Liso, Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo, in P.G. Alleva, E. Balletti, U. Carabelli, A. Di Stasi, N. Forlani, F. Liso, M. Paci, Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali, G. Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 120.

¹⁰⁶ A. Di Stasi, Gli ammortizzatori sociali tra “il cielo delle idee” e le più recenti novità legislative. Una introduzione, in Riv. Giur. Lav., 2011 – N2, pp. 339/358, si veda nota 25, p. 345

¹⁰⁷ L. Guerzoni (a cura di) - La riforma del welfare - Dieci anni dopo la "Commissione Onofri", Il Mulino, Bologna, 2008.

volte oggetto di attenzione da parte della dottrina, e rappresenta un riferimento imprescindibile per ogni tentativo di elaborazione di riforma in questo campo¹⁰⁸.

Tale Commissione, nella sua relazione finale del 28 febbraio 1997, analizza la composizione della spesa sociale pubblica italiana degli ultimi dieci anni, ponendola a confronto con quella di altri Paesi europei. Emerge dalla ricerca una concentrazione del nostro sistema verso i c.d. *insider*, ovvero verso categorie di soggetti protetti, a cui sono principalmente rivolte le tutele dei rischi di disoccupazione e formazione, con l'esclusione degli *outsider*¹⁰⁹. La relazione suggerisce uno spostamento della spesa sociale dall'ambito pensionistico a quello volto alla tutela del rischio per mancanza di reddito e di disoccupazione, soprattutto a tutela delle categorie a maggior rischio di esclusione sociale. Il modello idealizzato si basa sulla previsione di tre livelli: il trattamento riconosciuto in caso di sospensione temporanea, il trattamento di disoccupazione ed infine i trattamenti assistenziali, da erogare in caso di esaurimento del diritto alle precedenti prestazioni¹¹⁰. La proposta non trova riscontro normativo a causa dell'incapacità di rinvenire le necessarie risorse finanziarie, ed accentua la mancanza di forme di sostegno al reddito dei lavoratori occupati saltuariamente nel corso dell'anno.

La volontà di ridefinizione dei meccanismi di welfare e le linee del Rapporto Onofri permeano il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del 22/12/1998. Il Patto intende "spostare il baricentro del welfare dalle politiche previdenziali tradizionali (o comunque degli istituti di mera erogazione di prestazioni in denaro) a più dinamici strumenti volti a prevenire e/o superare –prima che assistere – le situazioni di bisogno". Ne deriva un "collegato", la l. 23 dicembre 1998, n. 448, che, a differenza degli anni precedenti, non stravolge il panorama in ambito previdenziale, in quanto anticipato dall'accordo concertativo contenente già una serie di mediazioni¹¹¹.

5.3. La delega del '99

Ne deriva l'approvazione della legge l. n. 144/1999, che all'art. 45 prevede la delega di riforma degli "strumenti intesi a favorire l'inserimento al lavoro ovvero la ricollocazione di soggetti rimasti privi di occupazione", volta ad incidere sulla materia degli incentivi all'occupazione e degli

¹⁰⁸ T. Treu, Le tutele del lavoratore nel mercato del lavoro, Dir. Relaz. Ind., 2002, p. 401.

¹⁰⁹ P. Ichino, Il lavoro e il mercato. Per un diritto del lavoro maggiorenne, Mondadori, Milano, 1996. Secondo U. Romagnoli, dalla pubblicazione di questo libro si può far risalire l'avvio del movimento revisionista nel diritto del lavoro, che pone come idea centrale del proprio pensiero la credenza che gli *outsider* non troverebbero occasioni di lavoro regolare a causa del costo eccessivo delle tutele degli *insider*. Così in U. Romagnoli, Giuristi del lavoro, Percorsi italiani di politica del diritto, Donzelli editore, Roma, p. 101 e segg.

¹¹⁰ S. Giubboni, L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" IT – 13/2003, p. 19 e 20; F. Liso, Brevi appunti sugli ammortizzatori e sui servizi all'impiego nel Protocollo del 23 luglio 2007, p. 107, 109 e 110, in A. Perulli (a cura di) Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare, Halley editrice, Macerata, 2007. Si veda nota 1 per la sintesi degli obiettivi. Il progetto della commissione Onofri è stato seguito da interventi emergenziali dettati da interessi particolaristici, che hanno accentuato la disorganicità e l'iniquità del sistema. A ciò si aggiunga che, nonostante il progetto delineato fosse condivisibile, la commissione non è però riuscita a fornire indicazioni sulle modalità di realizzazione del disegno proposto e sulla strategia di superamento delle tutele ad hoc. Similmente, la delega del 1999 rimane generica e non individua i passi concreti per sciogliere i "nodi tecnici e politici" che non permettono il riordino della materia.

¹¹¹ M. Cinelli, S. Giubboni, F. D. Mastrangeli, C. A. Nicolini, Dal patto per lo sviluppo e l'occupazione alla manovra finanziaria "leggera" per il 1999; condono previdenziale: punto a capo; il "rapporto Supiot" e la concezione dei diritti sociali degli organi comunitari, in Riv. It. Dir. Lav. 1999, 02, 109.

ammortizzatori sociali. Tra i criteri direttivi enunciati spicca l'obiettivo di razionalizzazione della materia, nell'intesa di eliminare duplicazioni e sovrapposizioni: l'attenzione deve rivolgersi alle caratteristiche di debolezza dei destinatari e ai requisiti di accesso, per agevolare un'adeguata valutazione della situazione di disagio. La stabilizzazione dei posti di lavoro è un obiettivo occupazionale da perseguire, mentre altri principi e criteri direttivi della delega riguardano la "revisione e razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo", tra cui l'apprendistato, nonché delle misure di inserimento (lett. b, c, d).

E' previsto un rafforzamento delle "misure attive di gestione degli esuberanti strutturali" attraverso una valorizzazione del ruolo della formazione professionale ed un rilancio dei servizi per l'impiego (lett. f)¹¹².

Quanto alle integrazioni salariali, si prevede possano essere estese a "tutte le categorie escluse" (lett. G), e allo stesso tempo possano essere collegate ad iniziative formative: la modalità immaginata passa attraverso la costituzione di appositi fondi categoriali e intercategoriali.

Si propone l'obiettivo di armonizzare gli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione, "con un trattamento di base da rafforzare ed estendere con gradualità a tutte le categorie di lavoratori scarsamente protette o prive di copertura", e si sancisce la necessità di una chiara determinazione dei criteri di accesso e della obbligatorietà di partecipazione alle iniziative di orientamento e formazione, anche condizionando l'erogazione del trattamento all'effettiva frequenza (Art. 45, c. 1, lett. i della l. n. 144/1999). Tutte le categorie di lavoratori vanno tutelate nella ricerca attiva di un lavoro ed un'attenzione particolare è riservata ai giovani, all'alternanza studio e lavoro e al loro inserimento nel mercato del lavoro. Per realizzare tale quadro complessivo, il campo di azione deve riguardare il maggiore collegamento tra le politiche attive e passive, il riordino degli incentivi alla riassunzione nel caso degli esuberanti strutturali e nei processi di mobilità, e il necessario intervento di parificazione tra la vasta quantità di differenti strumenti, all'interno di un quadro più equo¹¹³.

Nonostante la genericità dei criteri relativi alla ridefinizione delle materie degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali, pare comunque chiara l'intenzione di "rimuovere quanto più possibile gli interventi di mero assistenzialismo", che trova conferma anche nella delega per la revisione dei lavori socialmente utili¹¹⁴.

E' inoltre stabilito, alla lett. n, la stesura di uno o più testi unici che possano contenere in maniera chiara il riordino della materia, così da poterne agevolare la conoscibilità. Si prevedono altresì strumenti volti al monitoraggio e alla valutazione dei risultati raggiunti.

¹¹² M. Cinelli, S. Giubboni, F. D. Mastrangeli, C. A. Nicolini, Il "collegato lavoro" e le riforme annunciate: riorganizzazione degli enti pubblici previdenziali, incentivi all'occupazione e ammortizzatori sociali, assicurazione contro gli infortuni sul lavoro; la riforma sanitaria-ter; la riforma dei ministeri, in Riv. it. Dir. Lav., 1999, 047, 243. Quanto alla gestione degli esuberanti strutturali e ai processi di mobilità, sarà necessario un intervento su due versanti: l'adeguamento dei servizi per l'impiego e il riordino degli incentivi alla riassunzione dei lavoratori rimasti senza impiego.

¹¹³ M. Cinelli, S. Giubboni, F. D. Mastrangeli, C. A. Nicolini, Il "collegato lavoro" e le riforme annunciate: riorganizzazione degli enti pubblici previdenziali, incentivi all'occupazione e ammortizzatori sociali, assicurazione contro gli infortuni sul lavoro; la riforma sanitaria-ter; la riforma dei ministeri, in Riv. it. Dir. Lav., 1999, 047, 243-259. Si veda in particolare p. 248.

¹¹⁴ M. Cinelli, S. Giubboni, F. D. Mastrangeli, C. A. Nicolini, Il "collegato lavoro" e le riforme annunciate: riorganizzazione degli enti pubblici previdenziali, incentivi all'occupazione e ammortizzatori sociali, assicurazione contro gli infortuni sul lavoro; la riforma sanitaria-ter; la riforma dei ministeri, in Riv. it. Dir. Lav., 1999, 047, 243-259.

Tale delega è condizionata dal pesante vincolo del divieto di oneri aggiunti che possano gravare sul bilancio dello Stato: per questo, ma anche per la sua indeterminatezza, per la mancanza di un disegno politico comune e per la difficoltà di intervenire tra tutele sempre più particolaristiche, la delega non riesce a concretizzarsi in una normativa di riforma degli ammortizzatori sociali¹¹⁵.

5.4. L'ingresso dei privati nella gestione del mercato del lavoro e la fine del monopolio pubblico: cenni

Sul versante del collocamento due sentenze europee contribuiscono ad accelerare il processo di apertura del sistema nazionale. La sentenza del '91 della Corte di Giustizia, *Macroton*, stabilisce la contrarietà del monopolio pubblico quando incapace di soddisfare la domanda¹¹⁶.

La sentenza della Corte di Giustizia dell'11 dicembre 1997, causa C-55/96, *Job Centre*¹¹⁷, considera il monopolio pubblico del collocamento nel nostro Paese contrario alle regole comunitarie in materia di concorrenza, anche se oramai in effetti sostanzialmente smantellato. La stessa sentenza rimette la decisione al giudice nazionale, ma nel contempo, pur non pronunciandosi direttamente sulla normativa italiana e sull'illiceità dei divieti di intermediazione e interposizione di manodopera, sanciti dalla legge 23 ottobre 1960, n. 1369, mette in mora il legislatore italiano.

Viene in tal modo sposato quell'approccio economico che considera efficienti i mercati in concorrenza perfetta, trovando riscontri positivi in gran parte della dottrina, sebbene non in tutta¹¹⁸.

Esiste d'altra parte una posizione intermedia, che ritiene opportuno un intervento legislativo in materia: risulta infatti essere sostanzialmente diverso rilevare e condannare l'inefficienza del monopolio pubblico dal ritenere che la soluzione di tale inefficienza sia l'apertura ai privati¹¹⁹.

Il D.Lgs. 24 giugno 1997, n. 469 sul decentramento amministrativo (c.d. Legge Bassanini), riforma la materia del collocamento sancendo il superamento della concezione del collocamento come funzione pubblica in quasi monopolio ed attua un'apertura alla mediazione tra domanda ed offerta di lavoro nei confronti delle imprese di fornitura di lavoro temporaneo e dei soggetti autorizzati¹²⁰. Il decreto attua un decentramento dei servizi per l'impiego alle Regioni e affida la gestione e l'erogazione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive alle strutture provinciali dei "centri per l'impiego"¹²¹. E' inoltre costituita in ogni Provincia una commissione per le politiche del

¹¹⁵ F. Liso, Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del governo, in AAVV, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 121, 122.

¹¹⁶ Corte di Giustizia 23 aprile 1991, causa 41/90, *Höfner e Elser v. Macroton*, in *Racc.*, 1991, I-01979

¹¹⁷ D.L., 1998/, II, 93 ss., con nota di E. Ales

¹¹⁸ M. Roccella, Il caso *Job Centre II*: sentenza sbagliata, risultato (quasi) giusto, in *Riv. Giur. Lav.*, 1998, II, p. 33

¹¹⁹ D. Gottardi, *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione Europea*, Giornate di studio AIDLASS, Parma, 4 – 5 giugno 2010, p. 33, ove, in nota n. 199 cita M. Barbera, *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Promodis Italia, Brescia, 2000, p. 60 e seg., che fornisce un'interpretazione intermedia dell'epilogo della questione.

¹²⁰ M. Rosano, *Prospettive di restyling per la gestione del mercato del lavoro*, p.9-28, in M. Cinelli, G. Ferraro, *Lavoro, competitività, welfare*, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, Utet, 2008, p. 11

¹²¹ "In materia di lavoro la legislazione Bassanini ha portato a compimento l'istanza fortemente sostenuta dalle Regioni e valorizzata dalla dottrina giuridica formatasi in materia di ruolo delle Regioni, mercato del lavoro e servizi per l'impiego", in M. Napoli, *Disegno di legge delega e modifiche al Titolo V della Costituzione*, Dir. Relaz. Ind. 2002, 03, 361-368. Si veda p. 365. Si veda inoltre, in merito ai servizi per l'impiego, P. Varesi (a cura di), *I servizi per l'impiego. Un nuovo ruolo delle strutture pubbliche nel mercato del lavoro*, F. Angeli, Milano, 2000; F. Carinci, *I due*

lavoro con funzioni di consultazione e concertazione delle parti sociali, mentre a livello regionale è costituita una commissione regionale permanente tripartita “quale sede concertativa di progettazione, proposta, valutazione e verifica rispetto alle linee programmatiche e alle politiche del lavoro di competenza regionale”¹²². All’art 2 c. 2 il decreto assegna espressamente alle Regioni le funzioni di politica attiva del lavoro, tra cui “il reimpiego dei lavoratori posti in mobilità (lett. d); l’indirizzo, programmazione e verifica dei lavori socialmente utili (lett. f); ed infine, la compilazione e tenuta delle liste di mobilità dei lavoratori, previa analisi tecnica (lett. g)”¹²³.

Il D.L.gs. n. 469/97 prevede l’integrazione tra i servizi per l’impiego, le politiche attive e formative: in proposito alcune disposizioni vengono giudicate costituzionalmente illegittime per violazione dell’autonomia delle Regioni.

Il decreto istituisce, infine, il sistema informativo lavoro (SIL), inteso come “strumento per l’esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, ha caratteristiche nazionalmente unitarie ed integrate”, ed è costituito “dall’insieme delle strutture organizzative, delle risorse *hardware*, *software* e di rete relative alle funzioni¹²⁴” di collocamento, vigilanza del lavoro, risoluzione di controversie collettive di rilevanza pluriregionale, raccordo con i sistemi internazionali e coordinamento dei rapporti con l’Unione europea, collocamento, avviamento a selezione per la pubblica amministrazione, preselezione e incontro domanda e offerta di lavoro, iniziative volte ad incrementare l’occupazione e a incentivare l’incontro tra domanda e offerta di lavoro anche con riferimento all’occupazione femminile, progetti per particolari soggetti, programmazione e coordinamento volte a favorire l’occupazione, il reimpiego, programmazione e verifica dei tirocini formativi e orientamento e borse di lavoro, e Isu (lavori socialmente utili), compilazione e tenuta della lista di mobilità.

La l. n. 196/97 introduce il lavoro interinale, eliminando il divieto di interposizione nei confronti delle agenzie autorizzate¹²⁵. Attraverso due distinte normative, pertanto, si elimina il divieto d’interposizione e intermediazione, definendo nel contempo una separazione tra agenzie di fornitura di lavoro interinale e agenzie di mediazione tra domanda e offerta di lavoro. Questa

volti della riforma: regionalizzazione e privatizzazione, in I servizi per l’impiego tra pubblico e privato, in Quaderni Dir. lav. Rel. Ind., n. 22, 3, 1999. Sul decentramento si veda V. Fili, L’avviamento al lavoro tra liberalizzazione e decentramento, Klueva-Ipsoa, Milano, 2002.

¹²² D.Lgs. 23/12/1997, n. 469/1997, art. 4 lett. b

¹²³ D. Garofalo, Strumenti di flessibilità alternativi alle riduzioni del personale (il contratto di solidarietà difensivo), in M. G. Garofalo, G. Leone, (a cura di) La flessibilità del lavoro: un’analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali, Cacucci Editore, Bari, 2009, p. 133. La l. n. 59/1997 contiene una “espressa riserva in favore dello Stato della previdenza sociale e delle eccedenze di personale temporanee e strutturali”, ma il D.Lgs. n. 469/97 non riconosce esplicitamente la competenza statale in questo ambito, mentre riconosce alcune funzioni alle Regioni nei processi gestionali delle eccedenze. Sotto questo profilo “è stata giustamente sottolineata l’incoerenza di questa norma rispetto alla regionalizzazione delle funzioni e dei compiti per la politica attiva del lavoro”, che ha visto la reazione delle Regioni, “attraendo progressivamente nel proprio raggio di azione anche la gestione delle eccedenze definitive di personale, come può ricavarsi dai provvedimenti attuativi dei decreti legislativi nn. 181/2000 e 297/2002 e ancor più dalle leggi regionali sul mercato del lavoro”. P. 133, 134.

¹²⁴ D.Lgs. 23/12/1997, n. 469/1997, art. 11, c. 2 e 3.

¹²⁵ M. Rosano, Prospettive di restyling per la gestione del mercato del lavoro, p.9-28, in M. Cinelli, G. Ferraro, Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, Utet, 2008, p. 12

distinzione limita il sorgere di agenzie operanti in entrambe gli ambiti, anche se, di fatto, il divieto è aggirato mediante la creazione di società collegate operanti parallelamente¹²⁶.

6. Il nuovo millennio

6.1. La riforma del titolo V della Costituzione

La riforma del titolo V della Costituzione traccia un disegno “neoregionalista¹²⁷”, ed attribuisce alle Regioni la competenza concorrente nel campo della “tutela e sicurezza del lavoro”, provocando una situazione di incertezza che porta ad inasprire il conflitto di competenze tra Stato e Regioni. Tale tensione trova una parziale risoluzione nella sent. Corte Cost. 28/01/05 n. 50¹²⁸.

La l. cost. n. 3/2001 comporta la riformulazione dell'art. 117 Cost. Tale articolo precisa come sia materia esclusiva dello Stato la previdenza sociale (lett. o) e la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lett. m).

E' invece riservata alla competenza concorrente di Stato e Regioni, appunto, la “tutela e sicurezza del lavoro” nonché la “previdenza complementare e integrativa” (c. 3), riservando alla competenza residuale delle Regioni l'ambito dell'assistenza sociale¹²⁹. Soprattutto la definizione del perimetro “tutela e sicurezza del lavoro” ha segnato un percorso problematico. Si può dire che ad oggi una dottrina concorde considera proprio dello Stato quanto attenga al rapporto di lavoro e al diritto sindacale¹³⁰, mentre la definizione di “tutela e sicurezza del lavoro” è stata fatta coincidere con la regolazione del mercato del lavoro, “da tempo affidata alle Regioni in modo parziale, ma progressivo¹³¹”.

La “previdenza sociale”, e pertanto l'ambito degli ammortizzatori sociali, pare rientrare nella competenza esclusiva dello Stato. D'altra parte, è pur vero che un intervento a livello regionale potrebbe essere giustificato da ragioni di opportunità; questo fondamentalmente per la considerazione che la Regione, intervenendo sulle condizioni locali del mercato del lavoro,

¹²⁶ S. Pirrone, P. Sestito, Mercato del lavoro, sistemi di protezione sociale, libertà di iniziativa economica privata. Dal collocamento pubblico ai servizi per l'impiego: dieci anni di evoluzione normativa per una riforma incompiuta, *Dir. Relaz. Ind.* 2006, 03, 611-636. Si vedano pp. 615, 616.

¹²⁷ Termine preferito da Mario Napoli in riferimento alla riforma federalista. M. Napoli, *Nuovo regionalismo e Diritto del Lavoro*, in M. Napoli, *Lavoro, Diritto, Mutamento sociale (1997/2001)*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 134.

¹²⁸ E. Balletti, *La tutela del lavoro e degli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del secondo Governo Berlusconi*, in P.G. Alleva, E. Balletti, U. Carabelli, A. Di Stasi, N. Forlani, F. Liso, M. Paci, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 26-32. Si veda anche sentenza Corte Costituzionale 28/01/2005 n. 50.

¹²⁹ A differenza del testo precedente, in questa riforma vengono espressamente elencate le competenze esclusive dello Stato, quale presupposto per individuare le competenze regionali, si veda in M. Napoli, *Disegno di legge delega e modifiche al Titolo V della Costituzione*, *Dir. Relaz. Ind.* 2002, 03, 361-368. Si veda p. 363. F. Carinci, *Diritto privato e diritto del lavoro: uno sguardo dal ponte*, in WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona, 2007, n. 54, 112: per Carinci si tratta di un'inversione di sequenza.

¹³⁰ F. Carinci, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro in A.D.L.*, n. 1, p. 17 ss, 2003, si vedano p. 59 e seg.; M. Napoli, *Disegno di legge delega e modifiche al Titolo V della Costituzione*, *Dir. Relaz. Ind.* 2002, 03, 361. Di posizioni contrarie, basate su un'interpretazione estensiva del dato letterale, M. Roccella, *Il lavoro e le sue regole nella prospettiva federalista*, in LD, 2001, n. 3, p. 504 ss; M. Biagi, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in *Dir. Relaz. Ind.*, 2002, n. 2, p. 157 e seg.

¹³¹ E. Gragnoli, *Organizzazione e disciplina nel mercato del lavoro*, in E. Gragnoli e A. Perulli (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova, 2004, p. 82.

potrebbe ritenere utile l'adattamento del sostegno al reddito dei disoccupati alle caratteristiche del mercato locale. Si apre pertanto la possibilità per le Regioni, una volta garantiti i livelli essenziali delle prestazioni, di introdurre delle tutele in forza della particolare situazione occupazionale del territorio, purché le tutele introdotte vadano ad incidere *in melius* sulla situazione dei disoccupati¹³².

Nel caso in cui, invece, le disposizioni regionali non garantissero la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, lo Stato potrebbe sostituirsi alle Regioni per riportare la situazione ai livelli di tutela prescritti.

A tale proposito, d'altra parte, si pongono due questioni principali:

1. non solo la disciplina degli ammortizzatori sociali deve assicurare i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, ma anche quella dei servizi per l'impiego. A tal proposito si pone in rilievo la mancanza di una disciplina di definizione di tali livelli, che interviene solo recentemente attraverso la l. n. 92/2012.
2. La normativa regionale potrebbe incidere su differenti aspetti della disciplina della parte attiva e passiva delle politiche dell'occupazione, ed in particolare sulla determinazione dello stato di disoccupazione, sul principio di immediata disponibilità, sulla determinazione di "lavoro adeguato" da accettare obbligatoriamente, nonché sulla definizione di patto di servizio e carta sociale.

Sotto il primo profilo, annoverare i servizi per l'impiego tra le materie che richiedono il rispetto dei livelli essenziali, significa considerarli direttamente incidenti sui diritti sociali o civili, come quanto richiesto dall'art. 117, c. 2, lett. m, Cost.

Del resto, la nota sentenza del 28/01/05 n. 50 annovera nella nozione "tutela e sicurezza del lavoro" la disciplina dei servizi per l'impiego, in quanto volta alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, riconoscendo esplicitamente, per questo, l'applicazione della lett. m.

Ma la definizione di cosa possa intendersi per "servizi per l'impiego" diviene a sua volta problematica e interpretabile a seconda della prospettiva adottata¹³³.

Sotto il secondo profilo, la definizione di stato di disoccupazione ex art 1 lett. c D.Lgs. 181/2000 è stata considerata utile a definire il concetto di "livello essenziale"¹³⁴.

¹³² P. Lambertucci, La disciplina della promozione dell'occupazione dopo il D.Lgs. n. 276 del 2003, D.L., 2004, 1149-1161. Inoltre, P. Lambertucci, Il diritto al lavoro tra principi costituzionali e discipline di tutela: brevi appunti, Riv. it. Dir. Lav., 2010, 01, 91-120. Si veda p. 105.

¹³³ G. Canavesi, Livelli essenziali delle prestazioni e servizi per l'impiego. Brevi note su competenze, nodi normativi, strumenti regolatori, Dir. Relaz. Ind. 2009, 02, 333-347. L'autore opera una distinzione dei servizi per l'impiego: l'accezione può essere "oggettiva", indicando l'insieme di quelle attività e/o prestazioni la cui "gestione ed erogazione" è connessa ai compiti e alle funzioni in materia di "collocamento", di cui all'art 2, c 1, del D.Lgs. n. 469 del 1997, ovvero, ma eventualmente, anche a quelli di "politica attiva del lavoro" di cui al comma 2 del medesimo articolo 2. Il c. 3 dell'art. 4, fissando il termine entro cui i "servizi per l'impiego di cui al comma 1 devono essere organizzati", si presta ad una interpretazione che ricomprenda nella nozione di servizio anche la dimensione *soggettiva* o strutturale, che identifica i centri per l'impiego delle Province. Quanto al ruolo dei soggetti privati autorizzati all'esercizio in forma societaria delle attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale, nonché ai soggetti pubblici e privati cui l'art. 6 del D.Lgs. n. 276/03 consente, mediante diversificati regimi autorizzatori, di svolgere attività di intermediazione, deve ritenersi che essi restino estranei ad un intervento di regolazione dei livelli essenziali, nonostante abbiano in comune con i "servizi per l'impiego" la sede di disciplina e le finalità perseguite (realizzare un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza ed efficienza del mercato del lavoro e migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati). P. 336 e 337.

La Corte Costituzionale ha ritenuto la definizione di tale stato un “principio fondamentale” ex art 117, c. 3 in relazione alla “tutela e sicurezza del lavoro”, e pertanto come tale “nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”¹³⁵.

Incidere sulla normativa concernente la conservazione dello stato di disoccupazione è ritenuto principio fondamentale e pertanto non può essere oggetto di determinazione regionale (C. Cost. 268/2007). A parte i risvolti di tipo previdenziale, seppur presenti, il problema principale consiste nella lesione del principio di eguaglianza tra lavoratori. Infatti, un lavoratore proveniente da una Regione che abbia stabilito una normativa di favore rispetto alla maturazione dello stato di disoccupazione, sarebbe avvantaggiato potendo far valere tale stato presso l'ufficio di un'altra Regione che non abbia adottato le medesime disposizioni¹³⁶. La coesistenza di situazioni di disoccupazione basate su differenti presupposti comporterebbe un ulteriore problema nella prospettiva volta alla costruzione di una banca dati nazionale (D.Lgs. n. 469/77 e poi più ampiamente D.Lgs. n. 276/2003).

Diversamente parrebbero porsi eventuali “deroghe”, ad opera delle Regioni, “rispetto al principio di immediata disponibilità”, finalizzate alla selezione dei destinatari delle politiche attive che si ritiene possano essere realmente interessati ad utilizzare tali servizi¹³⁷.

Strettamente connessa è la questione se il patto di servizio rilevi quanto alla determinazione dei livelli essenziali. Tale patto, strumento di incerta natura ed efficacia, è previsto dai provvedimenti regionali. Attraverso il patto di servizio il servizio competente “definisce” o “concorda” con l'utente del servizio la modalità o le misure da adottare in relazione allo stato di disoccupazione ex art. 1, c. 2, lett. c e art. 2, c. 4, lett. b, D.Lgs. 181/2000¹³⁸. La Carta dei servizi è inoltre un ulteriore strumento da valorizzare nella definizione di standard dei servizi da fornire, seppur ad oggi non sia generalizzata ed il suo tasso di vincolatività sia alquanto dubbio¹³⁹.

Inoltre, ancora, le normative regionali hanno talvolta inciso nella definizione di “lavoro adeguato”, lasciando aperti dubbi di costituzionalità soprattutto in relazione alla tutela della professionalità¹⁴⁰.

L'evoluzione del processo di definizione del sistema di attivazione dei disoccupati (e non), passa attraverso la cessazione del monopolio pubblico, l'apertura agli operatori privati, la ripartizione

¹³⁴ G. Canavesi, Livelli essenziali delle prestazioni e servizi per l'impiego. Brevi note su competenze, nodi normativi, strumenti regolatori, Dir. Relaz. Ind. 2009, 02, 333-347, p. 337.

¹³⁵ M. Rosano, Prospettive di restyling per la gestione del mercato del lavoro, p.9-28, in M. Cinelli, G. Ferraro, Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, Utet, 2008. La Corte riconosce la competenza concorrente delle Regioni per quanto concerne i servizi all'impiego, ma allo stesso tempo riconosce la competenza esclusiva dello Stato nella determinazione dei principi generali e dei livelli essenziali delle prestazioni, p. 18.

¹³⁶ F. Liso, La recente giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di stato di disoccupazione, Dir. Relaz. Ind. 2008, 02, 330

¹³⁷ M. Marocco, Ammortizzatori sociali. L'ordinamento italiano tra condizionalità crescente e polverizzazione della *governance*, in R. pol.s., 2007, n. 2, 224

¹³⁸ G. Canavesi, Livelli essenziali delle prestazioni e servizi per l'impiego. Brevi note su competenze, nodi normativi, strumenti regolatori, Dir. Relaz. Ind. 2009, 02, 333-347. Si vedano pp. 343, 344.

¹³⁹ P. Lambertucci, Il diritto al lavoro tra principi costituzionali e discipline di tutela: brevi appunti, Riv. it. Dir. Lav., 2010, 01, 91- 120. Si veda p. 104.

¹⁴⁰ F. Liso, La recente giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di stato di disoccupazione, Dir. Relaz. Ind., 2008, 02, 330. La delibera di giunta n. 1837 del 16.6.2004 del Veneto prevede il solo criterio economico per la determinazione dell'offerta congrua, v. nota 17.

delle competenze Stato-Regioni, e si palesa con l'introduzione del D.Lgs. n. 181/2000 e successive modifiche.

Infatti, secondo quanto stabilito dal D.Lgs. n. 181/2000, come modificato dal D.Lgs. n. 297/2002, i Centri per l'Impiego sono tenuti a garantire agli utenti dei servizi "minimi" stabiliti dalla normativa stessa. Obiettivi e indirizzi operativi devono essere invece determinati a livello regionale, con lo scopo di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro¹⁴¹.

6.2. Una maggiore definizione dei compiti inerenti ai servizi per l'impiego: cenni

Il D.Lgs. 12 dicembre 2002 n. 297 "Disposizioni modificative e correttive dell'offerta di lavoro, in attuazione dell'art 45, comma 1, lettera a) della Legge 17 maggio 1999, n 144" introduce una definizione di stato di disoccupazione legata al concetto di disponibilità immediata al ricollocamento oppure alla ricerca del posto di lavoro secondo le indicazioni determinate dai "servizi competenti". Il concetto di "servizi competenti" comprende non solo i servizi pubblici per l'impiego, ma anche gli organismi autorizzati o accreditati a svolgere determinate funzioni¹⁴².

Il D.Lgs. sancisce inoltre la soppressione delle liste di collocamento, tranne quelle di mobilità e dello spettacolo, attraverso la modifica del D.Lgs. n. 181/2000.

Nella versione del 2002, l'art 3 del D.Lgs. n. 181/2000 pone dei limiti temporali più stringenti entro i quali i servizi competenti debbono, all'interno degli obiettivi ed indirizzi operativi definiti dalle Regioni, offrire agli utenti: un colloquio di orientamento entro 3 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione; una proposta di adesione a delle azioni volte all'inserimento, alla formazione e alla riqualificazione professionale, entro 4 mesi per giovani e donne; entro 6 mesi per i soggetti a rischio di disoccupazione di lunga durata. Come in precedenza, è inteso che a tutti i disoccupati dovrà essere rivolta una proposta di adesione alle iniziative di reinserimento, formazione e riqualificazione, senza stabilire una data precisa. I servizi competenti devono pertanto sottoporre i disoccupati non solo a interviste periodiche, ma anche a misure di politica attiva, che "almeno" dovranno consistere in quelle elencate. Questa specificazione attribuisce una connotazione diversa alle attività fornite dai centri per l'impiego, che, di fatto, non cambiano rispetto all'elencazione originaria, ma acquisiscono una declinazione in cui è evidenziata la valenza di attivazione, che si ritiene debba appunto consistere per lo meno nelle misure indicate¹⁴³. Lo stato di disoccupazione si acquisisce attraverso la presentazione dell'interessato presso il servizio competente, unitamente ad una sua dichiarazione rispetto all'attività svolta, e alla sottoscrizione della dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa. L'accesso ai servizi minimi forniti dai Centri per l'Impiego avviene attraverso il patto di servizio, che rimane

¹⁴¹ D. Garofalo, Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali in *Dir. Relaz. Ind.* 2006, 03, 637-653. Si veda p. 643.

¹⁴² M. Rosano, Prospettive di restyling per la gestione del mercato del lavoro, pp. 9-28, in M. Cinelli, G. Ferraro, *Lavoro, competitività, welfare*, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, Utet, 2008, p. 13.

¹⁴³ P. A. Varesi, Riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego, pp. 239-265, in M. Magnani, A. Pandolfo, P. A. Varesi, *Previdenza, Mercato del lavoro, Competitività*, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008. Si vedano pp. 248 e segg.

d'altra parte ininfluenza rispetto la determinazione dello stato di disoccupazione¹⁴⁴. Visto però che la normativa stabilisce il requisito di ricerca attiva del lavoro “secondo modalità definite”, si può dire che la sottoscrizione del patto di servizio possa essere considerata una delle condizioni richieste per l'acquisizione dello status. Solo in alcuni casi, infatti, l'accertamento dello status si completa con la sottoscrizione del patto, con il risultato che si acquisisce lo status solo nel momento in cui vengono definiti con i servizi competenti le modalità di ricerca attiva del lavoro, definite nel patto stesso.

6.3. Il Libro Bianco e il d.d.l. n. 848

Nel Libro Bianco e nel disegno di legge delega AS n. 848 del 15 novembre 2001, anche il Governo di destra esplicita l'esigenza di una riforma degli ammortizzatori sociali.

Il disegno indicato dal Libro Bianco, che si propone lo scopo di aumentare il tasso di occupazione in Italia in linea con gli obiettivi di Lisbona 2000 e Stoccolma 2001, si basa sulla premessa secondo la quale la disoccupazione è dovuta a delle forti rigidità¹⁴⁵ provenienti dal mercato del lavoro, e da un'assenza di politiche di attivazione¹⁴⁶. Esiste pertanto una precisa analisi socio-economica e finanziaria nel testo, di tipo neo-liberista, alla base del costruito complessivo, che provoca la necessità di cambiare una serie d'istituti e di procedere in direzione di una liberalizzazione del mercato del lavoro. L'approccio è rivolto interamente al “mercato del lavoro”, finendo per considerare “un gran pezzo del diritto del lavoro solo in funzione del mercato”¹⁴⁷. La via suggerita è quella di un'estensione delle tutele minime fornite dagli ammortizzatori sociali, un'omogeneizzazione dei trattamenti ed una minimizzazione di possibili disincentivi al lavoro che possano discendere da un utilizzo distorto degli strumenti di sostegno¹⁴⁸. Conseguentemente il ragionamento porta a ritenere come necessaria una liberalizzazione del mercato del lavoro e un rafforzamento del ruolo dei servizi per l'impiego, nonché dei soggetti privati che possano con la loro azione favorire il ricollocamento dei lavoratori, attraverso un miglioramento della loro adattabilità rispetto alle esigenze espresse dal mercato. L'obiettivo del Governo è quello di favorire l'*occupabilità* del lavoratore, la sua mobilità, la sua possibilità di essere occupato attraverso un percorso formativo che adatti la sua professionalità alle mutevoli esigenze delle aziende, la sua capacità di rinvenire le domande di lavoro, direttamente o per mezzo di determinati soggetti a ciò predisposti. Queste condizioni porterebbero a costruire una sicurezza che non va più identificata nel posto di lavoro fisso, ma va ricercata nel mercato del lavoro, in un contesto ove anche la qualità del lavoro è destinata a crescere (*more and better jobs*)¹⁴⁹. Il paradigma di riferimento della politica dell'occupazione cambia nettamente: il faro, indicato

¹⁴⁴ D. Garofalo, Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali, Dir. Relaz. Ind. 2006, 03, 637-653. Si veda p. 643.

¹⁴⁵ C. De Marco, Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte, Riv. it. Dir. Lav., 2009, 04, 555-594. Si veda p. 579.

¹⁴⁶ Ministero Del Lavoro E Delle Politiche Sociali, Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità, Roma, ottobre 2001.

¹⁴⁷ G. G. Balandi, Dove va il diritto del lavoro? Le regole e il mercato, LD n. 2, 2002, pp. 245-257. Si veda p. 254.

¹⁴⁸ R. Garofalo, Ammortizzatori sociali e occupabilità, Dir. Relaz. Ind. 2006, 3, 671-689. Si veda p. 679.

¹⁴⁹ E. Balletti, La tutela del lavoro e degli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del secondo Governo Berlusconi, in P.G. Alleve, E. Balletti, U. Carabelli, A. Di Stasi, N. Forlani, F. Liso, M. Paci, Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali, G. Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 15

dall'art. 4 Cost. e riferito al pieno impiego, si trasforma, in quanto evidentemente disatteso, nel più confacente concetto di "*occupabilità*", per adattarsi alle condizioni della realtà. L'allontanamento dall'obiettivo dell'art. 4 Cost., ossia dalla realizzazione del pieno impiego¹⁵⁰, pare ancora più chiara in relazione all'accezione dello stesso quale lavoro stabile e a tempo pieno¹⁵¹.

Il Libro Bianco annuncia una nuova strategia, ovvero lo spostamento delle garanzie dal posto di lavoro fisso al mercato del lavoro, allo scopo di raggiungere una condizione di piena *occupabilità*, ri-orientando e attribuendo dinamico contenuto all'art. 4 Cost.¹⁵².

Si immagina altresì un *sistema universale* di protezione contro la disoccupazione, per tutti i lavoratori, dipendenti o *assimilati*, che abbiano, senza colpa, perso il lavoro e stiano attivamente cercandone un altro. In tale quadro si inserisce la possibilità per le parti sociali di intervenire con trattamenti differenziati, dagli stessi gestiti¹⁵³.

In tale quadro la funzione degli ammortizzatori sociale e dei trattamenti di *welfare* è una funzione cruciale di "bilanciamento e di protezione", destinata a intervenire nei momenti di passaggio da un impiego ad un altro, inevitabile in un sistema in cui il lavoro è sempre meno fisso e sempre più mobile, flessibile¹⁵⁴. Non si dice, però, nulla della possibilità di inserire un reddito di ultima istanza e compare invece, in quegli anni, la proposta di uno statuto dei lavori (d.d.l. n. 1674/2002).

Il Libro Bianco indica dei criteri guida per la realizzazione di un disegno complessivo, in considerazione anche del divario esistente rispetto ad altri Paesi europei e del modello proposto dall'Unione Europea nel bilanciamento tra flessibilità e sicurezza¹⁵⁵. In particolare, il Libro Bianco rileva la necessità di estendere le tutele, omogeneizzare i trattamenti, minimizzare i disincentivi al lavoro che possano derivare da un uso distorto degli ammortizzatori sociali, collegare la percezione della prestazione alle politiche attive mediante un patto tra beneficiario della prestazione e soggetto erogante, con ovvio coinvolgimento dei servizi per l'impiego¹⁵⁶.

Si rileva la necessità di una ridefinizione dello stato di disoccupazione, in maniera da stabilire quando debba intervenire la protezione sociale. In realtà, la protezione contro la disoccupazione è accordata secondo un meccanismo automatico che non riesce a verificare né la situazione di bisogno della persona, né la sua eventuale propensione alla ricerca attiva di un lavoro.

Il Libro Bianco sostiene che il necessario collegamento tra politiche attive e passive possa realizzarsi attraverso l'identificazione delle prime quali condizioni di legittimità per l'erogazione degli ammortizzatori sociali. Nessuna forma di sussidio pubblico al reddito potrà essere erogata se non a fronte di precisi impegni assunti dal beneficiario secondo un rigoroso schema contrattuale,

¹⁵⁰ Sebbene il Libro Bianco reciti a p. 26 "il Governo italiano intende far proprio l'obiettivo dell'Unione Europea di realizzare una condizione di piena occupazione", in realtà è chiaro come venga promosso il diverso concetto di "occupabilità".

¹⁵¹ M. D'Antona, Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi d'identità, in Riv. Giur. Lav., 1998, I, 311. Il lavoro stabile permette a tutti i cittadini una vita dignitosa ed una tutela dal bisogno, p. 315.

¹⁵² R. Garofalo, Ammortizzatori sociali e occupabilità, Dir. Relaz. Ind. 2006, 3, 671-689. Si veda p. 679.

¹⁵³ R. Garofalo, Ammortizzatori sociali e occupabilità, Dir. Relaz. Ind. 2006, 3, 671-689. Si veda p. 679.

¹⁵⁴ E. Balletti, La tutela del lavoro e degli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del secondo Governo Berlusconi, in P.G. Alleva, E. Balletti, U. Carabelli, A. Di Stasi, N. Forlani, F. Liso, M. Paci, Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali, G. Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 15.

¹⁵⁵ M. Tiraboschi, Le prestazioni di disoccupazione in Europa, rapporto per il CNEL, Roma, 2003.

¹⁵⁶ R. Garofalo, Ammortizzatori sociali e occupabilità, Dir. Relaz. Ind. 2006, 3, 671-689. Si veda p. 681.

al raggiungimento di un'intesa affinché il percettore ricerchi attivamente un'occupazione secondo un percorso da concordare preventivamente con i servizi pubblici per l'impiego¹⁵⁷.

Il Libro Bianco non si limita a indicare la necessità di supportare il disoccupato, ma rileva anche quella di creare le condizioni per liberarlo dalla situazione di non lavoro, attraverso la creazione delle condizioni che lo portino ad accedere effettivamente al mercato del lavoro. Si combatte la disoccupazione, pertanto, attraverso un'azione rivolta al lavoratore o al disoccupato, al fine che diventi maggiormente occupabile: questa pare essere la strategia individuata.

D'altra parte, il Libro accentua la necessità di un intervento volto ad evitare un abuso nell'utilizzo degli ammortizzatori sociali, e un conseguente disincentivo all'attivazione da parte del disoccupato.

Una questione si impone relativamente alla natura di questa decisa impostazione volta a stanare i soprusi demotivanti di chi nel sistema ci sta per vantaggio (difficile a credere che ciò possa essere considerato il problema numero uno del mercato del lavoro in Italia, a fronte delle quantità economiche riconosciute e degli enormi problemi di altra natura)¹⁵⁸. Ci si chiede se tale prospettiva, presente nel Libro Bianco, dipenda da una "filosofia disciplinare" o se invece derivi dalla cultura economica del momento¹⁵⁹.

Quanto al ruolo delle aziende, il Libro Bianco non affronta l'eventualità della possibile funzione di riassorbimento delle eccedenze attraverso una politica aziendale di attivazione, limitandosi a dire che sia necessaria una "gestione quanto più possibile anticipatrice".

Altro passaggio importante concerne il necessario collegamento tra riforma degli ammortizzatori sociali e riequilibrio complessivo della spesa per protezione sociale, sicché il Governo si propone di procedere con un approccio graduale.

Rispetto alla precedente legge delega del '99, che si limita a parlare di armonizzazione degli ammortizzatori sociali, il Libro Bianco - che evidenzia l'esigenza di realizzare un sistema egualitario e generale per superare le differenze, immaginando di farlo attraverso l'intervento della bilateralità - riguarda "tutti i lavoratori dipendenti (o assimilati) che abbiano, senza colpa e non per propria iniziativa, perduto un posto di lavoro e che stiano attivamente cercandone un altro", ove gli "assimilati" sarebbero i lavoratori autonomi economicamente svantaggiati, e ove "tutti" potrebbero essere anche i lavoratori del pubblico impiego¹⁶⁰.

¹⁵⁷ C. De Marco, Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte, Riv. it. Dir. Lav., 2009, 04, 555-594. Si veda p. 580.

¹⁵⁸ G. G. Balandi, Dove va il diritto del lavoro? Le regole e il mercato, LD n. 2, 2002, pp. 245-257. Rispetto allo schema classico dell'assicurazione contro la disoccupazione, il Libro Bianco introduce due varianti: una "antica" ed una "moderna". La prima consisterebbe nell'indicazione di un importo che non disincentivi la ricerca di un nuovo lavoro: antica perché, appunto, si rifarebbe al "principio di *less eligibility* che fissava al di sotto del minimo salario di mercato l'ammontare dei benefici concessi dalla *Poor law* britannica dopo la riforma degli anni 30 del XIX secolo". La seconda, la variante "moderna", sarebbe intesa come "attivazione", richiesta come obbligo per aver diritto all'indennità di disoccupazione, mentre alla vecchia assicurazione contro la disoccupazione "bastava come dimostrazione della *availability for work*" l'iscrizione alle liste di collocamento. Si vedano in particolare pp. 250 e 251.

¹⁵⁹ F. Liso, Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma, in P. Curzio (a cura di) Ammortizzatori sociali, regole deroghe prospettive, Cacucci Editore, Bari, 2009. Liso, che si pone questa domanda, finisce per optare per la seconda ipotesi.

¹⁶⁰ F. Liso, Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo, in P.G. Alleva, E. Balletti, U. Carabelli, A. Di Stasi, N. Forlani, F. Liso, M. Paci, Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali, G. Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 125/127.

Sono ammessi eventuali interventi a carattere mutualistico provenienti dalle parti sociali, a fronte di una prestazione pubblica “ragionevole ma contenuta” sul fronte universalistico. In questo senso, come appena rilevato, mentre la legge delega del '99 prevede solo un'armonizzazione tra gli strumenti, il Libro Bianco parla di universalizzazione e di unico strumento¹⁶¹. In particolare, si traccia la netta separazione tra interventi assicurativi e interventi assistenziali, tra cui far rientrare la disoccupazione a requisiti ridotti. Gli interventi assistenziali sono pensati a carico della fiscalità generale e condizionati alla prova dei mezzi, “quali ad esempio il Reddito Minimo d’Inserimento sperimentato nei passati anni”, attraverso un’opzione assente nella legge delega del ‘99¹⁶².

Seppur entrambi i testi - Libro Bianco e legge delega del '99 - siano accomunati dall'interesse al collegamento tra le politiche attive e passive, ove vengono ribaditi i soliti problemi di debolezza delle strutture pubbliche e di mancanza di un'attitudine all'attivazione, il Libro Bianco introduce l'idea di un'intesa, tra percettore dell'ammortizzatore sociale e servizi pubblici per l'impiego, che saldi il collegamento tra politiche attive e passive creando un obbligo di ricerca attiva dell'impiego, e sottolineando la necessità delle politiche attive¹⁶³.

Il Libro Bianco porta all'adozione del disegno di legge collegato alla legge finanziaria 2002, volto non solo a incidere sulla materia degli ammortizzatori sociali, quanto sul sistema nel suo complesso: il d.d.l. 848. Si riconferma un difetto già presente nel precedente disegno di legge sugli ammortizzatori sociali e cioè il carattere generico, se non contraddittorio, delle indicazioni in esso presenti.¹⁶⁴ Innanzitutto il generico riferimento al "riordino della disciplina in materia di ammortizzatori sociali" (art 3 c. 1 disegno di legge delega), riferendosi a un termine che non ha un corrispondente giuridico nel diritto positivo, non chiarisce se intenda riguardare anche la cassa integrazione guadagni. Inoltre, nel rispetto della gerarchia delle fonti del diritto, non è neppure possibile utilizzare le indicazioni presenti nel Libro Bianco, che, a dire il vero, sono confuse sulla specifica questione.

Un aspetto contraddittorio pare essere riferito alla tipologia degli strumenti di sostegno al reddito, in quanto in un punto delimitati a quelli di natura assicurativa (art. 3, c. 1), in altro affiancati a quelli di base “solidaristica” (lett. a, art. 3), potendo intendere per “solidaristico”, in mancanza di esplicito chiarimento nel *d.d.l.*, ciò che non dipende da un apporto contributivo. L’interpretazione del termine “solidaristico” in senso più ampio rispetto alla connotazione assicurativa del nostro sistema di ammortizzatori sociali, si rafforza per mezzo di un altro riferimento, quello relativo all'estensione delle tutele a soggetti privi delle stesse: forse in tal modo si intende evocare un sistema universalistico già presente come idea nel Libro Bianco nei termini di integrazione del

¹⁶¹ Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia – proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2001, in http://www.camera.it/temiap/libro_bianco_lavoro.pdf, p. 55.

¹⁶² Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia – proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2001, in http://www.camera.it/temiap/libro_bianco_lavoro.pdf, p. 56.

¹⁶³ F. Liso, Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma, in P. Curzio (a cura di) Ammortizzatori sociali, regole deroghe prospettive, Cacucci Editore, Bari, 2009. Su questo punto si veda Il Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità, Roma, ottobre 2001, in www.camera.it, pp. 55, 56.

¹⁶⁴ E. Balletti, La tutela del lavoro e degli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del secondo Governo Berlusconi, in P.G. Alleve, E. Balletti, U. Carabelli, A. Di Stasi, N. Forlani, F. Liso, M. Paci, Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali, G. Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 20.

sistema assicurativo con sistemi di tipo assistenziale, già immaginato dalla Commissione Onofri e sperimentato dalla precedente legislatura¹⁶⁵.

Pur dinanzi alla suggestione del vago richiamo all'idea di un sistema solidaristico, nel senso di universalistico a tassazione generale, nel complesso non è presente alcuna precisa previsione di un sistema egualitario e generale di protezione contro la disoccupazione. Tale lacuna è confermata dalla circostanza che l'obiettivo della estensione "delle tutele a settori e a situazioni attualmente non coperti" è stato (a seguito di emendamenti) sostituito con quello della promozione della costituzione di "fondi mutualistici bilaterali e relative strutture" da parte dei datori di lavoro e prestatori di lavoro", con lo scopo di gestire prestazioni integrative o sostitutive rispetto al sistema generale obbligatorio di sostegno al reddito. Inoltre, non è fornita alcuna indicazione riguardo ad eventuali provvidenze economiche prefigurabili in relazione a previsti interventi e/o forme di tutela finalizzate all'inclusione sociale o a prevenire fenomeni di esclusione sociale. A ciò si aggiunga come, ancora una volta, gli obiettivi si sarebbero dovuti raggiungere "senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato"¹⁶⁶.

Anche nel disegno di legge delega 848 permane il vincolo, già menzionato nella precedente legge delega, della necessaria assenza di oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.

Pertanto, il disegno di legge delega, volto a una maggiore equità tra i diversi trattamenti, a un maggiore collegamento tra politiche attive e passive, e a una semplificazione dei procedimenti, mantiene ed accentua una serie di problematicità proprie della precedente delega n. 144/99: la genericità e l'accentuata mancanza di precise direttive, sino a poter dubitare della legittimità costituzionale¹⁶⁷.

6.4. Lo stralcio di quattro articoli chiave: il d.d.l. 848-bis

La c.d. Riforma Biagi nasce monca nella sua essenza: quattro articoli principali sono stralciati dall'originario disegno di legge 848. Tale mancanza configura un modello molto distante da quello prefigurato dal Prof. Biagi stesso, ove le garanzie per il lavoratore si sarebbero dovute spostare da dentro il rapporto di lavoro a fuori, nel mercato del lavoro¹⁶⁸.

In particolare è assente il punto concernente gli ammortizzatori sociali, e che pertanto rende la riforma del mercato del lavoro una riforma "zoppa", che ancora non individua un sistema egualitario e generale di protezione del reddito nel caso di mancanza di lavoro, escludendo i lavoratori precari, nonché gli inoccupati¹⁶⁹.

I quattro articoli mancanti confluiscono nel d.d.l. 848 bis, risultante dallo stralcio deliberato dall'Assemblea il 13 giugno 2002 degli articoli 2, 3, 10, 12 del d.d.l. 848, contenenti le deleghe al

¹⁶⁵ Ma sia rispetto a questo punto, come rispetto alla determinazione delle condizioni di accesso alle prestazioni di disoccupazione e alla necessità di razionalizzare il sistema della contribuzione, il disegno di legge delega 848 non fornisce criteri e limitazioni precise al Governo, violando in tal modo l'art 76 Cost., soprattutto in una materia in cui le diverse posizioni dovrebbero dialogare in sede parlamentare.

¹⁶⁶ C. De Marco, Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte, Riv. it. Dir. Lav., 2009, 04, 555-594. Si veda p. 574.

¹⁶⁷ Liso F., Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma, in P. Curzio (a cura di) Ammortizzatori sociali, regole deroghe prospettive, Cacucci Editore, Bari, 2009.

¹⁶⁸ M. Biagi, Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro, in Riv. it. Dir. Lav., 2001, p. 257 e segg.

¹⁶⁹ R. Garofalo, Ammortizzatori sociali e occupabilità, Dir. Relaz. Ind. 2006, 3, 671-689. Si veda p. 672.

governo in materia di incentivi alla occupazione, di ammortizzatori sociali, di altre misure temporanee e sperimentali a sostegno della occupazione regolare, nonché di incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato, ed infine in materia di arbitrato nelle controversie individuali di lavoro.

Il d.d.l. 848 bis indica la necessaria dimensione *proactive* delle tutele, l'opportunità di una loro estensione ad aree rimaste escluse, e la semplificazione dei procedimenti. Il collegamento tra ammortizzatori sociali e politiche attive, volto ad evitare che le tutele disincentivino un ricollocamento nel mercato del lavoro, segnano una continuità con la delega del '99¹⁷⁰.

Per quanto riguarda i processi di crisi aziendale, il d.d.l. indica la necessità di un intervento che sia anticipatore, mutuando l'espressione del Libro Bianco, e nella gestione dei processi di ristrutturazione si prevede un utilizzo di azioni formative nell'ambito di piani di reinserimento. La copertura finanziaria del disegno di legge non viene però trovata, e l'attesa di una riforma si ripropone come sempre¹⁷¹.

Per quanto concerne l'intenzione di ampliare l'ambito soggettivo della tutela degli ammortizzatori sociali - obiettivo già della precedente legge delega n. 144/1999 - nel d.d.l. 848 bis tale fine pare sfumato per l'assenza di risorse *ad hoc* e per l'assenza di indicazioni che realizzino tale ampliamento; si parla solo della previsione di misure che promuovano la bilateralità, confermando la mancanza di risorse, "che infatti si cercano nella mutualità bilaterale"¹⁷². Come accennato nel precedente paragrafo, un emendamento di particolare interesse, infatti, riguarda la lettera d), ove non si fa più riferimento alla generica "estensione delle tutele a settori e situazioni attualmente non coperti", ma alla "costituzione di fondi mutualistici bilaterali e relative strutture" ad opera delle parti sociali, " con lo scopo di gestire prestazioni integrative o sostitutive rispetto al sistema generale obbligatorio di sostegno al reddito", in favore, prioritariamente, ai "settori che non usufruiscono del sistema generale obbligatorio di sostegno al reddito". E' attribuito, pertanto, agli enti bilaterali un ruolo centrale, finanche sostitutivo, nell'erogazione delle prestazioni di sicurezza sociale qui considerate¹⁷³. Il Governo, inoltre, dimostra in tal modo di sottovalutare la questione legata all'efficacia soggettiva degli accordi istitutivi dei fondi bilaterali. Inoltre, si intende migliorare i trattamenti di coloro che già sono inclusi tra i destinatari degli ammortizzatori sociali, senza accennare ad un ampliamento di tali soggetti. Tale aspetto migliorerà invece nella legge delega del 2007, che specifica come un ampliamento dei destinatari debba avvenire senza distinzione di qualifica, settore, dimensione di impresa, tipo di contratto di lavoro, intendendosi, con ciò, un ampliamento anche agli autonomi¹⁷⁴.

¹⁷⁰ R. Garofalo, Ammortizzatori sociali e occupabilità, Dir. Relaz. Ind. 2006, 3, 671-689. Si veda p. 680.

¹⁷¹ D. Gilli, R. Landi, Potenziamiento dei sussidi di disoccupazione e organizzazione dei servizi per il lavoro, Dir. Relaz. Ind. 2008, 02, 320-329. Si vedano pp. 321-328.

¹⁷² P. Loi, Gli ammortizzatori sociali, in (a cura di) M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi, Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008, p. 227.

¹⁷³ R. Garofalo, Ammortizzatori sociali e occupabilità, Dir. Relaz. Ind. 2006, 3, 671-689. Si veda p. 681.

¹⁷⁴ P. Loi, Gli ammortizzatori sociali, in (a cura di) M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi, Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008, p. 228.

Il Governo presenta una serie di emendamenti al d.d.l. 848 bis, in parte orientati nella direzione di quanto concordato con le parti sociali nel Patto per l'Italia del 2002, non firmato dalla Cgil¹⁷⁵.

Per quanto concerne la delega in materia di ammortizzatori sociali, è introdotta la specificazione che essa debba essere esercitata "nel rispetto delle competenze affidate alle Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro dalla legge costituzionale 2001, n 3", ponendo con ciò dei grossi interrogativi sui principi da seguire in materia.

Alla lettera a) si inserisce la necessità di "una maggiore corrispondenza tra contribuzioni e prestazioni" nella rideterminazione del sistema delle tutele, da leggersi in combinato disposto con l'emendamento della lettera c, che tende a realizzare "forme di contabilità separata per settore produttivo", stabilendo nel contempo "una contribuzione di solidarietà destinata a concorrere al finanziamento dei settori in disavanzo" da individuarsi attraverso la contrattazione collettiva. La scelta, che ricalca il testo del patto per l'Italia, sembra optare per un sistema marcatamente assicurativo, che nulla dispone rispetto all'universalità delle prestazioni, e al problema dei lavoratori impiegati in settori che non vantano una continuità di impiego.

Tra gli altri, un emendamento riguardante l'assetto proattivo delle tutele (lettera b), prevede "un controllo periodico sulla permanenza dello stato di disoccupazione involontaria dei soggetti che percepiscono l'indennità", e specifica, d'altra parte, la necessità di indicare "programmi formativi obbligatori nell'ambito di piani individuali concordati coi servizi per l'impiego", la necessità di certificare la realizzazione dell'attività formativa, la possibilità di coinvolgere gli enti bilaterali nella gestione della determinazione degli orientamenti formativi. Inoltre, gli emendamenti specificano le condizioni comportanti la perdita dell'ammortizzatore sociale inserendo, a differenza di quanto stabilito dal D.Lgs. n. 297/2002, il rifiuto della formazione seppur non concordata coi servizi per l'impiego, nonché la prestazione di lavoro irregolare.

6.5. La l. n. 30/2003, il D.Lgs. n. 276/2003 e il periodo immediatamente successivo

Seppur per molti aspetti la l. n. 30/2003 ed il relativo decreto attuativo n. 276/2003 complichino il quadro all'interno del quale si muovono le proposte di Statuto dei lavori per una tutela maggiore delle fattispecie lavorative atipiche, la parte relativa alla riorganizzazione dei servizi all'impiego si pone invece in continuità con la precedente l. n. 196/1997, parendo essere potenzialmente utile a contrastare i rischi di destrutturazione del mercato¹⁷⁶.

Relativamente a questo aspetto, la riforma si dichiara essere animata dal fine di creare le condizioni per un più efficiente e trasparente mercato del lavoro, nonché di migliorare la capacità di collocarsi in un impiego da parte dei disoccupati e degli inoccupati in cerca di lavoro, riservando, almeno nelle dichiarazioni, una particolare attenzione alle categorie svantaggiate.

Viene rafforzata la presenza privata nella gestione del sistema, "incidendo notevolmente su significato ed importanza dell'intervento pubblico¹⁷⁷". Per la prima volta è ammesso che i soggetti

¹⁷⁵ P. Curzio, La riforma di Godot. Il disincanto e la passione, in P. Curzio, (a cura di), Ammortizzatori sociali: regole, deroghe, prospettive, Cacucci Editore, Bari, 2009, pag. 11. L'autore constata la chiara mancanza di volontà del Governo di realizzare una "necessaria" riforma.

¹⁷⁶ T. Treu, Statuto dei lavori e Carta dei diritti, Dir. Relaz. Ind. 2004, 02, 193.

¹⁷⁷ A. Lassandari, Regime autorizzatorio e accreditamenti – Agenzie per il lavoro, p 92-111, in E. Gagnoli e A. Perulli (a cura di), La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali, Cedam, Padova, 2004. Ora le agenzie di somministrazione possono svolgere attività di somministrazione insieme a quella di intermediazione,

dell'intermediazione del lavoro possano svolgere altre attività, come in particolare quella di somministrazione. Questo aspetto aveva sino a questo momento frenato lo sviluppo delle agenzie per il lavoro, attraverso una separazione di attività derivante dalla regolamentazione in differenti normative (l. n. 196/1997)¹⁷⁸.

Il D.Lgs. n. 276/2003 introduce una disciplina particolareggiata relativa al regime di autorizzazione per i soggetti che si occupano di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale¹⁷⁹.

Allo stesso tempo vengono identificati i regimi di accreditamento degli operatori pubblici e privati da parte delle Regioni nel caso in cui tali soggetti forniscano servizi al lavoro, anche a supporto delle attività svolte dai soggetti autorizzati.

In tale quadro vengono stabilite le forme di collegamento e raccordo tra i diversi operatori, tra cui il sistema della borsa continua del lavoro.

Elementi di novità della disciplina, alla luce delle modifiche introdotte dalla recente l. n. 183/2010, riguardano proprio il ruolo della borsa: ad essa è necessario inviare ogni "informazione strategica per un'efficace funzionamento del mercato del lavoro". Tra tali informazioni è compresa, esplicitamente, l'informazione relativa al rifiuto, senza giustificato motivo, da parte del percettore di sussidio o indennità, di partecipare ad un'offerta formativa, ad un progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro ovvero ad un'occupazione congrua ai sensi della legislazione vigente (art. 5, lett. f).

L'interconnessione alla borsa continua costituisce uno dei criteri di autorizzazione, subordinata a tale collegamento, tanto da comportare, nel caso di mancata attuazione, l'applicazione di una sanzione amministrativa e la cancellazione dall'albo.

Per quanto concerne gli accreditamenti, essi sono disposti a livello regionale, nel rispetto dei requisiti indicati dalla legge.

I soggetti, così autorizzati o/e accreditati, non possono esigere compensi dai lavoratori per le attività svolte, sebbene sia ammessa un'eccezione riguardo alle categorie di lavoratori altamente professionalizzati o per specifici servizi, nel caso di intervento della contrattazione collettiva.

Il D.Lgs. n. 276/2003 regola la disciplina dei fondi per la formazione e l'integrazione del reddito, la cui idea è mutuata, seppur con diversa regolamentazione, dalla l. n. 196/1997. A tale proposito questi fondi, che sono bilaterali, gestiscono l'ammontare, pagato dalle agenzie di lavoro somministrato, derivante dal contributo del 4% della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti dalle agenzie stesse (il cui ammontare cambierà con la riforma Monti-Fornero).

Un'interessante modifica, introdotta a tal proposito dalla l. n. 183/2010, pare essere la previsione, tra le attività realizzabili attraverso l'utilizzo dei fondi, delle misure di "sostegno al reddito" oltre

comportando, "in assenza di coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di autorizzazione" delle loro attività, (ma solo nell'accREDITamento degli operatori), un tendenziale vantaggio del privato, rappresentato eminentemente da tali agenzie; il pubblico invece appare "allargato" ad altri enti, come da D.Lgs. 469/1997. P. 95 e p 97. Tra cooperazione e competizione esiste una precisa scelta, e il D.Lgs. 276/2003 sembra avere optato per la seconda opzione. P. 98.

¹⁷⁸ M. Rosano, Prospettive di restyling per la gestione del mercato del lavoro, p.9-28, in M. Cinelli, G. Ferraro, Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, Utet, 2008. Con "l'abolizione del limite all'oggetto sociale esclusivo" le agenzie private possono realizzare "dei veri e propri centri polifunzionali", p. 15.

¹⁷⁹ M. T. Carinci, Utilizzazione e acquisizione indiretta del lavoro: somministrazione e distacco, appalto e subappalto, trasferimento d'azienda e di ramo, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010.

che degli interventi formativi, riqualificativi e previdenziali, a favore dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato, nonché dei lavoratori che abbiano svolto “in precedenza missioni di lavoro in somministrazione in forza di contratti a tempo determinato, e, limitatamente agli interventi formativi dei potenziali candidati a una missione”. Viene pertanto inserito un importante aspetto di supporto al reddito, e di ampliamento delle categorie di lavoratori a cui le varie prestazioni possano essere rivolte¹⁸⁰.

Per quanto riguarda gli assunti a tempo indeterminato dalle agenzie per il lavoro, (categoria non molto diffusa, in realtà), rimangono le finalizzazioni del fondo all'integrazione del reddito nel caso di fine lavori, nonché ad azioni formative e professionalizzanti, e conoscitive.

Il legislatore crea un sistema nel quale le agenzie di somministrazione vengono ad essere i soggetti di maggior riferimento, seppur non esclusivo¹⁸¹, per “l’inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati attraverso politiche attive e di *workfare*” (art. 13, c. 1). E’ da notare come in questa sede venga utilizzato il termine di *workfare*, che non trova una precisa definizione giuridica nella legislazione.

Tra le misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato, e nell'ambito di inserimento o reinserimento dei lavoratori svantaggiati nel mercato del lavoro, vengono introdotte due opzioni definibili “sensibili”, in quanto in un caso si ammetterebbe una deroga al riconoscimento ex lege di un diritto, e dall'altra si favoriscono le agenzie per il lavoro rispetto ad altre aziende interessate ad un'assunzione a termine del lavoratore.

In particolare l'art. 13, lett. a, permette di stipulare un contratto di lavoro, da parte di un'agenzia di somministrazione, in deroga al diritto ex art. 23, c. 1, D.Lgs. n. 276/2003, a condizioni economiche e normative complessivamente inferiori a quelle dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte. La deroga può operare solo in presenza di alcune condizioni: intervento formativo idoneo, tutore con adeguate competenze, assunzione per almeno sei mesi, convenzione stipulata¹⁸² tra una o più agenzie di somministrazione con i comuni, province, regioni o con le agenzie tecniche strumentali del ministero del lavoro e delle politiche sociali, o appositi soggetti costituiti ai sensi delle normative regionali, e questo basterebbe ad evitare eventuali abusi. Questa norma, fonte di innumerevoli discussioni, viene in seguito abrogata dalla riforma Fornero, nella parte che permette di derogare alla normativa di tutela, chiudendo in tal modo ogni questione a proposito¹⁸³.

La lett. b) dell'art. 13 permette alle agenzie di lavoro di poter corrispondere al lavoratore la differenza tra l'indennità/il sussidio ricevuto e la retribuzione riconosciuta nel caso in cui esse stipulino, con i percettori di determinate indennità o sussidi legati allo stato di disoccupazione o inoccupazione, dei contratti della durata di almeno 9 mesi.

Il lavoratore svantaggiato che percepisce l'indennità o il sussidio legato allo stato di disoccupazione o inoccupazione, e che si trovi in una delle ipotesi indicate dal c. 1 art. 13, decade dal diritto alla percezione dell'indennità o sussidio nel caso in cui rifiuti di partecipare ad azioni

¹⁸⁰ L'attuale CCNL nel settore del lavoro somministrato dà ampiamente seguito a questa possibilità, prevedendo varie forme a sostegno del reddito.

¹⁸¹ C. Lagala, M. D’Onghia, La sicurezza sociale nel terzo anno di legislatura, in RDSS, anno IV, n. 2 novembre 2004, p. 740.

¹⁸² La previsione della convenzione è stata introdotta dalla l. n. 183/2010.

¹⁸³ L. n. 92/2012, art. 1, c. 10, “all'articolo 13, comma 1, lettera a), sono soppresse le parole da: «in deroga» fino a: «ma»”.

formative, o a un progetto individuale di reinserimento, quando rifiuti un'offerta di lavoro che riconosca una retribuzione non inferiore al 20% rispetto al lavoro di provenienza, quando non abbia comunicato nei termini all'Inps la propria occupazione presso un datore di lavoro, e in ogni caso quando il lavoro o l'attività formativa siano congrui rispetto alle competenze del lavoratore, e si svolgano in un luogo raggiungibile entro 80 minuti con i mezzi pubblici. Rispetto a questo punto, la vera novità è che soggetti diversi dai centri per l'impiego, in particolare enti formativi e agenzie di somministrazione, hanno il potere di provocare la cancellazione dei trasgressori dalle liste di mobilità, in quanto devono comunicare all'INPS e al centro per l'impiego le situazioni di trasgressione secondo quanto stabilito dalla legge.

Un'altra disposizione rivolta ai lavoratori svantaggiati, riguarda la possibilità di attuare l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori disabili ex legge 12 marzo 1999, n. 68, attraverso delle cooperative sociali all'interno di convenzioni quadro su base territoriale e validate dalle Regioni.

La normativa prevede un regime sanzionatorio rivolto agli enti che esercitano illegittimamente le attività per le quali sia richiesta l'autorizzazione, nonché nei casi di appalto non genuino, di distacco illecito, ecc¹⁸⁴.

Per quanto riguarda le tutele previdenziali, soprattutto in riferimento alle nuove fattispecie di lavoro atipico, il decreto legislativo non presenta rilievi di interesse. Se nel Libro Bianco il presupposto del modello proposto si basa sul binomio flessibilità e sicurezza, il D.Lgs. n. 276/2003 introduce nuove flessibilità ma non nuove tutele. In realtà le caratteristiche di discontinuità e temporaneità, e le relative implicazioni sul piano previdenziale, sono proprie anche di lavori meno recenti. Il sistema di tutele è incentrato sul modello tradizionale di lavoro, ove la durata della prestazione lavorativa e il livello di contribuzione, legato a quello retributivo, diventano gli elementi maggiormente condizionanti¹⁸⁵.

La legge 350 del 24 dicembre 2003 richiede una partecipazione attiva, a corsi o ad altre iniziative, dei lavoratori che percepiscano trattamenti di sostegno. Si supera una visione meramente assistenzialistica degli ammortizzatori sociali, prevedendo diritti e corrispondenti responsabilità¹⁸⁶. D'altra parte, la condizionalità introdotta risulta essere in un certo senso pericolosa: una cosa è legare un'indennità di disoccupazione alla partecipazione ad azioni di attivazione, mentre altra cosa è stabilire la decadenza dall'indennità di mobilità nel caso di rifiuto di un'offerta di lavoro

¹⁸⁴ La legge 183/2010 prevede inoltre una reazione meno intensa della precedente in caso di omissione del contributo al fondo per la formazione e integrazione del reddito ex art 12. SPIEGA MEGLIO

¹⁸⁵ M. Cinelli, "Nuovi lavori" e tutele: quali spazi per la previdenza sociale?, in Riv. it. Dir. Lav., 2005, 02, 225, Le "...carriere lavorative discontinue o intermittenti... comportano una sostanziale esclusione dalle forme di tutela della disoccupazione". Gli strumenti utilizzati sino a quel momento per assicurare la tutela previdenziale anche a lavoratori diversi dalla fattispecie classica di lavoratore subordinato a tempo indeterminato e a tempo pieno sono pensati per "porre rimedio a situazioni essenzialmente occasionali o marginali, o... settoriali". Con una maggiore precarizzazione del mondo del lavoro, ed un innalzamento della spesa pubblica, gli stessi rimedi non paiono essere più adatti. Per evitare uno spostamento della spesa dall'ambito previdenziale all'ambito assistenziale, a carico dell'erario, dinanzi all'inadeguatezza del sistema previdenziale attuale è opportuno favorire il lavoro di maggiore qualità, che comporti un reddito adeguato e un corrispondente apporto contributivo, in una direzione che tenti di eliminare o contenere le situazioni generatrici di bisogno. E' opportuno comprendere inoltre che una riforma del welfare a costo zero non è possibile, ma d'altra parte può essere vista come un potenziale investimento, realizzabile anche attraverso un'innovativa integrazione di prestazioni e servizi.

¹⁸⁶ D. Gilli, R. Landi, Potenziamento dei sussidi di disoccupazione e organizzazione dei servizi per il lavoro, Dir. Relaz. Ind. 2008, 02, 320-329.

inquadrata in un livello retributivo inferiore al 20% rispetto a quello di provenienza, che permette di fatto un demansionamento del lavoratore¹⁸⁷. Questo aspetto “precipiterà” nella riforma Monti-Fornero, come vedremo in seguito.

Il D.L. 14 marzo 2005 n. 35, conv. in l. 14 maggio 2005, n. 80, costituisce l’atteso provvedimento sulla competitività emanato dal Governo Berlusconi all’indomani dell’esito delle elezioni amministrative, il cui epilogo è nettamente orientato in favore della coalizione di centro-sinistra.

Tale provvedimento, costituito da norme eterogenee per materia, invoca ancora una volta la sempre attesa riforma degli ammortizzatori sociali.

Innanzitutto vengono rifinanziati gli interventi, a carico del Fondo per l’occupazione, previsti dall’art. 1, c. 155, l. n. 311/2004, che il Ministero del lavoro decida di disporre, in deroga alla normativa allora vigente.

Altre sono le novità sul piano degli ammortizzatori sociali, tra le quali spicca l’art. 13, commi da 7 a 12, che riconosce l’indennità ordinaria di disoccupazione ai lavoratori, aventi i requisiti assicurativi e contributivi richiesti e sospesi dal lavoro per situazioni aziendali dovute a eventi transitori o per situazioni temporanee di mercato. Pertanto tale indennità viene riconosciuta a lavoratori che non siano privi di lavoro, ma in una situazione di sospensione dallo stesso, allontanandosi dalla “originaria funzione” dell’assicurazione contro la disoccupazione¹⁸⁸.

Il c. 8, in particolare, estende ai dipendenti delle imprese artigiane, nei periodi di sospensione temporanea dell’attività per situazioni di mercato od altri eventi transitori, l’indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, a condizione che vi sia un intervento integrativo, pari almeno al venti per cento della prestazione, erogato dagli enti bilaterali contrattuali oppure nel caso di erogazione di formazione e qualificazione professionale da parte degli stessi, di durata non inferiore a centoventi ore¹⁸⁹. In seguito, tale articolo sarà abrogato dalla normativa del 2008, che richiede, per il riconoscimento dell’ammortizzatore, solo l’intervento integrativo e non più l’erogazione di formazione.

6.6. Il protocollo sul *Welfare* e la l. n. 247/2007

Il Protocollo su previdenza, lavoro e competitività, per l’equità e la crescita sostenibile, del 23 luglio 2007, o Protocollo sul *Welfare*, pone come fulcro della propria struttura il binomio equità-crescita. L’accordo dichiara infatti di tendere alla promozione di una “crescita economica duratura, equilibrata e sostenibile, sia dal punto di vista finanziario che sociale”. L’intenzione è quella di rendere l’economia del Paese maggiormente concorrenziale, ma allo stesso tempo sostenere i lavoratori nei processi di cambiamento attraverso una ridefinizione del sistema di welfare, nel suo complesso. Per quanto riguarda lo specifico perimetro degli ammortizzatori sociali, le linee

¹⁸⁷ A. Di Stasi, Gli ammortizzatori sociali tra “il cielo delle idee” e le più recenti novità legislative. Una introduzione, in Riv. Giur. Lav., ANNO LXII - 2011 – N2, pp. 339/358, pagina 349 e 250 e nota 41 a pag. 349.

¹⁸⁸ M. Cinelli, C. A. Nicolini, Dal Berlusconi al Berlusconi-bis il decreto sulla competitività e la mutatio dell’assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione ordinaria, in Riv. it. Dir. Lav., 2005, 03, 133.

¹⁸⁹ P. Loi, Gli ammortizzatori sociali, in (a cura di) M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi, Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008, p 222.

d'intervento indicate tendono a estendere le tutele indipendentemente dal settore di provenienza, dalla dimensione delle imprese, dal tipo di contratto stipulato¹⁹⁰.

Un accento particolare è riservato al miglioramento delle politiche attive, attraverso uno stretto raccordo Regioni-Province e tra i centri per l'impiego e i soggetti preposti alla formazione: le politiche attive devono essere collegate alle politiche passive, di sostegno al reddito. La politica di “*welfare to work*” potrà essere sostenuta attraverso il “patto di servizio” tra i centri per l'impiego e le persone in cerca di lavoro, con particolare attenzione a quelle in maggiore difficoltà.

Inoltre la presenza di agenzie private, “anche no profit”, accanto ai servizi per l'impiego, gli unici a poter certificare lo stato di disoccupazione, può contribuire ad una maggiore efficacia dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, che deve però essere verificata in concreto.

Si profila l'ipotesi di un'unificazione dell'indennità di mobilità e dell'indennità di disoccupazione, come misura da realizzare a lungo termine, in un unico strumento volto al sostegno economico dei disoccupati e ad un loro reinserimento lavorativo, modulato tenendo conto dell'età anagrafica e delle particolari condizioni occupazionali.

Il Protocollo auspica una riforma che sancisca una netta divisione tra gli strumenti integrativi del reddito in caso di sospensione del rapporto di lavoro, e i trattamenti di disoccupazione per cessazione. Tale divisione era già prevista dalla l. n. 223/91, ma a seguito di continue deroghe viene in realtà ad essere vanificata¹⁹¹.

Quanto alla cassa integrazione, l'accordo sostiene la necessità di differenziare lo strumento ordinario da quello straordinario, in vista della “progressiva estensione e unificazione” degli strumenti¹⁹².

Inoltre, si pone l'accento su una “maggiore partecipazione attiva delle aziende nel processo di ricollocazione dei lavoratori”, in riferimento al territorio e alla concertazione tra le parti sociali. Ciò determinerebbe l'internalizzazione di parte del rischio di perdita dell'occupazione a carico dell'azienda, con presunte ripercussioni sui costi posti in capo alla stessa nella determinazione della contribuzione necessaria a ridefinire il sistema di ammortizzatori sociali. Individuare il tipo e la modalità di tale finanziamento significa optare per un modello di welfare piuttosto che un altro: un sistema universale, a carico della fiscalità generale, oppure un sistema assicurativo, con contributi a carico del datore e del lavoratore¹⁹³.

Nella definizione del modello di *welfare* da adottare può essere incluso l'apporto aggiuntivo degli Enti bilaterali, nel potenziale doppio ruolo di controllori delle dinamiche di applicazione delle cig, ruolo inedito mai immaginato precedentemente, e di *providers* di coperture supplementari

¹⁹⁰ M. Miscione, La riforma degli ammortizzatori sociali iniziata e delegata, in F. Carinci, M. Miscione, a cura di, Il Collegato Lavoro 2008, I 24 dicembre 2007, n. 247, Leggi e Lavoro, collana diretta da F. Carinci, Ipsoa, 2008. Il riferimento è alle “vecchie esclusioni della cig e della mobilità”, con riferimento ai settori diversi dall'industria e alle piccole aziende.

¹⁹¹ M. Miscione, Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità, Relazione AIDLASS 2007, in <http://www.aidlass.it/convegni/archivio/convegno-2007>, p. 10 e 17.

¹⁹² A. Accornero, La precarietà del lavoro: argini, alternative, rimedi, p. 44, in , in A. Perulli (a cura di) Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare, Halley editrice, Macerata, 2007. L'obiettivo primario della riforma è riformare la materia degli ammortizzatori sociali verso un'unificazione e adeguamento dei trattamenti di integrazione e di disoccupazione, il cui attuale assetto è “oggi fonte di diseguaglianze e di sprechi”.

¹⁹³ P. Loi, Gli ammortizzatori sociali, in (a cura di) M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi, Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008, p. 231.

eventuali, in entrambe i casi con particolare riferimento al mondo artigianale e alle piccole imprese. Sebbene anche il Patto per l'Italia avesse già previsto un rafforzamento del ruolo della bilateralità, una differenza marcata consiste nel fatto che in quel patto veniva precisato come tale ruolo avrebbe potuto consistere nel fornire una prestazione addirittura sostitutiva rispetto a quella nazionale.

La prospettiva adottata nel Protocollo è di lungo respiro, di progetto complessivo¹⁹⁴: l'accordo non utilizza le formule delle precedenti deleghe in materia, volte ad evitare qualunque aggravio al bilancio dello Stato, ma impiega la diversa espressione del "rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica". D'altra parte la legge, che recepirà solo in parte l'accordo, riconfermerà su questo punto lo stile delle deleghe già intervenute. Allo stesso modo l'accordo stabilisce un primo passo di riforma degli ammortizzatori sociali, attraverso la determinazione delle risorse necessarie, circa 700 milioni di euro, con le quali poter "allungare" l'indennità ordinaria di disoccupazione, aumentare quella a requisiti ridotti, ed assicurare il riconoscimento dei contributi figurativi in relazione alla retribuzione di riferimento piena e non al quantum percepito a titolo di ammortizzatore sociale. In relazione a questi aspetti, l'intervento contributivo è pensato a favore dei giovani precari con carriere discontinue¹⁹⁵.

Il rafforzamento del legame tra politiche attive e passive viene immaginato attraverso un potenziamento dei Servizi per l'impiego e un coordinamento tra ammortizzatori e percorsi di formazione e inserimento occupazionale dei lavoratori¹⁹⁶.

Il passaggio che l'accordo dedica alla parte "punitiva" delle trasgressioni è presente in termini di miglioramento dell'efficacia del rapporto tra politiche attive e passive: in tal senso, l'immotivata non partecipazione ai programmi di reinserimento al lavoro o la non accettazione di congrue opportunità di servizio non possono che comportare una perdita del sostegno al reddito.

Da un punto di vista generale, il progetto complessivo contenuto nel protocollo del Welfare rimane ad un livello di indeterminatezza tale da non indicare in maniera chiara le declinazioni

¹⁹⁴ D. Gottardi, *Diritto del lavoro e riforme: l'agenda europea*, p. 98, in A. Perulli (a cura di) *Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare*, Halley editrice, Macerata, 2007. Il protocollo sul Welfare contiene un "disegno complessivo ed equilibrato", volto ad assicurare delle certezze alle lavoratrici e ai lavoratori anche in condizioni di precarietà: il documento tenta in tal modo di fornire una risposta alle sollecitazioni della Commissione europea, che richiede un approccio innovativo alla flessibilità, fornendo sostanzialmente una linea diversa rispetto a quella proposta nel Libro Verde.

¹⁹⁵ F. Liso, *Brevi appunti sugli ammortizzatori e sui servizi all'impiego nel Protocollo del 23 luglio 2007*, p. 111, in A. Perulli (a cura di) *Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare*, Halley editrice, Macerata, 2007.

¹⁹⁶ C. Dell'Aringa, *Il dibattito sulla flessibilità. Il ruolo delle politiche del lavoro e delle relazioni sindacali*, p. 80, in A. Perulli (a cura di) *Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare*, Halley editrice, Macerata, 2007. Il protocollo dedica "un breve capitolo alla necessità di potenziare l'attività degli SPI e del sistema informativo sul mercato del lavoro. Ancora una volta le intenzioni sono buone. Il problema è comunque il solito: andare oltre lo stadio delle "buone intenzioni" e individuare azioni concrete che portino ad aumentare l'efficacia di questo fondamentale strumento di intervento nel mercato del lavoro". Inoltre in A. Pandolfo, *La riforma degli ammortizzatori sociali: passi in avanti e nella direzione giusta*, p. 135, in A. Perulli (a cura di) *Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare*, Halley editrice, Macerata, 2007, l'autore ricorda come il collegamento tra politiche attive e passive debba essere migliorato non solo a livello legislativo, ma anche a livello di gestione amministrativa.

scelte tra le varie possibili per una sua realizzazione, ad eccezione fatta per l'intervento sulla disoccupazione¹⁹⁷.

La legge 24 dicembre 2007, n. 247 è promulgata in attuazione del Protocollo, sebbene molte disposizioni dell'accordo necessitino altri interventi normativi, in seguito non intervenuti. Essa dà immediata applicazione a disposizioni volte al miglioramento dell'indennità di disoccupazione, e nel contempo predispone un'ampia delega per il riassetto degli ammortizzatori sociali e per un loro maggior collegamento con le politiche attive. Sotto questo aspetto si rileva una particolarità rispetto al protocollo: in quest'ultimo è evidente l'accento esplicito alla condizionalità, con relativa perdita della prestazione in caso di rifiuto all'attivazione, mentre la legge sposta l'attenzione sulla necessità di una combinazione più efficace tra politiche attive e passive.

La traiettoria indicata dalla legge è duplice: da una parte tende al rafforzamento delle tutele già esistenti, dall'altra è indirizzata a coprire ambiti privi di protezione. L'obiettivo è arrivare ad un "riconoscimento generalizzato delle tutele sociali", ove differenze provenienti dalla dimensione e dal settore aziendale¹⁹⁸, oppure dalla tipologia contrattuale di assunzione, non precludano i diritti¹⁹⁹. Il riferimento va al rapporto Onofri e alla necessità di creare un sistema universalistico di tutele²⁰⁰. D'altra parte, i requisiti per accedere alle prestazioni rimangono la cessazione del rapporto di lavoro e l'involontarietà dello stato di disoccupazione, come stabilito dall'art 45, comma 3 r.d.l. 4 ottobre 1934, n 1827, conseguentemente escludendo i lavoratori inoccupati in cerca di prima occupazione²⁰¹.

La legge dispone un miglioramento dell'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali in termini economici, con l'innalzamento delle percentuali riconosciute, e in termini di durata, con un ampliamento del tempo di godimento. In particolare, è riconosciuto un tempo di copertura di 6 mesi, al 60 per cento, di successivi due mesi al 50 per cento e, nel caso di soggetti aventi un'età pari o superiore ai 50 anni, di ulteriori due mesi al 40 per cento. La modulazione dei trattamenti, auspicata da anni ed ora finalmente introdotta, è anche un criterio guida della delega per la riforma degli ammortizzatori sociali, contenuta nella legge stessa, e deve tener conto dell'età anagrafica, delle condizioni occupazionali di maggiore difficoltà presenti nel Mezzogiorno, in

¹⁹⁷ F. Liso, Brevi appunti sugli ammortizzatori e sui servizi all'impiego nel Protocollo del 23 luglio 2007, p 111, in A. Perulli (a cura di) *Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare*, Halley editrice, Macerata, 2007; A. Pandolfo, *La riforma degli ammortizzatori sociali: passi in avanti e nella direzione giusta*, p. 135, in A. Perulli (a cura di) *Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare*, Halley editrice, Macerata, 2007.

¹⁹⁸ G. Gentile, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in pp. 511-536, in M. Cinelli, G. Ferraro, *Lavoro, competitività, welfare*, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, Utet, 2008. Il collegamento alla dimensione dell'impresa è il c.d. criterio verticale, mentre quello al settore produttivo di appartenenza costituisce il c.d. criterio orizzontale, p. 517. Inoltre, il disegno del riconoscimento generalizzato delle tutele conferma alcune delle proposte avanzate dalla Commissione Onofri, p. 519.

¹⁹⁹ C. De Marco, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, Riv. it. Dir. Lav., 2009, 04, 555-594. Si vedano pp. 583, 584.

²⁰⁰ M. Miscione, *Ammortizzatori sociali per razionalizzare*, LG, 2007, 645 ss. Miscione sostiene la necessità di una tutela universalistica, strettamente temporanea ed unica, che non vada a confondersi con altri trattamenti.

²⁰¹ P. Loi, *Gli ammortizzatori sociali*, in (a cura di) M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi, *Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008, la citazione pagina 212; inoltre pp. 213, 214.

particolare rispetto all'occupazione femminile. Si afferma pertanto il "criterio di gradualità della percentuale della retribuzione", già introdotto dalla legge n 80/2005²⁰².

Anche il quantum dell'indennità ordinaria con requisiti ridotti, non agricola, viene migliorata, passando dalla percentuale del 30 a quella del 35 per cento per i primi 120 giorni, e del 40 per cento per i successivi fino a un massimo di 180 giorni.

Come preannunciato nel Protocollo del *Welfare*, la copertura contributiva figurativa accordata nel caso di godimento dell'indennità migliora le precedenti disposizioni, riferendosi all'intera retribuzione e per un periodo di trattamento corrispondente alle nuove durate previste.

Tali rilevanti novità non si applicano, per esplicito chiarimento, alle altre forme di disoccupazione, sebbene la legge deleghi il Governo a emanare i decreti legislativi necessari a realizzare una "graduale armonizzazione dei trattamenti di disoccupazione e creazione di un unico strumento"²⁰³, come anticipanti dal Protocollo sul *Welfare*. La convergenza verso un unico strumento di sostegno era stata già teorizzata nella legge delega n. 144/1999, per comprendere anche le categorie di lavoratori scarsamente o per niente tutelati, con la previsione di una condizionalità obbligatoria della prestazione alla partecipazione a interventi di attivazione. Tale armonizzazione è pertanto evidentemente posticipata, anche per la palese mancanza di risorse, come indicato nell'art. 93: la riforma di questa come di altre materie (riordino dei servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione, apprendistato e occupazione femminile), non deve comportare "nuovi o maggiori oneri a carico della finanza". In tal senso si conferma la logica di una riforma a costo zero, che aveva caratterizzato anche la legge n. 144/1999 ed il d.d.l. 848, vanificando lo spiraglio di apertura fornito dall'accordo.

In attesa della riforma degli ammortizzatori sociali, la legge n. 247/2007 conferma, per il 2008, le indennità ordinarie di disoccupazione di cui all'art. 13, c. 7 e 8 del D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito in legge 14 maggio 2005 n. 80, in deroga alla legge, con la sola condizione di prevedere tale deroga in specifiche intese tra le parti sociali intervenute anteriormente al 31 marzo 2008. Si va in tale maniera a confermare un sistema di deroghe risalente al 2001 ed introdotto in occasione dell'impatto che il fenomeno della "mucca pazza" aveva avuto sulle aziende del settore²⁰⁴. Inoltre, il Ministro del Lavoro, di concerto con il Ministro dell'Economia e Finanza può, entro il 31 dicembre 2008, concedere "in deroga alla vigente normativa", i trattamenti di cassa integrazione straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale (per l'edilizia), anche senza soluzione di continuità. Anche in questo caso sono richiesti "specifici accordi in sede governativa" entro il 15 giugno 2008, (che recepiscano le intese già stipulate in sede territoriale ed inviate al Ministero del lavoro entro il 20 maggio 2008), con programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali ovvero miranti al reimpiego di lavoratori. In presenza di questi "specifici accordi" il Ministro può derogare qualunque legge in materia, sia come ambito d'applicazione che come durata: è un

²⁰² P. Loi, Gli ammortizzatori sociali, in (a cura di) M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi, Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008, p. 217.

²⁰³ G. Gentile, La riforma degli ammortizzatori sociali, in p.511-536, in M. Cinelli, G. Ferraro, Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, Utet, 2008. E' da notare come la legge non indichi la strada da seguire per raggiungere questo scopo, rimanendo in un alveo di incertezza, p. 522

²⁰⁴ M. Miscione, Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità, Relazione AIDLASS 2007, in <http://www.aidlass.it/convegni/archivio/convegno-2007>, p. 19.

potere generale di deroga alla legge che va di fatto ad accrescere una situazione caotica e priva di chiarezza²⁰⁵.

Lascia perplessi una concessione degli ammortizzatori in deroga solo nei primi mesi dell'anno, anche se questo può essere legato ad un controllo della copertura finanziaria stanziata.

Il problema delle concessioni in deroga è legato alla limitatezza della capienza finanziaria, e quindi a dei precisi limiti di bilancio, ponendo un problema di disparità di trattamento a fronte di un eventuale diniego ad alcuni lavoratori, delle prestazioni richieste (seppur ad oggi questo fatto sia sempre stato evitato con eventuali rimpinguamenti successivi delle risorse)²⁰⁶.

Inoltre, la necessaria discrezionalità inerente ai provvedimenti in deroga, degenera spesso in irrazionalità, in cui è possibile che vengano cambiati requisiti e condizioni di accesso, dichiarati inderogabili un momento prima²⁰⁷.

Gli ammortizzatori in deroga sono concessi in forza di programmi finalizzati alla gestione delle crisi occupazionali oppure al reimpiego di lavoratori: pare che solo nel primo caso vi sia un obbligo dei lavoratori a partecipare alle eventuali iniziative formative e riprofessionalizzanti proposte.

L'indennità di cassa integrazione straordinaria è innalzata attraverso il riferimento alla percentuale del cento per cento (e non più ottanta) dell'aumento derivante dalla variazione annuale dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati²⁰⁸.

La cassa integrazione non è coinvolta nel processo di creazione dello strumento unico di sostegno: tra i criteri ai quali la delega deve attenersi, si stabilisce unicamente l'avvicinamento dello strumento ordinario e straordinario, pur prevedendo una diversa regolazione a seconda degli interventi da attuare, e di applicazione "anche in caso di interventi di prevenzione, protezione e risanamento ambientale che determinino la sospensione dell'attività lavorativa"²⁰⁹.

Altri sono gli aspetti su cui incide la legge, nel campo dell'impiego dei soggetti in cerca di occupazione, come le norme concernenti l'inserimento dei disabili ed i contributi per la loro assunzione.

Quanto alla delega per la riforma degli ammortizzatori sociali, la legge indica i criteri direttivi ai quali il Governo dovrà attenersi nella ridefinizione della materia²¹⁰.

Un principio direttivo della riforma impone di garantire l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: si richiamano le lettere l e m del comma 2 dell'art 117 Cost. , nonché una "uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale".

La l. n. 247 rinvia all'art. 117, comma 2, Cost., in cui si prevede la legislazione esclusiva dello Stato alla lettera l) in materia d' "ordinamento civile", alla lettera m) di "determinazione dei livelli

²⁰⁵ M. Miscione, La riforma degli ammortizzatori sociali iniziata e delegata, in F. Carinci, M. Miscione, a cura di, Il Collegato Lavoro 2008, l 24 dicembre 2007, n. 247, Leggi e Lavoro, collana diretta da F. Carinci, Ipsoa, 2008.

²⁰⁶ M. Miscione, La riforma degli ammortizzatori sociali iniziata e delegata, in F. Carinci, M. Miscione, a cura di, Il Collegato Lavoro 2008, l 24 dicembre 2007, n. 247, Leggi e Lavoro, collana diretta da F. Carinci, Ipsoa, 2008.

²⁰⁷ M. Miscione, La riforma degli ammortizzatori sociali iniziata e delegata, in F. Carinci, M. Miscione, a cura di, Il Collegato Lavoro 2008, l 24 dicembre 2007, n. 247, Leggi e Lavoro, collana diretta da F. Carinci, Ipsoa, 2008.

²⁰⁸ P. Loi, Gli ammortizzatori sociali, in (a cura di) M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi, Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008, pagine 222, 223.

²⁰⁹ L. n. 247/2007, art 29, lett. d).

²¹⁰ G. Gentile, La riforma degli ammortizzatori sociali, in p.511-536, in M. Cinelli, G. Ferraro, Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, Utet, 2008, p. 520, 521.

essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, alla lett. o) di “previdenza sociale”.

Il sistema di ammortizzatori sociali, che fa parte sia dell'ordinamento civile che della previdenza sociale, deve comunque determinare e garantire in tutto il territorio nazionale i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”.

Resta il problema della definizione del minimo esistenziale e quindi i limiti per cui sono ammesse le “prestazioni aggiuntive”, evitando una riduzione dei minimi solo per aumentare lo spazio alle “aggiunte”²¹¹. Il riferimento implicito è anche all'art. 38 Cost., per cui “in caso di disoccupazione involontaria”, debbono essere preveduti ed assicurati dallo Stato (e non solo da enti pubblici) i “mezzi adeguati alle esigenze di vita”, perché – secondo quanto affermato anche dalla giurisprudenza costituzionale – il finanziamento deve essere fissato in modo autoritativo, deve essere eliminata ogni possibilità di insolvenza, deve essere garantita la mancanza del fine di lucro ed affermato il principio dell'automaticità delle prestazioni; in ogni caso è necessario garantire l'uguaglianza di tutti i lavoratori. In tal modo, allo stesso tempo, s'evita il rischio di settorializzazioni e privatismi più o meno esasperati, presupponendo un campo d'applicazione di dimensione non egoistica: la necessità dello Stato impone quindi una congrua solidarietà fra chi è esposto agli stessi rischi.

Il trattamento minimo, per garantire ai lavoratori “mezzi adeguati alle esigenze di vita” in caso di disoccupazione in base all'art 38 (e anche 36) Cost., dev'essere realizzato in modo “vincolato” dallo Stato e comunque con garanzia che non abbia rilievo neppure indiretto l'essere iscritti o non iscritti al sindacato. Non è possibile dunque una privatizzazione del trattamento minimo essenziale della disoccupazione ex art 38 Cost., quando il “rischio” sia considerato meritevole di tutela, in sostanza, quindi, la nozione di “minimo esistenziale” deriva anche dalla sussistenza d'un rischio sociale. Un divieto di privatizzazione è deducibile anche dalla lettera f del comma 29 della l. n. 247/2007, che prevede la “valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali, anche al fine dell'individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal sistema generale”. Il riferimento agli “enti bilaterali” può ritenersi comprensivo di tutti i privati, ma è palese il limite: si potranno “valorizzare” gli “enti bilaterali” o i privati, ma non potranno sostituirsi allo Stato e, per gl'ammortizzatori sociali, si potranno prevedere prestazioni “aggiuntive”, mai sostitutive²¹².

La delega, presente nella l. n. 247/07, indica altri principi e criteri cui fare riferimento per la riforma degli ammortizzatori sociali. La legge mutua l'obiettivo dell'accordo del Welfare, indirizzato all'armonizzazione dei trattamenti di disoccupazione, in vista della creazione di uno strumento unico, volto non solo al sostegno economico dell'interessato, ma anche al suo reinserimento lavorativo, sottolineando l'aspetto *proactive*, già considerato dalle indicazioni precedenti presenti nel Libro Bianco e nel d.l. 848bis).

²¹¹ M. Miscione, La riforma degli ammortizzatori sociali iniziata e delegata, in F. Carinci, M. Miscione, a cura di, Il Collegato Lavoro 2008, l 24 dicembre 2007, n. 247, Leggi e Lavoro, collana diretta da F. Carinci, Ipsoa, 2008.

²¹² G. Gentile, La riforma degli ammortizzatori sociali, in p. 511-536, in M. Cinelli, G. Ferraro, Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, Utet, 2008. Il riferimento alla “valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali” pare essere eccessivamente generico. Manca, inoltre, nella l. 247/2007, il riferimento ad una funzione di controllo di tali enti, “certamente più coerente con il loro ruolo istituzionale, sul funzionamento dei vari strumenti di sostegno del reddito nel caso di applicazioni estese ad aziende di minori dimensioni ed alle aziende artigiane”, p. 522.

Tra i criteri di riferimento della delega di riforma, la legge n. 247/2007 evidenzia la necessità di un legame tra politiche attive e passive²¹³. In particolare tale collegamento deve favorire la stabilizzazione dei rapporti di lavoro e riservare una particolare attenzione ai soggetti deboli del mercato del lavoro, come i giovani, le donne ed i lavoratori in età matura. Si traccia un complesso ruolo, in capo ai servizi per l'impiego, volto a saldare le politiche passive con l'azione di orientamento, di avvio alla formazione, di inserimento lavorativo ed intermediazione lavorativa²¹⁴. Manca però un'indicazione corposa rispetto al "patto di servizio"²¹⁵, che nel Protocollo del welfare pareva dover svolgere un ruolo chiave per sostenere la partecipazione attiva dei disoccupati alle iniziative proposte, attraverso anche l'effettività della perdita della tutela in caso di mancata partecipazione ai programmi proposti²¹⁶.

Tra i principi guida della delega è ripresa l'indicazione del Protocollo relativa al coinvolgimento attivo delle aziende nel ricollocamento dei lavoratori; ciò, se da una parte può contribuire a sgravare il servizio pubblico alle spese di sostegno e attivazione, dall'altra introduce un elemento di responsabilizzazione delle imprese nella gestione dei propri esuberanti.

La delega, all'art 1 comma 29 lettera h), è esplicitamente collegata alla delega dei servizi per l'impiego, nell'idea di un intreccio tra prestazioni di disoccupazione e azioni di attivazione, come la formazione e l'inserimento lavorativo, in un quadro di coordinamento tra servizi per l'impiego ed enti previdenziali che possa prodursi anche attraverso l'utilizzo di sistemi informatici.

Per quanto concerne, specificatamente, la riforma in materia di servizi per l'impiego, la normativa deve potenziare i servizi informativi e di monitoraggio per velocizzare e semplificare la gestione dei dati, deve favorire la collaborazione tra servizi pubblici e agenzie private, pur nel rispetto della centralità dei primi, deve farsi carico di porre in campo una serie di azioni che sostengano l'invecchiamento attivo, deve promuovere il ruolo del patto di servizio come strumento di attivazione, deve tendere allo snellimento delle procedure amministrative²¹⁷.

Entrambe le deleghe vengono in seguito sostituite dall'art 46, c 1 lettera rispettivamente a) e c) della legge 183/2010, che introdurrà ulteriori deleghe nelle medesime materie.

Il panorama normativo muta ben presto non solamente come conseguenza del cambiamento di governo, ma anche a causa dell'evidente crisi economica che produce già dalla seconda metà del 2008 un notevole impatto sulla situazione occupazionale.

6.7. La legislazione della crisi

Il sistema di ammortizzatori sociali introdotto nella sua struttura principale attraverso il pacchetto anticrisi del 2008 è volto a coprire ambiti di applicazione rimasti esclusi dalla tutela: da una parte riconosce la possibilità di accedere alla disoccupazione ordinaria e a requisiti ridotti in caso di

²¹³ G. Gentile, La riforma degli ammortizzatori sociali, in p.511-536, in M. Cinelli, G. Ferraro, Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, Utet, 2008, p. 520, 521.

²¹⁴ D. Gilli, R. Landi, Potenziamento dei sussidi di disoccupazione e organizzazione dei servizi per il lavoro, Dir. Relaz. Ind. 2008, 02, 320-329. Si vedano pp. 320, 321.

²¹⁵ C'è solo un passaggio al patto di servizio tra i criteri da seguire per la delega in materia di servizi per l'impiego.

²¹⁶ G. Gentile, La riforma degli ammortizzatori sociali, in p.511-536, in M. Cinelli, G. Ferraro, Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, Utet, 2008, p. 526.

²¹⁷ M. Rosano, Prospettive di restyling per la gestione del mercato del lavoro, p.9-28, in M. Cinelli, G. Ferraro, Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, Utet, 2008, p. 21, 22, 23.

sospensione per crisi²¹⁸, e dall'altra riconosce la possibilità di concedere, in deroga alla vigente normativa, anche senza soluzione di continuità, "trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale, nel caso di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali²¹⁹". Il conseguente maggior impegno di risorse finanziarie nell'approntamento degli ulteriori strumenti di tutela, ha comportato il coinvolgimento delle Regioni, riservando al finanziamento degli ammortizzatori in deroga una parte delle risorse erogate dal Fondo Sociale Europeo²²⁰.

Possiamo pertanto individuare due piani su cui si muove l'impianto del 2008, successivamente mutuato dalle seguenti finanziarie: uno si muove sulla traiettoria del riconoscimento delle indennità di disoccupazione per sospensione (e anche per licenziamento nel caso degli apprendisti) in condizioni di crisi, e l'altro riguarda gli ammortizzatori in deroga. Questi due canali sono posti inizialmente in collegamento da un intervento necessario dell'ente bilaterale: si costituisce un sistema *a due fasi*²²¹, nel quale l'accesso alla seconda fase dipende dal precedente accesso alla prima, che è condizionato al necessario intervento privato. Successivamente la normativa viene modificata sino ad intendere l'intervento bilaterale come facoltativo: è pertanto possibile un accesso diretto alla tutela fornita dagli ammortizzatori sociali in deroga in caso di assenza di tale intervento²²².

In particolare, la prima versione dell'art. 19, decreto-legge 29/11/2008 n. 185, convertito in legge con modificazioni dalla l. n. 28 gennaio 2009, n. 2, prevede un necessario intervento finanziario dell'ente bilaterale, la cui assenza avrebbe inibito l'accesso anche agli ammortizzatori in deroga. La sua modificazione mediante l'art. 7 ter della l. n. 33/09 nasce da una serie di considerazioni, tra cui il rischio di possibile illegittimità costituzionale dell'articolo. Si sarebbe infatti riconosciuta una prestazione di carattere generale, e di natura pubblica, solo nel caso di apporto dell'ente bilaterale, facendo pertanto dipendere il riconoscimento della prestazione, appunto pubblica, da una decisione propria dell'autonomia privata delle parti sociali²²³. Queste ultime, infatti, ben

²¹⁸ Ma anche nel caso di licenziamento per gli apprendisti, fermo restando l'accessibilità in tal caso per i lavoratori a qualifica piena.

²¹⁹ Art. 19, c. 1 e c. 9, Decreto-Legge 29/11/2008 n. 185, convertito in legge con modificazioni dalla l. n. 28 gennaio 2009, n. 2. Precedenti trattamenti possono essere prorogati "qualora i piani di gestione delle eccedenze abbiano comportato una riduzione nella misura almeno del 10 per cento del numero dei destinatari dei trattamenti scaduti il 31 dicembre 2008", con una riduzione del trattamento del 10 per cento nel caso di prima proroga, del 30 nel caso di seconda, e del 40 per le successive. Dalla seconda proroga l'erogazione del trattamento è legato alla frequenza di specifici programmi di reimpiego.

²²⁰ M. D'Onghia, Misure regionali anticrisi, www.astrid-online.it, p. 4.

²²¹ Corsivo dell'autrice.

²²² L'indennità di disoccupazione per sospensione, ordinario o a requisiti ridotti, può essere concessa anche senza necessità dell'intervento integrativo degli enti bilaterali, fino alla data di entrata in vigore del decreto con cui saranno stabilite le modalità applicative. Art 19 c 1 D.L. 29/11/2008 n 185 conv. con modifiche l. 28/01/2009 n. 2.

²²³ F. Liso, Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma, in P. Curzio (a cura di) Ammortizzatori sociali, regole deroghe prospettive, Cacucci Editore, Bari, 2009, p. 33 e seguenti, p. 37. C'è da dire che questo stesso problema era già esistente nel nostro ordinamento, ma non rilevato. Già nel 1993 il Governo fa dipendere l'intervento per finanziare i contratti di solidarietà difensiva dalla prestazione bilaterale nel settore artigianale, allo scopo di intervenire con una legislazione di sostegno a favore della bilateralità. Ma in sede di conversione del decreto in legge (l. n. 236/1993) si dava la possibilità a tutti di godere dell'intervento pubblico senza che esso fosse legato ad un necessario intervento bilaterale. Ciò faceva apparire la norma a favore della bilateralità artigiana come una norma che sfavoriva le aziende artigiane con più di 15 dipendenti, che per accedere alla risorsa pubblica dovevano necessariamente produrre l'apporto bilaterale, a differenza degli altri settori; all'interno del settore artigiano questo significava precludere ad un'azienda non aderente alla bilateralità la

possono decidere di non costituire un ente bilaterale, oppure, ove costituito, possono decidere di non riservare parte delle risorse all'integrazione dell'ammortizzatore sociale, come stabilito dalla legge²²⁴.

Pertanto, a seguito della modifica, ad opera dell'art 7ter della l. n. 33/09, dell'art 19 del D.L. 29/11/08 n 185, convertito nella legge 28/01/2009 n 2, viene introdotto il comma 1bis che sancisce come, nel caso di assenza degli interventi integrativi degli enti bilaterali, i periodi di tutela si considerano esauriti e i lavoratori accedono direttamente ai trattamenti in deroga²²⁵.

A seguito di questa vicenda il modello volto ad un maggiore coinvolgimento delle parti sociali nella gestione degli ammortizzatori sociali risulta in un certo qual modo indebolito, sino a mettere a dura prova la bilateralità stessa. Le aziende artigiane aderenti alla bilateralità potrebbero essere contrariate dal fatto che anche le aziende non aderenti alla bilateralità possano accedere ad un sistema di ammortizzatori a carico della fiscalità generale, senza impegnarsi precedentemente in alcuna contribuzione. Lo stesso genere di rimostranze potrebbe essere avanzato dalle aziende che pagano i contributi per alimentare il sistema della cassa integrazione, davanti ad un sistema di ammortizzatori in deroga che riconosce prestazioni di sostegno finanziate in altro modo.

La normativa abroga, recuperandone però il modello, l'art 13 c 7 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito in legge 14 maggio 2005, n. 80 e relativo alle speciali indennità per lavoratori sospesi²²⁶.

possibilità di accedere ad una risorsa pubblica, alla quale un'altra azienda di un settore diverso poteva accedere egualmente in assenza di un'adesione alla bilateralità.

Altro errore nella stessa direzione: decreto legge 35/2005 art 13 c 7 e 8 conv. con l. n. 80/2005: disoccupazione per sospensione nel comparto artigiano se prestazione bilaterale: possibile illegittimità costituzionale anche in questo caso.

²²⁴ F. Liso, Un profilo critico della recente legge in materia di ammortizzatori sociali, nelMerito.com, 19 febbraio 2009. L'autore parla di "pericoloso cortocircuito" proveniente dal contatto tra i poli opposti dell'autonomia privata e la funzione di carattere generale. Per favorire la bilateralità serve infatti scegliere la tecnica normativa adeguata.

²²⁵ Il panorama normativo cambia con l'entrata in vigore della legge 28 giugno 2012, n. 92.

²²⁶ F. Liso, Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma, in P. Curzio (a cura di) Ammortizzatori sociali, regole deroghe prospettive, Cacucci Editore, Bari, 2009, p. 30 e seguenti. La disciplina del 2005 prevede l'erogazione dell'indennità di disoccupazione nel caso di sospensione dal lavoro per situazioni aziendali dovute a eventi transitori o determinate da situazioni temporanee di mercato, ed entro un limite massimo di giornate.

Nel caso del comparto artigiano, era possibile utilizzare l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, ma solo in presenza di un intervento integrativo" pari almeno alla misura del 20% a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva o alla somministrazione da parte degli stessi enti di attività di formazione e qualificazione professionale, di durata non inferiore a 120 ore". Liso mette in guardia: si parla di disoccupazione, ma in realtà questo strumento non ha base contributiva, essendo alimentato dal bilancio dello Stato, e nei limiti del suo stanziamento.

L'adozione di questo strumento potrebbe trovare una ragione nelle richieste poste dalle parti sociali; il problema è che le risposte date non riescono a disegnare un modello riformatore ampio.

Questa legge ha un antecedente di natura amministrativa che contribuisce ad addivenire alla legge stessa: l'Inps aveva preso una posizione molto precisa rispetto alle sospensioni dall'attività di impresa, dicendo che al lavoratore non poteva essere riconosciuta l'indennità di disoccupazione. Qualche mese dopo cambiava nettamente posizione con la circolare n 195/1998, per conformarsi ad una posizione ministeriale, d'accordo con le parti sociali artigiane: veniva pertanto riconosciuta la disoccupazione a requisiti ridotti per giornate di mancato lavoro nel caso di sospensione nelle imprese artigiane, dietro comunicazione della sospensione alla Dpl e all'Inps da parte dell'azienda. Questo modello viene pertanto adottato nel 2005 per tutti i settori a cui non possa essere applicata la cassa integrazione, ponendo dei precisi limiti temporali e di risorse utilizzabili (a carico della fiscalità generale). L'art 19 D.L. 185/2008, conv. con la legge 2/2009, che sostituisce quella normativa, rende possibile indennizzare le giornate di sospensione dall'attività lavorativa sia con l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti che con l'indennità di disoccupazione a requisiti ordinari.

Per quanto concerne l'intervento normativo di concessione della disoccupazione in caso di sospensione, il comma 1 dell'articolo 19, modificato dall'art 7ter c. 9, lett. b, D.L. 10/02/09, n. 5, conv. in l. 9/04/2009 n. 33, riconosce l'indennità di disoccupazione, ordinaria, alla lettera a), e a requisiti ridotti, alla lettera b), per sospensione del lavoratore dall'attività lavorativa, dovuta a crisi aziendali o occupazionali. I due interventi sono esclusi nel caso di lavoratori che possano accedere alla cassa integrazione guadagni, nel caso di sospensioni programmate dell'attività lavorative, nel caso di part time verticale e nel caso di perdita o sospensione dello stato di disoccupazione, conseguente al rifiuto di partecipare a un percorso d'inserimento o riqualificazione professionale. La possibilità di accedere a queste indennità è subordinata a un intervento integrativo, del 20% dell'indennità, a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva (nonché ex art 12 D.Lgs. 276/03)²²⁷.

Nell'ipotesi di intervento degli enti bilaterali il lavoratore sospeso può accedere alla disoccupazione, ordinaria o a requisiti ridotti, per un massimo di 90 giornate, dopodiché, nel caso persista la situazione di crisi, può accedere all'ammortizzatore in deroga. Sono altresì riconosciuti gli eventuali assegni per il nucleo familiare e la contribuzione figurativa.

Per il triennio 2009/2011, la lettera c del comma 1 dell'art 19 D.L. 185/2009 riconosce l'indennità ordinaria di disoccupazione in favore degli apprendisti aventi almeno 3 mesi di anzianità presso la stessa azienda alla data del 29 novembre 2008, e ciò non solo nel caso di sospensione per crisi, ma altresì nel caso di licenziamento. È mantenuto il limite di durata di 90 giorni e la necessità di un intervento integrativo, di almeno il 20% dell'indennità, a carico dell'ente bilaterale.

Al termine della fruizione della disoccupazione, per massimo 90 giornate, l'apprendista può accedere al trattamento di mobilità in deroga, avendone i requisiti richiesti²²⁸.

Secondo il quadro che emerge, nel caso in cui non vi sia l'intervento dell'ente bilaterale, o vi sia ma l'apprendista abbia iniziato il rapporto di lavoro successivamente al 29 novembre 2008, o prima ma da meno di tre mesi, non è coperto da nessun tipo di ammortizzatore sociale. Pertanto non è vero che tutti gli apprendisti accedono agli ammortizzatori sociali in deroga, a fronte di criteri a seconda dei quali l'accesso alla tutela non è scontato.

Il principio che emerge dall'art. 19, c. 8, d.l. 185/2008, conv. in l. n. 2, 2009, modificato dall'art 7 ter del Decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito in legge 9 aprile 2009, n. 33 è quello per cui le disposizioni sono rivolte a tutte le tipologie di lavoro subordinato, senza dire alcunché rispetto alla durata contrattuale. La normativa amplia i trattamenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione in favore di soggetti normalmente esclusi da tale benefici, e cioè i somministrati e gli apprendisti. La disposizione può essere vista come volta al superamento di precedenti distinzioni nella protezione dei lavoratori²²⁹, pur mantenendo tuttavia l'esclusione di una parte del mondo del lavoro in relazione soprattutto ai requisiti richiesti per l'accesso alle tutele. D'altra parte, l'omissione ad un riferimento relativo alla durata dei contratti dei beneficiari permette all'Inps di fornire un'interpretazione della norma che comprenda anche i lavoratori a termine, che pertanto accedono alla mobilità in deroga nel caso abbiano i requisiti richiesti²³⁰.

²²⁷ Per l'anno 2009 il contributo del 20% può anche provenire da fondi interprofessionali per la formazione continua.

²²⁸ Maggiori delucidazioni operative in Circ. Inps 29/03/2010, n. 43.

²²⁹ M. Tiraboschi, S. Spattini, J. Tschöll, Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali, I Libri di Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore, Milano, 2009, Premessa pag XVI.

²³⁰ Circolare Inps n. 75 del 2009.

E' altresì introdotto un sostegno al reddito, una tantum, ai lavoratori a progetto che possiedano i requisiti richiesti, requisiti, a dire il vero, abbastanza restrittivi e pertanto tali da non permettere un ampio accesso allo strumento.

Si prevede inoltre la possibilità di concedere trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria e di mobilità ai dipendenti delle imprese esercenti attività commerciali con più di 50 dipendenti, delle agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di 50 dipendenti, delle imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti, con limiti di spesa stabiliti e a carico del Fondo per l'occupazione²³¹.

Gli ammortizzatori sociali in deroga possono essere concessi, secondo quanto stabilito dall'impianto del 2008, nel caso di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali, "anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali, definiti in specifiche intese stipulate in sede istituzionale territoriale".. "e recepite in accordi in sede governativa".

L'autorizzazione alla concessione degli ammortizzatori in deroga è prestata dalla Regione, su domanda delle aziende. La Regione, in base ad apposita convenzione, trasmette telematicamente all'Inps le informazioni sulle autorizzazioni, e l'Inps provvede al pagamento, ma solo in presenza di dichiarazione di immediata disponibilità prevista dall'art. 19, c. 10, d.l. 185/2008, conv. in l. n. 2, 2009.

Il rilevante utilizzo dei c.d. ammortizzatori sociali in deroga, in occasione dello scoppiare della crisi, ha lo scopo di fornire delle tutele a chi rimane escluso dal sistema di protezione. D'altra parte, l'attitudine alla deroga nasce da tempi non sospetti, basti ricordare il caso della cassa integrazione straordinaria per i lavoratori della Gepi²³², ma anche da esperienze precedenti.

Nelle leggi finanziarie degli ultimi anni, e in maniera esplicita dal 2004, si ammette la possibilità per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di disporre, in deroga alla normativa vigente, la concessione, anche senza soluzione di continuità, e pertanto prorogando eventuali ammortizzatori in deroga già in atto, una serie di strumenti di sostegno, quali la cassa integrazioni guadagni straordinaria, la mobilità e la disoccupazione speciale. Questa eventualità pare possibile nel caso di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali, definiti con specifiche intese stipulate in sede istituzionale territoriale e recepiti con accordi in sede governativa. In particolare, gli accordi sono stipulati in sede regionale, tra le parti sociali e la Regione, e vengono successivamente recepiti a livello governativo²³³.

L'art. 2, c. 521, l. 24/12/2007 n. 244 riconosce la possibilità di disporre tali ammortizzatori in deroga e stabilisce la proroga degli stessi stabiliti con la precedente finanziaria, per un periodo massimo di 12 mesi e nel caso in cui "i piani di gestione delle eccedenze abbiano comportato una riduzione nella misura almeno del 10 per cento del numero dei destinatari dei trattamenti scaduti il 31 dicembre 2008".

²³¹ Art. 19 D.L. 185/2008, c. 11, conv. in l. n. 2, 2009.

²³² M. D'Onghia, T. Schiavone, Il complesso quadro normativo in tema degli ammortizzatori sociali e alcune criticità del sistema, pag 170, in (a cura di) M.G. Garofalo e G. Leone, La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali, Cacucci Editore, Bari, 2009.

²³³ C. Corbo, Gli ammortizzatori sociali nelle fonti pattizie, pag 188, in (a cura di) M.G. Garofalo e G. Leone, La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali, Cacucci Editore, Bari, 2009.

L'urgenza di misure atte ad affrontare la contingenza porta all'adozione, nella legge finanziaria del 2009 - la legge 22 dicembre 2008, n. 203 - di misure in deroga entro un tetto massimo (600 milioni di euro), per l'anno 2009, sempre sulla base di specifici accordi governativi e per una durata sino a 12 mesi.

Il decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, stabilisce, all'art. 19, le modalità di intervento degli ammortizzatori sociali, in un disegno pensato per intervenire in tempo di crisi, tant'è che al comma 11 si sottolinea l'attesa di una riforma degli ammortizzatori sociali.

La legge 23 dicembre 2009, n. 191 conferma la durata massima di 12 mesi nonché l'abbassamento del quantum riconosciuto a titolo di ammortizzatore in deroga, nel caso di proroga, con un abbassamento del 10 per cento nel caso di prima proroga, con un abbassamento del 30 per cento nel caso di seconda proroga, e del 40 per le successive. Un aspetto particolarmente interessante è costituito dalla necessità, nel caso di seconda proroga, che i lavoratori sospesi partecipino a specifici programmi di reimpiego organizzati dalla Regione, pena la mancata erogazione degli ammortizzatori stessi²³⁴.

L'art 7 ter della legge 9 aprile 2009, n. 33, introduce delle modifiche anche di tipo procedurale dirette alla concessione degli ammortizzatori sociali, modifiche volte a velocizzare i pagamenti in un momento di difficoltà a reperire liquidi da parte delle imprese²³⁵.

L'art 7 ter ammette una nuova concessione degli ammortizzatori in deroga, per una durata massima di 12 mesi. I requisiti di accesso al beneficio della cig in deroga sono gli stessi richiesti per la cigs, e pertanto almeno 90 giorni di anzianità presso l'azienda che richiede il trattamento. Nel caso di mobilità in deroga, i requisiti richiesti sono gli stessi necessari per avere diritto all'indennità di mobilità, per il lavoratore licenziato, che deve vantare 12 mesi di anzianità aziendale di cui almeno sei di lavoro effettivo, considerate le ferie, festività e infortuni.²³⁶

Inizialmente inteso come un'azione complessiva d'intervento per fronteggiare e risolvere la crisi, il pacchetto anti-crisi del 2008, seppur causa di ulteriore complicazione, stratificazione e complessità della normativa, permette d'altra parte di intravedere un disegno di riforma che taluni considerano coerente con il progetto contenuto nel Libro Bianco, "in un'ottica di welfare comunitario e negoziale fortemente incentrato sul sistema della bilateralità"²³⁷. Ciò che è certo è il delinearsi di due caratteristiche principali che difficilmente sono riconducibile ad un sistema di pura emergenza. Si allude, in particolare, al necessario collegamento tra le politiche attive e

²³⁴ Art. 1, c. 138, legge 23 dicembre 2009, n. 191. Così anche l'art. 1, c. 30 l. 13 dicembre 2010 n. 220 e art. 33, c. 21, l. 12 novembre 2011 n. 183.

²³⁵ L'articolo in questione dispone il pagamento diretto della cassa integrazione straordinaria, ex art. 2 comma 6 della legge 223/1991, senza dover attendere la verifica ispettiva, in maniera da velocizzare il pagamento. Quanto al pagamento del trattamento di integrazione salariale in deroga, si stabilisce che per il 2009 e 2010, nel caso in cui sia richiesto il pagamento diretto, l'Inps possa pagare senza attendere l'autorizzazione da parte della Regione, nel caso intercorra un accordo sindacale e sia presentato l'elenco dei lavoratori sospesi. La Regione trasmette in seguito all'Inps i provvedimenti di autorizzazione secondo le modalità stabilite nella convenzione riguardante l'attuazione delle disposizioni, i flussi informativi e la rendicontazione delle spese.

²³⁶ A tale proposito l'Inps precisa che i requisiti indicati dalla legge 223/91 vanno intesi, in riferimento alla mobilità in deroga, con riferimento al principio speciale per il quale la normativa è rivolta a tutti i lavoratori subordinati, anche agli apprendisti e ai lavoratori in somministrazione (art 19 c 8 D.L. n 185/2008, convertito con modificazioni dalla legge 2/2009), in Circolare Inps 26 maggio 2009, n 75.

²³⁷ M. Tiraboschi, S. Spattini, J. Tschöll, Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali, I Libri di Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore, Milano, 2009, Premessa pag XVI.

passive "necessitata dal ricorso al Fondo sociale europeo gestito dalle Regioni", da un lato, e alla "universalizzazione" dei trattamenti riconosciuti, dall'altro²³⁸. Compiono pertanto interventi che superano la connotazione emergenziale della normativa, favorendo "l'estensione degli ammortizzatori sociali in ambiti tradizionalmente non coperti".. e tentando di "stimolare il versante delle politiche attive²³⁹".

Sempre sotto l'aspetto del collegamento tra ammortizzatori sociali e politiche attive, il comma 10 dell'art 19 del decreto-legge 29 novembre 2008, n 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n 2, lega il diritto alla percezione di qualsiasi trattamento di sostegno al reddito alla necessaria dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o ad un percorso di riqualificazione professionale, pena la perdita del diritto: la concessione del trattamento è condizionata *ex ante* alla dichiarazione di disponibilità del lavoratore e, *in itinere* all'accettazione di un percorso di qualificazione professionale o di un lavoro "congruo". Nel caso in cui, a fronte della sottoscrizione della dichiarazione, il lavoratore rifiuti l'azione di riqualificazione o il lavoro congruo, la conseguenza rimane la perdita del diritto: in tal modo l'effettiva disponibilità al lavoro", o alla riqualificazione, "diviene parte del rapporto giuridico previdenziale cui subordinare il diritto al beneficio e alla sua erogazione²⁴⁰". Dire che il lavoratore beneficiario dell'ammortizzatore sociale non possa rifiutare un'offerta di lavoro congruo sancisce la necessità per lo stesso di accettare un lavoro avente le caratteristiche indicate dall'art. 1 *quinquies* del decreto legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291²⁴¹, ciò almeno sino all'entrata in vigore della legge 28 giugno 2012, n. 92²⁴². La sanzione derivante dalla mancata accettazione del lavoro congruo, in tali termini, è la decadenza dal beneficio. Tali meccanismi sanzionatori legati alla condizionalità, già presenti nel nostro ordinamento, hanno sempre stentato a decollare sia per fattori di ordine culturale e comportamentale, sia anche per fattori di ordine

²³⁸ M. Barbieri, Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli accordi Stato-Regioni e Regioni-Parti Sociali, in Riv. Giur. Lav., 2011, pp. 379-425, pagina 380. Barbieri cita M. Sacconi, Evitare l'assenza di percorsi di formazione, in Conquiste del lavoro, 25 luglio 2009, p 5-6, facendo notare che il ministro sosteneva la transitorietà della crisi e il conseguente intervento esclusivamente contingente della strumentazione in deroga.

²³⁹ M. D'Onghia, T. Schiavone, Il complesso quadro normativo in tema degli ammortizzatori sociali e alcune criticità del sistema, pag 158, in (a cura di) M.G. Garofalo e G. Leone, La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali, Cacucci Editore, Bari, 2009. La normativa riduce gli esclusi dal sistema di protezione in caso di disoccupazione, valorizza il ruolo degli enti bilaterali in una logica di sussidiarietà orizzontale, come *providers* di prestazioni aggiuntive rispetto a quelle fornite dal sistema generale, fornisce la possibilità di occupare i lavoratori sospesi dal lavoro e beneficiari di ammortizzatori sociali in percorsi di formazione e riqualificazione.

²⁴⁰ M. D'Onghia, T. Schiavone, Il complesso quadro normativo in tema degli ammortizzatori sociali e alcune criticità del sistema, pag 167, in (a cura di) M.G. Garofalo e G. Leone, La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali, Cacucci Editore, Bari, 2009.

²⁴¹ Nella definizione della congruità del lavoro, ai fini del citato art. 1-*quinquies*, si veda la Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 22 febbraio 2006, n.5 Decadenza dai trattamenti nelle ipotesi di cui all'articolo 1-*quinquies* del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291, che recita "il vincolo della congruità, presente nel disposto normativo dell'art. 13 del decreto legislativo n. 276/2003, anche se non espressamente richiamato nell'art. 1-*quinquies*, può ritenersi applicabile anche alle fattispecie richiamate dall'ultima norma. Pertanto l'obbligo di accettare un'offerta di lavoro si applica nei casi in cui la medesima sia congrua con le competenze e le qualifiche possedute dal lavoratore."

²⁴² In particolare, stando alla precedente normativa, per lavoro congruo si intende il lavoro che riconosce una retribuzione non inferiore al 20% rispetto a quello di provenienza e che si trovi in un ambito territoriale fino a 50 km dalla propria residenza o raggiungibile in 80 km con il trasporto pubblico.

amministrativo/burocratico di coordinamento fra i soggetti istituzionalmente preposti al governo di siffatti meccanismi²⁴³.

Il decreto attuativo n. 46441 del 19 maggio 2009 precisa inoltre che la perdita del diritto, riguardante ogni erogazione di carattere retributivo e previdenziale, comprese quelle a carico del datore di lavoro, si verifica anche nel caso di partecipazione non regolare, senza adeguata giustificazione, al percorso di riqualificazione professionale proposto.

La dichiarazione di immediata disponibilità (DID) diviene un collettore tra gli ammortizzatori sociali e le politiche attive: la circolare Inps 22/10/2010, n. 133, ne definisce la funzione come “determinante per il successo delle politiche attive”²⁴⁴.

Nel caso di richiesta d'integrazione salariale in deroga, il datore di lavoro deve raccogliere e custodire presso di sé le dichiarazioni dei singoli lavoratori interessati alla sospensione²⁴⁵. La DID diviene necessaria anche nel caso di cassa integrazione ordinaria, e limitatamente alla disponibilità ad eventuali azioni di riqualificazione professionale, mentre nel caso di cassa integrazione straordinaria, la disponibilità si estende all'accettazione di un lavoro congruo nel caso di procedure concorsuali con cessazione dell'esercizio di impresa. La DID deve essere inoltre prestata nel caso di richiesta di indennità di disoccupazione ordinaria, di mobilità ordinaria e in deroga, sia per quanto riguarda l'accettazione di un percorso di riqualificazione professionale, sia per quanto concerne l'accettazione di un lavoro congruo, mentre nel caso di lavoratori sospesi ex art. 19 della legge 2/2009 (comma 1) la dichiarazione riguarda solo un percorso formativo o di riqualificazione professionale (per l'apprendista licenziato ed il collaboratore che accede all'indennità la DID riguarda anche l'offerta di lavoro congruo)²⁴⁶.

I rapporti tra misure di politica attiva e passiva si fanno sempre più stretti, in alcuni casi a discapito delle prime, in nome dell'urgenza della situazione. In particolare, la legge n. 2/2009 permette di utilizzare i fondi interprofessionali per la formazione continua (art. 118 l. 23/12/2000, n. 388 e successive modifiche) e i fondi ex art. 12 D.Lgs. n. 276/2003 come misure a sostegno del reddito per il 2009 allo scopo di tutelare i lavoratori, anche apprendisti e a progetto, a rischio di perdita di impiego ai sensi del regolamento (CE) n. 800/2008²⁴⁷.

6.8. “La vita buona nella società attiva”?

Le linee tratteggiate con questa sorta di miniriforma sono riprodotte nel Libro Bianco sul futuro del modello sociale, approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 maggio 2009 con il titolo “La vita buona nella società attiva” ed elaborato dal Ministro del Lavoro sulla base del Libro Verde sul futuro del modello sociale presentato al Consiglio dei Ministri il 25 luglio 2008.

Il Libro, nel paragrafo “Il sistema degli ammortizzatori sociali”, prefigura una struttura organizzata su due pilastri:

²⁴³ C. De Marco, Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte, Riv. it. Dir. Lav., 2009, 04, 555-594. Si veda p. 589.

²⁴⁴ Preciseremo la differenza tra la DID del centro impiego e la DID dell'Inps nel secondo capitolo.

²⁴⁵ Con il flusso uniemens è possibile avere tutte le informazioni relative ai lavoratori sospesi, compresa la sussistenza della dichiarazione di immediata disponibilità.

²⁴⁶ Circolare Inps 22/10/2010 n. 133.

²⁴⁷ Questa tendenza verrà confermata nella l. n. 92/2012.

- ✧ uno strumento di protezione del reddito di natura pubblica, per tutti i lavoratori, decrescente nel tempo, e modellato sull'attuale indennità di disoccupazione, nonché una indennità di inserimento una tantum per tutti i lavoratori autonomi;
- ✧ un altro di natura privata, costituito dagli organismi bilaterali promossi dalle parti sociali.

Il sistema degli ammortizzatori sociali in deroga²⁴⁸ è suscettibile di differenti letture: può essere visto come un'opzione che allontana da una scelta più adeguata di sistema e crea un sistema parallelo²⁴⁹, oppure come un impianto di passaggio che possa condurre ad un altro disegno caratterizzato dalla stabilità, oppure semplicemente come un modo per dare un nome ad un sistema già presente nel nostro ordinamento²⁵⁰ oppure ancora come una soluzione adeguata alla necessità di fornire di tutele i lavoratori standard nonché quelli flessibili. Tuttavia, anche in quest'ultimo caso, i dubbi vertono sull'effettività pratica delle tutele, basate sulle risorse, incerte nel loro ammontare e nella loro persistenza, degli enti bilaterali²⁵¹, nonché su risorse annualmente stanziare, per gli ammortizzatori in deroga, e pertanto di natura temporanea ed aleatoria. Ad ogni modo, risulta evidente lo scostamento del modello derivato dal pacchetto anticrisi, almeno nella sua prima versione, dal modello di bilateralità proposto nella l. n. 247/2007, ove l'ente bilaterale interviene con prestazioni solo aggiuntive, migliorative.

La strada delle deroghe pare assumere un carattere di stabilità: l'ossimoro complica la situazione e non aiuta ad una sistematizzazione della materia. Forse manca ancora, come nel passato, il coraggio di intervenire: la spesa previdenziale preoccupa in termini di tenuta del sistema.

Probabilmente questo aspetto contribuisce a rafforzare l'idea per la quale un sistema maturo di ammortizzatori richiede che i relativi trattamenti siano condizionati alla presenza di comportamenti attivi dei beneficiari in modo da indurli ad un rapido rientro nel mondo del lavoro. In tal senso deve per esempio essere valutata positivamente una banca dati, che tuttavia non deve essere un mero contenitore ma una banca viva in grado di registrare e agevolare i contatti tra lavoratori e datori. Sarebbe necessario un gestore attivo, istituzionale, che però non è oggi

²⁴⁸ Sistema delineato negli ultimi anni nella forma indicata dall'art 19 comma 8 del decreto-legge 29/11/2008 n 185, modificato dalla legge 28 gennaio 2009 n 2, e potenzialmente destinato "a tutte le tipologie di lavoro subordinato, compresi i contratti di apprendistato e di somministrazione".

²⁴⁹ F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di) *Ammortizzatori sociali, regole deroghe prospettive*, Cacucci Editore, Bari, 2009, p. 33 e seguenti. Sistema "parallelo" nei confronti del modello auspicato dalla legge 247/2007, la cui delega è indirizzata ad un armonizzazione delle casse integrazioni. Un modello "binario", pertanto. Liso sostiene che il legislatore non abbia voluto estendere la cassa integrazione ma abbia voluto adottare un altro sistema perché Confindustria non voleva minare il funzionamento dell'attuale sistema di cig e mobilità, e i rappresentanti degli artigiani, da parte loro, non erano disposti a pagare contributi maggiori per accedere a quel sistema volendo invece mantenere il sistema già utilizzato della bilateralità, sostenuto dal legislatore.

²⁵⁰ F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di) *Ammortizzatori sociali, regole deroghe prospettive*, Cacucci Editore, Bari, 2009, p 28. Liso ricorda che tale sistema è rinvenibile a partire dal periodo successivo alla l. n. 223/91, in considerazione dei limiti che tale legge aveva posto all'utilizzo del trattamento di integrazione salariale. Liso rileva anche che prima di tale legge la discrezionalità era molto ampia: poi tale legge pone dei limiti alla durata dei trattamenti e stabilisce la necessità di realizzare azioni di politica attiva.

²⁵¹ C. De Marco, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, Riv. it. Dir. Lav., 2009, 04, 555-594. Si vedano pp. 585 e segg.

previsto. Siamo lontani da quella riforma “organica e rigorosa” degli ammortizzatori sociali evocata dal Governatore della Banca D'Italia nella sua relazione del 29 maggio 2009²⁵².

A partire dal 2008 il sistema evolve anche sotto profili differenti rispetto a quelli che prevedono l'intervento della disoccupazione per sospensione e degli ammortizzatori sociali in deroga. Ad esempio, un'ulteriore mutamento riguarda il computo dell'anzianità aziendale richiesta per accedere all'ammortizzatore sociale: si considerano anche le mensilità lavorate come collaboratori a progetto in monocommittenza, nel caso di compenso inferiore a 5000 euro. In questa maniera, per la prima volta, sono conteggiati periodi lavorati in forza di un contratto di lavoro autonomo, allo scopo di ottenere una prestazione di sostegno al reddito riconosciuta unicamente ai lavoratori subordinati. Questo aspetto sembra guadagnare in termini di equità dei trattamenti, e pare porre le basi di un sistema universale ove la distinzione tra lavoro subordinato e lavoro autonomo non diviene il discrimine per accedere o meno alle tutele.

Un'interessante novità consiste nella possibilità di svolgere lavoro accessorio, in tutti i settori, (pertanto senza le restrizioni normalmente richieste), per i beneficiari di ammortizzatori sociali (ad eccezione di quelli pagati a consuntivo, cioè ad eccezione del caso di disoccupazione a requisiti ridotti), mantenendo il riconoscimento dell'erogazione del sostegno, sino al raggiungimento del tetto di 3000 euro annui. In questa maniera si dà di fatto la possibilità di integrare il reddito proveniente dal sostegno pubblico, con il proprio lavoro, assoggettato ad una contribuzione inferiore alle normali aliquote. Nel caso di mobilità, si continuano ad applicare le regole per la sospensione ex art. 8, c. 7, l. n. 223/91. Si ritiene positivo incoraggiare la compatibilità tra la percezione del trattamento e lo svolgimento di attività lavorativa: sicuramente ciò può contribuire ad evitare il lavoro nero da parte dei percettori di ammortizzatori sociali. D'altra parte si rilevano ampi margini di miglioramento del rapporto trattamento/svolgimento di altra attività, oggi troppo bassi e per questo tali da ostacolare il rispetto della normativa.

Un ulteriore impulso all'attivazione, in termini di informazione necessaria al rinvenimento delle offerte di lavoro, deve essere fornito dai servizi competenti al lavoro (ex art. 1, c. 2, lettera g), del D.Lgs. 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni), tenuti a diffondere, almeno settimanalmente, le opportunità di impiego esistenti, e ciò ai fini del mantenimento dell'autorizzazione e dell'accreditamento di cui agli articoli 5 e 7 del D.Lgs. n. 276/2003 (comma 11 dell'art 7 *ter*).

Per quanto riguarda gli incentivi all'assunzione di lavoratori destinatari, per il 2009 e il 2010, di ammortizzatori sociali in deroga, è riconosciuto al datore, mensilmente, la residua indennità che sarebbe spettata al lavoratore, nei limiti dei requisiti richiesti²⁵³. Ciò rispecchia un aspetto della disciplina contenuta nella legge n. 223/91, che nello specifico prevede ulteriori sgravi contributivi, nel caso di assunzione del lavoratore in mobilità.

Anche la disciplina dei contratti di solidarietà è oggetto di modifica ad opera della legislazione dell'emergenza. L'art. 7ter, c. 9, l. n. 33/2009 introduce la possibilità di utilizzare l'istituto anche allo scopo di evitare quei licenziamenti per giustificato motivo oggettivo che non accedono alla

²⁵² C. De Marco, Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte, Riv. it. Dir. Lav., 2009, 04, 555-594. Si vedano pp. 585 e segg.

²⁵³ Tra i requisiti sono previsti, ad esempio, l'assenza di un obbligo legale o contrattuale all'assunzione, l'assenza di riduzioni del personale nei sei mesi precedenti, ecc, all'art. 7te, d.l. n. 5/2009, conv., con modificazioni, con l. n. 33/2009; circolare Inps n. 5, 13/01/2010.

disciplina del licenziamento collettivo (inferiore a 5 dipendenti nell'arco di 120 giorni). Inoltre il Ministero ha recentemente messo a disposizione una guida per incoraggiarne l'utilizzo²⁵⁴, e per il 2009 e 2010 l'importo dei contratti di solidarietà difensivi²⁵⁵ conclusi ex lege n 863/1984 è passato dal 60% del trattamento retributivo perso a seguito della riduzione di orario, all'80%²⁵⁶.

Il 20 aprile 2011 è firmato l'Accordo Stato Regioni per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga per il 2011-2012, prorogando l'accordo già in vigore per il 2009-2010.

Il Governo si impegna ad un finanziamento di 1 miliardo di euro, a cui si vanno ad aggiungere le risorse residue del periodo 2009/2010, 600 milioni residue, mentre le Regioni "concorrono con la parte non utilizzata dello stanziamento di 2.2 miliardi di euro, fino al suo esaurimento"²⁵⁷.

L'accordo Stato-Regioni prevede un'accentuazione delle politiche attive, confermato dalla modificazione della proporzione di riparto delle risorse tra politiche attive e passive, che passa da 30 – 70 a 40 – 60²⁵⁸.

Nell'ambito delle misure di politica attiva, si riconosce la necessità di rafforzare il rapporto tra politiche occupazionali e formative, di potenziare i servizi per il lavoro, di favorire la diffusione delle informazioni sulla domanda ed offerta di lavoro, di realizzare un coordinamento ed una collaborazione più efficace ed efficiente tra i diversi organismi e fondi attivabili.

Il decreto legge del 29 dicembre 2011, n. 216, pubblicato sulla GU del 29 dicembre 2011, proroga alcune misure a sostegno del reddito che non erano state considerate dalla legge di stabilità 2012, la legge n. 183/2011.

In particolare il decreto legge proroga l'intervento a favore degli apprendisti, in caso di sospensione per crisi o per loro licenziamento, originariamente stabilito per il triennio 2009-2011, e conferma, anche per il 2012, il sostegno al reddito in favore dei collaboratori coordinati e continuativi a progetto. A quest'ultimo proposito i requisiti di accesso vengono parzialmente modificati rimanendo pur sempre abbastanza restrittivi; d'altra parte si alza la percentuale dell'indennità dall'originario 10% al 30%, seppur entro il massimale di 4.000 euro annuo.

²⁵⁴ Decreto Ministero del lavoro 10 luglio 2009, n. 46448.

²⁵⁵ Anche legge di stabilità, approvata il 21 dicembre 2012, conferma questa disposizione, prevedendo uno spostamento del tetto dal 60 all'80%.

²⁵⁶ Art. 1, c. 6, l. n. 102/2009. C'è da considerare che, a seconda della retribuzione dei lavoratori interessati all'applicazione del contratto di solidarietà, tale strumento poteva risultare più vantaggioso per i lavoratori stessi anche nel caso di copertura del 60% della retribuzione, in quanto, a differenza dell'indennità di cassa integrazione straordinaria, non si applicano i massimali Inps. Si ricorda come la durata massima del contratto di solidarietà può arrivare a 24 mesi, tuttavia, proprio come la cassa straordinaria, è possibile un utilizzo per 36 mesi nell'arco di 5 anni, a condizione che trascorra un anno dall'ultimo utilizzo: Circolare Ministero del lavoro n. 20/1994, integrata dalla nota n 3779 del 30 marzo 2006.

²⁵⁷ Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 20 aprile 2011.

²⁵⁸ Intesa Stato Regioni 2011-2012 sugli ammortizzatori sociali in deroga e su politiche attive, parte relativa al "quadro finanziario", punto 15: si riconferma l'Accordo del 12 febbraio 2009 sulle modalità di intervento a sostegno del reddito degli ammortizzatori in deroga, "fuorché per le quote delle politiche passive che vengono definite, nella misura del 60% a carico dello stato e del 40% a carico delle Regioni".

CAPITOLO SECONDO

LA RIFORMA FORNERO

1. La normativa.

Il 16 novembre 2011 l'Italia vede l'instaurarsi del governo Monti, il governo tecnico che prosegue la XV Legislatura. Il 23 marzo 2012 la Ministra del Lavoro e delle Politiche Sociali, Elsa Fornero, pubblica sul sito del Governo le linee che il Parlamento dovrà discutere nella definizione di una riforma del mercato del lavoro.

Non arriva, come assicurato, a un accordo con le parti sociali, ma a un testo di riferimento per l'iter parlamentare, che su molti punti incontra l'avvallo del sindacato, restando invece materia fortemente dibattuta le indicazioni relative all'art. 18 l. n. 300/70¹.

L'ambito d'interesse dell'intera proposta è vasto e tocca, oltre alla flessibilità in uscita unitamente ad un innumerevole serie di altri temi, il campo delle politiche attive, e soprattutto di quelle passive, attraverso un'ampia riforma degli ammortizzatori sociali.

Dal testo del 23 marzo si arriva al disegno di legge n. 3249, presentato al Senato dalla Ministra Fornero il 5 aprile 2012, "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita". L'iter parlamentare si conclude dopo pochi mesi, per divenire legge il 28 giugno 2012, la n. 92.

Dai 10 punti del documento di marzo, aventi 26 sottopunti, e ulteriori 27 "sotto-sotto-punti", si passa ai 72 articoli del disegno di legge, suddivisi in 8 capi (Disposizioni generali; Tipologie contrattuali; Disciplina in tema di flessibilità in uscita e tutele del lavoratore; Ammortizzatori sociali, tutele in costanza di rapporto di lavoro e protezione dei lavoratori anziani, diviso e in tre sezioni; Ulteriori disposizioni in materia di mercato del lavoro; Politiche attive servizi per l'impiego; Apprendimento permanente; Copertura finanziaria) per convertirsi, nella legge n. 92/2012, attraverso un'opera di compressione poco agevole alla lettura, in 4 articoli principali (Disposizioni generali, tipologie contrattuali e disciplina in tema di flessibilità in uscita e tutele del lavoratore; Ammortizzatori sociali; Tutele in costanza di rapporto di lavoro; Ulteriori disposizioni in materia di mercato del lavoro), con innumerevoli commi (art. 1: 69 commi; art. 2: 73 commi; art. 3: 49 commi; art. 4: 79 commi).

Nel disegno di legge, e poi nella legge, la premessa, relativa agli scopi della riforma, cambia rispetto al precedente testo - quello prodotto dalla Ministra - tendendo a realizzare un mercato del lavoro "inclusivo e dinamico", e quindi non più *flessibile*, almeno non esplicitamente, come indicato nel documento di marzo². Tale mercato dev'essere, nel disegno di legge e nella legge, in

¹ M. Corti, A. Sartori, Osservatorio: I primi mesi del nuovo governo Monti; piccoli ritocchi al diritto del lavoro in attesa della grande rivoluzione, in Riv. it. Dir. Lav., 2012, III, pp. 109-118, p. 111. Per quanto riguarda l'iter di inizio della riforma del diritto del lavoro, si è assistito ad una "banalizzazione del metodo della concertazione operata dal Governo", nel senso che la Ministra Fornero ha spinto per un percorso forzato che non ha prodotto alcun patto sociale a seguito "dell'estenuante *tour de force*".

² S. Renga, La "riforma" degli ammortizzatori sociali, in LD, n. 3-4, estate-autunno 2012, p. 621-642, p. 621. La Renga ricorda uno degli obiettivi della l. n. 92/2012 (mercato del lavoro inclusivo e dinamico...) e uno degli strumenti

grado di “contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione”, attraverso alcuni punti esplicitati nelle lettere dalla a) alla h). Nel documento di marzo, invece, manca il riferimento *alla crescita sociale³ ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione*, ed il mercato del lavoro dev’essere capace di “contribuire alla crescita e alla creazione di occupazione di qualità, ripristinando al contempo la coerenza tra flessibilità del lavoro e istituti assicurativi”. Tale “coerenza” - che è concettualmente mantenuta come proposito nel disegno di legge e nella legge sotto le spoglie, almeno terminologiche, dell’*universalizzazione* delle tutele attive e passive – potrebbe indurre a pensare, da una prima lettura, alla volontà di affrontare la questione della “copertura” retributiva e contributiva dei lavoratori precari che non accedono ad alcun ammortizzatore sociale per i periodi di non lavoro (già accennata nel protocollo del Welfare del 2007), ma proseguendo nell’analisi dei testi prodotti sarà evidente come quest’aspettativa venga fondamentalmente disattesa.

In tutti i testi, il legame tra la riforma del mercato del lavoro e gli obiettivi proposti è costituito dalla funzione coadiuvante della prima rispetto agli stessi, nel senso che la riforma può solo *contribuire* a raggiungere gli scopi prefissi. A livello concettuale, quest’approccio pare non guardare alla disciplina della materia del lavoro come all’aspetto decisivo della crescita, economica ed occupazionale, che si produce, invece, attraverso delle politiche economiche specifiche, necessariamente integrate da apposite politiche distributive⁴. Pertanto, a rigor di logica, tale riforma, per essere efficace, dovrebbe essere supportata da scelte macro economiche volte a creare le condizioni della crescita, e di certo non può essere considerata decisiva rispetto ai fini citati.

In verità, l’attenzione e l’urgenza pretesa dal Governo sull’adozione, nei tempi più stretti possibili, della riforma, attribuisce un eccessivo peso alle possibilità del diritto del lavoro, dal quale sembra si facciano dipendere le sorti del Paese. L’Unione Europea sta chiedendo all’Italia l’adozione di una serie di riforme, in una precisa direzione, e l’Italia non può che accettare il compromesso. Questo è il messaggio inviato ed arrivato⁵. Cinelli, in particolare, inquadra la riforma in un’ottica dell’emergenza, caratterizzata dalla ristrettezza di disponibilità economiche e dalla necessità di ridimensionare la spesa pubblica⁶.

individuati per realizzarlo fa riferimento agli ammortizzatori sociali e politiche attive (rendere “più efficiente, coerente, ed equo...).

³ Il riferimento alla crescita sociale pare essere doveroso, soprattutto a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Si veda D. Gottardi, Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell’ordinamento dell’Unione Europea, Giornate di studio Aidlass, Parma, 4 – 5 giugno 2010

⁴ E. Gragnoli, Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria, tenuta al Congresso Nazionale Aidlass, Pisa, 8 - 9 giugno 2012, p. 52. Gragnoli cita Renga, per la quale la sicurezza attiva dal lato dell’offerta può supportare, ma non sostituire, le politiche redistributive. S. Renga, La tutela sociale dei lavori, Torino, 2006, p. 286

⁵ A. Perulli, Il diritto del lavoro tra libertà e sicurezza, in Riv. it. Dir. Lav., 2012, I, p. 247-288, p. 251. Inoltre in S. Renga, La “riforma” degli ammortizzatori sociali, in LD, n. 3-4, estate-autunno 2012, p. 621-642, p. 622, l’A. sostiene come, proprio per l’assenza di rilevanti profili innovativi, la riforma Fornero può essere considerata una “riforma virtuale”, messa in atto per rispondere alle esigenze di credibilità richieste dall’Unione Europea e dai mercati finanziari.

⁶ M. Cinelli, Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, in RDSS, n. 2, 2012, pp.228-271, p. 227.

A dispetto di una tendenza sostanziale all'approccio neo-liberista, la riforma dichiara la propria intenzione di favorire l'instaurazione di rapporti di lavoro "più stabili", ove il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato sia definito il "contratto dominante"⁷.

La riforma è volta altresì ad arginare l'utilizzo distorto delle fattispecie contrattuali flessibili e ad attuare una *redistribuzione* più equa delle tutele dell'impiego, in un sottinteso richiamo, oramai dogmatico, alla teoria degli *insider/outsider*⁸. Come noto, questa teoria si basa sull'assunto che i lavoratori *insider* sarebbero eccessivamente tutelati rispetto agli *outsider* e che quindi sarebbe necessaria una sorta di redistribuzione delle tutele; la teoria si basa inoltre sulla convinzione che la redistribuzione delle tutele debba avvenire sia nell'ambito della flessibilità in entrata, come in quella d'uscita, con la necessità di rendere più agevole il licenziamento, e che pertanto la protezione del lavoratore debba spostarsi dal rapporto di lavoro al mercato del lavoro, attraverso un rafforzamento degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive⁹. Coerente a tale visione è l'intenzione di adeguare la disciplina del licenziamento alle "esigenze del mutato contesto di riferimento", intesa in senso di deregolamentazione, seppur realizzata, nel nostro Paese, nei termini di un ossimoro, attraverso un'eccessiva e paradossale regolamentazione (l'art. 18 l. n. 300/1970 viene in realtà suddiviso in un'innumerabile casistica che non sembra favorire la chiarezza).

Inoltre, ancora, la riforma intende valorizzare l'apprendistato come modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, e promuovere: il contrasto agli abusi, nuove opportunità per gli ultracinquantenni e le donne, maggiore partecipazione nelle relazioni industriali per migliorare il processo competitivo delle imprese.

Addentrando più specificatamente nel tema della ricerca, la riforma intende rendere "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"¹⁰.

E' da notare come questa espressione, nel primo documento presentato dalla Ministra, avesse una versione differente: l'obiettivo era di "rendere più efficiente, coerente ed equo l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive a contorno", ove definire "*a contorno*" le politiche attive rispetto a quelle passive pareva poter attribuire una specifica connotazione al rapporto tra questi due ambiti: le seconde sembravano essere poste su un piano "ornamentale" rispetto alle

⁷ Si potrebbe pensare che la modifica riprenda la linea della legge n. 247/2007, che ribadisce come "il contratto di lavoro subordinato è stipulato di regola a tempo indeterminato" (art. 1, comma 39, legge 24 dicembre 2007, n. 247, che modifica la disciplina del contratto a termine del D.Lgs. n. 368/2001). Ma tale articolo viene modificato a sua volta proprio dalla l. n. 92/2012, che recita: "Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro", il cui significato è forse più propenso, rispetto alla precedente definizione, ad ammettere "forme" di contratto subordinato a termine.

⁸ A. Lindbeck, D.J. Snower, *The insider-outsider theory of employment and unemployment*, Cambridge (Mass); London MIT, 1988, sono i primi autori a parlarne. Successivamente la teoria assume un'accezione sempre più liberista attraverso la rilettura di molti autori. A. Ichino, P. Ichino, *A chi serve il diritto del lavoro*, in Riv. it. Dir. Lav., 1994, I, P. 459-501; R. De Luca Tamajo, *Gli anni '70: dai fasti del garantismo al diritto del lavoro dell'emergenza*, in P. Ichino (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana, Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, Giuffrè, 2008, p. 97.

⁹ Questo approccio sostiene che il licenziamento dovrebbe poter essere tradotto in un costo certo e conoscibile a priori dall'imprenditore. In realtà, alla fine la riforma Fornero crea un gran pasticcio, aumentando il grado di incertezza nella determinazione delle fattispecie legali da applicare, e moltiplica i casi previsti, frammentando l'art 18 l 300/70 in diversi pezzi difficilmente riconducibili ad un quadro coerente.

¹⁰ Art. 1, c. 1, lett. d), l. n. 92/2012.

prime. Cambia l'espressione utilizzata nella legge, che porta su un piano di parità, almeno formale, questi ambiti, confermando una tendenza/credenza sempre maggiore nel dibattito politico e dottrinale¹¹. Nell'analisi dell'approccio adottato dalla Riforma approfondiremo alcuni elementi utili a comprendere questo aspetto, ed i particolare relativi alla natura della prestazione previdenziale

1.1. Ammortizzatori sociali

Il lunghissimo articolo 2 della legge 28 giugno 2012, n. 92, è dedicato alla materia degli ammortizzatori sociali. E' introdotta l'Assicurazione sociale per l'Impiego (Aspi), che a partire dal 1° gennaio 2013 va a sostituire l'indennità di disoccupazione non agricola, ordinaria e con requisiti ridotti, mentre attraverso un sistema graduale, andrà a sostituire l'indennità di mobilità. Non viene toccata, invece, la disoccupazione a favore dei lavoratori agricoli¹².

L'Aspi realizzerebbe un riordino e un miglioramento delle tutele in caso di perdita involontaria dell'occupazione, attraverso anche un'estensione soggettiva dell'ambito di applicazione. L'estensione è in favore degli apprendisti e dei soci lavoratori di cooperativa che abbiano stabilito un rapporto di lavoro in forma subordinata ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 3 aprile 2001, n. 142, e successive modificazioni, con esclusione dei dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni¹³.

I requisiti di accesso rimangono quelli per la disoccupazione ordinaria, ossia l'involontarietà della disoccupazione, lo stato di disoccupazione secondo l'articolo 1, c. 2, lett. c) del Decreto Legislativo n. 181/2000, e successive modificazioni, un anno di contribuzione nell'arco dell'ultimo biennio, ed una contribuzione precedente agli ultimi due anni¹⁴.

Rimangono esclusi i lavoratori che si siano dimessi o per i quali il rapporto di lavoro abbia cessato attraverso una risoluzione consensuale, tranne nel caso in cui quest'ultima rientri nell'ambito della procedura dinanzi alla Direzione territoriale del lavoro introdotta dalla riforma (procedura di conciliazione nel caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo¹⁵). Si apre pertanto un'incongruenza, per la quale spetterebbero trattamenti diversi a seconda della sede in cui sia stato stipulato un accordo di consensuale risoluzione, (sede sindacale o D.p.l.), oppure a seconda della dimensione aziendale, da cui dipende l'accesso o meno alla procedura anzidetta (sono richiesti "i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, c. 8, della legge 20 maggio 1970, n. 300")¹⁶.

¹¹ Ci si riferisce in particolare alla logica dello scambio nella condizionalità. Si veda parte II del presente cap.

¹² M. Cinelli, Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, in RDSS, n. 2, 2012, pp.228-271, p. 241, 242. Il carattere di "standardizzazione" che intenderebbe avere l'Aspi è "solo tendenziale", infatti la disciplina non è applicata ai dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni e ai lavoratori agricoli.

¹³ In realtà, i soci lavoratori con rapporto in forma subordinata potevano richiedere l'indennità di disoccupazione anche prima dell'Aspi, avendone i requisiti e versando, la cooperativa, i contributi necessari, mentre gli apprendisti hanno cominciato ad accedere all'ammortizzatore sociale mediante la legislazione dell'emergenza, in deroga, a partire dal 2008, seppur non in pianta stabile e necessitando ogni anno l'intervento in deroga specifico previsto in finanziaria.

¹⁴ Art. 2, c. 4, l. n. 92/2012.

¹⁵ Art. 1, c. 40, l. n. 92/2012.

¹⁶ O. Bonardi, La riforma degli ammortizzatori sociali, I Quaderni di Wikilabour - n. 1: Guida alla Riforma Fornero, p. 128-139, <http://www.wikilabour.it/>, L'autrice ricorda come "peraltro, in passato l'INPS aveva riconosciuto il diritto all'indennità di disoccupazione anche in caso di risoluzione consensuale quando questa fosse chiaramente

La base di calcolo di riferimento per la determinazione dell'Aspi non è più data dagli ultimi tre mesi di retribuzione, ma si ricava dalla "retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi due anni, compresa degli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive, divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33". Ragionando su questa definizione, potremo dire che il riferimento in linea di massima¹⁷ diviene vantaggioso a parità di orario di lavoro, livello, e degli "elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive", in quanto la moltiplicazione per il coefficiente 4,33 aumenta l'importo.

D'altra parte la retribuzione di riferimento relativa all'intero ultimo anno, in condizioni normali di lavoro continuato e senza interruzioni, si presume più bassa rispetto all'ultima percepita, fino a poter "neutralizzare gli incrementi percentuali" individuati dalla legge¹⁸.

Pare invece di capire che il calcolo potrebbe essere sicuramente svantaggioso nel caso di riduzione¹⁹ dell'orario di lavoro per utilizzo di cassa integrazione, che interessi l'intera settimana di contribuzione.

La percentuale riconosciuta, e la durata, che gradualmente andrà a crescere²⁰, risultano essere migliorative rispetto all'indennità ordinaria di disoccupazione. In particolare, per i primi sei mesi il quantum si determina calcolando il 75% della retribuzione di riferimento, entro il limite di € 1.180, mentre per la parte eccedente la percentuale di calcolo è del 25%. Il limite alla quantità riconosciuta è costituito dai massimali fissati per legge, come avviene per l'indennità di disoccupazione, ma anche per quella di mobilità e di cassa integrazione. Successivamente, l'ammontare della prestazione subisce una riduzione del 15%, a partire dal sesto mese, per diminuire ulteriormente di un altro 15% a partire dal dodicesimo mese di percezione. Mentre la disoccupazione ordinaria riconosceva il 60% della retribuzione di riferimento fino al quinto mese, il 50% per il sesto ed il settimo, e il 40% dall'ottavo mese.

La legge mantiene una differenziazione rispetto alla durata di prestazione riconosciuta, in relazione all'età del beneficiario, sulla scorta della l. n. 247/2007²¹. In particolare, mentre sino al 31/12/2015 mantiene le durate dell'indennità di disoccupazione, dal 1 gennaio 2016 l'Aspi è riconosciuta per 12 mesi sino a 55 anni di età, e per 18 mesi nel caso di un'età superiore. Viene quindi alzata l'età di discriminazione che permette al beneficiario di accedere alla tutela di maggiore durata, ma in generale migliora la durata di base. Per quanto riguarda l'indennità di disoccupazione ordinaria, infatti, il confine tra la durata della tutela consisteva in 50 anni; fino a quell'età, però, i mesi riconosciuti erano 8, non 12; ed oltre quell'età erano 12, non 18. C'è pertanto un allungamento complessivo della tutela, sebbene l'accesso ad un maggiore tempo di protezione avvenga a fronte di un'età maggiore.

imputabile ad eventi non dipendenti dalla volontà del lavoratore ma dipendesse da notevoli variazioni delle condizioni di lavoro (trasferimento di sede, cessione d'azienda, ecc.)". Pagine 131, 132.

¹⁷ A meno che, per esempio, non si considerino particolari casi come la concentrazione dello straordinario negli ultimi tre mesi, oppure come l'aumento del minimo tabellare negli ultimi tre mesi, oppure per un periodo inferiore all'anno.

¹⁸ D. Garofalo, Gli incentivi alle assunzioni, in *Dir. prat. lav.*, n. 33 del 15 settembre 2012, Commentario alla Riforma Fornero, p. 166-185, p. 181.

¹⁹ Riduzione non a zero ore: in quel caso non si considererebbe la settimana in quanto non lavorata.

²⁰ L'art. 2, c. 45 illustra i regimi annuali di durata, che crescono progressivamente sino a raggiungere le durate indicate dall'art. 2, c. 11 a decorrere dal 1/1/2016.

²¹ Oppure anche nel caso della l. n. 223/1991 per quanto concerne l'indennità di mobilità.

L'Aspi, nella sua versione "mini", sostituisce l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti. Rispetto a questa, l'importo si alza sensibilmente, essendo lo stesso dell'Aspi, come indicato dall'art. 2, c. 7, l. n. 92/2012²². La durata differisce dal precedente assetto in quanto la mini-Aspi è "corrisposta mensilmente per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione nell'ultimo anno; ai fini della durata non sono computati i periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione della prestazione"²³.

L'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola con requisiti ridotti spettava ai lavoratori senza diritto alla disoccupazione ordinaria, ma che potevano far valere periodi di lavoro subordinato per almeno 68 giorni complessivi nell'anno solare, oltre ad un contributo utile versato prima del biennio precedente la domanda. La mini-Aspi, invece, non richiede più un biennio di anzianità assicurativa, ma richiede almeno 13 settimane (91 giorni) di attività lavorativa negli ultimi dodici mesi, per la quale siano stati versati o siano dovuti i contributi per l'assicurazione obbligatoria²⁴. Pertanto questa disposizione potrà favorire soprattutto i giovani²⁵, e comunque coloro che si siano inseriti da poco nel mondo del lavoro²⁶.

Per quanto riguarda i requisiti, si introduce un'apertura, che rende maggiormente inclusivo, seppur non sufficientemente a parer di chi scrive, l'assetto complessivo.

L'Aspi è destinata a sostituire gradualmente anche l'indennità di mobilità, attraverso un regime che vede diminuire in maniera progressiva la durata dell'indennità stessa, nelle sue diverse varianti, (secondo i tre scaloni di età: fino a quarant'anni, dai quaranta ai cinquanta, oltre i cinquanta; secondo la territorialità: sud e altre parti del Paese), sino a raggiungere, nel 2017, la stessa durata dell'Aspi, per i lavoratori collocati in mobilità a partire da questo anno (mentre i lavoratori collocati in mobilità negli anni precedenti seguono i differenti regimi delineati dalla normativa²⁷).

Secondo Simonetta Renga è condivisibile la progressiva scomparsa dell'indennità di mobilità, "in un'ottica di razionalizzazione delle prestazioni". Il rischio, però, è quello di creare un "vuoto di tutela" nell'approntamento dei mezzi per la gestione dei licenziamenti collettivi e per il ricollocamento dei licenziati²⁸. In tal senso pare condivisibile il regime di progressivo passaggio, sino al 2016, all'Aspi.

D'altra parte, il bilancio da fare nel passaggio indennità di mobilità/Aspi²⁹, è ovviamente molto diverso rispetto a quello indennità di disoccupazione/Aspi. Mentre in questo secondo caso l'Aspi rappresenta un'apertura migliorativa, nella prima accoppiata appare evidente il contrario³⁰.

²² Mentre l' indennità di disoccupazione a requisiti ridotti era pari al 35% della retribuzione di riferimento per i primi 120 giorni ed al 40% per i successivi fino a un massimo di 180.

²³ Art. 2, c. 20, l. n. 92/2012, come modificato dall' dall'articolo 1, comma 250, lettera c), della Legge 24 dicembre 2012, n. 228. Prima della modifica, l'ultimo inciso recitava "detratti i periodi di indennità eventualmente fruiti nel periodo".

²⁴ S. Renga, La "riforma" degli ammortizzatori sociali, in LD, n. 3-4, estate-autunno 2012, p. 621-642, p. 630.

²⁵ O. Bonardi, La riforma degli ammortizzatori sociali, I Quaderni di Wikilabour - n. 1: Guida alla Riforma Fornero, p. 128-139, <http://www.wikilabour.it/>, p. 134.

²⁶ D. Garofalo, Gli incentivi alle assunzioni, in Dir. prat. lav., n. 33 del 15 settembre 2012, Commentario alla Riforma Fornero, p. 166-185, p. 169. La mini-Aspi è pertanto rivolta "ai precari".

²⁷ Art. 2, c. 46, l. n. 92/2012.

²⁸ S. Renga, La "riforma" degli ammortizzatori sociali, in LD, n. 3-4, estate-autunno 2012, p. 621-642, p. 625.

²⁹ M. Cinelli, Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, in RDSS, n. 2, 2012, pp.228-271, p. 249. L'a. fa inoltre presente che la soppressione della mobilità in concomitanza con la riforma della pensione

La durata della prestazione riconosciuta ad un soggetto ultraquarantenne o ultracinquantenne passa, rispettivamente, dai 24 mesi ai 12, e dai 36 ai 12 o 18 mesi, a seconda che si tratti di ultra cinquantacinquenne o no³¹. Anche la quantità economica è molto diversa, in quanto l'indennità di mobilità costituisce l'80% della retribuzione, all'interno dei massimali legali, diventando l'80% dell'indennità gli eventuali, a seconda dell'età, secondo e terzo anno (sempre che l'anzianità aziendale del soggetto arrivi almeno a quelle durate, altrimenti il tempo si accorcia³²).

Tentando un conteggio che possa chiarire quanto descritto, consideriamo come a fronte di una retribuzione lorda di € 1.300, l'Aspi riconosca per i primi 8 mesi € 7.045,50, nel caso di 12 mesi, complessivamente € 10.156,50 e nel caso di ultra cinquantacinquenni, e quindi di 18 mesi, € 14.123,02. Nel caso di disoccupazione ordinaria, per 8 mesi l'indennità riconosciuta sarebbe di € 5.720, e per 12 mesi di € 7.280. E' evidente il miglioramento apportato dall'Aspi. Ma rispetto alle differenze con l'indennità di mobilità, l'impressione muta considerevolmente: un anno di mobilità riconosce un'indennità pari a € 10.522,68, due anni la stessa cifra maggiorata di 8.418,144 e così per il terzo. In totale, tre anni corrisponderebbero a 27.358,96 €. Se poi ancora volessimo trovare la media-mese dell'Aspi, rispetto al godimento per 18 mesi, identifichiamo la cifra di € 784,16, mentre per l'indennità di mobilità per 36 mesi la cifra è pari ad € 759,11, ma sui 18 mesi la media sarebbe € 818,43. In tutti i casi, i periodi riconosciuti sono coperti dalla contribuzione figurativa utile ai fini della misura e del diritto alla pensione, in relazione alla retribuzione di riferimento: per un ultracinquantenne, avere tre anni di contribuzione riconosciuta, nel caso in cui non riesca a trovare un lavoro, o lo trovi, però a termine, per periodi che gli permettano di "entrare" ed "uscire" dall'indennità di mobilità, diviene essenziale per guadagnare delle chance che lo aiutino a ricollocarsi e quindi ad avviarsi a raggiungere i requisiti per la pensione³³. Tre anni di mobilità, alternati a periodi di lavoro, potrebbero essere utilizzati nel corso di sei anni: in un momento di crisi come quello attuale questo aspetto risulta essere indubbiamente vantaggioso³⁴.

L'operazione fatta sembra essere stata quella di unire tutto, e fare una media di quello che già era sul tavolo. Sarebbe questa la soluzione "redistributiva" delle tutele tra *outsider* e *insider*: la perplessità si rafforza alla luce del fatto che il sistema non è esteso ai collaboratori a progetto, che conservano in sostanza l'*una tantum*, introdotta dalla legislazione anticrisi, a cui forse pochi riuscirebbero ad accedere³⁵.

può dar luogo a degli effetti negativi rispetto ai lavoratori a rischio di licenziamento collettivo e prossimi a raggiungere i requisiti pensionistici.

³⁰ D. Garofalo, Gli incentivi alle assunzioni, in Dir. prat. lav., n. 33 del 15 settembre 2012, Commentario alla Riforma Fornero, p. 166-185, p. 180. "Lo scambio tra eliminazione del trattamento di mobilità e incremento del trattamento ordinario di disoccupazione, ora rinominato "Aspi", è a perdere".

³¹ In questi esempi non si considera la durata maggiore dell'indennità di mobilità, prevista per il Sud.

³² Art. 7, c. 4, l. n. 223/91, "L'indennità di mobilità non può comunque essere corrisposta per un periodo superiore all'anzianità maturata dal lavoratore alle dipendenze dell'impresa che abbia attivato la procedura di cui all'articolo 4". L'intero articolo sarà abrogato a partire dal giorno 1/1/2017.

³³ Non tocchiamo a proposito la drammatica vicenda degli "esodati". Tra l'altro la categoria è di dubbia accezione da un punto di vista giuridico.

³⁴ E' pur vero che l'impianto complessivo sarà a regime a partire dal 2017.

³⁵ Il problema rimane, come nel caso della legislazione anti-crisi del 2008, la richiesta di criteri difficilmente raggiungibili. Seppur qualcosa migliora nella riforma, pare pur sempre ostico raggiungere tali condizioni: Art 2 c 51. "L'indennità dei collaboratori coordinati e continuativi" sostituisce la precedente indennità una tantum ex art 19 dl 185/2008, conv. Con modificazioni dalla l n 2/2009. In via transitoria, per gli anni 2013, 2014, 2015 uno dei requisiti richiesti, quello dei quattro mesi dell'anno precedente, viene ridotto a tre, mentre la percentuale di importo dell'indennità passa dal 5 al 7%, come stabilito dall'art 2 c 56, disposizione assente nel disegno di legge.

1.2. Finanziamento

Il finanziamento per realizzare il sistema delineato deriva da varie fonti: dalle contribuzioni precedentemente destinate a finanziare l'indennità di disoccupazione, dai contributi per gli apprendisti, fissati nella percentuale dell'1,31%, dalla percentuale pagata nel caso di stipulazione di contratti a termine (1,41%), nei limiti delle eventuali restituzioni. Concorre altresì l'aliquota contributiva prevista dall'art. 12 c. 1 D.Lgs. n. 276/2003 a carico delle Agenzie di somministrazione, che subisce una rilevante riduzione passando dal 4% al 2,6%³⁶: una differenza dell'1,41%, corrispondente all'aliquota richiesta nel caso di stipulazione di contratti a termine, che, pertanto, non crea alcuna differenza, in pratica, per i costi delle agenzie, visto che la stipulazione di contratti a tempo indeterminato nell'ambito della somministrazione non può definirsi usuale. La disposizione d'altra parte incide sui proventi della bilateralità di questo settore, riducendoli.

Un'ulteriore fonte di finanziamento dell'Aspi deriva soprattutto dai contributi aggiuntivi a carico di tutti i datori di lavoro "per le causali che, indipendentemente dal requisito contributivo, darebbero diritto all'Aspi". Tali contributi corrispondono al 41% dell'ammontare del massimale mensile di Aspi per ogni 12 mesi di anzianità del lavoratore, considerando al massimo un arco temporale di tre anni³⁷. La cosa interessante è duplice: da una parte si introduce un contributo aggiuntivo indiscriminatamente a carico di tutti i datori di lavoro, anche delle aziende di piccole dimensioni, e per le quali un contributo di questa portata si avverte maggiormente rispetto ad aziende con strutture più grandi. Dall'altra, il nuovo contributo ha un preciso riscontro sulla disciplina della mobilità. In particolare, a partire dal 1/1/2017, nel caso di licenziamento collettivo e quindi di procedura di mobilità, è dovuto questo contributo dai datori di lavoro, triplicato nel caso di mancato accordo sindacale. I costi a carico dei datori di lavoro di maggiori dimensioni vanno pertanto a diminuire sensibilmente. Infatti, oggi il datore che licenzia in una procedura di mobilità è tenuto a pagare all'INPS "una somma pari a sei volte il trattamento mensile iniziale di mobilità spettante al lavoratore"; "tale somma è ridotta alla metà quando la dichiarazione di eccedenza del personale di cui all'art. 4, comma 9, abbia formato oggetto di accordo sindacale" (art. 5, c. 4, l. n. 223/91). La somma, a seconda di un eventuale precedente utilizzo di cassa integrazione straordinaria oppure no, può essere di nove mensilità, sostituibile dalle tre mensilità in caso di accordo sindacale, come stabilito dall'art. 24, c. 3, l. n. 223/91³⁸. Se non che lo stesso articolo fa

Come osserva D. Garofalo, rimangono "numerose" le condizioni per ottenere la prestazione, in D. Garofalo, Gli incentivi alle assunzioni, in *Dir. prat. lav.*, n. 33 del 15 settembre 2012, Commentario alla Riforma Fornero, p. 166-185, p. 172. In S. Renga, La "riforma" degli ammortizzatori sociali, in *LD*, n. 3-4, estate-autunno 2012, p. 621-642, p. 625, questi lavoratori sono penalizzati in quanto viene stabilizzato un intervento nei loro confronti che richiede dei restrittivi requisiti di accesso e comunque rimane vincolato alla disponibilità dei fondi stanziati. Lascia intravedere una speranza per questi lavoratori la disposizione che stabilisce la possibilità di valutare eventuali correzioni, nel suo monitoraggio, tra cui l'eventuale sostituzione con la mini-Aspi.

³⁶ A decorrere dal 1° gennaio 2014, secondo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 250, lettera g), della Legge 24 dicembre 2012, n. 228.

³⁷ La percentuale, originariamente del 50%, è stata modificata dall'articolo 1, comma 250, lettera f), della Legge 24 dicembre 2012, n. 228.

³⁸ Art. 24, c. 3, l. n. 223/91: "Quanto previsto all'art. 4, commi 3, ultimo periodo, e 10, e all'art. 5, commi 4 e 5, si applica solo alle imprese di cui all'art. 16, comma 1. Il contributo previsto dall'art. 5, comma 4, è dovuto dalle imprese di cui all'art. 16, comma 1, nella misura di nove volte il trattamento iniziale di mobilità spettante al lavoratore ed è ridotto a tre volte nei casi di accordo sindacale".

riferimento a due norme destinate ad essere abrogate, perdendo con ciò, a partire dal 1/1/2017, la propria portata dispositiva, ed operando uno sconto non indifferente alle imprese.

Nel caso di licenziamento collettivo con le “vecchie norme”, il datore di lavoro può essere tenuto a pagare all’INPS € 931,28³⁹ (o 1.119,32 nel caso di retribuzione di riferimento superiore a 2.014,77) x 6 volte (€ 5.587,68, oppure 6.715,92) o x 9 volte (€ 8.381,52 oppure 10.073,88) o 3 volte nel caso di accordo sindacale (€ 2.793,84 oppure 3.357,96)⁴⁰. Dall’1/1/2017, per effetto della riforma, il datore di lavoro si trova a dover pagare il 41 % del massimale di Aspi, massimale che per un lavoratore che guadagna € 1.300 lordi è 975 €, per un massimo tre mesi, quindi al massimo € 1.199,25, e questo per tutti i datori di lavoro, anche gli artigiani e piccole imprese. Nel caso di mobilità tale contributo è moltiplicato per tre volte, arrivando a € 3.597,75; tale moltiplicazione non si attua nel caso di accordo sindacale.

Pertanto il datore di lavoro avente le caratteristiche dimensionali richieste dalla normativa, paga, dal 2017, per ogni lavoratore licenziato all’interno di una procedura di mobilità, € 3.597,75 contro € 5.587,68 oppure contro € 8.381,52, e nel caso di accordo sindacale paga € 1.199,25 contro € 2.793,84, sempre avendo come riferimento una paga lorda di 1.300 €. Le cifre non cambiano molto con un riferimento di € 1.800 (il 41% del massimale di € 1.040x3= € 1.279, con accordo ; x 3= € 3.837 senza accordo).

La legge introduce inoltre un’esenzione, dall’applicazione della disciplina, per gli anni 2013-2015, che non era prevista dal disegno di legge, nel caso di licenziamenti per cambi di appalto e nel caso di interruzione del rapporto nelle costruzioni edili, per completamento delle attività e chiusura cantiere.

1.3. Tutele in costanza di rapporto

L’art. 3 è dedicato alle “Tutele in costanza di rapporto”, attribuendo, in tal modo, un’accezione precisa all’espressione “ammortizzatore sociale”, che pertanto comprenderebbe, secondo l’art. 2, solo l’Aspi e la mini-Aspi, indicando unicamente gli strumenti di tutela che intervengono nel caso di cessazione del rapporto di lavoro, e non di sospensione. La riforma, pertanto, “rifiuta una nozione onnicomprensiva di ammortizzatori sociali, come si è venuta formando nel corso dell’ultimo quindicennio⁴¹”, optando per la distinzione tra disoccupazione totale e parziale, aggiungendo però un’appendice a quella totale: l’intervento a favore dei lavoratori anziani⁴².

Per quanto riguarda l’istituto della cassa integrazione straordinaria, l’art. 2, c. 70, l. n. 92/2012 abroga, a partire dal 1/1/2016, l’art. 3 della l. n. 223/91, che permette la concessione

³⁹ Questi calcoli tengono in conto l’ipotesi che la cifra ottenuta trovi lo sbarramento del massimale. Non sono pertanto considerate, nell’esempio, le ipotesi in cui la percentuale di riferimento per il calcolo dell’Aspi arrivi ad individuare una cifra al di sotto di detto massimale.

⁴⁰ INPS Circolare n. 20 del 8 febbraio 2012, nel sito www.INPS.it.

⁴¹ D. Garofalo, Gli incentivi alle assunzioni, in *Dir. prat. lav.*, n. 33 del 15 settembre 2012, Commentario alla Riforma Fornero, p. 166-185, p. 166. La distinzione si rifà a quella proposta da Persiani tra disoccupazione totale e parziale. L’A. cita a questo proposito M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2005, 318.

⁴² Secondo l’art. 4, c. 1, l. n. 92/2012, questo intervento a favore dei lavoratori anziani può essere stabilito in un accordo sindacale, a favore dei lavoratori a cui manchino non più di 4 anni per maturare i requisiti pensionistici, in cui il datore si impegni a pagare all’Inps i contributi dei lavoratori coinvolti e a pagare ai lavoratori una prestazione di importo pari al trattamento di pensione che spetterebbe in base alle regole vigenti.

dell'intervento straordinario nei casi di concordato preventivo, di "dichiarazione di fallimento"⁴³, di emanazione del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa ovvero di sottoposizione all'amministrazione straordinaria, quando sussistano prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività e di salvaguardia, anche parziale, dei livelli di occupazione, da valutare in base a parametri oggettivi definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali". La disposizione di abrogazione⁴⁴ sembra riconducibile all'alveo dei propositi della l. n. 223/91, che voleva escludere da interventi di cassa le situazioni in cui non fosse prevista una ripresa dell'attività. In realtà, la disposizione non può evitare che la cassa sia richiesta in forza di altre causali⁴⁵. D'altra parte, l'inciso "quando sussistano prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività e di salvaguardia, anche parziale, dei livelli di occupazione", che sostituisce, per il periodo di vigenza dell'art. 3, la precedente espressione "qualora la continuazione dell'attività non sia stata disposta o sia cessata", pare richiedere delle esplicite condizioni, da valutarsi in base a parametri oggettivi: in presenza di tali condizioni effettive la normativa offre sino al 31/12/2015, la possibilità per un'azienda di risollevarsi evitando di distruggere il proprio patrimonio aziendale, economico e umano. Pare pertanto poco chiara la *ratio* della disposizione che sancisce la futura abrogazione della norma qui illustrata, nei termini modificati dalla riforma Fornero, norma destinata a produrre effetti solo per tre anni. Piuttosto, la legge avrebbe dovuto prevedere controlli più affidabili in questo senso ed aiuti concreti dinanzi a seri progetti di ripresa. Era forse il caso di intervenire con una decisa normativa che tentasse di risolvere il problema del recupero crediti: spesso infatti le aziende chiudono, durante il periodo di crisi, non per mancanza di ordini, ma perché i propri clienti non riescono ad onorare i propri debiti. Attraverso l'instaurarsi di un circolo vizioso, le aziende non pagano a loro volta i propri fornitori, sino a non pagare i propri dipendenti. Le banche non concedono credito, e quando lo fanno le condizioni sono molto restrittive.

A partire dal 1 gennaio 2013 accedono all'intervento di cassa integrazione salariale straordinaria anche le imprese commerciali con più di cinquanta dipendenti, le agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di cinquanta dipendenti, imprese di vigilanza con più di quindici dipendenti, imprese del sistema aeroportuale a prescindere dal numero di dipendenti⁴⁶. Anche in questo caso la riforma porta a regime una serie di disposizioni già annualmente introdotte ad opera della legislazione anti-crisi, a partire dal 2008.

Una novità molto rilevante, introdotta dalla l. n. 92/2012, è rappresentata dal sistema creato per assicurare una prestazione di sostegno al reddito ai lavoratori in caso di sospensione o riduzione

⁴³ E. Gagnoli, Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria, tenuta al Congresso Nazionale Aidlass, Pisa, 8 - 9 giugno 2012, p. 88. In caso di fallimento, "il ricorso al trattamento straordinario di integrazione salariale non è solo una soluzione di comodo, volta solo ad attenuare l'impatto sociale dei recessi, ma uno strumento utile a verificare il possibile trasferimento di azienda".

⁴⁴ D. Garofalo, Gli incentivi alle assunzioni, in Dir. prat. lav., n. 33 del 15 settembre 2012, Commentario alla Riforma Fornero, p. 166-185, p. 172. L'abrogazione dell'art. 3 l. n. 223/91, a partire dal 1/1/06, sembra non interessi l'intervento per le grandi aziende in amministrazione straordinaria, e nemmeno l'intervento per cessazione ex dl 249/2004.

⁴⁵ O. Bonardi, La riforma degli ammortizzatori sociali, I Quaderni di Wikilabour - n. 1: Guida alla Riforma Fornero, p. 128-139, <http://www.wikilabour.it/>, p. 136.

⁴⁶ I lavoratori addetti alle prestazioni di lavoro temporaneo nel settore portuale con contratto a tempo indeterminato e i lavoratori dipendenti dalle società derivate dalla trasformazione delle compagnie portuali, come determinati dall'art 3 c 2, hanno diritto a un ventiseiesimo del trattamento massimo mensile di integrazione salariale straordinaria nei casi specificati dal comma.

dell'attività lavorativa⁴⁷, sulla scorta e negli stessi casi di intervento della cassa integrazione, per tutte quelle aziende che non accedono all'utilizzazione di questo strumento, affidando l'universalizzazione della tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro ai Fondi di solidarietà bilaterali⁴⁸.

Il modello prefigurato è obbligatorio⁴⁹ per tutte le aziende aventi un organico costituito da più di 15 dipendenti, mentre è facoltativo nel caso di dimensioni inferiori.

Il ruolo degli enti bilaterali e la loro natura sono sottoposti a scuotimenti tali da abbozzare contorni confusi ed avvolti da un'inquietante fumosità, che contagia il senso dell'intero sistema previdenziale.

Le motivazioni ispiratrici paiono, anzi sono, sicuramente nobili: si vuole realizzare un'estensione di tutele in costanza di rapporto di lavoro a favore di tutti i lavoratori, dei diversi comparti, e indipendentemente dalla dimensione aziendale (anche se l'obbligatorietà legata al numero di dipendenti lascia perplessi). Il progetto si basa, fundamentalmente, sulla costituzione di *fondi di solidarietà bilaterali*, che, come dice l'espressione utilizzata attraverso l'inserimento "di solidarietà", non sono fondi bilaterali nel senso conosciuto sino ad oggi.

Tali fondi sono costituiti dalle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, attraverso accordi collettivi e contratti collettivi da stipularsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge. Entro i successivi tre mesi, i fondi vengono istituiti presso l'INPS con decreto ministeriale⁵⁰, e con le medesime modalità "possono essere apportate modifiche agli atti istitutivi di ciascun fondo".

I fondi costituiti in questa maniera non hanno personalità giuridica e "costituiscono gestioni dell'INPS⁵¹". Gli oneri di amministrazione sono determinati dal regolamento di contabilità dell'INPS. Ma il fondo di solidarietà bilaterale sarà pertanto un fondo dell'INPS come, per esempio, il fondo di gestione separata? Qual è, in tale contesto, cioè all'interno di una cornice assolutamente già definita, il ruolo effettivo delle parti sociali? Ciò che risulta chiaro è il loro ruolo come diretti contribuenti al sistema definito.

⁴⁷ M. Cinelli, Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, in RDSS, n. 2, 2012, pp.228-271, p. 252, 253. A tal proposito, Cinelli pertanto distingue, all'interno delle tutele che definisce "interne" al rapporto di lavoro, un sistema tripartito costituito da: 1) la cassa integrazione, ordinaria, speciale, e con gli ampliamenti introdotti dalla riforma; 2) la cassa in deroga, seppur solo temporalmente; 3) i fondi bilaterali di solidarietà di nuova configurazione, con due correttivi: nel caso di mancata costituzione, il fondo di solidarietà residuale, ed il modello alternativo di fondo bilaterale.

⁴⁸ S. Renga, La "riforma" degli ammortizzatori sociali, in LD, n. 3-4, estate-autunno 2012, p. 621-642, p. 631. L'A. considera questa "l'unica vera novità della riforma", sebbene "illustri precedenti" sono i fondi bilaterali nel settore ferroviario e creditizio. L'art. 28 c 2 l. n. 662/1996 e l'art. 59, c. 6, l. n. 449/1997 hanno infatti permesso la costituzione di fondi bilaterali col fine di gestire le eccedenze. "Tuttavia l'eccessiva onerosità" di tali esperienze "le ha rese non esportabili in tutti i settori", p. 630. Pertanto, il fatto di pensare che l'impianto presente nella riforma consenta la costituzione di fondi bilaterali in grado di far fronte alle esigenze specifiche del settore (così G. Sigillò Massara, La tutela del reddito nel d.d.l. di riforma del mercato del lavoro. Uno sguardo di insieme, in Mass. giur. lav., n. 7, 2012, 587 ss.), deve far i conti con la questione della limitatezza delle risorse disponibili.

⁴⁹ M. Cinelli, Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, in RDSS, n. 2, 2012, pp. 228-271, p. 255. Per Cinelli la costituzione del fondo è definita obbligatoria, ma in realtà è solo "doverosa" altrimenti la norma sarebbe contraria all'art. 39, c. 1 Cost.; infatti se le parti sociali non lo costituiscono interviene il fondo residuale.

⁵⁰ Art. 3, c. 5, l. n. 92/2012.

⁵¹ Art. 3, c. 8, l. n. 92/2012.

La gestione del fondo è affidata ad un comitato amministratore composto da esperti delle parti sociali coinvolte, in un numero complessivo non superiore a dieci, nonché da due funzionari, con qualifica di dirigente, in rappresentanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero dell'Economie e delle Finanze. Partecipano alle riunioni del comitato amministrato del fondo il direttore generale e il collegio sindacale dell'INPS, con voti consultivi.

In ogni caso l'esecuzione delle decisioni del comitato può essere sospesa da parte del direttore dell'INPS ove lo stesso ravvisi dei profili di illegittimità.

I decreti ministeriali di costituzione dei fondi determinano le aliquote di contribuzione ordinaria, ripartita tra datori di lavoro, per due terzi, e lavoratori, per un terzo. Il datore che utilizzi la prestazione del fondo, consistente in un assegno ordinario di importo almeno pari all'integrazione salariale, deve provvedere ad una contribuzione aggiuntiva, in rapporto alle retribuzioni perse, non inferiore all'1,5 per cento della retribuzione.

La durata dell'assegno riconosciuto non deve essere "inferiore a un ottavo delle ore complessivamente lavorabili da computare in un biennio mobile, e comunque non superiore alle durate massime previste dall'articolo 6, commi primo, terzo e quarto della legge 20 maggio 1975, n. 164, anche con riferimento ai limiti all'utilizzo in via continuativa dell'istituto dell'integrazione salariale"⁵²; l'assegno è riconosciuto a fronte delle causali previste per la cassa integrazione ordinaria e straordinaria.

I fondi possono erogare ulteriori prestazioni: prestazioni integrative rispetto all'Aspi e rispetto alle integrazioni salariali, assegni straordinari per il sostegno al reddito come incentivo all'esodo per raggiungere i requisiti di pensionamento nei successivi cinque anni, contributi al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione. Oltre questo perimetro tali enti non possono andare, e non sono ammesse funzioni ulteriori concordate dalle parti sociali.

Con questa operazione lo Stato italiano finisce per *esternalizzare*⁵³ una fetta del proprio dovere di prestazione previdenziale, ex art. 38, c. 2, Cost., ponendola a carico di queste entità finanziate dalle parti private; ma tali nuovi soggetti nulla hanno a che fare con l'autonomia privata, se non per quanto concerne l'apporto in termini di contribuzione⁵⁴.

Un altro aspetto interessante riguarda la disciplina introdotta per i settori nei quali siano già operanti "consolidati sistemi di bilateralità", come nell'artigianato⁵⁵: tali fondi hanno il dichiarato e legislativo fine di "realizzare ovvero integrare il sistema, in chiave universalistica⁵⁶" di tutela nei casi illustrati. Per questo motivo si giustifica un intervento del Ministro del lavoro e politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che con decreto, determina i "requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla gestione dei fondi medesimi; criteri e requisiti per la contabilità dei fondi; modalità volte a rafforzare la funzione di controllo

⁵² Art. 3, c. 31, l. n. 92/2012. Comma sostituito dall'articolo 1, comma 251, lettera b), della Legge 24 dicembre 2012, n. 228.

⁵³ Corsivo dell'A.

⁵⁴ A questo proposito ci si riferisce alla posizione in S. Renga, La "riforma" degli ammortizzatori sociali, in LD, n. 3-4, estate-autunno 2012, p. 621-642, p. 636. L'A. esterna la sua convinzione "che la tutela dello stato di bisogno debba essere pubblica, mentre ai fondi privati può essere delegata la tutela integrativa", come del resto si sosteneva nella l. n. 247/2007.

⁵⁵ Tale parte era assente nel disegno di legge.

⁵⁶ Art. 3, c. 16, l. n. 92/2012.

sulla loro corretta gestione e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni, anche attraverso la determinazione di standard e parametri oggettivi"⁵⁷.

Nel caso di fondi bilaterali già esistenti, le parti sociali coinvolte possono "possono, nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adeguare le fonti normative ed istitutive dei rispettivi fondi bilaterali ovvero dei fondi interprofessionali... alle finalità" indicate dalla legge, "prevedendo misure intese ad assicurare ai lavoratori una tutela reddituale in costanza di rapporto di lavoro", in caso di sospensione o riduzione delle ore lavorate⁵⁸. In tal caso, in coerenza con le finalità specificate dalla legge, gli accordi e i contratti collettivi definiscono: un'aliquota complessiva di contribuzione non inferiore allo 0,20%; le tipologie di prestazioni in relazione alle risorse del fondo; l'adeguamento dell'aliquota rispetto all'andamento della gestione; i criteri per la gestione; "la possibilità di far confluire al fondo di solidarietà quota parte del contributo previsto per l'eventuale fondo interprofessionale di cui al comma 13"⁵⁹.

Gli interventi sono riconosciuti entro il tetto massimo di 20 milioni di euro per ciascun anno.

Per le aziende con più di 15 dipendenti e sprovviste di ente bilaterale, si costituisce un fondo di solidarietà residuale, con decreto ministeriale, per assicurare le prestazioni.

Pertanto, il modello che ne deriva vede tre tipologie di fondi di solidarietà: i fondi di solidarietà bilaterali (Art. 3, c. 4), i fondi di solidarietà bilaterali: modello alternativo (Art 3 c 14), ed il fondo di solidarietà residuale per l'integrazione salariale (Art. 3, c. 19)⁶⁰.

Contemporaneamente la legge ripropone l'impianto degli ammortizzatori sociali integrati dalla bilateralità per il triennio 2013/2014/2015, però con una variante che riporta indietro nel tempo, seppur ad un passato solo prossimo. In particolare, l'Aspi viene concessa per sospensione e riduzione dell'orario di lavoro a fronte dell'intervento integrativo dell'ente bilaterale del 20% dell'indennità riconosciuta⁶¹. Allo stesso tempo, all'art. 2, c. 64-67, l. n. 92/2012 si prevede la possibilità di prorogare, sino al 2016, l'impianto degli ammortizzatori sociali in deroga, in particolare dell'integrazione salariale e di mobilità, anche senza soluzione di continuità, e ciò al dichiarato scopo di favorire la transizione verso il nuovo regime.

La sopravvivenza degli ammortizzatori in deroga potrebbe essere visto come un problema rispetto alla realizzazione di un sistema uniforme di ammortizzatori sociali, in quanto caratterizzati da un'eccessiva discrezionalità, derivante da un approccio all'emergenza⁶². In questa prospettiva, vista la limitatezza delle risorse disponibili, in pratica chi per primo avanza la richiesta, ottiene il beneficio. Questo genere di interventi rivelerebbe l'incapacità del legislatore di sistematizzare la

⁵⁷ Art. 3, c. 16, l. n. 92/2012.

⁵⁸ Art. 3, c. 14, l. n. 92/2012. Comma sostituito dall'articolo 23-ter, comma 1, del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, che aggiunge "Ove a seguito della predetta trasformazione venga ad aversi la confluenza, in tutto o in parte, di un fondo interprofessionale in un unico fondo bilaterale rimangono fermi gli obblighi contributivi previsti dal predetto articolo 118 e le risorse derivanti da tali obblighi sono vincolate alle finalità formative "

⁵⁹ Art. 3, c. 15, lett. d), l. n. 92/2012.

⁶⁰ Così come in D. Garofalo, Gli incentivi alle assunzioni, in Dir. prat. lav., n. 33 del 15 settembre 2012, Commentario alla Riforma Fornero, p. 166-185, p. 175

⁶¹ Ciò costituisce una "riproduzione" dell'istituto disciplinato dall'art 19 c 1 lett. a) DL n. 185/2008, in D. Garofalo, Gli incentivi alle assunzioni, in Dir. prat. lav., n. 33 del 15 settembre 2012, Commentario alla Riforma Fornero, p. 166-185, p. 179.

⁶² S. Renga, La "riforma" degli ammortizzatori sociali, in LD, n. 3-4, estate-autunno 2012, p. 621-642, p. 624: "in sostanza... il decreto interministeriale può derogare a qualsiasi legge in materia di ammortizzatori sociali, con riferimento sia all'ambito di applicazione che alla durata delle prestazioni e in questo frangente anche a dispetto della previsione ad esaurimento di una delle due prestazioni".

materia, individuando un ambito di tipo universalistico che trascenda i principi assicurativi. Si tratterebbe di un vero e proprio “vuoto di tutela” non arginabile dalla semplice indennità in caso di disoccupazione. E' necessario considerare il mutato mercato del lavoro e le situazioni di crisi strutturali, in presenza delle quali sia comunque necessario costruire un sistema di protezione sociale che risponda ai dettati costituzionali di tutela (artt. 38, 3 e 4)⁶³.

D'altra parte Cinelli ritiene che, mentre inizialmente il sistema degli ammortizzatori sociali in deroga poteva essere inteso come una manifestazione dell'incapacità del legislatore ad intervenire sul sistema, ora si può dire che “stia subendo un processo che parrebbe essere di segno inverso: teso, cioè, a fare di detta tipologia di intervento una componente dell'assetto istituzionale”⁶⁴.

La riforma si occupa degli ammortizzatori in deroga solo statali, non regionali, e per un periodo transitorio 2013/2016. Si tratta di strumenti che hanno “puntellato” la crisi, e che vengono previsti secondo un principio di *decalage*, una riduzione, nelle proroghe successive, rispettivamente del 10%, 30% e 40%, oltre ad essere condizionati alla frequenza di specifici programmi di reimpiego (viene soppresso però il riferimento ai corsi organizzati dalla Regione). La riforma smantella in questo modo il sistema introdotto dall'art 19 dl 184/2008, mentre dell'intervento regionale nulla è previsto⁶⁵.

1.4. Politiche attive e legami attivo / passivo

Quanto alle politiche attive, le novità principali apportate dalla riforma riguardano la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per l'impiego, e l'inasprimento dell'elemento della condizionalità.

Quest'ultimo aspetto può essere colto nelle connessioni con la disciplina degli ammortizzatori sociali e delle tutele in costanza di rapporto di lavoro.

Il punto di partenza per decifrare i legami tra passivo ed attivo è costituito dalla definizione ai sensi dell'art. 1, c. 2, lett. c) del D.Lgs, 181/2000: lo “stato di disoccupazione” è la “condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti”. Questo articolo è il riferimento sia per la disciplina degli ammortizzatori sociali che per quella delle servizi al lavoro, e non viene toccato dalla riforma: d'altra parte, mentre l'ammortizzatore sociale in caso di cessazione può essere riconosciuto solo in presenza di status di disoccupazione, non è vero il contrario, quindi lo status di disoccupazione può essere riconosciuto anche nel caso in cui l'interessato non abbia diritto a percepire l'ammortizzatore⁶⁶.

Per comprendere la connessione tra le politiche passive - in questo caso l'Aspi - e le politiche attive - cioè quelle politiche volte all'attivazione del beneficiario, anche in termini di ricollocamento in un

⁶³ S. Renga, La “riforma” degli ammortizzatori sociali, in LD, n. 3-4, estate-autunno 2012, p. 621-642, p. 625. L'a. fa presente come invece Cinelli consideri la possibilità di riportare a sistema questo genere di ammortizzatori nel momento in cui si individui il modo per limitarne la discrezionalità, p. 624.

⁶⁴ M. Cinelli, Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, in RDSS, n. 2, 2012, pp. 228-271, p. 251.

⁶⁵ D. Garofalo, Gli incentivi alle assunzioni, in Dir. prat. lav., n. 33 del 15 settembre 2012, Commentario alla Riforma Fornero, p. 166-185, p. 174

⁶⁶ P. Pascucci, Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012, RDSS, n. 3, 2012, pp. 543-511, p. 476.

posto di lavoro – è necessario analizzare la disciplina relativa alla sospensione dell'ammortizzatore, alla sua compatibilità con lo svolgimento di un'attività lavorativa, nonché alla decadenza dallo stesso. In premessa segnaliamo come vengano a cambiare i tempi della sospensione e vengano a restringersi le compatibilità con un impiego a tempo.

Per quanto riguarda le scadenze⁶⁷, abbiamo delle “conferme” rispetto all'assetto normativo precedente: perdita dello stato di disoccupazione; inizio di attività autonoma senza comunicazione all'INPS; raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato; acquisizione del diritto all'assegno ordinario di invalidità, salvo l'opzione per l'Aspi⁶⁸.

D'altra parte, l'aspetto problematico emerge in relazione al fatto che la perdita dello stato di disoccupazione è regolamentata in maniera diversa rispetto alla decadenza dagli ammortizzatori sociali e dai trattamenti a sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro⁶⁹. La riforma mantiene tale separazione, perdendo pertanto l'occasione di istituzionalizzare la connessione tra questi due campi⁷⁰.

La decadenza dallo stato di disoccupazione è disciplinato dall'art. 4 del D.Lgs. 181/2000: mancata presentazione senza giustificato motivo alla convocazione del servizio competente, e rifiuto di una congrua offerta di lavoro “a tempo pieno ed indeterminato o determinato o di lavoro temporaneo⁷¹ ai sensi della legge 24 giugno 1997, n. 196, nell'ambito dei bacini, distanza dal domicilio e tempi di trasporto con mezzi pubblici, stabiliti dalle Regioni”, senza sia occorso un giustificato motivo. Con la riforma cadono i riferimenti temporali del contratto subordinato a termine o somministrato (“con durata del contratto a termine o, rispettivamente, della missione, in entrambi i casi superiore almeno a otto mesi, ovvero a quattro mesi se si tratta di giovani”)⁷².

⁶⁷ Art. 2, c. 40, l. n. 92/2012.

⁶⁸ D. Garofalo, Gli incentivi alle assunzioni, in *Dir. prat. lav.*, n. 33 del 15 settembre 2012, Commentario alla Riforma Fornero, p. 166-185, p. 169, 170.

⁶⁹ P. Pascucci, Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012, RDSS, n. 3, 2012, pp. 543-511, p. 486.

⁷⁰ S. Renga, La “riforma” degli ammortizzatori sociali, in *LD*, n. 3-4, estate-autunno 2012, p. 621-642, p. 626. Si veda anche A. Alaimo, Paper for the Espanet Conference “Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa”, Roma, 20 - 22 Settembre 2012, <http://www.espanet-italia.net/programma-della-conferenza/giovedi-20-settembre/23-conferenza2012/programma-conferenza2012/101-sessione-d.html>. Pp. 6 e 7. Sul rapporto tra lo stato di disoccupazione e la materia previdenziale, l'A. afferma che il D.Lgs. 181/2000, nella versione precedente alla riforma, “conteneva, .. dati testuali contrastanti ed ambigui al riguardo, tali da non generare soluzioni certe sul punto: se da una parte introduceva la nuova ... definizione di “stato di disoccupazione”, rendendola utile «ad ogni effetto» (art. 1), dall'altra stabiliva che in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali continuassero a trovare applicazione «le disposizioni vigenti in tema di trattamenti previdenziali in caso di disoccupazione» (art. 5, comma 1). Non è ovviamente questa la sede per dilungarsi sulle ambiguità legislative che, per anni, hanno accompagnato la nozione di disoccupazione nella sua duplice valenza, pur nel contesto di una visibile tendenza alla unificazione. Quel che è certo è che neanche il legislatore della riforma fa chiarezza sul punto. L'introduzione di disposizioni specifiche – sui servizi minimi (nuovi commi 2-bis e 2-ter dell'art. 3 del D.Lgs. n. 181/2000) e sulle ipotesi di decadenza dai trattamenti (commi 40-43 dell'art. 4, l. 92/2012) – esclusivamente riferite ai percettori di sussidi pubblici e, pertanto, aggiuntive rispetto a quelle riguardanti i soggetti in semplice status di disoccupazione svela il mantenimento di una duplice considerazione dello status in questione: quello semplice – che può appartenere al soggetto inoccupato o che ha perso il lavoro – e quello (appartenente al solo disoccupato che ha perso il lavoro) che costituisce requisito (aggiuntivo rispetto a quelli assicurativi e contributivi legalmente previsti) per la fruizione degli ammortizzatori sociali (e, segnatamente della nuova ASpl e mini-ASpl)”. Si veda anche A. Alaimo, Servizi per l'impiego e disoccupazione nel “welfare attivo” e nei “mercati del lavoro transazionali”, RDSS, n. 3, 2012, pp. 555-580, p. 561.

⁷¹ La riforma non aggiorna il riferimento legislativo del lavoro somministrato al D.Lgs. n. 276/2003.

⁷² P. Pascucci, Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012, RDSS, n. 3, 2012, pp. 543-511, p. 463.

Le novità relative alla decadenza ai fini degli ammortizzatori sociali, invece, si riferiscono all'introduzione di una nuova nozione di disponibilità al lavoro⁷³.

Il lavoratore che percepisca un'indennità o prestazione in forza di uno stato di disoccupazione o inoccupazione, non può né rifiutare "un'iniziativa di politica attiva o di attivazione"⁷⁴, né evitare di parteciparvi regolarmente, quando tale iniziativa sia proposta dai servizi competenti⁷⁵, pena la perdita della prestazione di sostegno, a meno che non intervenga un "giustificato motivo"⁷⁶. Si noti come l'utilizzo della congiunzione "o" tra le espressioni "iniziativa di politica attiva o di attivazione" parrebbe indicare una differenza tra ciò che può essere considerato un'iniziativa di politica attiva e ciò che costituisce un'iniziativa di attivazione, senza però specificare alcunché in proposito, e lasciando pertanto la disposizione in un ambito di indeterminatezza relativamente a questo aspetto.

Nel caso invece di sospensione dal lavoro, pur in costanza di rapporto di lavoro, il lavoratore sospeso che percepisca un trattamento di sostegno al reddito come la cassa integrazione o le prestazioni offerte dalla bilateralità secondo quanto stabilito dalla riforma, non può rifiutare di essere avviato ad un corso di formazione o di riqualificazione o non frequentarlo regolarmente senza un giustificato motivo⁷⁷, pena la decadenza dal trattamento⁷⁸.

Il lavoratore decade inoltre dalla prestazione quando rifiuti⁷⁹ un'offerta di lavoro inquadrata in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità di cui ha diritto⁸⁰. Cambia pertanto il riferimento, rispetto alla precedente normativa, che viene abrogata: prima il parametro era la retribuzione relativa alle mansioni di provenienza, ora è l'indennità lorda. A tal proposito, si rileva inoltre l'abrogazione, mediante l'art. 4, c. 46 della l. n. 92/2012, dell'art. 1-quinquies del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con

⁷³ S. Renga, La "riforma" degli ammortizzatori sociali, in LD, n. 3-4, estate-autunno 2012, p. 621-642, p. 626. A questo proposito l'A. menziona in nota, a titolo esemplificativo, alcune norme che si rifanno a diverse nozioni di disponibilità al lavoro, tra cui l'art. 13 D.lgs. n. 276/2003; art. 3, comma 137, l. n. 350/2003; art. 19, comma 10, l. n. 2/2009.

⁷⁴ Art 4, c. 41, lett. a, l. n. 92/2012. P. Pascucci, Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012, RDSS, n. 3, 2012, pp. 543-511, p. 485. L'a. fa notare come nella normativa precedente, l'art. 1-quinquies, D.L. n. 249/2004, si parlasse di "progetto individuale di inserimento nel mercato del lavoro. Secondo l'A., comunque, la diversa espressione non farebbe perdere il carattere individualizzato dell'intervento.

⁷⁵ "Servizi competenti" secondo l'art 1 c 2 lettera g), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n 181, e successive modificazioni.

⁷⁶ D. Garofalo, Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali, in Dir. Relaz. Ind. 2006, 03, 637-653. Si veda p. 645. Il "giustificato motivo" rimane un ambito da specificare a livello regionale.

⁷⁷ P. Pascucci, Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012, RDSS, n. 3, 2012, pp. 543-511, p. 481. "La norma ripropone quasi letteralmente gli stessi presupposti della decadenza identificati nel primo periodo dell'art. 1-quinquies, D.L. n. 249/2004, con l'unica aggiunta relativa all'assenza di un giustificato motivo: specificazione ... in sé ragionevole".

⁷⁸ Art. 4 c 40 l n 92/2012.

⁷⁹ P. Pascucci, Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012, RDSS, n. 3, 2012, pp. 543-511, p. 489. Questa offerta di lavoro "pare simile più all'inquietante "offerta che non si può rifiutare". Ma la tutela della professionalità può essere considerata implicita nel diritto al lavoro sancito dall'art. 4 Cost., p. 491.

⁸⁰ V. Fili, Politiche attive e servizi per l'impiego, in Dir. prat. lav., n. 33 del 15 settembre 2012, Commentario alla Riforma Fornero, p. 192-199, p. 199. L' A. sostiene che l'abrogazione dell'art. 1 *quinquies* DL n 249/2004 comporta anche l'abrogazione del coinvolgimento delle agenzie per il lavoro e dei datori nella verifica delle cause di decadenza dal trattamento previdenziale, attraverso la comunicazione dei nominativi all'INPS. Questo aspetto, che l'A. riteneva essere opportuno, rappresenta a suo avviso un passo indietro.

modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291. Conseguentemente, cade anche il riferimento contenuto nella Circolare del 2006⁸¹, che lega esplicitamente la congruità dell'offerta di lavoro, ai fini dell'art. 1-quinquies DL n. 249/2004, alle "competenze e le qualifiche possedute dal lavoratore".

Questo aspetto apre dei problemi relativi al profilo della professionalità, se non della dignità, del lavoratore e del lavoro, seppur alcuni autori ritengano questa disposizione volta ad un coinvolgimento pieno del lavoratore disoccupato, e pertanto assolutamente condivisibile⁸².

In ogni caso, l'offerta relativa alle attività lavorative, o di formazione, o di riqualificazione, si devono svolgere in luoghi situati all'intero dei 50 chilometri dalla residenza del lavoratore, o comunque in un'area raggiungibile coi mezzi pubblici in un tempo medio di 80 minuti.

I servizi competenti devono comunicare prontamente all'INPS le eventuali cause di decadenza, che recupera le somme eventualmente erogate dal prodursi dell'evento.

La riforma Fornero abroga in tal modo la precedente normativa⁸³ relativa alla decadenza dagli ammortizzatori sociali: nel caso di cigs, il riconoscimento della relativa indennità era subordinato all'avviamento ad un corso di formazione o riqualificazione, in presenza di regolare frequenza; nel caso di ammortizzatori sociali per cessazione del rapporto, la decadenza interveniva in caso di rifiuto all'avviamento ad un progetto individuale di inserimento nel mondo del lavoro o al rifiuto all'avviamento ad un corso di formazione o riqualificazione, o alla non regolare frequenza, o, infine, al rifiuto di un'offerta di lavoro inquadrata in un livello retributivo non inferiore del 20% rispetto a quello delle mansioni di provenienza. In tutti i casi previsti, erano presenti i limiti di distanza tra il luogo del corso, o del lavoro, rispetto alla residenza del lavoratore, mantenuti dalla l. n. 92/2012. La sostituzione dell'espressione "progetto individuale di inserimento", per via della riforma, con quella più generica di "iniziativa di politica attiva o di attivazione", non porterebbe a considerare queste ultime iniziative svincolate dalle caratteristiche individuali della persona. La materia va inoltre posta in relazione all'ambito della determinazione dei livelli minimi che i servizi per l'impiego sono tenuti a prestare⁸⁴.

La riforma abroga altresì la dichiarazione di immediata disponibilità da rendere all'Inps ai fini del riconoscimento della tutela previdenziale (c.d. DID INPS) attraverso l'abrogazione del comma 10 dell'articolo 19 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

Proprio a questo proposito, un elemento di semplificazione⁸⁵, in tal senso, introdotto dalla riforma permette ai percettori di Aspi di firmare e consegnare la diversa dichiarazione di

⁸¹ Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 22 febbraio 2006, n.5 Decadenza dai trattamenti nelle ipotesi di cui all'articolo 1-quinquies del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291.

⁸² V. Fili, Politiche attive e servizi per l'impiego, in Dir. prat. lav., n. 33 del 15 settembre 2012, Commentario alla Riforma Fornero, p. 192-199, p. 198. "La logica assolutamente condivisibile è sempre quella di un coinvolgimento pieno del lavoratore disoccupato"...non rilevando alcuna incongruenza nel mutato parametro di riferimento, che non è più la retribuzione, ma diviene l'indennità Aspi. Anzi, proseguendo, l'A. afferma in proposito che "Appare quindi evidente che la riforma incide sulla condizionalità, responsabilizzando maggiormente il lavoratore"...

⁸³ Come già accennato, ci si riferisce all'articolo 1-quinquies del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291.

⁸⁴ P. Pascucci, Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012, RDSS, n. 3, 2012, pp. 543-511, p. 479 e segg.

⁸⁵ V. Fili, Politiche attive e servizi per l'impiego, in Dir. prat. lav., n. 33 del 15 settembre 2012, Commentario alla Riforma Fornero, p. 192-199, p. 196.

immediata disponibilità (detta semplicemente DID) richiesta ai fini di acquisizione dello stato di disoccupazione, direttamente all'INPS, che la trasmette al servizio competente.

Per quanto riguarda la sospensione dell'indennità di Aspi, essa è possibile fino ad un massimo di sei mesi, in caso di nuova occupazione dell'interessato, con contratto di lavoro subordinato: entro questo periodo, l'indennità riprende una volta cessato il lavoro⁸⁶. Questa disposizione va letta in relazione alla modifica dei tempi di sospensione nel caso di stato di disoccupazione. Prima della riforma, l'art. 4, lett. d, D.Lgs. 181/2000 stabiliva che lo stato di disoccupazione si sospendesse nel caso di accettazione di un'offerta lavoro a tempo determinato o temporaneo di durata inferiore a 8 mesi (o 4 per giovani). Oggi la sospensione dello stato di disoccupazione può aversi in caso di lavoro subordinato di durata inferiore a sei mesi.

Anche nel caso di conservazione sia dello stato di disoccupazione che della prestazione previdenziale, la riforma apporta importanti novità.

La lett. a, dell'art. 4, DLgs 181/2000, oggi soppressa, consentiva di conservare lo stato di disoccupazione "a seguito di svolgimento di attività lavorativa tale da assicurare un reddito annuale non superiore al reddito minimo escluso da imposizione". Tale disposizione aveva una funzione di contrasto al lavoro nero, pertanto una sua abrogazione pare essere incomprensibile⁸⁷.

Nel caso di lavoro autonomo, la riforma oggi stabilisce che il percettore debba informare l'INPS entro 1 mese dall'avvio dell'attività, e nel caso in cui il reddito preventivato che ne derivi sia inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione⁸⁸: l'INPS riduce il riconoscimento economico dell'Aspi dell'80% dei proventi preventivati, rapportati al tempo intercorrente tra la data di inizio dell'attività e la data di fine dell'indennità o, se antecedente, la fine dell'anno.

A tale proposito è necessario rilevare un'incongruenza. Viene infatti abrogata la disposizione che permetteva di svolgere un'attività lavorativa, anche subordinata, non solo autonoma, e mantenere nel contempo lo stato di disoccupazione, nel caso in cui il reddito annuale raggiunto non superasse il reddito minimo personale escluso da imposizione⁸⁹. Questa disposizione era importante in quanto interveniva nel caso di occupazioni precarie⁹⁰ non in grado di assicurare un reddito per lo meno ispirato ai principi costituzionali⁹¹. "E' quindi un peccato che un meccanismo simile, ovvero

⁸⁶ P. Pascucci, Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012, RDSS, n. 3, 2012, pp. 543-511, pp. 477, 478. In linea con questa previsione, la riforma modifica anche l'art. 4, c. 1, lett. d) D.Lgs. n. 181/2000, permettendo una sospensione dallo stato di disoccupazione per un massimo di sei mesi. In precedenza, la disciplina prevedeva, invece, la possibilità di sospensione dello stato di disoccupazione in caso di lavoro a tempo determinato o temporaneo di durata inferiore a otto mesi, o di quattro nel caso di giovani.

⁸⁷ P. Pascucci, Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012, RDSS, n. 3, 2012, pp. 543-511, p. 473.

⁸⁸ P. Pascucci, Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012, RDSS, n. 3, 2012, pp. 543-511, p. 475. La legge avrebbe dovuto riferirsi al reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione (Art. 11 e 13 dPR 131/1986, che identifica i 4.800 euro, e non "il reddito" per conservare "lo stato di disoccupazione", che fa riferimento ad una norma abrogata dalla riforma.

⁸⁹ Art. 4, comma 1, lett. a), l. n. 92/2012.

⁹⁰ D. Garofalo, Gli incentivi alle assunzioni, in *Dir. prat. lav.*, n. 33 del 15 settembre 2012, Commentario alla Riforma Fornero, p. 166-185, p. 170. Si veda anche P. Pascucci, Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012, RDSS, n. 3, 2012, pp. 543-511, p. 473, che ritiene come la previgente norma avesse "opportunamente" attribuito una "valenza relativa al requisito della mancanza di lavoro su cui si fonda lo stato di disoccupazione..".

⁹¹ M. Roccella, *Manuale di diritto del lavoro*, G. Giappichelli, Torino, 2008, Il principio di sufficienza della retribuzione, ex art. 36, c. 1 Cost, si presterebbe a fornire la base giuridica per l'introduzione di un salario minimo legale nel

la conservazione dell'Aspi in funzione reintegratoria di un reddito reputato insufficiente, sia limitato al lavoro autonomo⁹². L'unica eccezione in tal senso, valida solo per il 2013, è stabilita in favore dei percettori di integrazioni salariali o altri sostegni al reddito, nel caso di impiego in lavoro accessorio sino ad un reddito massimo di € 3.000 nell'anno di riferimento⁹³, mentre rispetto allo stato di disoccupazione il compenso del prestatore di lavoro accessorio "non incide sullo stato di disoccupato o inoccupato del prestatore di lavoro accessorio", e pertanto entro € 5.000 annui⁹⁴, massimo € 2.000 per ogni committente.

La mini-Aspi si sospende, invece, solo nel caso di lavori di natura subordinata che non superino i 5 giorni, un tempo assai limitato.

In ogni caso, il lavoro prestato nel periodo di sospensione della prestazione vale ai fini del raggiungimento dei requisiti per un nuovo trattamento Aspi o mini-Aspi.

La legge inserisce un aspetto assente nel disegno di legge, e ispirato maggiormente alle precedenti disposizioni derivanti dalla legislazione della crisi. Si tratta di una, "per quanto debole, concessione alle politiche attive del lavoro, introdotta in sede di emendamento": in via solo sperimentale per gli anni 2013, 2014 e 2015 il lavoratore che percepisce l'Aspi può richiedere la liquidazione in un'unica soluzione delle somme non ancora percepite, al fine di intraprendere un'attività autonoma, un'attività di auto impresa o di micro impresa, o per associarsi in cooperativa. La possibilità, però, è sottoposta ad un limite, è cioè riconosciuta all'interno di un tetto massimo complessivo per ogni anno⁹⁵.

Questa possibilità era già stata riconosciuta grazie alla legislazione della crisi e ricalca la disciplina dell'indennità di mobilità, in vigore dal '91.

Quanto alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per l'impiego, la l. n. 92/2012 aggiunge i commi 1 *bis* e 1 *ter* dell'art 3 al D.lgs. 181/2000⁹⁶. In base a questa modificazione, i servizi per l'impiego sono tenuti ad offrire al disoccupato, entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, almeno un colloquio di orientamento; tra i tre e i sei mesi devono

nostro ordinamento. Tale intervento sarebbe "non solo legittimo, ma conforme al principio della sufficienza della retribuzione dettato dall'art. 36 Cost., in M. V. Ballestrero, G. De Simone, Diritto del lavoro, G. Giappichelli, Torino, 2012, p. 363. Si veda inoltre M. Cinelli, Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, in RDSS, n. 2, 2012, pp. 228-271, p. 238, ove l'a. ricorda come l'introduzione di un reddito minimo garantito sia previsto tra i diritti fondamentali della Carta europea dei diritti dell'uomo o Carta di Nizza ex art. 34 c. 3 e si colleghi direttamente alla tutela dignità prevista dal TUE, preconditione per partecipare pienamente alla vita sociale, culturale e politica.

⁹² S. Renga, La "riforma" degli ammortizzatori sociali, in LD, n. 3-4, estate-autunno 2012, p. 621-642, p. 628. L'A. evidenzia come il reddito di riferimento non fosse comunque in grado di identificare un reddito "sufficiente" nel senso indicato dalla Costituzione. D'altra parte il riferimento ad una quantità minima costituiva comunque un elemento rilevante ai fini del riconoscimento del diritto di integrare, mantenendo l'ammortizzatore sociale, un reddito considerato insufficiente.

⁹³ Viene invero modificato l'art. 70, comma 4, D.Lgs. n. 276/2003, già modificato dalla riforma Fornero: ciò quanto disposto in sede di conversione del D.L. n. 83/2012, il c.d. decreto sviluppo, con l'aggiunta dell'art 46-bis (Modifiche alla legge 28 giugno 2012, n. 92).

⁹⁴ Art. 72, D.Lgs. 276/2003.

⁹⁵ S. Renga, La "riforma" degli ammortizzatori sociali, in LD, n. 3-4, estate-autunno 2012, p. 629. In riferimento alla discutibilità del limite, si veda O. Bonardi, La riforma degli ammortizzatori sociali, I Quaderni di Wikilabour - n. 1: Guida alla Riforma Fornero, p. 128-139, <http://www.wikilabour.it/>, p. 133.

⁹⁶ P. Pascucci, Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012, RDSS, n. 3, 2012, pp. 543-511, p. 463: pertanto, i livelli essenziali delle prestazioni riguardano non solo quelli in favore dei beneficiari di ammortizzatori sociali, ma anche i soggetti non percettori di ammortizzatori sociali, come stabilito dal comma 1.

poter effettuare azioni di orientamento collettive, con formazione sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione adeguate al contesto produttivo territoriale; tra i sei e i dodici mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, gli uffici devono offrire al disoccupato una formazione avente una durata di almeno due settimane e tale da essere adeguata alle competenze professionali del disoccupato e alla domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza; gli uffici, infine, devono avanzare al disoccupato una proposta di inserimento lavorativo⁹⁷ entro la fine della durata del trattamento⁹⁸.

Nel caso di sospensione dal rapporto di lavoro relativa a lavoratori che percepiscano un'integrazione al reddito, i servizi per l'impiego devono proporre un'offerta formativa professionale della durata complessiva non inferiore a due settimane e "adeguata alle competenze professionali del disoccupato"⁹⁹.

L'erogazione delle prestazioni in misura non inferiore ai livelli essenziali va monitorato attraverso l'utilizzo di una banca dati da costituirsi presso l'INPS¹⁰⁰.

La riforma rilancia l'aspetto della condivisione delle informazioni, che vede ancora una volta protagonista l'INPS: entro il 30 giugno l'ente dovrà predisporre e mettere "a disposizione dei servizi competenti di cui all'art. 1, c. 2, lett. g), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni, una banca dati telematica" coi dati dei percettori degli ammortizzatori sociali¹⁰¹. Ai fini della verifica dei servizi da dover erogare secondo quanto stabilito dalla riforma, anche i servizi competenti dovranno inserire in tale banca dati i dati relativi alle azioni di politica attiva svolte nei confronti dei beneficiari degli ammortizzatori sociali.

La rete informativa è arricchita dalle informazioni che le Regioni e le Province inviano all'INPS per agevolare un controllo sul riconoscimento degli incentivi all'assunzione, anche relative all'iscrizione nelle liste di mobilità. Le stesse informazioni confluiscono inoltre nella borsa continua nazionale del lavoro.

Ancora una volta, si prevedono degli interventi in materia da realizzarsi a costo zero¹⁰²: non si prevedono risorse aggiuntive statali, ma eventualmente vanno ricercate nei fondi europei, secondo un principio di *premiabilità*. "La scarsità delle risorse da investire nelle politiche attive e nei servizi per l'impiego stride con la mole delle incombenze che gli enti territoriali, l'INPS e lo stesso

⁹⁷ P. Pascucci, Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012, RDSS, n. 3, 2012, pp. 543-511, p. 467. Non è chiaro cosa potrebbe voler dire l'espressione "proposta di inserimento lavorativo", se possa, cioè comprendere varie forme di lavoro, anche non subordinato.

⁹⁸ P. Pascucci, Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012, RDSS, n. 3, 2012, pp. 543-511, p. 465, 466. L'a. rileva come sia positivo il primo livello di intervento costituito da un orientamento individuale, che evoca la creazione di un bilancio delle competenze del soggetto; l'orientamento collettivo, invece, pare essere volto maggiormente alle tecniche di ricerca del lavoro, potendo anche riguardare lavoratori dalle più differenti professionalità. Infine, dal sesto mese l'offerta formativa viene calibrata sulle competenze professionali dell'interessato. L'orientamento collettivo e l'offerta formativa fanno riferimento al contesto economico territoriale, presupponendo, pertanto, una conoscenza approfondita di esso, e delle domande di lavoro corrispondenti, da parte degli operatori incaricati.

⁹⁹ Art. 4, c. 33, l. n. 92/2012.

¹⁰⁰ Art. 4, c. 36, l. n. 92/2012.

¹⁰¹ Art. 4, c. 35, l. n. 92/2012.

¹⁰² Art. 4, c. 37, l. n. 92/2012.

Stato dovranno effettuare al fine di erogare dei servizi per chi cerca lavoro e di sanzionare chi dovrebbe cercarlo ma non lo fa¹⁰³”.

Un aspetto di particolare interesse introdotto dalla riforma riguarda la promozione ed il sostegno alla realizzazione di reti territoriali che comprendano “l’insieme dei servizi di istruzione, formazione e lavoro collegati organicamente alle strategie per la crescita economica, l’accesso al lavoro dei giovani, la riforma del *welfare*, l’invecchiamento attivo, l’esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati”, in cui risulta essere prioritario la costruzione dei propri percorsi di apprendimento formale, non formale ed informale, per individuare i fabbisogni formativi in relazione alle necessità dei sistemi produttivi territoriali, la certificazione, l’“orientamento” lungo tutto l’arco della vita.

Alla costruzione di tali reti, nel disegno di legge denominati invece “sistemi integrati territoriali¹⁰⁴”, concorrono le università, e - precedentemente non menzionate nel disegno di legge - le imprese attraverso le parti sociali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, l’osservatorio sulla migrazione interna. Le prime dovrebbero poter offrire percorsi di formazione continua e possibilità di insegnamento a distanza “per una popolazione studentesca diversificata, idonei servizi di orientamento e consulenza, partenariati nazionali, europei e internazionali a sostegno della mobilità delle persone e dello sviluppo sociale ed economico”; le camere di commercio dovrebbero invece poter erogare dei servizi che promuovano la crescita del sistema imprenditoriale e del territorio, come “la formazione, l’apprendimento e la valorizzazione dell’esperienza professionale acquisita dalle persone”¹⁰⁵.

In relazione a questo disegno, pare interessante citare la riforma nella parte relativa all’informazione e consultazione di lavoratori nell’impresa, in particolare per quanto concerne la costituzione di organismi congiunti, paritetici o comunque misti, dotati di competenze e di partecipazione nella gestione in varie materie, tra cui “i servizi sociali destinati ai lavoratori e alle loro famiglie, forme di *welfare* aziendale, ogni altra materia attinente alla responsabilità sociale dell’impresa”.¹⁰⁶

Ma sia per le reti territoriali che per la gestione partecipata nelle aziende, dall’attuazione di tali obiettivi non deve derivare alcun nuovo o maggiore onere a carico della finanza pubblica¹⁰⁷.

La l. n. 92/2012 riprende la delega¹⁰⁸ contenuta all’art. 1 c. 30 e 31 della legge n. 247 del 2007, da esercitarsi entro 6 mesi dalla propria entrata in vigore, allo scopo di un riordino nella materia delle politiche attive e dei servizi per l’impiego¹⁰⁹, degli incentivi all’occupazione e dell’apprendistato. Tra i principi e criteri direttivi ai quali il Governo deve attenersi nell’esercizio della delega, la

¹⁰³ V. Fili, Politiche attive e servizi per l’impiego, in Dir. prat. lav., n. 33 del 15 settembre 2012, Commentario alla Riforma Fornero, p. 192-199, p. 192. Citazione a pag. 193.

¹⁰⁴ Art. 67, c. 2, DDL N. 3249, comunicato alla Presidenza del Senato il 5 aprile 2012.

¹⁰⁵ Art. 4, c. 56, l. n. 92/2012.

¹⁰⁶ Art. 4, c. 62, l. n. 92/2012.

¹⁰⁷ Art. 4, c. 57, e art. 4 c. 63, l. n. 92/2012.

¹⁰⁸ M. Cinelli, Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, in RDSS, n. 2, 2012, pp.228-271, p. 233. Per Cinelli il fatto di “rivitalizzare” questa delega appare quasi come una “confessione” che svela l’insufficiente raccordo tra politiche attive e ammortizzatori sociali.

¹⁰⁹ V. Fili, Politiche attive e servizi per l’impiego, in Dir. prat. lav., n. 33 del 15 settembre 2012, Commentario alla Riforma Fornero, p. 192-199, p. 192. La delega in tema di servizi per l’impiego ricalca, seppur con alcune lievi modificazioni, quella della l. 247/2007, art 1 c 30, poi ripresa dalla l. 183/2010. La delega viene estesa, in maniera inedita, anche alle politiche attive, oltre che ai servizi per l’impiego. P 192 Prevede, inoltre, il coinvolgimento della “Conferenza Stato-Regioni” come sede per la mediazione e collaborazione tra gli enti coinvolti.

riforma aggiunge l'aspetto sull'attivazione del soggetto in cerca di lavoro, allo scopo di stimolarne la ricerca attiva, la qualificazione professionale dei giovani, la formazione continua, la riqualificazione degli espulsi dal mercato del lavoro per un loro tempestivo ricollocamento, il collocamento dei soggetti in difficile situazione di *occupabilità*.

2. Politiche attive e passive: l'approccio scelto

La riforma Fornero presenta degli elementi di continuità e di discontinuità rispetto alla legislazione precedente. Nell'ambito delle politiche attive e passive, e nel loro rapporto, la legge fa delle scelte ben precise rispetto ad alcune questioni evidenziate dalla dottrina nel corso degli anni¹¹⁰.

Nel tentativo di far emergere l'approccio che permea la legge nella specifica materia oggetto di questo studio, si è deciso di prendere in considerazione tre ambiti di dibattito principali, all'interno dei quali considerare vari aspetti, che, per la complessità, meriterebbero, ognuno, una trattazione specifica più approfondita. La ragione della scelta di questo metodo, si spiega nel tentativo di disegnare un quadro complessivo, che faccia emergere le premesse su cui esso stesso poggia, in maniera da fornire alcuni elementi per un'analisi critica.

Quanto al primo ambito, la questione che si pone è quella di capire se la riforma si orienti nella direzione di un sistema universale, dal punto di vista degli ammortizzatori sociali. Per decenni la dottrina ha discusso di come il principio assicurativo proprio del nostro sistema previdenziale, applicato in caso di disoccupazione o sospensione dal lavoro, fosse o meno aperto ad altre ragioni, altre influenze, sino a porsi, con il rapporto Onofri, la grande questione di optare per un terzo livello di protezione, assistenziale, da erogarsi all'esaurimento dei livelli precedenti, riconosciuti per sospensione o per cessazione del rapporto di lavoro. Ovviamente tale evenienza non ha avuto seguito, ma il problema rimane, e si impone con forza dirompente in questi tempi di drammatica crisi occupazionale.

Il secondo ambito intende evidenziare il collegamento, delineato dalla riforma, tra le politiche attive e passive, sotto specifici profili, considerando degli aspetti particolarmente dibattuti in dottrina riguardanti il rapporto attivo/passivo: la relazione tra politiche attive e tema del pieno impiego e dell'*occupabilità*, la condizionalità, la natura della prestazione previdenziale.

La terza questione, invece, considera il ruolo degli enti bilaterali, verificando se e come esso cambi, rispetto ad un tempo antecedente alla riforma, in considerazione delle nuove disposizioni relative alle tutele in costanza di rapporto di lavoro.

Infine, un'ultima parte sarà dedicata ad alcune considerazioni di carattere generale sul monitoraggio dei dati e il ruolo dell'Inps indicati dalla riforma.

2.1. Ammortizzatori sociali e Universalizzazione

La prima questione posta è quella di capire se la riforma si orienti nella direzione di un sistema universale, dal punto di vista degli ammortizzatori sociali, oppure no.

Sebbene sia evidente che tale sistema non risulti essere realizzato dalla l. n. 92/2012, ripercorrere le motivazioni che lo supportano ci è utile per poter approfondire alcuni aspetti specifici. In

¹¹⁰ Si veda il primo capitolo.

particolare, si intende comprendere, ancor prima, se il nostro sistema richieda/necessiti, o meno, la determinazione di un sistema universale. La risposta a tale quesito si struttura considerando due aspetti principali: il problema dell'universalizzazione considerato alla luce del nostro sistema di sicurezza sociale, da una parte, e la relazione tra principio assicurativo ed esclusione dei lavoratori precari dalla tutela, dall'altra.

2.1.a. Il problema dell'universalizzazione nel nostro sistema di sicurezza sociale

Prevedere un'estensione degli ammortizzatori sociali anche a coloro che non hanno i requisiti contributivi per accedervi significa innanzitutto comprendere le differenti premesse da cui muovono i sistemi previdenziali assicurativi e quelli a fiscalità generale, o solidari. E' pur vero, d'altra parte, che tali sistemi spesso convivono in uno stesso Paese, come in Spagna o in Danimarca, e che esistono diverse forme di solidarietà.

In ogni caso, il problema dell' "universalizzazione" degli ammortizzatori sociali a tutti deve considerare che "tutti" siano solamente gli esposti al rischio sociale di non godere dei minimi esistenziali, non indiscriminatamente ogni lavoratore in qualsiasi condizione¹¹¹.

D'altra parte, la questione trascende il richiamo al lavoratore, inteso in senso tradizionale, per toccare gli ambiti del lavoro discontinuo e dell'inoccupazione.

Nella ricostruzione in chiave costituzionale del nostro sistema di sicurezza sociale, un riferimento di partenza può essere fornito dall'art. 3, c. 2, Cost., secondo il quale lo Stato deve farsi carico di rimuovere "gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono ai cittadini il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Tale prospettiva egualitaria richiama il criterio redistributivo volto alla "rimozione delle nuove forme di disegualianza sociale che caratterizzano quella rinnovata classe di cittadini, qualificati non più dal lavoro svolto ma, in ragione della mancanza di tale bene, dalla mera disponibilità a svolgere un'attività utile alla società, da cui discenda comunque il riconoscimento della titolarità di propri diritti sociali¹¹²".

Il principio di eguaglianza sostanziale, che richiama la necessità di un'effettiva tutela, si collega al diritto alla protezione in specifiche situazioni, come la disoccupazione involontaria, connettendosi così alla materia degli ammortizzatori sociali, all'art 38 Cost.

Il comma 1 dell'art. 38 Cost. si rivolge letteralmente ad ogni cittadino che, "inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale", mentre il secondo comma, rivolto ai lavoratori, sancisce il loro diritto affinché siano "preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso", tra gli altri, di "disoccupazione involontaria". Tale compito dev'essere adempiuto da "organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato", quale dovere fondamentale dello Stato, fermo restando la libertà dell'"assistenza privata" (c. 4).

L'art. 38 Cost. prevede pertanto una distinzione tra la parte previdenziale (c. 2) e la parte assistenziale (c. 1) del sistema di sicurezza sociale, ove la prima è riservata ai lavoratori, è relativa

¹¹¹ M. Miscione, La riforma degli ammortizzatori sociali iniziata e delegata, in F. Carinci, e M. Miscione (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2008*, I 24 dicembre 2007, n 247, *Leggi e Lavoro*, collana diretta da F. Carinci, Ipsoa, 2008.

¹¹² P. Bozzao, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005, p. 227, 228.

alle vicende del rapporto di lavoro e si finanzia attraverso il pagamento dei contributi, mentre la seconda è rivolta a tutti i cittadini in stato di bisogno e si finanzia attraverso un prelievo fiscale generale secondo una logica di solidarietà sociale¹¹³. In realtà, però, la lettura di questo articolo dà luogo a due possibili interpretazioni.

Secondo la prima interpretazione, nel disegno tracciato dalla Costituzione, il sistema di sicurezza sociale è volto a liberare tutti i cittadini dal bisogno, creando in tal modo le condizioni affinché essi possano godere effettivamente dei diritti civili e politici¹¹⁴.

Coerentemente alla concezione di Beveridge, l'obiettivo del sistema di sicurezza sociale è la liberazione dal bisogno¹¹⁵, che dev'essere garantito dallo Stato, per mezzo di tutta la collettività, attraverso il ricorso alla solidarietà generale, e deve essere rivolto a tutti i cittadini, non solo ai lavoratori subordinati. La redistribuzione delle risorse, per questa via, serve alla realizzazione dell'art. 3, c. 2 Cost. e in tal senso collega il principio di eguaglianza a quello di solidarietà. In contrapposizione a tale visione unitaria del sistema sociale si pone la concezione di un "sistema bipartito", che interpreta l'art. 38 c. 1 e 2 come suddiviso in due corpi: da una parte la protezione previdenziale, ispirata ad una logica assicuratrice, in favore dei lavoratori; dall'altra la tutela assistenziale verso tutti i cittadini, l'unica in cui si ammetta una logica di solidarietà¹¹⁶.

E' lo Stato, in ogni caso, che deve assicurare ai lavoratori i "mezzi adeguati alle esigenze di vita" in caso di disoccupazione, in relazione all'art. 38 Cost., e all'art. 36 Cost. Non è pertanto possibile una privatizzazione del trattamento minimo essenziale della disoccupazione ex art. 38 Cost. quando il "rischio" derivi dalla sussistenza di un rischio sociale¹¹⁷.

Il sistema di previdenza sociale si conforma alle scelte politiche, adottate attraverso l'iter legislativo, volte alla realizzazione di un interesse pubblico che implica anche un sistema di "solidarietà politica, economica e sociale", richiamato dall'art. 2 Cost., oltre gli schemi strettamente assicurativi¹¹⁸.

¹¹³ C. N. Punzi, Le prestazioni non pensionistiche, in A. Sgroi (a cura di), G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, p. 166

¹¹⁴ S. Renga, Mercato del lavoro e diritto, Franco Angeli, 1996, p. 14. La nozione unitaria di sicurezza sociale vede il sistema di sicurezza sociale come "quel complesso di disposizioni che hanno ad oggetto l'erogazione da parte dello Stato, ovvero attraverso la solidarietà generale, di beni e servizi ai cittadini in condizioni di bisogno, al fine di consentirne l'effettiva partecipazione alla vita economica, politica e sociale del Paese".

¹¹⁵ W. H. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, Allen & Unwin, London, 1960. Già dalle prime pagine introduttive è evidente come per Beveridge la «liberazione dal bisogno», *the Freedom from Want*, significa l'affrancamento dal bisogno economico, dalla malattia, dall'ignoranza, dal contesto miserabile della vita e dalla mancanza di lavoro. Il rapporto Beveridge del 1942 era volto alla costruzione di un sistema di previdenza sociale capace di intervenire in tutti i momenti critici della vita di una persona (la disoccupazione, gli incidenti sul lavoro, la malattia, la vecchiaia), unitamente alla realizzazione di un sistema di assistenza sanitaria universale e accessibile gratuitamente a tutti. Altro elemento fondamentale del rapporto era la promozione di un'economia basata sul pieno impiego e sulla riduzione generalizzata della disoccupazione.

¹¹⁶ S. Renga, La tutela sociale dei lavori, 2006, in Le monografie della RDSS, Giappichelli Editore, Torino, 2006, p. 2 e 3.

¹¹⁷ M. Miscione, La riforma degli ammortizzatori sociali iniziata e delegata, in F. Carinci, e M. Miscione (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2008*, l 24 dicembre 2007, n 247, *Leggi e Lavoro*, collana diretta da F. Carinci, Ipsoa, 2008.

¹¹⁸ G. G. Balandi, S. Renga, La protezione sociale del lavoro non standard, *LD*, n. 3, 2003, pp. 361-369. D'altra parte, quanto ai sistemi di finanziamento a ripartizione e a capitalizzazione, "il monetarismo neoliberalista", ... egemone negli ultimi anni", spinge verso un "radicale cambiamento dal primo al secondo", con il pericolo di "vanificare ... il tratto solidaristico più significativo dei sistemi attuali". Si veda p. 368.

2.1.b. Il principio assicurativo e l'esclusione dei lavoratori precari

E' chiaro come negli anni il nostro sistema abbia oscillato tra una pretesa e rigorosa logica assicurativa, da un lato, attraverso la moltiplicazione di strumenti e requisiti di accesso, creando disparità di trattamento a seconda dei settori di appartenenza, delle tipologie di aziende coinvolte, dell'anzianità contributiva e/o aziendale dei beneficiari, e l'apertura, d'altro lato, a trattamenti speciali e sussidi straordinari che si allontanano dal principio assicurativo, ed intervengono a fronte di ragioni economico-sociali¹¹⁹, nonché all'avvio di forme di "gestione politico amministrative concertate tra le "parti sociali""", degli strumenti ordinari¹²⁰: in tale maniera gli ammortizzatori sociali assumono "natura di strumento di politica economica", perdendo di fatto la propria caratterizzazione principale di intervento previdenziale¹²¹.

La *ratio* assicurativa per il riconoscimento dell'indennità di disoccupazione legata ad un evento "futuro, incerto, possibile e non imputabile all'assicurato"¹²², si intreccia in realtà con un'altra diversa *ratio* che rende possibile il riconoscimento dell'indennità ai lavoratori agricoli, ai lavoratori sospesi delle imprese industriali non aventi accesso alla cassa integrazione, ai lavoratori discontinui in possesso dei requisiti ridotti, evidenziando ulteriormente la natura non puramente assicurativa¹²³ dell'indennità di disoccupazione¹²⁴.

Oltre a ciò si aggiunga come la logica assicurativa non abbia una derivazione costituzionale, ed una sua rigida adozione sarebbe contraria al principio di eguaglianza sostanziale redistributiva: l'interconnessione tra il principio di eguaglianza e quello di solidarietà richiede una redistribuzione delle risorse, provenienti dalla solidarietà generale, per attuare il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 c. 2 Costituzione. Così il diritto alla sicurezza sociale, insieme al diritto al lavoro, rientra nei c.d. "diritti sociali"¹²⁵. Diritti sociali, in uno Stato sociale chiamato a dare risposta all'insicurezza, sociale, derivante dagli squilibri di potere e dal libero gioco del mercato¹²⁶.

¹¹⁹ S. Renga, La tutela contro la disoccupazione, Collana Dottrina e Giurisprudenza sistematica di diritto della previdenza sociale, Utet, Torino, 1997, pp. 173, 174, 214.

¹²⁰ G. G. Balandi, Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano, Milano, Giuffrè, 1984, p. 193

¹²¹ M. Cinelli, La tutela del lavoratore contro la disoccupazione, Franco Angeli, Milano, 1982, p. 144. Quanto affermato è dovuto sia al fatto che "l'istituto .. diviene strumento direttamente e palesemente attivabile dal potere politico centrale", sia perché "la disciplina legislativa della Cassa integrazione guadagni si inserisce ... in un più vasto complesso normativo che interessa la disciplina del mercato del lavoro, l'attività produttiva, l'assetto generale della politica economica industriale". Leggere queste parole ci porta a considerare come la riforma Fornero abbia lasciato intatta la disciplina della Cassa integrazione, se non per quanto concerne l'art 2 c. 70 che abroga, a partire dal 1/1/2016, la causale ex art 3 della l. 223/91.

¹²² G. G. Balandi, Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano, Milano, Giuffrè, 1984.

¹²³ G. G. Balandi, S. Renga, La protezione sociale del lavoro non standard, LD, n. 3, 2003, pp. 361-369. Gli autori rilevano, in questo numero di LD che analizza i sistemi di protezione sociale di alcuni Paesi europei, alcuni trend evolutivi comuni, come per esempio "il declino del rigore assicurativo relativamente ai soggetti protetti". P. 364. Quanto ai criteri di accesso alla protezione contro la disoccupazione, che in Italia rimangono sostanzialmente (allora come oggi) gli stessi, gli autori rilevano, per quanto riguarda il nostro Paese, che tali criteri risultino "non privi di una certa consistenza, a fronte di precarietà occupazionale, e certamente ancora ispirati.. al modello sociale classico", p. 366.

¹²⁴ P. Loi, Gli ammortizzatori sociali, in (a cura di) M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi, Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, G. Giappichelli Editore, 2008, p. 215.

¹²⁵ L. Mengoni, I diritti sociali, in ADL, 1998, p. 311; e relativamente al riconoscimento dei diritti sociali dalla Corte costituzionale: M. Cinelli, Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale, in Riv. it. Dir. Lav., 1999, I, p. 77 ss.

¹²⁶ S. Renga, La tutela sociale dei lavori, 2006, Giappichelli Editore, Torino, 2006, p. 13.

Per Balandi il diritto del lavoro e la protezione sociale diventano elementi della cittadinanza sociale¹²⁷.

D'altra parte, oggi l'intervento in caso di disoccupazione rimane fondamentalmente un intervento basato su un principio mutualistico-assicurativo, che riconosce l'indennità al prodursi dell'evento¹²⁸. Ciò pone degli interrogativi rispetto ai lavoratori atipici¹²⁹, difficilmente in grado di accedere al sistema di sicurezza sociale per difficoltà di maturare i requisiti richiesti¹³⁰. Ma l'espressione "lavoratori" presente nell'art. 38 Cost., dev'essere interpretata in combinato disposto col primo comma dell'art. 35 Cost., che sancisce la protezione di tutte le forme e applicazioni del lavoro: quindi "lavoratori" comprende anche quelli atipici. In tal senso "il sistema della previdenza sociale supera, oramai, l'ambito del lavoro subordinato per estendersi a tutte le categorie di lavoratori"¹³¹.

Sono quindi necessarie nuove forme di protezione dei diritti dei lavoratori, anche in ambito previdenziale, in considerazione della flessibilizzazione dei rapporti di lavoro (difficoltà di raggiungere i requisiti richiesti, tutela insufficiente, ..¹³²).

Il mantenimento dei requisiti attualmente richiesti per accedere alla tutela contro la disoccupazione (o contro la sospensione dal lavoro) porta ad agevolare pur sempre i lavoratori stabili¹³³. L'operazione avviata con la riforma Fornero ha di fatto drasticamente abbassato le tutele di alcune tipologie di *insider*, quelli più forti in quanto dipendenti da aziende che accedono alla procedura di mobilità, ed alzato quelle degli *outsider* o degli *insider* più deboli, attraverso una omogeneizzazione maggiore delle tutele, al ribasso per alcuni, al rialzo per altri. Si può dire che l'iniquità del sistema sia risolta da questo intervento? L'ammontare delle prestazioni rimane

¹²⁷ G. G. Balandi, Non lavoro e protezione sociale, in LD, 1995, p. 15.

¹²⁸ P. Loi, Gli ammortizzatori sociali, in (a cura di) M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi, Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, G. Giappichelli Editore, 2008, p 216.

¹²⁹ U. Romagnoli, Il diritto del lavoro nel prisma del principio d'eguaglianza, Riv. Trim. Dir. Proc. Civ., 1997, 03, 533. Nel secolo scorso "la nozione di cittadinanza è stata plasmata attraverso la lente (involontariamente, ma) inevitabilmente deformante del lavoro che si svolge e mentre lo si svolge". Oggi però il lavoro non è più un'entità declinabile al singolare, è fatta di varie tipologie contrattuali, e questo fatto porta a riconsiderare in maniera diversa il binomio lavoro-cittadinanza.

¹³⁰ M. Cinelli, Politiche dell'occupazione e flessibilità previdenziale, Giurisprudenza Commerciale 2000, 01, 41. L'a. ritiene che il concetto di "flessibilità previdenziale", sia vago, e presenti una "intrinseca ambiguità". Le assicurazioni sociali si prestano, a seconda dei requisiti contributivi o dei requisiti soggettivi di ammissione, a realizzare delle politiche selettive che tengano in considerazione un certo volume di spesa da affrontare, degli eventi particolare, dei soggetti determinati cui rivolgere la tutela. Modulare l'obbligazione contributiva previdenziale oppure agevolare l'uscita dal lavoro ad esempio con la mobilità, oppure ancora agevolare l'accesso al lavoro, sono tutti strumenti di politica economica industriale. D'altra parte, la definizione della materia delle prestazioni sociali attiene ai diritti sociali fondamentali garantiti dalla Costituzione (artt. 2, 3, 36 e 38 Cost.), e pertanto tale politica economica deve attenersi ai principi in essa contenuti.

¹³¹ M. Persiani, Diritto della Previdenza sociale, Cedam, Padova, 2009, pag. 16.

¹³² Per quanto riguarda il lavoro non standard, di per se stesso precario e incerto, ad esso corrispondono degli elementi di precarietà anche previdenziale. Simonetta Renga parla dei "vuoti di tutela in ambito previdenziale" propri dei lavori non standard, in quanto il sistema di tutela sociale è stato "costruito ad immagine e somiglianza del lavoratore a tempo pieno ed indeterminato". Le monografie della RDSS, Simonetta Renga, La tutela sociale dei lavori, 2006, Giappichelli Editore, Torino, 2006, pp. 6, 7.

¹³³ D'altra parte, l'ammontare di cui essi stessi hanno diritto non può certo portare a considerarli immuni dai problemi dell'insufficienza e inadeguatezza delle tutele stesse, soprattutto a fronte dell'attuale crisi economica. La circostanza che gli *insider* godano di maggiori tutele rispetto agli *outsider* non presuppone infatti che esse siano sufficienti.

basso, insufficiente, mentre i requisiti richiesti per l'accesso alle prestazioni escludono un'ampia platea di lavoratori¹³⁴.

Quanto all'accesso alla tutela, il problema fondamentale è comprendere se un sistema di tipo assicurativo contributivo possa rispondere alle esigenze di tutela poste dal lavoro non standard oppure se invece sia necessario integrarlo con un sistema non contributivo, seppur con tutte le difficoltà che tale scelta possa comportare. Il problema è coniugare tali due dimensioni, senza optare definitivamente per un sistema assistenzialistico¹³⁵.

Secondo Miscione l' "universalizzazione" non vuol dire fiscalizzare tutto, ponendo a carico dell'intera collettività i rischi dell'attività economica: deve rimanere il presupposto del "rischio", perché gli ammortizzatori sociali siano imposti e riconosciuti a seconda dei campi d'applicazione, o del rischio sociale, imponendo contributi in misura proporzionata e sufficiente per coprire le uscite. L'"universalizzazione" dovrebbe essere in grado di eliminare le distinzioni, sempre artificiali, fra "ordinario" e "straordinario" (per la Cassa integrazione, fra intervento ordinario e straordinario; per la disoccupazione, fra indennità ordinaria, speciale e mobilità) in maniera da garantire a tutti i trattamenti per una durata complessivamente migliore di quella attuale¹³⁶.

D'altra parte, l'inserimento di un livello di protezione a tassazione generale per coloro che non accedono alla tutela assicurativa potrebbe creare il rischio di ghettizzare i lavoratori non standard, riconoscendo loro assistenza e finendo per non considerare più preminente il loro inserimento lavorativo: un sostegno al reddito sarebbe insufficiente, e dovrebbero essere assicurate anche delle politiche attive efficienti. La posizione del lavoratore non va trasformata da quella di titolare di diritti a quella di destinatario di assistenza¹³⁷.

Il monito è di non smarrire i pezzi, considerando diversi aspetti, dalla tutela inderogabile, al controllo procedurale e amministrativo sulla flessibilità, dalla sicurezza sociale, alla contrattazione. Il sistema lavoristico deve¹³⁸ inoltre interagire con le esigenze produttive del mercato¹³⁹, ove

¹³⁴ U. Romagnoli, Il diritto del lavoro nel prisma del principio d'eguaglianza, Riv. trim. dir. proc. Civ. 1997, 03, 533. "... lo smantellamento delle tutele di cui godono gli *insiders* sarebbe giustificato dalla necessità di redistribuirle nell'area degli *outsiders* e la loro riallocazione sarebbe finalizzata alla ricomposizione della frattura tra garantiti e non garantiti realizzandone l'eguaglianza nell'insicurezza: l'insicurezza derivante dal riacuirsi del rischio dell'espulsione dal mercato del lavoro". Ma questo ragionamento si fonda su un "approccio deterministico che ne rivela la superficialità".

¹³⁵ S. Renga, Le monografie della RDSS, La tutela sociale dei lavori, 2006, Giappichelli Editore, Torino, 2006, p. 7 e seguenti.

¹³⁶ Miscione specifica "togliendo a chi ha troppo per dare a chi ha troppo poco" confermando in tal modo la tendenza a considerare il problema da un punto di vista del riequilibrio del sistema in termini concettualmente più vicini a quelli della media aritmetica, piuttosto che sostenendo l'insufficienza delle prestazioni di disoccupazione anche degli *Insider* e la necessità di un innalzamento complessivo delle prestazioni. M. Miscione, La riforma degli ammortizzatori sociali iniziata e delegata, in F. Carinci, e M. Miscione (a cura di), Il Collegato Lavoro 2008, I 24 dicembre 2007, n 247, Leggi e Lavoro, collana diretta da F. Carinci, Ipsoa, 2008.

¹³⁷ G. De Simone, Problemi di identità: il "cittadino lavoratore" e l'evoluzione del diritto del lavoro, in LD, 1995, 1995, p. 26 e segg.

¹³⁸ G. G. Balandi, Dove va il diritto del lavoro? Le regole e il mercato, LD n. 2, 2002, pp. 245-257. E' necessario parlare di diritto del lavoro senza prescindere dalla funzione di governo del mercato. Ciò non vuol dire ridurre il diritto del lavoro a tale funzione, ma vuol dire considerare il fatto che il diritto del lavoro opera sul mercato: un'attenzione dovrebbe essere data alla formazione professionale, che deve essere necessariamente correlata alle esigenze del mercato. Inoltre, G. G. Balandi, Diritto del mercato del lavoro e diritto del lavoro, LD, 2, 2008, pp. 217-221. Il diritto del lavoro, nei confronti del mercato del lavoro, deve "avere sì la necessaria capacità di adattarsi ... ai cambiamenti dell'ambiente nel quale opera, ma nello stesso tempo di conservare intatto l'assetto di valori che ne caratterizzano la ragione d'essere: il riequilibrio di potere sociale e contrattuale tra chi vende e acquista lavoro". Si veda p. 219.

flessibilità e sicurezza sociale trovino un giusto bilanciamento¹⁴⁰. La sfida nell'epoca dei contratti di lavoro atipici è di creare un equilibrio tra diritto del lavoro e diritto alla sicurezza sociale, che persegue l'eguaglianza sostanziale volta alla realizzazione della pari dignità sociale.

L'odierno sistema di protezione contro la disoccupazione, caratterizzato dall'"assenza di un trattamento assistenziale, a carattere generale e sussidiario", si pone a svantaggio non solo dei lavoratori atipici, difficilmente in grado di raggiungere i requisiti per accedere alla tutela, ma anche di coloro che non hanno mai svolto un lavoro, scavando pertanto "un solco incolmabile tra chi, avendo già fatto ingresso nel mercato, ha perso il proprio lavoro e quanti, non essendo neanche riusciti ad accedervi, sono esclusi dalla stragrande maggioranza delle prestazioni, istituzionalmente riservate ai soggetti già precedentemente occupati"¹⁴¹.

Per questo sarebbe necessario considerare la praticabilità, o meglio, la necessità di praticare una "terza¹⁴²" via, quella del reddito di ultima istanza per situazioni di bisogno derivanti dalla mancanza di lavoro, per il quale ciò che rileva non è la perdita dell'impiego in sé, ma la mancanza dello stesso atto a provocare una situazione di bisogno. A differenza dei casi di intervento degli ammortizzatori sociali di logica assicurativa, qui la funzione è quella di inclusione sociale, secondo l'art. 38 Cost. ("sprovvisti dei mezzi necessari per vivere") e dipende da una condizione personale che dovrebbe essere accertata¹⁴³. D'altra parte, la strada del reddito minimo deve essere intrapresa solo nel caso di uno stretto collegamento con altri interventi, tra i quali, innanzitutto, una politica di sostegno alle responsabilità familiari, ed una riforma degli ammortizzatori sociali, diversa dalla attuale. La riforma Fornero, infatti, delinea un sistema che "risulta ancora articolato secondo la tradizionale impostazione lavoristico-categoriale e in cui, a differenza di un cospicuo gruppo di Paesi europei, si registra l'assenza di un secondo livello di prestazioni di disoccupazione a carattere assistenziale¹⁴⁴".

La riforma non pone la questione di garantire un livello ulteriore di tutela, nemmeno in una prospettiva futura, attraverso l'introduzione di un reddito minimo garantito; tale concetto, è bene ricordarlo, può assumere varie declinazioni¹⁴⁵, che spaziano dall'introduzione di un reddito di

¹³⁹ S. P. Emiliani, Ammortizzatori sociali e redistribuzione delle tutele, pp. 645-653, RDSS, n. 3, 2012, pp. 645, Emiliani sostiene che il sistema di sicurezza sociale si basa su una "organizzazione di lavoro di tipo capitalistico sulla quale si fonda la Repubblica (art. 1 Cost)". E' proprio tale organizzazione che crea diseguaglianze sociali e rende "i lavoratori 'bisognosi di cura'". 648, 649. Si rende quindi necessario ricercare un bilanciamento tra le ragioni del sistema economico e le ragioni della sicurezza sociale, anche perché lo Stato riesce a procurare una risposta adeguata alle esigenze di tutela dei cittadini solo a fronte di un "prodotto interno crescente", condizionato dalle forze del sistema economico.

¹⁴⁰ S. Renga, Mercato del lavoro e diritto, Franco Angeli, 1996, p. 288 e 289.

¹⁴¹ S. Renga, Mercato del lavoro e diritto, Franco Angeli, 1996, p. 259.

¹⁴² Ciò è quanto sostenuto, nei termini qui esposti, da F. Liso, Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma, in P. Curzio (a cura di) Ammortizzatori sociali, regole deroghe prospettive, Cacucci Editore, Bari, 2009, p. 18 e 19.

¹⁴³ L'Italia ha assunto un impegno in questo senso attraverso la Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 1989, art. 10, relativa alle persone escluse dal mercato del lavoro e prive di mezzi sufficienti. Questo genere di impianto è stato sperimentato in Italia attraverso il DLgs 18 giugno 1998 n. 237. In seguito tale definizione è stata rimessa alle Regioni, ex art. 117 Cost. Il legislatore non ha in tal senso fissato alcun livello essenziale della prestazione, e soltanto alcune Regioni hanno colto la facoltà di istituire un "reddito di ultima istanza" riconosciuto dall'art. 3 c. 101, l. 350/2003.

¹⁴⁴ P. Bozzao, Reddito minimo e *welfare* multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali, in DLRI n. 132, 2011, 4, p. 589-628, p. 590

¹⁴⁵ M. Cinelli, Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, in RDSS, n. 2, 2012, pp. 228-271, p. 237.

cittadinanza, a quella di un reddito ulteriore per coloro che esauriscono gli ammortizzatori sociali, con, nel mezzo, molteplici possibili sfumature.

2.1.c. La Riforma Fornero e la scelta di un sistema universale

La riforma Fornero contiene un elemento di contraddittorietà tra la definizione terminologica del sistema, dichiaratamente volto ad un'universalizzazione delle tutele, e la costruzione sostanziale dello stesso. E' pur vero, d'altra parte, che l'universalizzazione è citata come prospettiva, e non è certo realizzata. Nel documento di marzo l'Aspi veniva definita "a carattere universale", rivelando l'accezione "assicurativa" attribuita dal Governo al concetto di "universalità".

Riguardo ai due grandi modelli storici di riferimento, quello bismarckiano e quello Beveridgeano, potremo dire che il primo, di tipo occupazionale, interessa l'ambito della previdenza sociale, ove le prestazioni di sicurezza sociale fornite ai lavoratori hanno un'impronta assicurativa e vengono pertanto riconosciute a fronte del pagamento dei contributi sociali, mentre il secondo, di tipo universalistico, individua l'ambito dell'assistenza sociale, a carico della fiscalità generale, per tutti i cittadini in relazioni ai loro bisogni¹⁴⁶. La tutela presente in Italia nel caso di disoccupazione e di sospensione dal lavoro è sicuramente ispirata al primo modello: ciò viene ampiamente confermato dalla riforma Fornero, che non si pone neppure il problema di un ampliamento della tutela ad un livello ulteriore¹⁴⁷.

La previdenza sociale non può essere riservata a pochi o a molti, ma va estesa a tutti, è necessaria una sua "universalità": ciò significa armonizzazione, seppur possa essere intesa anche nel senso contrario ad un esasperato egualitarismo: è possibile distinguere per gruppi, purché in modo ragionevole, senza mai dimenticare che la tendenza è unitaria ed unificante¹⁴⁸.

Nella riforma, il senso di "universalizzazione" viene confuso con il concetto di "generale", o meglio di "maggiormente allargato", poiché in realtà il nuovo ammortizzatore sociale dell'Aspi non viene esteso a *tutti* i cittadini¹⁴⁹ e non è posto a carico della fiscalità generale, ma si limita ad ampliare, da un punto di vista soggettivo, i destinatari, seppur solo parzialmente, e comunque sempre secondo una logica assicurativa, come si desume dal suo stesso nome. In questo senso gli ammortizzatori in deroga, quasi interamente finanziati attraverso la fiscalità generale, si sono dimostrati maggiormente in grado di intercettare i lavoratori discontinui e flessibili¹⁵⁰, richiedendo, almeno per quanto riguarda la cig in deroga e la disoccupazione per sospensione

¹⁴⁶ M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, CEDAM, 1996; M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2008.

¹⁴⁷ M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in RDSS, n. 2, 2012, pp. 228-271, p. 237.

¹⁴⁸ M. Miscione, *La riforma degli ammortizzatori sociali iniziata e delegata*, in F. Carinci, e M. Miscione (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2008*, l 24 dicembre 2007, n 247, *Leggi e Lavoro*, collana diretta da F. Carinci, Ipsoa, 2008.

¹⁴⁹ L. Zoppoli, *Flex/insecurity – La riforma Fornero* (l. 28 giugno 2012, n. 92) prima, durante e dopo, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 65. "Poco o nulla si fa invece nel disegno di legge n. 3249 con riguardo ai lavori non standard; non c'è alcuna introduzione di un reddito generale di cittadinanza, pure previsto dall'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

¹⁵⁰ M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in RDSS, n. 2, 2012, pp. 228-271, p. 270. A tal proposito Cinelli, nelle osservazioni finali dell'articolo, afferma, riferendosi anche all'assetto di ammortizzatori in deroga ancora previsto dalla riforma, seppur temporaneamente, che "le positività più sicure dell'apparato normativo in esame appaiono essenzialmente affidate al regime transitorio: cioè, alla conservazione (sia pure temporanea) di quanto già esistente".

degli apprendisti, dei requisiti nettamente più abbordabili, ossia i 90 giorni di anzianità lavorativa contro i due anni di anzianità contributiva unitamente all'anno di lavoro nell'ultimo biennio, requisito necessario per accedere all'indennità di disoccupazione non agricola ordinaria, ed ora richiesto anche per accedere all'Aspi.

Emergono tratti di "ambiguità" del nostro sistema di previdenza sociale a fronte di molte altre esperienze europee, ove i sistemi sociali prevedono, nel caso di disoccupazione, anche una parte assistenziale¹⁵¹. Tale ambiguità deriva dalla configurazione del sistema in epoca precedente e contemporanea all'ordinamento corporativo: le prime esperienze di sicurezza sociale sono ricondotte a una solidarietà tra datori e lavoratori, in maniera sostanzialmente analoga ad un'assicurazione privata, rivolta, pertanto, esclusivamente ai lavoratori subordinati. Ciò induce la dottrina dell'epoca a rinvenire un rapporto sinallagmatico tra i contributi versati e le prestazioni erogate, secondo la logica privatistica¹⁵². Per questo può risultare complicato nel nostro Paese considerare un sistema che ammetta, in parte, il superamento di tale orientamento, soprattutto a fronte di peculiarità italiane, come il pesante stato di evasione fiscale, o le esperienze di puro assistenzialismo di Gepi e Insar, per citarne solo alcune.

Alla luce di tali considerazioni la domanda da porsi riguarda quale poteva/doveva/dovrebbe essere la scelta per risolvere i "problemi .. tradizionali" derivanti dalla disomogeneità dei criteri richiesti per accedere alle prestazioni, e dalle conseguenti disparità, con minore protezione per i settori di inferiore capacità contributiva, comportando un differente trattamento al verificarsi del medesimo evento¹⁵³. Quest'aspetto è denunciato dalla dottrina nel corso degli anni, senza ricevere una risposta normativa soddisfacente, neppure con la riforma Fornero. Le lacune del sistema di ammortizzatori sociali sono così sintetizzate da Pandolfo: "i trattamenti di disoccupazione sono troppo bassi, la tutela non è universale ma risulta frammentata a seconda dei settori di attività e della dimensione delle aziende senza che sia facilmente riscontrabile una logica complessiva"¹⁵⁴.

Si tratta infatti di "un insieme disorganico e quasi ingovernabile di strumenti, formato da interventi stratificati nel tempo privi di qualunque visione organica"¹⁵⁵. Il legislatore è stato più volte spinto ad intervenire per colmare lacune nella tutela, con provvedimenti di carattere contingente, condizionato spesso dalle risorse disponibili, senza seguire un percorso logico e organico. I problemi maggiori sono... disparità di trattamento nei criteri di eleggibilità, nella durata, nell'ammontare dei benefici, nella segmentazione e proliferazione delle forme di sostegno che hanno seguito diversi disegni e obiettivi, dal reinserimento lavorativo alla semplice integrazione del reddito. Si collega a questi aspetti la mancanza di coordinamento tra la disciplina degli ammortizzatori sociali e delle politiche del lavoro, che caratterizza invece i modelli scandinavi. Altra distorsione... è ...l'utilizzo improprio di strumenti che avrebbero finalità temporanee e di reinserimento nel lavoro e che invece sono rinnovate e prorogate sino ad essere completamente

¹⁵¹ In genere, per coloro che non hanno i requisiti per accedere al sistema contributivo, oppure per coloro che hanno esaurito questa fase, come nel caso della Spagna (si veda cap. III) e della Danimarca (si veda cap. IV).

¹⁵² M. Persiani, *Diritto della Previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2009, pp. 3 e 10.

¹⁵³ M. Persiani, *Diritto della Previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2009, pp. 34.

¹⁵⁴ A. Pandolfo, *La riforma degli ammortizzatori sociali: passi in avanti e nella direzione giusta*, in A. Perulli (a cura di) *Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare*, Halley editrice, Macerata, 2007, p. 127

¹⁵⁵ D. Gottardi, S. Renga, *Le riduzioni di personale oltre l'industria. Postfazione*, in LD, n. 3, 1993, pp. 367-475. Le a. definiscono quella degli ammortizzatori sociali e dei licenziamenti collettivi una materia regolata da "un coacervo di instabili fonti normative e amministrative", p. 467.

snaturate¹⁵⁶. Seppur con rilevanti modifiche nel senso dell'omogeneizzazione e sistematizzazione dei trattamenti, i problemi tradizionali derivanti dal nostro sistema di ammortizzatori sociali¹⁵⁷, sostanzialmente, rimangono nella riforma.

Storicamente, per alcuni settori, caratterizzati da tutele più deboli, sono intervenuti strumenti provenienti dalla bilateralità, e solo nel tempo supportati da scelte pubbliche¹⁵⁸.

Ma in generale, il sistema di ammortizzatori sociali non ha saputo, negli anni, evolversi in modo chiaro e compiuto per rispondere alle esigenze di tutela derivanti in particolar modo dalla moltiplicazione delle fattispecie di lavoro atipico, tentando di adeguarsi attraverso interventi temporanei e stratificati. Anche il Libro Bianco, che precede la l. n. 30/2003 ed il D.Lgs. n. 276/2003, riconosce la necessità di questo adeguamento, senza però fornire alcuna risposta in proposito. Lo stesso valga per il successivo tentativo del 2007. La frammentarietà e la discontinuità del lavoro, nonché le forme di lavoro autonomo economicamente dipendente rimangono al di fuori dell'attuale normativa, rientrandovi solo parzialmente, dapprima attraverso la porta, ancora aperta, degli ammortizzatori in deroga, poi attraverso la porticina dell'indennità riconosciuta ai collaboratori coordinati e continuativi¹⁵⁹ e dell'abbassamento dei requisiti richiesti per l'accesso alla tutela contro la disoccupazione dei lavoratori subordinati, attraverso la Miniaspi¹⁶⁰. Per questo il sistema andrebbe rivisto in una "logica universalistica e incentivante", sulle indicazioni della Commissione Onofri¹⁶¹.

Il fatto che l'Aspi sostanzialmente mantenga invariati i requisiti di accesso alla prestazione non tradirebbe, secondo Simonetta Renga, l'intenzione di universalizzazione in quanto parrebbe opportuno tener separati due ambiti: uno assicurativo, al quale accedono coloro che hanno i requisiti derivanti dai contributi versati nell'arco di un certo tempo, ed uno a fiscalità generale, a cui possano accedere anche gli inoccupati, attraverso il reddito minimo di inserimento/reinserimento al lavoro¹⁶².

Una cosa è certa: l'universalizzazione non è stata realizzata dalla riforma. Secondo Cinelli la situazione di crisi alimenta la credenza per la quale, non essendoci risorse disponibili, non sia ammissibile parlare di questi aspetti. Al contrario, l'autore sostiene che proprio in questo

¹⁵⁶ P. Loi, Gli ammortizzatori sociali, in (a cura di) M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi, Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, G. Giappichelli Editore, 2008, p. 223.

¹⁵⁷ D. Gottardi, La complessa e oscura normativa sugli ammortizzatori sociali, in Lavoro 2000, aprile-giugno 1994, pp. 53-55; D. Gottardi, L'emersione della nozione legislativa di settori 'sprovvisti di ammortizzatori sociali', in Agenquaderni, n. 1, 2000, pp. 68 – 75.

¹⁵⁸ Per il sistema della bilateralità introdotto dalla riforma, si veda la parte prima del presente capitolo, riguardo all'esposizione della normativa, nonché il paragrafo 2.3.

¹⁵⁹ Art. 2, c. 51, l. n. 92/2012, indennità che in pratica ha stabilizzato l'una tantum della legislazione anticrisi.

¹⁶⁰ Art. 2, c. 20, l. n. 92/2012.

¹⁶¹ M. Cinelli, S. Giubboni, Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005, p. 25.

¹⁶² S. Renga, La "riforma" degli ammortizzatori sociali, in LD, n. 3-4, estate-autunno 2012, p. 621-642, p. 625. Per quanto riguarda le esperienze di introduzione di Reddito minimo di inserimento, si veda P. Bozzao, La tutela previdenziale del lavoro discontinuo, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005, p. 222 e seg. L'A. descrive come tale istituto abbia assunto progressivamente differenti funzioni, da quella di integrazione del modesto reddito dei soggetti più deboli in contesti sociali e lavorativi, a quella di inserimento sociale attraverso il lavoro, sino a quella di ulteriore sussidio di disoccupazione per il sostegno del reddito di soggetti deboli dal punto di vista occupazionale, rischiando di creare "un'aspettativa assistenzialistica generalizzata". L'aspetto rilevante dell'istituto è stato quello di riconoscere un diritto sociale "in capo alla persona in sé considerata, a prescindere dalla sua configurazione quale "persona che lavora".

momento drammatico risulta essere in particolar modo necessario introdurre meccanismi che possano salvaguardare la dignità delle persone. Per questo dovremmo essere consapevoli che il nostro sistema di *welfare* non dà risposte ai lavoratori discontinui e non tiene conto della situazione di disoccupazione strutturale, mentre gli ammortizzatori sociali dovrebbero invece essere ispirati innanzitutto al principio di tutela della persona umana ex art. 3 Cost.¹⁶³.

2.2. *Occupabilità* e condizionalità nel rapporto tra le politiche attive e passive

Si intendono evidenziare taluni aspetti specifici del rapporto attivo/passivo, legati all'evoluzione di tale collegamento in un contesto in cui parlare di *occupabilità* e condizionalità rientra nel normale approccio a questi temi. In tale maniera, si tenta di evidenziare le premesse su cui poggiano questi nuovi¹⁶⁴ riferimenti dottrinali, per comprendere se siano gli unici possibili, o vadano integrati o relazionati con altri, e per verificare come la riforma viene a porsi rispetto a tali temi.

Un primo aspetto preso in considerazione studia la rilevanza ed il ruolo delle politiche attive nel nostro ordinamento in relazione ai temi del pieno impiego e dell'*occupabilità*, e degli obblighi da essi derivanti. Questa prospettiva vuole interrogarsi sulla rilevanza ed il ruolo assunto da tali politiche alla luce di una lettura costituzionalmente orientata, nonché alla luce del modello di *flexicurity* proposto dall'Unione Europea

Un secondo aspetto considera taluni elementi della condizionalità, in relazione a differenti aspetti, seppur contigui: la logica di scambio, la logica punitiva, la logica incentivante o disincentivante, l'offerta di lavoro congrua e la dignità del lavoro.

Per concludere, l'interrogativo cade sulla natura della prestazione passiva, verificando quanto la logica dello scambio, propria della condizionalità, vada ad incidere sul riconoscimento della tutela previdenziale. Dalla considerazione di tale elemento si delinea un sistema, il sistema di *workfare*, che l'ordinamento italiano intende adottare.

2.2.a. Rilevanza e ruolo delle politiche attive nel nostro ordinamento in relazione ai temi del pieno impiego e dell'*occupabilità*: dalla lettura costituzionalmente orientata alla *flexicurity*

Il rapporto politiche attive/passive può essere osservato da varie prospettive.

Innanzitutto, la tutela contro la disoccupazione, di cui all'art. 38 Cost., unitamente al necessario intervento dello Stato per assicurare tale protezione, possono essere posti in relazione all'art. 4 Cost., che sancisce il diritto al lavoro. Questa relazione si inserisce all'interno di una cornice generale, fornita dall'art. 3, c. 2 Cost., volta a realizzare la partecipazione alla vita politica, economica e sociale del lavoratore attraverso un intervento obbligato della Repubblica¹⁶⁵.

¹⁶³ M. Cinelli, Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, in RDSS, n. 2, 2012, pp.228-271, p. 238.

¹⁶⁴ Seppur la condizionalità esista da molto tempo nel nostro Paese. Oggi, però, tale tema assume dei profili in parte inediti.

¹⁶⁵ M. Cinelli, Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, in RDSS, n. 2, 2012, pp.228-271, p. 240. La logica dell'ammortizzatore sociale "trascende ..la logica delle assicurazioni sociali... si rivolge in via diretta al copro sociale nel suo complesso, in una prospettiva che come punto di riferimento, senza bisogno di altre mediazioni, il principio di tutela della persona umana, sancito dall'art. 3 Cost."

Come in parte illustrato nel paragrafo relativo all'universalizzazione (2.1.) la tutela contro la disoccupazione sarebbe rivolta ad assicurare la detta partecipazione, attraverso la creazione di tutte le condizioni necessarie a tal scopo e identificate non esclusivamente con la tutela del reddito attraverso gli ammortizzatori sociali, ma anche nel garantire a tutti i cittadini l'esercizio del diritto al lavoro (art. 4 Cost.), tendendo a realizzare una situazione di pieno impiego. Si arriva pertanto all'individuazione del pieno impiego come obiettivo della politica macroeconomica dello Stato e strada per la rimozione della causa generatrice dell'evento, ossia il superamento della disoccupazione, nonché per la realizzazione della *cittadinanza attiva*¹⁶⁶. In questo primo approccio in cui emerge la centralità del ruolo dello Stato¹⁶⁷ nell'approntare adeguate politiche economiche, la messa in atto di un efficace sistema di politiche attive può essere letto come elemento che agevola la realizzazione del diritto al lavoro, in quanto facilita il reinserimento lavorativo del disoccupato.

Il quadro ove la relazione politiche attive/politiche passive si muove si riferisce pertanto all'art. 38 Cost. - volto alla protezione del disoccupato e individuante l'obbligo dello Stato di garantire la sicurezza sociale - in combinato disposto, all'art. 4 Cost. - indirizzato a creare le condizioni per realizzare il diritto al lavoro¹⁶⁸, sia da un punto di vista macroeconomico, attraverso scelte che abbiano l'obiettivo di raggiungere il pieno impiego, ma anche in termini di *occupabilità* come azione nei confronti del lavoratore, che deve attivarsi per rimanere al passo coi tempi nella sua formazione professionale ed accettare le eventuali offerte di lavoro. L'accento crescente posto sul versante delle politiche attive rischia però di abbandonare l'obiettivo del pieno impiego. Da una concezione di ammortizzatori sociali/pieno impiego si passa a quello di ammortizzatori sociali/*occupabilità*¹⁶⁹, con centralità dell'art. 4 Cost. nella sua veste di riconoscimento del diritto

¹⁶⁶ Adottiamo l'espressione "cittadinanza attiva", utilizzata nel sistema di protezione sociale danese (si veda cap. IV) per indicare che il sistema di protezione di sicurezza sociale deve tendere a creare le condizioni per una partecipazione dei cittadini alla vita sociale, politica ed economica del Paese. In ambito europeo, invece, questa espressione viene anche impiegata per indicare "la partecipazione alla società civile, alla comunità e/o alla vita sociale, economica e politica, caratterizzata dal rispetto reciproco e dalla non violenza secondo i principi dei diritti umani e della democrazia", attraverso la promozione di sistemi democratici partecipativi tali da concretizzare linee di *policy making*. Decisione 1904/2006/EC, in GUCE L 378 del 27 dicembre 2006. D. Ferri, Dal Libro bianco sulla *governance* al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra *participatory engineering* e democrazia partecipativa?, in Riv. it. dir. pubbl. comunit. 2012, 3-4, 481.

¹⁶⁷ A. Baylos Grau, Crisi del diritto del lavoro o diritto del lavoro in crisi: la riforma del lavoro spagnola del 2012, in Dir. Relaz. Ind. 2012, 02, 535, dove l'a., riferendosi al processo di disgregazione delle strutture di assistenza, di protezione e di difesa economica dei cittadini in condizione di subordinazione sociale, rileva la "perdita della sovranità politico-democratica dello Stato-Nazione in Europa".

¹⁶⁸ R. Garofalo, Ammortizzatori sociali e occupabilità, Dir. Relaz. Ind. 2006, 3, 671-689. Si veda p. 686. "La riconduzione degli ammortizzatori sociali e quindi, della Cigs e dell'indennità di mobilità (o della indennità di disoccupazione speciale edile) all'articolo 38, comma 2, della Costituzione, è dato acquisito. Altrettanto pacifica è la riconduzione delle misure di politica attiva del lavoro, e cioè informazione, orientamento, formazione professionale, misure di inserimento, all'articolo 4, comma 1, della Costituzione, costituendo manifestazioni delle condizioni necessarie a rendere effettivo il diritto al lavoro, alla cui promozione è tenuta la « Repubblica »". Garofalo ricorda come Ghera fu tra i primi a sostenere il collegamento tra la tutela contro la disoccupazione ex articolo 38, comma 2, della Costituzione e la promozione delle condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro, ex articolo 4, comma 2, della Costituzione. A tal proposito, si veda V. E. Ghera, L'assunzione obbligatoria degli invalidi civili e i principi costituzionali circa i limiti all'autonomia privata in materia di iniziativa economica, in Mass. giur. lav., 1966, 421 ss., spec. 431-432. Per Ghera la tutela previdenziale si concepisce all'interno della tutela del diritto al lavoro.

¹⁶⁹ C. De Marco, Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte, Riv. it. Dir. Lav. 2009, 04, 555-594. Si vedano pp. 564, 585, 593. Si realizza una stretta correlazione tra l'art. 38, c. 2, Cost., e l'art. 4 Cost.: la tutela accordata ai mezzi di sostentamento del reddito deve essere intesa in senso dinamico, fornendo da una parte una tutela

al lavoro, al comma 1, e di dovere di lavorare in capo ai cittadini, al c. 2. Tale prospettiva dà per scontata l'impossibilità di dare attuazione all'art. 4, c. 1, Cost., ossia di attuare una condizione di piena occupazione: l'obiettivo pertanto diventa quello di rendere il disoccupato "occupabile"¹⁷⁰, aumentando le sue chance di reinserimento nel mondo del lavoro¹⁷¹. E' pertanto tramontato l'obiettivo del pieno impiego?

Mancini ritiene che l'art. 4 Cost. permetta ai cittadini di pretendere che lo Stato realizzi una condizione di pieno impiego, come "diritto sociale"¹⁷². Questa prospettiva è coerente con la funzione del sistema di sicurezza sociale, consistente nella rimozione della causa secondo la quale si rende necessario l'intervento previdenziale. Non si tratta solamente di rimuoverne gli effetti, quanto di rimuovere lo stato di bisogno derivante dalla disoccupazione, riconducibile alla mancanza di lavoro. Pertanto lo Stato deve attuare una politica volta al pieno impiego, ossia "lo stato di occupazione, a mente degli artt. 4 c. 1 e 35 Cost."¹⁷³. Tale condizione è funzionale all'attuazione dell'art. 3 c. 2 Cost. in quanto permette ai cittadini di realizzare la propria partecipazione alla vita politica, economica e sociale indicata dalla Costituzione. Il comma 1 dell'art. 35 Cost., "la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni", è volto alla "promozione del lavoro"¹⁷⁴ "in tutti gli aspetti, ivi compresa la creazione di condizioni macroeconomiche di sviluppo dell'occupazione"¹⁷⁵.

Il ruolo dello Stato è pertanto quello di indirizzare l'economia verso scelte volte alla realizzazione del pieno impiego¹⁷⁶. Anche la determinazione della qualità del mercato e la tipologia degli investimenti pubblici sono dei tasselli importanti in questo disegno rivolto alla realizzazione del

immediata di "mezzi adeguati alle esigenze di vita", e dall'altra una tutela proiettata nel futuro, che agevoli il disoccupato a trovare quanto prima un lavoro, che gli permetta di reperire i mezzi di sussistenza tali da assicurargli la partecipazione alla società. D'altra parte, l'a. ritiene che l'art. 4 Cost. debba essere reinterpreto alla luce delle condizioni dell'attuale mercato del lavoro: passerebbe, quindi, dall'assicurare una situazione di pieno impiego ad assicurare le condizioni per rendere il disoccupato "occupabile", interpretando queste due opzioni come alternative e non integrabili.

¹⁷⁰ Seppur nella ricognizione storico normativa, nel primo capitolo, abbiamo già dato conto dei cambiamenti di approccio introdotti dal Libro Bianco, ricordiamo qui il contributo di G. G. Balandi, che ci permette di cogliere chiaramente il legame tra questo documento e la centralità assunta dal concetto di occupabilità. Si veda G. G. Balandi, Dove va il diritto del lavoro? Le regole e il mercato, LD n. 2, 2002, pp. 245-257. L'a. esprime delle considerazioni in relazione al "Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia", evidenziando la propria perplessità per lo spostamento di attenzione, presente nel Libro, dalle regole del contratto/rapporto di lavoro individuale a quello del mercato. P. 246. Le regole del mercato del lavoro riguarderebbero da una parte il collocamento, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e formazione, dall'altra altri aspetti aventi un effetto sul funzionamento del mercato, ricomprendendo le varie normative a tutela del reddito, compresi gli ammortizzatori sociali. Il Libro Bianco "annuncia... l'intreccio tra queste due prospettive", aggiungendo anche lo spostamento delle tutele dalle garanzie del posto di lavoro "all'assicurazione di una piena occupabilità durante tutta la vita lavorativa, riducendo quindi i periodi di disoccupazione o di spreco di capitale umano". P. 247.

¹⁷¹ R. Garofalo, Ammortizzatori sociali e occupabilità, Dir. Relaz. Ind. 2006, 3, 671-689. Si veda p. 687.

¹⁷² G. F. Mancini, in Commentario della Costituzione, a cura di G. Branca, Zanichelli, Il Foro italiano, Bologna, Roma, 1975.

¹⁷³ G. G. Balandi, Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano, Giuffrè, Milano, 1984, pp. 7 e seguenti.

¹⁷⁴ T. Treu, in Comm. Cost. a cura di Branca, Zanichelli, Il foro italiano, Bologna-Roma, 1979, sub art 35, p. 4 e segg.

¹⁷⁵ G. G. Balandi, Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano, Giuffrè, Milano, 1984, p. 8

¹⁷⁶ E. Ghera, L'assunzione obbligatoria degli invalidi civili e i principi costituzionali circa i limiti all'autonomia privata in materia di iniziativa economica, in Mass. giur. lav., 1966, 421 ss., spec. 431-432; G.F. Mancini, Commento all'art. 4, in G. Branca (a cura di), Commentario della Costituzione, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 199 ss., spec. 207.

diritto al lavoro, e, in definitiva, del diritto alla partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese¹⁷⁷.

L'approntamento dei "mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di.. disoccupazione involontaria" (art. 38, c. 2 Cost.) dovrebbe riuscire a coprire non solo la mancanza involontaria di lavoro intesa in senso tradizionale, ma anche i casi di "sottoccupazione" e "discontinuità lavorativa", per via del raggiungimento di una piena occupazione, ma anche "attraverso una riformulazione del concetto di "involontarietà" della disoccupazione e della sua misura, ovvero della "disponibilità" al lavoro. Ciò porta a riconsiderare il concetto di disoccupazione, che può derivare, mai come oggi, da una condizione del mercato, e non necessariamente dalla volontà singolo¹⁷⁸.

D'altra parte, il tentativo di sostenere e tenere in vita l'occupazione in posti di lavoro in realtà obsoleti o inesistenti, al solo scopo di mantenere il sostegno economico ai lavoratori, si tradurrebbe nella definizione di un sistema meramente assistenziale, non indirizzato alla rimozione della causa generatrice della disoccupazione. In tal senso, un sistema di protezione sociale che intenda tutelare il lavoratore dalla mancanza di lavoro - generatrice dello stato di bisogno - non può porsi in contraddizione con le esigenze di mercato. Se da una parte il sistema di sicurezza sociale non può cambiare la domanda di lavoro, d'altra parte può sostenerla, assecondarla attraverso un collegamento con le politiche attive dell'impiego, che devono prestare attenzione "alle condizioni oggettive del mercato"¹⁷⁹.

Pur essendo utili, anzi necessarie, al mercato del lavoro, le politiche attive dell'impiego non sono però sufficienti a garantire un tasso di occupazione accettabile, e nulla possono dinanzi agli effetti di strategie economiche che accrescono la disoccupazione¹⁸⁰. Allo stesso modo, la possibilità, per il sistema di protezione sociale, di creare le condizioni che favoriscano le opportunità occupazionali "non può, comunque, essere riguardata come sostitutiva di politiche macroeconomiche dirette alla realizzazione del pieno impiego"¹⁸¹.

I recenti accadimenti economici e finanziari ci allertano sul fatto che il mercato sia influenzato da vari soggetti che, se lasciati liberi di agire in base alle loro logiche di affari, possono provocare gravissimi ripercussioni ai danni dell'intera collettività. Di certo, pertanto, le politiche attive non devono essere orientate a supportare questo genere di mercato, potendo invece rappresentare una valida risorsa, nella costruzione delle professionalità necessarie, per l'implementazione di un modello di sviluppo differente dal presente, orientato alla green economy e alla promozione di

¹⁷⁷ Lunghini suggerisce di investire in lavori che possano soddisfare dei bisogni sociali, G. Lunghini, Lavori, disoccupazione e bisogni sociali, in *Inchiesta*, Aprile-Giugno, 1995, p. 14 e 15. In quegli stessi anni L. Calafà, D. Gottardi e S. Renga, presentando il numero di LD, n. 4, 1996, relativo al tema "Il mercato dei lavori alle soglie del 2000", collegano la limitatezza delle risorse dedicate al *welfare state* con la necessità di cominciare a ragionare sulle potenzialità di sviluppo del "terzo settore" dell'economia. P. 607.

¹⁷⁸ C. De Marco, Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte, *Riv. it. Dir. Lav.* 2009, 04, 555-594. Si veda p. 562. Il concetto di disoccupazione deve essere soggetto a continue rivisitazioni per adattarlo ai mutamenti della struttura economico-sociale del mercato del lavoro: disoccupato "involontario" non sarà solo il lavoratore a cui non potrà essere considerata imputabile la situazione di bisogno, ma anche chi si trovi in uno stato di disoccupazione a causa delle condizioni strutturali del mercato del lavoro.

¹⁷⁹ S. Renga, *Mercato del lavoro e diritto*, Franco Angeli, 1996, p. 265.

¹⁸⁰ M. Tiraboschi, La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?, *Dir. Relaz. Ind.* 2012, 02, 414. In questo contributo dedicato al problema della disoccupazione giovanile, l'a., sostenitore dell'idea di occupabilità, ritiene necessario l'intervento di politiche macro-economiche (fiscali e monetarie) e settoriali.

¹⁸¹ S. Renga, *Mercato del lavoro e diritto*, Franco Angeli, 1996, p. 266.

un'economia con un alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione sociale e territoriale, nonché di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione, coerentemente alle linee europee¹⁸². Pertanto, pare opportuno un adeguato intervento dei Governi volto all'introduzione di necessari correttivi al mercato, in grado di evitare degenerazioni a danno della collettività.

Da una differente prospettiva, soprattutto frutto dell'influenza europea sui temi del lavoro e della progressiva affermazione della *flexicurity*¹⁸³, come modello a cui *dover* guardare e indirizzarsi, le politiche attive assumerebbero un'accezione particolare, come elemento imprescindibile a cui puntare per la realizzazione di un mercato del lavoro flessibile e altamente mobile. In tale quadro, di presupposta ispirazione scandinava, la tutela del lavoratore si sposta da dentro il rapporto di lavoro, a fuori, nel mercato del lavoro, attraverso una tutela passiva, mediante adeguati sistemi di protezione sociale, e attraverso una tutela attiva, che possa permettere il più rapido reinserimento nel mondo del lavoro.

L'Unione Europea da anni promuove e sviluppa il concetto di *flexicurity*, volto a coniugare le esigenze della flessibilità del mercato del lavoro con quelle della sicurezza dei lavoratori¹⁸⁴. L'idea è "scambiare la sicurezza dell'occupazione con la sicurezza nel mercato"¹⁸⁵, per questo all'interno di tale visione servono efficienti politiche attive e adeguati livelli di sicurezza sociale.

Nel modello di *flexicurity*¹⁸⁶, le politiche attive sono elementi cruciali, unitamente a quelle passive, per il funzionamento di un sistema flessibile, ove l'entrata e l'uscita dalla condizione di lavoro risulterebbe facilitata e non traumatica. La *ratio* va nel senso di considerare il lavoratore come titolare di diritti, senza che la sua figura degeneri in mero titolare di assistenza¹⁸⁷.

In questo contesto, già a partire dal processo di Lussemburgo, un elemento di assoluta rilevanza è l'elemento dell'*adattabilità* e/o dell'*occupabilità* del lavoratore, ossia la sua capacità di adeguare il proprio profilo professionale alle esigenze del mercato del lavoro¹⁸⁸. Di qui l'accento all'*occupabilità* nella materia lavoristica, ed un'attenuazione al principio del pieno impiego, visto come una chimera irraggiungibile: mentre il secondo aspetto attiene esclusivamente allo Stato, e al suo obbligo di intervenire indirizzando il sistema economico del Paese, il primo coinvolge sia lo Stato, attraverso la predisposizione di adeguati servizi per il lavoro (e la loro "esternalizzazione", almeno in parte, attraverso le convenzioni), che il lavoratore, tenuto a partecipare ad iniziative di attivazione o a rispondere a eventuali offerte di lavoro.

In questa visione, il rapporto tra sistema di sicurezza sociale e politiche attive apre la questione del tema della condizionalità delle prestazioni sociali, e delle sue diverse sfaccettature, tra cui i diritti e

¹⁸² Bruxelles, 3.3.2010, COM(2010) 2020, COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, p. 7

¹⁸³ Si vedano i capitoli IV e V.

¹⁸⁴ Libro Verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo (22 novembre 2006 COM (2006) 708 def). Comunicazione della Commissione "Verso principi comuni di *flessicurezza*: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza" (COM (2007) 359 del 27 giugno 2007)

¹⁸⁵ Relazione comune sull'occupazione 2006/2007 del Consiglio dell'Unione europea EPSCO, Occupazione, Politica Sociale, Salute e Consumatori, Bruxelles, 23 febbraio 2007, p 5.

¹⁸⁶ Seppur non esista in realtà un modello preciso, ma piuttosto vari modelli possibili adattabili alla realtà di ogni Stato. Si veda cap. V.

¹⁸⁷ De Simone, Problemi di identità: il "cittadino lavoratore" e l'evoluzione del diritto del lavoro, in LD, 1995, p 26 e segg.

¹⁸⁸ P. Pascucci, Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012, RDSS, n. 3, 2012, pp. 543-511, p. 466, 467.

gli obblighi derivanti dalla percezione delle prestazioni e l'affermazione del concetto di *workfare*¹⁸⁹.

Sebbene la definizione del sistema di sicurezza sociale sia competenza nazionale degli Stati membri UE¹⁹⁰, a fronte di una limitata competenza dell'Unione,¹⁹¹ il modello sociale proposto a livello comunitario influenza di fatto il sistema nazionale. Ciò anche in considerazione delle implicazioni che le decisioni nazionali in materia hanno sul debito pubblico¹⁹². Il metodo aperto di coordinamento viene utilizzato anche in materia di *welfare*, sulle orme dell'esperienza delle politiche per l'occupazione¹⁹³.

Nonostante la spinta europea all'attivazione, "l'assetto normativo del mercato del lavoro italiano ha sempre privilegiato la tutela degli occupati dal rischio di perdere il posto di lavoro, puntando a minimizzare il numero dei licenziamenti, piuttosto che favorendo le opportunità di occupazione, riducendo al minimo i tempi di ricerca e di permanenza nello stato di disoccupazione¹⁹⁴". Pertanto, il sistema di *flexicurity* proposto a livello europeo va adattato alla tradizione del nostro Paese¹⁹⁵, che ha caratteristiche molto diverse da quelle, ad esempio, dei Paesi Scandinavi¹⁹⁶.

Il modello di riferimento è quello danese, del "triangolo d'oro", in cui le politiche attive assumono un rilievo ed un'efficacia molto diverso che da noi, e in cui il modello di riferimento, il c.d. Ghent, riconosce istituzionalmente l'amministrazione sindacale dei fondi per l'assicurazione contro la disoccupazione. Ma il modello danese funziona all'interno dei confini danesi soprattutto in forza del contesto proprio del Paese¹⁹⁷, caratterizzato dalla fiducia tra gli operatori, da un determinato ambito territoriale, ecc.. Negli ultimi documenti dell'Unione Europea, infatti, sparisce l'idea di

¹⁸⁹ Approfondiremo questi argomenti nel paragrafo successivo.

¹⁹⁰ Art. 153 TFUE (ex 137 TCE), che prevede, tra le altre, la sicurezza sociale e la protezione sociale dei lavoratori, l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, la modernizzazione dei regimi di protezione sociale, quali materie per le quali l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri.

¹⁹¹ G. Arrigo, *Il diritto del lavoro dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 1998.

¹⁹² T. Treu, *Le politiche del Welfare: le innovazioni necessarie*, in *Il diritto della sicurezza sociale: previdenza e assistenza pubblica e privata*, 2004, n. 1, 1 ss.

¹⁹³ Si veda il capitolo V.

¹⁹⁴ M. D'Onghia, T. Schiavone, *Il complesso quadro normativo in tema degli ammortizzatori sociali e alcune criticità del sistema*, in (a cura di) M.G. Garofalo e G. Leone, *La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali*, Cacucci Editore, Bari, 2009, pagina 155

¹⁹⁵ L. Zoppoli, *Flex/insecurity – La riforma Fornero* (l. 28 giugno 2012, n. 92) prima, durante e dopo, *Editoriale Scientifica*, Napoli, 2012, p. 23. Soprattutto oggi, in tempi di crisi, è necessario "interpretare la *flexicurity* in coerenza con le tradizioni dei diversi Stati". L'a. ritiene inoltre che oggi non si possa davvero pensare a "grandi reti di nuova sicurezza sociale. Non ci sono i soldi né privati né pubblici".

¹⁹⁶ F. Carinci, "Provaci ancora, Sam": ripartendo dall'art. 18 dello Statuto, in *Riv. it. Dir. Lav.* 2012, 01, 3. "Volendo sintetizzare al massimo, il modello danese, costruito come un tutto inscindibile di flessibilità nel rapporto e sicurezza nel mercato, tramite un rigido scambio fra sostegno del reddito e *workfare*, pare dover contare su più di un requisito essenziale. Il primo è «etico», quale dato da un cittadino animato da un forte e diffuso convincimento civile, posto al servizio di un radicato sentimento egualitario, che lo porta ad un adempimento puntuale del debito fiscale e ad un uso corretto del sistema di sicurezza sociale, tanto che non si è mancato di sostenere con un buon grado di approssimazione che il modello danese sarebbe difficilmente esportabile in un paese mediterraneo, caratterizzato da un individualismo trasgressivo. Il secondo è «politico-sindacale», quale costituito da un clima cooperativo che alimenta un fruttuoso dialogo sociale, condotto, auspice il Governo, fra le parti, con una regolamentazione collettiva di aspetti assai importanti del diritto del lavoro e con una disciplina ed una prassi anti-conflittuale. Il terzo è «economico», quale dato dall'impegno ad uno sviluppo ad elevato potenziale occupazionale, sì che il lavoro tassato sia tale da produrre un gettito sufficiente a coprire il rilevante costo del modello, peraltro, a quel punto, limitato per il basso livello di inoccupazione e disoccupazione così ottenuto".

¹⁹⁷ Si veda cap. IV.

modelli di riferimento predeterminati, e ogni Stato può decidere quale implementare, quale a cui guardare, in maniera da implementare un sistema adeguato alle proprie caratteristiche¹⁹⁸.

Non si tratta pertanto di scegliere una sola opzione, quanto di coordinare le due indicate, sostegno e attivazione, inserendole in un contesto in cui esista una politica complessiva, macro economica, che possa supportare entrambi gli aspetti, nella realizzazione piena del diritto al lavoro, e pertanto del pieno impiego, allo scopo di realizzare le condizioni per una *cittadinanza attiva* dei cittadini.

I sistemi che si ispirano alla *flexicurity* prevedono un'ampia mobilità del mercato, potendo così comportare un indebolimento dell'offerta di lavoro meno forte, interruzioni, anche protratte, di occupazione e reddito, insicurezza circa il proprio futuro, difficoltà a "capitalizzare" le esperienze e ad arricchire le proprie competenze. E' importante dunque predisporre sistemi di ricomposizione delle discontinuità, che da un lato facciano leva sul sistema delle politiche attive del lavoro e dall'altro su quello degli ammortizzatori sociali, per adeguarlo alle nuove necessità¹⁹⁹. Da questo punto di vista, l'Italia appare lontana dal costituire un sistema integrato ed equo, in quanto in grado di tutelare una parte limitata di lavoratori, e, in ogni caso, in maniera insufficiente.

Seppur dalla Seo (Strategia europea per l'occupazione), a partire dal Trattato di Amsterdam, il miglioramento dell'*occupabilità* emerge dalla collaborazione di tre soggetti - lavoratore, servizi per l'impiego e imprenditori - d'altra parte sono necessari ulteriori fattori come l'equilibrio del mercato del lavoro, un sistema di relazioni industriali efficiente, un rapido sistema di incontro domanda e offerta di lavoro, un sistema integrato di istruzione e formazione, ma soprattutto non si può prescindere da una politica economica espansiva²⁰⁰.

In questo approccio volto più all'*occupabilità* che al pieno impiego, la questione che si pone è se possa essere ritenuto o meno adempiente ai propri obblighi – derivanti dal combinato disposto degli art. 38 e 4 Cost. - uno Stato che si limiti ad approntare un efficiente sistema di politiche attive. Ci si chiede pertanto se tali politiche, di per sé, possano garantire il diritto al lavoro, per il quale lo Stato deve promuovere le condizioni che lo rendano effettivo (art. 4 Cost.), e se in tale maniera adempia al compito di rimuovere gli ostacoli che "impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3, c. 2, Cost.).

Questi sono alcuni aspetti del complicato rapporto tra politiche attive e passive, che porta infine a interrogarsi sulla natura delle prestazioni previdenziali e sul senso della condizionalità in un'epoca di disoccupazione strutturale.

2.2.b. La condizionalità

La condizionalità indica il legame tra la prestazione di sicurezza sociale, per disoccupazione o sospensione, e la disponibilità, obbligatoria, alla "attivazione", da parte del lavoratore.

Si può dire che il collegamento tra le politiche attive e passive sia presente da sempre nel nostro Paese, dalla nascita delle prestazioni per disoccupazione, nei termini della condizionalità:

¹⁹⁸ C. De Marco, Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte, Riv. it. Dir. Lav. 2009, 04, 555-594. Si veda p. 569.

¹⁹⁹ D. Gilli, R. Landi, Potenziamento dei sussidi di disoccupazione e organizzazione dei servizi per il lavoro, Dir. Relaz. Ind. 2008, 02, 320-329. Si veda p. 320.

²⁰⁰ R. Garofalo, Ammortizzatori sociali e occupabilità, Dir. Relaz. Ind. 2006, 3, 671-689. Si veda p. 674.

inizialmente a livello embrionale²⁰¹, successivamente in maniera più definita, con la l. n. 223/1991, definita da Liso l'antesignana della *flexicurity*²⁰², e poi ancora mediante una disparata e frammentaria legislazione.

E' comunque verso la metà degli anni Settanta, quando cioè l'utilizzo della cassa integrazione straordinaria viene riconosciuto in maniera "permissiva" e in senso praticamente assistenziale, che si afferma la pretesa affinché il beneficiario presti un lavoro socialmente utile o di pubblica utilità. Si delinea pertanto una logica di scambio, tra un trattamento praticamente assistenziale ed una contropartita²⁰³. La funzione è quella di "attivare" il lavoratore affinché accetti un'offerta di lavoro o accresca la propria professionalità. Tale tendenza risulta essere particolarmente presente nella successiva legge n. 223/91, la cui disciplina relativa alla mobilità favorisce il ricollocamento del lavoratore. La spinta verso la realizzazione di politiche attive nel nostro sistema ha cambiato, in tal senso, la nozione giuridica di stato di disoccupazione²⁰⁴, con conseguenze dirette nel rapporto utente / servizi per l'impiego²⁰⁵.

L'obbligo di attivazione prende forma e si evolve attraverso una serie di avvenimenti che condizionano il suo processo di sviluppo: la riforma del sistema di collocamento, che abbraccia una logica di servizio, abbandonando la dimensione puramente burocratica; l'autorizzazione di soggetti privati ad una serie di attività di gestione del mercato del lavoro; la riforma del Titolo V della Costituzione e la competenza delle Regioni in tema di politiche attive; la promozione della formazione anche attraverso l'utilizzo dei fondi interprofessionali per la formazione continua; l'influenza della Seo, attenta alla necessità di predisporre un sistema che possa rendere maggiormente accessibile il mercato del lavoro²⁰⁶.

Per quanto risulti necessario un intervento rispetto agli ammortizzatori sociali nella direzione di un rafforzamento temporale ed economico degli strumenti, d'altra parte è rilevante comprendere come gli stessi operino ad oggi esclusivamente in una prospettiva di passività, non riuscendo a fungere da stimolo nel passaggio da una situazione di lavoro ad un'altra: la questione, pertanto, è

²⁰¹ Già la l'art 52 del RD 2270/1924 stabiliva infatti che il beneficiario della prestazione di disoccupazione decadde dalla stessa nel caso di suo rifiuto ad accettare un lavoro adeguato o un percorso formativo. F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di) *Ammortizzatori sociali, regole deroghe prospettive*, Cacucci Editore, Bari, 2009, p. 39.

²⁰² F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di) *Ammortizzatori sociali, regole, deroghe, prospettive*, Cacucci Editore, Bari, 2009, p. 22, 23.

²⁰³ F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di) *Ammortizzatori sociali, regole deroghe prospettive*, Cacucci Editore, Bari, 2009, p. 40.

²⁰⁴ F. Liso, *I servizi all'impiego*, 2005, nota 104).5.

²⁰⁵ P. Loi, *Gli ammortizzatori sociali*, in (a cura di) M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi, *Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, G. Giappichelli Editore, 2008, p. 218. Non esiste una "nozione onnicomprensiva del concetto di "disoccupazione". Tale concetto può dare vita a differenti effetti, come l'accesso all'indennità di disoccupazione, nel caso siano presenti gli ulteriori requisiti richiesti, ma anche l'accesso ai servizi di attivazione dei centri per l'impiego, nonché la determinazione dei soggetti svantaggiati. L'art 1 comma 1 del D.Lgs. n. 297/2002 modifica la precedente definizione di "stato di disoccupazione", integrando la mancanza di lavoro (involontaria) con l'immediata disponibilità a svolgere e ricercare un'occupazione, "secondo modalità definite con i servizi competenti".

²⁰⁶ F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di) *Ammortizzatori sociali, regole deroghe prospettive*, Cacucci Editore, Bari, 2009, p. 40.

quella di riuscire a muovere “da un sistema di *welfare* meramente risarcitorio ad un sistema di *welfare* promozionale”²⁰⁷.

In particolare gli ammortizzatori sociali, compresi quelli conservativi, forniscono una copertura economica per un periodo nel quale l'interessato dovrebbe poter accedere a delle azioni che favoriscano il suo aggiornamento professionale, agevolandolo a rioccuparsi: in tal senso, gli ammortizzatori sociali concorrerebbero all'attuazione del diritto al lavoro. Ciò non può realizzarsi pienamente solo nel momento in cui si verifichi la sospensione o l'interruzione del rapporto di lavoro, ma deve cominciare prima. In realtà, “la contrapposizione fra tutele nel rapporto e tutele nel mercato è davvero fasulla”²⁰⁸, in quanto è necessario un intreccio delle stesse per una piena realizzazione del diritto al lavoro, costituzionalmente previsto. Da qui la necessità di un'esigibilità del diritto alla formazione, non solo per i disoccupati e i lavoratori precari²⁰⁹, ma per tutti i lavoratori.

A tal proposito, “una buona formazione è una difesa essenziale per affrontare con consapevolezza le incertezze del mondo del lavoro”²¹⁰, seppur, d'altra parte, “senza crescita dell'economia, del lavoro, oltre che della popolazione, non c'è scampo per il *welfare*”²¹¹.

Secondo la logica della condizionalità, l'efficacia del sistema di attivazione dipenderebbe dalla certezza della comminazione di sanzioni a carico del beneficiario di strumenti di sostegno al reddito nel caso del rifiuto o non rispetto degli obblighi di condizionalità. La sanzione prevista in questo caso dalla l. n. 92/2012 consiste nella decadenza dal diritto al beneficio, unitamente ad ogni altra erogazione di carattere retributiva ad essa collegata (es. integrazioni del beneficio a carico del datore di lavoro), “fatti salvi i diritti già maturati”. E' però evidente come il problema delle politiche di attivazione non dipenda unicamente dal rischio di un comportamento approfittatorio del lavoratore, ma anche dall'efficienza dei servizi per l'impiego e, soprattutto, dall'esistenza effettiva di impiego.

La strategia si colloca in linea con la politica indicata dall'Europa dei *mutual obligations*, nel definire dei comportamenti orientati alla ricollocazione che debbono essere tenuti sia dai disoccupati che dagli uffici titolare dei servizi pubblici all'impiego²¹², constatando, a quest'ultimo proposito, un miglioramento dell'efficacia dell'azione degli uffici pubblici.

Il “profilo patologico”, cioè sanzionatorio, della condizionalità non è ancora chiarito in maniera approfondita, soprattutto sul versante degli obblighi a carico dei servizi per l'impiego²¹³. E'

²⁰⁷ A. Pandolfo, La riforma degli ammortizzatori sociali: passi in avanti e nella direzione giusta, in A. Perulli (a cura di) Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare, Halley editrice, Macerata, 2007, p. 128

²⁰⁸ A. Pandolfo, La riforma degli ammortizzatori sociali: passi in avanti e nella direzione giusta, in A. Perulli (a cura di) Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare, Halley editrice, Macerata, 2007, p. 131

²⁰⁹ Per quanto riguarda “la tendenza verso il progressivo ampliamento dell'ambito di riferimento soggettivo dei destinatari dell'attività formativa”, l'A. dedica uno sguardo alla promozione, a livello europeo, di iniziative indirizzate ad “individui privi di un proprio progetto formativo”, e con lo scopo di accrescerne le competenze, di stabilizzare gli atipici, e di favorire la ricollocazione dei disoccupati o delle persone con difficoltà occupazionali. P. Bozzao, La tutela previdenziale del lavoro discontinuo, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005, p. 154 e 155.

²¹⁰ T. Treu, Nuovo patto fra le generazioni e lotta alla precarietà, in A. Perulli (a cura di) Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare, Halley editrice, Macerata, 2007, p. 204.

²¹¹ T. Treu, Nuovo patto fra le generazioni e lotta alla precarietà, in A. Perulli (a cura di) Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare, Halley editrice, Macerata, 2007, p. 199

²¹² C. Lagala, M. D'Onghia (a cura di) Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa, Ediesse, Roma, 2010. p 15.

²¹³ Sul profilo patologico, si veda P. Lambertucci, Il diritto al lavoro tra principi costituzionali e discipline di tutela: brevi appunti, Riv. it. Dir. Lav., 2010, 01, 91-120. Si veda p. 98.

indiscutibile che i servizi per l'impiego siano tenuti obbligatoriamente ad offrire precise proposte di attivazione: un eventuale inadempimento in tal senso comporta la risarcibilità del danno²¹⁴.

Oggi la riforma fissa in maniera precisa la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che i servizi per l'impiego sono tenuti a garantire ai disoccupati o ai soggetti sospesi temporaneamente dal lavoro. Infatti, l'art. 117 Cost. stabilisce come sia competenza esclusiva statale²¹⁵ determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ed assicurare la conseguente uniformità della tutela dei lavoratori su tutto il territorio dello Stato²¹⁶, mentre la Regione specifica la normativa e può eventualmente solo ampliare i contenuti delle prestazioni da assicurare ai lavoratori dai servizi per l'impiego²¹⁷. La determinazione dei livelli essenziali dei servizi per l'impiego fissato dalla Riforma Fornero²¹⁸, da una parte, segnando una "maggiore responsabilizzazione dei servizi competenti" e accentuando la "doverosità della loro azione", "potrebbe rendere ancor più attuale il dibattito sulle conseguenze giuridiche dei loro eventuali inadempimenti²¹⁹"; dall'altra, pretendendo che tali servizi adempiano ai propri nuovi obblighi a costi zero, lascia immaginare quale potrà essere il riscontro effettivo della norma in questione²²⁰. Ovviamente, "l'efficienza dei servizi nell'offrire percorsi di reinserimento e di riqualificazione o lavoro congrui è il presupposto per l'efficacia della condizionalità"²²¹.

In tale prospettiva, il collegamento tra azioni di attivazione e stato di disoccupazione dipende pertanto anche dall'efficacia dei servizi per l'impiego: l'art. 1, c. 29, della legge n. 247/2007, a tal proposito, pone in rilievo l'importanza del potenziamento dei servizi per l'impiego (... "al fine di

²¹⁴ D. Garofalo, Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali, in *Dir. Relaz. Ind.* 2006, 03, 637-653. Si veda p. 645.; si veda inoltre M. Rusciano, Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo in *Riv. Giur. Lav.*, 1999, n 3, pp. 35 ss.

²¹⁵ A. Alaimo, Paper for the Espanet Conference "Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa", Roma, 20 - 22 Settembre 2012, <http://www.espanet-italia.net/programma-della-conferenza/giovedi-20-settembre/23-conferenza2012/programma-conferenza2012/101-sessione-d.html>. P. 11. La determinazione dei livelli essenziali introdotto dalla riforma "conferma una tendenza al ri-accentramento delle funzioni legislative in materia di SPI e politiche attive". Si veda anche A. Alaimo, Servizi per l'impiego e disoccupazione nel "welfare attivo" e nei "mercati del lavoro transazionali", *RDSS*, n. 3, 2012, pp. 555-580, p. 567.

²¹⁶ M. Miscione, La riforma degli ammortizzatori sociali iniziata e delegata, in F. Carinci, e M. Miscione (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2008*, 1 24 dicembre 2007, n 247, *Leggi e Lavoro*, collana diretta da F. Carinci, Ipsoa, 2008

²¹⁷ P. Loi, Gli ammortizzatori sociali, in (a cura di) M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi, *Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112*, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, G. Giappichelli Editore, 2008, p 218-219

²¹⁸ Questo punto ha delle conseguenze sul piano dei cd comportamenti pro-attivi, ossia quei comportamenti richiesti al lavoratore al fine di provare la sua immediata disponibilità alla ricerca di un impiego, tra cui anche la partecipazione ad eventuali corsi di formazione e a colloqui di orientamento, e che se non adempiuti hanno l'effetto di far perdere lo stato di disoccupazione. A tale proposito, la Regione non può incidere sulla determinazione dello stato di disoccupazione, ma può invece ampliare le prestazioni rese dai servizi per l'impiego: si veda in D. Garofalo, Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali, in *Dir. Relaz. Ind.*, 2006, 03, 637-653. Si veda p. 651, 652. Si veda inoltre P. Loi, Gli ammortizzatori sociali, in (a cura di) M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi, *Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112*, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, G. Giappichelli Editore, 2008, p. 219.

²¹⁹ P. Pascucci, Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012, *RDSS*, n. 3, 2012, pp. 543-511, p. 462.

²²⁰ Con il rischio di aprire delle cause pilota contro gli inadempimenti del servizio pubblico, se stiamo all'interpretazione di Garofalo circa la risarcibilità del danno, si veda in D. Garofalo, Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali, in *Dir. Relaz. Ind.* 2006, 03, 637-653. Si veda p. 645.

²²¹ M. Tiraboschi, S. Spattini, J. Tschöll, Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali, *I Libri di Guida al Lavoro*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2009. P. 143.

collegare e coordinare l'erogazione delle prestazioni di disoccupazione a percorsi di formazione e inserimento lavorativo, in coordinamento con gli enti previdenziali preposti all'erogazione dei relativi sussidi e benefici anche attraverso la previsione di forme di comunicazione informatica da parte degli enti previdenziali al Ministero del lavoro e della previdenza sociale dei dati relativi ai lavoratori percettori di trattamento di sostegno al reddito"). In tal senso si orienta anche la riforma con la previsione della delega di riforma in materia di politiche attive e servizi per l'impiego, che riprende la delega contenuta all'art. 1 c. 30 e 31 della legge n. 247 del 2007, e con l'approntamento della banca dati INPS (si veda paragrafo d) del presente capitolo)²²².

Proprio perché l'effettività della condizionalità dipende da vari fattori, e in particolare proprio dall'efficacia dei servizi per l'impiego, dalla loro efficienza nel reperire offerte di lavoro e organizzare azioni formative²²³, "per il momento" essa "presenta carattere più teorico che pratico"²²⁴. Ma l'efficacia dei servizi per l'impiego deriva dalla loro capacità di punire (con impatto positivo sulla spesa pubblica) oppure dalla loro capacità di ricollocare (con impatto positivo sulla cittadinanza)?

Considerato lo sviluppo teorico del concetto di *condizionalità*, come *trait d'union* tra godimento della prestazione di sostegno e obbligo di attivazione del beneficiario, il legame tra ammortizzatori sociali e politiche attive, sia nel nostro Paese, soprattutto a partire dal Libro Bianco, e nei documenti europei, risulta essere spinto negli ultimi anni verso l'accentuazione della possibile attitudine " *approfittatoria*" dei beneficiari. L'immagine proposta è quella di un soggetto che si approfitta dei supporti forniti dal sistema senza alcuna intenzione di reinserirsi nel mondo del lavoro, almeno non in maniera regolare. L'obbligo di attivazione viene inteso come controprestazione alle prestazioni sociali di supporto, che non è possibile rifiutare perché contropartita del beneficio ottenuto, altrimenti inteso come indebito. Tale impostazione accentua la dimensione individuale e punitiva in caso di rifiuto al comportamento attivo.

Nella prospettiva punitiva il rapporto tra ammortizzatori sociali e politiche attive pare un rapporto paritario, ove lo Stato fornisce, a certe condizioni, strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione o sospensione dall'attività lavorativa, ma *in cambio* pretende un comportamento attivo da parte del beneficiario.

In linea di continuità con l'adozione di una prospettiva attenta ad un atteggiamento approfittatorio del beneficiario, si accentua oggi la concezione che un ammontare troppo alto della prestazione possa scoraggiare il rientro nel mercato del lavoro²²⁵.

Alla sanzionabilità e all'aspetto amministrativo, si aggiunga come il pericolo del disincentivo al lavoro, provocato o provocabile da generose politiche passive, sia un aspetto preso in

²²² P. Pascucci, Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012, RDSS, n. 3, 2012, pp. 543-511, pp. 471/472. La banca dati presso l'Inps, che rivelerà lo stato di efficienza dei servizi per l'impiego, rischia di paralizzare "il meccanismo della condizionalità, inficiando la stessa credibilità del sistema".

²²³ L. Oliveri, Meglio potenziare i servizi pubblici all'impiego, www.lavoceinfo.it del 15.03.2012. Quanto all'efficienza, il Dirigente dei servizi per l'impiego di Verona ritiene sia necessario "puntare al potenziamento delle risorse e dei servizi pubblici, gli unici in grado di offrire un servizio veramente universale, non segmentato per categorie di lavoratori".

²²⁴ F. Liso, Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma, in P. Curzio (a cura di) Ammortizzatori sociali, regole deroghe prospettive, Cacucci Editore, Bari, 2009, p. 39

²²⁵ M. Cinelli, Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale, in Riv. it. Dir. Lav., 1999, I, p. 73, considera il collegamento tra il principio di eguaglianza e quello dei "mezzi adeguati alle esigenze di vita".

considerazione da molti Stati europei, probabilmente in maniera acuita allo scoppiare della crisi, anche sulla spinta della “modernizzazione dei sistemi di sicurezza sociale” in termini di riduzione degli stessi, proveniente dall’Unione Europea (si veda il capitolo V).

Il principio costituzionale dell’adeguatezza della prestazione diventa, nel caso del sussidio economico, una sorta di “artificio” in quanto “sganciato dal lavoro attuale”²²⁶. Allo stesso tempo tale principio deve coordinarsi con il diritto al lavoro, costituzionalmente garantito. Pertanto, l’importo riconosciuto a titolo di ammortizzatore sociale deve essere da una parte adeguato e dall’altra tale da non ostacolare l’effettività del diritto al lavoro, ossia tale da non scoraggiare la ricerca di lavoro: l’importo deve comunque essere in grado di garantire la tutela previdenziale in caso di involontarietà della disoccupazione, statuita costituzionalmente.

2.2.c. La natura della prestazione passiva nel panorama della condizionalità

Nella protezione contro la disoccupazione, l’evento assicurato è la mancanza di reddito derivante da una situazione involontaria di disoccupazione. A ben vedere la tutela sorgerebbe non tanto al verificarsi dell’evento in sé, quanto in presenza delle sue conseguenze, ossia la mancanza di reddito, o meglio la “*incapacità di procurarsi un reddito derivante dall’evento*”²²⁷. Ma in tal modo, ritenere che la protezione intervenga per mancanza di reddito, può indurre ad attribuirle un’accezione solo economica. Questo potrebbe apparire riduttivo, in quanto una protezione solo economica rimarrebbe “indifferente” alla condizione del disoccupato, come persona che necessita un lavoro²²⁸. Cinelli rileva una separazione nelle norme costituzionali, tra la tutela previdenziale, di tipo indennizzatorio esclusivamente economico, dell’art. 38 Cost. (“*tutela per la disoccupazione*”), e la tutela volta a garantire un posto di lavoro, relativamente agli art. 4, c. 1 e art. 35 c. 1 Cost. (“*tutela contro la disoccupazione*”²²⁹). E’ in questo senso che il primo tipo di tutela rimarrebbe “indifferente” alla seconda: compito della legislazione ordinaria è proprio quello di “*cucire*”²³⁰ queste due prospettive, complementari, all’interno del quadro costituzionale²³¹. Quest’opera di saldatura non potrebbe realizzarsi esclusivamente sul piano dell’intervento nell’incontro tra domanda e offerta del lavoro, quanto piuttosto attraverso la promozione di una politica complessiva che crei le condizioni per un aumento della domanda di lavoro, e pertanto

²²⁶ A. Pandolfo, La riforma degli ammortizzatori sociali: passi in avanti e nella direzione giusta, in A. Perulli (a cura di) Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare, Halley editrice, Macerata, 2007, p. 129

²²⁷ G. G. Balandi, Tutela del reddito e mercato del lavoro nell’ordinamento italiano, Milano, Giuffrè, 1984, p. 2

²²⁸ S. Renga, La tutela contro la disoccupazione, Collana Dottrina e Giurisprudenza sistematica di diritto della previdenza sociale, Utet, Torino, 1997, p. 4; M. Cinelli, La tutela del lavoratore contro la disoccupazione, Franco Angeli, Milano, 1982, p. 31

²²⁹ M. Cinelli, Diritto della previdenza sociale, Milano, 1994, pp. 177 e seguenti. La distinzione proposta è tra “tutela per la disoccupazione”, cioè come sostegno economico, e la “tutela contro la disoccupazione”, come garanzia del diritto al lavoro.

²³⁰ M. Cinelli, La tutela del lavoratore contro la disoccupazione, Franco Angeli, Milano, 1982, p. 31.

²³¹ M. Cinelli, La tutela del lavoratore contro la disoccupazione, Franco Angeli, Milano, 1982, p. 31, 32. In M. Cinelli, Diritto della previdenza, sociale, Milano, 1994, l’autore vede gli ambiti della tutela per la disoccupazione e la tutela contro la disoccupazione nettamente distinti, mentre S. Renga, Mercato del lavoro e diritto, Franco Angeli, 1996, p. 19 li interpreta in rapporto di complementarietà.

una politica che promuova le attività produttive volte a superare la situazione di disoccupazione²³².

Pertanto, la tutela in caso di disoccupazione assumerebbe un'accezione ambivalente: da una parte volta al sostegno economico del disoccupato nel periodo di non lavoro (art. 38 Cost.), dall'altra volta a creare le condizioni per un suo rientro occupazionale (artt. 4 e 35 Cost.).

La tendenza, rilevata nel paragrafo precedente, di enfatizzare l'elemento dell'*occupabilità* del lavoratore per facilitare una sua ricollocazione lavorativa, si è evoluta di pari passo all'affermarsi del concetto della condizionalità: la persona beneficiaria di un ammortizzatore sociale²³³ deve necessariamente attivarsi nella ricerca di un'occupazione, accettando un'offerta di lavoro, avente determinate caratteristiche, oppure partecipando regolarmente ad un corso ad esso offerto dai centri per l'impiego. Queste modalità spingono pertanto l'individuo ad essere maggiormente occupabile, quindi rispondente alle chiamate di lavoro disponibili, oppure in grado di migliorare la propria professionalità partecipando a delle azioni formative.

Oltre alla disponibilità relativa alla prestazione di sicurezza sociale legata all'obbligo di attivazione, la condizionalità può riguardare anche il rapporto tra il lavoratore e il servizio per l'impiego; nel primo caso si parla di "condizionalità della prestazione", nel secondo di "condizionalità di servizio"²³⁴.

Nel corso dell'ultimo decennio, il diritto alla prestazione e l'obbligo di attivazione sono andati progressivamente relazionandosi in maniera sempre più pregnante. L'esempio forse più lampante è stato fornito dall'esperienza della dichiarazione di disponibilità richiesta ex art. 19, D.L. 185/2008, c. 10, più semplicemente "DID INPS", ora abrogata dall'art. 4, c. 47²³⁵ della l. n. 92/2012. Tale abrogazione non tocca invece la DID ex art. 2, c. 1, D.Lgs. n. 181/2000, come modificato dal D.Lgs. n. 297/2002, che anzi la riforma prevede possa essere prestata direttamente all'INPS piuttosto che ai centri per l'impiego, in maniera da semplificare la procedura²³⁶.

Attraverso la DID INPS, il godimento dei trattamenti a sostegno al reddito veniva subordinato alla firma di tale documento.

Tale dichiarazione aveva per Tiraboschi, Spattini, Tschöll un duplice scopo: da una parte la realizzazione del sistema di *welfare to work*, e dall'altra la responsabilizzazione dei beneficiari di tali prestazioni²³⁷. La DID INPS, in pratica, avrebbe incentivato i beneficiari al reinserimento nel

²³² M. Cinelli, La tutela del lavoratore contro la disoccupazione, Franco Angeli, Milano, 1982, p. 33, nonché riferimenti nota 8. A tal proposito Cinelli cita il progetto del servizio nazionale del lavoro, o agenzia del lavoro. In particolare si veda F. Carinci, Il quadro istituzionale dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro, in PD, 75, 1979

²³³ Ammortizzatore sociale in senso lato, non nel senso restrittivo della riforma.

²³⁴ F. Liso, Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma, in P. Curzio (a cura di) Ammortizzatori sociali, regole deroghe prospettive, Cacucci Editore, Bari, 2009, p. 41

²³⁵ Comma che recita espressamente "All'articolo 19 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, il comma 10 e' abrogato".

²³⁶ Oggi la riforma presenta la possibilità per il richiedente dell'indennità Aspi, di rendere la dichiarazione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni, direttamente all'INPS, "che trasmette la dichiarazione al servizio competente per territorio mediante il sistema informativo di cui al comma 35 del presente articolo" (Art. 4, c. 38, l. n. 92/2012). Ciò sicuramente costituisce una semplificazione e fa esclusivo riferimento alla DID a cui si riferisce il D.Lgs. n. 181/2000, essendo abrogata la DID INPS.

²³⁷ L'introduzione della DID ex c 10 art 19 dl 185/2008 sembrava invece rivestire per Liso più che altro una funzione persuasiva volta ad incoraggiare una predisposizione adeguata delle strutture proposte alla gestione delle politiche attive. Infatti, se è vero che la dichiarazione incideva sul rapporto INPS-lavoratore piuttosto che coinvolgere i servizi per l'impiego, d'altra parte il disegno più generale era quello di creare un collegamento diretto tra INPS e Centri per l'impiego volto al controllo degli eventi che producono la decadenza dal diritto. F. Liso, Gli

mercato del lavoro, disincentivando un atteggiamento passivo rispetto al godimento di tali strumenti. La DID INPS diveniva quindi un elemento imprescindibile del rapporto giuridico previdenziale, in mancanza del quale non sorgeva il diritto all'erogazione dell'ammortizzatore sociale²³⁸.

In tale maniera gli autori palesavano pertanto lo scopo di tale strumento, definendo un particolare rapporto tra prestazione passiva e obbligo di attivazione: il problema era quello di evitare una disincentivazione del disoccupato (o sospeso dal lavoro) richiedendo obbligatoriamente una sua attivazione. In particolare, l'art. 19 DL 185/2008 stabiliva che il lavoratore con diritto al godimento di un ammortizzatore sociale, per sospensione o per cessazione del rapporto di lavoro, dovesse obbligatoriamente rilasciare all'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale la DID: nel caso di sospensione, la disponibilità immediata riguardava la partecipazione ad un percorso di riqualificazione professionale, mentre, nel secondo caso, comprendeva anche la disponibilità ad accettare un lavoro congruo. La mancata firma di tale dichiarazione comportava la decadenza dal diritto al beneficio.

In riferimento all'obiettivo di evitare la disincentivazione al lavoro, già il Libro Bianco ritiene necessario un collegamento tra ammortizzatori sociali e politiche attive del lavoro in maniera tale che queste ultime diventino condizione di legittimità per l'erogazione degli interventi. Nessuna forma di sussidio pubblico al reddito deve essere erogata se non a fronte di precisi impegni assunti dal beneficiario secondo un rigoroso schema contrattuale, al raggiungimento di un'intesa affinché il percettore ricerchi attivamente un'occupazione secondo un percorso da concordare preventivamente con i servizi pubblici per l'impiego. "Le politiche attive da semplici *chances* offerte agli uffici verrebbero trasformate in condizione necessaria di legittimità dell'erogazione del trattamento²³⁹". Questo tipo di condizionalità riguarda pertanto la natura stessa della prestazione previdenziale, il cui referente costituzionale si allargherebbe direttamente dall'art. 38 Cost. all'art. 4 Cost.²⁴⁰. D'altra parte, pare sostanzialmente diverso ammettere il necessario dialogo tra questi due articoli, nell'ottica di un proficuo coordinamento che indirizzi una politica complessiva dello Stato, dall'interpretare l'art. 38 Cost. in una logica di scambio rispetto ad una controprestazione derivante dall'art. 4 Cost. Abrogando la DID INPS, si potrebbe pensare che la Riforma Fornero riporti ad una dimensione di coordinamento, e non di scambio, gli articoli citati. D'altro canto, il fatto che formalmente non vi sia più la DID INPS, non toglie che la natura della prestazione previdenziale venga comunque condizionata e messa in relazione ad un comportamento di attivazione. Il riconoscimento della prestazione previdenziale dipende infatti dall'acquisizione

ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma, in P. Curzio (a cura di) *Ammortizzatori sociali, regole, deroghe, prospettive*, Cacucci Editore, Bari, 2009.

²³⁸ M. Tiraboschi, S. Spattini, J. Tschöll, *Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali*, I Libri di Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore, Milano, 2009. P. 141 e ss.

²³⁹ C. Lagala, F. Liso, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. n. 848-bis)*, RDSS, 2003, 675 e ss. Si veda p. 690.

²⁴⁰ Dire che la tutela in caso di disoccupazione è sia "*per*" che "*contro*" la disoccupazione, riferendo il primo caso all'art. 38 Cost. e il secondo all'art. 4 Cost. (dalla classificazione di Cinelli riportata all'inizio del paragrafo), risulta essere sostanzialmente differente dal dire che il riconoscimento della tutela ex art. 38 Cost. dipende dall'art. 4, c. 2, e si scambia con l'obbligo di attivazione del lavoratore.

dello stato di disoccupazione, che richiede la firma della DID ex D.Lgs. n. 181/2000²⁴¹, e dal mantenimento di tale stato secondo le disposizioni di cui all'art. 4 del D.Lgs. n. 181/2000²⁴².

L'intreccio tra le politiche di attivazione ed il riconoscimento delle prestazioni previdenziali apre pertanto un interrogativo, ossia se tale legame pretenda di cambiare la natura della prestazione previdenziale, richiesta per rispondere ad uno stato di bisogno ex art. 38 Cost²⁴³. Il problema si collega alla logica di scambio tra le prestazioni sociali e l'obbligo di accettare offerte lavorative e formative, affermata in un certo modo di intendere il c.d. *workfare*, o *welfare to work*²⁴⁴.

Questo concetto, i cui tratti fondamentali verranno approfonditi nel capitolo relativo all'Unione Europea e al sistema danese (Capp. IV, e V), concepisce il *welfare* come orientato, o finalizzato, ad un inserimento lavorativo del beneficiario della prestazione di disoccupazione, attraverso un rafforzamento della sua "*occupabilità*". "Secondo questo approccio, le politiche di sostegno al reddito vanno associate a politiche che accrescano la disponibilità al lavoro dei disoccupati, riducendo la loro dipendenza dalla protezione sociale pubblica e incentivando la loro propensione ad accettare posti di lavoro anche poco remunerati. Si è così recuperato un termine - *employability* - che negli anni '50 era stato impiegato negli studi di medicina sociale per designare dapprima l'attitudine a lavorare valutata sulla base di tests funzionali e poi, in particolare, l'attitudine a lavorare di gruppi sociali svantaggiati (malati, handicappati, *dropts out*), ma che, in questo caso, designa la capacità individuale di inserirsi nel mercato del lavoro²⁴⁵".

Il modo di intendere il *workfare* si avvicina ad una concezione di tipo *offensive* (vedi capitolo IV), con maggiore accento all'aspetto dell'inclusione sociale, nel caso in cui la lettura del diritto al lavoro, ex art. 4 Cost., si indirizzi all'obbligo, in capo allo Stato, di creare le condizioni affinché il cittadino goda dei propri diritti politici, economici e sociali (Art. 3, c. 2 Cost.): la norma, pertanto, conterrebbe un vero e proprio diritto sociale affinché lo Stato intervenga per renderne effettivo l'esercizio²⁴⁶. In tale prospettiva il ruolo delle politiche attive sarebbe di tipo strumentale ed "ausiliare" rispetto all'obiettivo più grande di creare le condizioni affinché il cittadino possa esercitare il proprio diritto al lavoro, in cui, tra l'altro, rileva anche l'aspetto qualitativo dell'impiego in relazione alla professionalità e attitudini dell'interessato.

²⁴¹ Pertanto, sino all'entrata in vigore della riforma, esistevano due diverse dichiarazioni di disponibilità, compresenti nel nostro ordinamento, con funzioni diverse. M. Tiraboschi, S. Spattini, J. Tschöll, Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali, I Libri di Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore, Milano, 2009. P. 141 e seg.

²⁴² Oltre a ciò, il diritto alla prestazione previdenziale decade nelle ipotesi stabilite dai commi 40 e 41 dell'art. 4, l. n. 92/2012, già analizzati nella parte I del presente capitolo.

²⁴³ Questo stesso problema è sollevato dalla dottrina spagnola, si veda il capitolo III.

²⁴⁴ Nel nostro ordinamento non esiste legislativamente una definizione di *workfare*. L'art. 13 del D.Lgs. n. 276/2003 menziona questo termine senza entrare nello specifico del significato. Il termine è comunque entrato nel linguaggio comune della politica. Un documento del Segretariato Generale del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, dell'ottobre 2008, G. Cruciani, R. Lo Schiavo (a cura di), *Welfare to work: un quadro della normativa comunitaria, nazionale e regionale in materia di offerta congrua*, definisce il *workfare* un "sistema di diritti e doveri in cui il disoccupato, aiutato con sussidi economici, formazione professionale, collocamento e altre misure, è tenuto "in cambio" ad impegnarsi attivamente nella ricerca del lavoro, accettando i posti che gli sono offerti, pena la riduzione, sospensione o revoca del sussidio o la perdita dello status di disoccupazione". In tal modo il documento dimostra di ignorare o di non adottare l'accezione di *offensive workfare*, probabilmente più confacente alla nostra tradizione.

²⁴⁵ M. Barbera, A che punto è l'integrazione delle politiche dell'occupazione nell'Unione Europea?, Dir. Relaz. Ind., 2000, 02, 161.

²⁴⁶ Sulla valorizzazione del diritto sociale al lavoro si veda P. Lambertucci, Il diritto al lavoro tra principi costituzionali e discipline di tutela: brevi appunti, Riv. it. Dir. Lav., 2010, 01, 91-120. Si veda p. 96.

Nel caso, invece, la lettura dell'art. 4 Cost. privilegiasse un diritto/dovere all'*occupabilità* in capo al lavoratore, allora il rapporto con l'art. 38 Cost. assumerebbe un'accezione più vicina a quella del *workfare* americano, ove la punibilità diviene un aspetto fondamentale e necessario per il riconoscimento della prestazione previdenziale, in una logica di scambio²⁴⁷. Secondo tale interpretazione lo Stato rinunciarebbe a dare attuazione all'art. 4 Cost. attraverso politiche rivolte al pieno impiego, orientandosi invece a creare le condizioni affinché il cittadino possa divenire "occupabile"²⁴⁸.

2.2.d. Riforma Fornero e collegamento politiche attive e passive

Alla luce delle considerazioni svolte parrebbe opportuno chiedersi se la riforma Fornero possa innanzitutto dirsi indirizzata al pieno impiego e/o all'*occupabilità*²⁴⁹. Questa valutazione non può però dipendere esclusivamente dalle disposizioni stabilite dalla riforma, dovendo più opportunamente considerare le disposizioni complessive poste in essere dal Governo, e non oggetto di questa ricerca.

Certamente la politica di austerità imboccata, anche a seguito degli impegni europei, ci permette di immaginare un epilogo non all'insegna della crescita e dell'aumento occupazionale. Inoltre, alcuni aspetti della l. n. 92/2012 forniscono di per sé dei chiari elementi sulla limitatezza degli sforzi anche in direzione dell'*occupabilità*: ancora una volta la parola d'ordine è "riforme a costo zero"²⁵⁰.

Di grande rilevanza il fatto che la riforma definisca i livelli essenziali delle prestazioni relative ai servizi per l'impiego²⁵¹. E' positivo, pertanto, che la prospettiva cominci a spostarsi da una logica fortemente punitiva ad una logica che, seppur debba sicuramente intervenire nel caso degli abusi, si orienti anche agli obblighi dell'amministrazione pubblica (condizionalità di servizio). La domanda ora è: se la riforma deve essere fatta a costo zero, come è possibile assicurare un servizio che rispetti tali livelli²⁵²?

²⁴⁷ M. Barbera, A che punto è l'integrazione delle politiche dell'occupazione nell'Unione Europea?, Dir. Relaz. Ind., 2000, 02, 161. "È evidente che i due approcci sono molto diversi dal punto di vista culturale e politico. Mentre nel primo caso la ricerca di un lavoro è vista ancora come una responsabilità collettiva e il diritto al lavoro riconosciuto a ciascun cittadino/a si sostanzia in prestazioni di welfare che tendono a fornirvi forme di garanzia attiva, nel secondo caso l'idea sottostante è che bisogna meritare il sostegno pubblico, dimostrando di essere disposti a lavorare in cambio dell'indennità di disoccupazione. In un caso e nell'altro, tuttavia, la diagnosi sottostante è simile. La disoccupazione è vista come un fenomeno non strutturale, dipendente da caratteristiche dell'offerta o da fenomeni di *mismatch*, e dovuta principalmente a insufficienti opportunità di formazione e riqualificazione professionale dei lavoratori privi di occupazione, nonché alla loro propensione, nel caso fruiscono di un sussidio di disoccupazione, a non ricercare un lavoro o ad accettare i posti di lavoro disponibili".

²⁴⁸ R. Garofalo, Ammortizzatori sociali e occupabilità, Dir. Relaz. Ind. 2006, 3, 671-689. Si veda p. 687.

²⁴⁹ "E" oppure "o" a seconda della prospettiva che si intende adottare: politiche volte al pieno impiego anche per via, ma non solo, dell'*occupabilità*, oppure politiche che rinunciano ad un obiettivo di piena occupazione limitandosi a creare le condizioni affinché il lavoratore possa rispondere, mediante la sua professionalità e adattabilità, alle esigenze del mercato.

²⁵⁰ Virgolette dell'A.

²⁵¹ Si veda parte precedente, relativa al testo della legge.

²⁵² A. Alaimo, Paper for the Espanet Conference "Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa", Roma, 20 - 22 Settembre 2012, <http://www.espanet-italia.net/programma-della-conferenza/giovedi-20-settembre/23-conferenza2012/programma-conferenza2012/101-sessione-d.html>. P. 9. Più in generale, la riforma non considera taluni profili fondamentali, primo fra tutti quello del controllo della qualità, efficacia ed efficienza dei servizi per l'impiego. Si veda anche A. Alaimo, Servizi per l'impiego e disoccupazione nel "welfare

Il disoccupato necessita di una tutela “per” e “contro” la disoccupazione, anche in funzione di una sua partecipazione alla vita economica, sociale e politica del Paese. Pertanto la protezione sociale si connette alla realizzazione del diritto al lavoro e al concetto di cittadinanza sociale, avendo come riferimento elettivo lo “*status* di cittadino secondo il criterio del bisogno²⁵³”.

Il generale inasprimento della condizionalità²⁵⁴ pare però più concentrato ad evitare gli abusi, affinché si eviti che i sostegni al reddito “vengano fruiti da soggetti non meritevoli²⁵⁵”, lasciando la prestazione previdenziale avvolta da un alone di ambiguità rispetto alla sua natura.

Non si vede come le novità normative introdotte dalla riforma in termini di condizionalità possano effettivamente concorrere a realizzare la menzionata duplice tutela in caso di disoccupazione (“*da*” e “*contro*”): come rilevato nella parte prima del capitolo, relativo all’illustrazione della l. n. 92/2012, la normativa crea in più casi limitazioni alla possibilità di attivazione dell’individuo, attraverso una riduzione della possibilità di mantenere l’indennità Aspi nel caso di svolgimento di attività di lavoro al di sotto di un certo reddito, o una limitazione della possibilità di sostegno all’iniziativa autonoma mediante la possibilità di richiedere l’Aspi in un’unica soluzione solo per un tempo limitato, o attraverso l’obbligo di accettare lavori indipendentemente dalla qualità degli stessi, in termini di coerenza professionale rispetto a precedenti impieghi, o, ancora, mediante una limitazione dei tempi di sospensione dell’indennità in caso di svolgimento di altri lavori. In tal senso, la riforma pare limitare le condizioni che possano favorire un comportamento attivo del disoccupato, puntando più che altro all’aspetto punitivo e restrittivo²⁵⁶.

2.3. Bilateralità e tutele in costanza di rapporto di lavoro

La terza questione posta è quella di verificare il cambiamento, o meno, del ruolo degli enti bilaterali nelle nuove disposizioni relative agli strumenti in costanza di rapporto di lavoro.

A tal fine si prenderanno in considerazione alcuni aspetti propri degli enti bilaterali, per verificare se la riforma li mantiene o li modifica: la libertà di questi enti nel scegliere di esercitare determinate attività, il sostegno al sistema di *welfare*, le differenti esperienze bilaterali e la loro complessità, il ruolo non sostitutivo ma integrativo degli enti stessi.

L’art. 2, c. 1, lett. h, del D.Lgs. n. 276/2003 elenca le attività che gli enti bilaterali possono svolgere “quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro²⁵⁷”, ossia, in particolare, “la

attivo” e nei “mercati del lavoro transazionali”, RDSS, n. 3, 2012, pp. 555-580, p. 565: “..la legge omette di costruire un efficace sistema di garanzia dell’effettiva erogazione dei SPI ai soggetti che ne sono ... i destinatari”.

²⁵³ U. Romagnoli, Eguaglianza e differenza nel diritto del lavoro, in DLRI, 1994, p. 548

²⁵⁴ P. Pascucci, Servizi per l’impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012, RDSS, n. 3, 2012, pp. 543-511, p. 507. L’A. rileva nella riforma “limiti non solo tecnici, ma forse anche culturali rispetto al tema delle politiche attive e più in generale delle misure di *workfare*”.

²⁵⁵ M. Cinelli, Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, in RDSS, n. 2, 2012, pp.228-271, p. 232. Cinelli pertanto constata la scelta di continuare a seguire la nota strada della condizionalità.

²⁵⁶ A. Alaimo, Paper for the Espanet Conference “Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa”, Roma, 20 - 22 Settembre 2012, <http://www.espanet-italia.net/programma-della-conferenza/giovedi-20-settembre/23-conferenza2012/programma-conferenza2012/101-sessione-d.html>. P. 9. Si veda anche A. Alaimo, Servizi per l’impiego e disoccupazione nel “welfare attivo” e nei “mercati del lavoro transazionali”, RDSS, n. 3, 2012, pp. 555-580, p. 561.

²⁵⁷ M. Napoli, Riflessioni

sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276, in Jus, 2005, 314 ss. E’ soprattutto il mercato del lavoro l’ambito di operatività bilaterale che emerge dal DLgs 276/2003.

promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento". Gli enti bilaterali sono inoltre autorizzati, solo a fronte di determinati requisiti, allo svolgimento delle attività di intermediazione, secondo quanto stabilito dall'art 6, c. 1, lett. e) del D.Lgs. 276/2003.

Si tratta di ambiti nei quali è forte l'interesse pubblico generale: gli enti bilaterali sono enti privati, ma finiscono per svolgere funzioni con una connotazione pubblica molto importante, all'interno della logica della sussidiarietà, ove l'azione pubblica lascia loro lo spazio di intervento. L'aspetto più rilevante in tal senso è che l'ente bilaterale non ha alcun obbligo a svolgere le summenzionate attività, ovvero le svolge "in assenza di doverosità"²⁵⁸. Il fatto, inoltre, che gli enti bilaterali siano costituiti da accordi degli associati, i contratti collettivi, fa sì che siano le parti stesse a porre in essere l'iniziativa di costituzione²⁵⁹. Da ciò ne deriva che l'aspetto principale degli enti bilaterali è la loro derivazione sindacale / associativa-datoriale, e la conseguente libertà nella definizione delle proprie risorse, funzioni, attività.

L'azione degli enti bilaterali ha compensato in parte la mancanza di strumenti universalistici per la tutela del reddito. Tale funzione è stata negli ultimi anni oggetto di attenzione da parte della legislazione, e in modo particolare dal D.Lgs. n. 276/2003, soprattutto in vista di una maggiore sostenibilità del sistema di *welfare*²⁶⁰. Basti pensare alla legislazione dell'emergenza a partire dal 2008, ma in alcuni settori anche precedente, ove l'apporto dell'ente bilaterale, apporto prima anche formativo (120 ore di formazione), poi solo economico, è finito per divenire condizione per riconoscere i trattamenti di disoccupazione a tutta una fascia di lavoratori che altrimenti ne sarebbero stati privati (tralasciamo il problema di illegittimità costituzionale, poi sparito per una modificazione legislativa²⁶¹).

L'intervento degli enti bilaterali è molto rilevante, e in base alla riforma lo sarà ancor di più, nel caso di sospensione del rapporto di lavoro. Nel caso di sospensione l'ammortizzatore sociale più rilevante (anche se tecnicamente la riforma per "ammortizzatore sociale" intende solo l'intervento nel caso di cessazione del rapporto di lavoro) è la cassa integrazione, unitamente ad altre forme che Liso classifica in forme del "fai da te" e dei "semplicemente beneficiati"²⁶². Nel primo caso, le parti sociali si organizzano, con il sostegno dello Stato, per provvedere attraverso propri strumenti.

²⁵⁸ M. Faioli, a cura di, Indagine sulla bilateralità nel terziario, Osservatorio sulla Bilateralità – Seminario Permanente L. R. Levi Sandri, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, p. XI e p. 3 e seguenti; p. 8.

²⁵⁹ M. Faioli, a cura di, Indagine sulla bilateralità nel terziario, Osservatorio sulla Bilateralità – Seminario Permanente L. R. Levi Sandri, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, p. XI e p. 3 e seguenti; p. 8.

²⁶⁰ P. Bozzao, Enti bilaterali e ammortizzatori sociali, in M. Faioli, a cura di, Indagine sulla bilateralità nel terziario, Osservatorio sulla Bilateralità – Seminario Permanente L. R. Levi Sandri, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010

²⁶¹ Art. 13, c. 7 e 8 legge 14 maggio 2005 n. 80, poi abrogati; art. 19 legge n. 2/2009.

²⁶² F. Liso, Brevi appunti sugli ammortizzatori e sui servizi all'impiego nel Protocollo del 23 luglio 2007, pp. 108, 109, in A. Perulli (a cura di) Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare, Halley editrice, Macerata, 2007. F. Liso, Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma, in P. Curzio (a cura di) Ammortizzatori sociali, regole, deroghe, prospettive, Cacucci Editore, Bari, 2009, p. 17.

Liso li distingue ancora in strumenti “quasi autarchici”, in cui lo Stato apporta un sostegno di tipo normativo (es. art. 2, c. 28, l. n. 662/1996), e in strumenti “esplicitamente sostenuti”, in cui il sostegno da parte dello Stato è anche economico: vengono in tal modo raccolte delle risorse alle quali se ne aggiungono altre apprestate dallo Stato (esempio dei contratti di solidarietà ex art. 5, c. 8, DL 148/1993, conv. con l. n. 236/93; recentemente ex art. 19. DL 185/2008, conv. con l. n. 2/2009, e poi con riforma).

Per quanto concerne gli strumenti “semplicemente beneficiati”, si tratta di prestazioni che lo Stato eroga indipendentemente dall’intervento di un ente bilaterale.

Esistono differenti esperienze bilaterali che corrispondono ad altrettanti differenti modelli “partecipativi”: esistono i fondi interprofessionali, costituiti ex lege presso l’INPS, riconoscendo al datore la libertà di decidere di versare il contributo dello 0.30% all’INPS oppure al fondo bilaterale; il fondo bilaterale delle agenzie di somministrazione, a cui versato dapprima il 4%, successivamente abbassato al 2.6% a seguito della modificazione introdotta dalla l. 92/2012; gli enti bilaterali “tradizionali”, la cui adesione è volontaria²⁶³: nel caso intervenga fa sorgere un obbligo di contribuzione, derivante dall’applicazione del contratto collettivo, libera scelta del datore²⁶⁴.

Quanto al ruolo degli enti bilaterali nell’apprestare i mezzi contro la disoccupazione, è necessario ricordare che il trattamento minimo da garantire ai lavoratori in caso di disoccupazione ex art. 38 Cost., e in particolare i “mezzi adeguati alle esigenze di vita”, non sono privatizzabili, e devono essere necessariamente forniti dallo Stato. Gli enti bilaterali, invece, come precisato dalla l. n. 247/2007, devono essere valorizzati anche al fine di individuare prestazioni aggiuntive, da essi fornite, rispetto a quelle provvedute dal sistema nazionale²⁶⁵.

Non sarebbe lecito ridurre troppo i trattamenti minimi riconosciuti dallo Stato in caso di disoccupazione solo per dare più spazio alle “prestazioni aggiuntive”²⁶⁶. Gli “enti bilaterali” e in genere i privati sono ammessi per le “prestazioni aggiuntive” non solo rispetto agli ammortizzatori dovute per legge, ma anche per altri casi di integrazione al reddito. A tal fine potranno essere utilizzati gli Enti (o Fondi) bilaterali, lasciando comunque spazio d’applicazione anche ad altri modelli d’intervento, come quello, con autogestione e soprattutto autofinanziamento, dei “bancari” dei Fondi di solidarietà per il sostegno del reddito (Art 2 comma 28 l. 662 del 1996) poi estesi anche ad altre categorie, o il ricchissimo modello “Alitalia” (artt. 1 *bis* e 1 *ter* della l. 291 del 2004) fonte però di privilegi forse eccessivi²⁶⁷.

²⁶³ D. Gottardi, La bilateralità nel settore edile, in Guida al lavoro, 2000, n. 6, pp. V-VII.

²⁶⁴ P. Bozzao, Enti bilaterali e ammortizzatori sociali, in M. Faioli, a cura di, Indagine sulla bilateralità nel terziario, Osservatorio sulla Bilateralità – Seminario Permanente L. R. Levi Sandri, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010.

²⁶⁵ M. Miscione, La riforma degli ammortizzatori sociali iniziata e delegata, in F. Carinci, e M. Miscione (a cura di), Il Collegato Lavoro 2008, l. 24 dicembre 2007, n. 247, Leggi e Lavoro, collana diretta da F. Carinci, Ipsoa, 2008

²⁶⁶ M. Lai, Appunti sulla bilateralità, in Dir. Relaz. Ind. 2006, 04, 1020. Anche M. Lai intravede, già da qualche anno, il ruolo rilevante che la bilateralità può svolgere sul piano del supporto ai lavoratori, ma pur sempre in termini di integrazione delle risorse, come nelle esperienze già avute. “Rimane infine la prospettiva, nell’ambito di un nuovo quadro legislativo, della gestione, attraverso la bilateralità, delle prestazioni di welfare e di supporto al reddito, vero anello mancante della riforma del mercato del lavoro. Si è visto come gli esempi di virtuosa integrazione tra risorse pubbliche e privato/sociali non manchino nell’attuale assetto normativo (cfr. la citata disciplina dei contratti di solidarietà nel settore artigiano, di cui alla legge n. 236/1993) e come tale indirizzo sia da tempo operante per via contrattuale, in alcuni settori e comparti produttivi (edilizia/artigianato)”.

²⁶⁷ M. Miscione, La riforma degli ammortizzatori sociali iniziata e delegata, in F. Carinci, e M. Miscione (a cura di), Il Collegato Lavoro 2008, l. 24 dicembre 2007, n. 247, Leggi e Lavoro, collana diretta da F. Carinci, Ipsoa, 2008

Si tratta di creare un primo pilastro, pubblico ed universalistico, ed un secondo, privato, basato sulla bilateralità²⁶⁸.

2.3.a. La riforma Fornero e la bilateralità

La riforma Fornero non sembra rispettare i caratteri propri della bilateralità, come conosciuta ad oggi. Senza entrare nella discussione²⁶⁹ tra interpretazioni che leggono gli enti bilaterali come tentativi di un ritorno corporativo, e chi invece li considerano avanguardia sindacale, la forza di tali enti rimane la capacità di interagire su un piano autonomo, di gestire situazioni problematiche non al posto dello Stato, o in sostituzione di esso, ma ad integrazione della sua attività. In tale direzione gli enti bilaterali agiscono in autonomia, sia per quel che riguarda la definizione degli interventi che le modalità del loro intervento²⁷⁰. La riforma limita questa autonomia e indirizza l'azione bilaterale verso una funzione sostitutiva: lo Stato "esternalizza" alcune sue funzioni e le affida alle parti sociali. Non si tratta del modello Ghent danese, ove la disoccupazione viene gestita dal sindacato, ove il sistema di welfare è completamente diverso dal nostro ed ove l'esperienza bilaterale non è conosciuta.

Quindi obblighi per gli enti bilaterali, da un lato, e niente, dall'altro: quale sarebbe lo scambio? Dove sarebbe il vantaggio? Probabilmente nel bilancio statale.

2.4. Il monitoraggio dati e il ruolo dell'INPS

Un accento particolare è dato alle fasi di monitoraggio dello sviluppo e stato di attuazione della riforma attraverso un adeguato sistema.

La costituzione di un sistema informatico che metta in collegamento vari soggetti del mercato del lavoro è un obiettivo legislativo già presente nel nostro ordinamento, che prevede la costituzione del Sil, il Sistema Informativo Lavoro, la costituzione della Borsa continua nazionale del lavoro, le varie banche la cui costituzione viene richiesta all'INPS, come la banca dati dei percettori, o le successive. La completa infrastrutturazione tecnologica del sistema dei sistemi per l'impiego, è ritenuta condizione preliminare per la saldatura delle politiche attive e passive, in maniera da poter interconnettere tutti i centri per l'impiego, le province, il ministero e gli enti previdenziali (anche relativamente alle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro)²⁷¹.

Allo scopo di monitorare le prestazioni riconosciute per disoccupazione o sospensione, il c. 4 dell'art. 19 DL n. 185/2008 stabilisce che l'INPS stipuli con gli enti bilaterali delle apposite convenzioni per la gestione dei trattamenti previsti e lo scambio di informazioni, "senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, anche tramite la costituzione di un'apposita banca dati alla quale possono accedere anche i servizi competenti di cui all'articolo 1, comma 2, lettera g, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181...".

²⁶⁸ F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di) *Ammortizzatori sociali, regole deroghe prospettive*, Cacucci Editore, Bari, 2009, pp. 13 e 14.

²⁶⁹ L. Mariucci, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, p. 163-174, in LD n. 2/2003.

²⁷⁰ M. Napoli, *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, in Jus, 2003, 238, ove l'attitudine di questi enti è il *governo* dell'ente indirizzato alla risoluzione dei problemi.

²⁷¹ D. Gilli, R. Landi, *Potenziamento dei sussidi di disoccupazione e organizzazione dei servizi per il lavoro*, Dir. Relaz. Ind. 2008, 02, 320-329. Si veda p. 322.

La banca dati deve indicare, oltre agli elementi indicati espressamente dal Decreto Interministeriale 19 maggio 2009, n. 46441, "ogni altra informazione utile al fine delle politiche di formazione e di attivazione del lavoratore"²⁷². In quegli stessi mesi viene prevista la banca dati "Reinserimento nel mercato del lavoro dei percettori di trattamenti previdenziali o di altri sussidi o indennità pubbliche". Il Ministero prevede la trasmissione in via telematica delle informazioni relative ai lavoratori che percepiscono trattamenti di integrazione salariale e la creazione, da parte dell'INPS, di una banca dati informatizzata, aggiornata in tempo reale, per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. In particolare, la banca dati dei percettori²⁷³ dispone la messa a disposizione da parte dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale di una banca dati informatizzata, aggiornata in tempo reale, contenente tutti i dati disponibili relativi ai lavoratori percettori di trattamento di sostegno al reddito, liberamente accessibile, via internet, alla Direzione Ammortizzatori Sociali e Incentivi alla Occupazione, nonché a tutti i servizi competenti di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, come modificato e integrato dal decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, nel rispetto delle norme previste dalla legge in materia di sicurezza e trasferimento dei dati.

Sempre in direzione della costruzione di un sistema informatizzato capace di dialogare su diversi versanti, il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, prevede all'art. 13 la costituzione del Casellario dell'assistenza "per la raccolta, la conservazione e la gestione dei dati, dei redditi e di altre informazioni relativi ai soggetti aventi titolo alle prestazioni di natura assistenziale", allo scopo di costituire "una base conoscitiva per la migliore gestione della rete dell'assistenza sociale, dei servizi e delle risorse". Nella costituzione di tale banca dati sono coinvolte "tutte le amministrazioni centrali dello Stato, gli enti locali, le organizzazioni no profit e gli organismi gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie che forniscono obbligatoriamente i dati e le informazioni contenute nei propri archivi e banche dati". Mentre all'art. 38 si prevede la condivisione delle informazioni tra INPS e Agenzia delle Entrate, allo scopo di individuare i "soggetti che in ragione del maggior reddito accertato in via definitiva non avrebbero potuto fruire o avrebbero fruito in misura inferiore delle prestazioni sociali agevolate di cui al comma 1" del decreto legge stesso, la cui sanzione viene irrogata dall'INPS.

Le banche dati ad esso collegate rispondono a differenti fini: assicurare una maggiore efficienza dei servizi offerti, un monitoraggio generale del fenomeno, un controllo nei confronti di eventuali abusi da parte dei beneficiari, attraverso l'obbligatorietà del conferimento dei dati da parte degli enti coinvolti.

La riforma Fornero prevede la costituzione, entro il 30 giugno 2013, presso l'INPS, di una banca dati telematica contenente i dati dei percettori di ammortizzatori sociali. Nello stesso contenitore

²⁷² M. Tiraboschi, S. Spattini, J. Tschöll, Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali, I Libri di Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore, Milano, 2009. Capitolo 15. Banca dati dei percettori di trattamenti previdenziali o di altri sussidi. P 149 Gli autori prevedono la confluenza delle due banche dati. In D. Garofalo, Gli ammortizzatori sociali in deroga, Ipsoa, gruppo Wolters, p. 111, l'autore parla delle banche dati ritenendole coincidenti, almeno si ritiene ciò possa essere desunto da "La direttiva.. del 10 febbraio 2009... affida all'INPS...il compito di alimentare un flusso di comunicazione informatiche verso una serie di soggetti istituzionali.... Ed infatti, l'Istituto, in base alle linee guida fissate dal d.m. 19 maggio 2009 n. 46441 stipula apposite convenzioni con gli Enti bilaterali per la gestione dei trattamenti e lo scambio di informazioni, anche tramite la costituzione di un'apposita banca dati ...".

²⁷³ Direttiva del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali del 10 febbraio 2009

confluiscono i dati essenziali concernenti le azioni di politica attiva e di attivazione svolte nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali, dati provenienti dai servizi competenti di cui all'art. 1, c. 2, lett. g), del D.lgs. 181 del 2000²⁷⁴. L'INPS raccoglie inoltre tutte le informazioni, messe a disposizione da Regioni e Province, necessarie al riconoscimento degli incentivi all'assunzione²⁷⁵.

In senso più generale, l'INPS concorre con l'ISTAT ad organizzare delle banche dati informatizzate anonime allo scopo di assicurare il monitoraggio e la valutazione indipendenti della riforma, rendendole disponibili, a scopo di ricerca scientifica, a gruppi di ricerca collegati a università ed enti con finalità di ricerca italiani ed esteri. "I risultati delle ricerche condotte mediante l'utilizzo delle banche dati sono resi pubblici e comunicati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali"²⁷⁶. Tra le varie informazioni raccolte in queste banche dati, sono comprese quelle relative ai "periodi di fruizione degli ammortizzatori sociali con relativa durata ed importi corrisposti, periodi lavorativi e retribuzione spettante, stato di disoccupazione, politiche attive e di attivazione ricevute ed eventuali altre informazioni utili ai fini dell'analisi di impatto e del monitoraggio"²⁷⁷.

Il progetto di informatizzazione, che coinvolge sotto vari profili l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, pare collegarsi anche al disegno della piena realizzazione di una dorsale informativa unica mediante l'inter-operabilità delle banche dati centrali e territoriali esistenti allo scopo di documentare la storia professionale e personale di apprendimento dei cittadini e dei lavoratori²⁷⁸. L'INPS pertanto risulta essere un ente multiforme che, oltre a corrispondere le prestazioni previdenziali ed assistenziali riconosciute dall'ordinamento, controlla lavoratori, aziende e servizi competenti di cui all'art. 1, c. 2, lett. g), del D.lgs. 181 del 2000 nell'erogazione dei servizi di attivazione, irroga sanzioni, predispone banche dati ed infine "rischia" di divenire gestore di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro con riguardo ai percettori (disposizione abbandonata nella legge, ma immaginata nel documento di marzo della ministra Fornero)²⁷⁹. Un istituto che è "tra i più grandi e complessi enti previdenziali d'Europa, gestisce la quasi totalità della previdenza italiana ed ha un bilancio che per entità è il secondo dopo quello dello Stato"²⁸⁰. La riforma, soprattutto nella parte relativa alla gestione dei fondi di solidarietà bilaterale, determina "un ulteriore aggravio di compiti per l'INPS, il quale, dopo l'inglobamento di INPDAP e ENPALS, disposti dalla l. n. 214/2011, risulta oramai avviato ad assumere prerogative e dimensioni di entità preoccupanti"²⁸¹.

²⁷⁴ Art. 4, c. 38, l. n. 92/2012.

²⁷⁵ Art. 4, c. 39, l. n. 92/2012.

²⁷⁶ Art. 1, c. 4, l. n. 92/2012.

²⁷⁷ Art. 1, c. 5, l. n. 92/2012.

²⁷⁸ Art. 4, c. 51, l. n. 92/2012.

²⁷⁹ A. Alaimo, Paper for the Espanet Conference "Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa", Roma, 20 - 22 Settembre 2012, <http://www.espanet-italia.net/programma-della-conferenza/giovedi-20-settembre/23-conferenza2012/programma-conferenza2012/101-sessione-d.html>. P. 17. Si veda anche A. Alaimo, Servizi per l'impiego e disoccupazione nel "welfare attivo" e nei "mercati del lavoro transazionali", RDSS, n. 3, 2012, pp. 555-580, p. 573.

²⁸⁰ www.INPS.it

²⁸¹ M. Cinelli, Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, in RDSS, n. 2, 2012, pp. 228-271, p. 257.

CAPITOLO TERZO

RELAZIONE TRA POLITICHE ATTIVE E PASSIVE IN SPAGNA

1. Evoluzione storica della legislazione

1.1. La Spagna e la crisi

La crisi economico-finanziaria ha avuto in Spagna un impatto occupazionale assolutamente dirompente, tale da tradursi nel tasso di disoccupazione più alto in Europa, il 20,4%, a fronte di un tasso medio del 9,9% (gennaio 2011)¹, continuando a crescere, sino a raggiungere il 26,6% nel novembre 2012, tasso secondo solo alla Grecia².

Il massiccio aumento della disoccupazione ha riguardato, nel quarto trimestre del 2010, circa 4.700.000 persone, attestandosi su valori simili a quelli prodottosi in occasione della crisi del mercato del lavoro spagnolo avvenuta tra il 1993 e il 1996³, per crescere preponderantemente sino ad oggi.

Dal 2008 all'attuale situazione, i settori di attività maggiormente colpiti da un punto di vista occupazionale sono risultati essere quelli della costruzione, dell'industria manifatturiera, del commercio, e dei servizi di bar e ristorazione.

La recessione ha contribuito a rendere palesi le inefficienze già esistenti. In questo senso interviene il Real Decreto Ley (RDL) 3/2011 del 18 febbraio 2011, evidenziando la necessità non solo di apprestare soluzioni eccezionali e di emergenza, ma altresì di porre le basi per la costruzione di un sistema che possa reggere nel medio e nel lungo termine. In particolare tale regolamentazione è volta al miglioramento dell'*occupabilità* e alla riforma delle politiche attive di impiego, al fine di creare un nuovo modello economico e produttivo ed un mercato del lavoro più efficiente e di maggiore qualità.

Al di là di un intervento immediato e in ogni caso imprescindibile, il provvedimento legislativo auspica ad una visione di ampio respiro per contribuire a conformare "un modello economico e produttivo più adeguato alle necessità della società spagnola"⁴.

Viene riconosciuta, in questo modo, la necessità di intervenire in maniera strutturale con scelte di politica economica. D'altra parte, l'espressione utilizzata è lasciata indeterminata al punto da farla sfumare inevitabilmente dalla centralità della riforma, per assumere una connotazione di dubbia sostanza. Cosa significasse veramente tale stessa espressione, e quale declinazione del modello economico e produttivo avesse in testa il Governo, avrebbe potuto emergere nel corso dei successivi mesi. Ma le elezioni del novembre 2011, confermando l'esito delle elezioni amministrative di qualche mese prima, sollevano il partito socialista dal compito di attuare le proprie riforme, che dovranno pertanto essere modellate dalla destra, in quanto vincitrice

¹ http://www.europarlamento24.eu/tasso-di-disoccupazione-in-lieve-calo-a-gennaio-2011/0,1254,72_ART_1385,00.html

² <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1>

³ J. Gorelli Hernández, I Servizi per l'occupazione in Spagna: Dall'intermediazione al collegamento tra politiche attive e passive, in C. Lagala, M. D'Onghia, a cura di, Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa, Ediesse, Roma, 2010, p 238.

⁴ RDL n. 3/2011 del 18 febbraio 2011, si vedano le Disposizioni Generali.

schiacciante ed ora al potere. In questo passaggio, da allora ad oggi, pare non siano state davvero coinvolte le parti sociali nel tentativo di definizione del “modello” nei termini anzidetti, attraverso una concertazione dello stesso.

A tale proposito, il RDL 3/2011 richiama insistentemente il dialogo sociale: ripercorre le tappe del processo di coinvolgimento delle parti sociali e adotta disposizioni dichiaratamente aperte ad eventuali modifiche che si dovessero raggiungere tra sindacati ed associazioni.

L'inizio del 2011 vede l'adozione di un altro rilevante provvedimento legislativo, il RDL 1/2011 dell'11 febbraio, recante il titolo di “Misure urgenti per promuovere la transizione ad un impiego stabile e la riqualificazione professionale dei disoccupati”. Tale provvedimento costituisce un ulteriore tassello di attuazione del progetto contenuto nell'Accordo Sociale ed Economico per la crescita, l'impiego e la garanzia delle pensioni, sottoscritto il 2 febbraio 2011 tra parti sociali e Governo, a sua volta collegato all'accordo del 2010. L'accordo del 2 febbraio è raggiunto sotto la spinta delle pressioni europee e si rivela ben presto il catalizzatore di un generale malcontento nell'opinione pubblica. Le rimostranze dei cittadini convergono sulla riforma delle pensioni e sui cambiamenti in materia del licenziamento, e sono rese evidenti dagli esiti delle elezioni politiche amministrative del maggio 2011. Il malcontento proviene anche dal mondo sindacale, nonostante lo stesso abbia suggellato l'accordo con una firma sofferta e non proprio convinta. Potrebbe pertanto apparire una forzatura il richiamo, presente nel predetto accordo, alla Dichiarazione di Dialogo Sociale firmata nel luglio del 2008 dal Governo e dalle parti sociali, espressione comune di intendere il dialogo sociale quale modalità per rafforzare il sistema economico spagnolo. Si tratta pertanto di un coinvolgimento delle parti sociali più dichiarato e formale che sentito ed effettivo.

L'Accordo 2 febbraio 2011 annuncia, tra le altre cose, la necessità di adottare una riforma delle politiche attive di impiego, con la previsione di programmi aventi una prospettiva duratura nel tempo nonché di interventi di carattere straordinario ed urgente per far fronte alla situazione congiunturale. Allo stesso tempo, il RDL 1/2011 constata come l'attuale momento necessiti in maniera improrogabile della promozione di un modello produttivo diverso, orientato ad una crescita economica robusta, sostenibile e che realizzi un maggiore impiego, promuovendo in tal modo quello stesso progetto di cui si accenna anche nel RDL 3/2011, ossia la creazione di un modello economico diverso.

Al di là delle dichiarazioni di principio, pare rilevante prestare attenzione alla nuova disciplina legale, alla prospettiva che regge i vari provvedimenti e all'avvio della loro implementazione, andando a cogliere la coerenza o meno con gli obiettivi posti dagli stessi.

Il Governo Zapatero, a cui si deve l'emanazione delle citate norme, si dichiara intento nell'elaborazione di una serie di riforme che possano rendere l'economia spagnola più resistente rispetto alle perturbazioni esterne e possano migliorare la competitività a medio e lungo termine, rafforzare i pilastri dello stato di benessere e generare più impiego.

La Spagna pertanto decide di mettere in campo, ribadendo il concetto in entrambe i provvedimenti menzionati, una strategia volta da un lato all'adozione di disposizioni di natura eccezionale con effetto nell'immediato, e dall'altro alla definizione delle basi per reindirizzare il proprio sistema economico: come essa decida di declinare tale progetto di sviluppo non è ancora dato sapere.

Nel febbraio del 2012 il neo-eletto Governo spagnolo vara un'ulteriore riforma del diritto del lavoro, che va ad aggiungere degli elementi rilevanti nella definizione del rapporto tra politiche

attive e politiche passive. In particolare, il dichiarato scopo costituzionale di raggiungimento del pieno impiego scompare nel testo del Real Decreto ley 2/2012 e viene sostituito, questa volta completamente, dal concetto di *occupabilità*. La recente riforma solleva dubbi di costituzionalità riguardo a vari aspetti e da più parti. In particolare, evidente appare l'*attacco frontale*⁵ al sindacato, alla contrattazione, e ai diritti del lavoratore, con violazione della Convenzioni OIL, ratificate dalla Spagna, n 158 e n 154⁶. In tale contesto, le novità strettamente relative alle politiche attive e passive vengono ridimensionate, in quanto non collocate in un contesto di sistema e non supportate da forti scelte e strategie di natura macroeconomica.

1.2. Dalla Costituzione Spagnola agli anni Novanta

La Costituzione Spagnola del 1978 prevede all'art. 41 il dovere, in capo ai poteri pubblici, di garantire un regime pubblico di prestazioni sociali, "soprattutto"⁷ in caso di disoccupazione⁸.

Da allora, il regime di sicurezza sociale è rivolto a tutti i cittadini, e non appare quindi vincolato necessariamente al lavoro salariato⁹.

Il sistema di sostegno al reddito mediante l'intervento dell'indennità di disoccupazione ha pertanto un fondamento costituzionale, la cui collocazione si identifica nell'ambito dei principi di politica sociale ed economica (titolo I, capitolo III Cost. Spagnola). L'ubicazione del diritto alla sicurezza sociale nella Carta, per quanto non compaia tra i diritti fondamentali, non è tale da escludere l'importanza del riconoscimento costituzionale, che assicura la necessaria presenza del sistema di sicurezza sociale, senza che lo Stato possa sopprimerlo¹⁰. L'articolo 41 recita: "i poteri pubblici manterranno un regime pubblico di sicurezza sociale per tutti i cittadini, che garantisca

⁵ J. Aparicio Tovar, Una huelga necesaria frente a una reforma contralaboral e ilegítima, in in De La Fundación, Reflexiones sobre la Reforma laboral, n. 27, marzo 2012, Fundación 1 de Mayo, Centro Sindical de Estudios, Madrid.

⁶ E. Lillo, "El stado español incumple compromisos internacionales con la Reforma Laboral", in De La Fundación, Reflexiones sobre la Reforma laboral, n. 27, marzo 2012, Fundación 1 de Mayo, Centro Sindical de Estudios, Madrid.

⁷ Traducibile anche in "specialmente".

⁸ Il riferimento costituzionale è ripreso nell'esposizione dei motivi della legge 45/2002 del 12 dicembre.

Tale legge prevede disposizioni di vario genere: relative alla compatibilità, per i lavoratori di età superiore ai 52 anni ed allo scopo di migliorare la situazione contributiva, di svolgere lavoro per conto terzi con il godimento del sussidio di disoccupazione; la possibilità per i disoccupati che decidano di costituire una società "anonima laboral" o costituirsi come soci lavoratori, di capitalizzare in un pagamento unico la loro prestazione, così come altra disposizione simile nel caso di inizio di attività autonoma; la percezione della prestazione di disoccupazione dalla cessazione del rapporto per licenziamento; si precisa il concetto di redditi incompatibili con il sussidio "assistenziale"; si amplia la protezione di particolari categorie di lavoratori, sia per quanto riguarda il godimento delle prestazioni di disoccupazione come del godimento di programmi di attivazione. La normativa ribadisce come il rapido inserimento dei disoccupati in un impiego sia importante non solo direttamente per gli stessi ma altresì per il corretto funzionamento del mercato del lavoro. Ancora, nell'esposizione dei motivi, la legge 45/2002 ricorda come sia essenziale, ai fini della realizzazione dei suddetti obiettivi, dotare i Servizi Pubblici di Impiego con le risorse umane e materiali sufficienti.

⁹ A. Martín Valverde, F. Rodríguez, S. Gutiérrez, J. García Murcia, Derecho del Trabajo, Editorial Tecnos, Madrid 2010, p 63. Inizialmente il sistema di Sicurezza Sociale era in effetti destinato esclusivamente ai lavoratori salariati, per la copertura dei rischi derivanti dal lavoro. A seguito della Seconda Guerra Mondiale, si assiste ad una generalizzazione della protezione in favore di tutti i cittadini.

¹⁰ A. Monoya Melgar, Derecho de Trabajo, Editorial Tecnos, Madrid, 2010, p. 91

l'assistenza e le prestazioni sociali sufficienti nel caso in cui si versi in uno stato di necessità, soprattutto la disoccupazione...¹¹.

La Carta costituzionale contiene inoltre altri articoli che specificano ulteriormente il contenuto del sistema di sicurezza sociale, dandone varie declinazioni (salute, protezione famiglia, pensioni, ecc), che non costituiscono oggetto di questo studio.

Il Sistema di Protezione Sociale spagnolo si fonda su tre pilastri fondamentali:

- ♣ il Servizio Pubblico di Salute, che tutela la salute ed è universale;
- ♣ il Sistema di Sicurezza Sociale, che tutela la sicurezza economica, ed è di competenza esclusiva dello Stato. Ad esso inerisce:
 - il livello contributivo, come rendita di sostituzione;
 - il livello non contributivo, o assistenziale, come rendita di compensazione, che, in realtà, protegge coloro che hanno contribuito, ma non in maniera sufficiente¹².
- ♣ l'Assistenza Sociale, che garantisce la rendita di sussistenza dinanzi a determinate situazioni di necessità. È come una terza maglia di protezione, è di competenza esclusiva delle Comunità Autonome, e dipende dalla disponibilità delle risorse esistenti.

E' altresì interessante notare come nella sua interezza il modello costituzionale di sicurezza sociale spagnolo si caratterizzi da una continuità rispetto al sistema pre-costituzionale. Gli elementi principali dell'impianto identificano la sicurezza sociale tra le funzioni dello Stato, riconoscendone un ambito di applicazione *universale* (a tutti i cittadini, non solo ai lavoratori). Altri aspetti fondamentali del sistema riguardano il *principio di generalità obiettiva*, per il quale l'intervento di sicurezza sociale si produce a fronte di determinate situazioni di necessità, nonché il principio di *sufficienza* della prestazione, che soffre inevitabilmente dei condizionamenti della finanza pubblica, dello sviluppo economico e del contesto politico e sociale¹³.

Tra i principi costituzionali a fondamento della politica sociale ed economica, un ruolo cruciale è riservato al dovere dello Stato spagnolo di orientare la politica pubblica al pieno impiego e di mantenere un sistema di sicurezza sociale¹⁴.

L'art. 53, c. 3, afferma come il riconoscimento, il rispetto e la protezione di questi principi, inseriti nel capitolo III, deve informare la legislazione positiva, la pratica giudiziale e l'attuazione dei poteri pubblici. Una norma contraria ad essi incorre inevitabilmente in una pronuncia di incostituzionalità¹⁵.

Ciò ci permette di comprendere maggiormente le connessioni tra le politiche passive ed attive, nonché il ruolo della politica di impiego. A tal proposito, in particolare l'art 40, c.1 Cost. Spagnola afferma come i poteri pubblici dovranno realizzare una politica orientata al pieno impiego,

¹¹ Traduzione a cura della sottoscritta.

¹² J. F. Blasco Lahoz, J. López Gandía, Curso de seguridad social, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 472. Negli anni il legislatore ha attribuito sempre maggiore importanza a questo livello che, più che complementare, si sta configurando come il nucleo della prestazione, soprattutto a seguito della precarizzazione del mercato del lavoro e dell'aumento della disoccupazione di lunga durata. Per quanto riguarda l'impianto del modello costituzionale di sicurezza sociale, si veda p. 45 e seg., mentre per quanto riguarda i due livelli di protezione nel caso di disoccupazione si vedano p. 455 e seg., p. 472 e seg. e p. 485 e seg.

¹³ C. Ruis Viñals (coord.), Políticas sociolaborales, Editorial Uoc, Barcelona, 2004, *La incidencia de las políticas sociolaborales en la Seguridad Social*, Consuelo Chacareri Jávaga, Francisco Andrés Valle Muñoz.

¹⁴ A. Monoya Melgar, Derecho de Trabajo, Editorial Tecnos, Madrid, 2010, p. 94.

¹⁵ Legge organica del potere giudiziale, L 6/1985 del 1 luglio, art. 5.

sviluppare una politica che garantisca la formazione e il riadattamento/conversione professionale, e che garantisca le condizioni fondamentali nel lavoro (sicurezza e igiene, riposo necessario, ferie retribuite., c. 2).

Dal periodo costituzionale ad oggi, il sistema spagnolo di sicurezza sociale ha subito un'inevitabile evoluzione. In particolare, nel corso degli anni Ottanta due sono gli aspetti salienti da considerare: per quanto concerne l'aspetto di sostegno alla disoccupazione, la pesante situazione occupazionale porta a restringere la portata del sussidio ed a inasprire i requisiti di accesso alla stessa (l. 51/1980; parzialmente modificata dalla l. 31/1984). Sul fronte dell'inserimento di taluni elementi di politica attiva, nel 1985 il Governo spagnolo adotta il primo *Plan Nacional de Inserción y Formación Profesional*, che tenta di collegare l'addestramento con l'esperienza lavorativa e l'integrazione occupazionale per i giovani. In quegli stessi anni compaiono anche le prime politiche di supporto e incentivo alla creazione di lavoro autonomo, sviluppate attraverso accordi tra l'INEM e le amministrazioni sociali. Per la prima volta, accedere ai benefici e promuovere l'occupazione erano fatti dipendere da un comportamento attivo del disoccupato in cerca di lavoro¹⁶.

Con l'inizio degli anni 90 prosegue la regolazione restrittiva delle condizioni di accesso al sostegno, soprattutto per evitare le frodi ed in considerazione dell'allargamento della spesa pubblica, (l. n. 22/1992 e Rdl del maggio 2002), confermando la progressiva riduzione della spesa nell'ambito della protezione sociale, ma anche del sistema pensionistico. In particolare le riforme del 1992 e del 1993 delle prestazioni di disoccupazione comportano un importante taglio alla prestazione contributiva per disoccupazione. Sino a quel momento la prestazione assistenziale di disoccupazione cresce per subire ben presto una decisa inversione di tendenza. Nel 1994 la percentuale di disoccupati sale sino al 24% ed il governo interviene con una riforma volta a flessibilizzare e deregolamentare ulteriormente il mercato del lavoro¹⁷.

Un'importante riforma in materia è costituita dalla legge Generale di Sicurezza Sociale (LGSS) RDL 1/1994 del 20 giugno, che si compone di tre titoli: nel primo si rinvengono le norme generali del sistema di sicurezza sociale; il secondo regola il regime generale applicato ai lavoratori subordinati e tratta degli eventi del sistema generale, come la maternità, incapacità temporale, le prestazioni famigliari, ecc.; il terzo regola la materia inerente allo stato di disoccupazione. Quest'ultimo titolo¹⁸ è definito dalla nuova normativa come la condizione di colui il quale "potendo e

¹⁶ L. Gavira, *Integrated approaches to active welfare and employment policies*, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, 2002, p. 4.

¹⁷ R. Ballester, *European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies*, *Jordasas de Economía Laborar, Working Papers*. Department of Economics, University of Girona, Num. 14, pp. 1-31, 2005, p. 13.

¹⁸ L'art. 208 della Legge generale di Sicurezza Sociale, RDL 1/1994, individua i casi che danno luogo allo stato di disoccupazione: Art. 208

Situación legal de desempleo.

1. Se encontrarán en situación legal de desempleo los trabajadores que estén incluidos en alguno de los siguientes supuestos:

1. Cuando se extinga su relación laboral:

a) En virtud de expediente de regulación de empleo.

b) Por muerte, jubilación o incapacidad del empresario individual, cuando determinen la extinción del contrato de trabajo.

c) Por despido procedente o improcedente. En el caso de despido procedente será necesaria sentencia del orden jurisdiccional social.

d) Por despido basado en causas objetivas.

e) Por resolución voluntaria por parte del trabajador, en los supuestos previstos en los artículos 40, 41.3 y 50 del Estatuto de los Trabajadores.

desiderando lavorare, perda il proprio impiego, o veda ridotta la propria giornata ordinaria di lavoro”¹⁹.

Ne consegue il riconoscimento della relativa prestazione di sostegno quale espressione del principio contenuto nel già citato art. 41 Cost. Spagnola²⁰.

In Spagna esiste un solo tipo di ammortizzatore sociale, la disoccupazione, che opera sia in caso di cessazione che di sospensione dell'attività lavorativa.

Come accennato, la protezione contro la disoccupazione si struttura su due livelli, (anche se oggi si potrebbe dire tre, considerando i nuovi strumenti creati *ad hoc* per il periodo di crisi), quello contributivo e quello assistenziale²¹.

L'accesso all'indennità prevista dal livello contributivo spetta solo ai lavoratori che abbiano pagato un numero minimo di contributi negli ultimi 6 anni e costituisce una prestazione sostitutiva del reddito salariale.

Il livello assistenziale spetta in casi specifici, nel caso di esaurimento della prestazione contributiva ed in presenza di particolari requisiti indicati dalla normativa²², oppure quando, sempre a fronte di requisiti determinati dalla legge, il disoccupato non abbia potuto accedere al livello contributivo²³.

f) Por expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato, siempre que dichas causas no hayan actuado por denuncia del trabajador.

g) Por resolución de la relación laboral, durante el período de prueba, a instancia del empresario, siempre que la extinción de la relación laboral anterior se hubiera debido a alguno de los supuestos contemplados en este apartado, o haya transcurrido un plazo de tres meses desde dicha extinción o desde la sentencia que declaró el despido procedente.

2. Cuando se suspenda su relación laboral en virtud de expediente de regulación de empleo.

3. Cuando se reduzca en una tercera parte, al menos, la jornada de trabajo, en los términos que se establezcan reglamentariamente.

4. Cuando los trabajadores fijos de carácter discontinuo carezcan de ocupación efectiva, en los términos que se establezcan reglamentariamente.

5. Cuando los trabajadores retornen a España por extinguírseles la relación laboral en el país extranjero, siempre que no obtengan prestación por desempleo en dicho país y acrediten cotización suficiente antes de salir de España.

2. No se considerará en situación legal de desempleo a los trabajadores que se encuentren en los siguientes supuestos:

1. Cuando cesen voluntariamente en el trabajo, salvo lo previsto en el apartado 1.1.e) de este artículo.

2. Cuando hayan sido despedidos y no reclamen en tiempo y forma oportunos contra la decisión empresarial, salvo lo previsto en el apartado 1.1.d) de este artículo.

3. Cuando, declarado improcedente o nulo el despido por sentencia firme y comunicada por el empleador la fecha de reincorporación al trabajo, no se ejerza tal derecho por parte del trabajador o no se hiciera uso, en su caso, de las acciones previstas en el artículo 276 (*) de la Ley de Procedimiento Laboral.

4. Cuando no hayan solicitado el reingreso al puesto de trabajo en los casos y plazos establecidos en la legislación vigente.

(*) Hoy

¹⁹ Secondo quanto disposto dall'art. 203 Legge generale di Sicurezza Sociale, RDL 1/1994, del 20 giugno, BOE del 29 giugno. Traduzione a cura dell'autrice.

²⁰ Artículo 41 Constitución Española. I públicos poteri manterranno un regime pubblico di Previdenza Sociale per tutti i cittadini, che garantisca l'assistenza e prestazioni sociali sufficienti di fronte a situazioni di bisogno, specialmente in caso di disoccupazione. L'assistenza e le prestazioni complementari saranno libere.

²¹ J. F. Blasco Lahoz, J. López Gandía, Curso de seguridad social, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 485.

²² J. F. Blasco, Lahoz, Protección de las personas en situación de desempleo, Tirant lo Blanch, 2011, p. 206.

²³ J. F. Blasco Lahoz, J. López Gandía, Ma. Ángeles Momparler Carrasco, Curso de Seguridad Social, régimen general y prestaciones no contributivas, Valencia, Tirant lo Blanch, 7ª Edición, 2000, p. 523.

In ogni caso anche il livello assistenziale del sostegno per disoccupazione è legato a precedenti esperienze lavorative²⁴.

In entrambi i casi la durata della prestazione può dipendere dalla storia contributiva del richiedente, dai carichi familiari e dall'età²⁵.

Da allora ad oggi, l'ammontare della prestazione per disoccupazione è variata in riferimento a vari elementi e percentuali; possiamo dire che l'importo esatto è collegato al riferimento salariale del lavoratore degli ultimi 180 giorni di contribuzione versata in caso di infortunio e malattia professionale, strettamente legata alla paga percepita dallo stesso.

Per quanto riguarda l'indennità di disoccupazione di tipo contributivo, nei primi 180 giorni il lavoratore percepisce il 70% della base di riferimento mensile, e dal 181esimo giorno l'ammontare si riduce al 60%. In ogni caso i relativi importi non potranno superare un *range* che nel 2011 va da un minimo di 497,01 euro al mese, e 664,75 nel caso di presenza di almeno di un figlio, fino ad un massimo di 1.087,21 euro mensili, e 1.397,84 nel caso di presenza di almeno due figli.

Nel caso di prestazione assistenziale per disoccupazione, l'ammontare per il 2011 è stabilito in 426,01 euro, in assenza di figli o in presenza di solo un figlio. Nel caso, invece, di due figli, l'ammontare sale a 569,79, e con tre e più figli a 708,24 euro.

In tempi recenti nasce inoltre la *Renta Activa de Inserción*, detta RAI, nonché altri sussidi speciali²⁶.

1.3. Dal Patto di Toledo alla recente legislazione

Nell'anno successivo alla riforma del sistema di sicurezza sociale spagnolo, (Legge Generale di Sicurezza Sociale (LGSS) RDL 1/1994 del 20 giugno), il conflitto politico si inasprisce parendo porre in discussione i principi della riforma appena varata. La Camera dei Deputati richiede l'esecuzione di uno studio finalizzato ad approfondire i problemi di finanziamento del sistema e garantire il futuro dell'impianto pubblico delle pensioni.

L'epilogo della vicenda si ha con il Patto di Toledo, del 1995, considerato da alcuni un accordo meramente politico e programmatico, più che una proposta volta alla risoluzione concreta dei problemi²⁷. Tale Patto rappresenta in realtà una conquista, nel senso che le forze politiche si

²⁴ M. Á. Malo, *Labour market policies in Spain under the current recession*, International Labour Organization (International Institute for Labour Studies), Editor, International Institute for Labour Studies, Geneva (Switzerland), 2011, p 3.1.

²⁵ *Regional Disparities and Flexicurity Policies: an Integrated Approach. The Spain country report*. European Commission DG Employment Social Affairs and Equal Opportunities, Fondazione Giacomo Brodolini, Agenzia Liguria Lavoro, Veneto Lavoro, Servicio Publico de Empleo de Castilla La Manca, Marchmont Observatory, 2009-2010.

²⁶ M. Á. Malo, *Labour market policies in Spain under the current recession*, International Labour Organization (International Institute for Labour Studies), Editor, International Institute for Labour Studies, Geneva (Switzerland), 2011, p 32 La RAI costituisce un caso speciale di assistenza in caso di disoccupazione per coloro che non possono accedere nemmeno al livello assistenziale di disoccupazione. Essa è rivolta a coloro che hanno un'età a partire dai 45 anni, e combina elementi di politica passiva ed attiva, riconoscendo una quantità economica in forza della partecipazione a determinati programmi di attivazione; dura 11 mesi.

Ricordiamo inoltre come in Spagna esista anche il c.d. ERE Expediente de Regulación de Empleo, per sospensioni temporanee e riduzioni dell'orario lavorativo basato su cause economiche. E' possibile inoltre accedere alla *prejubilación*, ossia ad un pre-pensionamento. Pp. 37 e 38.

²⁷ Le raccomandazioni che ne derivarono furono: la separazione del finanziamento del sistema tra prestazioni contributive e non contributive; la creazione di riserve per fronteggiare fasi di recessione economica; la coincidenza della contribuzione tra tutti i lavoratori; la creazione di meccanismi di controllo per evitare frodi;

accordano per escludere la questione del sistema di sicurezza sociale da quelle poste alla base dell'aspro scontro politico in atto. La portata innovativa del documento consiste pertanto in questa mediazione politica piuttosto che nella determinazione di particolari disposizioni modificative. La valenza di tale Patto risulta essere di consolidazione, nonché di razionalizzazione dinanzi ai problemi demografici e finanziari della sicurezza sociale, evitando pertanto la strada per una soluzione "catastrofista" che avesse potuto smantellare lo *Stato del Benessere*²⁸.

Dopo qualche anno si affronta la necessità di un'ulteriore revisione: ciò quanto ribadito nell'accordo tra le Parti Sociali ed il Governo, firmato a Madrid il 9 aprile del 2001, che presuppone l'adozione di una serie di riforme. Nel successivo DL 5/2002 del 25 maggio, che provoca lo sciopero generale del 20 giugno dello stesso anno, si rinviene la tendenza a limitare drasticamente l'accesso alla prestazione di disoccupazione. Ciò avviene ad esempio ampliando notevolmente la concezione di "impiego adeguato" da accettare da parte del disoccupato, sino ad abbracciare qualsiasi tipo di impiego che non avesse una durata breve: trascorso un certo periodo di tempo, si considera adeguata qualsiasi professione che secondo l'Istituto Nazionale del Lavoro (INEM)²⁹ possa essere esercitata dal lavoratore. In questo modo si opera una limitazione all'accesso alla prestazione di disoccupazione, il cui importo può ritenersi già pagato dal disoccupato attraverso la propria contribuzione³⁰.

D'altra parte, vengono in tal modo incorporati nel sistema spagnolo alcuni elementi normativi di "stimolo" alla ricerca attiva di impiego da parte del disoccupato³¹. Si ritiene infatti che differenti aspetti possano influenzare di fatto l'attitudine del disoccupato alla ricerca e all'accettazione di offerte di impiego. Tali aspetti possono consistere nella determinazione di un termine massimo di durata della prestazione oppure nella delimitazione complessiva dell'entità della stessa, nonché nell'intensità uniforme o decrescente della protezione, e nella tipologia delle cause di estinzione o

l'integrazione nel regime generale dei regimi speciali e del regime dei lavoratori autonomi; il rafforzamento dei meccanismi di proporzionalità tra prestazioni e contribuzione; l'innalzamento dell'età nell'accesso alla pensione; il rafforzamento del principio di solidarietà e nel contempo dei meccanismi atti ad evitare frodi nel riconoscimento delle pensioni di reversibilità; la possibilità di contribuire volontariamente al Sistema di Sicurezza Sociale, mediante ricorso a sistemi privati complementari. Il patto di Toledo ha poi portato all'adozione della L 24/1997 del 15 luglio definita di "Consolidazione e Razionalizzazione del Sistema di Sicurezza Sociale", che tra i suoi ambiziosi obiettivi, (solo limitatamente realizzati e solo per quanto concerne una limitazione delle prestazioni), poneva la costituzione di una riserva per i momenti di congiuntura economica, la costituzione di un solo tipo di contribuzione per tutti i lavoratori, sistemi di proporzionalizzazione delle pensioni ed un miglioramento per le prestazioni a favore degli orfani e per quanto concerne le pensioni di reversibilità, la rivalutazione automatica delle pensioni secondo l'incremento per IPC (indice dei prezzi al consumo), la separazione finanziaria tra il livello contributivo e quello assistenziale della sicurezza sociale.

²⁸ J. Francisco Blasco Lahoz, J. López Gandía, Ma. Ángeles Momparler Carrasco, *Curso de Seguridad Social, (régimen general y prestaciones no contributivas)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 7ª Edición, 1999, p. 45

²⁹ L'INEM e' un organismo pubblico che aveva inizialmente le competenze principali in materia di gestione delle politiche del lavoro (tra cui formazione professionale, mediazione domanda offerta lavoro, gestione dell'indennizzo per disoccupazione,..). La mastodontica burocratizzazione di questo ente ha portato a convincersi della necessità di decentralizzare delle funzioni in queste materie, nella maniera che emerge dal quadro fornito dalla legge 56/2003. Ora l'INEM è diventato il Servizio Pubblico di Impiego Statale, detto SPEE. J. Gorelli Hernández, *I Servizi per l'occupazione in Spagna: Dall'intermediazione al collegamento tra politiche attive e passive*, in C. Lagala, M. D'Onghia, a cura di, *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*, Ediesse, Roma, 2010, p 241-244.

³⁰ C. Ruis Viñals (coord.), *Políticas sociolaborales*, Editorial Uoc, Barcelona, 2004, *La incidencia de las políticas sociolaborales en la Seguridad Social*, Consuelo Chacarterui Jávega, Francisco Andrés Valle Muñoz.

³¹ R. Ballester, *European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies*, *Jordasas de Economía Laborar, Working Papers. Department of Economics, University of Girona, Num. 14, pp. 1-31, 2005, p. 14.*

sospensione dell'indennità³². Questa riforma pare porsi in linea con la Strategia Europea per l'Occupazione (*Make work pay*), che stabilisce come gli Stati membri debbano rivedere le percentuali e la durata delle indennità di disoccupazione ed assicurare un'effettiva ricerca del lavoro da parte del disoccupato³³.

Coerentemente a questo tipo di pensiero, si era già dato corso, negli anni 90, ad una serie di disposizioni³⁴ volte ad abbreviare il periodo di durata della prestazione, ridurre la quantità della stessa attraverso una limitazione delle quantità di riferimento per calcolarla, estinguere la prestazione in caso di rifiuto di un'offerta di lavoro "adeguata" o in caso di rifiuto alla partecipazione a lavori sociali o programmi di impiego o a corsi di formazione professionale. Questa tendenza è andata accentuandosi nella legge 45/2002 del 12 dicembre, che esige la dichiarazione da parte di tutti i disoccupati della loro disponibilità alla ricerca attiva di un impiego e all'accettazione di un impiego ritenuto adeguato dalla normativa³⁵.

E' la Ley n. 45/2002, infatti, a prevedere espressamente la sottoscrizione di tale dichiarazione, il c.d. *compromiso de actividad*, mettendo in relazione la prestazione di disoccupazione con le obbligazioni derivanti dalla dimensione attiva dell'intervento. Solo in virtù di tale documento può essere riconosciuto il diritto alla prestazione di disoccupazione, al soggetto avente i requisiti richiesti dalla normativa. Tale processo di integrazione tra il godimento della prestazione di disoccupazione (politica passiva) e la ricerca attiva di occupazione (politica attiva) viene a delinearsi in maniera compiuta nella legge di riforma del 2003³⁶.

L'integrazione tra le due politiche continua oggi a manifestarsi nel quadro della descritta funzionalizzazione della prestazione di disoccupazione rispetto al ricollocamento in un posto di lavoro, ove il riconoscimento dell'erogazione di sostegno dipende dalla ricerca attiva di un impiego, da parte del disoccupato. La disoccupazione non spetta più solo se si versi in una situazione involontaria di non impiego, ma spetta se nel contempo ci si attivi per un proprio reinserimento nel mondo del lavoro.

Pertanto, la riforma del 2002 introduce una definizione innovativa di "stato di disoccupazione", attraverso una centralizzazione del concetto di attivazione, che si andrà a sviluppare ulteriormente nella legge per l'impiego del 2003, nonché nell'Accordo sui mezzi di riforma del mercato del lavoro del 2006 e nella legge n. 36/2006.

In particolare, la Ley n. 45/2002, del 12 dicembre, si propone di facilitare le opportunità di impiego per tutti coloro che desiderano entrare nel mercato del lavoro. A questo scopo, il disoccupato, che come visto, è tenuto a firmare un "*compromiso de actividad*", ha, in virtù di tale sottoscrizione, il diritto non solo alla prestazione di disoccupazione, ma anche il diritto alla definizione, da parte dei Servizi Pubblici di Impiego, del migliore itinerario di inserzione lavorativa, conformemente alle sue capacità e attitudini professionali³⁷. L'art 207, punto c, della Legge Generale di Sicurezza Sociale,

³² A. Martín Valverde, F. Rodríguez, S. Gutiérrez, J. García Murcia, *Derecho del Trabajo*, Editorial Tecnos, Madrid 2010, p. 437.

³³ R. Ballester, *European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies*, *Jordasas de Economía Laborar, Working Papers*. Department of Economics, University of Girona, Num. 14, pp. 1-31, 2005, p. 15.

³⁴ LFE; Ley 22/1993, del 29 dicembre; Titolo II della LGSS 1994.

³⁵ Nuova redazione art 207 c) e art 231.1 LGSS.

³⁶ A. Martín Valverde, F. Rodríguez, S. Gutiérrez, J. García Murcia, *Derecho del Trabajo*, Editorial Tecnos, Madrid 2010, p. 438.

³⁷ Ley 45/2002, de 12 de diciembre: 3. El compromiso de actividad.

RDL 1/1994, del 20 giugno, come riformato dalla legge 45/2002, sancisce ora la nascita del diritto alle prestazioni come conseguenza dell'impegno assunto di ricercare attivamente un lavoro e di accettare una collocazione adeguata attraverso la sottoscrizione della predetta dichiarazione. In questo senso cambia la relazione tra politiche attive e passive, e muta la concezione di "disoccupato", quale soggetto non solo bisognoso di protezione sociale, ma necessitante di maggiori opportunità per un proprio reinserimento lavorativo in tempi brevi. La perdita

1. Los trabajadores, además de reunir los requisitos establecidos en la norma 2, para ser beneficiarios del programa deberán solicitarlo y suscribir, en esta fecha, un compromiso de actividad en virtud del cual realizarán las distintas actuaciones que se acuerden por los servicios públicos de empleo o, en su caso, las entidades que colaboren con los mismos, en el plan personal de inserción, que se desarrollarán mientras el trabajador se mantenga incorporado al Programa.

2. Los servicios públicos de empleo o, en su caso, las entidades que colaboren con los mismos, aplicarán a los trabajadores que hayan suscrito el compromiso de actividad las acciones de inserción laboral, conforme a lo previsto en la norma 7 de esta disposición adicional.

3. Los trabajadores, para su incorporación y mantenimiento en el Programa, deberán cumplir las obligaciones que implique el compromiso de actividad y aquellas que se concretan en el plan personal de inserción laboral, así como las siguientes:

Proporcionar la documentación e información precisa en orden a la acreditación de los requisitos exigidos para la incorporación y el mantenimiento en el Programa.

Participar en los programas de empleo o en las acciones de inserción, orientación, promoción, formación o reconversión profesionales, o en aquellas otras de mejora de la ocupabilidad.

Aceptar la colocación adecuada que les sea ofrecida, considerándose como tal la definida en el artículo 231.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Renovar la demanda de empleo en la forma y fecha que se determinen en el documento de renovación de la demanda y comparecer cuando sea previamente requerido ante el Instituto Nacional de Empleo o ante los servicios públicos de empleo.

Comunicar las causas de baja, pérdida de requisitos o incompatibilidades en el momento en que se produzcan esas situaciones.

Presentarse a cubrir la oferta de empleo y devolver a los servicios públicos de empleo, en el plazo de cinco días, el correspondiente justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicados para cubrir las ofertas de empleo facilitadas por aquéllos.

Reintegrar las cantidades de la renta activa de inserción indebidamente percibidas.

Buscar activamente empleo.

4. Incorporación al Programa.

1. Para incorporarse al Programa, los trabajadores deberán encontrarse en desempleo demandando empleo, solicitar la renta activa de inserción y reunir y acreditar los requisitos exigidos.

2. El Instituto Nacional de Empleo verificará el cumplimiento de los requisitos exigidos en esta disposición adicional solicitando, en su caso, el informe de los servicios públicos de empleo respecto al de inscripción como demandante de empleo.

El Instituto Nacional de Empleo deberá dictar resolución motivada reconociendo o denegando el derecho a la admisión al Programa, en el plazo de los quince días siguientes a la fecha en que se hubiera formulado la solicitud.

Asimismo, el Instituto Nacional de Empleo deberá comunicar la suscripción del compromiso de actividad y la admisión al Programa a los servicios públicos de empleo competentes para que desarrollen las distintas acciones de inserción laboral previstas en la norma 7 de esta disposición adicional.

5. Baja y reincorporación al Programa.

1. Causarán baja definitiva en el Programa los trabajadores incorporados al mismo en los que concurra alguno de los hechos siguientes: Incumplimiento de las obligaciones que implique el compromiso de actividad y que se concretan en el plan personal de inserción laboral, salvo causa justificada. No comparecer, previo requerimiento, ante el Instituto Nacional de Empleo o ante los servicios públicos de empleo, no renovar la demanda de empleo en la forma y fechas que se determinen en el documento de renovación de la demanda, o no devolver en plazo a los servicios públicos de empleo el correspondiente justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicados para cubrir las ofertas de empleo facilitadas por dichos servicios, salvo causa justificada. Rechazo de una oferta de colocación adecuada o de participar en programas de empleo o en acciones de inserción, orientación, promoción, formación o reconversión profesionales, salvo causa justificada. Obtener o mantener indebidamente la percepción de la renta activa de inserción.

involontaria di lavoro e l'iscrizione alla lista di collocamento sono degli elementi che vanno posti in relazione, da questo momento, ad una dimensione diversa e nuova. Tale elemento di novità si identifica in un doveroso sforzo attivo del beneficiario della prestazione, orientato alla ricerca di un lavoro o alla partecipazione ad iniziative di rafforzamento della propria *occupabilità*.

Questa concezione e questo mutamento nel modo di intendere il rapporto tra prestazione e stato di disoccupazione viene trasferito nella legge sulla politica di impiego n. 56 del 2003, del 16 dicembre.

Tale normativa va a sostituire la legge basica di impiego 51/1980, approvata in un contesto in cui la situazione socio-economica, tecnologica ed organizzativo-territoriale della Spagna presentava chiaramente dei profili ben distinti da quelli prospettati nel 2003, nonché dagli attuali. Per questo motivo la legge dell'Ottanta prevede un quadro relativo alle politiche attive assai moderato, spiccando invece l'aspetto protettivo del sistema, che punta ad un rafforzamento dell'entità della prestazione economica da riconoscersi in caso di disoccupazione.

Ma negli ultimi anni il contesto di riferimento muta profondamente, a seguito dell'intervento di vari fattori che ne hanno condizionato la conformazione³⁸: l'evoluzione demografica, che comporta una pressione per l'accesso dei giovani al primo impiego ed un invecchiamento della manodopera attiva; il fenomeno migratorio; lo sviluppo della tecnologia dell'informazione e della comunicazione; il nuovo orientamento della politica sociale, con l'apertura ad agenti privati dei servizi di informazione, orientamento e intermediazione... Il mercato del lavoro è più complesso rispetto al passato: muta altresì la struttura del sistema, che assume un carattere decentralizzato, con il trasferimento di funzioni e servizi per l'esecuzione delle politiche attive alle Comunità Autonome. D'altra parte la nuova centralità della dimensione territoriale, collegata pur sempre ad una regia nazionale, si colloca in un contesto in cui il processo di integrazione europea e la globalizzazione economica richiedono un approccio che superi i confini spagnoli.

In questo quadro generale la legge n. 56/2003 è volta a incrementare l'efficienza del funzionamento del mercato del lavoro e migliorare le opportunità di incorporazione dello stesso per conseguire l'obiettivo di pieno impiego ("*pleno empleo*"). Ciò può realizzarsi attraverso un'attenzione preventiva e personalizzata al disoccupato, per il tramite dei Servizi Pubblici di Impiego, riservando una speciale attenzione alle categorie di lavoratori svantaggiati. Nel contempo, allo scopo di garantire l'efficienza del sistema, risulta essere fondamentale il rispetto di alcuni principi base quali l'eguaglianza di opportunità, il principio di non discriminazione, la gratuità del servizio, e l'effettività e qualità dello stesso. Le politiche di impiego devono fornire degli incentivi per l'inserimento effettivo dei disoccupati nel mercato del lavoro, stimolando la ricerca attiva di impiego e la mobilità geografica e funzionale.

Un ruolo di spicco nel nuovo modello spetta al Sistema Nazionale di Impiego, in capo al quale vengono ricondotte sia le politiche attive come quelle passive. Il Sistema Nazionale di Impiego

³⁸ J. Aparicio Tovar, *Las causas del despido basadas en necesidades de funcionamiento de la empresa*, pp. 145-164, in *Revista de Derecho Social*, "La reforma Laboral", n. 57, gennaio-marzo 2012, p. 150, 151. L'incidenza di questi fattori si è acuita negli ultimi anni. Le crisi economiche e la disoccupazione sono state utilizzate come giustificazione alle continue riforme del diritto del lavoro, all'insegna di una concezione economicista della politica di impiego, ancillare alla politica economica generale. Ma quest'ultima dovrebbe essere il principale strumento del potere pubblico per realizzare il pieno impiego imposto dall'art. 40, c. 1, Cost., come anni prima aveva già segnalato Beveridge.

consiste in un insieme di strutture, modalità ed azioni necessarie per promuovere e sviluppare la politica di impiego, che ha lo scopo del “pieno impiego”.

Il Sistema Nazionale di Impiego è integrato con il Servizio Pubblico di Impiego Statale e i Servizi Pubblici delle Comunità Autonome, realizzando un sistema decentralizzato in cui ogni Comunità Autonoma organizza come crede il proprio servizio pubblico per il lavoro, e dove il coordinamento tra gli stessi è assicurato dal Sistema Pubblico per l'Impiego Statale, e collegato, d'altra parte, alla rete EURES (*European Employment Services*).

Gli organi del Servizio Nazionale di Impiego sono la Conferenza Settoriale degli Affari di Lavoro e il Consiglio Generale del Sistema Nazionale di Impiego. I suoi strumenti sono il Piano Nazionale di azione per l'impiego, il Programma nazionale di lavoro del Sistema Nazionale di Impiego e il Sistema di informazione dei Servizi Pubblici di Impiego.

Il Servizio Pubblico per l'Impiego Statale ha autonomia rispetto all'Amministrazione Generale dello Stato: gestisce e controlla i trattamenti di disoccupazione, e coordina le politiche attive e passive in collaborazione con i Servizi per l'Impiego delle Comunità Autonome. La mediazione nel mercato del lavoro è invece attribuita ai Servizi Pubblici delle Comunità Autonome.

Le Parti Sociali, tramite esplicito riferimento legislativo, partecipano al sistema sin qui delineato, unitamente ai Servizi Pubblici di Impiego Statale e delle Comunità Autonome, con lo scopo di apportare maggiori garanzie di coesione ed esito al progetto.

Nella legge del 2003, un ambito di rilievo è dedicato alla definizione dell'intermediazione lavorativa, come valido strumento della politica di impiego, stabilendo un quadro in cui operano gli uffici pubblici e gli enti privati, debitamente autorizzati. In tal maniera si vede valorizzato un sistema di intermediazione misto, che in realtà veniva già abbozzato durante la Seconda Repubblica, in forza della l. n. 27 novembre 1931, su indicazioni della Convenzione n. 2 dell'ILO, e che fu successivamente alterato dal regime franchista. Tale precedente sistema era stato ammesso durante il periodo costituzionale e con la l. 51/1980, rimanendo però in pratica sostanzialmente legato al monopolio pubblico sino alla riforma del 1994-1995. In quegli anni vengono legalizzate le agenzie private di collocamento senza scopo di lucro e le imprese di lavoro interinale³⁹. Questa tendenza evolutiva viene ad affermarsi in maniera sempre più preponderante sino all'adozione della legge n. 56/2003 in cui si annuncia come “il nuovo orientamento della politica sociale (assistenza passiva e incentivi per il reinserimento lavorativo), e l'apertura agli agenti privati di servizi di informazione, orientamento e intermediazione costituiscono un insieme congiunto formidabile per affrontare le sfide che si pone una politica di impiego tendente alla piena occupazione⁴⁰” .

Le politiche statali volte ad un incremento dell'occupazione si sviluppano ulteriormente attraverso interventi di diversa natura.

La Ley n. 43/2006 del 29 dicembre, per il miglioramento della crescita e dell'impiego, contiene una serie di misure di vario genere per intervenire nel mercato del lavoro: tra le altre, nel primo capitolo essa prevede una serie di incentivi e benefici per favorire l'assunzione a tempo indeterminato dei disoccupati.

³⁹ J. Gorelli Hernández, I Servizi per l'occupazione in Spagna: Dall'intermediazione al collegamento tra politiche attive e passive, in C. Lagala, M. D'Onghia, a cura di, Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa, Ediesse, Roma, 2010, p 240-243

⁴⁰ Traduzione a cura dell'autrice.

Altre disposizioni sono dedicate alla protezione specifica di talune categorie di disoccupati, tra cui i giovani e le persone con disabilità, e nella parte finale si indica un Programma di Sviluppo di Impiego, stanziando vari benefici volti alla stabilizzazione del rapporto lavorativo.

Nel 2008 le misure adottate nel mercato del lavoro e relative alle politiche attive appaiono limitate dal carattere straordinario. Esse dispongono l'assunzione di specialisti nell'orientamento professionale e nella predisposizione di nuove sovvenzioni per promuovere l'assunzione di disoccupati con carichi familiari o l'avvio di attività autonome da parte dei disoccupati. Il Piano "E" del gennaio 2009 provvede a sua volta un ampio ventaglio di misure contro la disoccupazione, come quelle volte alla protezione e all'integrazione sociale dei disoccupati, o come il non esaurimento dell'assicurazione contro la disoccupazione per i lavoratori soggetti a sospensioni temporanee. Il problema principale rimane però la mancanza di pianificazione e di coordinamento tra le varie misure predisposte. A tal proposito la recente regolamentazione del 2011 sembra caratterizzarsi invece per una maggiore specificità nell'approccio al problema della disoccupazione e della possibile incidenza delle politiche attive⁴¹.

Tra gli interventi adottati dalla Spagna in occasione della congiuntura economica e volti al rafforzamento dei Servizi per l'Impiego, ricordiamo l'Accordo del Consiglio dei Ministri del 18 aprile del 2008, di impulso all'attività economica, che ha dato luogo al RDL 2/2008 del 21 aprile e ad altre norme di interventi d'urgenza⁴².

Vengono creati inoltre nuovi strumenti volti a dare un sostegno economico ai lavoratori con gravi problemi di *occupabilità* e non beneficiari di alcuna prestazione di sostegno. Tali sovvenzioni risultano essere legate alla partecipazione ad azioni di orientamento professionale, supportate da un servizio di tutoraggio fornito attraverso l'attività di specifici orientatori specializzati⁴³.

Altri aiuti economici sono riconosciuti per facilitare le assunzioni nel caso in cui esse implicino uno spostamento o un trasferimento di residenza nel territorio spagnolo e consistono nel rimborso totale o parziale dei costi di trasporto, alloggio, trasloco, ecc⁴⁴.

Con l'acuirsi della crisi e l'evidente permanenza dello stato d'urgenza, prosegue la produzione legislativa per arginare le drammatiche conseguenze occupazionali.

La legge 27/2009, contenente misure urgenti per il mantenimento e lo sviluppo dell'impiego e la protezione delle persone disoccupate, che recepisce i contenuti del RDL 2/2009 del 6 marzo, si caratterizza per un approccio di tipo immediato, contingente, rispetto all'emergenza occupazionale, senza prevedere un modello di più ampio respiro. A conferma di ciò, la durata della sua efficacia è limitata al 31/12/2010, (nonostante alcuni aspetti siano prorogati, come per esempio l'art 9 l 35/2010 che proroga il riconoscimento dell'indennità di disoccupazione per sospensione in determinati casi, altrimenti esclusi dalla normativa in vigore)⁴⁵.

⁴¹ M. Á. Malo, Labour market policies in Spain under the current recession, International Labour Organization (International Institute for Labour Studies), Editor, International Institute for Labour Studies, Geneva (Switzerland), 2011, p. 54.

⁴² RDL 10/2009, legge 27/2009 modificata dalla legge 35/2010 e RD 133/2010 sulle prestazioni straordinarie di disoccupazione.

⁴³ 350 euro per 3 mesi ex art 9 RDL 2/2008.

⁴⁴ Art. 10 RDL n. 2/2008.

⁴⁵ S. del la Casa Quesada, Políticas activa y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica, in Susana del la Casa Quesada, María Rosa Vallecillo Gámez (Coordinadoras), Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo, Editorial Bomarzo, Albacete, p 185.

Si noti come dalla metà del 2008 siano stati adottati una serie di strumenti in forza dello stato di crisi, successivamente gradualmente stabilizzatisi culminando con l'entrata del R. D. Ley 10/2010 del 20 agosto⁴⁶.

Il proposito dichiarato dalla successiva Ley n. 35/2010 del 17 settembre e' quello della riduzione della dualità del mercato del lavoro. Pare però assai dubbio che le disposizioni normative introdotte possano realizzare tale scopo⁴⁷, in quanto, tra le altre, viene ampliata la possibilità di licenziamento oggettivo e ridotta l'indennizzazione⁴⁸. Tale legge contiene alcune norme direttamente rivolte alla protezione delle persone disoccupate⁴⁹. Queste norme riguardano ad

⁴⁶ F. J. Fernández Orrico, Medidas encaminadas al mantenimiento del empleo, pp 705-764, in La Reforma Laboral de 2010, Thomson Reuters, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, p. 706.

Inoltre si veda in F. J. Fernández Orrico, Prestación, subsidio por desempleo y otras instituciones afines, pp 765-802, in a Reforma Laboral de 2010, Thomson Reuters, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, p. 782 e 783. La legge n. 14/2009 dell'11/11/2009, che regola il programma temporale di protezione per disoccupazione e inserimento, viene infatti prorogata dal Real Decreto 133/2010 del 12/02/2010, e successivamente dal Decreto ley 12/2010 del 20. La normativa stabilisce che, entro un ambito temporale limitato, si amplia la protezione per disoccupazione a favore dei lavoratori che hanno terminato le prestazioni e sussidi e si trovano in situazione di necessità in quanto carenti di altre entrate. Ulteriori normative intervengono e si rincorrono andando a specificare la possibilità di utilizzare l'intervento una sola volta e restringendo i requisiti di accesso, relativi alla determinazione della sufficienza dei mezzi.

⁴⁷ L. M. C. Ruiz, La Reforma de la contratación temporal en la ley 35/2010, pp. 15-54, in La Reforma Laboral en la ley 35/2010, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p 15, 16

⁴⁸ Á. B. Pellicer, La reforma de la extinción del contrato de trabajo en la ley 35/2010, pp 55-94, in La Reforma Laboral en la ley 35/2010, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 80 e 86.

⁴⁹ Si ritiene utile riportare in sintesi quanto stabilito nel preambolo della legge 35/2010 del 17 dicembre di misure urgenti per la riforma del mercato del lavoro:

Negli ultimi due anni sono stati persi più di due milioni di posti di lavoro e la disoccupazione è cresciuta di quasi due milioni e mezzo di persona.

Per questo un'esigenza condivisa dalla società è quella di tentare di creare lavoro e ridurre la disoccupazione.

La principale causa della perdita di occupazione è consistita nel tracollo dell'attività produttiva, derivata in un primo momento dal collasso dei normali canali del credito che sostenevano in maniera decisiva il consumo e il processo di inversione nella passata fase espansiva.

Si rilevano inoltre alcune particolarità strutturali del mercato del lavoro spagnolo.

Una debolezza spagnola è data dall'elevata sensibilità dell'andamento del lavoro al ciclo economico, un significativo peso dei contratti a tempo determinato, uno scarso sviluppo delle possibilità di flessibilità interna dell'impresa, un'insufficiente capacità dei servizi pubblici di impiego a ricollocare i disoccupati, ed una persistenza di elementi di discriminazione nel mercato del lavoro.

La l. n. 35/2010 si dichiara volta a correggere questi inconvenienti.

Le modificazioni apportate con la legge 35 si inseriscono all'interno di un progetto di riforma più ampio e promosso dal Governo, all'interno della Strategia di Economia Sostenibile, presentata il 2 dicembre 2010 e trasmesso dal Presidente del Governo al Congresso dei Deputati per favorire il rinnovamento del modello produttivo.

Questa riforma ha lo scopo di contribuire a ridurre la disoccupazione ed incrementare la produttività, e di correggere la dualità del mercato del lavoro, promuovendo la stabilità dell'impiego e la flessibilità interna delle imprese.

Sono tre gli obiettivi fondamentali:

ridurre la dualità del mercato del lavoro, favorendo la creazione di impiego stabile e di qualità;

rafforzare gli strumenti della flessibilità interna, soprattutto quelli per ridurre il tempo della giornata lavorativa, in maniera da mantenere il lavoro durante la situazioni di crisi economica ed offrendo uno strumento di adattabilità delle imprese;

elevare le opportunità delle persone disoccupate, con particolare attenzione ai giovani, riordinando gli strumenti di sostegno alla stipulazione di contratti a tempo indeterminato.

Tra le misure per limitare l'uso ingiustificato delle procedure di assunzione temporanea si includono quelle atte a stabilire un limite massimo di tempo dei contratti di lavoro o servizio (collaborazioni).

Si cerca di favorire il contratto di "costruzione della contrattazione indefinita" (contrato de fomento) che possa condurre gradualmente un'assunzione alla propria stabilizzazione, ma che ad oggi non ha avuto un riscontro

positivo rispetto alla finalità di promozione dell'accesso al lavoro di quelle categorie che maggiormente trovano difficoltà a collocarsi nel mercato del lavoro.

Con questa finalità di rafforzamento dello strumento "contrato de fomento", si intende anche ampliare le categorie di coloro che possono beneficiare di questa modalità di contratto.

Un altro versante della riforma stabilisce la riduzione degli importi da pagare da parte delle imprese alla scadenza dei progetti, attraverso l'assunzione transitoria del Fondo di garanzia salariale di una parte del risarcimento, e ciò solo per le cessazioni di cui ai motivi indicati dagli articoli 51 e 52 dello Statuto dei Lavoratori, sia individuali che collettivi, esclusi il licenziamento di natura disciplinare (art 51: licenziamento collettivo; art 52: estinzione del contratto per cause oggettive).

La misura precedente, nonostante abbia un carattere oggi congiunturale, intende costituire una transizione verso un modello di capitalizzazione individuale mantenuto durante tutta la vita lavorativa, per un numero di giorni all'anno da determinare, la cui regolazione sarà predisposta attraverso un progetto di Legge sottoposto all'approvazione del Governo.

Questo fondo a capitalizzazione individuale potrà essere utilizzato dal dipendente per i casi di licenziamento, di completamento della sua formazione, nei casi di mobilità geografica, ed in definitiva, al momento del suo pensionamento. Questo modello sarà volto a fornire al mercato del lavoro una maggiore stabilità nell'impiego e una più sana mobilità del lavoro.

Infine si riformulano gli articoli relativi alle cause di licenziamento per ragioni economiche, tecniche, organizzative o di produzione che stabilisce lo Statuto dei Lavoratori (art 51 e 52 c)). Ciò in quanto risultava necessario dare una maggiore certezza ai soggetti del rapporto di lavoro e rafforzare la causalità dell'estinzione. (La experiencia obtenida en los últimos años ha puesto de manifiesto, particularmente en los dos últimos años, algunas deficiencias en el funcionamiento de las vías de extinción previstas en los artículos 51 y 52 c) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, al desplazar muchas extinciones de contratos indefinidos realmente basadas en motivaciones económicas o productivas hacia la vía del despido disciplinario improprio.)

Si tenta di configurare delle modalità che permettano all'impresa di migliorare la sua competitività salvaguardando i diritti del lavoratore e facilitando soprattutto il mantenimento del suo posto di lavoro.

Si potenzia l'utilizzazione di mezzi extragiudiziali di soluzione delle controversie attraverso la negoziazione collettiva.

Si sostiene l'efficacia delle procedure relative alle deroghe salariali, quando le prospettive della società potrebbero essere danneggiate e pregiudicare le possibilità di mantenimento dell'occupazione.

La legge opera un rafforzamento delle modalità di flessibilità interna per evitare il licenziamento.

L'esplicito richiamo all'Accordo per l'Impiego e alla Negoziazione Collettiva, riconosce come la negoziazione collettiva costituisca il migliore strumento per favorire l'adattabilità della impresa alle necessità di cambiamento della situazione economica allo scopo di concordare la flessibilità richiesta dalle imprese e fornire la sicurezza domandata dai lavoratori.

Si stabiliscono modalità di riduzione del tempo di lavoro; si favorisce la mobilità interna.

Si stabiliscono misure volte a promuovere l'occupazione dei giovani e dei disoccupati. Per fare questo, in primo luogo, si migliora la politica di incentivi per la stipulazione dei contratti a tempo indeterminato.

Si stabilisce pertanto una regolamentazione più severa delle categorie di lavoratori per i quali sono stabilite i benefici per la stipulazione del contratto a tempo indeterminato. I criteri sono stabiliti in maniera più selettiva: giovane di 30 anni, con particolari problemi di occupabilità e di oltre 45 anni con una permanenza prolungata nello stato di disoccupazione; miglioramento degli importi dei benefici quando il contratto è stipulato con lavoratrici donne.

E' previsto che tali strumenti abbiano un arco di tempo di attuazione definito nel tempo, trascorso il quale ci sarà una rigorosa valutazione dei loro risultati, permettendo la modifica, se necessario.

Rimangono le attuali sovvenzioni per le persone con disabilità, per la formazione iniziale dei lavoratori autonomi, per le vittime della violenza di genere e, in particolare quelle che mirano a mantenere lo stato attivo di lavoratori over 59 anni.

Si intende aumentare le opportunità di occupazione per i giovani attraverso miglioramenti sostanziali nella regolazione dei contratti di formazione, incoraggiando il loro utilizzo da parte dei datori di lavoro attraverso uno sconto totale dei contributi sociali e rendendoli più attraenti per giovani attraverso il miglioramento dei salari e il riconoscimento della indennità di disoccupazione al loro termine.

Si introducono misure volte a migliorare i meccanismi di inserimento lavorativo per promuovere le opportunità di accesso al lavoro dei disoccupati. Per questo motivo si è ritenuto necessario avviare l'apertura di partenariati pubblico-privato in questo settore.

Le agenzie di collocamento private a scopo di lucro integreranno le attività dei servizi pubblici per l'impiego.

esempio l'elaborazione di specifici piani di formazione professionale, finalizzati ad una ricollocazione lavorativa, con un'attenzione particolare ai giovani. In realtà i termini di intervento nella materia sono "completamente generici" ed in ogni caso vengono rimessi a futuri interventi da parte del Governo. Si procede inoltre a rilevare la necessità di una modernizzazione dei servizi pubblici di impiego, che vada di pari passo con un nuovo protagonismo dei soggetti privati, anche con scopo di lucro, nella intermediazione lavorativa, allargata inoltre all'outplacement⁵⁰.

Un aspetto di rilievo della riforma è l'inquadramento del tema della effettività delle politiche attive, considerate in stretta relazione con le prestazioni di disoccupazione. In particolare, la legge prevede la partecipazione del disoccupato ad azioni di miglioramento della sua *occupabilità*, che devono corrispondere alla sua professione abituale o alle sue attitudini formative secondo quanto stabilito nell'itinerario di inserzione. Viene inoltre modificato il periodo entro il quale il disoccupato può rifiutare proposte di attivazione: è previsto un termine di 100 giorni, successivamente abbassato a 30, all'interno del quale il disoccupato può rifiutarsi di partecipare alle attività formative proposte, senza che ciò comporti alcuna ripercussione. Trascorso tale periodo, il disoccupato è tenuto a partecipare alle iniziative proposte dall'amministrazione, pena la perdita della prestazione di disoccupazione⁵¹.

1.4. L'Accordo Triangolare 2/2/2011

In questo contesto in cui l'incalzare della crisi richiede un intervento pronto ed efficace da parte dello Stato, il 2 febbraio 2011 le Parti Sociali ed il Governo sottoscrivono l'Accordo Sociale ed Economico per la crescita, l'occupazione e la garanzia delle pensioni (ASE).

I contenuti dell'ASE vengono sviluppati in diversi documenti concertativi, tra cui quello relativo alle politiche attive di impiego. Quest'ultimo prevede un cambiamento nella strutturazione del sistema di attivazione in Spagna, allo scopo di migliorare l'efficienza delle politiche di impiego. In particolare, esso contempla due tipologie di misure: di carattere strutturale e di carattere congiunturale. Da un lato, viene ribadita la necessità di riservare un'attenzione individualizzata al

In questo senso, la legge regola le attività delle agenzie per l'impiego a scopo di lucro, in linea con i più recenti standard ed i criteri della Organizzazione internazionale del lavoro in questo campo. La centralità dei servizi pubblici per l'impiego di queste agenzie è assicurata dal requisito di autorizzazione amministrativa per lo sviluppo della loro attività.

D'altra parte, la legge introduce varie modifiche alla normativa in materia di agenzie di lavoro interinale dirette al recepimento della direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa alle agenzie di lavoro temporaneo. Si assicura il principio della parità di trattamento dei lavoratori temporanei delle agenzie di lavoro con quello dei dipendenti delle imprese utilizzatrici.

⁵⁰ J. M. Goerlich Peset, Las reformas en materia de empleo, p. 157-185, in La Reforma Laboral en la ley 35/2010, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 169, 171, 172. Inoltre B. G. Gil, Servicios públicos de empleo, agencias privadas de colocación y empresas de trabajo temporal, pp. 125-205, in A. Sempere Navarro (Director), R. Martín Jiménez (Coordinador), La Reforma Laboral de 2010, Thomson Reuters, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, a pag 127 e 128 l'autore parla dell'aspetto bidimensionale del collocamento, consistente nell'assunzione vera a propria, da una parte, e nella serie di attività che portano a tale assunzione, al processo nel suo complesso, dall'altro, registrando come una maggiore flessibilità nel collocamento, in tali aspetti, e' sempre stata una costante delle politiche di impiego spagnole e europee.

⁵¹ S. del la Casa Quesada, Políticas activa y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica, in Susana del la Casa Quesada, María Rosa Vallecillo Gámez (Coordinadoras), Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo, Editorial Bomarzo, Albacete, p 190. Inoltre vedasi Rojo Torrecilla, E. La reforma del las políticas activas de empleo. El Real Decreto Ley 3/2011, eduardorjoblog.blogspot.com

disoccupato, il quale dovrebbe ricevere una proposta ad un itinerario personalizzato per l'impiego. Dall'altro lato, a tal scopo viene delineata la necessità di un rafforzamento dei Servizi per l'Impiego all'interno di una regia nazionale di coordinamento.

Il Governo deve elaborare una strategia nazionale, chiamata "Strategia Spagnola di Impiego", che possa condurre la Spagna a raggiungere gli obiettivi posti con la Strategia Europea 2020⁵².

Le politiche di impiego devono pertanto essere ridefinite a livello macro ed essere adattate alle specifiche realtà territoriali delle Comunità Autonome.

Un aspetto centrale deve consistere nel miglioramento del rapporto tra le politiche attive e quelle passive, in modo da ridurre i tempi di disoccupazione delle persone.

Le parti concordano altresì la costituzione di un Catalogo di Servizi di base, che i Servizi per l'Impiego dovranno essere in grado di prestare alla cittadinanza.

Tra le misure congiunturali viene concordata la necessità di intervenire con un piano di assunzione dei giovani, e dei disoccupati di lunga durata, nonché con un programma di riqualificazione professionale per le persone che abbiano terminato la loro prestazione di disoccupazione⁵³.

Tali linee direttrici, contenute nel patto triangolare, vengono tradotte a livello normativo attraverso l'adozione principalmente del Regio Decreto Legge n. 1/2011 e del Regio Decreto Legge n. 3/2011.

1.5. Misure urgenti: il RDL n.1/2011

Il RDL 1/2011 del'11 febbraio, "misure urgenti per promuovere la transizione al lavoro stabile e la riqualificazione professionale alle persone disoccupate", prevede una serie di misure atte a promuovere la stabilizzazione del lavoro⁵⁴.

⁵² La Strategia Spagnola di Impiego viene stabilita nel RD 1542/2011 de 31/10/11 (Boe 19/11/11), anche se il nuovo Governo non sembra dimostrare la volontà di utilizzare questo strumento nella definizione della propria politica.

⁵³ S. del la Casa Quesada, Políticas activa y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica, in Susana del la Casa Quesada, María Rosa Vallecillo Gámez (Coordinadoras), Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo, Editorial Bomarzo, Albacete, p 190 e segg.

⁵⁴ Contenuti dell'accordo: il decreto dispone come le imprese che concludano dei contratti part time (50% e 75% del full time), siano essi a tempo determinato o indeterminato, con lavoratori iscritti all'ufficio per l'impiego da almeno il 1/1/2011 e che abbiano meno o pari a 30 anni di età, oppure siano iscritti all'ufficio per l'impiego da almeno 12 mesi negli ultimi 18, abbiano diritto per 12 mesi alla riduzione dei costi di sicurezza sociale nella misura del 100% nelle aziende con meno di 250 lavoratori, e nella misura del 75% per le aziende con più' di 250 dipendenti . Nel caso di contratti a termine, questo tipo di beneficio è riconosciuto all'azienda solo nel caso in cui il contratto abbia una durata di almeno 6 mesi, qualsiasi sia la forma utilizzata, bastando la temporaneità e la possibilità di stipulazione part time (art 2).

Per quanto riguarda l'assunzione di lavoratori provenienti da categorie svantaggiate alle condizioni sopra descritte, sarà l'azienda a scegliere di che tipo di beneficio godere, se quello sopra descritto, oppure quello regolato dal capitolo I della legge 43/2006.

Nel caso in cui, dopo i 12 mesi a termine, l'impresa converta il contratto in tempo indeterminato, ha diritto ad un'ulteriore riduzione secondo la legge 35/2010 o all'art 2 della l 43/2006, per il tempo che rimane del beneficio detratto il periodo trascorso di riduzione.

Se la conversione in tempo indeterminato avviene prima del decorso di 12 mesi, in caso di presenza dei requisiti stabiliti dalla l 35/2010, l'azienda potrà godere di uno sconto di quote, dalla quale si detrairà la riduzione goduta sino a quel momento.

Questo tipo di benefici possono essere goduti anche nel caso in cui la trasformazione da tempo determinato avvenga in contratto a tempo indeterminato ordinario oppure in contratto di promozione della contrattazione a

Esso⁵⁵ prevede altresì un programma di riqualificazione professionale in favore delle persone che terminano la protezione di disoccupazione⁵⁶.

In particolare, i beneficiari individuati dalla normativa devono mantenere la condizione di disoccupati alla ricerca di occupazione e partecipare ad un itinerario personalizzato e individualizzato, o accettare la collocazione adeguata ad essi offerta.

Il procedimento di concessione degli aiuti sarà istruito dalla Direzione Provinciale del Servizio Pubblico di Impiego Statale, dopo aver verificato l'esistenza dei requisiti necessari in capo al richiedente, mentre sarà il Servizio Pubblico di Impiego Statale a concedere, e pagare, gli aiuti economici previsti.

I requisiti di partecipazione ad un itinerario personalizzato di inserzione e di effettiva partecipazione allo stesso saranno verificati attraverso il Sistema di Informazione dei Servizi Pubblici di Impiego.

I Servizi Pubblici di Impiego delle Comunità Autonome dovranno informare il Servizio Pubblico di Impiego Statale relativamente ad eventuali violazioni nella partecipazione effettiva alle azioni e misure previste dall'itinerario.

Il fascicolo del procedimento includerà un certificato dell'organo competente della Direzione Provinciale del Servizio Pubblico di Impiego Statale con l'informazione relativa a tutti i requisiti: la persona titolare di tale Direzione decide sulla concessione o negazione degli aiuti.

Il programma di riqualificazione professionale delle persone che terminano la protezione di disoccupazione contenuto nel RDL 1/2011 sostituisce il Programma anteriore per Disoccupazione e Inserzione (PRODI, vigente fino al 15 febbraio del 2011, regolato dal RDL 10/2009 del 13 agosto⁵⁷), e viene inquadrato nelle misure di carattere congiunturale previste dall'Accordo sociale ed Economico del 2 febbraio⁵⁸. Si tratta di un intervento d'urgenza: il RDL 1/2011 introduce una serie di interventi d'urgenza per i disoccupati che abbiano terminato la protezione per disoccupazione. In particolare, il programma è rivolto ai disoccupati che abbiano usufruito di tutte le possibili

temo indeterminato secondo la legge 12/2001, sempre che la trasformazione avvenga entro e 12 mesi successivi alla contrattazione iniziale.

Le riduzioni descritte potranno essere utilizzate anche nel caso di assunzione di lavoratori come soci lavoratori.

Queste assunzioni devono comunque comportare un incremento netto dell'organico aziendale.

Il Governo e le parti sociali entro 6 mesi dall'entrata in vigore di questa disposizione procederanno ad una valutazione dell'impatto della stessa.

⁵⁵ Art. 2 RDL 1/2011.

⁵⁶ L'attuazione a livello operativo di tale aspetto si riscontra nella Risoluzione n 83 del 7 aprile del 2011 del Ministero del Lavoro e Immigrazione. Tale risoluzione va a modificare la precedente del 15 febbraio 2011. Relativamente ad essa si segnala come siano sorti dei dubbi di legittimità costituzionale dato che la stessa non è limitata a specificare gli aspetti formali della presentazione delle richieste e la procedura per la concessione degli aiuti, ma ha regolato questioni che, senza dubbio, sarebbero dovute essere regolate nel testo del RDL, come per esempio le obbligazioni dei beneficiari o la perdita del diritto agli aiuti economici. P 194 S. del la Casa Quesada, *Políticas activa y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica*, in Susana del la Casa Quesada, María Rosa Vallecillo Gámez (Coordinadoras), Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011.

⁵⁷ Tale programma viene descritto a pag 195 e seguenti in S. del la Casa Quesada, *Políticas activa y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica*, in Susana del la Casa Quesada, María Rosa Vallecillo Gámez (Coordinadoras), Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011.

⁵⁸ M. L. Rodríguez Fernández, "Acuerdos en materia de políticas activas de empleo", p. 9-10, in Abril 2011, Boletín Digital, Fundación De Mayo, 1° Editorial Boarzo, Albacete, 2011, p. 9. L'allora Secretaria de Estado de Empleo spiega come il PRODI venga sostituito da altri strumenti, tra cui il *Plan De Choque*.

prestazioni di disoccupazione, comprese le successive proroghe, tranne alcune esclusioni specifiche, come per esempio nel caso di coloro che si siano avvalsi del regime speciale per il settore agricolo.

I beneficiari avranno diritto ad un itinerario individualizzato e personalizzato, alle relative azioni di politiche attive volte al loro reinserimento lavorativo, nonché ad un aiuto economico di accompagnamento corrispondente al 75 % dell'IPREM⁵⁹, fino ad un massimo di sei mensilità, quando la persona richiedente non abbia alcun reddito, di qualunque natura, superiore al 75% del Salario Minimo Interprofessionale, esclusa la parte proporzionale di due paghe straordinarie⁶⁰.

I beneficiari del programma sono tenuti alla partecipazione alle iniziative di politica attiva proposte dai Servizi Pubblici di Impiego, che da parte propria possiedono la competenza a programmarle e gestirle.

I Servizi Pubblici di Impiego devono stabilire le “misure opportune” volte a favorire l’accesso dei beneficiari alle azioni formative previste dal RDL e programmate nel corso del 2011. In realtà la vaghezza dell'espressione utilizzata “misure opportune” pare lasciare la determinazione di tali misure alla discrezionalità dei Servizi Pubblici di Impiego.

Altrettanto ambigue risultano essere le possibili conseguenze nel caso di rifiuto alla partecipazione a tali azioni, non contemplando espressamente un'eventuale perdita dell’aiuto economico di accompagnamento. La questione risulta essere chiara nel caso di itinerario individualizzato volto alla inserzione e alla partecipazione di misure di politica attiva di impiego per la riqualificazione e / o inserimento professionale⁶¹, in quanto la percezione degli aiuti è condizionato alla partecipazione alle iniziative⁶². Ma le azioni potrebbero comunque essere proposte al di fuori dell'itinerario individualizzato, e in tal caso le conseguenze parrebbero difficilmente prevedibili.

Pare infine interessante notare come questi aiuti, similmente al caso delle casse in deroga italiane, risultino essere in parte cofinanziati dall'intervento del Fondo Sociale Europeo.

1.6. Riforma delle politiche attive di impiego: RDL 3/2011

Il RDL 3/2011 del 18 febbraio 2011, “Misure urgenti per il miglioramento dell'*occupabilità* e la riforma delle politiche attive di impiego”, attua la strategia, già prevista dall'Accordo di concertazione ASE, orientata ad un doppio piano di azioni: a corto respiro, con interventi di carattere urgente, e ad ampio respiro, che strutturi un nuovo sistema entro cui sviluppare le politiche di impiego.

Il RDL in questione precisa come i punti principali che lo caratterizzano siano stati definiti attraverso la partecipazione delle Comunità Autonome e delle Parti Sociali. In realtà pare esserci

⁵⁹ L'IPREM (indicatore pubblico di reddito a effetto multiplo, Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) si fissa per legge ed è inferiore al Salario Minimo Interprofessionale; per il 2011 e 2012 e' di 420 euro mensili.

⁶⁰ Il disoccupato ha diritto all’aiuto economico se non supera alcuni limiti reddituali, considerando eventuali altri componenti della famiglia. Il quantum in eccesso rispetto alla somma stabilita come limite per avere diritto all’aiuto economico, sarà detratto dagli aiuti stabiliti dalla legge.

⁶¹ Art 2.5, parte finale.

⁶² S. del la Casa Quesada, Políticas activa y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica, in Susana del la Casa Quesada, María Rosa Vallecillo Gámez (Coordinadoras), Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo, Editorial Bomarzo, Albacete, p. 217.

una discrepanza tra tali dichiarazioni, contenute nella normativa, e quanto sostenuto dai Sindacati, scettici su taluni aspetti della riforma.

Il provvedimento ritiene la risoluzione della questione occupazionale una priorità del Governo, delle Comunità Autonome e degli Interlocutori Sociali, ed invoca una crescita economica robusta capace di tradursi in nuovo impiego. In questo senso è collocata l'urgenza della riforma in esso contenuta. La normativa modifica alcuni aspetti della legge n. 56/2003, che costituisce la disciplina di riferimento per la regolazione delle politiche attive, nonché dell'articolo 17 della legge relativa alle infrazioni e sanzioni nell'ordine sociale (la legge n. 8/1988 del 7 aprile) così come modificata dal RDL 5/2000 del 4 agosto.

Un importante aspetto per realizzare concretamente la riforma, al fine di attendere alle necessità future di finanziamento nella esecuzione delle azioni e modalità che integrano le politiche attive di impiego, è la costituzione del Fondo per le politiche di impiego attraverso l'emissione di titoli pubblici.

La riforma delle politiche attive di impiego è orientata a cambiare l'immagine del Servizio Pubblico di Impiego, percepito, non a torto, come largamente inefficiente nella ricollocazione dei disoccupati. Allo stesso tempo l'azione normativa è volta ad una modernizzazione del *modus operandi* dell'INEM, (oggi SPEE), non solo nella gestione delle prestazioni contributive e assistenziali, di cui già si occupa, ma anche nel ricollocamento dei soggetti alla ricerca di impiego⁶³. I principali elementi della riforma riguardano il Catalogo dei Servizi, comprensivo di servizi rivolti ad inoccupati, disoccupati ed imprese; la Strategia Spagnola per l'Impiego, volta a garantire l'eguaglianza nell'accesso a tali servizi, nonché la coesione sociale, la complementarietà nell'unità, e la diversità territoriale; il Piano Annuale di Politica di Impiego, nonché il rafforzamento dei Servizi Pubblici di Impiego nel segno del Sistema Nazionale di Impiego. Vengono pertanto ripresi i punti fondamentali dell'ASE, che per primo menziona gli elementi qui elencati.

L'articolo 10 del RDL 3/2011 del 18 febbraio definisce le politiche attive di impiego come il complesso di azioni e mezzi di orientamento, impiego e formazione, (svolte in proprio o da altri soggetti), diretta a migliorare le possibilità 1) di accesso all'impiego delle persone disoccupate, 2) di mantenimento dell'impiego e di promozione professionale delle persone occupate, 3) di sviluppo dello spirito imprenditoriale e dell'economia sociale. La direzione, pertanto, non è orientata esclusivamente alla situazione dei disoccupati, ma anche a quella degli occupati, mediante un rafforzamento del contenuto della propria professionalità, nonché alla promozione di coloro che intendono intraprendere o avessero intrapreso una strada imprenditoriale.

Tali politiche dovranno essere sviluppate in tutto lo Stato, secondo le indicazioni emergenti dalla Strategia Spagnola per l'Impiego, dalle necessità degli utenti e dalle richieste dei mercati del lavoro. Ad esse dovrà essere coordinato l'intervento degli agenti della formazione professionale per l'impiego e dell'intermediazione, che di fatto pongono in essere le azioni summenzionate, finalizzate al ricollocamento dei disoccupati.

Tentando di schematizzare, i capisaldi della nuova politica per l'impiego riguardano pertanto:

- l'erogazione di un *trattamento individualizzato e specializzato da fornire alle persone in*

⁶³ S. del la Casa Quesada, Políticas activa y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica, in Susana del la Casa Quesada, María Rosa Vallecillo Gámez (Coordinadoras), Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo, Editorial Bomarzo, Albacete, p. 214.

- situazione di disoccupazione per migliorare la loro *occupabilità*, nonché alle persone occupate per contribuire alla qualità ed al mantenimento del loro impiego;
- la necessità di rispondere alle esigenze dell'impresa in termini di capitale umano, impiego e formazione;
 - lo sviluppo del lavoro autonomo e dell'iniziativa imprenditoriale, includendo l'attenzione e l'accompagnamento allo start up di un'iniziativa imprenditoriale;
 - l'eguaglianza di opportunità e la non discriminazione nell'accesso all'impiego, in particolare per ragioni di sesso;
 - l'adeguamento alle caratteristiche del territorio, tenendo in conto la realtà del mercato del lavoro e le peculiarità locali e settoriali.

Gli ambiti di sviluppo del progetto normativo riguardano più versanti: dall'orientamento professionale alla formazione e riqualificazione, dalle opportunità di impiego allo sviluppo di eguaglianza di opportunità nell'impiego, nel senso anche di promuovere l'eguaglianza tra uomini e donne e la conciliazione⁶⁴ della vita personale, familiare e lavorativa, nonché la condivisione delle responsabilità familiari tra i coniugi. Altri piani di intervento interessano, come visto, la promozione del lavoro autonomo e la creazione di imprese, ma anche la promozione dello sviluppo e delle attività economiche territoriali, lo sviluppo della mobilità geografica e settoriale, nonché i progetti integrati tra differenti aree di sviluppo. Tali iniziative saranno attuate sia a livello di Comunità Autonome che a livello di Servizio Pubblico Statale di Impiego, ognuno per le proprie competenze.

La normativa richiama gli attori del mercato del lavoro al rispetto di alcune linee direttrici: le azioni di politica attiva dovrebbero potersi adattare alle caratteristiche del territorio ed essere più efficaci, ovvero capaci di diminuire la disoccupazione, soprattutto dei giovani e dei disoccupati di lunga durata, nonché di altre categorie di lavoratori svantaggiati.

A tal scopo, le azioni di attivazione dovrebbero essere orientate ad intercettare le necessità delle imprese. Ciò permetterebbe di creare un'adeguata e coerente offerta di lavoro attraverso una corretta gestione del capitale umano, in quel che si prospetta divenire il nuovo modello economico spagnolo, "più equilibrato e produttivo" (questo quanto si ricava dalla lettera della norma). In considerazione di questo evidente collegamento tra conformazione dell'offerta di lavoro e bisogni del mondo imprenditoriale, la riforma delle politiche attive per l'impiego considera centrali i *servizi alle persone, soprattutto disoccupate, e i servizi alle imprese*; questi ultimi, in particolare, dovrebbero fornire soluzioni "efficaci ed efficienti" ai datori di lavoro per rispondere alle loro necessità di impiego. La realizzazione di tale servizio dovrebbe avvenire attraverso l'implementazione di coerenti azioni formative, volte ad incrementare ed adeguare la professionalità della manodopera a disposizione, sino ad un suo ricollocamento nel mondo del lavoro.

Questo genere di attività dovrebbe essere fornito dal "*Catalogo dei Servizi alla Cittadinanza*", previsto dal RDL 3/2011, comune a tutti i Servizi Pubblici di Impiego, volto a garantire l'accesso ad

⁶⁴ In Spagna ed in Italia le politiche di conciliazione sono entrate nelle politiche di impiego attraverso l'obiettivo di un aumento della popolazione attiva per mezzo di una maggiore integrazione femminile nel mercato del lavoro, sempre all'insegna delle preoccupazioni di sostenibilità del sistema di sicurezza sociale in un'epoca caratterizzata dall'austerità fiscale. Inés Campillo Poza, *Políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en los regímenes de bienestar mediterráneos: los casos de Italia y España*, Política y Sociedad, 2010, Vol. 47 Num. 1: 189-213.

ogni cittadino, in condizioni di uguaglianza, ad un servizio pubblico e gratuito. Dall'altra si pone lo sviluppo di un modello di attenzione personalizzata all'utente, basato su un "itinerario individuale e personalizzato di impiego". L'erogazione dei servizi avviene nel rispetto di un ordine di priorità stabilito in favore di alcune categorie di lavoratori, considerati più deboli rispetto al mercato del lavoro, e pertanto maggiormente necessitanti di azioni di politica attiva.

Ogni Servizio Pubblico di Impiego può sviluppare ed ampliare l'offerta di servizi nel proprio ambito territoriale.

L'azione è progettata per muoversi in varie direzioni: *verso i cittadini e verso le imprese*, allo scopo di assicurare una serie di servizi stabiliti e di sostegno attivo. In particolare l'azione orientata al singolo cittadino tenta di migliorare la sua capacità al reinserimento lavorativo, e dovrebbe per questo motivo contestualizzarsi rispetto alle esigenze emergenti dalle aziende del territorio, per adattare gli strumenti a disposizione.

Per quanto riguarda il contenuto del *Catalogo di Servizi*⁶⁵, esso si differenzia a seconda che i servizi siano rivolti a disoccupati, ad occupati oppure ad imprese. Nei primi due casi la centralità del servizio è volta ad un esame approfondito del profilo della persona, delle sue necessità ed aspettative, che si realizza attraverso un'intervista personalizzata. Le relative informazioni dovranno essere gestite dal personale dei Servizi per l'Impiego al fine di fornire al cittadino tutte le notizie possibili relative al mercato del lavoro, alle offerte di lavoro in vari ambiti territoriali, anche europeo, agli incentivi e mezzi disponibili per la promozione delle assunzioni e all'appoggio ad iniziative imprenditoriali, alle azioni di formazione professionale accreditate così come alle modalità per vedere riconosciuta e accreditata ufficialmente l'esperienza acquisita a seguito del proprio percorso lavorativo⁶⁶.

Per quanto riguarda i disoccupati, si prevede l'elaborazione di un percorso individuale e personalizzato che includa l'attivazione di servizi di orientamento e informazione, miglioramento di professionalità ed *occupabilità*, contatti con le imprese ed altri enti che possano facilitare l'inserimento nel mondo del lavoro.

Per quanto concerne gli occupati, ad essi saranno fornite le informazioni necessarie alla promozione dello sviluppo personale e professionale e alla promozione del diritto alla formazione lungo tutto il corso della vita⁶⁷.

⁶⁵ S. del la Casa Quesada, Políticas activa y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica, in Susana del la Casa Quesada, María Rosa Vallecillo Gámez (Coordinadoras), Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo, Editorial Bomarzo, Albacete, p 215. Cambia la concezione di servizi di impiego, che divengono servizi per la cittadinanza e le imprese, e non meri interventi prestati solo se sollecitati e conseguenti al riconoscimento di aiuti.

⁶⁶ F. Rocha Sánchez, Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España, in Estudios De La Fundación, Fundación 1° De Mayo, n 42/dicembre 2010, Centro Sindical de Estudios, Madrid, p. 25. Il Sindacato sostiene l'importanza di favorire l'integrazione tra il sistema di formazione occupazionale e continua ed il sistema di riconoscimento dell'esperienza lavorativa. Si registra nel medesimo tempo una difficoltà relativa al riconoscimento sociale della formazione professionale, che potrebbe pregiudicarne l'efficacia in termini di capacità di collocamento e/o ricollocamento.

⁶⁷ F. Rocha Sánchez, Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España, in Estudios De La Fundación, Fundación 1° De Mayo, n 42/dicembre 2010, Centro Sindical de Estudios, Madrid, p. 25. Lo scarso impatto collettivo e sociale del riconoscimento della formazione o dell'esperienza lavorativa trae origine da un problema innanzitutto culturale: alla stessa maniera pare essere di medesima natura il motivo per il quale non viene di fatto svolta alcuna formazione continua nella maggior parte delle aziende spagnole, che la intendono semplicemente una spesa.

Relativamente al rapporto con le aziende, l'intento della normativa è quello di creare e consolidare un legame di fiducia per il tramite dei Servizi per l'Impiego: questi dovrebbe poter offrire alle imprese una collaborazione in sede di reclutamento del personale, sia attraverso l'effettuazione di interviste e di esecuzione di processi selettivi, sia mediante la diffusione delle notizie relative alla ricerca delle figure professionali richieste dalle aziende. I Servizi Pubblici dovrebbe essere in grado di fornire al mondo imprenditoriale locale le informazioni e l'assistenza relative al mercato del lavoro, ai mezzi di sviluppo dell'impiego, all'accesso e alla trasmissione degli stessi, ai disegni di piani formativi e agli aiuti per la formazione dei lavoratori. Informazioni, consulenze e tutorati dovrebbero poter riguardare altresì la creazione, la gestione ed il funzionamento delle imprese.

Il Catalogo dei Servizi alla cittadinanza si attuerà mediante ordine del Ministero del Lavoro ed Immigrazione, previo accordo adottato in sede di Conferenza Settoriale di Impiego e Affari di Lavoro.

L'accesso del disoccupato a tali servizi potrà avvenire attraverso l'iscrizione presso il Servizio per l'Impiego e una contestuale intervista iniziale. In questo primo passaggio l'incaricato del Servizio per l'Impiego stabilirà un itinerario *ad hoc* in funzione del profilo professionale, necessità e aspettative della persona. Tali informazioni devono essere messe in relazione alla situazione di mercato e all'eventuale appartenenza a categorie "prioritarie", e alle linee indicate nel quadro del Sistema Nazionale di Impiego. L'interessato, dal canto suo, collaborerà alla determinazione del *profilo* di attivazione ed infine potrà convalidare la valutazione dell'adeguatezza dei servizi.

L'articolazione dell'itinerario individuale e personalizzato di impiego si configura quale diritto per i disoccupati, ma anche come obbligazione per il servizio pubblico di impiego.

Per la sua realizzazione sarà necessaria la sottoscrizione dell'*accordo personale di impiego*, attraverso il quale la persona beneficia dell'itinerario e si impegna a partecipare attivamente alle azioni stabilite per il miglioramento della sua *occupabilità* e per la ricerca di un impiego, anche eventualmente autonomo.

Nel caso di persone beneficiarie di prestazioni e sussidi di disoccupazione, questo accordo personale di impiego formerà parte del "*compromiso*", ossia dell'impegno di attività stabilito dall'art 27 della l. n. 56/2003.

Nel caso di inottemperanza dell'accordo in assenza di cause di giustificazione, si applicheranno le sanzioni previste nel testo della legge sulle infrazioni e sanzioni dell'ordine sociale, RDL n. 5/2000 del 4 agosto⁶⁸.

⁶⁸ Sono considerate infrazioni lievi, secondo quanto disposto dall'art. 24 RDL n. 5/2000: no facilitar a la entidad correspondiente o a la empresa, cuando le sean requeridos, los datos necesarios para su afiliación o su alta en la Seguridad Social y, en su caso, las alteraciones que en ellos se produjeran, los de la situación de pluriempleo, y, en general, el incumplimiento de los deberes de carácter informativo; no comparecer, previo requerimiento, ante la entidad gestora de las prestaciones en la forma y fecha que se determinen, salvo causa justificada; en el caso de los solicitantes o beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial, o de trabajadores por cuenta propia solicitantes o beneficiarios de la prestación por cese de actividad: no comparecer, previo requerimiento, ante los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquéllos, o no renovar la demanda de empleo en la forma y fechas que se determinen en el documento de renovación de la demanda, salvo causa justificada.

Las citaciones o comunicaciones efectuadas por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos por medios electrónicos para el cumplimiento del compromiso de actividad, se entenderán válidas, a efectos de notificación, siempre que los solicitantes o beneficiarios de las prestaciones por desempleo hayan expresado previamente su consentimiento; no devolver en plazo, salvo causa justificada, al servicio público

Per quanto riguarda la definizione dei “*colectivos prioritarios*”, ovvero delle categorie di lavoratori svantaggiati⁶⁹ aventi priorità nell'accesso ai Servizi per l'Impiego, i Servizi Pubblici di Impiego valuteranno l'opportunità di un coordinamento con i Servizi Sociali allo scopo di fornire agli interessati una attenzione più completa.

Quanto al contenuto ed all'attuazione delle politiche per l'impiego, taluni ambiti potranno essere sviluppati direttamente dalle Comunità Autonome, secondo le modalità che le stesse potranno definire liberamente nei rispettivi territori⁷⁰.

La riforma delle politiche attive di impiego dovrebbe poter incoraggiare il rafforzamento di settori economici e produttivi considerati emergenti, come quelli inerenti alle aree rurali, o quelli che saranno ritenuti strategici nella prospettiva della realizzazione di una “nuova economia sostenibile”.

Questa riforma dovrà contribuire a formare il “nuovo modello economico e produttivo” così come un mercato del lavoro più efficiente e di qualità. Per quanto ciò possa risultare chiaro a livello di principio e di dichiarazioni generali, la questione diviene più complicata se alle definizioni anzidette si volesse invece attribuire un preciso senso circostanziato. Cosa significa e in cosa consiste il nuovo modello a cui la normativa si riferisce più volte?

Rispetto al modello del 2003, la riforma del 2011 *accentua l'attenzione rivolta alla persona e alla sua occupabilità, così come alle imprese*, al miglioramento della loro competitività, allo sviluppo della cultura e dello spirito imprenditoriale, e al sostegno dell'imprenditore nello svolgimento della sua attività (art. 1 RDL n. 3/2011).

de empleo o, en su caso, a las agencias de colocación sin fines lucrativos el correspondiente justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicados para cubrir las ofertas de empleo facilitadas por aquéllos; no cumplir las exigencias del compromiso de actividad, salvo causa justificada, siempre que la conducta no esté tipificada como otra infracción leve o grave en los artículos 24 ó 25 de esta Ley; no facilitar, al Servicio Público de Empleo Estatal y a los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos, la información necesaria para garantizar la recepción de notificaciones y comunicaciones.

Secondo l'art. 25 RDL n. 5/2000, sono considerate infrazioni gravi: efectuar trabajos por cuenta propia o ajena durante la percepción de prestaciones ...; no comparecer, salvo causa justificada, a los reconocimientos médicos ordenados ...; no comunicar, salvo causa justificada, las bajas en las prestaciones en el momento en que se produzcan situaciones determinantes de suspensión o extinción del derecho, o cuando se dejen de reunir los requisitos para el derecho a su percepción cuando por cualquiera de dichas causas se haya percibido indebidamente la prestación...; rechazar una oferta de empleo adecuada, ya sea ofrecida por los servicios públicos de empleo o por las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquéllos, salvo causa justificada; negarse a participar en los trabajos de colaboración social, programas de empleo, incluidos los de inserción profesional, o en acciones de promoción, formación o reconversión profesional, salvo causa justificada, ofrecidos por los servicios públicos de empleo o en las acciones de orientación e información profesional ofrecidas por las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquéllos.

Secondo l'art. 26 RDL n. 5/2000, sono considerate infrazioni molto gravi: actuar fraudulentamente con el fin de obtener prestaciones indebidas o superiores a las que correspondan, o prolongar indebidamente su disfrute mediante la aportación de datos o documentos falsos; la simulación de la relación laboral; y la omisión de declaraciones legalmente obligatorias u otros incumplimientos que puedan ocasionar percepciones fraudulentas; compatibilizar la solicitud o el percibo de prestaciones o subsidio por desempleo, así como la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos con el trabajo por cuenta propia o ajena, salvo en el caso del trabajo a tiempo parcial en los términos previstos en la normativa correspondiente; la connivencia con el empresario para la obtención indebida de cualesquiera prestaciones de la Seguridad Social; la no aplicación o la desviación en la aplicación de las prestaciones por desempleo, que se perciban según lo que establezcan programas de fomento de empleo.

⁶⁹ Si veda l'art. 9 per la definizione delle categorie di lavoratori svantaggiati.

⁷⁰ Quarto capitolo.

1.7. L'attuazione del RDL n. 3/2011

Quanto alla tempistica rispetto all'attuazione dei vari elementi della riforma, il Governo elabora prima del 31 ottobre del 2011 la Strategia Spagnola di Impiego, alla quale si riferisce l'art. 4 bis della L. n. 56/2003 16 dicembre, modificato dal RDL n. 3/2011.

Per quanto concerne gli itinerari individuali e personalizzati, essi si applicheranno gradualmente in tre fasi:

- nel 2011, in relazione prioritariamente alle categorie indicate nel RDL 1/2011 del 11 febbraio;
- durante il 2012 le priorità si determineranno nel Piano Annuale di Politica di Impiego per questo esercizio;
- dal 2013, la elaborazione di questi itinerari si estenderà a tutta la popolazione disoccupata. Sino al 2012 ci saranno una serie di norme di deroga applicabili.

Ad oggi queste tappe non sono state portate a termine dall'attuale Governo.

1.8. L'organizzazione amministrativa prevista dalla normativa del 2011

Il Servizio Nazionale di Impiego è costituito dai Servizi Regionali di Impiego Pubblico, che sviluppano una propria politica di impiego, e dall'Istituto Nazionale di impiego (INEM, *Instituto Nacional de Empleo*, organismo autonomo dell'Amministrazione Generale dello Stato, oggi divenuto SPEE, *Servicio Público de Empleo Estatal*), con compito fondamentale di coordinamento, di gestione delle prestazioni per disoccupazione, di gestione delle statistiche riferite al territorio nazionale e regionale, ed altri compiti specifici. Anche altri livelli, ovvero le municipalità ed altre autorità locali (*Diputaciones*) possono sviluppare proprie iniziative di politica di impiego⁷¹.

Il RDL n. 3 del 2003, come modificato dal RDL 3/2011, interviene altresì sulla struttura organizzativo-amministrativa impiegata nella gestione delle politiche attive e passive.

L'intenzione è quella di migliorare il sistema di pianificazione, gestione e valutazione delle politiche attive attraverso un rafforzamento dei Servizi Pubblici di Impiego nel quadro del Sistema Nazionale di Impiego.

In particolare, viene auspicato un "migliore incastro" tra le competenze normative di Stato e Regioni, che possa preservare un principio di unità nell'attenzione alle persone in situazione di disoccupazione, assicurando in tutto il territorio nazionale un trattamento sostanzialmente equivalente. La sfida lanciata consiste da una parte nel creare le condizioni affinché ogni Comunità Autonoma sia libera di fissare il proprio programma di politica attiva in maniera tale da adeguarlo, nel rispetto delle proprie competenze, alle esigenze del territorio; dall'altra nel mettere in campo dei meccanismi di coordinamento tra le diverse politiche regionali. La normativa prevede principalmente, quali strumenti di raccordo del sistema, il Catalogo dei Servizi, comune a tutti i territori, e la Strategia Spagnola di Impiego, che definisca gli obiettivi di massima da conseguire in tutto il Paese.

⁷¹ M. Á. Malo, Labour market policies in Spain under the current recession, ILO - Discussion Paper Series, Editor, International Institute for Labour Studies, Geneva, (Switzerland), 2011, p. 67

Il rafforzamento dei Servizi Pubblici di Impiego all'interno del Sistema Nazionale di Impiego risulta essere un obiettivo già presente nel documento di proposta del Governo presentata alle parti sociali il 5 febbraio 2010⁷². Tale documento insiste nella realizzazione di un disegno in cui anche gli organi di concertazione territoriale possano partecipare istituzionalmente al Sistema Nazionale, mediante delle misure di coordinamento, menzionando esplicitamente la citata Strategia Spagnola di Impiego.

I Servizi per l'Impiego delle Comunità Autonome saranno responsabili di trasferire al Sistema Nazionale di Impiego, la dimensione territoriale delle politiche attive di impiego, e di assicurare la rappresentanza delle entità locali negli organi di partecipazione di ambito autonomo (art. 1 RDL n. 3/2011, nella parte in cui modifica l'art 4 della legge 56/2003).

L'esigenza di armonizzare la politica di impiego tra i diversi livelli territoriali riguarda anche l'intreccio tra le prestazioni di sostegno al reddito e le azioni di politica attiva.

La gestione delle prestazioni di disoccupazione, infatti, è svolta dai Servizi Pubblici Statali, mentre le politiche attive vengono gestite, nel rispetto delle linee stabilite dal Servizio Pubblico Statale, dai Servizi per l'Impiego che fanno capo ai Servizi Pubblici del Lavoro delle Comunità Autonome.

Il Servizio Pubblico di Impiego Statale si occupa altresì del controllo delle prestazioni di disoccupazione, esigendo il rispetto delle norme legali e regolamentari relative all'ottenimento e al godimento delle prestazioni del sistema della Sicurezza Sociale, indicate dall'art 3 della legge 42/1997 del 14 novembre, e gestendo, inoltre, le ispezioni di lavoro e sicurezza sociale.

Le politiche attive sono svolte, sino al 1998, dall'Istituto Nazionale di Impiego, l'INEM, ora SPEE, come ricordato. Successivamente tali competenze di esecuzione vengono assunte dalle singole Comunità Autonome, mediante un processo di trasferimento di funzioni e servizi che oggi si può definire virtualmente terminato. Le competenze delle Comunità Autonome nel campo delle politiche attive riguardano: l'attività di intermediazione nel mercato del lavoro, il registro o comunicazione dei contratti di lavoro, l'autorizzazione da riconoscere alle agenzie private di collocamento all'interno del territorio regionale, la gestione e il controllo delle concessioni ed aiuti pubblici di sviluppo all'impiego, la gestione e il controllo di determinati centri e programmi nazionali di formazione per l'impiego (come per esempio *Escuelas Taller e Casas de Oficios*⁷³). Sono invece attribuzioni esclusive dello Stato, secondo l'articolo 149, c 1 della Costituzione Spagnola, le competenze di esecuzione relative all'immigrazione, emigrazione e stranieri. Questo tipo di schema decentralizzato di distribuzione di competenze assume carattere generale nella legge n. 56/2003, sull'impiego (definita LEm)⁷⁴.

Allo scopo di garantire il coordinamento tra le politiche attive di impiego e le prestazioni di disoccupazione, il Regio Decreto n. 3/2011 prevede l'implementazione di sistemi di cooperazione tra i Servizi Pubblici di Impiego delle Comunità Autonome e i Servizi Pubblici Statali. A ben vedere,

⁷² La proposta viene definita "*Líneas de actuación en el mercado de trabajo para su discusión con los interlocutores sociales en el marco del diálogo social*".

⁷³ F. Rocha Sánchez, *Relfexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España*, in Estudios De La Fundación, Fundación 1° De Mayo, n 42/dicembre 2010, Centro Sindical de Estudios, Madrid. Le scuole laboratorio (*Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo*) sono legate anche alla dimensione comunale in quanto è possibile per le stesse stipulare apposite convenzioni con i Comuni, in maniera da ottenere il riconoscimento di specifiche sovvenzioni. Inoltre il rapporto con il Comune permette a tali Istituti di ottenere quella visibilità necessaria per ottenere l'adesione dei cittadini.

⁷⁴ A. Martín Valverde, F. Rodríguez, S. Gutiérrez, J. García Murcia, *Derecho del Trabajo*, Editorial Tecnos, Madrid 2010, p. 432.

si può dire che sistemi di cooperazione e coordinamento esistano già: dal punto di vista dell'utente finale, infatti, i servizi di politica attiva e passiva vengono erogati fisicamente nei medesimi uffici, ove il personale delle due amministrazioni coinvolte lavorano fianco a fianco, attraverso degli accordi di collaborazione⁷⁵. In questo senso la questione del coordinamento degli uffici stessi viene gestita anche per mezzo della loro reciproca messa in rete e comunicabilità, sotto la guida del Servizio Pubblico di Impiego. A tale scopo la legge n. 45/2002 riconosce la necessità di dotare tale servizio di risorse materiali, tecnologiche ed umane adeguate alle attività da svolgere, concetto ripreso dall'Accordo per il miglioramento della crescita e dell'occupazione del maggio 2006⁷⁶.

L'aspetto del coordinamento si complica ulteriormente considerato che i Servizi per l'Impiego, nell'esecuzione dei loro compiti in ambito di attivazione, utilizzano anche risorse umane provenienti da un parziale trasferimento di personale del vecchio INEM. Il problema in questo caso è quello di vedere convivere personale con approcci molto differenti, nell'esecuzione delle politiche attive.

Il RDL n. 3/2011 ribadisce il principio per il quale la concessione ed il pagamento delle prestazioni di disoccupazione, di competenza del Servizio Pubblico Nazionale (SPEE), viene finanziato direttamente dallo stesso. Nulla dice, invece, riguardo al finanziamento delle misure di politica attiva di impiego, la cui programmazione e gestione fa capo ai Servizi Pubblici di Impiego delle Comunità Autonome (art. 2.6). Questo fatto, nel nuovo panorama normativo, apre una questione che necessita un chiarimento. Oggi per avere diritto agli aiuti economici di accompagnamento è necessario che il richiedente partecipi obbligatoriamente alle azioni di politica attiva di impiego e di ricerca di impiego proposte dai Servizi Pubblici. L'interrogativo che si pone riguarda il caso in cui le Comunità Autonome non siano in grado di offrire tali servizi, per esempio perché mancano le risorse: può tale fatto comportare l'esclusione dal diritto degli aiuti, per causa non dipendente dal lavoratore, pur in presenza di tutti gli altri requisiti richiesti allo stesso dalla normativa⁷⁷? La risposta si ritiene non possa che essere negativa. Una parziale soluzione alla questione parrebbe prospettarsi con la costituzione, prevista dal RDL 3/2011, di un "Fondo per le politiche di Impiego" con lo scopo di far fronte alle necessità future di finanziamento nell'esecuzione delle azioni e misure che integrano le politiche attive. Vedremo pertanto come si potrà porre la questione del finanziamento delle Comunità Autonome in materia di politiche di impiego, una volta costituito tale fondo.

Più in generale, la distribuzione di fondi accordata alle Comunità Autonome è decisa presso la Conferenza Settoriale di Impiego e Affari di Lavoro. In tale sede si dovrà individuare la parte destinata alle politiche attive volta ad implementare specificatamente azioni a favore di particolari categorie di soggetti, stabilite nella Strategia Spagnola di Impiego. L'assegnazione delle risorse dovrà anche tenere in considerazione le caratteristiche proprie delle differenti Comunità. I fondi

⁷⁵ J. Gorelli Hernández, I Servizi per l'occupazione in Spagna: Dall'intermediazione al collegamento tra politiche attive e passive, in C. Lagala, M. D'Onghia, a cura di, Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa, Ediesse, Roma, 2010, p. 245.

⁷⁶ Disp. ad. 6 l. n. 43/2006.

⁷⁷ S. Del La Casa Quesada, Políticas activa y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica, in Susana Del La Casa Quesada, María Rosa Vallecillo Gámez (Coordinadoras), Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011, pp. 212, 213.

con destinazione specifica, non interamente utilizzati, saranno devoluti al Servizio Pubblico di Impiego Statale, salvo che in casi di particolari circostanze o di urgenza. Il Servizio Pubblico di Impiego Statale e il corrispondente organo della Comunità Autonoma accorderanno la ri-designazione di tali fondi. Del totale dei fondi di impiego in ambito nazionale si stabilirà una riserva di credito, non soggetta a distribuzione come avveniva anteriormente, per gestire il Servizio Pubblico di Impiego Statale, le azioni e i mezzi stabiliti nell'art. 13 h) della L 56/2003, come riformato dal RDL 3/2011.

Il RDL n. 3/2011 tende a rafforzare i Servizi Pubblici di Impiego, collocandoli pur sempre all'interno del quadro del Sistema Nazionale di Impiego.

Gli organi del Sistema Nazionale di Impiego sono la Conferenza Settoriale di Impiego e Affari di Lavoro ed il Consiglio Generale del Sistema Nazionale di Impiego.

La Conferenza Settoriale di Impiego e Affari di Lavoro è lo strumento generale di collaborazione, coordinamento e cooperazione tra l'Amministrazione dello Stato e le Comunità Autonome in questa materia.

Il Consiglio Generale del Sistema Nazionale di Impiego è l'organo consultivo di partecipazione istituzionale in materia di politiche di impiego. Il Consiglio sarà integrato da un rappresentante di ogni Comunità Autonoma e per uguale numero dai membri dell'Amministrazione Generale dello Stato, dalle organizzazioni datoriali e dalle organizzazioni sindacali più rappresentative. Il voto dei sindacati e delle associazioni datoriali avrà lo stesso peso, mantenendo così il carattere tripartito del Consiglio.

Le competenze dei Servizi Pubblici di Impiego delle Comunità Autonome vengono specificate dal regio decreto. Tali Servizi potranno partecipare alla determinazione della Strategia Spagnola di Impiego e del Piano Annuale di Politica di Impiego. Allo stesso tempo, essi potranno elaborare propri piani di politica di impiego, che dovranno risultare comunque coerenti con gli obiettivi del Piano Annuale e della Strategia Spagnola. Nel contempo, sarà rilevante porre una particolare attenzione su un ulteriore aspetto di coordinamento: il coordinamento tra i servizi resi dalle varie Comunità. In tal senso, il nodo cruciale⁷⁸ sarà quello di permettere e favorire iniziative di politica di impiego a livello di Comunità Autonoma che rispettino le esigenze e le necessità di quello specifico territorio, preservando, allo stesso tempo, l'unità relativamente al servizio e all'attenzione riservata ai disoccupati nell'intero ambito nazionale⁷⁹.

L'efficacia delle azioni di politica attiva dipenderà in maniera sempre più rilevante dal ruolo svolto dalle Comunità Autonome. In particolare, la rilevanza delle iniziative portate a termine sarà valutata soprattutto in relazione all'obiettivo di inserimento delle categorie svantaggiate nel mercato del lavoro⁸⁰.

⁷⁸ S. Del La Casa Quesada, Políticas activa y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica, in Susana Del La Casa Quesada, María Rosa Vallecillo Gámez (Coordinadoras), Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011, p. 215.

⁷⁹ Art. 6 Rdl 3/2011.

⁸⁰ S. Del La Casa Quesada, Políticas activa y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica, in Susana Del La Casa Quesada, María Rosa Vallecillo Gámez (Coordinadoras), Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011, p. 216.

I Servizi di Impiego delle Comunità Autonome potranno determinare, nell'esercizio delle proprie competenze, le condizioni e le misure che possano permettere la collaborazione con gli enti di intermediazione lavorativa nella gestione delle politiche di attivazione. Rispetto a tale partecipazione, anche i Sindacati potranno esprimersi collaborando a determinare le condizioni di azione.

I Servizi Pubblici di Impiego delle Comunità Autonome potranno altresì stabilire i meccanismi di collaborazione con gli Enti Locali, i quali, a loro volta, potranno partecipare al processo di concertazione territoriale delle politiche di impiego attraverso la propria rappresentanza e partecipazione negli organismi istituzionali della Comunità Autonoma di riferimento. Anche gli Enti locali, quali gli *Ayuntamientos*, possono giocare un ruolo attivo nella gestione della politica di impiego: possono ad esempio richiedere, in sede di Comunità Autonoma, le risorse e l'autorizzazione necessarie ad assumere un certo numero di persone inoccupate o disoccupate, con un contratto pubblico temporaneo, allo scopo di realizzare dei progetti di natura sociale. E' pertanto possibile, anche a livello comunale, sviluppare una politica di impiego ad opera degli *Ayuntamientos*, attraverso la promozione ed il finanziamento di "iniziative locali di impiego"⁸¹.

Gli strumenti di coordinamento del Sistema Nazionale di Impiego sono costituiti dalla Strategia Spagnola di Impiego, dal Piano Annuale di Politica di Impiego e dal Sistema di Informazione dei Servizi Pubblici di Impiego⁸².

1.8.a. La Strategia Spagnola di Impiego

L'elaborazione della Strategia Spagnola di Impiego (EEE da *Estrategía Económica de Empleo*) è decisa dal Governo, sentite le Comunità Autonome e con la partecipazione delle organizzazioni sindacali e datoriali, e deve garantire l'eguaglianza nell'accesso ai Servizi dell'Impiego, la coesione sociale e la complementarietà tra l'unità del mercato e le differenze territoriali. Essa rende possibile l'elaborazione del Piano Annuale di Politica di Impiego.

La Strategia Spagnola di Impiego, tradotta nel Real Decreto n. 1542/2011 del 31/10/2011, si basa sull'analisi della situazione e delle tendenze del mercato del lavoro, degli orientamenti e degli obiettivi fissati congiuntamente dallo Stato e dalle Comunità Autonome, procedendo quindi alla definizione di indicatori quantitativi e qualitativi che permettano il raggiungimento degli obiettivi e stabiliscano il relativo grado di realizzazione. Essa definisce la dotazione finanziaria indicativa necessaria alla propria realizzazione, che può includere i fondi del Bilancio Generale dello Stato, il Fondo Sociale Europeo ed altre eventuali fonti di finanziamento. La EEE contiene le informazioni relative alle azioni di politica attiva che le Comunità Autonome realizzano con finanze proprie. La EEE ha carattere pluriennale (nel caso di quella stabilita col RD n. 1542 e' per il periodo 2012/2014)

⁸¹ A. Martín Valverde, F. Rodríguez, S. Gutiérrez, J. García Murcia, *Derecho del Trabajo*, Editorial Tecnos, Madrid 2010, p. 432.

⁸² S. Del La Casa Quesada, *Políticas activa y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica*, in Susana Del La Casa Quesada, María Rosa Vallecillo Gámez (Coordinadoras), *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo*, Editorial Bomarzo, Albacete, p 214

Il RDI 3/2011 stabilisce come dovrà essere elaborato una Strategia Spagnola di Impiego e un Piano annuale di Politica di Impiego, e si dovranno rafforzare i servizi Pubblici di Impiego all'interno del quadro definito dal Sistema nazionale di impiego.

e la sua attuazione e' sottoposta ad una valutazione annuale che potrà comportarne un'eventuale revisione.

1.8.b. Il Piano Annuale di Politica di Impiego

Il Piano Annuale di Politica di Impiego stabilirà annualmente gli obiettivi della EEE, che Stato e Comunità Autonome dovranno raggiungere, così come gli indicatori che si utilizzeranno per valutare la realizzazione degli obiettivi.

Il Piano Annuale di Politica di Impiego sarà elaborato alla luce delle indicazioni dello Stato e delle Comunità Autonome, nel seno della Conferenza Settoriale di Impiego e Affari di Lavoro; se ne informerà il Consiglio Generale del Sistema Nazionale di Impiego e verrà approvato dal Consiglio dei Ministri unitamente alla definizione dei criteri obiettivi di distribuzione dei fondi di Impiego ex art 14 l 56/2003.

1.8.c. Il Sistema di Informazione dei Servizi Pubblici di Impiego

Il Sistema di Informazione dei Servizi Pubblici di Impiego dovrà organizzare una struttura informatica integrata e compatibile, finalizzata alla raccolta delle informazioni relative all'intermediazione di impiego, alla gestione delle politiche attive e alla protezione dell'impiego realizzata su tutto il territorio nazionale. Tali informazioni devono essere contenute in un registro contenente i nominativi delle persone rivoltesi ai servizi per la ricerca di un lavoro. I dati devono essere altresì collegati ad ulteriori informazioni relative alla tracciabilità delle iniziative ed azioni realizzate dai vari servizi, alle risultanze statistiche di tali azioni, alla comunicazione del contenuto dei contratti conclusi, alle informazioni relative alla gestione della formazione e dell'orientamento professionale e alle iniziative promosse sia dai servizi pubblici come dalle agenzie di collocamento e volte alla ricollocazione delle persone senza impiego. La realizzazione di tale sistema informatico potrà permettere la verifica ed il controllo dei fondi stanziati per la realizzazione delle politiche attive.

Il Servizio Pubblico di Impiego Statale deve elaborare pertanto il progetto di Strategia Spagnola di Impiego, nonché il Piano Annuale di Politica di Impiego, in collaborazione con le Comunità Autonome. Le organizzazioni datoriali e sindacali più rappresentative parteciperanno alla elaborazione di tale Strategia e devono ricevere delle informazioni periodiche relative al suo sviluppo e realizzazione. Il Servizio Pubblico Statale deve coordinare l'attuazione dei servizi pubblici per l'impiego, previsti nei documenti citati, con il Sistema di Informazione, e nel contempo deve effettuare una serie di attività legate alla gestione dei dati. In particolare, il Servizio Pubblico Statale deve potenziare l'Osservatorio per l'Occupazione attraverso una rete tra tutti i Servizi Pubblici di Impiego delle Comunità autonome, deve elaborare le statistiche relative ai servizi prestati e gestire, non solo da un punto di vista informatico, le azioni e i mezzi di finanziamento quando ineriscano ad un ambito geografico superiore a quello delle Comunità Autonome, oppure si riferiscano ad un interesse strategico di tipo nazionale, o relativo alla competenza esclusiva dello

Stato. Il Servizio Pubblico Statale deve infine coordinare e dare impulso alle azioni di mobilità in ambito statale ed europeo, come assicurare la presenza dello Stato Spagnolo nella rete Eures⁸³. Questi i passi, previsti dalla riforma, da compiere nell'evoluzione di un sistema informatico che possa agevolare la gestione delle politiche di impiego spagnolo, facilitandone il monitoraggio e la programmabilità. Il fatto, poi, che già oggi esista un sistema informatico nazionale effettivamente utilizzato dagli uffici dei diciassette Servizi Pubblici per l'Impiego, pare essere incoraggiante⁸⁴. Altri aspetti utili per facilitare una gestione efficace delle politiche attive potrebbero derivare dalla costituzione di un Portale per l'Impiego, che possa assicurare maggiore trasparenza nel mercato del lavoro e che sia accessibile a tutti i cittadini⁸⁵.

A tal proposito l'INEM ha lanciato il web site *Redtrabaja@*, aprendo il servizio alle nuove tecnologie e provvedendo utili informazioni a coloro che ricercano un lavoro. In particolare, tra novembre 2009 ad aprile 2010 il portale è stato visitato da più di 8 milioni di persone ed il 24% dei "benefici" per disoccupazione in questo periodo sono stati gestiti attraverso tale pagina⁸⁶.

1.8.d. Dotazione dei Servizi Pubblici di Impiego

IL RDL 1/2011 prevede il rafforzamento dei Servizi Pubblici di Impiego attraverso un Piano Strategico che il Governo avrebbe dovuto elaborare entro il 31/12/2011 per il miglioramento del Servizio Pubblico di Impiego Statale e dei Servizi Pubblici di Impiego delle Comunità Autonome in termini di risorse umane, materiali e tecnologiche.

Il sistema spagnolo soffre di un'insufficiente dotazione di personale nei Servizi Pubblici di Impiego⁸⁷: essi risultano indubbiamente rafforzati in forza dei più recenti interventi normativi, ciò nonostante permangono evidenti difficoltà relative alla necessità di formare il nuovo personale e di dotarlo di strumentazione adeguata⁸⁸.

Ricordiamo ad esempio come il RD 2/2008 stabilisse l'assunzione di 1500 orientatori professionali, disposizione reiterata dalla legge 35/2010 e dal RDL 13/2010. L'ultima normativa, tra l'altro,

⁸³ Su alcuni dei risultati positivi ottenuti attraverso il collegamento con la rete EURES, ved. p 245 in J. Gorelli Hernández, I Servizi per l'occupazione in Spagna: Dall'intermediazione al collegamento tra politiche attive e passive, in C. Lagala, M. D'Onghia, a cura di, Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa, Ediesse, Roma, 2010

⁸⁴ J. Gorelli Hernández, I Servizi per l'occupazione in Spagna: Dall'intermediazione al collegamento tra politiche attive e passive, in C. Lagala, M. D'Onghia, a cura di, Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa, Ediesse, Roma, 2010, p. 246.

⁸⁵ J. López Gandía, Políticas activas de empleo e itinerarios profesionales ante los retos del mercado de trabajo, La Factoría, Marzo – Abril 2011, n. 54.

⁸⁶ M. Á. Malo, Labour market policies in Spain under the current recession, ILO - Discussion Paper Series, Editor International Institute for Labour Studies, Geneva, (Switzerland), 2011, p. 52.

⁸⁷ J. López Gandía, Políticas activas de empleo e itinerarios profesionales ante los retos del mercado de trabajo, La Factoría, Marzo – Abril 2011, n. 54.

⁸⁸ F. Rocha Sánchez, Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España, in Estudios De La Fundación, Fundación 1° De Mayo, n 42/dicembre 2010, Centro Sindical de Estudios, Madrid, p. 22. Si registra un'insufficiente dotazione di risorse materiali e umane in capo ai Servizi Pubblici, relativamente a tutte le attività da esso svolte, come l'orientamento, la formazione e l'intermediazione, che vede la Spagna in una condizione assolutamente distante da altri Paesi europei: il rapporto di effettivi per ogni milione di persone in Spagna era nel 2006 del 4,4, contro un 56,2 della Danimarca, un 42,9 della Svezia, un 17, 2 della Germania.. rapporto leggermente cresciuto nel 2008 (4,6) ma ancora evidentemente insufficiente. D'altra parte il rafforzamento di "urgenza" di effettivi nei Servizi Pubblici di Impiego pone anche un altro importante aspetto che è quello per il quale il nuovo personale deve essere adeguatamente formato, e dotato di strumenti necessari.

provvede inoltre a definire meglio le funzioni di tali lavoratori, come l'attenzione personalizzata ai disoccupati, l'attenzione particolare verso alcune categorie di lavoratori, ecc. La logica delle proroghe continue in questo campo, senza che venga stabilizzato un certo numero di orientatori, pare essersi oramai affermata. A riprova lo stesso RDL 10/2010 e la legge di riforma del lavoro stabiliscono all'art 13 una delega al Governo affinché approvi, mediante accordo del Consiglio dei Ministri, una nuova proroga, sino al 31 dicembre 2012, del piano straordinario del 2008 con partecipazione nella gestione delle Comunità Autonome⁸⁹.

Ci si può a questo punto domandare come degli orientatori precari possano davvero motivare i disoccupati che si rivolgono al servizio pubblico, e come tale fatto sia in linea con una strategia a lungo termine.

2. Real Decreto ley n. 3/2012

2.1. La riforma e le sue premesse

A distanza di qualche mese dalle ultime modifiche normative in materia di lavoro, l'attuale governo spagnolo decide di intervenire sulla materia con un'ulteriore riforma, che tocca vari aspetti, costituendo per certi versi una continuazione o una conferma di discipline già esistenti, e per altro verso apportando novità, se non in alcuni casi modifiche dirimpenti, in punti molto sensibili.

Gli strumenti previsti dal Real Decreto ley n. 3/2012 del 10 febbraio 2012, di misure urgenti per la riforma del mercato del lavoro, sono, dichiaratamente, volti a incrementare *l'occupabilità*, riformare aspetti dell'intermediazione nella domanda ed offerta di lavoro e anche della formazione professionale (capitolo I), incoraggiare l'assunzione a tempo indeterminato nonché altre forme di lavoro (capitolo II)⁹⁰, incentivare la flessibilità interna come alternativa ai licenziamenti (capitolo III), ed infine favorire l'efficienza del mercato del lavoro nella prospettiva di ridurre la dualità del lavoro, con strumenti che riguardano soprattutto la cessazione del contratto di lavoro (IV).

Il Real Decreto ley n. 3/2012 illustra, nelle disposizioni generali, le premesse ritenute alla base della necessità di un intervento normativo.

Il primo aspetto fondamentale si riferisce ai recenti dati relativi alla situazione occupazionale spagnola: 5.273.6000 disoccupati, con un incremento di 295.300 rispetto al quarto trimestre del 2011, e di 577.000 rispetto al quarto trimestre dell'anno precedente. Il tasso di disoccupazione sale di 1.33 punti percentuali rispetto al terzo trimestre, collocandosi ad un 22,85%. Il problema riguarda in particolare alcune categorie, come i giovani con meno di 25 anni, in cui il tasso di

⁸⁹ S. Del La Casa Quesada, Políticas activa y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica, in Susana Del La Casa Quesada, María Rosa Vallecillo Gámez (Coordinadoras), Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011, p 190 Allo stato attuale pare comunque impossibile che i Servizi per l'Impiego siano in grado di rendere effettiva l'offerta ad ogni disoccupato di un piano individuale adeguato all'inserzione lavorativa.

⁹⁰ Rispetto a questo, anche il Real Decreto ley 3/2012, come la nostra dottrina, e come nelle linee della riforma del diritto italiano, stabilisce che riconoscere una serie di benefici, sgravi, ecc., in maniera generalizzata, ha limitato l'efficienza di tali misure, si veda la III parte delle Disposizioni generali.

disoccupazione si alza quasi al 50%, provocando un esodo degli stessi verso Paesi esteri alla ricerca di nuove opportunità.

Anche la disoccupazione di lunga durata risulta essere maggiore rispetto agli altri Paesi europei: in Spagna la durata media del periodo di disoccupazione e' nel 2010, secondo l'OCSE, di 14,8 mesi a fronte di una media dei Paesi dell'OCSE di 9,6.

La situazione assume una connotazione ancora più grave per il tasso di lavoratori a termine, il 25% rispetto al tasso medio dell'Unione Europea a 27, che si situa al 14%.

Un secondo aspetto toccato nelle premesse del Real Decreto ley riguarda la relazione tra la crescente disoccupazione e la sostenibilità del sistema di sicurezza sociale. Dal dicembre 2007 si e' assistito ad una diminuzione del numero degli iscritti al sistema di quasi 2,5 milioni (il 12,5%), che ha visto una contestuale crescita delle prestazioni per disoccupazione. Il costo medio mensile di tali prestazioni era nel 2007 di 1.280 milioni di euro, mentre nel dicembre 2011 arriva a raggiungere i 2.584 milioni, aumentando più del doppio.

La terza premessa della normativa ritiene che la crisi economica abbia posto in evidenza l'insostenibilità del sistema di lavoro spagnolo, e che i problemi del mercato del lavoro sono in realtà strutturali invece che congiunturali. Non viene aggiunto molto altro per provare questa relazione, lasciando spazio, ad avviso di chi scrive, di insinuare una domanda: è davvero il sistema del lavoro spagnolo a rivelarsi insostenibile o piuttosto il sistema economico che ha provocato la crisi e pertanto le pesanti conseguenze occupazionali? Non c'è il rischio di confondere, attraverso il ragionamento del Governo, le cause dagli effetti? Non si e' fatto un gran parlare, in tutta Europa, allo scoppiare della crisi, della necessità di cambiare rotta e di regolamentare, guidare, il sistema capitalistico attuale? Da allora ad oggi, cosa è cambiato? E all'interno dei nostri confini europei, quanto conta essere un Paese dell'Unione rispetto alla libertà ed autonomia di scegliere un certo indirizzo economico e di realizzare investimenti pubblici? Parte della dottrina spagnola si e' posta e continua a porsi interrogativi di questo genere⁹¹. In particolare, si ritiene che la riforma provocherà una contrazione della domanda interna, in quanto volta esclusivamente a rafforzare il potere imprenditoriale e ridurre la negoziazione collettiva. Inoltre, l'obiettivo di riduzione del deficit e del debito pubblico non viene in realtà realisticamente portato avanti, mancando un piano *ad hoc* di riattivazione economica e di ripartizione dei rischi: la strategia scelta e' semplicemente fondata sull'erosione dei diritti dei lavoratori⁹². Il messaggio di cui si fa portatrice la riforma inquadra il lavoro come mercanzia, attacca la dignità del lavoratore ponendo in pericolo

⁹¹ Per citare solo alcuni esempi: A. Baylos Grau, "La reforma laboral creará empleo y no hay más que hablar", *Nuevatribuna.es*, 21/02/2012; J. Torrees, A. Garzón, Reforma laboral del PP: la voladura controlada del derecho protector del trabajo, *Nuevatribuna.es*, 14/02/2012: i due economisti fanno delle considerazioni sulla strategia seguita nella definizione del progetto di legge, poi divenuto Rdl. Inoltre, si veda l'articolo "Una huelga general necesaria, equilibrada y justa", pubblicato il giorno 26/03/2012 sul País, a firma di Carlos Alfonso Mellado e 57 professori delle universita': *Universitat de València*, la *Universidad Politécnica de Valencia*, la *Universidad de Alicante* e la *Universidad Jaime I de Castellón*, in cui in maniera esplicita si riconosce come la riforma non crei lavoro decente, ma sostituisca dei contratti aventi una certa protezione con nuovi contratti precari, e precarizzi in generale la situazione del mercato del lavoro favorendo la possibilità di licenziare.

⁹² "Una huelga general necesaria, equilibrada y justa", pubblicato il giorno 26/03/2012 pubblicato sul quotidiano El País, a firma di Carlos Alfonso Mellado e 57 professori delle universita': *Universitat de València*, la *Universidad Politécnica de Valencia*, la *Universidad de Alicante* e la *Universidad Jaime I de Castellón*.

la democrazia, e considera una riforma del mercato del lavoro necessaria per superare la crisi, senza in realtà affrontare una più ampia prospettiva macroeconomica⁹³.

Molte sono state le normative intervenute, a partire da quelle di carattere maggiormente congiunturale del 2008, al Rdl n. 10/2010, alla Ley n. 35/2010, e a numerose altre del 2010 e 2011, sino all'odierna riforma. Tutti questi interventi si sono posti quale obiettivi la creazione di impiego, il superamento della dualità del mercato del lavoro e il miglioramento dell'economia. Ma quest'ultimo Rdl, che addita i precedenti come benintenzionati e scarsamente efficaci, ha cambiato effettivamente il modello di riferimento, ha davvero posto le basi per superarlo? Sicuramente questa normativa, a differenza dalle precedenti, si caratterizza per aver indubbiamente superato, più che i problemi, le linee rosse, "*líneas rojas*", tracciate dal precedente Governo, soprattutto per quanto riguarda i costi del licenziamento, la ultrattività del contratto collettivo, l'autorizzazione amministrativa nel caso di licenziamenti e sospensioni collettive del contratto di lavoro. Il risultato che ne deriva e' un indebolimento dei meccanismi contrattuali di adattabilità delle condizioni di lavoro a favore di un rafforzamento degli spazi di decisione unilaterale dell'imprenditore, sia sul versante della flessibilità interna che esterna⁹⁴.

Nella parte settima delle disposizioni generali, il Governo considera la rapidità e l'intensità in cui la disoccupazione dilaga, come strettamente collegate alla rigidità del mercato del lavoro spagnolo. Le pressioni dei mercati finanziari sulla zona euro e il debito pubblico spagnolo, nonché le raccomandazioni UE⁹⁵, rendono imprescindibile, per il Governo, affrontare le deficienze strutturali del mercato del lavoro spagnolo che permettano di iniziare il recupero della economia spagnola. La chiave per un miglioramento dell'economia spagnola pare essere, a detta del Governo, la riforma del mercato del lavoro, più che l'aspetto degli investimenti e della creazione delle condizioni per l'avvio di una crescita reale.

La deregolazione del mercato del lavoro, la maggiore agilità nel licenziamento, e il minor costo dello stesso, la funzionalizzazione degli accordi sindacali alle decisioni aziendali vengono giustificate, sin dalla legge 35/2010, con il riferimento, sempre meno credibile, alla stimolazione dell'impiego⁹⁶.

Con un volo pindarico, il Governo arriva alle logiche conseguenze delle proprie premesse: gli obiettivi della normativa si rivolgono a garantire la flessibilità ai datori di lavoro, e al tempo stesso a garantire la sicurezza dei lavoratori nel lavoro e adeguati livelli di protezione sociale. Una riforma, insomma, "*en la que todos ganan, empresarios y trabajadores*"⁹⁷, in cui tutti ci guadagnano.

L'obiettivo della *flexicurity* e' esplicito e centrale, almeno nelle dichiarazioni, anche se gli elementi di sicurezza fanno fatica ad emergere. Nulla e' specificato a questo proposito sulla problematicità

⁹³ J. Aparicio Tovar, Una huelga necesaria frente a una reforma contralaboral e ilegítima, in in De La Fundación, Reflexiones sobre la Reforma laboral, n. 27, marzo 2012, Fundación 1 de Mayo, Centro Sindical de Estudios, Madrid.

⁹⁴ M. E. Casas Baamonde, Rodríguez-Piñero, M. Bravo-Ferrer, F. Valdés Dal-Re, "La nueva reforma laboral", in Relaciones Laborales, n 5, 1/15 Mar. 2012, Tomo 1, Editorial La Ley, versione on line p 1-25, riferimento p. 1 e 2.

⁹⁵ Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2011 relativa al programma nazionale di riforma del 2011 di Spagna e in base alla quale si arriva al parere del Consiglio sul Programma di stabilità di Spagna 2011/2014.

⁹⁶ A. Baylos Grau, El sentido general de la reforma: la ruptura de los equilibrios organizativos y colectivos y la exaltación del poder privado del empresari, pp. 9-18, in Revista de Derecho Social, "La reforma Laboral", n. 57, gennaio-marzo 2012, p. 9.

⁹⁷ Disposizioni generali del Real Decreto ley 3/2012.

del concetto, e sul carattere equivoco di questo neologismo, suscettibile di essere inteso e riempito di vari contenuti, e che per questo esigerebbe un'analisi della combinazione tra i concetti di flessibilità e sicurezza alla luce della Costituzione⁹⁸.

In tale contesto particolare attenzione e' dedicata alle piccole e medie aziende (PYMES), che costituiscono l'ossatura del tessuto produttivo spagnolo, nonché ai giovani... così quanto dichiarato.

2.2. Le principali direttive della riforma

Molte disposizioni introdotte dal Real Decreto ley n. 3/2012 non rientrano direttamente nell'oggetto del presente studio, ma una loro menzione pare utile per ricostruire un quadro generale di particolare complessità .

Innanzitutto, per tutti gli imprenditori aventi meno di 50 dipendenti e' ora possibile concludere contratti di lavoro che prevedano un anno di prova, all'interno del quale il datore di lavoro può licenziare senza necessità di motivare la sua decisione, *ad nutum*⁹⁹.

Ciò può leggersi in relazione alla nuova formulazione dei contratti di formazione per i giovani, che possono ora rimanere "in formazione", con ovvie differenze retributive, sino a 32 anni d'età, e per l'esercizio dei più disparati compiti¹⁰⁰. Due disposizioni che non paiono risolvere la dichiarata lotta alla dualità del mercato del lavoro, e che invece paiono ampliare la precarietà di tutti i lavoratori¹⁰¹.

Ancora, il nuovo procedimento in caso di licenziamento collettivo permette all'imprenditore la più ampia possibilità di gestione unilaterale. Ciò in quanto viene tolta l'autorizzazione amministrativa,

⁹⁸ M. E. Casas Baamonde, Rodríguez-Piñero, M. Bravo-Ferrer, F. Valdés Dal-Re, "La nueva reforma laboral", in *Relaciones Laborales*, n 5, 1/15 Mar. 2012, Tomo 1, Editorial La Ley, versione on line p 1-25, riferimento p 5; M. Urrutikoetxea Barrutia, El preámbulo del RD Ley 3/2012, o las retóricas de la manipulación, pp. 19-36, in *Revista De Derecho Social*, "La Reforma Laboral", n 57, gennaio-mazo 2012, p. 32, ove l'autore fa riferimento a Romagnoli, che definisce la flexicurity un'autentico ossimoro (Romagnoli, 2009, 17). Nello stesso senso J. Aparicio Tovar, Las causas del despido basadas en necesidades de funcionamiento de la empresa, pp. 145-164, in *Revista de Derecho Social*, "La reforma Laboral", n. 57, gennaio-marzo 2012, p. 149. Ancora, in M. F. Fernández López, La reforma del régimen del despido por la via de la reduccion de sus costes, in *Revista de Derecho Social*, "La reforma Laboral", n. 57, gennaio-marzo 2012, p. 199-208, rispetto al riferimento alla flexicurity, esso fa apparire meno rilevante l'estinzione del rapporto di lavoro, in un ottica che presuppone la transizione da un posto di lavoro ad un altro, p 208.

⁹⁹ J. Pérez Rey, El contrato de apoyo a los emprendedores: una nueva vuelta de tuerca a la precariedad como formula de fomento del empleo, pp. 51-70 in *Revista de Derecho Social*, "La reforma Laboral", n. 57, gennaio-marzo 2012. L'autore ritiene si tratti di una nuova figura contrattuale, inclassificabile dalla prospettiva tradizionale del diritto del lavoro: un ibrido che tende ad una situazione di indeterminatezza e tempo pieno, ma che dall'altro rimane sommerso in un "mare di precarietà", p. 51.

¹⁰⁰ J. López Gandía, Los contratos formativos y a tiempo parcial tras la reforma laboral de 2012, pp 85-98, in *Revista de Derecho Social*, "La reforma Laboral", n. 57, gennaio-marzo 2012, p. 85, 86

¹⁰¹ Osservazione contenuta nel manifesto contro la riforma del lavoro "Por un trabajo decente y las libertades colectivas plenas", firmato il 24 marzo da 55 professori di diritto del lavoro e pubblicata nel blog del prof. Antonio Baylos Grau, <http://baylos.blogspot.com.es/> In particolare, in M. E. Casas Baamonde, Rodríguez-Piñero, M. Bravo-Ferrer, F. Valdés Dal-Re, "La nueva reforma laboral", in *Relaciones Laborales*, n 5, 1/15 Mar. 2012, Tomo 1, Editorial La Ley, versione on line p. 1-25, riferimento p. 9: si fa presente come il lavoratore apprendista possa essere assunto nuovamente con lo stesso contratto per la stessa o differente impresa, per un'attività o occupazione diversa, ma che rimanga all'interno della stessa attività lavorativa o occupazione oggetto della qualificazione professionale associata al contratto. Si fa inoltre presente l'ineffettività' della finalità formativa, e si auspica ad un'introduzione di strumenti che possano invece assicurarla.

che prima della riforma veniva riconosciuta in presenza di una negoziazione intercorsa con i rappresentanti dei lavoratori. Adesso probabilmente questa nuova disposizione porterà i lavoratori ad impugnare direttamente la decisione unilaterale del datore dinanzi al giudice del lavoro¹⁰².

Viene introdotta una nuova formulazione delle cause economiche, tecniche, organizzative e produttive giustificative del licenziamento collettivo, attribuendo per questa via un “*poder extraordinario al empresario*”, e rendendo estremamente difficoltoso il controllo delle cause stesse da parte del giudice¹⁰³. Precisamente, al fine di poter licenziare e' richiesto che l'azienda versi in una situazione economica negativa per almeno tre mesi, senza che questa debba essere direttamente legata alla decisione di licenziare¹⁰⁴.

Si ha pertanto una riduzione del controllo sui licenziamenti collettivi, sia di natura amministrativo, che di natura giudiziale¹⁰⁵, per non parlare dell'annullamento del ruolo sindacale.

Un'altra rilevante novità consiste nella riduzione dell'indennizzo, che passa da 45 giorni per ogni anno di anzianità aziendale, con il limite di 42 mensilità nel caso di licenziamento *improcedente*¹⁰⁶, a 33 giorni con un limite di 24 mesi nel caso di tutti i contratti a tempo indeterminato¹⁰⁷.

La riforma va a indebolire il ruolo dei sindacati e della negoziazione collettiva, riconoscendo all'imprenditore la possibilità di modificare la retribuzione concordata collettivamente, e la possibilità di “*scollegarsi*” (“*descuelgue*”) dalla negoziazione collettiva, non solo salariale. Sarà sufficiente che il datore provi al giudice, nel caso il lavoratore adisca le vie legali, che esistono ragioni economiche, tecniche, organizzative o produttive collegate alla competitività, alla produttività e all'organizzazione tecnica o del lavoro, senza bisogno di alcuna eccezionalità. La tesi di un attacco frontale ai sindacati confederali si rafforza considerando che l'approvazione della riforma non è stata preceduta da alcuna negoziazione con le parti sociali, in base all'urgenza più volte menzionata dal Real Decreto ley per giustificare l'adozione di tale forma normativa¹⁰⁸.

¹⁰² R. Pascual, Las incertidumbres de la reforma laboral, in Cinco Días.com, 27/02/2012

¹⁰³ J. Aparicio Tovar, Las causas del despido basadas en necesidades de funcionamiento de la empresa, pp. 145-164, in Revista de Derecho Social, “La reforma Laboral”, n. 57, gennaio-marzo 2012, p. 155. L'autore rileva che la riforma, dopo aver modificato il procedimento di licenziamento collettivo, ridotto l'indennizzo per licenziamento avvenuto senza giusta causa o giustificato motivo, da' una nuova formulazione alle cause economiche, tecniche organizzative e produttive, allo scopo di limitare il controllo giudiziale delle cause, p. 155. J. Aparicio Tovar, La reforma: violencia empresarial, degradación del trabajo y mala fe, in nuevatribuna.es, 20/02/2012.

¹⁰⁴ La legislazione richiede, in particolare, un trimestre caratterizzato da perdite attuali, o previste, o diminuzioni del livello di entrate o di vendite. A tal proposito, più di 200 professori universitari spagnoli di contabilità hanno realizzato e sottoscritto un manifesto contrario alla previsione, tra le cause economiche che possano giustificare il licenziamento o che possano giustificare l'inapplicazione del contratto collettivo, e pertanto la modificazione delle condizioni lavorative, il concetto di “perdite previste”. I professori, infatti, ritengono tale espressione caratterizzata da un carattere soggettivo, e per questo non traducibile in un'informazione finanziaria affidabile. Si veda in <http://manifestosobreperdidasprevistas.blogspot.com.es/2012/02/manifiesto-de-profesores-universitarios.html>

¹⁰⁵ Osservazione contenuta nel manifesto contro la riforma del lavoro “Por un trabajo decente y las libertades colectivas plenas”, firmato il 24 marzo da 55 professori di diritto del lavoro e pubblicata nel blog del prof. Antonio Baylos Grau, <http://baylos.blogspot.com/es/>

¹⁰⁶ In estrema sintesi, il licenziamento *improcedente* e' il licenziamento illegittimo per mancanza di giusta causa o di giustificato motivo, oggettivo o soggettivo.

¹⁰⁷ A. Baylos Grau, El sentido general de la reforma: la ruptura de los equilibrios organizativos y colectivos y la exaltación del poder privado del empresari, pp. 9-18, in Revista de Derecho Social, “La reforma Laboral”, n. 57, gennaio-marzo 2012, p. 12 e 13. Si contraddice in tal modo il la Convenzione OIL 158 relativa al riconoscimento di un risarcimento adeguato ed appropriato.

¹⁰⁸ Questa, come ulteriori critiche, sono state pubblicate dall'associazione spagnola “Giudici per la Democrazia”, in <http://www.juecesdemocracia.es/>

Il datore di lavoro può pertanto discostarsi dalla contrattazione collettiva, (avente effetti *erga omnes*, in Spagna, in presenza di particolari requisiti), adducendo motivazioni di vario genere, che non implicano necessariamente una straordinarietà ed un'urgenza (come invece era richiesto precedentemente). Le materie in cui il principio del *pacta sunt servanda* verrebbe meno sono le più disparate, dalla retribuzione, alla definizione dell'orario di lavoro, ai congedi riconosciuti a vario titolo, ecc (articolo 14 Real Decreto ley n. 3/2012).

Pertanto, l'imprenditore acquisisce una maggiore possibilità di modificare le condizioni di lavoro, nonché la mobilità funzionale e geografica del lavoratore, e permette di sospendere o ridurre temporaneamente la giornata di lavoro, senza autorizzazione amministrativa.

Inoltre, si elimina l'ultra-attività del contratto, la cui durata viene limitata a due anni e si stabilisce la priorità applicativa dei contratti aziendali, per via legale, senza alcun accordo tra le parti sociali che vada in questa direzione.

Il tenore della riforma rende possibile dubitare della buona fede da parte delle organizzazioni datoriali che, qualche settimana prima della promulgazione del RDL n. 3/2012, avevano firmato coi sindacati confederali un accordo relativo alla negoziazione collettiva e all'occupazione: in tale accordo si conveniva di seguire una strategia di moderazione salariale per tre anni, finalizzata a creare alcune delle condizioni favorevoli al superamento della crisi¹⁰⁹.

E' falso quanto affermato dalla normativa, secondo la quale le disposizioni previste sarebbero fondamentali per superare la crisi, in quanto orientarsi all'erosione dei diritti del lavoratore e del loro salario non porterà ad un recupero dell'economia e alla creazione di impiego¹¹⁰.

La riforma del lavoro intervenuta a febbraio determina un cambiamento radicale del modello costituzionale delle relazioni industriali, basato da una parte sul delicato equilibrio tra i poteri imprenditoriali e i diritti sociali, e dall'altro sulla promozione del dialogo sociale. Ma l'allontanamento dalla Costituzione e' rinvenibile anche sotto altri profili, determinando dubbi di legittimità costituzionale che solamente nei prossimi mesi saranno chiariti, anche dal punto di vista dello strumento legislativo scelto¹¹¹. Innanzitutto, il fulcro delle relazioni industriali si

¹⁰⁹ A. Baylos Grau, El sentido general de la reforma: la ruptura de los equilibrios organizativos y colectivos y la exaltación del poder privado del empresari, pp. 9-18, in Revista de Derecho Social, "La reforma Laboral", n. 57, gennaio-marzo 2012, p. 10; M. E. Casas Baamonde, Rodríguez-Piñero, M. Bravo-Ferrer, F. Valdés Dal-Re, "La nueva reforma laboral", in Relaciones Laborales, n 5, 1/15 Mar. 2012, Tomo 1, Editorial La Ley, versione on line p 1-25, riferimento p. 3, in cui si ricorda come il Governo avesse dichiarato il desiderio di addivenire ad un accordo con le parti sociali prima della definizione dei contenuti della riforma, dichiarando, successivamente, l'impossibilità di realizzare quanto sperato per mancanza di tempo. Il 25 gennaio del 2012 le parti sociali firmano l'Accordo Interconfederale per l'Impiego e la Contrattazione Collettiva sulla struttura della negoziazione collettiva, la flessibilità interna, le condizioni di lavoro negoziate nei contratti settoriali, ed altri aspetti, ma il Real Decreto ley 3/2012 non assume nemmeno parzialmente i suoi contenuti. Si veda inoltre, come articolo pubblicato su un quotidiano on line e a firma del prof. J. Aparicio Tovar, La reforma: violencia empresarial, degradación del trabajo y mala fe, in nuevatribuna.es, 20/02/2012.

¹¹⁰ M. Urrutikoetxea Barrutia, El preámbulo del RD Ley 3/2012, o las retóricas de la manipulación, pp. 19-36, in Revista De Derecho Social, "La Reforma Laboral", n 57, gennaio-mazo 2012, p. 20, 21, 23. A pag 26 e seguenti l'autore fa presente come altri sarebbero i problemi dell'economia spagnola, tra cui il tasso di abbandono degli studi, la scarsa differenziazione salariale tra i diversi livelli formativi, la struttura produttiva richiedente mano d'opera poco qualificata. Le norme precedenti hanno sempre identificato quale causa di disoccupazione la crisi e le caratteristiche del sistema produttivo. I RDL 3/2012 individua quale unica causa la rigidità del mercato del lavoro, in tal modo evitando di ricercare la responsabilità della situazione altrove; J. Aparicio Tovar, La reforma: violencia empresarial, degradación del trabajo y mala fe, in nuevatribuna.es, 20/02/2012.

¹¹¹ A. Baylos Grau, El sentido general de la reforma: la ruptura de los equilibrios organizativos y colectivos y la exaltación del poder privado del empresari, pp. 9-18, in Revista de Derecho Social, "La reforma Laboral", n. 57,

trasforma, passando dal *lavoro* alle questioni della *produzione e dell'occupazione*, dal *lavoratore* e le sue *condizioni* al concetto di *occupabilità*, attraverso una mercantilizzazione del modello stesso. Ciò a sua volta determina una contrazione dei diritti del lavoratore ad opera di una volontà unilaterale dell'imprenditore¹¹².

2.3. Politiche attive e passive

Per quanto riguarda gli aspetti che incidono direttamente sul rapporto tra politiche passive ed attive, di rilevante novità nel sistema spagnolo appare l'apertura, alle imprese di lavoro temporale, (*Empresas de Trabajo Temporal*, nel capitolo I del Real Decreto ley) rispetto all'intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro: non più solo gestione di lavoro interinale, ma anche attività di collocamento, nella convinzione che nella maggioranza dei Paesi UE tale configurazione stia contribuendo a creare posti di lavoro. Prima di questo momento l'intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro poteva essere svolta, oltre che dal Servizio pubblico per l'impiego, da specifiche agenzie private, mantenendo una distinzione tra enti che fanno intermediazione ed agenzie di lavoro interinale che ricorda la situazione italiana al tempo del pacchetto Treu¹¹³.

Un'altra novità apportata dalla normativa riguarda il riconoscimento della formazione come diritto individuale, riconoscendo al lavoratore, avente almeno un anno di anzianità aziendale, un permesso retribuito, di venti ore annue¹¹⁴, con fini formativi nonché il diritto alla formazione

gennaio-marzo 2012, p. 11, il quale fa presente che la riforma non solo è anticostituzionale sotto diversi profili, ma viola anche gli accordi 87, 98 e 154 dell'OIL, in spagnolo OIT; M. E. Casas Baamonde, Rodríguez-Piñero, M. Bravo-Ferrer, F. Valdés Dal-Re, "La nueva reforma laboral", in *Relaciones Laborales*, n 5, 1/15 Mar. 2012, Tomo 1, Editorial La Ley, versione on line p 1-25, riferimento p. 3. L'utilizzo del RDL per riformare la materia si giustifica, per il Governo, in conformità con quanto esige la Costituzione Spagnola, art 86 c 1, ossia una situazione di urgente e straordinaria necessità. Ciò non è rinvenibile dagli autori, che riconoscono il carattere di urgenza dinanzi alla congiuntura economica negativa, ma non caratterizzata dal carattere di eccezionalità, gravità rilevanza e imprevedibilità richiesta dalla sentenza della Corte Costituzionale Spagnola STC 68/2007 del 26/04/2007; J. López López, *Elementos de definición del modelo de relaciones laborales por las normas de oit y comunitarias: la destabilización por la reforma laboral*, in *Revista de Derecho Social*, "La reforma Laboral", n. 57, gennaio-marzo 2012, pp. 37, 40, 43-47.

¹¹² Osservazione contenuta nel manifesto contro la riforma del lavoro "Por un trabajo decente y las libertades colectivas plenas", firmato il 24 marzo da 55 professori di diritto del lavoro e pubblicata nel blog del prof. Antonio Baylos, <http://baylos.blogspot.com.es/>.

Dello stesso tenore, si veda M. E. Casas Baamonde, Rodríguez-Piñero, M. Bravo-Ferrer, F. Valdés Dal-Re, "La nueva reforma laboral", in *Relaciones Laborales*, n 5, 1/15 Mar. 2012, Tomo 1, Editorial La Ley, versione on line p 1-25, riferimento p 2, in cui si nota l'allontanamento dalla legislazione classica del diritto del lavoro, che vede il lavoro come un fine in se' e non come una mercanzia.

Si apre in maniera esplicita la strada per dichiarare l'incostituzionalità della riforma attraverso la relazione del Consiglio di Garanzia Statutario della Cataluña, che all'unanimità accetta tutti i motivi di incostituzionalità sollevati dinanzi allo stesso, si veda il documento completo nel sito http://www.cge.cat/export/sites/Consell/es/arxiu/dictamens/DCGE_5_2012_Reforma_Laboral_Web_Castella.pdf.

Tra i molti che sostengono l'incostituzionalità della riforma, si vedano UGT e CCOO, che attraverso un comunicato stampa sintetizzano i punti ritenuti centrali, www.ugt.es

¹¹³ C. Chacartegui Jávega, *La Actuación de las empresas de trabajo temporal como agencias de colocación. La crisis como pretexto en el avance de la iniciativa privada*, pp.71-84, in *Revista de Derecho Social*, "La reforma Laboral", n. 57, gennaio-marzo 2012, p. 71, 72. L'autrice ricorda come la ley 35 2010 introdusse una disposizione secondo la quale dal 1 aprile 2011 si sopprimono tutte le limitazioni e proibizioni vigenti per la conclusione di contratti di cessione di lavoratori da parte delle imprese di lavoro temporale. La riforma del 1994 apre all'iniziativa privata in campo di intermediazione e quella del 2010 permette lo scopo di lucro tra le agenzie di collocamento.

¹¹⁴ Permesso di 20 ore annue, cumulabili per un periodo di tre anni.

professionale volta all'adattamento della professionalità rispetto alle modifiche operate sul posto di lavoro¹¹⁵. Si riconosce, inoltre, ai centri e agli enti formativi, debitamente accreditati, la possibilità di partecipare direttamente alla definizione del sistema di formazione professionale per l'impiego, con lo scopo di offrire una formazione varia, decentralizzata ed efficiente, (Articolo 2, capitolo I, che modifica l'articolo 4 del Testo riformato dello Statuto dei Lavoratori, approvato con il Real Decreto Legislativo 1/1995)¹¹⁶.

Allo stesso tempo viene modificato il contratto di formazione e apprendistato per potenziare l'impiego giovanile, ma che in realtà per molti autori non fa altro che condannare i giovani ad essere sottopagati senza alcuna garanzia relativa alla propria formazione.

Davvero rilevante pare essere la novità introdotta dall'art 2, sesto comma, capitolo I, che definisce un programma di sostituzione dei lavoratori in formazione con lavoratori beneficiari di prestazioni per la disoccupazione, indipendentemente dalla dimensione dell'azienda stessa. Unico vincolo consiste nel fatto che le azioni formative rivolte ai lavoratori aziendali devono essere finanziate dalle amministrazioni pubbliche. Solo in tal caso i lavoratori in formazione possono essere sostituiti dai lavoratori disoccupati, i quali a loro volta sono obbligati alla sostituzione nel caso ricorrano i requisiti richiesti dalla normativa. Questo aspetto di contrattualizzazione viene in alcuni casi paragonata ad una pena per la commissione di un delitto... il delitto ad essere disoccupati, mettendo in dubbio l'autenticità ed autonomia del diritto derivante dal sistema di sicurezza sociale¹¹⁷.

La disposizione era comunque già prevista, negli stessi termini, per le imprese sino a 100 lavoratori, mentre ora e' estesa a tutte le imprese, indipendentemente dalla dimensione dell'organico.

Il terzo capitolo della riforma intende fornire degli strumenti per favorire la mobilità interna come alternativa al licenziamento. In relazione a questo aspetto, pare interessante capire se questa disposizione sia adottata dal Governo come principio generale, senza alcuna limitazione, neppure costituzionale, anche in considerazione della possibilità riconosciuta, al datore di lavoro, di decidere unilateralmente la non applicazione di disposizioni contrattuali che riconoscono diritti del lavoratore.

¹¹⁵ B. Valdés de la Vega, El nuevo espacio de la flexibilidad interna funcional, pp. 115-124, in Revista de Derecho Social, "La reforma Laboral", n. 57, gennaio-marzo 2012, p.122, 123: l'autrice afferma come prima della riforma un limite importante allo ius variandi del datore di lavoro consisteva nel divieto di pregiudicare la formazione e promozione professionale attraverso la mobilità funzionale. Ora, con la riforma e l'ampia possibilità di intervento del datore, questo limite viene meno, contraddicendo all'affermazione del riconoscimento di un diritto individuale alla formazione professionale. M. E. Casas Baamonde, Rodríguez-Piñero, M. Bravo-Ferrer, F. Valdés Dal-Re, "La nueva reforma laboral", in Relaciones Laborales, n 5, 1/15 Mar. 2012, Tomo 1, Editorial La Ley, versione on line p. 1-25; si vedano pp. 7 e 8.

¹¹⁶ M. E. Casas Baamonde, Rodríguez-Piñero, M. Bravo-Ferrer, F. Valdés Dal-Re, "La nueva reforma laboral", in Relaciones Laborales, n 5, 1/15 Mar. 2012, Tomo 1, Editorial La Ley, versione on line p. 1-25, riferimento p. 8. Come consueto nella precedente legislazione, anche la legge di riforma adotta la tecnica di parlare di eventuali ed ipotetiche normative che potrebbero essere adottate in futuro. In particolare, si parla di un conto individuale, associato al numero di previdenza sociale, ove annotare le ore di formazione svolte dal lavoratore. Inoltre il Governo ipotizza anche di valutare, a seguito di un confronto con le parti sociali, la possibilità di costituire un cheque formativo destinato a finanziare il diritto individuale alla formazione dei lavoratori, in tal modo scavalcando la dimensione collettiva della materia.

¹¹⁷ F. J. Gualda, "La nueva regulación del despido en España, poderosa arma para los empresarios", in De La Fundación, Reflexiones sobre la Reforma laboral, n. 27, marzo 2012, Fundación 1 de Mayo, Centro Sindical de Estudios, Madrid.

Il Governo dichiara che l'obiettivo della riforma, in questo ambito, è quello di rafforzare i meccanismi di adattamento delle condizioni di lavoro alle circostanze concrete che attraversa l'impresa. D'altra parte, non è possibile esimersi dal notare come il modo in cui si declina questo principio possa in realtà seguire differenti direzioni: tale adattamento può per esempio passare per una negoziazione tra le parti sociali oppure, all'opposto, passare per una decisione unilaterale che finisce per legare la condizione del lavoro agli andamenti incerti e fluttuanti del mercato, verso una deriva che ha poco a che vedere con la sicurezza del lavoratore.

Il capitolo IV contiene un'interessante disposizione di politica attiva: in caso di licenziamento collettivo in aziende con più di 100 lavoratori l'azienda dovrà (*debera'*) offrire un piano di ricollocamento esterno, che includa strumenti di formazione, orientamento professionale, attenzione personalizzata e ricerca attiva di impiego. Tali servizi, forniti attraverso imprese di ricollocamento autorizzate, dovranno essere incluse in un piano avente una durata non inferiore a 6 mesi¹¹⁸. La disposizione non si applica nel caso di imprese sottoposte a procedimenti concorsuali. Seppur l'articolo chiarisca che in caso di inadempimento il lavoratore possa reclamarne l'esigibilità, non viene in realtà specificato cosa ciò significhi, rimanendo certa solo la responsabilità amministrativa.

Infine, per quanto riguarda il contratto di lavoro che può essere adottato nelle aziende con meno di 50 lavoratori e per il quale è previsto un anno di prova con recesso *ad nutum*, la normativa prevede delle agevolazioni fiscali che possono essere godute dalle imprese, nel caso di assunzione di giovani con meno di 30 anni, oppure nel caso di assunzione di disoccupati beneficiari di una prestazione contributiva da almeno tre mesi. In quest'ultimo caso l'azienda avrà il diritto ad una deduzione fiscale di importo pari al 50% della prestazione rimanente e non ancora goduta dal disoccupato, nel limite di 12 mensilità¹¹⁹.

Una nuova disposizione riguarda la compatibilità tra lo svolgimento di un'attività lavorativa retribuita e la percezione, allo stesso tempo, della prestazione di disoccupazione. Mentre in passato era necessario detrarre dalla quantità percepita a titolo di indennità di disoccupazione la quantità di retribuzione percepita dal lavoro, (cosa che non rendeva conveniente lavorare in disoccupazione), ora il meccanismo cambia.

Adesso è possibile percepire il 75% della quantità di prestazione per disoccupazione, e coprire il restante 25% attraverso lo svolgimento di un'attività lavorativa di natura subordinata (si parla infatti di "salario").

I casi di compatibilità tra la percezione della prestazione di disoccupazione e lo svolgimento di attività lavorativa, oltre a quello appena introdotto dalla normativa, riguardano la sostituzione di lavoratori in formazione (già presente, ma ora modificata in parte), e l'assunzione di disoccupati aventi più di 52 anni di età, percettori di una prestazione assistenziale. Inoltre, oggi come ieri, rimane la possibilità di richiedere la sospensione della prestazione per disoccupazione nel caso di lavoro a termine, per poi essere ripresa una volta terminato il contratto.

¹¹⁸ Inoltre, sempre nel caso di licenziamento collettivo, quando l'azienda intenda licenziare lavoratori aventi un'età pari o superiore ai cinquantacinque anni, dovrà concludere un accordo speciale che accompagni il lavoratore alla pensione.

¹¹⁹ Articolo 4 Real Decreto ley n. 3/2012.

3. Strumenti e concetti nell'intreccio tra politiche attive e passive

L'evoluzione della legislazione spagnola in tema di politiche di impiego viene considerata in questo paragrafo nel rapporto tra politiche attive e passive, avendo riguardo al sistema approntato allo scopo di rispondere al problema occupazionale per motivi di disoccupazione.

Da ciò emerge la comparsa, relativamente recente, delle politiche attive accanto alle politiche passive di sostegno al reddito, tradizionalmente utilizzate per affrontare i problemi legati alla perdita del lavoro.

L'avvento delle politiche attive, quali l'orientamento, la formazione e altre attività volta al ricollocamento lavorativo, produce inevitabilmente degli effetti sul modo di concepire le prestazioni di sostegno al reddito in caso di disoccupazione.

Il cambiamento prodotto può essere osservato da due prospettive: una micro, che pone l'accento sulla nuova strumentazione introdotta nell'ultimo decennio, e in particolare a partire dall'innescarsi della crisi, ed una macro, che tenta di cogliere il mutamento, ad avviso della dottrina, nel modo di intendere taluni concetti a fondamento del sistema, come quello di pieno impiego e di disoccupazione.

Le due prospettive paiono utili poiché finiscono per mettere in relazione *strumenti* e *concetti*, permettendo ai primi di travalicare i limiti della politica d'impiego come strettamente intesa dall'Unione Europea, e ai secondi di misurarsi con il sistema di gestione "su campo" del problema.

Quanto alla prospettiva micro e di strumentazione, il *compromiso de actividad* diviene un elemento imprescindibile per la titolarità del sostegno in caso di disoccupazione e vincola in maniera sempre più pressante il beneficiario alle iniziative di attivazione predisposte dai soggetti competenti, e all'accettazione di un lavoro "adeguato" sempre più restrittivamente inteso.

Sul versante degli attori titolari della gestione dei servizi per l'impiego, si registrano importanti cambiamenti: da una parte il rafforzamento del ruolo degli enti privati nell'ambito dell'attivazione, allo scopo soprattutto di rafforzare l'incidenza nel ricollocamento; dall'altra una riforma del Servizio Pubblico Statale e del rapporto con le Comunità Autonome. L'orientamento viene inteso come un momento chiave in cui si possa determinare un'azione *ad hoc* rivolta ai singoli individui, soprattutto in considerazione di particolari categorie di soggetti con particolari difficoltà al ricollocamento. La formazione deve volgersi all'esterno e intercettare i bisogni di aziende e lavoratori, per essere efficace.

Ma la considerazione del nuovo contesto normativo e della nuova strumentazione predisposta necessita uno sguardo che superi il limitato ambito della possibile, ma non ancora raggiunta, efficacia delle politiche attive in relazione a quelle passive, per considerare i concetti ed i principi a loro fondamento, unitamente al loro collegamento con la normativa europea e al dibattito prodotto in dottrina. Pieno impiego e *occupabilità*, disoccupazione come dimensione sociale o individuale, contrattualizzazione dei diritti sociali, diritto di cittadinanza sono alcuni dei concetti presi in considerazione nel tentativo di leggere i cambiamenti in corso.

3.1. La strumentazione

I principali elementi delle politiche attive spagnole consistono nell'intermediazione operata da soggetti pubblici e privati, dai corsi di formazione, dall'addestramento, dal servizio di orientamento, sino a comprendere, anche se non diretto oggetto della presente ricerca, gli incentivi monetari¹²⁰ per favorire l'assunzione, in genere relativamente a specifiche categorie di persone¹²¹.

I Servizi per l'Impiego erogano tali servizi a fronte della firma del *compromiso de actividad* da parte del lavoratore, dando luogo ad un particolare rapporto tra i due soggetti, caratterizzato da una serie di obbligazioni reciproche. La firma del *compromiso* rappresenta uno dei pre-requisiti richiesti per l'accesso alle prestazioni di disoccupazione. Il lavoratore disoccupato deve rispettare le obbligazioni di attivazione, tra cui quella di accettare il lavoro adeguato ad esso offerto dai soggetti preposti. Il concetto di adeguatezza subisce negli anni una evoluzione che per un lato vede una delimitazione del proprio senso, e per altro un ampliamento.

Per quanto concerne l'aspetto legato all'intermediazione, essa si avvia con un'intervista al richiedente nel momento in cui lo/la stesso/a s'iscrive al servizio per l'impiego. Esso/a dovrà in seguito rinnovare la sua iscrizione dopo quattro settimane, altrimenti sarà cancellato/a dai registri delle persone in cerca di lavoro.

Per quanto riguarda i corsi, l'addestramento e i programmi per disoccupati, esiste un sistema unico per disoccupati e occupati, a seguito di un accordo trilaterale firmato nel 2006 dal Governo, sindacati ed associazioni di imprenditori. Tale accordo comprende l'addestramento/formazione fornito dalle imprese per i loro obiettivi specifici, l'addestramento/formazione specifico per occupati, l'addestramento/formazione specifico per disoccupati, nonché programmi che combinano addestramento/formazione e lavoro attraverso le scuole laboratorio (*Escuelas Taller*), i centri professionali (*Casas de Oficios*) e i laboratori per il lavoro (*Talleres de Empleo*).

Il RDL 1/2011 tende ad aumentare le possibilità di occupazione attraverso specifiche azioni di orientamento e formazione, dapprima rivolte a particolari categorie di lavoratori svantaggiati, per poi estendersi a qualunque disoccupato. A oggi i corsi sono offerti per provvedere abilità generali o specifiche e in base a tale offerta il disoccupato può fare richiesta di partecipare ai corsi che ritiene migliori per sé. Questo genere di organizzazione in realtà non prevede un orientamento

¹²⁰ Un esempio di incentivo monetario destinato non tanto direttamente all'assunzione delle donne, quanto ad una loro permanenza nel mondo del lavoro è presente in X. Oliver, A. Spadaro, Active welfare state policies and women labour participation in Spain, Department of Economics, Universitat de les Illes Balears, Spain, 26 giugno 2012, http://dea.uib.es/digitalAssets/135/135464_oliver.pdf

In particolare, gli autori analizzano il beneficio di euro 100 mensili, per ogni figlio minore di 16 anni, riconosciuto nel caso in cui la madre stia lavorando.

¹²¹ M. Á. Malo, Labour market policies in Spain under the current recession, ILO - Discussion Paper Series, Editor International Institute for Labour Studies, Geneva, (Switzerland), 2011, p. 56.

Quanto al Regio Decreto Legge 1/2011, gli incentivi finanziari per i part time destinati ai giovani e ai disoccupati di lungo periodo possono essere utilizzati dalle aziende in espansione, che sono la netta minoranza in Spagna.

personalizzato e non sviluppa una strategia individualizzata volta allo specifico individuo. L'attenzione principale è data al programma di formazione, non tanto al disoccupato. Ma le nuove disposizioni introdotte sono orientate ad introdurre cambiamenti che vanno nella direzione di un sistema personalizzato focalizzato sulle persone e non sui corsi¹²².

3.1.a. Il contenuto dell'impegno di attività, o *compromiso de actividad*

La sottoscrizione del "*compromiso de actividad*", o "impegno di attività", da parte del soggetto richiedente l'erogazione dei servizi per l'impiego, dà luogo ad un rapporto tra Servizio per l'Impiego ed utente che fa sorgere delle obbligazioni reciproche in capo ai soggetti coinvolti. Tale rapporto è definito "*contractualización*" delle prestazioni di sicurezza sociale, che si rinviene, in termini analoghi, in altri Paesi¹²³.

L'art 231 della Legge Generale della Sicurezza Sociale, RDL 1/1994 del 20 giugno, indica, tra le obbligazioni cui sono tenuti i lavoratori, i richiedenti e i beneficiari di prestazioni di disoccupazione, quella di partecipare ai lavori di collaborazione sociale, ai programmi di impiego, o ad azioni di promozione, formazione, riconversione professionale, che vengano determinate dai Servizi Pubblici di Impiego o dalle Agenzie di Collocamento (quando queste ultime sviluppino attività nell'ambito di collaborazioni con i predetti Servizi Pubblici di Impiego), nonché quella di accettare la collocazione adeguata offerta dai Servizi Pubblici o dalle predette Agenzie¹²⁴.

¹²² F. Rocha Sánchez, Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España, Jóvenes, empleo y formación en España. Mensajes clave, Informes de la Fundación, Fundación 1° de Mayo n 18, Centro Sindical de Estudios, Madrid, 2010.

¹²³ J. López Gandía, Políticas activas de empleo e itinerarios profesionales ante los retos del mercado de trabajo, La Factoría, Marzo – Abril 2011, n. 54.

¹²⁴ Si ritiene utile riportare per intero il testo dell'art. 231 della Legge Generale della Sicurezza Sociale (di seguito i riferimenti), relativo alle obbligazioni dei lavoratori, nonché le modifiche apportate dalla Ley n. 45 del 2002 al medesimo articolo: Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (aprobado por RD Ley n. 1/1994, de 20 de junio)

Artículo 231. Obligaciones de los trabajadores.

1. Son obligaciones de los trabajadores y de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo:

- Cotizar por la aportación correspondiente a la contingencia de desempleo.
- Proporcionar la documentación e información que reglamentariamente se determinen a efectos del reconocimiento, suspensión, extinción o reanudación del derecho a las prestaciones.
- Participar en los trabajos de colaboración social, programas de empleo, o en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, que determinen los servicios públicos de empleo, o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquéllos y aceptar la colocación adecuada que le sea ofrecida por los servicios públicos de empleo o por dichas agencias.
- Renovar la demanda de empleo en la forma y fechas en que se determine en el documento de renovación de la demanda y comparecer, cuando haya sido previamente requerido, ante la Entidad Gestora, los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquéllos.
- Solicitar la baja en las prestaciones por desempleo cuando se produzcan situaciones de suspensión o extinción del derecho o se dejen de reunir los requisitos exigidos para su percepción, en el momento de la producción de dichas situaciones.
- Reintegrar las prestaciones indebidamente percibidas.
- Devolver a los servicios públicos de empleo, o, en su caso, a las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquéllos, en el plazo de cinco días, el correspondiente justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicados para cubrir las ofertas de empleo facilitadas por los mismos.
- Inscribirse como demandantes de empleo y suscribir y cumplir las exigencias del compromiso de actividad, en los términos establecidos en el artículo 27 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

-
- Buscar activamente empleo, participar en acciones de mejora de la ocupabilidad, que se determinen por los servicios públicos de empleo competentes, en su caso, dentro de un itinerario de inserción.

Sin perjuicio de la obligación de acreditar la búsqueda activa de empleo, la participación en las acciones de mejora de la ocupabilidad que se correspondan con su profesión habitual o sus aptitudes formativas según lo determinado en el itinerario de inserción, será voluntaria para los beneficiarios de prestaciones contributivas durante los **treinta primeros días** de percepción, y la no participación en las mismas no conllevará efectos sancionadores.

2. A los efectos previstos en este título, se entenderá por compromiso de actividad el que adquiera el solicitante o beneficiario de las prestaciones de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad, así como de cumplir las restantes obligaciones previstas en este artículo.

Para la aplicación de lo establecido en el párrafo anterior el Servicio Público de Empleo competente tendrá en cuenta la condición de víctima de violencia de género, a efectos de atemperar, en caso necesario, el cumplimiento de las obligaciones que se deriven del compromiso suscrito.

3. A los efectos previstos en este Título, se entenderá por colocación adecuada la profesión demandada por el trabajador y también aquella que se corresponda con su profesión habitual o cualquier otra que se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas. En todo caso, se entenderá por colocación adecuada la coincidente con la última actividad laboral desempeñada siempre que su duración hubiese sido igual o superior a tres meses.

Transcurrido un año de percepción ininterrumpida de las prestaciones, además de las profesiones anteriores, también podrán ser consideradas adecuadas otras colocaciones que a juicio del Servicio Público de Empleo puedan ser ejercidas por el trabajador.

La colocación se entenderá adecuada cuando se ofrezca en la localidad de residencia habitual del trabajador o en otra localidad situada en un radio inferior a 30 kilómetros desde la localidad de la residencia habitual, salvo que el trabajador acredite que el tiempo mínimo para el desplazamiento, de ida y vuelta, supera el 25 % de la duración de la jornada diaria de trabajo, o que el coste del desplazamiento supone un gasto superior al 20 % del salario mensual, o cuando el trabajador tenga posibilidad de alojamiento apropiado en el lugar de nuevo empleo.

La colocación que se ofrezca al trabajador se entenderá adecuada teniendo en cuenta la duración del trabajo, indefinida o temporal, o de la jornada de trabajo, a tiempo completo o parcial. Además dicha colocación para entenderse adecuada deberá implicar un salario equivalente al aplicable al puesto de trabajo que se ofrezca, con independencia de la cuantía de la prestación a que tenga derecho el trabajador, o aunque se trate de trabajos de colaboración social.

Para la aplicación de lo previsto en los párrafos anteriores el Servicio Público de Empleo competente tendrá en cuenta las circunstancias profesionales y personales del desempleado, así como la conciliación de su vida familiar y laboral, el itinerario de inserción fijado, las características del puesto de trabajo ofertado, la existencia de medios de transporte para el desplazamiento, así como las características de los mercados locales de empleo.

El salario correspondiente a la colocación para que ésta sea considerada adecuada no podrá, en ningún caso, ser inferior al salario mínimo interprofesional una vez descontados de aquel los gastos de desplazamiento.

Mientras la Ley n. 45 del 2002 stabilisce:

Se incorporan los párrafos h e i al nuevo apartado 1 y se añaden los apartados 2 y 3 al artículo 231 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, con la siguiente redacción:

1. Son obligaciones de los trabajadores y de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo:

h. Suscribir y cumplir las exigencias del compromiso de actividad.

i. Buscar activamente empleo, participar en acciones de mejora de la ocupabilidad, que se determinen por los Servicios Públicos de Empleo competentes, en su caso, dentro de un itinerario de inserción.

Sin perjuicio de la obligación de acreditar la búsqueda activa de empleo, la participación en las acciones de mejora de la ocupabilidad será voluntaria para los beneficiarios de prestaciones contributivas durante los **cien primeros días** de percepción, y la no participación en las mismas no conllevará efectos sancionadores.

2. A los efectos previstos en este Título, se entenderá por compromiso de actividad el que adquiera el solicitante o beneficiario de las prestaciones de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad, así como de cumplir las restantes obligaciones previstas en este artículo.

3. A los efectos previstos en este Título, se entenderá por colocación adecuada la profesión demandada por el trabajador y también aquella que se corresponda con su profesión habitual o cualquier otra que se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas. En todo caso, se entenderá por colocación adecuada la coincidente con la última actividad laboral desempeñada siempre que su duración hubiese sido igual o superior a tres meses.

Transcurrido un año de percepción ininterrumpida de las prestaciones, además de las profesiones anteriores, también podrán ser consideradas adecuadas otras colocaciones que a juicio del Servicio Público de Empleo puedan ser ejercidas por el trabajador.

I beneficiari devono iscriversi presso i Servizi per l'Impiego come soggetti alla ricerca di lavoro e sottoscrivere l'impegno di attività.

Tale impegno sancisce a carico degli stessi l'obbligo di ricerca attiva di impiego, di partecipazione alle azioni di miglioramento della propria *occupabilità* che vengano determinate dai Servizi Pubblici di impiego competenti ed, in caso, all'interno di un itinerario di inserzione¹²⁵.

Durante i primi trenta giorni di percezione, i beneficiari delle prestazioni contributive potranno partecipare volontariamente ad azioni di miglioramento della loro *occupabilità*, coerentemente alla loro professionalità e alle loro attitudini formative, secondo quanto determinato nell'itinerario di inserzione, e la mancata partecipazione entro questo lasso di tempo non comporterà effetti sanzionatori.

Nei paragrafi successivi vedremo alcuni aspetti delle obbligazioni cui è tenuto il lavoratore a seguito della sottoscrizione del *compromiso de actividad*, come l'orientamento e la formazione. Quanto ai lavori di collaborazione, l'articolo 213, comma 3, RDL 1/1994 del 20 giugno, specifica che essi dovrebbero essere intesi quali lavori di utilità sociale, tali da apportare un beneficio alla comunità, ed avere carattere temporaneo, ed in ogni caso coincidere con le attitudini fisiche e formative del lavoratore disoccupato e non comportare un cambiamento della sua residenza abituale.

L'indeterminatezza del concetto di "utilità sociale" implica la possibilità di ricomprendere in tali lavori un ampio raggio di differenti attività, dal giardinaggio, ai lavori di assistenza o di servizio di determinate categorie di cittadini (come i portatori di handicap, e gli anziani), cura dell'ambiente, ecc¹²⁶. I "lavori di collaborazione sociale" fanno sorgere un rapporto non strettamente lavorativo, avente piuttosto un carattere amministrativo: i lavoratori sociali non ricevono un salario ma una quantità economica equivalente a quanto essi avrebbero percepito a titolo di trattamento di disoccupazione¹²⁷.

La colocación se entenderá adecuada cuando se ofrezca en la localidad de residencia habitual del trabajador o en otra localidad situada en un radio inferior a 30 kilómetros desde la localidad de la residencia habitual, salvo que el trabajador acredite que el tiempo mínimo para el desplazamiento, de ida y vuelta, supera el 25 % de la duración de la jornada diaria de trabajo, o que el coste del desplazamiento supone un gasto superior al 20 % del salario mensual, o cuando el trabajador tenga posibilidad de alojamiento apropiado en el lugar de nuevo empleo.

La colocación que se ofrezca al trabajador se entenderá adecuada teniendo en cuenta la duración del trabajo, indefinida o temporal, o de la jornada de trabajo, a tiempo completo o parcial. Además dicha colocación para entenderse adecuada deberá implicar un salario equivalente al aplicable al puesto de trabajo que se ofrezca, con independencia de la cuantía de la prestación a que tenga derecho el trabajador, o aunque se trate de trabajos de colaboración social.

Para la aplicación de lo previsto en los párrafos anteriores el Servicio Público de Empleo competente tendrá en cuenta las circunstancias profesionales y personales del desempleado, así como la conciliación de su vida familiar y laboral, el itinerario de inserción fijado, las características del puesto de trabajo ofertado, la existencia de medios de transporte para el desplazamiento, así como las características de los mercados locales de empleo.

El salario correspondiente a la colocación para que ésta sea considerada adecuada no podrá, en ningún caso, ser inferior al salario mínimo interprofesional una vez descontados de aquel los gastos de desplazamiento.

¹²⁵ Il beneficiario o richiedente delle prestazioni di disoccupazione si impegna, mediante la sottoscrizione del "*compromiso de actividad*", ad accettare una collocazione adeguata ed a partecipare ad azioni specifiche di motivazione, informazione, orientamento, formazione, riconversione o inserzione professionale per aumentare la sua occupabilità, così come di compiere le restanti obbligazioni indicate dalla legge. L. 45/2002

¹²⁶ J. Gorelli Hernández, I Servizi per l'occupazione in Spagna: Dall'intermediazione al collegamento tra politiche attive e passive, in C. Lagala, M. D'Onghia, a cura di, Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa, Ediesse, Roma, 2010, p. 263

¹²⁷ La normativa di riferimento per questi lavoratori è contenuta nel Decreto Regio 1445/1982 del 25 giugno, artt. 38 e 39.

3.1.b. Il lavoro adeguato

Per “impiego adeguato” s'intende la professione richiesta dal/la lavoratore/trice nonché quella corrispondente alla sua professione abituale o qualunque altra che sia adeguata alle sue attività fisiche e formative. In tutti i casi s'intende per collocazione adeguata quella coincidente con l'ultima attività lavorativa svolta dall'interessato, sempre se per un tempo uguale o superiore a tre mesi.

Trascorso un anno di percezione ininterrotta delle prestazioni, oltre alle attività lavorative nei termini suddetti si potranno considerare adeguate altre collocazioni che a giudizio del Servizio Pubblico di Impiego possano essere esercitate dal lavoratore.

L'offerta di lavoro si intenderà adeguata quando si situi in un raggio inferiore ai 30 chilometri dalla località di residenza abituale, salvo quando il tempo impiegato dal lavoratore per raggiungere il posto di lavoro, andata e ritorno, superi il 25% della durata della giornata di lavoro (questo è particolarmente rilevante nel caso di lavoro a tempo parziale), o quando il costo di spostamento supponga una spesa superiore al 20% del salario mensile, o quando ancora il lavoratore non abbia possibilità di avere un alloggio appropriato nel luogo del nuovo impiego.

Nella determinazione dell'adeguatezza del posto di lavoro offerto al lavoratore si tiene conto della durata del lavoro, indeterminato o a termine, e della giornata di lavoro, a tempo pieno o parziale. Inoltre per considerarsi “adeguato” l'impiego dovrà prevedere un salario equivalente a quello applicabile al posto di lavoro che si offre, indipendentemente dalla quantità della prestazione.

Il lavoro proposto, per essere considerato adeguato, dovrà corrispondere ad un salario in nessun caso inferiore al salario minimo interprofessionale una volta detratta la spesa per lo spostamento.

Per l'applicazione della normativa finalizzata alla definizione dell'offerta di lavoro adeguato, il Servizio Pubblico di Impiego competente dovrà tenere in considerazione le circostanze professionali e personali del disoccupato, così come la conciliazione della sua vita familiare e lavorativa, l'itinerario di inserzione fissato, le caratteristiche del posto di lavoro offerto, l'esistenza di mezzi di trasporto per lo spostamento e le caratteristiche del mercato locale di impiego.

Pertanto il concetto di lavoro adeguato viene definito secondo una “gradazione” di criteri indicati dalla normativa: ad un primo livello, assumono qualità di elementi prioritariamente definitori il lavoro richiesto dal lavoratore, quello che corrisponde alla sua professionalità, quello corrispondente all'ultima attività esercitata; ad un secondo livello si richiede al beneficiario l'assunzione di qualsiasi posizione che si conformi alle sue attitudini fisiche e formative; ad un terzo livello, superato un anno ininterrotto di godimento della prestazione, senza un intervento del Servizio Pubblico di impiego competente, si prevede l'obbligo di accettazione di qualsiasi lavoro che il Servizio stesso ritenga possa essere occupato dal lavoratore, ampliando notevolmente la discrezionalità nella determinazione. D'altra parte, nonostante l'espansione discrezionale della definizione da parte dei Servizi per l'impiego, intercorrono pur sempre dei limiti contenitivi come la distanza, il tempo impiegato a raggiungere il luogo di lavoro, la tipologia del contratto.

Anche le circostanze professionali e personali del disoccupato così come le esigenze relative alla conciliazione della vita familiare e lavorativa, l'itinerario di inserimento proposto al lavoratore, ed altri elementi possono essere prese in considerazione dai Servizi Pubblici di Impiego nella determinazione dell'adeguatezza del lavoro offerto.

Ciò pare particolarmente interessante poiché sono ricompresi dei fattori del tutto indipendenti dal posto di lavoro e dalla capacità professionale del lavoratore, mentre fino alla riforma introdotta dalla Ley n. 45/2002 esisteva un orientamento consolidato della giurisprudenza che escludeva la considerazione degli impedimenti familiari per la definizione dell'adeguatezza di un'offerta di lavoro¹²⁸.

Tra i vari criteri personali considerati dal Servizio Pubblico di Impiego nella determinazione dell'offerta di lavoro adeguata, c'è ad esempio quello che riconosce una precedenza nell'attivazione ai soggetti in condizione di vittima di violenza di genere.

3.1.c. I soggetti privati

Da qualche anno si è aperto in Spagna un dibattito relativo ai soggetti che partecipano alla gestione del mercato del lavoro e che potrebbero essere utili ad incrementare il tasso di occupazione in un'ottica di coordinamento, e non di competizione, con il sistema statale¹²⁹.

Ciò emerge dal documento relativo al Dialogo sociale sul mercato del lavoro, del Ministero del Lavoro ed Immigrazione del 12 aprile 2010, al paragrafo 3 in merito alle modalità per rafforzare i Servizi Pubblici di Impiego (SPI) e migliorare l'intermediazione lavorativa.

Per quanto riguarda la decentralizzazione territoriale dei servizi pubblici di impiego ed il subappalto delle prestazioni ad una moltitudine di enti, il Sindacato ritiene che questo renda difficoltoso il raggiungimento di una politica coerente con gli obiettivi condivisi da tutti i soggetti. Ciò pare essere riferito in particolar modo alle Agenzie di Intermediazione con scopo di lucro, ritenendo invece la collaborazione tra i Servizi per l'Impiego, gli organi dell'Amministrazione Generale dello Stato, le Istituzioni senza scopo di lucro e le Associazioni locali potenzialmente utile per la promozione di impiego e di sviluppo locale.¹³⁰

La legge n. 35/2010 del 17 settembre e relativa alle misure urgenti per la riforma del mercato del lavoro, torna ad insistere sulla questione del coordinamento tra le politiche passive e le politiche attive, anche in relazione agli agenti che intervengono nel collocamento, attraverso la definizione degli accordi che si adottano nella Conferenza Settoriale e degli accordi di collaborazione.

¹²⁸ J. Gorelli Hernández, I Servizi per l'occupazione in Spagna: Dall'intermediazione al collegamento tra politiche attive e passive, in C. Lagala, M. D'Onghia, a cura di, Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa, Ediesse, Roma, 2010, p. 270.

¹²⁹ R. Ballester, European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies, *Jordasas de Economía Laborar, Working Papers. Department of Economics, University of Girona, Num. 14*, pp. 1-31, 2005, p. 13, 14; M. Á. Malo, Labour market policies in Spain under the current recession, *International Labour Organization (International Institute for Labour Studies), Editor, International Institute for Labour Studies, Geneva (Switzerland), 2011*, p. 69 e ss.

¹³⁰ F. Rocha Sánchez, Relfexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España, in *Estudios De La Fundación, Fundación 1° de Mayo n 42/dicembre 2010, Centro Sindical de Estudios, Madrid*, p. 26, 27.

Nel reclutamento del personale, le aziende richiedono una rapida gestione e una conoscenza della loro realtà e delle loro esigenze; sino ad ora queste richieste sono state soddisfatte dalle Imprese di Lavoro Temporaneo (EET) e dalle Agenzie Private di Impiego, che hanno saputo guadagnarsi un importante spazio nella gestione della intermediazione.

D'altro canto risulta essere innegabile come negli ultimi anni si sia affinata la gestione delle offerte di impiego da parte dei Servizi Pubblici di Impiego; andrebbe però verificato se questa tendenza abbia effettivamente comportato un aumento quantitativo delle offerte di lavoro gestite, ed una gestione di offerte in senso ampio, ossia non esclusivamente concernenti lavoro poco qualificato.

Il regime di collocamento spagnolo può dirsi altamente inefficiente nonostante l'assenza da tempo di un monopolio per la collocazione. Si constata una tradizionale scarsa incidenza dei servizi pubblici nella collocazione (3,17% del totale), divenuta più complicata a seguito del trasferimento di tali servizi alle Comunità Autonome. Esiste in effetti uno scollamento tra il soggetto che provvede al pagamento della prestazione di disoccupazione (livello statale) e il soggetto che fornisce i servizi di attivazione (livello regionale), che non riconduce l'azione delle seconde ad un proprio diretto risparmio. Ai fini della valutazione dei risultati pare essere rilevante anche la separazione nella gestione delle prestazioni per disoccupazione dalle politiche attive e di collocamento. Infine, non ultimo, si rileva la bassa percentuale di PIL attribuita a questi servizi (0,13 in Spagna a fronte dello 0,27 di Germania, e 0,33 di Danimarca)¹³¹.

Uno degli obiettivi della riforma ex l. 35/2010 è volto alla partecipazione di nuovi soggetti, pubblici e privati, alla gestione delle politiche di attivazione, con la finalità di fornire ai lavoratori disoccupati un impiego adeguato alle sue caratteristiche e facilitare i lavoratori occupati a trovare un lavoro più appropriato alle loro caratteristiche e necessità.

Alcuni autori ritengono che per realizzare un sistema efficace di inserimento del disoccupato nel mondo del lavoro sarebbe opportuno tentare di creare delle strutture di rete, con vari soggetti, come ad esempio nel Regno Unito, dove si attua un'azione in ambito locale da parte di organizzazioni sindacali e datoriali, servizi pubblici di impiego, servizi alla cittadinanza, ONG, servizi sociali per speciali categorie di lavoratori, ecc. Inoltre, un coordinamento con gli agenti sociali ed economici del territorio sarebbe necessario per conoscere le reali necessità delle imprese¹³² e per modulare i servizi pubblici per l'impiego in maniera più efficiente, a rischio, d'altra parte, di una eccessiva frammentazione del mercato del lavoro ed una sua ingessatura in un ambito strettamente locale.

Più precisamente, sarebbe auspicabile il coinvolgimento dei municipi, delle agenzie sociali, delle entità associate: questi i soggetti che dovrebbero aprire prospettive di miglioramento dell'efficacia delle politiche attive. Il rapporto tra enti privati e Servizi Pubblici di Impiego deve svolgersi in senso collaborativo, auspicando la stipulazione di specifiche convenzioni che siano rivolte all'inserzione

¹³¹ R. Ballester, *European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies*, *Jordasas de Economía Laborar, Working Papers*. Department of Economics, University of Girona, Num. 14, pp. 1-31, 2005, p. 13, 14; M. Á. Malo, *Labour market policies in Spain under the current recession*, *International Labour Organization (International Institute for Labour Studies)*, Editor, *International Institute for Labour Studies*, Geneva (Switzerland), 2011, p. 69 e ss.

¹³² F. Rocha Sánchez, *Relfexiones y prepuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España*, in *Estudios De La Fundación, Fundación 1° de Mayo n 42/dicembre 2010*, Centro Sindical de Estudios, Madrid, p 26. Si registra la mancanza di un sistema che coordini la formazione con l'orientamento professionale, e che coordini a sua volta formazione e orientamento professionale alle reali esigenze produttive del territorio.

dei lavoratori di lunga durata; l'intervento dei soggetti privati potrebbe invero essere utile¹³³ soprattutto per il collocamento delle categorie dei lavoratori svantaggiati¹³⁴.

La disciplina relativa alla concessione dell'autorizzazione a queste entità private è contenuta nella legge 35/2010, unitamente alla disciplina che regola il flusso di informazioni raccolte dai diversi enti attivi nella gestione dei Servizi per l'Impiego.

Un'azione di recupero ed orientamento degli enti privati non dovrebbe comunque ritenersi sostitutiva del ruolo dei Servizi Pubblici per l'Impiego, i quali, al contrario, dovrebbero invece lavorare per recuperare un rapporto di fiducia con il settore imprenditoriale al fine di essere coinvolti nella ricerca di personale e/o nella formazione di personale adeguato alle reali esigenze delle imprese¹³⁵.

Il Rdl n. 3/2011 del 18 febbraio, all'art. 26, riprende questo concetto attraverso il rafforzamento dei Servizi Pubblici di Impiego nel quadro del Sistema Nazionale di Impiego, allo scopo di favorire la collaborazione pubblico-privata nella intermediazione e sviluppare le politiche attive di impiego, attraverso un rafforzamento degli organi di concertazione territoriale e di partecipazione istituzionale del Sistema Nazionale di Impiego, così come attraverso i suoi strumenti, uno dei quali è la Strategia Spagnola di Impiego.

3.1.d. Categorie svantaggiate e formazione/educazione

La riforma dell'impiego del 2003 enfatizzava l'importanza del ruolo preventivo delle politiche di impiego rispetto allo stato di disoccupazione e forniva una lista di gruppi di persone cui prioritariamente dovevano essere rivolte le azioni previste, ossia quelle di orientamento, formazione e inserimento professionale¹³⁶.

Il RDL n. 3/2011 sottolinea come le nuove politiche attive, pubbliche e private, debbano essere accessibili a tutta la cittadinanza, in condizioni di eguaglianza, ribadendo allo stesso tempo una priorità nell'erogazione dei relativi Servizi all'Impiego per alcune categorie di lavoratori: giovani, specialmente coloro che non possiedono un'adeguata formazione, lavoratori con età superiore ai 45 anni, persone con handicap e disoccupati di lungo periodo, con speciale attenzione alle donne, alle persone disoccupate provenienti dai settori della costruzione, e alle persone in situazione di esclusione sociale. Si è trattato di selezionare delle categorie di lavoratori, o *colectivos*, per le quali promuovere delle azioni positive, mediante l'assegnazione alle stesse di vantaggi particolari, in conformità a quanto disposto dall'art 17 dello Statuto spagnolo dei Lavoratori¹³⁷.

¹³³ La legge 35/2010 ha proceduto ad una riforma che considera tutti gli enti, pubblici e privati, che "collaborano" nell'attività di collocamento del Servizio Pubblico di Impiego.

¹³⁴ J. López Gandía, Políticas activas de empleo e itinerarios profesionales ante los retos del mercado de trabajo, La Factoría, Marzo – Abril 2011, n. 54.

¹³⁵ J. López Gandía, Políticas activas de empleo e itinerarios profesionales ante los retos del mercado de trabajo, La Factoría, Marzo – Abril 2011, n. 54.

¹³⁶ R. Ballester, European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies, *Jordasas de Economía Laborar, Working Papers*. Department of Economics, University of Girona, Num. 14, pp. 1-31, 2005, p. 15.

¹³⁷ Estatuto de los Trabajadores, REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm 75 de 29 de marzo.

Artículo 17. No discriminación en las relaciones laborales.

Se entenderán nulos y sin efecto los preceptos reglamentarios, las cláusulas de los convenios colectivos, los pactos individuales y las decisiones unilaterales del empresario que contengan discriminaciones desfavorables por razón

I *colectivos* di lavoratori destinatari di speciali misure di incentivo all'impiego, in considerazione di particolari problemi di collocazione, variano in genere da un Paese all'altro e a seconda del momento storico¹³⁸.

In diversi Paesi si sono adottate una serie di iniziative specificatamente rivolte ai lavoratori esclusi dal mercato del lavoro a seguito di crisi aziendali, ed in Spagna ciò è avvenuto con particolare attenzione ai lavoratori con età superiore ai 52 anni¹³⁹.

Riguardo ai lavoratori con disabilità, una nuova strategia di impiego era stata introdotta nel 2008 per il periodo 2008/2012, includendo una serie di sgravi per le aziende che decidevano di assumere questi lavoratori¹⁴⁰.

A seguito della situazione di disoccupazione dovuta all'innescarsi della crisi sono emerse alcune questioni chiave come l'insufficiente formazione professionale, in particolare dei giovani, che ha pesato maggiormente, anche se non esclusivamente, sulle categorie dei lavoratori svantaggiati¹⁴¹.

A monte di un'eventuale azione di formazione e/o di collocamento rivolta ai lavoratori svantaggiati, soprattutto con bassa formazione, dovrebbe essere affrontato in via preliminare il problema del sistema educativo. Tale sistema, infatti, dovrebbe assicurare una formazione di base che difficilmente può essere recuperata in sede di formazione professionale.

de edad o cuando contengan discriminaciones favorables o adversas en el empleo, así como en materia de retribuciones, jornada y demás condiciones de trabajo por circunstancias de sexo, origen, estado civil, raza, condición social, ideas religiosas o políticas, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con otros trabajadores en la empresa y lengua dentro del Estado español.

Podrán establecerse por ley las exclusiones, reservas y preferencias para ser contratado libremente.

~~No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el Gobierno podrá regular las medidas de reserva, duración o preferencia en el empleo que tengan por objeto facilitar la colocación de trabajadores demandantes de empleo.~~

~~Cuando se utilice la contratación temporal como medida de fomento al empleo la duración del contrato no podrá exceder de tres años. La terminación de estos contratos dará derecho a la compensación económica que reglamentariamente se establezca.~~

~~Asimismo, el Gobierno podrá otorgar subvenciones, desgravaciones y otras medidas para fomentar el empleo de grupos específicos de trabajadores desempleados que encuentren dificultades especiales para acceder al empleo. La regulación de las mismas se hará previa consulta a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas.~~

Sustituido por la Ley 63/1997 por:

No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el Gobierno podrá regular medidas de reserva, duración o preferencia en el empleo que tengan por objeto facilitar la colocación de trabajadores demandantes de empleo.

Asimismo, el Gobierno podrá otorgar subvenciones, desgravaciones y otras medidas para fomentar el empleo de grupos específicos de trabajadores que encuentren dificultades especiales para acceder al empleo. La regulación de las mismas se hará previa consulta a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas.

Las medidas a las que se refieren los párrafos anteriores se orientarán prioritariamente a fomentar el empleo estable de los trabajadores desempleados y la conversión de contratos temporales en contratos por tiempo indefinito.

¹³⁸ A. Martín Valverde, F. Rodríguez, S. Gutiérrez, J. García Murcia, Derecho del Trabajo, Editorial Tecnos, Madrid 2010, p. 434.

¹³⁹ Art 5 RD 196/2010.

¹⁴⁰ M. Á. Malo, Labour market policies in Spain under the current recession, International Labour Organization (International Institute for Labour Studies), Editor, International Institute for Labour Studies, Geneva (Switzerland), 2011, p. 53.

¹⁴¹ F. Rocha Sánchez, Relfexiones y prepuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España, in Estudios De La Fundación, Fundación 1° de Mayo n 42/dicembre 2010, Centro Sindical de Estudios, Madrid, p. 26 Il Sindacato sostiene come la formazione dovrebbe essere diretta prioritariamente alle categorie di lavoratori (disoccupati) svantaggiati, ma che di fatto in Spagna le risorse ad esso destinate sono ancora insufficienti.

Il sistema educativo condiziona il tipo nonché l'efficacia della formazione che può essere fornita attraverso i Sistemi per l'Impiego: in questo senso tale sistema può essere inteso come una modalità di prevenzione della disoccupazione, e non solo per i lavoratori svantaggiati, in quanto più efficace risulta essere il sistema educativo, più efficace potrà essere l'azione dei Servizi per l'Impiego nella qualificazione e nel reinserimento lavorativo.

Tale sistema va a condizionare a sua volta il sistema produttivo, che dispone della manodopera formata all'interno di un determinato sistema educativo, e conseguentemente formativo. Allo stesso tempo il sistema produttivo può condizionare il sistema educativo e di formazione: se la richiesta si orienta verso una manodopera di bassa qualificazione, come effettivamente avviene in Spagna, il sistema si limiterà a fornire questo tipo di formazione.

Avere una formazione più elevata ed una professionalità maggiore rende il lavoratore più forte nel mercato del lavoro riducendo il tasso di inattività e di disoccupazione.

Il maggiore tasso di educazione solitamente corrisponde ad un maggiore accesso alla formazione sul lavoro e produce a sua volta maggiore produttività e maggiore salario.

I migliori risultati avuti in Spagna riguardano l'inserimento di persone tra i 30 e i 40 anni di età, con un livello educativo relativamente alto e un periodo di disoccupazione relativamente corto¹⁴².

Oggi le deficienze del sistema educativo si fanno più evidenti per i giovani, e la situazione di crisi non fa che acuire le problematiche di inserimento lavorativo di questa categoria, aumentando notevolmente il tasso di disoccupazione rispetto la media europea.

In Spagna si registra inoltre una scarsa utilizzazione dei contratti formativi rivolti ai giovani, dovuta probabilmente ad una utilizzazione alternativa di borse di studio che occultano spesso contratti di lavoro¹⁴³.

Il RDL n. 1/2011 promuove la promozione da parte del Consiglio Generale del Sistema Nazionale di Impiego di un protocollo di coordinamento per l'attuazione delle azioni volte al miglioramento dell'*occupabilità* dei lavoratori rientranti nelle categorie svantaggiate. In particolare per i giovani con particolari problemi di qualificazione si promuoverà l'avvicinamento delle imprese favorendo l'utilizzo dei contratti di formazione od altre modalità di impiego.

La normativa prevede inoltre delle azioni di coinvolgimento dei disoccupati in azioni formative all'interno di progetti diretti a lavoratori occupati.

IL RDL 1/2011 stabilisce altresì che il Governo, entro 6 mesi dall'entrata in vigore della norma, in collaborazione con le Comunità Autonome e con le parti sociali, debba elaborare una strategia globale di impiego per le persone anziane.

3.1.e. Orientamento professionale

Orientamento professionale e formazione sono gli elementi fondamentali per tracciare gli itinerari professionali da proporre ai lavoratori.

Un elemento centrale del recente RDL n. 3/2011 pare essere l'intervista personalizzata da fornire a coloro che intendono servirsi dell'appoggio dei Servizi per l'Impiego, quindi non solo alle persone

¹⁴² J. López Gandía, Políticas activas de empleo e itinerarios profesionales ante los retos del mercado de trabajo, La Factoría, Marzo – Abril 2011, n. 54.

¹⁴³ J. López Gandía, Políticas activas de empleo e itinerarios profesionales ante los retos del mercado de trabajo, La Factoría, Marzo – Abril 2011, n. 54.

disoccupate, ma anche a coloro che stanno svolgendo un'attività lavorativa e che intendono cambiarla oppure accrescere la propria professionalità.

L'orientamento professionale assume un ruolo strategico molto importante perché innanzitutto costituisce la prima azione nei confronti del disoccupato, o comunque dell'utente, e quindi la prima attenzione che esso riceve¹⁴⁴. Determina inoltre il tipo di intervento da proporre alla persona per migliorare le sue possibilità di inserimento nel mondo del lavoro, come, quando opportuno, itinerari personalizzati, adatti alle caratteristiche dell'individuo e collegati alle opportunità di ogni territorio.

L'orientamento professionale implica una conoscenza delle competenze professionali e personali del lavoratore, acquisita innanzitutto attraverso l'intervista personalizzata da cui possano emergere le attitudini e le capacità del lavoratore. D'altra parte è possibile l'utilizzo di prove professionali teoriche e pratiche che possano far emergere il sapere del lavoratore derivato anche da esperienze non direttamente lavorative, come per esempio pratica o volontariato.

3.1.f. Formazione

La formazione professionale per l'impiego e l'accreditamento delle competenze del lavoratore intendono rispondere alle necessità personali e professionali relative al collocamento o ricollocamento della persona nel sistema produttivo e contribuire al miglioramento della competitività dell'impresa¹⁴⁵. Questo sistema viene sviluppato in accordo con la Legge Organica 5/2002 del Sistema Nazionale di Qualificazione e Formazione Professionale, e, secondo la nuova normativa, si svilupperà nel quadro del Sistema Nazionale di Qualificazione e Formazione Professionale e del Sistema Nazionale di Impiego, sulla base di alcuni principi cardine, consistenti nella centralità del dialogo sociale, nella negoziazione collettiva, nella pianificazione del sub-sistema di formazione attraverso la partecipazione delle parti sociali¹⁴⁶.

La legge n. 5/2002 (LFP) regola l'insieme degli strumenti ed azioni necessarie per promuovere e sviluppare la formazione professionale e per valutare ed accreditare le corrispondenti competenze professionali¹⁴⁷.

Le attività di formazione sono di tre tipologie: la formazione professionale iniziale¹⁴⁸, relativa alle esigenze e alle modificazioni del sistema produttivo; la formazione professionale occupazionale,

¹⁴⁴ F. Rocha Sánchez, Relfexiones y prepuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España, in Estudios De La Fundación, Fundación 1° de Mayo n 42/dicembre 2010, Centro Sindical de Estudios, Madrid, p. 24
Si ritiene che l'orientamento professionale giochi un ruolo chiave anche per essere la prima attenzione da destinare al disoccupato.

Esistono aspetti di oggettiva difficoltà nello svolgimento di questa attività, come la difficoltà di redazione del profilo dell'utente, la scarsità di informazioni, l'assenza di una mappa dei servizi e delle azioni che si sviluppano in ogni ambito territoriale e dai diversi enti, uno scollamento tra il programma di orientamento professionale e il resto dei ricorsi del sistema, un dispendio di risorse verso la stessa persona, una difficoltà a raggiungere gli obiettivi stabiliti a causa della rigidità del programma, la necessità di formazione permanente per gli stessi orientatori, l'insufficiente utilizzazione delle tecnologie e della informazione.

¹⁴⁵ Art. 12 RDL 3/2011.

¹⁴⁶ Art. 12 RDL 3/2011, che modifica l'art. 26 c 1 l 56/2003 del 16 dicembre.

¹⁴⁷ Art 2 L. 5/2002.

¹⁴⁸ Regolata dalla Legge Organica 2/2006 dell'Educazione, e dal RD 1538/2006 del 15 dicembre.

diretta all'inserimento o reinserimento del lavoratore; la formazione continua, per un adeguamento e attualizzazione permanente delle competenze professionali.

Quanto alla formazione professionale occupazionale, essa è rivolta all'inserimento lavorativo di coloro che non hanno una formazione professionale specifica, alla riqualificazione e all'inserimento lavorativo di coloro la cui qualificazione risulta insufficiente, ed infine alla riqualificazione professionale di lavoratori che necessitano acquisire nuove professionalità a causa dei cambi produttivi e tecnologici¹⁴⁹.

Le azioni formative dovranno tendere al miglioramento delle competenze e qualificazione professionale di tutta la popolazione attiva, favorendo l'accesso alla formazione durante tutto l'arco della vita e coniugando le necessità delle persone, imprese, territori e settori produttivi¹⁵⁰.

Le qualificazioni professionali acquisite attraverso percorsi formativi oppure attraverso un'esperienza lavorativa ottenuta anche per vie non formali, potranno essere accreditate attraverso il "Certificato di Professionalità", che ha carattere ufficiale, e validità in tutto il territorio nazionale e permetterà una sua corrispondenza con i titoli di formazione professionale del sistema educativo.

Le azioni formative che non saranno oggetto di accreditamento ufficiale saranno riconosciute attraverso la corresponsione di diplomi accreditativi.

In riferimento a questo tema, già il regio decreto legge n. 34/2008 introduceva una nuova regolamentazione relativa alla certificazione della professionalità: i "*certificados de profesionalidad*" fanno riferimento ad un catalogo nazionale delle qualifiche, che chiarisce il tipo di formazione necessaria per sviluppare talune professionalità e per ottenere la relativa certificazione. Nel 2009 il Governo riprende tale iniziativa ampliando il catalogo di certificazione, poi aggiornato ed ampliato a partire nel 2011¹⁵¹.

Secondo la nuova normativa, i Servizi Pubblici di Impiego (SPE) devono promuovere il funzionamento di una rete di centri di referenza nazionali, specializzati per aree e ambiti professionali, che collaborino allo sviluppo di azioni di carattere innovativo, sperimentale e formativo nell'ambito della formazione professionale per l'impiego, ed in collaborazione con il sistema educativo promuoveranno una rete di centri integrati.

I SPE daranno impulso alla collaborazione e coordinamento tra le Amministrazioni competenti per migliorare la qualità, efficacia ed efficienza del sub-sistema di formazione professionale per l'impiego nonché promuoveranno processi di valutazione sistematica e periodica, in accordo con i criteri approvati per gli strumenti di partecipazione del sub-sistema e con le direttrici europee in materia di qualità.

¹⁴⁹ A. Martín Valverde, F. Rodríguez, S. Gutiérrez, J. García Murcia, *Derecho del Trabajo*, Editorial Tecnos, Madrid 2010, p. 452.

¹⁵⁰ Art. 12 RDL 3/2011, che modifica l'art. 26 c 2 l 56/2003 del 16 dicembre.

¹⁵¹ M. Á. Malo, *Labour market policies in Spain under the current recession*, International Labour Organization (International Institute for Labour Studies), Editor, International Institute for Labour Studies, Geneva (Switzerland), 2011, p. 53.

3.1.g. L'efficienza del sistema

Negli ultimi 15 anni si è assistito in Spagna ad una notevole evoluzione delle politiche attive, che però non è corrisposta ad un altrettanto considerevole incremento della loro efficacia. Il sindacato ritiene che il motivo di tale problema sia da rinvenirsi nella mancanza di sistemi di valutazione rigorosa delle stesse, che si correla ad una scarsa cultura di valutazione rigorosa e sistematica relativa alle politiche pubbliche spagnole in generale. La situazione peggiora alla luce del fatto che i meccanismi di valutazione delle politiche di impiego presenti nelle diverse Comunità Autonome, ove esistenti, risultano essere tra loro eterogenei, ed esiste un'oggettiva difficoltà di rinvenire chiare informazioni rispetto alle misure prestate nell'ambito territoriale e un'insufficiente sviluppo di studi di valutazione realizzato in ambito accademico o privato¹⁵².

Ad oggi l'attività di orientamento professionale non può essere definita efficace e l'ambito in cui si riscontrano i risultati maggiori riguarda i lavoratori svantaggiati¹⁵³.

Lo sforzo indirizzato alla personalizzazione del servizio di orientamento professionale risulta essere limitato e lontano da una sua universalizzazione.

Si è inoltre registrata una difficoltà a determinare i risultati ottenuti a causa di un'assenza, nella maggior parte dei casi, di strumenti di informazione integrata.

La conoscenza del mercato del lavoro locale, regionale e nazionale diventa imprescindibile per l'orientatore affinché lo stesso possa svolgere la propria azione. Tuttavia in molti casi queste informazioni non sono reperibili, oppure non vengono utilizzate, talvolta per la mancanza di chiarezza o di adeguata informazione, talaltra per mancanza di preparazione tecnica degli orientatori, incapaci di interpretare le informazioni statistiche. E nel caso in cui tali informazioni pervengano e siano utilizzate dall'orientatore, devono poi essere poste in relazione alle competenze richieste per svolgere correttamente le mansioni relative ad un certo posto di lavoro¹⁵⁴.

L'efficacia di un'azione di orientamento professionale dipende inoltre dalla prontezza del suo intervento. D'altra parte i risultati migliori si registrano quando questa azione risulti essere davvero personalizzata ed intensiva, implicando inevitabilmente un allungamento della tempistica e rendendola difficilmente ampliabile a tutta la popolazione disoccupata¹⁵⁵.

Un altro elemento di interesse rispetto alla finalizzazione efficace dell'azione di orientamento risulta essere l'aumento di responsabilità dell'agente di servizio per l'impiego che si prende in

¹⁵² F. Rocha Sánchez, Relfexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España, in Estudios De La Fundación, Fundación 1° de Mayo n 42/dicembre 2010, Centro Sindical de Estudios, Madrid, p. 21 e segg.

¹⁵³ F. Rocha Sánchez, Relfexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España, in Estudios De La Fundación, Fundación 1° de Mayo n 42/dicembre 2010, Centro Sindical de Estudios, Madrid, p. 24 e segg. L'efficacia dell'attività di orientamento non è molto elevata, e si concentra nei confronti delle categorie di disoccupati più sfavoriti.

¹⁵⁴ J. López Gandía, Políticas activas de empleo e itinerarios profesionales ante los retos del mercado de trabajo, La Factoría, Marzo – Abril 2011, n. 54.

¹⁵⁵ Antonio MARTÍNEZ LÓPEZ, Cuadernos de Relaciones Laborales, 2009, 27, núm. 2 145-169: in questo studio di natura sociologia emerge come gli orientatori intervistati lamentino della scarsità di risorse rispetto a quello che richiederebbe una azione più approfondita e personalizzata con gli utenti. Soprattutto la risorsa "tempo", per varie ragioni, si presenta come l'aspetto chiave per lo svolgimento quotidiano dell'attività di orientamento.

carico la pratica; ciò provoca un incremento delle probabilità di inserimento lavorativo ed un aumento del tasso di uscita dalla disoccupazione di lunga durata¹⁵⁶.

Pare anche che un coordinamento migliore di tutte le politiche attive, soprattutto quelle di orientamento e formazione in tutte le loro varianti, possa contribuire ad una maggiore efficacia dell'azione complessiva.

Nell'Accordo del 2006, nell'Accordo del Consiglio dei Ministri del 2008 e nel RDL 2/2008 si erano già poste in evidenza le carenze del sistema. Più precisamente, nell'Accordo del 2006 stabilisce come l'obiettivo debba consistere nel far ottenere al disoccupato, entro massimo 6 mesi dalla sua iscrizione all'ufficio per l'impiego, una offerta di orientamento, di formazione professionale o inserimento professionale. Nel RD 2/2008 si stabilisce l'assunzione di 1500 orientatori professionali, disposizione reiterata dalla legge 35/2010.

L'efficacia della formazione come strumento di politica di impiego dipende dalla sua adeguatezza, anche in relazione al funzionamento del mercato del lavoro, piuttosto che ad una sua effettuazione massiccia ma indipendente dal suo contenuto¹⁵⁷.

Si registra in Spagna un tasso di copertura delle azioni formative insufficiente e il peso economico della formazione della persona disoccupata continua ad essere significativamente minore rispetto alla media europea.

Il condizionamento finanziario, data la scarsità di risorse, nonché la declinazione che le parti coinvolte daranno della normativa dei prossimi mesi, determineranno il futuro assetto del nuovo modello di attivazione in Spagna, nonché della sua efficacia.

3.1.h. Un esempio di politica attiva regionale: Castilla La Mancha

In Spagna le politiche passive nonché quelle di attivazione nella loro dimensione generale e nazionale vengono decise a livello statale; ciò non toglie che a livello regionale possano essere stabiliti degli interventi aggiuntivi, in accordo con la realtà specifica del territorio di una certa Regione¹⁵⁸.

Uno studio relativo all'esperienza catalana durante il 2005 mostra come l'incastro, o meglio, il raccordo di differenti "tecniche" (*techniques*) abbia innalzato del 5% la possibilità di trovare un

¹⁵⁶ J. López Gandía, Políticas activas de empleo e itinerarios profesionales ante los retos del mercado de trabajo, La Factoría, Marzo – Abril 2011, n. 54.

¹⁵⁷ F. Rocha Sánchez, Relfexiones y prepuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España, in Estudios De La Fundación, Fundación 1º de Mayo n 42/dicembre 2010, Centro Sindical de Estudios, Madrid, pp. 21 e ss. Le funzioni principali dei Servizi Pubblici di Impiego consistono nella progettazione e nella gestione delle politiche attive di impiego: la macchina amministrativa è orientata a fornire un'ampia gamma di programmi, senza effettivamente accertarsi della loro efficacia rispetto agli utenti. Questa offerta di possibili programmi e' andata via via ampliandosi, per mezzo del trasferimento di gestione alle Comunità Autonome e per la partecipazione di altri enti, corporazioni locali e altri agenti privati. Tali condizioni portano alla definizione di un sistema disarticolato e generico, scollegato dalla situazione e dalle necessità concrete dell'utente, e che si rivela particolarmente inefficace in relazione a funzioni come la intermediazione. Il sindacato ritiene che lavorare per programma, nel senso oggi strutturato, comporta una rigidità eccessiva. L'intervento dei Servizi Pubblici di Impiego dovrebbe essere rivolto innanzitutto all'utente e non tanto al programma in sé. Questa centralità e rigidità dei programmi comporta che ognuno di esso sia in realtà un compartimento stagno rispetto agli altri, senza alcuna relazione esterna. La funzione di dirigere ed integrare tutti i soggetti che partecipano a fornire azioni di politica attive dovrebbe essere svolta dai Servizi Pubblici di Impiego, ma questo non avviene.

¹⁵⁸ Secondo l'art. 4 "La dimensione locale della politica di impiego" l 56/2003, nella nuova formulazione apportata dal RDL 3/2011.

lavoro da parte di coloro che partecipano alle iniziative proposte dai servizi pubblici di impiego rispetto a coloro che non vi partecipano¹⁵⁹.

Per fornire un'idea su come possano svilupparsi le azioni di politica attiva a livello regionale, si descrive brevemente il caso della Regione Autonoma della Castilla La Mancha¹⁶⁰. Si precisa come proprio la Castilla La Mancha è stata la prima Comunità Autonoma a realizzare il c.d. *Plan de Choque*¹⁶¹, prima ancora del manifestarsi della crisi, allo scopo di creare degli strumenti di sostegno (al reddito e non solo) una volta cessate le prestazioni per disoccupazione (contratto di lavoro, orientamento professionale, formazione adeguata).

In Castilla La Mancha il confronto con le Parti Sociali ha dato luogo ad una concertazione molto incisiva, che ha di fatto condizionato la politica pubblica di impiego, allo scopo di frenare le conseguenze della crisi finanziaria internazionale e di stimolare l'economia.

Ci si riferisce in particolare al Piano per la Crescita, il Consolidamento e la Qualità dell'Impiego della Castilla La Mancha (2009-2013), frutto di precedenti esperienze realizzate a seguito di altri accordi concertativi in questo ambito. Il Piano richiama il contenuto di varie leggi precedentemente intervenute, ed in particolare quella della legge 56/2003 per l'Impiego del 16 dicembre, ed ora così come riformato dal RDL 1/2011 dell'11 febbraio, e dal RDL 3/2011.

Gli obiettivi principali del Piano, inizialmente volti alla riduzione della precarietà, e successivamente in parte mutati con l'incalzare della crisi, sono il consolidamento del pieno impiego, il miglioramento della qualità del mercato del lavoro, il miglioramento della competitività del tessuto produttivo e la realizzazione di risposte efficaci a coloro che sono alla ricerca di un posto di lavoro¹⁶².

Per la realizzazione di questi obiettivi il Piano si sviluppa lungo sette assi fondamentali: la qualità di impiego, l'eguaglianza di opportunità, l'impiego basato sulla formazione e qualificazione, un servizio pubblico di impiego di qualità, l'informazione e orientamento professionale, l'eguaglianza e conciliazione, e la crescita e produttività.

Per qualità di impiego si intendono vari aspetti, considerati senza un ordine di priorità definito, e che vanno dalla salute e sicurezza sul posto di lavoro, alla retribuzione sufficiente, all'eguaglianza tra uomini e donne, all'organizzazione del lavoro che permetta la conciliazione della vita lavorativa, familiare e personale, alla formazione qualificazione e apprendimento permanente, al

¹⁵⁹ R. Ramos, J. Surinach, M. Artís, The effectiveness of Regional Active Labour Market Policies to fight against unemployment: an analysis for Catalonia, IZA DP No. 4649, Institute for Study of Labor in Bonn, Discussion Papers, dicembre 2009.

¹⁶⁰ M Encarnación Gil Pérez, Políticas Públicas de empleo en Castilla La Mancha, in Revista Jurídica Castilla La Mancha, n 49, Diciembre 2010. Intervento attualizzato in attesa di pubblicazione.

¹⁶¹ Il Plan de Choque è il Piano ideato dalla omonima Ministra allo scopo di apprestare una serie di azioni nell'ambito dell'impiego. Indica anche la tipologia di piano avente la finalità di favorire l'occupazione nei termini più avanti esposti nel corso del paragrafo. La necessità di questo tipo di piano è stata ulteriormente ripresa dalle disposizioni generali del RDL 1/2011 dell'11 febbraio, che prevede un Plan de Choque non più eventuale e regionale, ma obbligatorio e nazionale. A quest'ultimo proposito l'allora Secretaria de Estado de Empleo spiega come il Plan De Choque abbia lo scopo di favorire il reinserimento lavorativo dei disoccupati, in M. L. Rodríguez Fernández, "Acuerdos en materia de políticas activas de empleo", p. 9-10, in Abril 2011, Boletín Digital, Fundación De Mayo, 1° Editorial Boarzo, Albacete, 2011, p. 9.

¹⁶² Regional Disparities and Flexicurity Policies: an Integrated Approach. The Spain country report. European Commission DG Employment Social Affairs and Equal Opportunities, Fondazione Giacomo Brodolini, Agenzia Liguria Lavoro, Veneto Lavoro, Servicio Publico de Empleo de Castilla La Manca, Marchmont Observatory, 2009-2010.

dialogo sociale, alla maggiore produttività, ecc. Azioni in linea con queste direttrici possono concernere il miglioramento della professionalità, oppure azioni che garantiscano l'accesso al lavoro dei gruppi più vulnerabili di disoccupati, azioni di formazione che promuovano la riqualificazione e la mobilità settoriale e professionale, o azioni di rafforzamento del Servizio Pubblico di Impiego come snodo principale delle azioni di intermediazione lavorativa, di ricerca del lavoro e di sviluppo del lavoro stabile.

In relazione a questi obiettivi, ed all'interno dei predetti confini, il Piano stabilisce una serie di misure di vario genere.

Ad esempio, per favorire l'assunzione delle donne, il Servizio Pubblico di Impiego della Castilla La Mancha rilascia un cheque di Impiego che, in presenza di criteri determinati, accredita i requisiti di professionalità, attesta l'anzianità nella iscrizione all'Ufficio per l'Impiego e riconosce un incentivo all'assunzione.

In campo formativo le misure possono essere di vario genere¹⁶³: dal dispositivo regionale per il riconoscimento delle competenze professionali, agli studi per capire i bisogni formativi del territorio, dalla regolazione della rete regionale di Centri di Formazione per l'Impiego, alla creazione di itinerari formativi per facilitare l'inserzione lavorativa, alla formazione volta allo sviluppo strategico della Regione, ecc.

La formazione professionale è percepita come un obiettivo strategico per promuovere la competitività delle aziende e l'*occupabilità* dei lavoratori. Per essere una formazione di qualità essa deve tentare di intercettare i reali bisogni del sistema produttivo, ma nel contempo spingere su talune professionalità in maniera da anticipare tendenze future. La formazione professionale rivolta ai lavoratori occupati può essere settoriale o intersettoriale, oppure direttamente aziendale. Quella rivolta ai disoccupati può essere di vario genere, dagli addestramenti, alla formazione volta a creare opportunità nelle aree rurali, alla formazione volta a persone con particolari bisogni formativi o con specifiche difficoltà di riqualificazione¹⁶⁴.

Esiste inoltre uno specifico Piano per la Formazione Professionale, a livello Autonomo, che tenta di modulare la formazione in relazione alle condizioni del cittadino richiedente, studente o lavoratore. Si tenta di sviluppare altresì una maggiore partecipazione dei servizi di orientamento nel processo di accreditamento delle competenze professionali, nei servizi di informazioni e di orientamento.

L'attuazione di tali linee direttrici stabilite a livello regionale necessita un parallelo innalzamento qualitativo del servizio pubblico, attraverso un piano di modernizzazione in grado di migliorarne l'aspetto tecnologico, ma anche umano, per via di un piano di formazione diretto al personale di servizio.

¹⁶³ M Encarnación Gil Pérez, Políticas Públicas de empleo en Castilla La Mancha, in Revista Jurídica Castilla La Mancha, n. 49, Diciembre 2010. Intervento atualizzato in attesa di pubblicazione. I corsi formativi maggiormente richiesti sono stati quelli concernenti l'amministrazione e gestione, l'informatica e la comunicazione, il trasporto e il mantenimento dei veicoli, la sanità, l'immagine personale, l'energia e l'acqua.

¹⁶⁴ Regional Disparities and Flexicurity Policies: an Integrated Approach. The Spain country report. European Commission DG Employment Social Affairs and Equal Opportunities, Fondazione Giacomo Brodolini, Agenzia Liguria Lavoro, Veneto Lavoro, Servicio Publico de Empleo de Castilla La Mancha, Marchmont Observatory, 2009-2010.

Il Piano per la Crescita, il Consolidamento e la Qualità dell'Impiego della Castilla La Mancha (2009-2013), prevede vari momenti di verifica che possano permettere una valutazione oggettiva del suo andamento, ed un'eventuale rimodulazione delle misure in esso stabilite.

Da questo Piano sono scaturite una serie di iniziative che si intensificano con l'acuirsi della crisi. Un importante impulso in questo senso è stato fornito dal *Plan de Choque*, regolato dal Decreto 65/2009 del 26/05/2009.

Il *Plan de Choque* della Castilla La Mancha crea una nuova misura di sostegno al reddito e attivazione attraverso la definizione di un documento nominativo, una sorta di "Credenziale", che il Servizio per l'Impiego rilascia a coloro che abbiano i requisiti stabiliti.

Questa misura permette di offrire ai disoccupati che hanno terminato il godimento della prestazione di disoccupazione, e che possiedono determinati requisiti (bassa formazione certificata, bassa professionalità, carattere di necessità economica in relazione a criteri determinati, ..) un contratto di lavoro, un salario, orientamento professionale e formazione adeguata alle loro necessità.

Il diritto spetta a coloro, in particolare, che hanno esaurito la prestazione di disoccupazione a livello contributivo, dopo aver goduto del sussidio di disoccupazione (livello assistenziale) e averlo esaurito.

Esistono però precisi limiti legati alle risorse economiche messe a disposizione dalla Comunità Autonoma allo scopo di erogare tali prestazioni e servizi. Complessivamente le richieste presentate agli uffici competenti sono risultate numericamente maggiori rispetto alle disponibilità, pertanto ogni Servizio per l'Impiego ha attribuito la predetta misura in base a dei requisiti che sono stati di volta in volta decisi su indicazione della Regione, in base alle caratteristiche locali del Servizio che pone la questione. I criteri di attribuzione possono pertanto essere differenti da Provincia a Provincia, a seconda del numero di richieste avanzate, delle caratteristiche del territorio, della tipologia del lavoro, della situazione del lavoratore presente in ogni territorio e di altri aspetti presi in considerazione internamente dalle amministrazioni.

Il contratto che dà diritto alle prestazioni di cui sopra deve avere una durata di sei mesi; l'erogazione economica corrispondente ammonta ad un importo pari a 624 euro mensili.

Il *Plan de Choque* della Castilla La Mancha ha previsto l'emissione della citata "Credenziale" di impiego, a fronte della quale interviene il riconoscimento di sovvenzioni alle aziende che sottoscrivano un contratto con i soggetti interessati.

L'emissione della "credenziale" è subordinato alla sottoscrizione del "*compromiso de disponibilidad*", nonché ad una serie di dichiarazioni relative ai requisiti in possesso. La concessione della credenziale verrà meno in presenza di dichiarazioni mendaci, o di inadempimento delle obbligazioni stabilite (lavoro, formazione, orientamento).

E' da notare come il *Plan de Choque* della Castilla La Mancha sia stato la prima esperienza in questo senso, successivamente mutuata dal livello nazionale, attraverso il RDL 1/2011 dell'11 febbraio. Quest'ultimo, infatti, menziona un *Plan de Choque* valido su tutto il territorio della Spagna e rivolto proprio alle persone che versino in particolare situazione di difficoltà a seguito

della crisi e per aver terminato le prestazioni di sostegno riconosciute in mancanza di lavoro¹⁶⁵.

3.2. I concetti a fondamento del sistema

Parte della dottrina spagnola assume posizioni molto critiche rispetto alle recenti riforme legislative in campo di politiche attive. La questione non è quella di negare l'utilità che tali politiche possano avere dinanzi all'emergenza occupazionale, seppur i risultati sino ad oggi non siano rilevanti. Piuttosto il problema su cui tale dottrina converge riguarda la necessità di adottare un approccio più ampio, che vada al di là del limitato perimetro delle azioni e delle misure di attivazione, per considerare invece il sistema complessivo che supporta tali politiche, nonché i principi e le premesse su cui esso si basa.

Pare si sia verificato, invero, un capovolgimento della prospettiva propria del diritto del lavoro e del concetto di disoccupazione, ad opera del pensiero neo-liberista, a partire dagli anni Settanta, per rafforzarsi e trasformare i propri assunti in presunte verità, ai nostri giorni.

L'articolazione del pensiero neo-liberista travolge, o tenta di farlo, i cardini della dimensione sociale dello Stato, tentando di abbandonare, attraverso vari artifici concettuali, la centralità del principio costituzionale del pieno impiego, per adottare l'idea di una società instabile ed in continuo movimento, ove il lavoro può solo tentare di rincorrerne gli andamenti, in ogni caso non programmabili e pertanto tali da non poter assicurare una stabilità nell'impiego. In realtà, il problema secondo la dottrina considerata non riguarda il naturale e continuo movimento della società, quanto l'assunto che nulla può essere fatto per indirizzare tale dinamicità ad uno dei massimi scopi dello Stato, che è quello di garantire un pieno impiego, inteso anche nel senso di impiego dignitoso. Lo Stato pare aver abdicato alla sua funzione, ed accettare inesorabilmente la progressiva erosione dei diritti dei lavoratori, tra cui quello di avere un impiego¹⁶⁶.

Emerge l'idea di un'economia libera che potrà portare ad una naturale redistribuzione della ricchezza¹⁶⁷, ma che in realtà produce disoccupazione ed un abbassamento graduale delle condizioni lavorative. E' questo la filosofia liberista che si legge fin dalla prima versione del Trattato CE, ove il miglioramento dell'impiego e delle condizioni di vita deriverebbero quale risultato "naturale" del funzionamento del mercato comune¹⁶⁸.

In tale analisi viene evidenziato la particolare concezione che assume il problema della disoccupazione, visto nella sua dimensione individuale, come fatto inerente al singolo e non più alla società. Il pericolo di una colpevolizzazione del lavoratore, mai abbastanza "occupabile",

¹⁶⁵ S. Del La Casa Quesada, *Políticas activa y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica*, in Susana Del La Casa Quesada, María Rosa Vallecillo Gámez (Coordinadoras), *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011, Pp. 197 e ss.

¹⁶⁶ J. Aparicio Tovar, *Es el trabajo, no el empleo, señora*, in www.nuevatribuna.es del 29/12/2011. In questo senso la critica dell'autore al nuovo ministro dell'Economica spagnolo, che annuncia il cambiamento del nome, da Ministero del Lavoro a Ministero di Impiego e Sicurezza Sociale, a segnare il cambiamento di approccio che elimina il lavoro nelle parole, ma anche simbolicamente.

¹⁶⁷ J. Ziegler, *La privatizzazione del mondo*, gruppo editoriale Il Saggiatore, Milano 2005, p. 71, 72. L'autore descrive come il pensiero di Adam Smith e David Ricardo, padri fondatori della visione neo-liberista, trovasse il limite nella supposizione che l'accumulazione delle ricchezze, una volta soddisfatti i bisogni, seguisse quasi automaticamente una logica di distribuzione verso la parte povera della società.

¹⁶⁸ J. L. Monereo Pérez, *Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico*, Tirant Lo Blanch - "colección laboral", n. 146, Valencia, 2003, p. 12.

“adattabile”, rischia di affermarsi con sempre maggior vigore. La contrattualizzazione del suo diritto di protezione dalla disoccupazione viene accentuata, ponendo degli interrogativi rispetto alla natura di tale diritto. In tal modo si vengono a chiarire le origini dei termini “*occupabilità*”, mutuato dall'Unione Europea, e di “*contractualización*” dei diritti sociali.

Nuove soluzioni dovrebbero essere trovate, e a tal proposito si affaccia l'ipotesi di delineare un diritto sociale di cittadinanza, ed un abbandono della dimensione strettamente assicuratrice dei sostegni in caso di mancanza di lavoro.

Viene inoltre rivendicata una concezione ampia del concetto di politiche per l'impiego, tale da poter coinvolgere scelte di natura macro-economica, che non si limitino ad accettare la situazione esistente, ma che siano in grado di progettare una società nel senso indicato dalla Costituzione, attraverso un intervento statale che riprenda la concezione di Stato sociale proposta da Beveridge e che prenda le distanze da talune tendenze provenienti dall'Unione Europea.

3.2.a. Disoccupazione: diverse interpretazioni e concetto di “*occupabilità*”

L'ultima legislazione del governo Zapatero è stata concepita come un insieme di tasselli volti all'attuazione del disegno contenuto nella legge 35/2010. Tale normativa pertanto, in cui si colgono gli echi di Europa 2020, e non solo, (si veda il capitolo V) risulta essere il punto di ispirazione dell'intera riforma sino al 2011.

Il superamento e la gestione dell'emergenza occupazionale si collocano al vertice delle priorità da affrontare. Ma le cause e le soluzioni che il governo spagnolo riconduce all'attuale problema non risultano essere condivise da una parte della dottrina.

La versione che si evince dalla più recente legislazione pare essere in linea con la lettura che la Commissione europea dà del fenomeno: la disoccupazione deriverebbe non solo dal collasso del credito e dalla struttura produttiva del Paese, ma anche da talune particolarità strutturali del mercato del lavoro, colpevoli di provocare la segmentazione tra lavoratori stabili e precari, anche e soprattutto per la mancanza di adeguata flessibilità interna alle aziende. Tale punto di vista pare alquanto discutibile considerato come già esistano varie possibili opzioni per realizzare una flessibilità interna alla stessa impresa. Basti solo pensare alla legislazione in tema di orario di lavoro¹⁶⁹, di attuazione della direttiva europea, tale da permettere, attraverso l'orario

¹⁶⁹ R. Ballester, European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies, Jordasas de Economía Laborar, Working Papers. Department of Economics, University of Girona, Num. 14, pp. 1-31, 2005. L'autore esplicita la coerenza tra le scelte del legislatore spagnolo e la Strategia per l'occupazione europea alle pagine 13 e 16. Per quanto riguarda la consistente flessibilità introdotta nell'ordinamento spagnolo, si veda la ricostruzione di Ballester a partire dal 1984, con l'introduzione dei contratti a termine, e proseguendo attraverso varie tappe tra cui il 1994, anno in cui nel momento di maggiore disoccupazione, il 24%, il governo socialista introduce una riforma basata sull'assunto che il mercato del lavoro spagnolo fosse troppo rigido e il costo troppo alto. La riforma introdusse nuove forme di lavoro, più economiche e flessibili, una profonda deregolazione comportante una maggiore mobilità e una maggiore flessibilità oraria, licenziamenti più flessibili e l'introduzione delle agenzie di lavoro temporaneo nel mercato del lavoro. La successiva riforma del 97 del Governo di destra arriva all'Accordo per il lavoro a tempo indeterminato, che argina in parte il problema del lavoro a tempo determinato. Nel 2001 un'altra riforma accresce la flessibilità attraverso l'ampliamento delle possibilità di concludere un contratto a tempo determinato e flessibilizzando l'orario di lavoro dei part time. Si vedano pp. da 13 e seg..

multiperiodale, una modulazione del tempo di lavoro molto ampia, in grado di superare i tetti quantitativi normalmente previsti¹⁷⁰.

L'idea generale pare essere quella per la quale l'attribuzione di maggior potere al datore di lavoro porterebbe alla creazione di impiego, "anche se non sia dato sapere come"¹⁷¹. Eppure questa interpretazione, mutuata dall'Unione Europea, si è diffusa in molti Paesi, tra cui il nostro.

Il problema occupazionale non ha origini esclusivamente di natura finanziaria, ma pare essere collegato allo stato dell'economia reale e alla caduta della crescita delle economie avanzate, avuta inizio sin dagli anni Settanta. In quegli anni si sono andate affermando nuove richieste dal mondo imprenditoriale, invocante misure di sostegno alla produttività adattabili al mutato contesto globalizzato. La "risposta neoliberista" a tale situazione è stata quella di ridimensionare i salari, di allargare la giornata lavorativa, aumentare la precarietà, frenare i benefici dello Stato sociale, facendo "passare" delle decisioni, dei passi indietro nella tutela dei diritti, che in condizioni di maggior occupazione non sarebbero mai state accettate. Di qui il sospetto, la *sospecha*, che la situazione di attuale disoccupazione abbia costituito un obiettivo, a livello europeo, funzionale all'azione di riforme impensabili in altre condizioni¹⁷².

Il ragionamento per il quale sia inevitabile un cambiamento del modello di lavoro, nel senso di allentamento dei vincoli che assicurano la stabilità del posto di lavoro, si basa sul presupposto che allora ad oggi si siano affermate due "realità inquestionabili": la presenza dominante di nuove forme di organizzazione di impresa e la globalizzazione dell'economia, con ripercussioni importanti nell'ambito giuridico-lavoristico. Il "nuovo ordine economico globalizzato" conduce ad un naturale processo di esternalizzazione: al centro si colloca l'impresa rete, che fornisce pezzi del processo produttivo e si mette in relazione con imprese che a loro volta si occupano di altri pezzi dello stesso, in un processo incalzato dall'applicazione imprenditoriale delle nuove tecnologie¹⁷³.

In questo panorama il lavoro autonomo tende ad espandersi, aprendo il dibattito sulla configurazione del diritto del lavoro come sistema riferibile al lavoro dipendente oppure ad un'accezione più ampia, mentre i problemi della dualità del mercato del lavoro e della degradazione dei diritti dei lavoratori vengono sollevati, proponendo interventi volti in definitiva a favorire il mercato e la competitività quale punto di partenza.

In particolare, un principio classico del liberalismo e' quello della sicurezza giuridica, che pretende la creazione di un sistema giuridico "prevedibile e trasparente", pretendendo che tale sicurezza produca anche una sicurezza sostanziale al cittadino, indipendentemente dalle proprie vicissitudini di vita¹⁷⁴.

¹⁷⁰ J. Aparicio Tovar, La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral del 2010, in A. B. Grau (Coordinador), Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de Reforma Laboral, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011, p. 26 e segg.

¹⁷¹ J. Aparicio Tovar, La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral del 2010, in A. B. Grau (Coordinador), Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de Reforma Laboral, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011, p. 16.

¹⁷² J. Aparicio Tovar, La Unión Europea no tiene competencia para imponer a España la política económica actual, in 2011 Anuario, Fundación De Mayo, 1º Editorial Bomarzo, Albacete, 2011, p. 121.

¹⁷³ J. L. Forteza, F. V Dal-Ré, Relaciones laborales, organización de la empresa y globalización, Colección Estudios Laborales, Ediciones Cinca, Madrid, 2010, si veda la presentazione; F. V Dal-Ré, Nuevas formas de organización de la empresa, globalización y relaciones laborales, pagine 15-39, in J. L. Forteza, F. V Dal-Ré, Relaciones laborales, organización de la empresa y globalización, Colección Estudios Laborales, Ediciones Cinca, Madrid, 2010, p. 19, 22, 25, 35, 38, 39.

¹⁷⁴ J. P. Rey, Estabilidad en el empleo, Editorial Trotta, Madrid, 2004, p. 37.

In senso contrario all'orientamento liberista, la stabilità risulta essere uno degli elementi fondamentali che contribuiscono a dare effettività ai diritti dei cittadini nel rapporto di lavoro. E' per questo che la Costituzione spagnola del 1978 assume il principio di stabilità come centrale, sia come necessità di una giusta causa a fronte di un licenziamento, sia nel senso di garantire il pieno impiego. Mentre la stabilità delle condizioni di lavoro può subire delle restrizioni, razionali e proporzionate, di tipo collettivo per la realizzazione di una politica di impiego che contribuisca ad offrire un posto di lavoro ai disoccupati.

Ma nel momento in cui il sistema economico inizia ad allontanarsi dal modello fordista, la stabilità viene vista come elemento di rigidità che necessita un cambiamento¹⁷⁵. Affinché un'impresa possa essere competitiva, e' necessario che il fattore umano si adatti alle necessità richieste di volta in volta dal mercato, e l'ordinamento giuridico deve tendere a favorire tale dinamica¹⁷⁶.

Il processo di deregolamentazione e di ribasso dei diritti ha, di fatto, mutato l'approccio al lavoro, con l'affermarsi dell'idea che la riduzione del suo costo potesse essere decisiva per favorire la competitività delle imprese. Quest'approccio, sempre maggiormente condiviso dagli attori del lavoro, tra cui lo Stato, ha portato alla centralizzazione dell'economia a discapito della politica.

Il fenomeno di globalizzazione ha finito per divenire un programma da seguire, piuttosto che il contesto da cui partire per costruire una strategia di gestione della nuova situazione. Tale spostamento di prospettiva ha provocato un mutamento nella concezione del lavoro, che ha a sua volta impattato sul modo di percepire la disoccupazione. Quest'ultima è andata progressivamente a spogliarsi della sua rilevanza sociale, per essere relegata all'interno di una sfera prettamente individuale, provocando un effetto di non poco conto: la convinzione che la sua risoluzione dipenda più da un comportamento individuale che politico o macro economico. La via prospettata passa per un incremento della "occupabilità" del lavoratore, della sua mobilità geografica e professionale, di una sua adattabilità nel senso più ampio, nonché di un'adattabilità e alleggerimento della disciplina protettiva. Si afferma pertanto l'idea di un diritto del lavoro in permanente stato di cambiamento ed adattamento alle mutevoli necessità produttive del mercato globalizzato, flessibile e dalle mutabili caratteristiche, più mobili, di tempo, di salario, di licenziamento, con una evidente omogeneizzazione verso il basso delle condizioni di lavoro. Il progressivo sbilanciamento dei poteri dal lavoratore al datore di lavoro non si è però tradotto in maggior occupazione, perché l'aumento o la diminuzione di essa non ha niente a che vedere con la disciplina protettiva del rapporto lavoro. Ciò si dimostra ad esempio dal fatto che a parità di condizioni di regolamentazione normativa, talune Comunità Autonome abbiano un tasso di disoccupazione maggiore di altre¹⁷⁷.

¹⁷⁵ J. P. Rey, *Estabilidad en el empleo*, Editorial Trotta, Madrid, 2004, da p. 39 a 57.

¹⁷⁶ S. Del Rey, "Norma estatal, negociación colectiva y estabilidad en el empleo", in AA. VV., *Jornada sobre la duración del contrato de trabajo*, Madrid, 13/12/1995, consejo Económico y Social-Comunidad de Madrid, Madrid, 1996, p. 20.

¹⁷⁷ J. Aparicio Tovar, *La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral del 2010*, in A. B. Grau (Coordinador), *Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de Reforma Laboral*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011, p. 26,29,30. Urrutikoetxea Barrutia, *El preámbulo del RD Ley 3/2012, o las retóricas de la manipulación*, pp. 19-36, in *Revista De Derecho Social*, "La Reforma Laboral", n 57, gennaio-mazo 2012, p. 25.

La concezione per la quale il lavoratore debba essere occupabile e la protezione del lavoro leggera affinché le imprese possano competere nel mercato globale¹⁷⁸, porta a modificare anche il modo di intendere le prestazioni a sostegno del reddito riconosciute dal sistema di sicurezza sociale in caso di disoccupazione o sospensione dal lavoro. Tali prestazioni, lette in maniera funzionale al sistema appena descritto, sono viste come mere politiche passive di impiego accordate al singolo, con il pericolo che lo stesso ne profitti eccessivamente, demotivandosi nella ricerca di occupazione. Tale concezione risulta distante da quella di sostegno alla disoccupazione come aspetto di un diritto di cittadinanza del singolo, integrato e supportato da scelte politiche orientate al pieno impiego.

Inoltre il concetto di *occupabilità* pone un ulteriore problema. Esso pare promuovere, coerentemente alle direttrici comunitarie, la riqualificazione professionale. In realtà tale concetto si caratterizza per un'accezione difensiva, in base alla quale le politiche attive vengono viste come auspicabilmente sostitutive di quelle passive, o comunque la funzionalizzazione di queste ultime alle prime. In particolare, si obbliga il disoccupato ad accettare coattivamente (e quindi in modo più che persuasivo) qualunque offerta di lavoro ritenuta dalla legislazione "adeguata", potendosi anche individuare un lavoro non rispettoso dei principi di professionalità ex art 35, c 1 Cost. Spagnola. In tal modo il principio dell'adeguatezza del lavoro diviene da strumento di difesa della professionalità del disoccupato a meccanismo che di fatto la limita¹⁷⁹.

Le politiche attive e passive sono complementari e debbono coordinarsi, come aspetti egualmente necessari all'interno di una politica per l'impiego che tenda alla realizzazione del pieno impiego e alla protezione dei disoccupati, conseguendo un equilibrio tra la domanda e l'offerta di lavoro in termini sia quantitativi che qualitativi¹⁸⁰.

Infine, il concetto di *occupabilità* che mutuiamo dall'Unione Europea richiede un miglioramento degli incentivi e un rafforzamento del controllo sulle prestazioni e sui requisiti di accesso alle stesse. Questa tendenza porta a trasformare la prestazione di disoccupazione in uno strumento di politica attiva, proprio come per la *rentas de inserción*. Ma il rafforzamento del ruolo dell'attivazione non deve mettere in dubbio la legittimità della protezione sociale, che non può essere considerata discrezionale, conducendola ad un ambito meramente assistenziale¹⁸¹.

L'ultima riforma del 2012 non fa che deresponsabilizzare ulteriormente lo Stato rispetto alla situazione di disoccupazione, suggerendo, quale soluzione del problema, una maggiore flessibilità e una maggiore possibilità di gestione unilaterale da parte dell'imprenditore.

3.2.b. Pieno impiego

L'attuale orientamento legislativo pare essere contrastante con i principi costituzionali spagnoli, che richiedono la realizzazione di una politica volta al pieno impiego, e alla qualità dello stesso.

¹⁷⁸ A. Baylos Grau, *Globalización y Derecho del Trabajo: realidad y proyecto*, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n. 15, 1999, p. 25.

¹⁷⁹ J. L. Monereo Pérez, *Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico*, Tirant Lo Blanch - "colección laboral", n. 146, Valencia, 2003, p. 16.

¹⁸⁰ J. L. Monereo Pérez, *Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico*, Tirant Lo Blanch - "colección laboral", n. 146, Valencia, 2003, p. 11.

¹⁸¹ J. López Gandía, *Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo*, Documento de trabajo 19/2003, Fundación Alternativas, Madrid, 2003, p. 12.

Esplicitamente l'art. 40 Costituzione Spagnola richiede l'attuazione di una "politica orientata al pieno impiego", e che, in base anche a quanto stabilito dalla Corte Costituzionale, si riconduca direttamente al diritto al lavoro contenuto nell'art 35 della stessa Costituzione¹⁸².

Il pieno impiego pare essere pertanto un "principio giuridico vincolante", la cui portata vincolante non può essere scemata né dalla situazione strutturale di disoccupazione, né dall'attuale *trend* neoliberalista. Conseguentemente, le politiche economiche debbono tendere alla realizzazione del pieno impiego. A tal proposito, è noto come il pluralismo politico ammetta la possibilità di più scelte di politica economica: ognuna di esse, per quanto differente, deve risultare indirizzata all'obiettivo del pieno impiego¹⁸³. In tal senso è opportuno leggere la "clausola di Stato sociale e democratico", che deve informare l'intero ordinamento giuridico, che, come stabilito nella sentenza della Corte Costituzionale spagnola, STC 18/1984, riconosce la necessità dell'intervento dello Stato per rendere effettivi i diritti sociali ed economici dei cittadini. In particolare tale clausola comporta che lo Stato adotti le riforme sociali necessarie affinché la Spagna si conformi come "Stato sociale e democratico di Diritto che propugna come valori superiori del suo ordinamento giuridico la libertà, la giustizia, l'uguaglianza e il pluralismo politico", secondo quanto disposto dall'articolo 1, comma 1 Cost. Spagn. Inoltre, l'art 9 comma 2, assegna ai poteri pubblici il compito di "promuovere le condizioni affinché la libertà e l'uguaglianza dell'individuo e dei gruppi cui partecipa siano reali ed effettivi; rimuovere gli ostacoli che impediscono o rendono difficile la loro realizzazione e agevolare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale". Tale lettura viene rafforzata in forza della ratifica spagnola alla Convenzione OIL n. 122 del 09/07/1964 sulla politica di impiego nonché al Patto Internazionale dei Diritti economici, sociali e culturali, adottato dall'Assemblea generale dell'Onu il 16 dicembre 1966¹⁸⁴.

¹⁸² Articolo 40 Costituzione Spagnola:

1. I pubblici poteri promuoveranno le condizioni favorevoli per il progresso sociale ed economico e per una più equa distribuzione del reddito regionale e personale, nel quadro di una politica di stabilità economica. In modo speciale realizzeranno una politica orientata al pieno impiego.

2. Inoltre, i pubblici poteri svilupperanno una politica che garantisca la formazione e il riadattamento professionale; veglieranno per la sicurezza e l'igiene nel lavoro e garantiranno il riposo necessario, mediante la limitazione della giornata lavorativa, le ferie periodiche retribuite e la promozione di centri adeguati.

Articolo 35 Costituzione Spagnola:

1. Tutti gli spagnoli hanno il dovere di lavorare e il diritto al lavoro, alla libera scelta di professione e ufficio, alla promozione attraverso il lavoro e a una remunerazione sufficiente per soddisfare le necessità loro e della loro famiglia, senza che in nessun caso possa farsi discriminazione per ragioni di sesso.

2. La legge regolerà uno statuto dei lavoratori.

¹⁸³ J. Aparicio Tovar, *La Unión Europa no tiene competencia para imponer a España la política económica actual*, in 2011 Anuario, Fundación 1° De Mayo, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011, p. 118.

¹⁸⁴ Riportiamo il testo dell'articolo 1 della Convenzione Oil, che pare rendere maggiormente nella versione inglese:

1. "With a view to stimulating economic growth and development, raising levels of living, meeting manpower requirements and overcoming unemployment and underemployment, each Member shall declare and pursue, as a major goal, an active policy designed to promote full, productive and freely chosen employment.

2. The said policy shall aim at ensuring that:

(a) there is work for all who are available for and seeking work;

(b) such work is as productive as possible;

(c) there is freedom of choice of employment and the fullest possible opportunity for each worker to qualify for, and to use his skills and endowments in, a job for which he is well suited, irrespective of race, colour, sex, religion, political opinion, national extraction or social origin.

3. The said policy shall take due account of the stage and level of economic development and the mutual relationships between employment objectives and other economic and social objectives, and shall be pursued by methods that are appropriate to national conditions and practices".

Lo Stato deve pertanto perseguire una politica tendente al pieno impiego, intendendo tale concetto secondo una precisa connotazione. Per “pieno impiego”, infatti, si intenderebbe, come definito da Beveridge, non solo che debbano sussistere più posti di lavoro vacanti che lavoratori in cerca di occupazione, ma anche che il lavoro sia ben retribuito ed abbia caratteristiche tali da poter ragionevolmente pensare che il lavoratore lo accetterà¹⁸⁵. In tal modo lo Stato può preservare la dignità della persona come parte della comunità politica e concorrere a creare i presupposti per una condizione reale di cittadinanza. Infatti il lavoro dignitoso¹⁸⁶, o decente nella terminologia dell'OIL, rappresenta un elemento determinante nell'esercizio effettivo di tutto il ventaglio dei diritti che formano la cittadinanza¹⁸⁷.

Pertanto la politica di impiego dovrebbe tendere alla realizzazione del pieno e miglior impiego, e il pieno impiego dovrebbe essere un obiettivo della politica economica, nonché suo criterio di valutazione¹⁸⁸.

Beveridge riteneva la lotta contro la disoccupazione di massa una “precondizione” per il buon esito del funzionamento del sistema di sicurezza sociale, nel senso che “la migliore politica di sicurezza sociale corrisponde ad una seria ed efficiente politica di impiego¹⁸⁹”.

Egli riteneva che la politica di impiego dovesse dirigersi in tre direzioni:

un esborso sufficiente a mantenere la domanda totale, il controllo della localizzazione dell'industria in relazione ad esigenze di carattere ambientale e territoriale, l'assicurazione della mobilità organizzata della manodopera. Egli adottava il criterio keynesiano, individuando nella mancanza della domanda aggregata la causa principale della disoccupazione.

Nel dopoguerra i governi europei più avanzati adottarono la formula “Keynes più Beveridge” volta alla realizzazione del pieno impiego. E' proprio in riferimento ai diritti di impiego e di sicurezza sociale che si costruì il paradigma riformista dei diritti sociali di cittadinanza¹⁹⁰.

Quanto all'articolo 6 del Patto, riportiamo invece il testo in italiano:

1) Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto al lavoro, che implica il diritto di ogni individuo di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto od accettato, e prenderanno le misure appropriate per garantire tale diritto.

2) *Le misure che ciascuno degli Stati parti del presente Patto dovrà prendere per assicurare la piena attuazione di tale diritto* comprenderanno programmi di orientamento e formazione tecnica e professionale, nonché l'elaborazione di politiche e di tecniche atte ad assicurare un costante sviluppo economico, sociale e culturale ed un pieno impiego produttivo, in condizioni che salvaguardino le fondamentali libertà politiche ed economiche degli individui.

¹⁸⁵ W. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, George Allen and Unwid Ltd., Londra, 1944.

¹⁸⁶ Il lavoro dignitoso richiama due forme di dignità, si veda M. Faioli, *Pre-occupazione e in-occupazione giovanile. Risposte del diritto riflessivo al mercato del lavoro*, *Dir. Relaz. Ind.* 2012, 02, 376. L'a. distingue tra dignità *sul* lavoro e dignità *del* lavoro, necessariamente richieste per poter rispondere alle attuali sfide lanciate dai processi di globalizzazione. Conclude il suo saggio affermando “..la dignità sul lavoro è ricondotta a un contenuto ampio di pari opportunità realizzato mediante la sicurezza sociale. La dignità del lavoro è, invece, riletta in termini di qualità del lavoro. .. La sicurezza sociale in questo senso è attuativa delle pari opportunità tra persone”.

¹⁸⁷ J. L. Monereo Pérez, *La protección de los derechos fundamentales. El modelo Europeo*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2009, p. 20 e 70.

¹⁸⁸ J. Aparicio Tovar, *La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral del 2010*, in A. B. Grau (Coordinador), *Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de Reforma Laboral*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011, p. 21.

¹⁸⁹ J. L. Monereo Pérez, *Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico*, Tirant Lo Blanch - “colección laboral”, n. 146, Valencia, 2003, p. 10, traduzione a cura dell'autrice. L'autore si riferisce al rapporto sulla sicurezza sociale che Beveridge elaborò nel 1942.

L'attuale governo spagnolo pare invece intendere la politica di impiego come una politica che possa incidere direttamente ed immediatamente sul funzionamento del mercato del lavoro, senza necessitare di altri interventi in campo macroeconomico. In particolare, tale visione si pone in linea con le quattro tipiche nozioni della Strategia Europea per l'Occupazione: l'idea che aumentando l'efficienza del mercato del lavoro si possa risolvere il problema della disoccupazione, l'importanza data all'attivazione ed al ruolo del sistema pubblico di impiego, la necessità di accrescere il capitale umano attraverso la formazione e la necessità di collegare le politiche attive e passive¹⁹¹.

L'art. 1 della legge n. 56/2003 propone una definizione di politica per l'impiego abbastanza generale, che permetterebbe una sua ampia declinazione, ma che nel contesto normativo in cui si inserisce pare intesa come politica settoriale. Il problema che si pone in concreto consiste nel ruolo ancillare al quale la politica di impiego viene relegata rispetto alle altre politiche considerate ad essa scollegate.

Si registra un'insistenza rispetto all'utilizzo del concetto di *ocupabilidad*, nonostante ciò non abbia comportato una sostituzione in toto dell'obiettivo del pieno impiego. Tale obiettivo infatti è ancora presente, almeno in termini di dichiarazione, nell'ultima legislazione del Governo di centro-sinistra. D'altra parte, la più recente riforma del lavoro, risalente al 10/02/2012 (Real Decreto ley n. 3/2012) non contiene in alcun punto l'espressione "*pleno empleo*", pieno impiego: certo parla di creare impiego, come di potenziarlo, assicurarlo, redistribuirlo e proteggerlo, ma si abbandona l'espressione costituzionale (art. 40 Costituzione Spagnola).

L'attuale sistema economico spagnolo, e forse europeo, risulta essere inefficace, impegnato a ridurre le "rigidità" del mercato del lavoro, senza poter realizzare il pieno impiego. Si rende necessario un intervento pubblico per imporre ai mercati delle norme sociali coerenti con l'idea di Stato sociale¹⁹².

3.2.c. La contrattualizzazione dei diritti sociali

L'orientamento neoliberista, nell'ambito della relazione politiche per l'impiego/sistema di sicurezza sociale, ha portato alla conformazione, tuttora in atto, di "nuovi" od "emergenti" diritti sociali, che tendono a tradursi in termini di diritto-dovere del titolare. Ciò è quello che si intende per "*contractualización*", contrattualizzazione dei diritti sociali. Alcuni autori ritengono che tale tendenza possa comportare un effetto positivo, stimolando l'attivazione ed evitando un abuso dell'intervento passivo. In tal modo si eviterebbe che i beneficiari entrino in un "circuito di assistenzialismo cronico": è questo l'approccio del *Workfare State* o politica degli aiuti sociali per il lavoro¹⁹³.

¹⁹⁰ J. L. Monereo Pérez, Las nuevas políticas de procección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico, Tirant Lo Blanch - "colección laboral", n. 146, Valencia, 2003, p. 10. Las teorías reformistas trataron de combinar la política de protección social con la política de pleno empleo para conferir un "rostro" más amable, humano, al capitalismo.

¹⁹¹ R. Ballester, European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies, Jordasas de Economía Laborar, Working Papers. Department of Economics, University of Girona, Num. 14, pp. 1-31, 2005, p. 16.

¹⁹² J. L. Monereo Pérez, Las nuevas políticas de procección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico, Tirant Lo Blanch - "colección laboral", n. 146, Valencia, 2003, p. 19.

¹⁹³ J. L. Monereo Pérez, La protección de los derechos fundamentales. El modelo Europeo, Editorial Bomarzo, Albacete, 2009, p. 80.

D'altra parte, da contraltare a tal effetto si pone il rischio di uno snaturamento del concetto di diritto sociale quale diritto soggettivo, condizionandolo ad un sistema di contropartite e controlli pubblici, e alla creazione di un dovere giuridico di attuazione positiva¹⁹⁴.

A partire dalla riforma del 2002, una rinnovata attenzione si volge verso gli aspetti dell'attivazione finalizzata al reinserimento lavorativa dei disoccupati. Tuttavia, la maniera in cui viene approntato il nuovo sistema e' tale da dare un'immagine dei disoccupati come di persone che godono dell'indennità di disoccupazione senza avere interesse a cercare un posto di lavoro o rifiutando le offerte che si presentano¹⁹⁵.

Il carattere condizionato del diritto può acquisire una diversa intensità a seconda della diversa politica sociale in cui viene a collocarsi. E' infatti possibile distinguere un "modello sociale europeo" da un "modello neoliberale" nordamericano: nel primo caso si accentua l'aspetto di inserzione, mentre nel secondo emerge più spiccatamente lo scambio tra assistenza e obbligazioni di attivazione. Nel contempo è possibile dire che indipendentemente da un'individuazione precisa del modello sociale di riferimento, può emergere dal carattere di condizionalità la centralità della questione del lavoro come via di partecipazione dell'individuo all'utilità sociale: i diritti sociali vengono reinterpretati in una prospettiva contrattualistica che pretende di coniugare un ampio complesso di obbligazioni positive e diritti-facoltà¹⁹⁶.

Si registra pertanto un graduale allontanamento dal modello di Welfare passivo per approdare ad una nozione rivisitata di assistenza, una "assistenza sociale attiva", in cui il diritto che ne deriva è un diritto "individualizzato", in quanto riconosce un itinerario di inserzione modellato alle esigenze della persona e alle possibilità reali dell'offerta di inserzione¹⁹⁷.

Dal 2003, e più marcatamente nel 2011, la legislazione spagnola condiziona l'accesso al beneficio dei sostegni passivi e delle iniziative di attivazione al compimento di requisiti ed obbligazioni determinati, a carico dei beneficiari. Colui che può accedere al programma di riqualificazione, avendone i requisiti, è titolare di un diritto soggettivo all'ottenimento di tali misure, tanto economiche come di attivazione. Tale diritto conferisce un potere giuridico che implica il potere di esigerne una tutela giuridica effettiva¹⁹⁸.

Si dubita, comunque, della necessità di plasmare formalmente, entro il "*compromiso de actividad*", un dovere coattivo, che incorpori la volontà del disoccupato di attivarsi e che certifichi la non volontarietà della mancanza di lavoro. E' inoltre opportuno che tale strumento si traduca in un "controllo politico o disciplinare", che di fatto vada ad ampliare la discrezionalità degli enti di erogazione e controllo, indebolendo il diritto alla sicurezza sociale¹⁹⁹.

¹⁹⁴ J. L. Monereo Pérez, *La protección de los derechos fundamentales. El modelo Europeo*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2009, p. 68, 69.

¹⁹⁵ J. López Gandía, *Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo*, Documento de trabajo 19/2003, Fundación Alternativas, Madrid, 2003, p. 8.

¹⁹⁶ J. L. Monereo Pérez, *La protección de los derechos fundamentales. El modelo Europeo*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2009, p. 81.

¹⁹⁷ J. L. Monereo Pérez, *La protección de los derechos fundamentales. El modelo Europeo*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2009, p. 83.

¹⁹⁸ S. Del La Casa Quesada, *Políticas activa y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica*, in Susana Del La Casa Quesada, María Rosa Vallecillo Gámez (Coordinadoras), *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011, p. 200.

¹⁹⁹ J. López Gandía, *Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo*, Documento de trabajo 19/2003, Fundación Alternativas, Madrid, 2003, p. 13.

Per alcuni autori la contrattualizzazione dei diritti sociali cela d'altra parte una certa diffidenza rispetto alle prestazioni di sostegno al reddito, in quanto le prestazioni stesse sono possibili cause di disincentivo alla ricerca attiva di impiego. Per questo il "*compromiso*" vincola il godimento delle prestazioni passive a precisi obblighi di attivazione²⁰⁰.

L'accennata diffidenza del legislatore si collega ad una colpevolizzazione dei percettori dei trattamenti di disoccupazione rispetto allo stato di disoccupazione, in quanto non sufficientemente attivi nella ricerca di un posto di lavoro. Da tale prospettiva discende la questione del contenuto economico della prestazione di integrazione al reddito, che dovrebbe essere tale da non scoraggiare il beneficiario nella ricerca di una nuova occupazione²⁰¹. Tale impostazione finisce di fatto per condizionare²⁰² la determinazione delle prestazioni economiche da erogare²⁰³.

In realtà ci sarebbero due tipologie di strumenti di attivazione: una che vede il disoccupato come un soggetto potenzialmente ozioso, l'altra, considerata "progressista", che non dubita della legittimità al diritto alla prestazione economica di supporto, anzi, tende a rafforzarlo attraverso una serie di servizi messi a disposizione, e al tempo stesso contribuisce a migliorare l'*occupabilità* del disoccupato, intesa come manifestazione del diritto del lavoro²⁰⁴.

D'altra parte, il *compromiso* dovrebbe vincolare non solo il disoccupato, ma anche gli enti che gestiscono la disoccupazione e i servizi per l'impiego, in base ad un concetto di "mutue obbligazioni"²⁰⁵, che impone loro precisi doveri corrispondenti ad un dovere sociale all'attivazione²⁰⁶. Ciò fa emergere, in tutta la sua portata, la necessità a che il servizio pubblico di impiego provveda a promuovere e a fornire delle proposte di attivazione in un quadro di efficienza ed efficacia.

Gli effetti delle politiche passive sono in genere analizzati in termini di impatto sulla partecipazione al mercato del lavoro, sull'intensità della ricerca di un lavoro e sulla transizione dalla disoccupazione all'occupazione. L'interpretazione di tali analisi alimentò tra gli anni '80 e '90 un ampio dibattito caratterizzato da differenti posizioni. In realtà, i dati amministrativi a disposizione non possono svelare se, come sostenuto da molti autori, sostegni temporalmente lunghi in caso di

²⁰⁰ J. Aparicio Tovar, La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral del 2010, in A. B. Grau (Coordinador), Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de Reforma Laboral, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011, p. 23.

²⁰¹ C. Martín, El mercado del trabajo español en perspectiva europea, Papeles de Economía Española, n. 72, 1997, Sostiene che la prestazione riconosciuta al disoccupato deve essere tale da non disincentivare la sua ricerca di lavoro; egli cioè deve trovare più conveniente essere occupato che non esserlo.

²⁰² J. Gorelli Hernández, I Servizi per l'occupazione in Spagna: Dall'intermediazione al collegamento tra politiche attive e passive, in C. Lagala, M. D'Onghia, a cura di, Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa, Ediesse, Roma, 2010.

²⁰³ Gámez (Coordinadoras), Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011: nella recente legislazione, a partire dall'innescarsi dell'attuale crisi economico-finanziaria, l'accento è posto sull'atteggiamento attivo di ricerca del posto di lavoro da parte del disoccupato, visto come soggetto inserito nella "cultura del sussidio", senza tener conto che la mancanza di lavoro dipende dai mezzi messi a sua disposizione per reperire un'altra occupazione, piuttosto che dal suo impegno alla ricerca del lavoro, p. 188.

²⁰⁴ J. López Gandía, Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo, Documento de trabajo 19/2003, Fundación Alternativas, Madrid, 2003, p. 13.

²⁰⁵ J. López Gandía, Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo, Documento de trabajo 19/2003, Fundación Alternativas, Madrid, 2003, p. 13.

²⁰⁶ J. L. Monereo Pérez, Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico, Tirant Lo Blanch - "colección laboral", n. 146, Valencia, 2003, p. 45.

disoccupazione possano disincentivare il disoccupato alla ricerca di un impiego. La sua permanenza nell'ambito del non-impiego potrebbe ad esempio essere dovuta alla diversa professionalità richiesta dal mercato del lavoro. E' inoltre necessario considerare come l'obiettivo dell'indennità di disoccupazione è quella volta al mantenimento di un certo reddito, e non quella volta alla transizione dalla disoccupazione all'occupazione. Per questo motivo, sarebbe più corretto relazionare gli effetti delle politiche passive ad indicatori di reddito e di povertà, anche ponendoli in relazione alla situazione dell'intero nucleo familiare. Crescono, infatti, i nuclei familiari ove nessun familiare risulta essere titolare di reddito, derivante da retribuzione, indennità o pensioni²⁰⁷.

D'altra parte, l'idea di responsabilizzare il soggetto disoccupato rispetto alla sua situazione, incoraggiandolo ad una maggiore attivazione, potrebbe indubbiamente agevolare il processo di inserzione o ricollocamento del soggetto nel mercato del lavoro. L'aspetto fondamentale però esige di non cadere in facili semplificazioni che possano portare a ritenere che il problema della disoccupazione sia causato da o possa essere risolto mediante tale responsabilizzazione, in quanto cause e soluzioni non sono delimitabili ad un comportamento individuale, ma riguardano direttamente una dimensione sociale, richiedendo l'azione e la politica dello Stato.

A tale proposito possiamo notare come i costi delle politiche attive paiono essere crescenti tra i Paesi dell'UE, segnando in tal modo la tendenza a traslare i rischi dell'attività economica a carico dello Stato e dei lavoratori. I posti di lavoro sono sempre meno e richiedono una sempre maggiore adattabilità, che pone inevitabilmente i lavoratori in competizione. Concezione questa così diversa da quella che caratterizzava il pensiero bismarckiano, per il quale la disoccupazione è il risultato di una determinata organizzazione della società, senza potersi ricondurre ad una responsabilità individuale, che altrimenti negherebbe la "socialità della disoccupazione". Certamente le politiche attive sono utili, ma sotto questa luce mostrano i propri limiti²⁰⁸.

3.2.d. Diritto sociale di cittadinanza?

Il pensiero neoliberista oggi in auge concepisce la società come caratterizzata da una moltitudine di rischi non prevedibili, e per questo tale da renderla mai pienamente "assicurata", oggetto di pericoli indeterminabili e incontrollabili. In questo contesto di precarietà, in cui il lavoro si vede profondamente destabilizzato, pare affermarsi la necessità di recuperare il controllo sul proprio destino e di poter reinventare nuove forme di protezione. Emergono nel contempo nuovi fenomeni di esclusione sociale, che richiedono la creazione di innovative forme di protezione sociale. Si profila all'orizzonte una possibile configurazione di sistema che ponga al suo centro il requisito fondamentale della cittadinanza sociale, come titolo sufficiente per beneficiare degli strumenti posti a disposizione dallo Stato e volti a consentire la realizzazione di una vita dignitosa indipendentemente dagli andamenti del mercato. In tal modo il concetto di cittadinanza viene

²⁰⁷ M. Á. Malo, Labour market policies in Spain under the current recession, International Labour Organization (International Institute for Labour Studies), Editor, International Institute for Labour Studies, Geneva (Switzerland), 2011, pp. 35, 36, 37.

²⁰⁸ J. Aparicio Tovar, La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral del 2010, in A. B. Grau (Coordinador), Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de Reforma Laboral, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011, p. 24.

concepito come un principio organizzativo coerente con i valori di solidarietà ed eguaglianza sostanziale presenti nella Costituzione spagnola.

Il modello assicurativo pare pertanto evidentemente in declino, basandosi sul meccanismo perverso per il quale allo scopo di indennizzare l'esclusione sociale di una parte della popolazione, si aumentano incessantemente i pesi sul lavoro, riducendone così il volume complessivo²⁰⁹.

Si tratta allora di disegnare e realizzare una tipologia di prestazioni di protezione che vada di là da quelle di sussistenza di tipo assistenziale (basate su aiuti e sovvenzioni) per definire uno strumento sociale che incentivi o promuova l'inserimento sociale di soggetti a rischio di esclusione sociale. Si delineerebbe in questa maniera un diritto sociale di cittadinanza attiva all'inserimento, fondato sugli articoli 35.1 e 41 della Costituzione ed in grado di rispondere a tutte le situazioni di necessità con misure sufficienti ed adeguate, specialmente nel caso di disoccupazione²¹⁰.

In altre parole, si potrebbe configurare una nozione di cittadinanza attiva, in grado di incorporare nel contratto sociale moderno l'effettività del diritto al lavoro, così come consacrato negli artt. 35 e 40 della Costituzione, per mezzo della definizione e del riconoscimento di un diritto di inserimento sociale. Tale diritto incorporerebbe una dimensione assistenziale (reddito minimo), ed una dimensione occupazionale (inserzione professionale attraverso azioni personalizzate)²¹¹.

In Spagna, comunque, anche il livello della prestazione di disoccupazione di tipo assistenziale richiede requisiti basati su precedenti esperienze lavorative, che escludono molti soggetti.

I problemi di esclusione sociale e di povertà potrebbero essere ricondotti ad un ambito che travalichi i limiti della mera logica assicurativa, per ricondursi ad un sistema di accesso per cittadinanza. In tale sistema il titolare sarebbe l'individuo situato in una formazione sociale concreta, con proprie caratteristiche economiche e sociali, derivanti dalla sua posizione nella struttura della società complessa.

La riformulazione del modello in tal senso potrebbe basarsi sul superamento della tradizionale distinzione tra diritti civili, politici e sociali, e nel contempo sull'individuazione di un nuovo diritto completo di inserimento sociale, diverso dall'aiuto sociale e dal diritto di protezione sociale classico, ma un nuovo diritto sociale "di terzo tipo", che faciliti l'integrazione del cittadino nella società democratica²¹².

Ciò porterebbe ad uno Stato sociale più attivo e positivo, basato sulla consacrazione dei diritti sociali di cittadinanza, che non sia limitato alla realizzazione di trasferimenti sociali di compensazione della perdita del reddito.

²⁰⁹ J. L. Monereo Pérez, *La protección de los derechos fundamentales. El modelo Europeo*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2009, p. 70, 71, 72.

²¹⁰ S. Del La Casa Quesada, *Políticas activa y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica*, in Susana Del La Casa Quesada, María Rosa Vallecillo Gámez (Coordinadoras), *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011, p. 200.

²¹¹ J. L. Monereo Pérez, *La protección de los derechos fundamentales. El modelo Europeo*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2009, p. 72, 73.

²¹² J. L. Monereo Pérez, *La protección de los derechos fundamentales. El modelo Europeo*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2009, p. 84.

3.2.e. Considerazioni rispetto agli attuali interventi

La politica economica che il governo spagnolo sta attuando non porterà alla creazione di nuovi posti di lavoro nei prossimi anni, non essendo ispirata all'obiettivo del pieno impiego. Ciò che la guida oggi sono le imposizioni poste dall'Unione Europea allo scopo di ridurre il debito pubblico²¹³; da anni, ed in particolare dalla firma del Trattato di Maastricht, gli obiettivi di impiego vengono subordinati all'ottenimento della stabilità macroeconomica²¹⁴.

Oltre a ciò, molte norme in materia di politica di impiego adottate in Spagna hanno la caratteristica di possedere dalla nascita una permanenza limitata nel tempo: così il *Plan de Choque* ex RDL 1/2011, oppure la l. 14/2009 che regolava il programma temporale di protezione per disoccupazione e inserzione, vigente fino al 15 febbraio del 2011, o ancora la legge programmatica l. 27/2009, la cui quasi totalità delle misure in essa previste ha perso vigenza.

A tal proposito, il Regio Decreto Legge n. 1/2011 sostituisce il precedente programma transitorio per la protezione dalla disoccupazione e la protezione sociale attraverso un nuovo programma, che riconosce una quantità economica più bassa rispetto a prima (75% dell'IPREM, e cioè 400 euro), da corrispondersi fino a 6 mesi e congiuntamente alla fornitura di misure di attivazione. Da una parte si abbassa il *quantum*, e dall'altra si spinge verso un intreccio tra gli strumenti attivi e passivi per coloro che precedentemente esauriscano il "normale" sostegno alla disoccupazione. L'eventuale effetto positivo dovuto a un maggior coinvolgimento attivo del disoccupato dipenderà dal tipo di implementazione del sistema, dalla sua gestione, derivante in buona parte dalla qualità e dall'esperienza dello staff di guida e consulenza²¹⁵.

La l. n. 35/2010, da parte sua, ha introdotto una riforma incoerente in molti punti, che finisce per neutralizzare la sua stessa efficacia in quanto condizionata da una infinità di riforme da sviluppare, sia regolamentative, che legislative.

In nessun momento si fissano dei punti stabili e costanti di lotta alla disoccupazione, ma piuttosto si interviene con soluzioni contingenti, attraverso un'azione governativa che risponde alle varie questioni, mano a mano che si presentano, senza affrontarne i problemi di fondo, ed agendo attraverso una produzione legislativa stratificata che lascia aperti i problemi di sicurezza giuridica, giustizia ed effettività degli interventi²¹⁶.

Particolare attenzione va posta alla natura giuridica dell'aiuto economico di accompagnamento, concesso ai beneficiari del programma di riqualificazione professionale del RDL 1/2011. In maniera sorprendente, la protezione per la disoccupazione ritorna ad essere rimodulata nella sua essenza per ragioni di indole economica.

²¹³ J. Aparicio Tovar, *La Unión Europa no tiene competencia para imponer a España la política económica actual*, in 2011 Anuario, Fundación 1º De Mayo, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011, p. 117.

²¹⁴ R. Ballester, *European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies*, *Jordasas de Economía Laborar*, Working Papers. Department of Economics, University of Girona, Num. 14, pp. 1-31, 2005, p. 13.

²¹⁵ M. Á. Malo, *Labour market policies in Spain under the current recession*, International Labour Organization (International Institute for Labour Studies), Editor, International Institute for Labour Studies, Geneva (Switzerland), 2011, p. 56.

²¹⁶ S. Del La Casa Quesada, *Políticas activa y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica*, in Susana Del La Casa Quesada, María Rosa Vallecillo Gámez (Coordinadoras), *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo*, Editorial Bomarzo, Albacete. Riflessioni finali pp. 220 e 221.

Tali interventi vengono definiti come “aiuti”, mentre la Risoluzione del 15 febbraio, ad essa successiva di qualche giorno, le qualifica come “sovvenzioni”, svincolando le stesse dal sistema di protezione per disoccupazione e convertendo questi aiuti in misure vincolate alla realizzazione e partecipazione ad azioni di politica attiva all'interno di specifici limiti finanziari, aspetti, questi, più vicini al concetto di assistenza sociale o di beneficenza. E' vero, d'altra parte, che ad oggi la connotazione di sovvenzione ha permesso un ampliamento delle categorie di lavoratori esclusi dall'accesso al programma di riqualificazione e pertanto alle azioni di politica attiva in esso contenute²¹⁷.

Si noti anche un inasprimento delle obbligazioni a carico del beneficiario per l'accesso e il mantenimento delle prestazioni.

Ancora la Risoluzione del 15 febbraio 2011 prevede la possibilità che questi aiuti possano essere cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo.

In definitiva, una riforma della struttura di sostegno al lavoro deve stabilire una strategia di qualità e non basarsi esclusivamente sulla riduzione di costi, altrimenti mai potranno essere raggiunti gli obiettivi, economici e sociali, che vengono prefissi.

Le politiche attive dovrebbero permettere alla persona di adattarsi costantemente alle modificazioni in corso, ampliando la sua professionalità, rendendolo più forte nel mercato del lavoro e sostenendolo economicamente nella ricerca di una nuova occupazione. In tal senso il *compromiso de actividad* determina da un lato una posizione di diritto-dovere in capo al beneficiario, dall'altro una imputazione di doveri positivi di attuazione da parte dei poteri pubblici. Ma l'attuale legislazione definisce soprattutto la dimensione obbligatoria in capo al beneficiario, rispetto alle decisioni prese dall'Amministrazione, la quale ha ampie facoltà, ad esempio nella definizione dell'itinerario personalizzato²¹⁸.

Quanto alla riforma del 2012, seppur il riconoscimento della formazione come diritto individuale del lavoratore avente almeno un anno di anzianità aziendale, comportante il permesso retribuito di 20 ore annue, sia indubbiamente un aspetto positivo, come anche il dovere di offerta di un piano di ricollocamento esteso in caso di licenziamento collettivo in aziende con più di cento dipendenti, tali disposizioni possono comunque essere considerate una goccia nel mare di un sistema giuridico che va considerato nella sua complessità.

Nella considerazione della possibile utilità di un sistema maggiormente orientato alle politiche attive, è necessario anche tener presente come un effetto positivo non sia automatico, dipendendo sia dalla gestione dell'implementazione del sistema stesso, ma anche dall'incidenza di vari fattori. Precedentemente si è posto l'accento sulla dimensione macro e sulla necessità che la politica economica dello Stato tenda al pieno impiego. Esistono inoltre altri fattori da considerare. Possono esistere problemi di disoccupazione anche in momenti di crescita economica, che si vanno inevitabilmente ad acuire in occasione di *fasi* recessive, come quella attuale (...*fase* o situazione strutturale? Ma questo è un altro discorso..).

²¹⁷ S. Del La Casa Quesada, *Políticas activa y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica*, in Susana Del La Casa Quesada, María Rosa Vallecillo Gámez (Coordinadoras), *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011, p. 199.

²¹⁸ J. L. Monereo Pérez, *La protección de los derechos fundamentales. El modelo Europeo*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2009, pp. 84, 85.

E' possibile pertanto osservare una crescita del tasso di disoccupazione e nel contempo una crescita del tasso di offerte di lavoro. Tale fenomeno può dipendere da varie ragioni, come l'entità della disoccupazione a lungo termine, in quanto chi è disoccupato da più tempo incorre in maggiori difficoltà nella ricollocazione lavorativa, la disponibilità dei lavoratori alla mobilità geografica, la non coincidenza tra la professionalità richiesta e quella offerta, l'entità del sistema di protezione in caso di disoccupazione in termini di quantità e durata, la mancanza di informazioni nel mercato del lavoro. E' stato comunque dimostrato come in Spagna un innalzamento delle spese destinate alle politiche attive abbia ridotto il tasso di disoccupazione dal 1977 al 1994. Ciò rende pertanto auspicabile un investimento in tali politiche soprattutto perché in Spagna, similmente all'Italia, la spesa è tradizionalmente orientata alle politiche passive piuttosto che a quelle attive²¹⁹.

In realtà non esistono molte valutazioni sugli effetti delle politiche attive, e ciò soprattutto a causa di una mancanza di dati accurati.

E' inoltre possibile adottare due prospettive differenti per tentare di svolgere tale valutazione, seppur nella consapevolezza dei limiti intrinseci dovuti alla carenza di dati: una prospettiva macro, che conferma l'effetto positivo delle politiche attive sul tasso di disoccupazione totale e sul tasso di disoccupazione a lungo termine: in tal senso taluni studi dimostrano come tale effetto positivo non sia in realtà molto significativo (0,2%); una prospettiva micro, che osserva come coloro che partecipano a dei corsi di formazione siano più motivati nell'accettare un'offerta di lavoro (non tanto per la formazione ottenuta). Altri autori, invece, ritengono che i corsi di formazione abbiano effetti positivi a medio e breve termine²²⁰.

Una ricerca svolta dall'Eurofound nel 1997 non pare essere molto incoraggiante: tentando di tirare le somme dopo un decennio di politiche di attivazione, non trova che limitati risultati nella promozione di nuovo lavoro. La politica per l'impiego viene definita "limitata e negativa", e lo status di lavoratore pare essere più insicuro e vulnerabile. Uno dei motivi a cui la ricerca ascrive tale effetto pare rinvenirsi nella mancanza di coordinamento nella gestione delle politiche passive e nella mancanza di un nesso, stretto e positivo, tra la politica di impiego e la sicurezza sociale. Anche la mancanza di coordinamento tra le azioni di intervento a livello regionale e statale viene ritenuta una concausa alla inefficienza del sistema²²¹.

In ogni caso, al di là dall'approccio scelto nella misurazione dei risultati, l'effetto che le politiche attive hanno in Spagna in questo momento, in tempo di crisi, non è a oggi provato per un'oggettiva mancanza di completezza dei dati necessari²²².

²¹⁹ G. Garcia, Unemployment and vacancies in Spain: labour mismatch and active labour market policies, 38th Congress of the European Regional Science Association, Vienna, 28 agosto, 1 settembre, 1998.

²²⁰ M. Á. Malo, Labour market policies in Spain under the current recession, International Labour Organization (International Institute for Labour Studies), Editor, International Institute for Labour Studies, Geneva (Switzerland), 2011, pp. 54 e 55.

²²¹ Active employment policies in Spain: an overview, pubblicato nel sito dell'Eurofound nel 1997, all'indirizzo: [http://www.eurofound.europa.eu/1997\(07/feature/es9707214f.htm](http://www.eurofound.europa.eu/1997(07/feature/es9707214f.htm)

²²² M. Á. Malo, Labour market policies in Spain under the current recession, International Labour Organization (International Institute for Labour Studies), Editor, International Institute for Labour Studies, Geneva (Switzerland), 2011, pp. 54 e 55.

CAPITOLO QUARTO

ACTIVE AND PASSIVE POLICIES: THE DANISH SYSTEM

Historical development of legislation

In order to analyse the relationship between active and passive policies in Denmark it is essential to consider the Danish *flexicurity* system. Although *flexicurity* doesn't consist the specific topic of this research, from another hand it is relevant to consider the general aspect of it to understand deeper the relationship between active and passive policies.

As regards *flexicurity*, the model often took as a virtuous example is the Danish system. In the Danish case, the term *flexicurity* was used for the first time in a Ministry of Labour's report in 1999 (*Arbejdsministeriet*, 1999)¹.

For Danish *flexicurity* we intend a particular system which conciliates different aspects, the flexibility and the social protection through a system called “Danish triangle”².

The “Danish triangle” provides a rather easily possibility to “hire and fire”, a high security social protection and an active labour market policy. The latter element is a result of a long tradition of intervention in the labour market, begun from 1960s³.

The welfare state services supporting the Danish triangle request high taxes to function⁴. And the flexibility in Denmark doesn't concern just the relatively easiness of hire and fire, but also other form of internal flexibility, related to companies organization, working time, etc.⁵.

These years are effected by global uncertainties that make States searching for new solutions in their policy making.

The labour market has to face hard and difficult competition. The workers are requested to do more than before, to be more flexible and more qualified, but at the same time they need income support in case of job's lack.

¹ H. Jørgensen, K. Madsen, *Flexicurity and Beyond – Reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity*, in Ed. by H. Jørgensen, K. Madsen *Finding a new agenda for the European Social Model*, DJØF Publishing Copenhagen, p. 9.

² J. Kvist, L. Pedersen, *Danish Labour Market Activation Policies*, *National Institute Economic Review* 2007, 202:9, published by SAGE, 23 Oct. 2007, p. 99-112. It is used to credit the activation policy and the Danish flexicurity to a great part of the successfull of the Danish system. “In reality, however, empirical evidence on the link between Danish activation policies and *flexicurity* on the one hand, and economic and social performance on the other, are lacking”. P. 100.

³ K. Madsen, *The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons*, in *Transfer: European Review of Labor and Research*, Sage Publication, 2004, p. 4; H. Jørgensen, *Flexible labour markets, workers' protection and “the security of the wings: A Danish flexicurity solution to the unemployment and social problems in globalized economies?”* Cepal – *Serie Macroeconomia del desarrollo* n. 76, 2009, p. 22; J. Hendeliowiz, *Danish Employment Policy*, *National Target Setting, Regional Performance Management and Local Delivery*, *Arbejds Markedstyrelsen, Employment Region Copenhagen & Zealand, The Danish National Labour Market Authority*, February 2008.

⁴ J. Hendeliowitz, *Danish Employment Policy. National Target Settings, Regional Performance Management and Local Delivery*, *Arbejds Markedstyrelsen, Employment Region Copenhagen & Zealand. The Danish National Labour, Market Authority*, February 2008, www.oecd.org/dataoecd/13/53/40575308.pdf, p. 9.

⁵ K. Madsen, *Flexicurity in Danish – A Model for Labour Market Reform in Europe?* In *Flexicurity – a European Approach to Labour Market Policy*, *Intereconomics*, March/April, 2008, pp. 74-78.

The Danish' answer⁶ at these problems suggests a way to conciliate the flexibility requested from the market and the employment security, trying, at the same time, to activate the market and to orient the educational policies⁷.

Denmark chose a "high road" to reach "full employment competitiveness and social welfare". This "high road"⁸ of growth and welfare indicates a society where the State decides to invest in Active Labour Market Policies (ALMP), educational measures - like the lifelong learning strategies, and the vocational training - in good child care facilities, in other aspects of the welfare state, and in the meanwhile in high value production⁹.

This system doesn't contemplate to cut policies, to low investments, to pay low salaries.

The Danish model is characterized by the above mentioned particular conditions and by a shared idea of society and its growth. Therefore, the possibility for companies to hire and dismiss people is integrated with a strong social system and active policy. The unemployment benefits are high in comparison to the other European Union's member State, and all the welfare system as a whole is particularly strong. For this reason trade unions have accepted the relatively easy way to dismiss people¹⁰. Therefore, the Danish system is characterized by high mobility of the labour market, but at the same time it has invested in:

- welfare providing child care facilities,
- early retirement schemes,
- pensions,
- education and vocational training facilities,
- active programs that provide workers of new skills,
- transparency of the labour market.

There are two relevant questions to be highlighted. First of all, the Danish system is the result of a long historical process, characterized by cultural and social aspects, where:

- the social partners have always played a pivotal role in the Labour Market Policies' (LMP) decision making,
- the balancing¹¹ of macroeconomic policy and international economic trends has been

⁶ K. Madsen speaks about an "hybrid model" that "manages to reconcile the dynamic forces of the free market economy with the social security of the Scandinavian welfare state", in K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 15.

⁷ That is the "golden triangle", as a "third way" between heavy job protection and deregulation, for the OECD, in A. Tangian, Not for bad weather: *flexicurity* challenged by the crisis, ETUI Policy Brief, European Economic and Employment Policy, Issue 3/2010, p. 2.

⁸ H. Jørgensen, Danish "*flexicurity*" in crisis – or just stress-tested by the crisis? in Report to the Friedrich Ebert Foundation, October 2010, p. 2.

⁹ R. Korzeniewicz and W.C. Smith, "Poverty, Inequality, and Growth in Latin America: Searching for the High Road of Globalization", p. 7-54 in Research Review, vol. 35, n 3, 2000.

¹⁰ J. Hendeliowitz, Danish Employment Policy. National Target Settings, Regional Performance Management and Local Delivery, Arbejds Markedsstyrelsen, Employment Region Copenhagen & Zealand. The Danish National Labour, Market Authority, February 2008, www.oecd.org/dataoecd/13/53/40575308.pdf, p. 4.

¹¹ As regards the "golden triangle", Tangian says that "...it is often left unmentioned that both the Dutch and the Danish models of *flexicurity* include a well-developed social dialogue as one of their components", in A. Tangian, Not for bad

crucial¹².

The other important aspect to point out is the change in the last years of the traditional direction in the field of LMP, that seems to threaten the effectiveness and successful of the workfare Danish system¹³.

To analyse the Danish system is not meant to be a way to imitate it¹⁴, but the research's purpose aims to take inspiration from it¹⁵. The Danish system is not exportable and every country has to adapt *flexicurity* to its own situation. Therefore, studying this system can be useful as "one real-life example tells more than a torrent of abstractions"¹⁶.

In particular, this first part of the research focuses on the relationship between active and passive policies in Denmark, considering the historical development of the Danish legal system. With the expression "activation policy" we intend the policies and measures adopted by the State to help people to find a job. With the expression "passive policy" we intend the unemployment's benefits to support people without a job¹⁷.

The historical introduction will provide elements to understand the principal characteristics of the *flexicurity* Danish system, which clarify the no-exportability of the system.

This part outlines relevant aspects of the Danish model: the negotiating attitude, the effort to conciliate flexibility and social security, the attention put on the vocational training and educational system, the development of the administrative organization, the *contractualization* in relation to the Danish workfare system implemented in the Nineties, and the new "more people to work" approach of 2003.

weather: *flexicurity* challenged by the crisis, ETUI Policy Brief, European Economic and Employment Policy, Issue 3/2010, p. 2.

¹² K. Madsen, *Flexicurity* in Danish – A Model for Labour Market Reform in Europe? In *Flexicurity – a European Approach to Labour Market Policy*, Intereconomics, March/April, 2008, pp 74-78, pp. 75, 76.

¹³ In particular, we will analyse a last years' attempt to weaken the crucial social partner's role. At least, this is the opinion of some relevant authors, as we will verify in this chapter. The election of the Danish Parliament took place the 15th of September 2011. The left wing won the election. It will be interesting to see if the new majority will keep the previous government's trend in this field, or if it will come back to a more inclusive way of interacting with the social partners. This could be plausible as the social partners supported the actual majority. From one hand, it is true that social dialogue has been promoted by this government; from another hand big changes have not been adopted until now.

¹⁴ H. Jørgensen, Flexible labour markets, workers' protection and "the security of the wings: A Danish *flexicurity* solution to the unemployment and social problems in globalized economies?" Cepal – Serie Macroeconomía del desarrollo n 76, 2009. P. 5.

¹⁵ J. Zhou, Denmark's *Flexicurity* Model: The Answer for Europe? In Danish – A Model for Labour Market Reform in Europe? In *Flexicurity – a European Approach to Labour Market Policy*, Intereconomics, March/April, 2008, pp 78-82, p. 82. This is an economical view, from an economist of the International Monetary Fund, that considers the no exportable of the Danish system due especially for its high costs. The prospective is in opposition to that one assumed by K. Madsen (2008) or H. Jørgensen (2011) who consider the high costs of the system an investment to make the system more competitive in the long term.

¹⁶ K. Madsen, *Flexicurity* in Danish – A Model for Labour Market Reform in Europe? In *Flexicurity – a European Approach to Labour Market Policy*, Intereconomics, March/April, 2008, pp. 74-78.

¹⁷ We will also consider the case of workers who don't work for a limited period, keeping the contract with their companies. Anyway, due to the relatively easiness to fire workers, this cases happen less frequently in Denmark than in Italy and Spain.

The start point to understand the Danish system could be considered the Agreement of 1899, when the Trade Unions accepted to recognize the employees the power of hiring workers and dismissing them in a relatively easy and free way¹⁸. From the other hand, employees accepted to recognize the Trade Unions' role. A period of co-determination and collaboration started between the social partners.

The Agreement established also the principles to solve labour market disputes and the way to implement them by the labour market organizations. In this way has been laid down the foundation for the practice of self-regulation by the social partners in the most relevant issues of the labour market¹⁹.

This Agreement can be considered the start point of the Danish workfare system because the relationship between social partners have been, and are, pivotal for its implementation's success. Another antecedent to take into consideration before approaching the historical core of the Danish system regards the reforms of 1960s.

In 1950 in Denmark took place an industrial economic growth that has started to request increasingly flexibility to the labour market.

Probably because of this pressing request, in 1960 was taken a relevant formative reform for the semi-skilled workers, and later, in 1965, addressed to the skilled workers.

Moreover, in order to facilitate the matching of unemployed persons' searching and job openings, in 1969 was created the public employment service (*AF Arbejdsformidlingen*).

In the 1960 the Labour Market Policy, or LMP, became an independent policy²⁰.

1.1. The 70s

In 1970 took place a large reform of the income support system. The State took over the responsibility regarding extra costs of the unemployment benefits. An insurance unemployment system took place. Members of the insurance funds had to pay fixed contribution to access to insurance unemployment benefits. The share of public funding depends on the total number of unemployed. The public share would be of 80 percent with high unemployed rates and reach the 50 percent in periods of low unemployment²¹.

¹⁸ H. Jørgensen, Flexible labour markets, workers' protection and "the security of the wings: A Danish *flexicurity* solution to the unemployment and social problems in globalized economies?" Cepal – Serie Macroeconomía del desarrollo n. 76, 2009, p. 18 ff. The "September compromise" was an outcome of a general strike in 1899. Also in K. Madsen, *Flexicurity in Danish – A Model for Labour Market Reform in Europe?* In *Flexicurity – a European Approach to Labour Market Policy*, Intereconomics, March/April, 2008, p. 75.

¹⁹ K. Madsen, *Activation Policy in Denmark*, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 17.

²⁰ H. Jørgensen, Flexible labour markets, workers' protection and "the security of the wings: A Danish *flexicurity* solution to the unemployment and social problems in globalized economies?" Cepal – Serie Macroeconomía del desarrollo n. 76, 2009. P. 39 ff.

²¹ K. Madsen, *EEO Review: Adapting unemployment benefit system to the economic cycle*, 2011, European Employment Observatory, July 2011, pp. 2, 3.

Problems started appearing with the unemployment's raising. From the rate of 2% in 1973, unemployment reached the 7 % at the end of 1970s, till the 9% in the 1980s²².

Denmark introduced more redistribution's criteria and more possibilities to enjoy the unemployment system: the access to the income supports increased until 1979²³. In this year have been adopted early retirement options, which posed a measure to face the situations.

From 1970 the unemployed people were entitled to receive the 90 percent of their income, after having been subscribed in the insurance system for at least one year. Actually, the majority part of the unemployed benefited of the insurance system.

The Seventies have been characterized by a tight fiscal policy worsening the unemployment rate. Activation schemes and welfare protection have been deeply strengthened. The State tried to create new job by promoting work offer programs called *Arbejdstilbud* (ATB)²⁴.

The income supports ensured unemployed people with a high compensation. At the same time Trade Unions asked for a system that could be oriented to facilitate people to find another job.

The AF system starting to have increased tasks oriented to the matching of the jobs seekers and the companies.

Employment projects financed by public resources have been developed in these years. From 1978 some of these schemes have been taken over by the AF and the municipalities: the formers "serviced businesses and insured unemployed", the latter by performing welfare services and support to the non insured unemployed²⁵.

1.2. The 80s

At the end of 1980s more educational aspect in the employment schemes were introduced.

This development intended to make the system less passive, more active, by creating the conditions to support and help people to find a job or acquire higher professional skills.

"It is interesting to notice that the policy was made more active via skill related initiatives and not through cuts in the employment offers and support – and this change took place in a period with economic crisis and rising unemployment". In 1983-1984 both private and public actors could develop the employment public-financed schemes. From the Eighteens the public and private service sector in Denmark has been started to be crucial for the Danish economy, and nowadays

²² F. Larsen, Active Labour Market Policy in Denmark as an example of Transitional Labour Market and *flexicurity* arrangements. What can be learnt?, in Tlm.net Working Papers No 2005/11, Managing Social Risks through Transitional Labour Market, Amsterdam, SISWO Social Policy Research, May 2005, p. 12.

²³ H. Jørgensen, Flexible labour markets, workers' protection and "the security of the wings: A Danish *flexicurity* solution to the unemployment and social problems in globalized economies?" Cepal – Serie Macroeconomía del desarrollo n 76, 2009. P. 40 ff.

²⁴ T. Bredgaard, A Danish Jobtraining Miracle? Temporary subsidized employment in the public and non-profit sector, National report for the MESANOM Project, CARMA, Aalborg University, April 2001, http://www.samf.aau.dk/~thomas/arbejdstekst_5.pdf, p. 26.

²⁵ H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference "Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice", Chicago, 15-16, May 2009, pp. 3, 4.

the administrative and service sectors employ the most number of the wage earners. The work offer program ATB was revised in 1989 by strengthening the compulsory to accept those offers²⁶.

1.3. The 90s

The Danish system has been developed by political compromises and “wise decisions”²⁷, and its advancement depends also to particular economic, political and cultural factors.

During the 1990s, in Denmark the unemployment's rate decreased relatively quickly. In the early 1990s the length of the unemployment benefits reached nine years. Then, unemployment benefits were drastically reduced²⁸, but the amount and the length assigned could still be considered strong in comparison to the others European countries.

In particular, the income benefits were cut down from 9 to 7 years by the Labour Market Reform of 1993, from 7 to 5 years by the Labour Market Reform 1995, from 5 to 4 years by the third Labour Market Reform²⁹. A new element was introduced: unemployed individuals, economically supported as described, had to participate in job training, education programs, and in other kind of “activation” measures.

This kind of system made possible an almost full employment of the women.

The process that brought Denmark to this remarkable model was established in an historical period in which public finances were not strong at all.

The implementation of the active Labour Market Programs and the consequently social and professional investments permitted Denmark to growth and the real wages to increase.

In the 1990s, the official start of this change can be considered the “White Paper on the Structural Problems within the Labour market” (*Arbejdsministeriet* 1989).

During these years the municipalities started to implement schemes for no insured unemployed individuals, especially for young people. These schemes made young people work and learn to improve their skills.

Regarding the implementation of these active programs, it is relevant to consider that:

- the process was carried out by matching the offered actions and the individual's needs. This was provided for laws;
- this process was realized by the development of the regional levels and by the relationship

²⁶ T.Bredgaard, A Danish Jobtraining Miracle? Temporary subsidized employment in the public and non-profit sector, National report for the MESANOM Project, CARMA, Aalborg University, April 2001, http://www.samf.aau.dk/~thomas/arbejdstekst_5.pdf, p. 33.

²⁷ H. Jørgensen, Flexible labour markets, workers' protection and “the security of the wings: A Danish *flexicurity* solution to the unemployment and social problems in globalized economies?” Cepal – Serie Macroeconomía del desarrollo n 76, 2009. P 9.

²⁸ K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 4.

²⁹ J.G. Andersen, J.J. Pedersen, Continuity and change in Danish active labour market policy: 1990-2007. The battlefield between activation and workfare, in CCWS Working paper no. 2007-54, Centre for Comparative Welfare Studies (CCWS) Department of Economics, Politics and Public Administration Aalborg University, Uni-Print, AAU. Aalborg 2007, p. 11, 12; “In the early 1990s the total duration of benefits was up to nine years”. K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 4.

between the labour market system and the unemployed, through a *contract* between these two subjects.

A new reform was thought by the government in 1993 and implemented from 1994³⁰.

The new challenge became the “structural unemployment”. The new Act on Active Labour Market Policy of 1993 established the rights and the obligations of unemployed people³¹.

The new legislation reformed both the content and the steering system of LMP³².

As regards the former aspects, a *regionalization* of the administrative framework was implemented. Decentralize actors, in particular social partners, could decide the local ALMP and the consequent allocation of money³³.

A new central organization called *Landsarbejdsråd* (LAR) and new local agencies (*Regionale Arbejdsmarkedsråd*, RAR) were established to decide which ALMP measures provide to insured unemployed. At the same time, municipalities started to be responsible for a certain number of active measures to provide to uninsured unemployed³⁴.

The new “activation approach” enforced by the Social Democratic Party from 1993 was also supported by macro initiatives³⁵.

From a period of fiscal tightening and high protection in case of unemployment, the situation passed to a period of activation's obligations, individual training for unemployed, a new regionalised - corporatist organizations and a shorter insurance period.

In term of content, the activation had to be oriented to the jobless' individual needs.

The unemployed schemes could be offered by *individual action plan*, considering the individual's needs of the unemployed and could be provided at any time, without having to follow a specific timetable³⁶. These schemes could be also offered in the light of the local and regional situation

³⁰ M. Rosholm, M. Svarer, The Threat Effect of Active Labour Market Programmes, The Scandinavian Journal of Economic, 110(2). P. 385-401, Blackwell Publishing, Malden, Usa, 2008.

³¹ J. Kanane, Nordic paths from welfare to workfare: Danish, Swedish and Finnish labour market reforms in comparison, Local Economy 2012 27: 558 originally published online 8 May 2012, Published by Sage, p. 563.

³² W. Eichhorst, R. Konle-Seidl, The interaction of labor market regulation and labor market policies in welfare state reform, Working Paper IAB discussion paper, No. 2005,19, The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics, <http://www.econstor.eu/OPPURE> Suggested citation: Eichhorst, Werner; Konle-Seidl, Regina (2005) : The interaction of labor market regulation and labor market policies in welfare state reform, IAB discussion paper, No. 2005,19, <http://hdl.handle.net/10419/31892>. A new activating approach was adopted in the Social Democratic's reform of 1994. This approach was based on reports written by independent experts of the Social Commission and the tripartite Zeuthen Committee published in 1992-1993. These reports “referred to constitutional principles of Danish social policy and emphasized the need to combine “rights and obligations” of the unemployed” . P. 13.

³³ H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference “Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice”, Chicago, 15-16, May 2009, p. 4.

³⁴ J. Kananen, Nordic paths from welfare to workfare: Danish, Swedish and Finnish labour market reforms in comparison, in Local Economy, Sage, Uk, 2012, pp. 558-576, p. 563.

³⁵ H. Jørgensen, Danish “flexicurity” in crisis – or just stress-tested by the crisis? in Report to the Friedrich Ebert Foundation, October 2010, p. 2.

³⁶ H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA,

and needs of the specific labour market. A new content of the LMP were enforced. In this sense, the *contractualization* of the relationship between unemployed and administrative authorities was part of the framework.

A relevant element employed was the job rotation, to train the jobless and employers at the same time.

The aim of the system was to train the unemployed to find a job.

But the reform of 1994 was changed three times, and always decreasing the regional and local competences and their activist approach in this field. As a matter of fact, Regions lost some assignment, especially concerning the orientation³⁷.

The access to leaves with unemployment supports, for sabbaticals, child care, and education, were drastically reduced³⁸.

“Target groups” were enlarged. Activation became increasingly compulsory³⁹.

Private actors faced all the job-training offers’ requests, while the state and municipalities had to adequate their organization to be able to carry out this task.

As regards the general income supports, they were unchanged at this moment. The unemployment income supports changed in a long period: from 7 years as maximum period⁴⁰, to 5 in 1996, to 4 in 2000. A reduction of their length has been later adopted and the access' requirements became stricter, but a low wage strategy was not approved till 2003. The main issue concerned the educational and training system for every worker, and every group, supported by the public institutions. This was considered the only way to high the “*employability*” of the workers.

This kind of system can influence the trade composition and the way of companies' acting, make them more competitiveness.

“The formula has been: improve skills rather than increase flexibility. Training and education rather than work in return for benefits!⁴¹”.

Thus, the system was based on:

Aalborg University, Denmark, Paper for the conference “Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice”, Chicago, 15-16, May 2009, p. 5.

³⁷ H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference “Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice”, Chicago, 15-16, May 2009, p. 5.

³⁸ H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference “Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice”, Chicago, 15-16, May 2009, p. 4.

³⁹ F. Handler, Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe: From Status to Contract, Journal of European Social Policy, 2003, 13: 229-243, Published by Sage. P. 237. In these years the unemployment rate was really low. In this situation people who remain excluded from the job were those on social assistance. Consequently, activation's policies started to be compulsory for all recipients beginning in 1998: “social assistance applicants now have to demonstrate that they do not have a “suitable work offer”, which is decided by the local authority”.

⁴⁰ Nine years until 1993.

⁴¹ H. Jørgensen, Flexible labour markets, workers' protection and “the security of the wings: A Danish *flexicurity* solution to the unemployment and social problems in globalized economies?” Cepal – Serie Macroeconomía del desarrollo n 76, 2009. P. 43.

- unemployed people’s rights of activation services, in particular in terms of
 - education,
 - dedicated attentions to wishes,
 - hopes from administrative offices,
 - qualitative offers;
- unemployed people’s obligations, in the sense that every unemployed individual has to be active.

It is relevant to stress out the emphasis put especially to *encourage* people to change their address and become more active.

This kind of strategy is defined as a state-driven strategy and it is substantially different from the neoclassical inspired solutions. The most relevant difference concerns the concept of “workfare”. This concept, originally American, emphasizes the consequence of heavy penalties in the case that welfare recipients don’t attempt their activation obligations.

On the contrary in Denmark “the benefit system is not linked exclusively to *quid pro quo* in the form of work requirements; furthermore, the disciplining effects are also toned down”⁴².

Danish “workfare” has been defined “offensive” to stress the particular version that it has been placed in Denmark⁴³: “..offensive in the sense that it aimed at social integration by active labour market policies”⁴⁴. Training and education can be elements of social integration if they are addressed to both unemployed and employed individuals, in a long-term vision. This system is oriented to “improve skills rather than increase flexibility”⁴⁵.

During the 1990s the Danish system reached remarkable results, without bringing the “same effect of “creative destruction of capital” (Schumpeter) as ... in Sweden”⁴⁶. This effect was avoided because the specific character of the Danish LMP in which a key role consists in improving the adaptation’s skills of the people instead of punish them.

⁴² H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference “Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice”, Chicago, 15-16, May 2009, p. 5.

⁴³ Thomas Bredgaard, The question for the Holy Grail. The Danish Labour Market Strategy of the 1990s. Communication Paper (N. 175) – Poster Session IIRA 6th European Congress, Oslo, June 25-29, 2001, Centre for Labour Market Research Carma, Aalborg University, “The message is basically the same from Torfing (1999, 2000), that Denmark is experiencing a paradigmatic shift from a Keynesian Welfare National State to a Schumpeterian Workfare Postnational Regime entailing an offensive and neo-statist workfare strategy”, p. 5.

⁴⁴ Thomas Bredgaard, The question for the Holy Grail. The Danish Labour Market Strategy of the 1990s. Communication Paper (N. 175) – Poster Session IIRA 6th European Congress, Oslo, June 25-29, 2001, Centre for Labour Market Research Carma, Aalborg University, “The message is basically the same from Torfing (1999, 2000), that Denmark is experiencing a paradigmatic shift from a Keynesian Welfare National State to a Schumpeterian Workfare Postnational Regime entailing an offensive and neo-statist workfare strategy”, p. 6.

⁴⁵ H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference “Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice”, Chicago, 15-16, May 2009, p. 6.

⁴⁶ H. Jørgensen, Flexible labour markets, workers' protection and “the security of the wings: A Danish *flexicurity* solution to the unemployment and social problems in globalized economies?” Cepal – Serie Macroeconomía del desarrollo n 76, 2009. P. 43.

The interplay between continuing vocational training and labour market policies strengthened both the skills' and motivation's people.

1.4. The 2000s

In 2001 the right wing parties won the parliamentary elections.

They renamed the LMP in "employment policy" to stress the importance of the job in comparison to education and vocational training. They supported the idea of a more "work first". The government introduced sanctions⁴⁷.

2. Actual legislation

2.1. The 2003: The Reform "more people to work"

The LMP reform of 2003 stressed on the priority to find a job for the unemployed people than to give them more skills. The unemployed has the right to an individual job plan and activation.

In 2002/2003 the government reached the political majority to change the LMP, supported also by the Social Democrats. The reform "More people to work" was focused on providing the unemployed contacts and talks, with effectively less activation measures. For instance, educational schemes has been reduced to 50 percent. The process became more bureaucratic⁴⁸.

Private actors have been included in the implementation of the labour market policy.

These new aspects produced an aggravation of the unemployed weakest categories' situation, and an increasing of bureaucracy. The system became stricter and unemployed had to accept every kind of job offers proposed by the administrative offices.

The reform of 2003 involved a change of the activation measure as a whole, where equity and social justice were not more mentioned.

Moreover, the reform established new rules to contact people and new stronger control and stronger sanctions.

Before the reform of 2003, the Consolidation Act On An Active Social Policy of the 12th of April 2000 stated that activation policies might cover several activities and that the employment plan should include:

- testing of working capacity,
- training or instruction,
- any necessary preparatory learning,
- courses and projects,
- education/training (art. 50).

⁴⁷ H. Jørgensen, Danish "*flexicurity*" in crisis – or just stress-tested by the crisis? in Report to the Friedrich Ebert Foundation, October 2010, p. 3.

⁴⁸ H. Jørgensen, Flexible labour markets, workers' protection and "the security of the wings: A Danish *flexicurity* solution to the unemployment and social problems in globalized economies?" Cepal – Serie Macroeconomía del desarrollo n. 76, 2009, pp. 43, 44.

With the reform of 2003, “More people to work”, the services has become just three:

- ✦ guidance, training and education,
- ✦ practical introduction,
- ✦ wage subsidies.

The reform “More people at work” began to change the traditional structure of the efficient Danish system.

The traditional “activation approach” was implemented by the Social Democratic government in 1993, aimed to empower people thought an higher education and training. This strategy has been also supported by macroeconomic initiatives oriented to reach a full employment⁴⁹.

The reform of 2003 brought less educational and training, which became also less specifically related to the individual and local needs.

The government claimed that the reform had to provide for a common language to be adopted by municipalities and AF, but “soon it becomes more then this⁵⁰” and upset the entire LMP's organization.

From 2004 to 2005 a method based on “Match” categories has been adopted. In 2009 this method has been renewed. In both cases the result has been a changed way to deal with unemployed people, downplaying the importance of dialogue with them⁵¹.

In June 2006 the “Welfare compromise” have been subscribed, establishing some changes in vocational training, establishing further education, new obligations for “*a-kasserne*” in activation and other rules to manage the activation services.

2.2. The 2007

In the opinion of many author⁵², the Danish reform in force from 2007, was clearly oriented against social partners: they were no more considered by the government as policy makers in the LMP. The 14 Regional Labour Market Boards planned and implemented the LMP system, but after the reform they have been suspended and replaced by 91 local job centres. In this new organization the social partners have just an advisory position and have lost their pivotal role in labour market policy making⁵³.

In 1.1.2007 the whole LMP organization changed.

⁴⁹ H. Jørgensen, Danish “*flexicurity*” in crisis – or just stress-tested by the crisis? in Report to the Friedrich Ebert Foundation, October 2010, p. 2.

⁵⁰ H. Jørgensen, Flexible labour markets, workers' protection and “the security of the wings: A Danish *flexicurity* solution to the unemployment and social problems in globalized economies?” Cepal – Serie Macroeconomia del desarrollo n. 76, 2009, p. 44.

⁵¹ H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference “Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice”, Chicago, 15-16, May 2009, p. 10.

⁵² See paragraph 4.1.

⁵³ H. Jørgensen, Danish “*flexicurity*” in crisis – or just stress-tested by the crisis? in Report to the Friedrich Ebert Foundation, October 2010, p. 3.

The reform abolished the regional corporatism and the social partners could have just advisory roles⁵⁴. In this sense, the new law transferred the LMP's pivotal role from the social partners to the municipalities. Furthermore, the reform opened more opportunities to the private companies to take part in this policy.

Notwithstanding, the social partners are keeping to make agreements with the territorial actors, and are still playing a relevant role in this field.

2.3. The reform's regulation

The administrative reform took place the 1st of January 2007 establishing a reduction from 271 municipalities to 98, and from 14 Regions to new 5. The reform set up also 4 employment Regions, separated from the five administrative Regions with the declared scope of focusing more on the local labour market (just 4 because Copenhagen and Zealand form a single employment Region). Each labour market Regions still have a tripartite Council. After the reform these councils "have lesser responsibilities than before and – most importantly – no longer have the direct control over the allocation of funds for active measures"⁵⁵.

As regards the employment field, there are 91 Local Employment Councils within local job centres and new job centres were created. The new job centres are responsible for both insured and uninsured unemployed. Thus they have tasks that before were executed by the municipal social assistance and by the employment services⁵⁶. The responsibilities between insured and uninsured benefits have been kept separated between state and municipalities, with exception of 14 pilot job-centres. As regards the payment of the benefits, the unemployment social funds are still in charge of paying for the unemployment insurance benefits⁵⁷. The social security office of the municipalities still pay for the cash-benefits.

Therefore, job services and payment of benefits are kept separate in the new system.

"The model is thus an hybrid between a one-tier and two-tier system"⁵⁸.

⁵⁴ Henning Jørgensen considers the regional Lmp as the "success formula of Danish activation policy of the 1990'es". H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference "Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice", Chicago, 15-16, May 2009, p. 9.

⁵⁵ K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 9.

⁵⁶ We consider relevant to point out also the "cultural" difficulties of the reform's implementation: "Tidligere AF-ansatte og kommunale sagsbehandlere skal med meget forskellige regelsæt og kulturer nu til at arbejde sammen for lokale indsatser 91 forskellige steder..". Free translation from writing author: "Former AF officials and municipal administrators coming from very different rules and cultures are now working together on local initiatives of 91 different locations", p. 50 in H. Jørgensen, Arbejdsmarkedspolitikens fornyelse – Innovation eller trussel mod dansk flexicurity?, LO og FTF, København, 2007.

⁵⁷ J. Hendeliowitz, Danish Employment Policy. National Target Settings, Regional Performance Management and Local Delivery, Arbejds Markedsstyrelsen, Employment Region Copenhagen & Zealand. The Danish National Labour , Market Authority, February 2008, www.oecd.org/dataoecd/13/53/40575308.pdf, p. 12.

⁵⁸ K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 9.

The number of job centres (91) and the number of municipalities (98) doesn't correspond because two municipalities have shared responsibility in seven job centres.

The reform had restructured the distribution of competences, and had given more labour market responsibilities to the municipalities.

The Local Employment Councils (LBRs):

- counsel and suggest the guide lines of the employment programs of municipalities, even related to specific local projects,
- check the job centres' annual employment plants and
- give the opportunities to have a dialogue with the local stakeholder⁵⁹.

They also:

- check that job centres reach the goal defined by the national level, and
- inform them and the Regional Employment Councils about the results that still have to be achieved.

The Local Employment Councils:

- can promote some local project direct to disadvantaged groups, like for example the low skilled young people, or to local companies. The state can provide them a small amount to be used in local initiatives, but the principal financial resources come from each Municipality.
- The Local Employment Council monitor the results of the job centres.

The Local Employment Councils are established by each job centre. The Municipal Council are responsible for their formation.

The principal partners of the Local Employment Councils are the social partners, the local Municipal Councils, the local job centres and other associations active at the local level.

Every year the Minister of Employment sets the national targets to be reached at the local level by the job centre, and focuses the areas to intervene.

An example of project carried out by job centres in some municipalities in co-operation with Local Employment Councils is that one oriented to young people without vocational training. The scheme aims to motivate this young people to begin or complete their education through the support of mentors. Furthermore, a psychological team supports them to keep on studying⁶⁰.

At the national level the Minister of Employment decides some goals to be reach. The Regional Employment Council can suggest to the Minister to put more attention in specific initiatives.

At the regional level, there are four employment Regions and four Regional Employment Councils that oversee the coherence between the national and local goals. They also have to:

- monitor and collect information regarding the regional labour market and regarding the results of the job centres' measures, and
- support the job centres by providing them advices on the local initiatives and knowledge

⁵⁹ Denmark, Local Employment Councils, Forumpartnerships2009, www.oecd.org/cfe/leed/forum/partnerships

⁶⁰ Denmark, Local Employment Councils, Forumpartnerships2009, www.oecd.org/cfe/leed/forum/partnerships

concerning the regional labour market situation⁶¹.

If the employment Regions and Regional Employment Councils find some problems to achieve the established goals by the job centres, they can discuss the issues directly with these latter. Eventually, the employment Regions and Regional Employment Councils make an agreements with the job centres to try to solve the problem through financed regional counselling. In this case the regional director can suggest to the Minister to impose the job centres to involve other external actors to carry out their tasks. Otherwise, if the job centre is able to reach the fixed objects, they are left free to manage the local measure they consider more appropriate.

The Regional Employment Councils are made up by the social partners' associations, the municipalities and other relevant organizations such as disable associations, etc.

As the reform of the 1st of January 2007 stated that job centres had to organize labour market activities for insured and non insured unemployed, the job centres started to be more and more supported by private firms to carry out activation functions.

The reform of 1993/1994 set up a National Labour Board directly Advisor of the Minister, and 14 Regional Labour Market Boards, that had to define target groups and activation tools, like the training, and to establish the goals to be reach in practice by the Public Employment Office (AF)⁶².

After 2007, instead of the Public Employment Offices we have "small job centres with a hybrid character", without institutional support and without the co-operation of the social partners⁶³.

The Public Employment Service and the employment authorities of municipalities are now together in the new job centres, and the promotion of employment has been highlighted, to the detriment of vocational training aspects.

The job centres' creation meant to provide all the citizens with unemployment services without distinguishing between insured and non insured unemployed people. This new organization replaces the previous two-tiered system with a one-tiered ones, as above mentioned.

The integration of the two system, for the insured and the non-insured unemployed, in the new local "job -centres", was fully implemented in August 2009. Anyway the difference in income supports and activation programs still depends on the distinction of insured and non insured unemployed⁶⁴.

The job centres are responsible basically for ensuring the fastest matching between job seekers and companies.

⁶¹ J. Hendeliowitz, Danish Employment Policy. National Target Settings, Regional Performance Management and Local Delivery, Arbejds Markedsstyrelsen, Employment Region Copenhagen & Zealand. The Danish National Labour , Market Authority, February 2008, www.oecd.org/dataoecd/13/53/40575308.pdf, p. 15.

⁶² H. Jørgensen, Flexible labour markets, workers' protection and "the security of the wings: A Danish *flexicurity* solution to the unemployment and social problems in globalized economies?" Cepal – Serie Macroeconomía del desarrollo n. 76, 2009. P. 44.

⁶³ H. Jørgensen, Flexible labour markets, workers' protection and "the security of the wings: A Danish *flexicurity* solution to the unemployment and social problems in globalized economies?" Cepal – Serie Macroeconomía del desarrollo n 76, 2009. P. 45.

⁶⁴ K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 4.

The reform introduced a new concept of management the employment measures, oriented to support the job centres and to ensure accountability.

New planning tools have been provided by the reform:

- performance audit, to check the job centres' outcomes;
- employment plans, to develop the national and municipal goals by indicating targets, strategies, measures and resources;
- analysis concerning job centres' outcomes carried out by the employment Regions and dialogue meeting about the results;
- jobindsats.dk, the web portal, with different kinds of information.

To carry out their tasks job centres are free to enter into agreements with institutions and external actors, if they achieve the designed goals.

The “*a-kasserne*”, or unemployment social funds, have been charged to take CV-talks and to have job match responsibilities and control the job availability of unemployed.

A special Labour Market Commission has been charged to present analysis and proposal in 2009⁶⁵. The reforms introduced the “Local Employment Plan”, or “*Beskæftigelsesplanen*”, the “National Performance Audit”, or “*Resultatrevisionen*”, and the “National Job Results”, or “*Jobindsats.dk*”.

The letter is a monitor system that provides various kinds of information. The “*Resultatrevisionen*” shows the job-centres’ performance regarding three topics: manpower reserve, including marginalized groups and young people.

There is a relevant issue regarding the new measurement system promoted by the reform.

The data collection is meant as a unquestionable knowledge. “But in order to transform information into knowledge you must have a solid and consistent theory that can explain why some types of information are more important than others⁶⁶”.

The choice to collect some information instead others has to be deepened because it could manipulate the reference frame. Moreover, not just quantitative measures can be considered otherwise this could exclude essential aspects of the LMP, like the social system, the equal treatment, the gender equality, the justice, etc.⁶⁷.

The measurements are carried out on the basis of the administration’s indications. This means that no political discussion occurs on the choices and development of the relatively goals. In the same way, no consideration on public values as justice, equality and accessibility is accounted.

The system seems to be just worried of controlling, supervising and standardizing.

⁶⁵ H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference “Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice”, Chicago, 15-16, May 2009, p. 8.

⁶⁶ H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference “Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice”, Chicago, 15-16, May 2009, p. 15.

⁶⁷ H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference “Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice”, Chicago, 15-16, May 2009, p. 16.

2.4. From 2008 till nowadays

From 2008 and 2009 unemployed persons had to meet stricter obligations: now they are requested to send 4 job applications per week and their work's conditions and job's availability are assessed every three months⁶⁸.

The right wing government gave to "other actors" some public power, like requesting people to perform specific task.

In order to face the crisis, the Danish government adopted two kinds of measures: macro-economic and labour market's measures.

As regards the former, a "Spring Package" has been adopted (*Forårspakke 2.00*) based on a political agreement between the government and the Danish Popular party (march 2009). The established measures are: possibility for municipalities to increase their investments, public funding for private houses renovations, investments in public infrastructures, a fiscal reform from 2010.

Another agreement establishes an additional growth of public investments for the period 2010-2013 (roads' and hospitals' maintenance, ports' renovations, public buildings' modernization)⁶⁹.

As regards the labour market measures, in March 2009 was introduced the so-called "sharing work": the employer can reduce the working time for 13 weeks, and for this period workers have the right to be on the dole (unemployment benefits). It is also possible to get an extension of this measure. On the other hand, the measure has not been really used, and both the social partners are against it because it doesn't solve the problem.

Flexible working time is decided through the collective bargaining at the company level.

A very relevant aspect is that no wage-reduction has been adopted to face the crisis, even if the pay raise has been modest.

In February 2009 government and opposition achieved an agreement based on a social partners' proposal. Consequently, the government adopted a regulation that states:

- an easier access to the vocational training public funding for employers who hire unemployed people;
- the previous system allows unemployed people to chose till 6 weeks of vocational training during the first 9 months of unemployment: now the limit of 6 weeks can be extended for some categories of people (unemployed people without any vocational training, and people with an outdated professional profile, ..);
- vocational training for workers fired by a collective dismissal, when the company has at least 20 workers (not more 100 workers);
- obligation to enter the curricula vitae in the central data base (Job net) in 3 weeks (no more in 1 month). In any case, employers don't really use this data base.

⁶⁸ H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference "Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice", Chicago, 15-16, May 2009, p. 8.

⁶⁹ K. Madsen, Reagire alla tempesta. La *flexicurity* danese e la crisi, Dir. Relaz. Ind. 2011, 01, 78.

From the first of August 2009 “the municipalities have taken over formal responsibility of ‘employment policy’⁷⁰ ” - also for insured wage earners⁷¹. From 2010 municipalities are responsible for the payment of the unemployment insurance benefits and doles, even if a national refund is recognised. Anyway, the unemployment insurance funds are still carried out by the trade unions.

In January 2010 the social partners presented to the government 23 concrete proposals, basically in two directions: more vocational training (both in term of training and education) and more attention and relationship between public employment office and unemployed people.

In 2010 regulation paid a particular attention to the youth situation: the employment office attend before and more quickly in their favour and the quality of their vocational training is improved⁷².

In the spring of 2010 the length of the unemployment benefit's period has been reduced from 4 to 2 years⁷³. The requested requirements to access the benefits became stricter: from 26 weeks of full time work to 52 weeks of full time work in the last 3 years. The reform comes into effect from 2013.

In May 2010 the European Commission sent a recommendation to Denmark in order to limit its public debt. Consequently, the government increased the taxes to pay it, and not to enlarge the social security system. From another hand the tendency has been in direction of tax cuts and private consumption to face the economic situation, due to the right-wing government of the last decade. “Increasing public investments and public consumption have bigger effects than tax reductions – and this is the way to develop the policy mix further”⁷⁴.

But the EU policy of cutting in public budgets threaten economic stabilisation and public sector suffer for the lack of resources and the cut in more sectors⁷⁵.

From the point of view of the unemployment insurance system and active labour market policies, the measures adopted for crisis' reasons have been relatively not many. The most relevant measures which have been adopted regards the reduction of the unemployment benefits

⁷⁰ H. Jørgensen, Danish “*flexicurity*” in crisis – or just stress-tested by the crisis? in Report to the Friedrich Ebert Foundation, October 2010, p. 3.

⁷¹ H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference “Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice”, Chicago, 15-16, May 2009, p. 8; K. Madsen, Reagire alla tempesta. La *flexicurity* danese e la crisi, Dir. Relaz. Ind. 2011, 01, 78. In particular, the unemployment benefits have been reduce from 4 years in a 6 years period, to 2 years in a 3 years period.

⁷² M. Kongshøj, Reagire alla tempesta. La *flexicurity* danese e la crisi, Dir. Relaz. Ind. 2011, 01, 78; M. Kongshøj, EEO Review, Youth Employment Measures, 2010, Denmark, October 2010. The youth package of 2010 stated the creation of 5000 more traineeships in that year by a bigger development of them in the public sector and by creating specific “school traineeships” in the vocational training institutions. Traineeships have been also encouraged by specific subsidy paid to employers, who take young people on training. Social partners agreed on the measures adopted. P. 3

⁷³ H. Jørgensen, Danish “*flexicurity*” in crisis – or just stress-tested by the crisis? in Report to the Friedrich Ebert Foundation, October 2010, p. 3.

⁷⁴ H. Jørgensen, Henning Jørgensen, It’s the policy mix, stupid!, pp. 158-162, in A. Watt, A. Botsch,(ed.), After the crisis: towards a sustainable growth model, ETUI European Trade Union Institute, Impresor Pauwels, Belgium, 2010, p. 161

⁷⁵ H. Jørgensen, Danish “*flexicurity*” in crisis – or just stress-tested by the crisis? in Report to the Friedrich Ebert Foundation, October 2010, p. 7.

(gradually reduced from 4 to 2, with full effect from the summer of 2012), and the restriction of the access' requirements (from 26 weeks to 52 weeks)⁷⁶.

For sure Denmark has to face relevant challenges due to the crises, as other States, but in different terms of extent.

Danish unemployment rate⁷⁷ was the lowest in EU on July 2008 (2,6% in comparison to the EU average of 6,8%), and became the fifth lower on June 2010 (6,6% in comparison to the EU average of 9,6). On September 2012 the rate worsened, and Denmark passed to the twelfth position (8,1% in comparison to the EU average of 10,6%)⁷⁸.

The Danish production started to decline before the crises, in 2007, to collapse the following years⁷⁹. From another hand, there are some features of the Danish system which provide a stabilization of the picture.

Denmark invests in public sector, has an high income taxes system and the major number of people are insured in case of unemployment: these factors stabilize the Danish situation. In fact the welfare system, due to the national taxation and the insurance structure, encourages the economy and the domestic demand. Moreover, there is also a discrepancy among rates provided from different data base, which gives a different picture of the situation⁸⁰.

In Denmark workers have started to ask for more job protection, because from the beginning of the crises, in 2008, unemployment increased a lot. Trade union asked for more compensation in favour of fired people: special severance pays have been recognised.

⁷⁶ K. Madsen, EEO Review: Adapting unemployment benefit system to the economic cycle, 2011, European Employment Observatory, July 2011, pp. 3, 4.

⁷⁷ K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labour Institute, Seoul, November 2009. K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labour Institute, Seoul, November 2009. In his research K. Madsen stresses out the moderately low level of the self-employment and temporary contracts' rate in Denmark. As regards the temporary contracts, the result could depend on the low employment in agriculture or in other sectors that usually employ people for temporal reasons. At the same time the relatively easiness to dismiss employees make also less interesting the temporary contract for an employer.

The share of part-time work is high, too. This is due to the high female employment rate in Denmark.

Danish system is characterized both by a consistent percentage of people that is employed less than 3 months and by the highest rate of newly hired.

In this context it is also relevant to underline the high rate of spending on ALMP, in terms of percent of the GDP. That means flexibility is supported by active initiatives as a central part of the system. At the same time, the other important aspect of the Danish model is the social security system. As we already analysed, the insurance unemployment benefits are related to Trade Union funds. Probably due also to this reason, between 70 and 80 percent of all the employees are subscribed to a Trade Union. Also the most of the employers are organized in their associations.

⁷⁸ Source Eurostat, Unemployment rate, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

⁷⁹ Source Eurostat,

Gross domestic product (GDP), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

⁸⁰ H. Jørgensen, Danish "flexicurity" in crisis – or just stress-tested by the crisis? in Report to the Friedrich Ebert Foundation, March, p. 6, 7.

The crises pushed new workers' requests and if the crisis will keep negative employment's consequences, they will ask for a new balance between the elements of *flexicurity*⁸¹.

3. Active and passive policies: technical tools and relevant issues

3.1. Technical tools

3.1.a. Social security system

With the aim of drawing a wider picture of the Danish system, it is relevant to consider some of the main features of the Danish social security system.

About one hundred years ago Denmark began to develop its welfare system. The choice was to implement a strong universal tax system and not to follow the Bismarck's model, that is an insurance system⁸². In this way the public system could, and now can, have enough financial resources to offer the citizens public services and social security, where each individual has both rights and duties. This makes Denmark in conditions to work for redistribution and equality.

Initially, industrialization brought new social problems of livelihood and Trade Union played a central role to face the issues by creating sick and unemployment funds. Afterwards, the State took over this task. The first main reform in this field was the Social Reform of 1933, which adopted a "rights principle" instead of a charity one⁸³.

The social security benefits and social services are mostly funded through general taxation, following principles of equality and redistribution⁸⁴.

⁸¹ T. Bredgaard, A. Daemrich, *The Welfare State as an Investment Strategy: Denmark's Flexicurity Policies*, July 2012, ILERA (IIRA) (The Labor and Employment Relations Association of the United States) World Congress 2012 Philadelphia, Pennsylvania, USA, <http://ilera2012.wharton.upenn.edu/RefereedPapers/BredgaardThomas,%20ArthurDaemrich.pdf>, p. 13 e 14.

⁸² "The major part of the welfare state is financed through general taxation. This means taxation through the state and the local governments. Contributions from employers or and employees play only a minor role, primarily in unemployment insurance schemes. In 1997 these contributions amounted to approximately 2 % of the GDP (Andersen et. al. 2001: 172). Total taxation is relatively high, about 50 % of GDP in 1997 (Ibid.)", in C. Thorgaard, H. Vinther, *Rescaling Social Welfare Policies in Denmark*, National Report, Research Department of Social Policy and Welfare Services, Social Forsknings Institutet, Working Paper of the The Danish National Institute of Social Research 10, 2007, p. 11.

⁸³ K. Ketscher, *The Danish Social Welfare System*, p. 299-318, in B. Dahl, T. Melchior, D. Tamm, *Danish Law in a European Perspective*, Forlaget Thomson GadJura, WHERE?, 2002, P. 299-300. Then other minor reforms have taken place, till than one of 1998. The 1998 Social Reform stated four main principles:

- 1) a labour market principles: labour market is an opportunity of maintenance but also of society's integration;
- 2) integration and equal treatment of the handicapped: it is crucial to help handicapped to access to the labour market;
- 3) value orientation: legislation became to be less technical and more value-oriented, by declaring the values in the first paragraph;
- 4) rights orientation: in order to ensure that people gets their rights;
- 5) negotiation orientation: administration in social matters has to dialogue with individuals and has to take into consideration the result of this dialogue in making decisions. P. 304.

⁸⁴ Website of the Danish Ministry of Social Affair, <http://english.sm.dk/international/introduction/Sider/Start.aspx>

Because the system is efficient and provides a considerable amount of benefits and services of general interest, the high taxes are normally accepted by the citizens.

In Denmark the Welfare State System is decentralized, and implemented by Regions and municipalities, which have high autonomy in this field⁸⁵.

The system has to ensure all citizens certain fundamental rights in case of social events like unemployment, sickness or dependency (universalism of the system).

The access of these rights is based on the concept of *citizenship*.

Danish social protection is inspired by an active attitude, which is oriented to provide people self-help support and not to just passively support⁸⁶.

The Danish model is focused on the social services rather than on social security benefits: in particular benefits regarding childcare, dependent elderly-care and disabilities-care help family to manage the family life and the working life⁸⁷.

3.1.b. Unemployment benefits

The Danish unemployment benefit system has two principal dimensions:

- ✦ one financed by the social security system, to which people can access for different reasons;
- ✦ another called “unemployment insurance benefit”, that is voluntary and formed by funds, authorized by the government, and represent the 77% of the labour force⁸⁸.

Therefore, in order to distinguish different income supports (and also different activation initiatives) it is relevant distinguish between no insured unemployed and unemployed who are members of insurance funds. The former will receive social assistance from the municipalities, that is cash-benefits means-tested and depends on the unemployed family situation. The latter (79% in 2007) will receive different and more relevant unemployment insurance benefits. This is what we intend when we speak about the “two-tier character of both active and passive measures”⁸⁹.

The unemployment insurance system is voluntary. This is means that workers can decide to subscribe state-recognized insurance funds. The nature of these funds is private⁹⁰: they are associations made by employees or self-employed persons with the unique scope of ensuring

⁸⁵ We provide just an example in this sense: as regards the vocational measures, article 7a, 1 and 2 of the Consolidation Act on Legal Protection and Administration in Social Matters, establishes that “no later than two weeks before a vocational measure ends, the municipal council shall take a position on the need for additional measures to help the citizen rejoin the labour market. The citizen, his/her general practitioner, the labour union, companies and other parties shall take part in making such assessment. If the municipal council decides to initiate additional measures, such measures shall be implemented immediately following the termination of the ongoing measure”.

⁸⁶ Consolidation Act On An Active Social Policy, art. 1, (2) “The purpose of providing financial support is to enable recipients to become self-supporting”.

⁸⁷ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/socialprotection/casestudies/denmark.htm>

⁸⁸ J. Hendeliowitz, Danish Employment Policy. National Target Settings, Regional Performance Management and Local Delivery, Arbejds Markedsstyrelsen, Employment Region Copenhagen & Zealand. The Danish National Labour, Market Authority, February 2008, www.oecd.org/dataoecd/13/53/40575308.pdf, p. 7.

⁸⁹ K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 3 and 5

⁹⁰ Arbejds Direktoratet, The Danish unemployment insurance, Chl/Ans Kontor PA1 February 2006, p 1.

economic support in case of unemployment⁹¹. In Denmark there are 36 funds. Four of these funds are for both employees and self-employed persons and one for just self-employed. A person can decide to move from one insurance fund to another one. In this case the unemployed benefits' right is also transferred⁹².

The insurance funds are managed effectively by the Trade Unions. This explain in part the high level of Danish unionisation.

This system is called Ghent-system: the unemployment insurance is provided by these unemployment insurance funds⁹³.

These funds are financed through labour market funds, that are largely financial supported by the State⁹⁴ and in minor part also by:

- labour market contributions collected from employees and self-employed persons,
- contributions from the members of the unemployment insurance funds,
- contributions from employers insured in a special scheme to cover sick-pay expenses, or from employers in small enterprises⁹⁵.

Workers pay the labour market contribution and the income tax.

As regards the unemployment funds, the membership fee depends on the conditions established by each fund.

In recent years some supplementary unemployment benefits on an actuarial basis are also provided by private insurance companies or by trade unions as a service for their subscribers. Anyway, they are not really used because of their high costs and low benefits⁹⁶.

As regards the membership contributions, the person who is a member of an unemployment insurance fund has to pay:

- ✦ an administrative amount determined by each fund;
- ✦ a flat-rate contribution, that is around 500 €;
- ✦ a voluntary early retirement contribution, which amounts around to 700 €.

To subscribe an unemployment insurance fund the person has to be between 18 and 63 years old, be resident in Denmark and has to look actively for work and participate to activation programs⁹⁷.

⁹¹ Oecd, Denmark 2009, [www. Oecd.org/els/social/workincentives](http://www.Oecd.org/els/social/workincentives) p. 1.

⁹² K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 4. Madsen also says that usually the unemployment insurance funds are affiliated with one or more trade unions. This fact influences the high rate of organization. To be a membership of an Unemployment Insurance Fund is not compulsory to be a membership of a Trade Union. At the same time, workers usually consider the two membership as a part of a package. Moreover, to be a member of a Trade Union recognize other services, like the support in local wage negotiations and the support in labour conflicts.

⁹³ Holmlund, B. (1998), Unemployment Insurance in Theory and Practice. The Scandinavian Journal of Economics, 100, pp. 113–141.

⁹⁴ <http://uk.bm.dk/en/Themes/The%20Danish%20Labour%20Market.aspx>

⁹⁵ Arbejds Direktoraret, The Danish unemployment insurance, Chl/Ans Kontor PA1 February 2006, p. 2.

⁹⁶ K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 8.

⁹⁷ When the person reaches the age of 65 years, the benefit is lost and she/he can access to the old-age pension. See in K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 6.

Moreover, the person has to satisfy one of these requirements⁹⁸:

- be an employee or a self-employed person;
- have attended vocational training's courses of at least 18 months;
- participate in the self-employed activities of a spouse;
- be performing military service;
- be holding a specific public post at different level (municipal, national and European)⁹⁹.

In order to benefit the unemployment insurance supports, a person has to be a member of a state-recognized unemployment insurance funds for at least 12 months, or has to wait one month after having been completed vocational training for at least 18 month's duration.

In both the previous cases, the person must have been employed full time for at least 52 weeks (34 in case of part time) within the last three years, or must to have been working in self-employment activities for a consistent time¹⁰⁰.

The applicant has to be registered with the public employment service as a job seeker and be available for work.

After have been accessed to the unemployed insurance support, it is possible be re-entitled to the unemployment insurance benefits after 26 work's weeks (17 for part-timers).

If the employee lost his job voluntary, by resigning, he/she will have to wait 3 weeks before enjoying the unemployment insurance benefits.

The unemployment income is the 90% of the last 3 months or 12 weeks' earned wage, but its maximum amount is limited¹⁰¹. The ceiling is around DKK 725 per day for full-time, and DKK 3.625 per week as the benefit are paid for 5 days a week (DKK 2,975, for part-timers, per week)¹⁰².

The 90% is calculated in referring to the previous wage, but after deducting 8% social security contribution. This percentage will not be paid by the unemployed on their benefits; instead will be paid a supplementary pension scheme contribution¹⁰³.

The length of the unemployment benefit period has been four years, within 6 years, until the spring of 2010, and now it is 2 years with effect from 2012.

If the unemployed person takes part in active program or works with a wage subsidy, she/he has not right to an extension of the benefit period¹⁰⁴.

After two years, the person loses the right to an insured unemployment income support and has to apply for cash-benefits as an "UN-insured" unemployed¹⁰⁵.

⁹⁸ Arbejdsdirektoratet, The Danish unemployment insurance, ChI/Ans Kontor PA1 February 2006, p. 2, 3.

⁹⁹ K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 5.

¹⁰⁰ Arbejdsdirektoratet, The Danish unemployment insurance, ChI/Ans Kontor PA1 February 2006, p. 3; K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 6.

¹⁰¹ J. Hendeliowitz, Danish Employment Policy. National Target Settings, Regional Performance Management and Local Delivery, Arbejds Markedsstyrelsen, Employment Region Copenhagen & Zealand. The Danish National Labour, Market Authority, February 2008, www.oecd.org/dataoecd/13/53/40575308.pdf, P. 9.

¹⁰² Oecd, Denmark 2009, www.oecd.org/els/social/workincentives p. 2.

¹⁰³ Oecd, Denmark 2009, www.oecd.org/els/social/workincentives p. 2.

¹⁰⁴ K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 6.

3.1.c. Sanctions

The funds impose different kind of sanctions if the person who received the unemployment benefit doesn't meet the required conditions. This can happen for example in the case the unemployed person is not active in the job searching or if she/he is not available for work.

The most common sanction consist in withdrawing the benefits for a shorter period of time.

The suspension could be from one week to 26 weeks.

3.1.d. Early retirement and temporary lay-offs

If a person has been paying the contribution for the voluntary early retirement, and reaches the age of 60 years, but not yet 65 years, may decide to access to the early retirement, which amount corresponds to the rate of unemployment benefits. In any case, the amount cannot be more than 91 per cent of the maximum rate of unemployment benefits.

The person can access to the early retirement if she/he has been member of an unemployment insurance fund for at least 25 years within the last 30 years¹⁰⁶.

In December 2011 a reform of the retirement system has been occurred. The new Government, which took place in September 2011, is set by more parties. One of these, the Social Liberals, signed an agreement with the previous Government, in May 2011, to adopt a reform. For this reason the new Government adopted a reform which gradually reduces the duration of the Voluntary Early Retirement Pay scheme and increases the age to access to it¹⁰⁷.

If the employer makes the employee work less hours without notice of termination, supplementary benefits are paid in the case the employee is a member of an unemployment insurance fund. These benefits depend on the member's individual rate of unemployment benefits (maximum for 52 weeks within 70 weeks).

Benefits can be given also in case of temporary lay-offs due to bad weather or lack of materials, otherwise the employer will pay a special benefit compensation. Moreover, the employer will pay the first and the second day of the unemployment period if the person has been employed by him for 2 weeks within the last 4 weeks and if there are cases of dismissal, temporary lay-off, termination of fixed-time work, etc.

If the member of an unemployment insurance fund to work, being or without being paid, his/her unemployment benefits will be reduced¹⁰⁸.

¹⁰⁵ K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 6.

¹⁰⁶ Arbejds Direktoratet, The Danish unemployment insurance, Chl/Ans Kontor PA1 February 2006, p. 5.

¹⁰⁷ K. Madsen, EEO Review: Employment policies to promote active ageing, 2012 - Denmark, European Employment Observatory, pp. 3 e 4.

¹⁰⁸ Arbejds Direktoratet, The Danish unemployment insurance, Chl/Ans Kontor PA1 February 2006, p 5

3.1.e. Unemployment insurance benefits for particular groups

There are three particular categories of people who can be entitled to receive unemployment insurance benefits:

- young people: the membership fees depend on their education (more expensive for graduates);
- older workers, in regards to different options linked with the voluntary early retirement;
- persons with permanent reduced capacity to work, who are admitted to the so called “flexible-job” scheme, administrated by municipalities. These people have been involved in rehabilitative training without finding a stable work situation. This means that municipalities offer to these people some jobs, and between one to other job, they will pay a temporary benefit, called “*ledighedsydelse*”¹⁰⁹.

3.1.f. Connection between active and passive policies

In order to be entitled to receive the unemployment insurance benefits, the applicant has to be registered with the public employment service as a job seeker and be available to work.

Every three months the public employment service has to interview each unemployment member and check her/his availability for the labour market.

From another hand, the unemployed member of an unemployment insurance fund have to register every week in the website of “Jobnet” to declare they’re availability to work¹¹⁰.

3.1.g. Social assistance

The non-insured unemployed persons are not member of one of the several unemployment insurance funds. They could have chose voluntary not to subscribe one fund or they could not meet the membership conditions.

The non-insured unemployed apply for means-tested cash-benefits administrated by the municipalities¹¹¹. Even the insured unemployed person can apply to the social assistance system if she/he has already enjoyed the insurance unemployment support but is still without work.

The length of this benefits is not determined. However, the unemployed has to accept the job offers and the active labour market programs proposed by the municipalities. Otherwise, the benefits could be reduced or abolished.

This kind of income support is considered as a part of the social policy.

The unemployed insured benefits are regulated by the Unemployed Insurance Act, while the cash-benefits are regulated by the Social Security Act.

¹⁰⁹ Oecd, Denmark 2009, [www. Oecd.org/els/social/workincentives](http://www.Oecd.org/els/social/workincentives) p.3

¹¹⁰ Arbejds Direktoratet, The Danish unemployment insurance, Chl/Ans Kontor PA1 February 2006, p 2.

¹¹¹ K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 5.

The social assistance depends on a social event, that can be for example the unemployment. Anyway, a low income is not considered a social event.

In case of unemployment, the person asking for the assistance and ready for the labour market will be enforced to search a job. If the person is not ready for the labour market, she/he has to participate to “sickness treatment and/or activation¹¹²”.

All the social assistance benefits are administrated by the municipalities.

The amount of social benefits depends on the family situation of the applicant, considering different aspects.

3.1.h. Special groups of unemployed people and activation

A particular attention is reserved to special groups of unemployed, in both cases of insured and uninsured people. This special attentions regards the different activation measures and in some cases different benefits. The considered special groups of unemployed are:

- ⤴ Long term unemployed adults displaced by industrial restructuring. The person is considered long term unemployed after 9 months of unemployment;
- ⤴ Unemployed young people;
- ⤴ Lone mothers with small children.

An activation and training system gives more opportunities to weak groups of people to find a job and to be integrated in the market. Anyway, it is not always clear if the actual Danish system is going to a direction that can really avoid a marginalization of these groups¹¹³.

3.2. Relevant issues

3.2.a. Pro and contra reform of 2007: less importance to social partners? More central control?

The administrative reform of 2007 is debated in legal and sociological studies.

Authors supporting the reform think that it can be considered “as a mean of consolidating and further improving the level of welfare in Denmark”, as Hendeliowitz thinks¹¹⁴. They critic the previous system claiming that the former administrative structure didn't permit the local unites to handle their tasks.

The scope of the reform is to change the administrative set up.

The reform aims to decentralize the distribution of competences. This different set up permits the system to adapt to the changing economic situations and to answer to the lack of qualified labour.

¹¹² Oecd, Denmark 2009, www.Oecd.org/els/social/workincentives p. 4.

¹¹³ K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 18.

¹¹⁴ J. Hendeliowitz, Danish Employment Policy. National Target Settings, Regional Performance Management and Local Delivery, Arbejds Markedsstyrelsen, Employment Region Copenhagen & Zealand. The Danish National Labour , Market Authority, February 2008, www.oecd.org/dataoecd/13/53/40575308.pdf, p. 11.

The four Employment Councils have a wider role than the Regional Councils of before the reform and help to reach good results at both the local and national levels.

Torfig and Damgaard¹¹⁵ see the reform as a positive chance to create a new and effective multi-level governance system, in which State and municipalities collaborate to provide activation's services to both insured and uninsured unemployed. It has been introduced a government by objectives and performance controls. At the local levels, public agencies are supported by private contractors and local stakeholder network. In this sense, the government intended to push the collaboration between job centres and private subjects: the Municipal Councils have to set targets for the use of private contractors and job centres are obliged to use private providers for certain target groups.

The Ministry of Employment works together with the National Employment Council; the Regional Employment Councils matches new Regional Employment Agencies; the local job centres are anchored in Local Employment Councils (LECs). These latter can be seen as a substitute for the Regional Labour Market Councils. The Regional Labour Market Councils became weaker, with monitoring function concerning the regional labour market situation and the job centres' performances, while before they were powerful.

The LECs have relevant tasks to monitor the job centres; social partners think that this can weaken their role even because municipalities are not used to collaborate with them and that this can be a problem.

From another hand there is a continuity between the former Local Coordination Committees (LCCs) and the new LECs and the enlargement of scopes of the latter could stimulate the participation of social partners and other local stakeholders.

The reform adopted a "one-track" job centre system run by the cooperation of state and municipalities, instead of the previous "two-track" in which Public Employment Service supplied services to the insured unemployed, while the municipalities dealt with the uninsured unemployed.

Other authors criticize the reform. They claim that social partners are not more called to play a pivotal role¹¹⁶. Social partners can comment upon the intervention of private actors, but they are not more policy makers¹¹⁷. This creates problems with the legitimacy, implementation and effectiveness of the labour market policy as it reduces motivation of the employers and trade unions. The regional level of the labour market is just monitoring bodies only, and municipalities

¹¹⁵ B. Damgaard, J. Torfig, Network governance of active employment policy: the Danish experience, *Journal of European Social Policy*, 2010, 20, 248, pp. 248-262. Ref. pp. 248-252, 255, 258, 260.

¹¹⁶ H. Jørgensen, M. Schulze, Leaving the Nordic Path? The changing role of Danish Trade Unions in the Welfare Reform Process, *Social Policy and Administration*, Vol. 45, n 2, April 2011, pp. 206-219. The role of Danish trade unions started to change with the new liberal conservative government which took office in Denmark in 2001... "unions were put on the side-line and reforms were planned, totally abandoning political corporatism in policy area in 2007. The social partners were no longer part of public administration but put into advisory roles only". P. 209

¹¹⁷ M. Thomson, Democracy, inclusion and the governance of Active Social Policies in the EU – Recent lessons from Denmark, the UK and France, RECON Online Working Paper 2011/27, p 8: "Danish corporatism .. appears to have been undermined by the 2007 governance reforms in activation that have been undermined by the 2007 governance reforms in activation that have reduced the influence of traditional social partners over the content and scope of activation measures".

are becoming increasingly important in the system. As a matter of fact, the new legislation gave to the municipalities full responsibility for activation and employment measures. Otherwise, the state controls and steers the entire system¹¹⁸.

The employer organizations and the trade unions were strongly against this “*municipalization*” of labour market policy, but their common protests have not been taken into any consideration by the government. The only government’s reaction to social partner’s requests was to further reduce the length of the unemployment supports¹¹⁹.

Benefits were reduced for some special groups, like people on social assistance, immigrants and refugees. These legal measures put on evidence the intention of leaving some principles of universal rights that have never been discussed before¹²⁰.

The implementation of LMP still involves regional enterprises, counties, municipalities, unemployment offices and educational institutions, but the role of the AF become of a simple executor¹²¹.

In the previous system the National Employment Board and the Regional Labour Market Board could discuss and agree about goals, resources and decide how to manage the evaluations. The Regional Labour Market Board was the organism to discuss, decide and coordinate the regional labour policy together with counties, municipalities, educational institutions, unemployment office and firms. Social partners were used to take a pivotal part in this process¹²².

Now the regional level has just to monitor the effects and results of the process.

The Labour Market Region Councils are tripartite. After the reform they have less responsibilities and no more the control over the allocation of the active measures’ funds¹²³.

The old system gave a relevant role to corporatism. Now this crucial role is played by the state-municipality steering. Social partners are losing power and motivation, and their role is adopted by strong, big, municipalities in pivotal position, with a more local and territorial perspective than

¹¹⁸ H. Jørgensen, Flexible labour markets, workers' protection and “the security of the wings: A Danish *flexicurity* solution to the unemployment and social problems in globalized economies?” Cepal – Serie Macroeconomía del desarrollo n. 76, 2009. P. 44.

¹¹⁹ H. Jørgensen, Flexible labour markets, workers' protection and “the security of the wings: A Danish *flexicurity* solution to the unemployment and social problems in globalized economies?” Cepal – Serie Macroeconomía del desarrollo n. 76, 2009, pp. 43, 44.

¹²⁰ H. Jørgensen, Flexible labour markets, workers' protection and “the security of the wings: A Danish *flexicurity* solution to the unemployment and social problems in globalized economies?” Cepal – Serie Macroeconomía del desarrollo n. 76, 2009. Pp. 43,44.

¹²¹ J. Blom-Hansen, P.M. Christiansen, A.L.Fimreite, P. Selle, Reform Strategies Matter: Explaining the perplexing results of regional government reforms in Norway and Denmark, pp 71-90, in Local Government Studies, Vol 38, No 1, 71-90, February 2012. The article speaks about the government's strategy to reach the administrative reform, from that one took place in 2004 till nowadays. “In Denmark, the government engaged actively, even cynically, in confusion, alliance building and compensation strategies”, p. 87.

¹²² H. Jørgensen, Flexible labour markets, workers' protection and “the security of the wings: A Danish *flexicurity* solution to the unemployment and social problems in globalized economies?” Cepal – Serie Macroeconomía del desarrollo n. 76, 2009, see the Figure 12 at page 45.

¹²³ K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 9.

before. The measures offered are more standardized. There's no more¹²⁴ regional labour market policy¹²⁵. Social partners are now just requested to play an advice-role about the using of “other actors” in LMP¹²⁶. Thus, these “other actors” have become an alternative to the LMP services provided by municipalities.

As the social partner are excluded from their traditional role in LMP decision making, now initiatives, proposals and policies guidelines are coming from civil servants¹²⁷.

This new system could bring some conflicts between the national level and the local levels because at the national level there is the possibility to do a stronger steering and at the local level municipalities can decide to implement a more local policy. The different job centres are in competitions to achieve the tasks decided by the central level without promote inter agency cooperation¹²⁸.

From the first of August 2009 “the municipalities have taken over formal responsibility of “employment policy”¹²⁹ - also for insured wage earners¹³⁰”. This change occurred without any consideration of the precedent system and of the social partner’s positions.

Moreover, this allocation of power to the local level involved paradoxically a stronger central state control, reducing in practice the de-central autonomy¹³¹.

The new reform brings the system toward a one-tier model, where all kinds of unemployed people apply to the job centres.

The system passes from 14 to only 4 Regions, which become from steering bodies to mostly monitoring agencies, weakening a regional labour market policy.

¹²⁴ K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 9.

¹²⁵ H. Jørgensen, Flexible labour markets, workers' protection and “the security of the wings: A Danish *flexicurity* solution to the unemployment and social problems in globalized economies?” Cepal – Serie Macroeconomía del desarrollo n 76, 2009, see the Figure 12 at page 45.

¹²⁶ H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference “Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice”, Chicago, 15-16, May 2009, p. 8.

¹²⁷ H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference “Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice”, Chicago, 15-16, May 2009, p. 10.

¹²⁸ H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference “Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice”, Chicago, 15-16, May 2009, p. 9.

¹²⁹ H. Jørgensen, Danish “*flexicurity*” in crisis – or just stress-tested by the crisis? in Report to the Friedrich Ebert Foundation, October 2010, p. 3.

¹³⁰ H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference “Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice”, Chicago, 15-16, May 2009, p. 8.

¹³¹ H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference “Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice”, Chicago, 15-16, May 2009, p. 9.

The administrative reform was established by assuming that it had brought more technical efficiency. But the changes occurred are more than technical aspects, and has basically and radically changed the entire system.

The method adopted from 2003 followed an American performance-management logic, dismissing the Danish way of giving attentions to people, and losing an equality and inclusive perspective.

The reform adopted a “work – first” strategy, leaving a “learn-fare” approach¹³².

In the new system the unemployed situation is seen as a voluntary condition. The duties and consequent sanctions are stressed out in case of refusing job or training. In practice, passivity is considered a normal attitude of unemployed, that has to be changed by a “moral-therapeutic regulation”¹³³.

This new system doesn't consider any qualitative aspects of job's or training's proposals and doesn't seem to be interested any more to solve problems of lack of jobs and qualifications.

The costs' issue is determining the activation programs, leaving the “human capital approach” of the previous Danish system¹³⁴.

The individual action plan of the 1990'es has been succeeded with a short term “job plan” oriented to find a job, any job, for unemployed.¹³⁵

This system generates a problem of de-professionalization. Moreover, the system doesn't consider that often people has more problems than finding a job, especially people on social assistance. These two aspects were considered by the social partners' protests. The opposition of the government has not been able to act in order to defend the previous system.

Thomson asserts the importance of assuming a critical position in relation to the process of localisation. Usually this process is view as a way to recognize greater representation in managing active policies through inclusion of civil society actors in local governance. But “..it is important to caution against assuming that greater localisation leads to more democracy”¹³⁶. This is because in the previous RAR, social partners could really participate to draw the activation plans in the light of the real needs of employers and unemployed: in this ways every active initiatives could gain

¹³² H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference “Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice”, Chigago, 15-16, May 2009, p. 11.

¹³³ H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference “Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice”, Chigago, 15-16, May 2009, p. 11.

¹³⁴ H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference “Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice”, Chigago, 15-16, May 2009, p. 12.

¹³⁵ H. Jørgensen, D. Baadsgaard and Iben Nørup, From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference “Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice”, Chigago, 15-16, May 2009, p. 12.

¹³⁶ M. Thomson, Democracy, inclusion and the governance of Active Social Policies in the EU – Recent lessons from Denmark, the UK and France, RECON Online Working Paper 2011/27, p. 10.

more legitimacy and, consequently, be more effective. The previous model permuted more participation and sense of responsibility from the companies, too.

Moreover, the local bodies have access to less knowledge, contracts and resources in respect of the previous regional structures. Besides that, municipalities tends to put on the top of their agendas the problem to find a job for the long term unemployed and to stop recognize them benefits. In this way, the municipal policy is focused on that problem, with possible negative effects on a wider social agenda. This approach runs the risk to not consider different aspects and barriers to employment.

3.2.b. Specific aspects of the Danish system

Danish system is characterised by distinctive features that make this model difficult to export in other countries¹³⁷.

The Danish system creates a specific balance between a strong security system and a high flexibility; at the same time active policies play a crucial role. These elements constitute the famous “golden triangle”, often seen as a recipe for success to refer to.

As a matter of fact, other aspects of the system are equally pertinent and decisive: the strong relationship between the social partners¹³⁸ and their pivotal role in the decision making, the triangle agreements, the local cooperation, the welfare state services as a whole, (included the childcare system, the health care system), the comprehensive educational system and consequently the vocational training and education¹³⁹.

The decentralized welfare system, at the municipal level, participates in shaping the labour market and ensures a strict relationship between the adopted programs and the local needs.

Further, there are some other elements to take into consideration to understand the success of the Danish system. These elements concerned the impartiality of public administration, the tolerance and good organization of the society.

The efficiency of the system is also based on the particular Danish culture¹⁴⁰ concerning the collective aspects of the society and the trust among people¹⁴¹.

¹³⁷ Speaking about the “Danish model” could give the “wrong impression that a model or a system can be copied by another society”. H. Jørgensen, Danish “*flexicurity*” in crisis – or just stress-tested by the crisis? in Report to the Friedrich Ebert Foundation, October 2010, p. 3.

¹³⁸ F. Larsen, Active Labour Market Policy in Denmark as an example of Transitional Labour Market and *flexicurity* arrangements. What can be learnt?, in Tlm.net Working Papers No 2005/11, Managing Social Risks through Transitional Labour Market, Amsterdam, SISWO Social Policy Research, May 2005: “..deply rooted corporatist structeres, dating back more than 100 years, are another important influence” in the Danish *flexicurity* system. p. 8

¹³⁹ K. Madsen, *Flexicurity* in Danish – A Model for Labour Market Reform in Europe? In *Flexicurity – a European Approach to La bour Market Policy*, Intereconomics, March/April, 2008, pp 74-78.

¹⁴⁰ G. Färm, H. Jørgensen, P. Palshøj, “Nordicmodel.info: The story of active societies based on welfare and justice” is published by the Joint Committee of the Nordic Social Democratic Movement (SAMAK) together with The Social Democratic group in the Nordic Council and the Danish Social Democrats, <http://s-dialog.dk/default.aspx?site=nordicmodel&func=article.view&id=161473>, 1st edition, Copenhagen, June 2006. This interesting article speaks about the Nordic society’s characteristics, trying to point them out and their origin.

¹⁴¹ P. Flaschel, A. Greiner, S. Luchtenberg, Labor Market Institutions and the Role of Elites in *Flexicurity* Societies, Review of Political Economy, Vol.24, Num. 1, 103-129, January 2012, p. 104. This article analyzes the *flexicurity* system from a

The Danish political system has to be taken into consideration, too. As a matter of fact, Danish politicians have always tried to achieve a full employment situation and an economic growth, even during period of economic crisis, like for example the 80s till the beginning of the 90s¹⁴².

The way to reach these two goals - full employment and economic growth - concerns the development of the labour market, educational and social security policies.

Furthermore, the coordination between the macroeconomic choices and the international business cycle has also determined a relevant aspect to improve the employment rate and low the unemployment rate. These results, together with a low inflation rate, have been favoured in a part by "a new agenda for collective bargaining and wage formation". The wage increases have been kept at moderate level. From the 1980s, the wage collective bargaining started to consider the international competitiveness and the Danish economy's macro-economic balance. This way of determining the wage negotiation was formalized in the social partners' declaration of 1987¹⁴³.

The above mentioned Danish model aspects make the system particularly attractive for small companies. The small companies' dimensions don't permit to apply for internal flexibility. The system can provide the required flexibility in different way: by the way of hiring and firing, by the way of preparing the workers training, by the dialogue between local administration and local partners. Furthermore, Danish system results remarkably interesting for companies which are used to frequent fluctuation in demand, like in the tourist field¹⁴⁴.

Some authors think that the recent Danish administrative Almp (active labour market policies) structure is relevant to make the Almp system work better. In particular, they think that the reform in force from the 2007 favours local governance network and for this reason "all the EU member states should hurry to establish a governance system similar to the Danish one". In this way, these authors take a position really different both from that one of the social partners, which see the reform weakening their role, and from those authors who think that Danish system is not exportable¹⁴⁵.

From another point of view, going deeply in the essence of the Danish system, we can say that the more characteristic feature is the principle of the self support. This principle involves that every person has to be self sufficient, contributes at the system, complies with her/his duties. The meaning of this principle is to create the conditions to make the person enjoy her/his rights, to be included in society and be integrated. In this sense, Danish workfare is really different from the American workfare: the latter outlines the punishment's dimension of the active policies, the

microeconomic point of view and formulates a suggestion to adequate the system to the actual situation. At the beginning, the article also chronicles the growth of the *flexicurity*. The system is based on a society in which education, democracy and responsibility of the citizens are preeminent aspects.

¹⁴² H. Jørgensen, Flexible labour markets, workers' protection and "the security of the wings: A Danish *flexicurity* solution to the unemployment and social problems in globalized economies?" Cepal – Serie Macroeconomía del desarrollo n 76, 2009. Pp. 5, 16, 17, 19, 21, 35.

¹⁴³ K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 18.

¹⁴⁴ K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 18.

¹⁴⁵ B. Damgaard, J. Torfing, Network governance of active employment policy: the Danish experience, Journal of European Social Policy, 2010, 20, 248, pp. 248-262. Ref. p. 260.

former stresses out the activation's aspect as the way to integrate people in society and create the best conditions for the enjoying of their rights.

3.2.c. Active citizenship and workfare

Democratic systems aim to encourage the influence of citizens on the local and national communities, and have to guarantee them equal civil and political rights “as a way to empower people, give them voice as well as, more broadly, strengthen social inclusion and cohesion”. Social rights are a part of the citizenship and try to ensure the conditions to every person in order to avoid social exclusion for different reasons¹⁴⁶.

From one hand, a relevant aspect is to find the balance between social policy and the economic aspects in term of sustainability. This relationship is intricate and concerns the risk of considering more fiscal and economic issues then the socials, the possible imbalance to a excessive compulsoriness of activation measures and, at the same time, the possible dependency on state benefits¹⁴⁷.

As above mentioned, a Nordic-countries' fundamental value is the principle of self-support¹⁴⁸. This means that individuals have to provide to their support in both care and financial terms.

¹⁴⁶ M. Thomson, Democracy, inclusion and the governance of Active Social Policies in the EU – Recent lessons from Denmark, the UK and France, RECON Online Working Paper 2011/27, p. 1.

¹⁴⁷ M. Thomson, Democracy, inclusion and the governance of Active Social Policies in the EU – Recent lessons from Denmark, the UK and France, RECON Online Working Paper 2011/27, p. 3.

¹⁴⁸ This is evident from the Consolidation Act On An Active Social Policy 2000:
Article 1 (2) of the Consolidation Act On An Active Social Policy reads “The purpose of providing financial support is to enable recipients to become self-supporting. Therefore, recipients and their spouses are required to apply their best efforts to improve and develop their working capacity, e.g. by accepting offers of employment or activation”.
The Act is enforced to lawfully residents in Denmark. 3(1)
Unemployed will apply to municipalities for cash benefits and they will receive also activation services. They should be involved to influence the planning for their assistance (3).
Municipalities may prepare an activation written plan for unemployed. This plan should take into consideration the competences, preferences and training target of the recipients (art 9(1)). The municipal authority shall follow up on a case within 3 months from the first payment of assistance. The municipal authority should follow up the plan's results and effects every 6 months.
Article 16 of the Consolidation Act On An Active Social Policy 12 April 2000 reads that Activation may cover several activities:
“(i) Short-term guidance and introduction programs providing guidance on employment and training opportunities and providing access to testing certain employment wishes (work trials).
(ii) Work based training with wage subsidies, with private- or public-sector employers, cf. sections 12-14 of the Act on an Active Labour Market Policy.
(iii) Individual work based training with private- or public-sector employers, cf. sections 22 and 24 of the Act on an Active Labour Market Policy.
(iv) Individually tailored training activities.
(v) Individually tailored activating guidance and trainee periods, work experience courses improving work readiness and other initiatives featuring a combination of work and training.
(vi) Voluntary and unpaid activities according to the person's own wishes deemed by the municipal authority to be of importance to the community or to the individual's training or employment situation.
(vii) Adult or continuing education/training according to the individual's own wishes, cf. section 19, below.
(vii) Job rotation schemes under which unemployed persons replace employed persons, cf. section 20 of Act on an Active Labour Market Policy”.

This principle has always been the legal basis of the Danish social security system.

In the last years the principle of self-support is becoming increasingly relevant, especially in relation to the concept of “active citizenship”.

“Active citizenship” is a relatively new legal notion and is directly related to the labour market principle¹⁴⁹.

The active citizenship involves that a support is provided to persons that are “not able to earn an income because of social or personal circumstances (e.g. unemployment, health or family problems)”¹⁵⁰. In all the other cases, people have the obligation to self-support.

A relevant point is to understand which requirements are needed to access the supports, in case the person is not able to support her/him self.

The Danish system is characterized by a strong emphasis on “rights and duties” for unemployed people. They have the right to be financial supported and to obtain a personal “job-plan”, including all the active initiatives to be taken in her/his favour. At the same time they compulsory have to participate at the proposed activities and they have to demonstrate they are searching an occupation¹⁵¹.

The main ALMP schemes in Denmark regard:

- ✦ counselling, assistance in order to help unemployed to find another jobs or to individuate the best activation programs for the person or to find out the best way to upgrade the person’s competence;
- ✦ various form of jobs paid with wage subsidy (for example, short-term traineeships, flex jobs scheme, etc.);
- ✦ Programmes for immigrants.

The government in office till the 15 of September 2011, day of the election in Denmark, underlined and emphasized the “work first” trend of the ALMP, giving less priority to educational programs¹⁵². The following coalition at the government doesn't really take another direction, with the exception of coming back to a more dialogue with social partners.

The principle of self-support can be considered a kind of link that connects the obligation of participating in active initiatives with the right to be supported by a social security system. This relationship can be view as a *contractual* relationship, with reciprocal rights and obligations. At

.... “16 (4). Where a municipal authority offers activation, several options should be made available, if possible”.

¹⁴⁹ K. Ketscher, The Danish Social Welfare System, p. 299-318, in B. Dahl, T. Melchior, D. Tamm, Danish Law in a European Perspective, Forlaget Thomson GadJura, WHERE?, 2002, P. 299-300, p. 301, 302.

¹⁵⁰ K. Ketscher, Contrasting legal concepts of active citizenship – Europe and the Nordic countries, in Citizenship in Nordic Welfare States – Dynamic of choice, duties and participation in a changing Europe, Bjørn Hvinden og Håkan Johansson (red.), Routledge, New York, 2007, p. 143.

¹⁵¹ K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 4.

¹⁵² K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 11.

the same time, a contractual prospective can be considered “highly questionable”¹⁵³. This is because:

- the obligation of the State to support unemployed people doesn't depend on a contract between the State and the citizens. On the contrary, the State obligation is based on a Constitutional principle, the “right to work”. The State has the obligation to create jobs in order to enable people to place and to be self-supported. The State also provide training to help people to find a place to work;
- the administrative authorities cannot be considered a citizens' employer because:
 - o they have not the competence and legal tools as employers,
 - o Citizens cannot negotiate the wage or other aspects that usually can do in a normal labour relationship.

Activation obligations can also be considered a mean to socially include/integrate people.

Taking part in the labour market permit to include the person in the society, to listen to her/him, and avoids to create some “special” groups, like in the passive social assistance systems. In this sense, the activation initiatives contribute to the fulfilment of the democratic system and can considered a human rights question¹⁵⁴.

The Danish concept of active citizenship differs from the EU notion.

The EU concept of active citizenship is influenced by the idea of citizen as a consumer, who takes advantages from the mobility in the EU, by looking for the best choice inside the union market. Citizens should be encouraged (and forced) to look at this mobility option as an opportunity and a right to improve their condition, even for the marginalized groups in the labour market. The base of EU regulation is the market, and the rights have to be oriented to this focus. The internal barriers have to be removed in order to ensure the mobility and the four freedom of movement of goods, persons, services and capitals. This approach differs considerably from the Nordic-countries' one. As a matter of fact, these countries look at the market as a danger dimension, especially for the weakest part of the people¹⁵⁵.

Moreover, they have social security systems mostly based on residential status. As this regard, exportability of income supports still represents an open issue all over Europe.

Activation can be classified in “offensive” and “defensive” one. In the first case, activation is view as a way to participate to society, by enforcing personal resources and skills. In this sense, a person is supported by an universalistic welfare system to enjoy his or her civil rights, by playing

¹⁵³ K. Ketscher, *Contrasting legal concepts of active citizenship – Europe and the Nordic countries*, in *Citizenship in Nordic Welfare States – Dynamic of choice, duties and participation in a changing Europe*, Bjørn Hvinden og Håkan Johansson (red.), Routledge, New York, 2007, p. 146.

¹⁵⁴ K. Ketscher, *Contrasting legal concepts of active citizenship – Europe and the Nordic countries*, in *Citizenship in Nordic Welfare States – Dynamic of choice, duties and participation in a changing Europe*, Bjørn Hvinden og Håkan Johansson (red.), Routledge, New York, 2007, p. 147.

¹⁵⁵ K. Ketscher, *Contrasting legal concepts of active citizenship – Europe and the Nordic countries*, in *Citizenship in Nordic Welfare States – Dynamic of choice, duties and participation in a changing Europe*, Bjørn Hvinden og Håkan Johansson (red.), Routledge, New York, 2007, p. 152-154.

an active part in this process. From a defensive point of view, activation is necessary to enforce individual obligation to be active, as the system makes people dependent to benefits¹⁵⁶.

The Danish system considers activation crucial for an “offensive “workfare” strategy”, and for this reason differs from the neo classic market solution¹⁵⁷. Thus, the system is based on both income benefits and compulsory of activation's projects.

The reform in 1993 turned the Danish system from welfare to workfare by forcing people enjoying unemployment benefits to accept active offer to improve their education or job training after a period on passive benefits. Later this active attitude was adopted also to encourage the coming back to work for people on sick leave, disable people, people on early retirement pensions. Soon the passive and active policies were included in a new policy area, the “employment area”, “which got its own ministry in 2001¹⁵⁸”.

Danish activation's reforms of the Nineties were influenced by the Anglo-Saxon countries' neo liberal reforms in the Eighties, but they differed for some characteristics.

The American approach was based on the *work first* principle, while the Danish was defined a *human capital approach*, oriented to enforce the personal skills and encourage people to find actively a job and work¹⁵⁹. In this sense the term “workfare” can be ambiguous as it can be meant as a way of punish or as a way to provide social service. Moreover, the term “workfare” can also be intended as a way to reform the welfare system, or a system which is alternative to the welfare one¹⁶⁰. This ambiguity favoured negotiation among different public and private actors, oriented to grant social benefits and ensure that their amount encourage the coming back to a job. However, the Danish system started to adopt a *work first* strategy, that makes it more and more closed to the Anglo-Saxon approach. In this sense, it is undoubted that Danish workfare has been passing from a focus on social integration to a social disciplining, which stresses more the lack of motivation to work than the need to improve the personal and professional skills needed to find a job. From another hand, the “workfare” label is perhaps inappropriate to describe the Danish system because it still provides a very strong social protection, and the benefits cannot be considered a *quid pro quo* arrangements of work requirements. “The Danish version of workfare has thus become based on a welfare-state integration line of thinking, which includes welfare

¹⁵⁶ M.Bengtsson, Transformation of Labour Market Policies in the Nordic Countries: Towards a regime shift in Sweden and Denmark?, July, 2012, University of Gotenburg, Sweden, ILERA (IIRA) (The Labor and Employment Relations Association of the United States) World Congress 2012 Philadelphia, Pennsylvania, USA, <http://ilera2012.wharton.upenn.edu/RefereedPapers/BengtssonMattiasILERA.pdf>, p. 3.

¹⁵⁷ J. Torfing, Torfing J., Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state”, pp. 5-28 in Journal of European Social Policy, vol. 9, 1999. Please note that this article has been and it is still mentioned by several legal studies.

¹⁵⁸ B. Damgaard, J. Torfing, Network governance of active employment policy: the Danish experience, Journal of European Social Policy, 2010, 20, 248, pp. 248-262. Ref. p. 250.

¹⁵⁹ B. Damgaard, J. Torfing, Network governance of active employment policy: the Danish experience, Journal of European Social Policy, 2010, 20, 248, pp. 248-262. Ref. p. 250.

¹⁶⁰ J. Peck, Workfare States, The Guilford Press, New York, 2001, pp. 118, 119. This chapter in part A “Roots of workfare” reproduces an earlier version of J.Peck, 1998, the well-known “Workfare: a geopolitical etymology” Environment and Planning D: Society and Space 16(2) 133 – 161.

considerations alongside the efficiency requirements of market processes". "Economic and welfare considerations are balanced within the corporatist framework"¹⁶¹.

It is mean full that the governments of Nordic-countries have not started to use the term of "workfare", but rather they usually speak about "activation"¹⁶².

In any case, the relevant aspect to point out is that the activation's policies are not characterised by the compulsory aspects, but rather by "the core values of Nordic social and labour market policy, namely the treatment of "the citizen/user/clients as individual human being in his/her own right"¹⁶³.

3.2.d. *Employability*

The concept of "employability" stresses out a change in national State and EU attitude.

As regards the Danish system, a reduction of the income supports' length has been adopted, the access' requirements have become stricter and a low wage strategy was adopted from 2003. The declared main issue was to provide educational and training for every worker, and every group. This has started to be considered the only way to high the "employability" of the workers. And this term – "employability"- has started to be increasingly adopted. High employability makes unemployed individuals be able to easily face short period of unemployment. Education and training provide the adequate competences to find another job¹⁶⁴.

"*Flexicurity*" means flexibility plus security. The security for the workers regards the possibility to find another job, to be re-placed, to high their "employability"¹⁶⁵.

From another hand, the goal of full employment, together with that one of economic growth, has characterized the policy making of Denmark since the 1950s.

As a matter of fact, Danish Constitution contains the "right of work" in the Section 75, 1 "...efforts should be make to afford work to every able-bodied citizen on terms that will secure his existence"¹⁶⁶.

¹⁶¹ F. Larsen, Active Labour Market Policy in Denmark as an example of Transitional Labour Market and *flexicurity* arrangements. What can be learnt?, in Tlm.net Working Papers No 2005/11, Managing Social Risks through Transitional Labour Market, Amsterdam, SISWO Social Policy Research, May 2005, p. 19, 24, 25

¹⁶² J. Kananen, Nordic paths from welfare to workfare: Danish, Swedish and Finnish labour market reforms in comparison, in Local Economy, Sage, Uk, 2012, pp. 558-576, p. 559.

¹⁶³ I. Dingeldey, Between workfare and enablement – The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies, European Journal of Political Research, Vol. 46, Issue 6, pages 823–851, October 2007, p. 833. I. Dingledey cites also Olesen, S.P. (2001). Discourses of activation at Danish employment offices. In M. Seltzer et al. (eds.), Listening to the welfare state. Aldershot/Burlington, VT/Singapore:Ashgate.

¹⁶⁴ H. Jørgensen, Flexible labour markets, workers' protection and "the security of the wings: A Danish *flexicurity* solution to the unemployment and social problems in globalized economies?" Cepal – Serie Macroeconomia del desarrollo n 76, 2009. P. 43.

¹⁶⁵ S. Bekker, T. Wilthagen, Europe's Pathways to *Flexicurity*: Lessons Presented from and to the Netherlands, in Flexicurity – a European Approach to Labour Market Policy, Intereconomics, March/April, 2008, pp. 68-73, p. 68

¹⁶⁶ K. Ketscher, Contrasting legal concepts of active citizenship – Europe and the Nordic countries, in Citizenship in Nordic Welfare States – Dynamic of choice, duties and participation in a changing Europe, Bjørn Hvinden og Håkan Johansson (red.), Routledge, New York, 2007. The Constitutions represent the fundamental base of the primary values of a specific society. These values can be both explicitly written and unwritten. Considering the Nordic states, Denmark has

As a fundamental principle, the right to work should orient the political decisions and the labour market system and should create the conditions to realize the self support principle.

In despite of the frequently utilization of the “employability” concept, “full employment” is a constitutional scope traditionally recognized by all the parties.

On the other hand, this terminological change has been associated by a different governmental line from the “Danish tradition”, that doesn’t seem to be oriented to the full employment’s goal.

There are some aspects supporting this hypothesis are:

- the exclusion of social partners in the labour market policy making, which are the principal actors of the economy in the State,
- a certain lack of macroeconomic decisions supporting activations measures and oriented to reach the full employment,
- the cut in training, that can provide high skilled workers and improve the quality of the companies' work,
- the activation, with a “job first” attitude, as the only way to high employability.

3.2.e. Can the Danish system still be considered a model for the present and the future?

Many authors, in different terms, are trying to answer this crucial question. Behind this enigma is also hid the doubt if the Danish system has been able to really face the difficult situation in crisis time, or not¹⁶⁷.

Henning Jørgensen points out how the Danish system has been threatened in the last years. The cause comes from the different direction in LPM adopted by the right wing government, in office till the 15th of September 2011. Basically, he detects as crucial aspects:

- too much “work first” and not enough education and training,
- less attention to the individual's need,
- too much punishing attitude in a stricter system in which the person has to accept any kind of offers proposed by the administration offices to avoid to loose the income support,
- no equity and social justice mentioned in the reform of 2003,
- less activation supported by macroeconomic initiatives,
- a policy weakening the social partners ´ role;
- a different administrative set-up defined by the reform of 2007; this reform means in practise less regional planning, more central control, less political discussion on public values as justice, equality and accessibility.

Nevertheless, for Jørgensen the Danish system remains efficient on the whole and is able to face the critical global situation for his adaptability and for still keeping its main characteristics. In fact

the most archaic Constitution, where often the values are not completely expressed. The first drafting dated 1849, with amendments in 1953. For this reason Danish Constitution was not really influenced by the development of human rights Conventions and doesn’t point out specifically all of its fundamental values. P. 142.

¹⁶⁷ H. Knudsen and J. Lind, Is the Danish model still a sacred cow? Danish trade unions and European integration, in Transfer - European Review of Labour and Research, 2012, 18, 381. Of course the title of this article is really expressive.

he says that Danish *flexicurity* is a combination of different aspects, included macro-economic and selective labour market policy initiatives. These initiatives have been taken place in the last years regarding financial policy and labour market policy. As concerns the last field, government took initiatives to favour vocational training, especially for young people and fired people.

Moreover, Jørgensen thinks that the Danish system is also characterised by some elements which are able to stabilize the situation: the welfare system, the high taxation, the high social assistance which favour the domestic demand. Social partners have worked to stabilize the situation, too, by signing agreements regarding working time arrangements and wage formation to changing circumstances. In particular, he says that “the secret of the success has been to support positive interactions, create virtuous circles between different policies, and foster cooperation between actors”¹⁶⁸.

Tangian analyses the relationship between indicators related to flexibility, security and macroeconomic situation, before and in the crisis. He concludes that in time of crisis the flexibility can effect negatively the macroeconomic situation, as it allows companies to risk more and at the same time increases the social situation and consequently the public finance’s costs. At the same time, the system can be helped to be less dependent from occasional shocks by:

- increasing the state participation at the economy,
- increasing public works and
- developing strongly social security.

For this reason Tangian thinks that the *flexicurity* model, as today is thought, cannot be a good way to follow, as it’s on evidence that is not facing properly the crisis’ effects and causes. “A better alternative to *flexicurity* would be “normalization” of employment relations, that is a reduction of flexibility, which among other things, would also result in less social security expenditure”¹⁶⁹. But Jørgensen thinks that Tangian critics sarcastically the *flexicurity* model, by saying that it is only “for good weather”. Tangian, in fact, prefers rather a traditional trade unions’ intervention on behalf of the job's protection instead of the employment security¹⁷⁰.

Christian Lyhne Ibsen analyses how the economical crisis hit Denmark in 2008 and how Denmark tried to face the crisis. He tries to understand which factors of the Danish system have been crucial before the crisis and why Denmark has been effected so strongly by the crisis¹⁷¹.

Madsen envisages a long-term prospective by trying to consider the factors that can worsen the exclusion of some groups of persons from the labour market. In particular, he pointed out three aspects:

¹⁶⁸ H. Jørgensen, Danish “*flexicurity*” in crisis – or just stress-tested by the crisis? in Report to the Friedrich Ebert Foundation, October 2010, P. 7, 8. Citation page 10.

¹⁶⁹ A. Tangian, Not for bad weather: *flexicurity* challenged by the crisis, ETUI Policy Brief, European Economic and Employment Policy, Issue 3/2010, p. 7. Andruabuj Tangian is head of the department “Policy modeling and development of new indicators” at the Institute for Economic and Social Research at the Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, and a Professor at the University of Karlsruhe .

¹⁷⁰ H. Jørgensen, Danish “*flexicurity*” in crisis – or just stress-tested by the crisis? in Report to the Friedrich Ebert Foundation, October 2010, p. 3.

¹⁷¹ C. L. Ibsen, Teacher’s pet in trouble. A review of Danish policies during crisis, Faos, Preprint version of article brought in Nordiques 2010, n. 23.

- a. the future increasing of old workers,
- b. the rising number of immigrants,
- c. the competition of low-wage countries.

Madsen thinks that Denmark should take into consideration these factors in order to adapt its system to the new challenges¹⁷². He also manifest doubts concerning the actual system and its capacity to avoid marginalization of some groups, like long term unemployed adults displaced by industrial restructuring, unemployed young persons and lone mothers with small children.

Later Madsen seems to be more persuaded of the capacity of the Danish system to face the crisis. In fact, as Jørgensen, he thinks that the Danish model has some automatic stabilizers such as the high taxation, the strong shocks absorbed in case of unemployment, the activation measures in favour of unemployed people. There have been adopted also discretionary measures such as those oriented to the achievement of a full employment situation through macro-economic decisions: investments in public fields (infrastructures like streets, hospitals, etc.), measures to face the youth unemployment, ... The Danish Government, in any case, chose to avoid to reform the entire regulation as a whole, preferring specific regulatory interventions¹⁷³.

3.2.f. The dark side of the *flexicurity*¹⁷⁴

The Danish *flexicurity* system hides “dark aspects” which affect directly people as individuals. It is crucial taking into consideration a path forward the integration and inclusion in labour market and in the society, especially in a gender prospective which grants the women’s right to work. These issues highlight directly effects on human rights.

For this reason, it is also relevant consider other aspects of the *flexicurity* system, otherwise we could run the risk to give a reductive prospective. These different aspects will be here just mentioned.

The system makes people accept jobs not reasonable from different point of view. Their aspirations and skills are not taken into consideration in the job's or training course's proposal. People are considered as persons with a negative attitude, who try to avoid working and try to receive “easy” money from the system. For this reason, the refusal of a job is considered unacceptable, especially in crisis time. The kind of job proposed is not relevant for the system. But people has not caused the crisis and wish to have a proper work. For this reason, we stress out the increasing number of Court cases in these last years.

¹⁷² K. Madsen, Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009, p. 19.

¹⁷³ K. Madsen, Reagire alla tempesta. La *flexicurity* danese e la crisi, Dir. Relaz. Ind. 2011, 01, 78.

¹⁷⁴ These are some aspects pointed out after a dialogue with Professor Kirsten Ketscher and in referring to K. Ketscher, Contrasting legal concepts of active citizenship – Europe and the Nordic countries, in Citizenship in Nordic Welfare States – Dynamic of choice, duties and participation in a changing Europe, Bjørn Hvinden og Håkan Johansson (red.), Routledge, New York, 2007.

The situation seems to involve directly a question of human right, precisely a question of dignity and health.

Dignity because the person cannot be asked to do any kind of job in order to avoid the lost of income support or benefits.

Health because an increasing number of people is becoming depressed, and at the same time the number of complains is growing.

Moreover, a consistent number of people are considered be able to work, and consequently are asked to accept any jobs proposed by the system. This people are totally pushed to accept those jobs, otherwise they know they will lose their social assistance benefits.

The system gives persons compensations if they cannot work. But if it considers the person able to perform a job, she/he is forced to accept.

The problems increase in the prospective of immigrants. The social assistance benefits can often result too much high for them. They could often obtain more than the amount earned by working. For this reason an “initial help” was introduced: immigrants can access to this benefits until they start to enter in the labour market. Otherwise they just didn’t have any interest to really search a job.

From another hand, in Denmark the compensation for children is recognized until two children. Often, the first generation of many categories of immigrants, (“categories” in the sense of where they are from, which is their culture), have more than two children. At the same time, often the husband is not able to support his wife and all the children. This determines that the family is put in a condition of poverty. There is only a way to change this situation: immigrant wife should work. In the meanwhile has to be taken some initiatives for their children. The situation put them in a poverty state. They also are not encouraged to learn the Danish language, moving away from a possibility of integration.

Another unclear aspect has to be pointed out. The social assistance benefits are means-tested, but don't refer just to the individual. In consequence, the system accords benefits by considering the entire situation of the family. This fact affects directly and negatively women in a gender prospective. The woman who loses her job and applies for social assistance will hardly obtain a benefit, because the wage of her husband is going to condition the decision of the administration. Even the *more uxorio* situation is taken into consideration to decide if the right of social assistance benefits can be recognised. This way of allowing benefits runs the risk to segregate women out of the labour market¹⁷⁵. This aspect can affects more some categories of immigrants. In some

¹⁷⁵ M. Thomson, Democracy, inclusion and the governance of Active Social Policies in the EU – Recent lessons from Denmark, the UK and France, RECON Online Working Paper 2011/27, p 11 e 12. A study related to the impact the Danish immigrants program showed that half of those people has been considered “self-sufficient” by being supported by spouses, and not though paid word. “In Denmark ... where social rights are guided by principles of individual entitlement and gender equality, governance structures may in some cases undermine these principles and increase the risks of social exclusion and poverty”.

culture women take care of their children and their husbands and don't work outside from the family: this makes them in a difficult position to be employed. Danish society is different and the redistribution of the care of family tends to be equal between women and men.

Further, the poverty is increasingly growing. There are not official reports on this topic, because until now no government decided to carry out them. Poverty grows because of activation: people are supposed to accept any work, and if they refuse they lose all the supports and benefits. The *flexicurity* system seems to be thought just for the people that are already in the labour market, but it doesn't suit people at the margin of the labour market. Their situation are going to worsen and hardly changeable.

In the Danish system, the insurance unemployment compensation is not mandatory, but voluntary. This is becoming a crucial problem. A lot of people don't insure themselves, especially young people. Without this insurance people, in case of unemployment people are going to enjoy a really small compensation, and to be fast in the social assistance.

The *flexicurity* system is also based on the principle that employer don't pay any contribution or taxes assigned to support the social security system.

Problems haven't started from the 90ties, but have previous and older roots. From the social security reform of 1972 it has been starting to lose the control of the financial resources. The general taxation paid by every person generates financial resources that lump together, without knowing how they will be used.

This created a dangerous fracture between the tax paid by individuals and the awareness of their utilization. The "give and take" system, which is the correspondence between the social assistance benefits provided and the cost to support the system, is not clear.

In this way the system is running the risk to implode and to be no more sustainable.

The situation seems to be worst if we consider the increasing role of the municipalities in deciding how to spend the resources. A decade ago employment services and unemployment supports were carried out by state offices, created for this reason and following a coherent orientation at the national and regional level. Then they have been replaced with the job centre, depending on the municipalities. These administrative entities are taking decision in a political way, in the sense that they prefer looking for consensus then for a long term strategy for the common good.

At the same time municipalities became something different from before: now they control big local area and have changed the way to estimate individual impacts of decisions.

CAPITOLO QUINTO

L'UNIONE EUROPEA E L'INTRECCIO TRA LE POLITICHE ATTIVE E PASSIVE

1. Evoluzione storica dell'Europa sociale rispetto ai temi considerati

1.1. Gli albori

Il processo evolutivo dell'Unione Europea si avvia in un contesto economico favorevole, ove la crescita del periodo post bellico crea le condizioni per un progetto ampio di unità. Negli anni Cinquanta, si assiste dapprima all'istituzione della CECA, per mezzo del Trattato di Parigi del 1951, e successivamente alla costituzione della CEE e dell'EURATOM, mediante i Trattati di Roma del 1957 sottoscritti da Italia, Francia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Germania.

La CEE è animata da due obiettivi principali: la creazione di un mercato unico, attraverso la promozione delle quattro libertà di circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali, e l'orientamento alla creazione di un'Europa politica.

L'unione doganale è il primo obiettivo del Trattato di Roma, all'interno del progetto di una Comunità Economica Europea. Nel medesimo tempo, tale unione non può comportare una riduzione della sicurezza e della prosperità futura per i cittadini degli Stati membri. D'altra parte la politica economica rimane sicuramente subordinata agli obiettivi prettamente economici¹.

Il Trattato CEE non mira semplicemente alla realizzazione di "uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità", ma anche ad "un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano", avanzando verso questi obiettivi "mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri"². Pertanto, mercato comune e politiche economiche convergenti comportano un miglioramento sociale.

Nel preambolo del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, i firmatari dichiarano, tra l'altro, di "essere determinati a porre le fondamenta di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei"; di "essere decisi ad assicurare, mediante un'azione comune, il progresso economico e sociale dei loro Paesi, eliminando le barriere che dividono l'Europa"; di "avere per scopo essenziale il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei loro popoli"; di "riconoscere che l'eliminazione degli ostacoli esistenti impone un'azione concertata intesa a garantire la stabilità nell'espansione, l'equilibrio negli scambi e la lealtà nella concorrenza"; di "essere solleciti di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo

¹ S. Bekker and T. Wilthagen, Europe's Pathways to Flexicurity: Lessons Presented from and to Netherlands, pp. 68-73 in *Intereconomics*, March/April 2008, Flexicurity – a European Approach to Labor Market Policy. Economic policies focused on "market integration, labor mobility and fair competition, to which social policy was subordinate".

² Art. 2 Trattato CEE.

sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite”, delineando un rapporto tra obiettivi di mercato e sviluppo sociale in cui si instaura una sorta di dialogo, che parte dal riconoscimento di queste diverse dimensioni.

Pertanto, sebbene nei primi Trattati non esistessero riferimenti diretti a diritti fondamentali o sociali, ad eccezione del divieto di discriminazione di genere e di nazionalità, il primo diritto comunitario non era ispirato ad un puro liberalismo economico: la nascita delle Comunità era unito all’impulso etico della pace tra gli Stati membri e della pace sociale all’interno degli stessi. Il contesto, fatto di Paesi con una elevata omogeneità, favoriva tale spinta, ma, come vedremo, soprattutto dal Trattato di Nizza del 2000 sarà evidente l’avviarsi verso una differente rotta³. D’altra parte, le “infiltrazioni” della concorrenza nel diritto sociale risalgono già agli anni Ottanta, mentre dinanzi al diritto comunitario degli albori la materia sociale rimane rigida prerogativa degli Stati membri⁴.

1.2. Gli anni Settanta e le preoccupazioni sulla tenuta sociale della CEE

Negli anni Settanta il contesto economico cambia, suscitando delle preoccupazioni sull’impatto sociale che da esso possa derivare, tanto da produrre la Risoluzione del Consiglio, 21 gennaio 1974, in materia sociale in Boll. Cee 2/74. Tra i vari considerando della Risoluzione spicca l’affermazione per la quale l’espansione economica non può essere considerata dai capi di Stato o di governo un fine a sé stante, “ma deve tradursi in un miglioramento della qualità del tenore di vita”. In tal senso, “un’azione vigorosa nel campo sociale riveste ... un’importanza *pari*⁵ a quella della realizzazione dell’unione economica e monetaria”, e si deve tradurre nella realizzazione di intese volte al “pieno e miglior impiego”, supportate anche da un rafforzamento della funzione del Fondo sociale europeo. Il Consiglio esprime esplicitamente la “volontà politica” di adottare le misure necessarie al raggiungimento, tra i vari obiettivi, del “pieno e miglior impiego” nella Comunità, riconosciuto come priorità, nonché il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. Sono di quegli anni le Direttive applicate sulla base dell’art. 100 (avvicinamento delle normative nazionali) e relative alla parità tra uomo e donna, alle condizioni di lavoro, ai trattamenti previdenziali, alla protezione in caso di licenziamenti collettivi, di trasferimenti d’impresa e insolvenza del datore, nonché alla tutela della salute e alla prevenzione dei rischi specifici. Negli stessi anni si avvia la creazione del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, nonché della Fondazione di Dublino per il miglioramento delle condizioni di vita e lavoro (EUROFOUND)⁶. La decisione del Consiglio 74/325/CEE, del 27 giugno 1974, istituisce un Comitato Consultivo per la sicurezza, l’igiene e la tutela della salute sul luogo di lavoro.

³ J. A. Tovar, La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral del 2010, pp. 15-45, in A. Baylos Grau (Coordinador), Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de Reforma Laboral, p. 33, 34.

⁴ D. Gottardi, Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell’ordinamento dell’Unione Europea, Giornate di studio Aidlass, Parma, 4 – 5 giugno 2010, p. 5.

⁵ Corsivo dell’autrice.

⁶ In particolare, la Fondazione è un organo tripartitico dell’Unione che è stato istituito nel 1975 allo scopo di contribuire alla pianificazione e alla messa in atto di migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa. Più

Nonostante un movimento nell'ambito della dimensione sociale europea, il periodo si chiude con risultati deludenti in riferimento all'obiettivo del pieno impiego, provocando una decisa ripresa della disoccupazione.

1.3. Gli anni Ottanta ed il pressing sul versante della flessibilità-*deregulation*

Gli anni Ottanta sono segnati da avvenimenti internazionali di forte impatto, aventi inevitabili ripercussioni sul processo europeo: lo shock petrolifero, le ristrutturazioni e l'innovazione produttiva, nonché l'indebolimento delle forze sindacali vedono in generale, all'interno dei singoli Stati membri, un rafforzamento della produzione legislativa sociale e un'affermazione di prassi sindacali che rimangono confinate nei limiti nazionali, provocando una situazione di stallo a livello comunitario, una vera e propria *eurosclerosi*⁷.

E' in tale contesto che si accende il dibattito relativo alle possibili vie di uscita, suggerendo la strada della *deregulation* e della flessibilità nei sistemi nazionali e nel mercato europeo, permettendo la *infiltration* della concorrenza e della logica di mercato nel diritto del lavoro e nell'ambito dei diritti sociali degli Stati membri⁸.

Questo approccio produce una decisa opposizione ad una regolazione sociale a livello comunitario, ritenuta una potenziale aggravante dei mali europei.

Ciò viene sostenuto da alcuni governi in particolare, come l'Inghilterra, e da un mondo imprenditoriale che per anni riesce di fatto a bloccare l'azione europea in questo ambito.

L'armonizzazione è resa più ardua dall'entrata di Grecia (1980), Spagna e Portogallo (1986), Paesi caratterizzati da condizioni retributive inferiori rispetto agli altri Stati già comunitari, e da tassi di disoccupazione molto alti.

La ciclicità della crisi vede una ripresa economica verso la fine degli anni Ottanta, nonostante una disoccupazione ancora rilevante.

Nel 1985 viene prodotto il Libro Bianco della Commissione per il Consiglio europeo⁹ relativo al completamento del mercato interno, conosciuto come Libro Bianco Delors, dal nome del suo promotore. Tale libro contiene le tappe fondamentali da percorrere per realizzare l'obiettivo di costruzione di un'Unione Europea. Esso pare particolarmente interessante in quanto fa emergere il necessario legame che esiste tra politiche di sviluppo e dell'occupazione, in un intreccio

concretamente, essa valuta e analizza le condizioni di vita e di lavoro; fornisce pareri autorizzati e consigli ai responsabili e principali attori della politica sociale; contribuisce al miglioramento della qualità di vita; tiene conto delle evoluzioni e tendenze, in particolare quelle che determinano cambiamenti.

⁷ T. Treu, L'Europa sociale: problemi e prospettive, in Dir. Relaz. Ind. 2001, 03, 307. Il programma di azione sociale del 1974 viene considerato troppo ambizioso, e rimane senza un riscontro pratico effettivo a causa delle pressioni di un forte movimento liberista affermatosi negli anni Ottanta. Tale movimento si oppone al processo di armonizzazione normativa proseguito nel corso degli anni Novanta: i programmi della Commissione si ridimensionano sempre di più rispetto agli obiettivi dichiarati.

⁸ G. Lyon Caen, L'infiltration du droit du travail par le droit de la concurrence, in DO, Droit Ouvrier, 1992, p. 313.

⁹ Libro Bianco della Commissione per il Consiglio europeo (Milano, 28-29 giugno 1985) COM(85) 310, giugno 1985

complesso dinanzi al quale Delors auspica un maggiore riequilibrio e sostegno sociale come aspetti necessari ad una crescita volta all'equità¹⁰.

Si può pertanto affermare che il modello sociale europeo nasca nel 1985 con Delors, sostenitore della dimensione sociale in Europa. Ma cosa significhino questi concetti - modello sociale europeo e dimensione sociale - rimane ambiguo¹¹.

Un paio d'anni dopo, il primo luglio 1987, viene redatto l'Atto Unico Europeo: esso riconosce la necessità di accelerare il processo di integrazione europea, andando oltre il mercato unificato, per avviarsi verso l'unità economica e monetaria.

Sebbene l'Atto Unico non contenga in sé disposizioni di natura direttamente sociale, e in esso l'interesse economico rimanga centrale, si riscontrano in ogni caso alcuni indubbi profili innovativi¹².

In particolare, l'Atto aggiunge, nella parte terza del Trattato CEE, il Titolo V, "Coesione economica e sociale" tra Stati membri, (art. 130 a, b, c, d, e), che le autorità comunitarie devono promuovere. E' necessario "ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite". Muta pertanto la prospettiva, che non è più quella dell'armonizzazione verso l'alto dei sistemi sociali. Gli strumenti principali sono i fondi sociali, tra cui il Fondo Sociale Europeo, riorganizzati e potenziati con regolamenti nel 1988.

Nel corso degli anni Ottanta vengono adottate delle risoluzioni dedicate al problema occupazionale.

La Risoluzione 7 giugno 1984¹³ incoraggia il contributo delle iniziative locali alla lotta contro la disoccupazione attraverso uno stimolo alla creazione di posti di lavoro.

La Risoluzione 22 dicembre 1986¹⁴ riguarda specificatamente un programma di azione per l'aumento dell'occupazione, che deve essere realizzato "soprattutto con l'espansione economica" e nel contempo deve migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, senza però "pregiudicare i diritti fondamentali nei settori della sicurezza sociale, della tutela sociale e delle condizioni di lavoro". L'accento quindi è riservato alla crescita economica, ad una maggiore efficienza dei mercati del lavoro anche in termini di "maggiore elasticità", ferma restando la garanzia delle tutele sociali e delle condizioni di lavoro. Un'attenzione particolare è inoltre riservata al problema della disoccupazione di lunga durata, in continuo aumento in alcuni settori e riguardante alcuni gruppi di lavoratori.

¹⁰ T. Treu, L'Europa sociale: problemi e prospettive, in Dir. Relaz. Ind. 2001, 03, 307. Delors nel 1993 fa presente che i sistemi di welfare possono essere destabilizzati dal fenomeno di internazionalizzazione dei mercati e dal pensiero liberista.

¹¹ H. Jørgensens, P. K. Madsen, Flexicurity and Beyond – Reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity, in Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model, Ed. By H. Jørgensens, P. K. Madsen, DJØF Publishing Copenhagen, 2007, p. 25.

¹² L'atto introduce l'articolo 118A del trattato CEE, che autorizza il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata nel quadro della procedura di cooperazione, ad adottare prescrizioni minime per promuovere "il miglioramento (...) dell'ambiente di lavoro, per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori". Introduce inoltre l'articolo 118B del trattato CEE, che attribuisce alla Commissione il compito di sviluppare il dialogo sociale a livello europeo.

¹³ GU n. C 161 del 21. 6. 1984.

¹⁴ GU n. C 340 del 31.12.1986.

In questo senso si muove la Risoluzione del 29 maggio 1990¹⁵ sull'azione a favore dei disoccupati di lunga durata, nella quale si riconosce come necessaria una risposta a livello comunitario, nazionale e locale, e viene incoraggiato il trasferimento di esperienze positive sulla base di progetti pilota sperimentali e innovativi per affrontare il problema.

Nel 1988¹⁶ si afferma l'impegno comunitario contro la disoccupazione attraverso l'utilizzo dei fondi strutturali.

Altra priorità segnalata dalla CEE riguarda la definizione di una Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali, in seguito approvata dal Consiglio Europeo di Strasburgo dell'8-9 dicembre 1989.

La Carta Sociale costituisce lo zoccolo sociale per tutti i lavoratori e intende evitare il *dumping* sociale nel mercato comune. A seguito delle varie opposizioni ad una sua piena definizione, essa ha finito in realtà per individuare il minimo comune denominatore dei diritti già riconosciuti nei vari sistemi nazionali, non arrivando pertanto a produrre profili innovativi rispetto alla Carta sociale europea del 1961 e a quanto già stabilito nelle Convenzioni OIL. In ogni caso, essa assume valore di dichiarazione di principio, non avendo alcun valore normativo¹⁷.

L'azione avviata con la Carta risulta fragile sotto due profili: istituzionale, perché non fondata su basi giuridiche specifiche; politico, in quanto avulsa da azioni coerenti di politica economica capaci di avvicinare le condizioni strutturali delle varie aree della Comunità¹⁸.

Gli anni successivi rendono palesi le difficoltà di integrazione sociale dell'Europa.

Emerge la mancanza di impegno a promuovere e sostenere con norme di principio, invece che di dettaglio, i diritti sociali fondamentali, pur debolmente sanciti nella Carta sociale del 1989. Il metodo non pare essere appropriato: gli scogli dell'unanimità complicano la realizzazione delle direttive necessarie. Taluni Stati ritengono che la materia sia da affrontare a livello nazionale, altri ritengono possibile una spontanea armonizzazione.

1.4. Gli anni Novanta: l'Accordo sulla politica sociale, la Seo e il Mac

Con il Trattato di Maastricht del dicembre 1991 si avvia il passaggio dalla Comunità Economica Europea alla Comunità Europea.

Rispetto agli avanzamenti economici e alle difficoltà in ambito sociale, si arriva al riconoscimento di una serie di diritti, obblighi ed obiettivi politici come *aquis communautaire*, attraverso l'adozione di un Protocollo separato, che impegna 11 Stati, tranne la Gran Bretagna.

L'accordo allegato al Protocollo (Accordo sulla Politica Sociale, detto anche APS) riconosce alla Comunità la possibilità di sostenere e completare l'azione degli Stati membri in talune materie: il

¹⁵ RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO del 29 maggio 1990 sull'azione a favore dei disoccupati di lunga durata (90/C 157/03).

¹⁶ Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti. Gazzetta ufficiale n. L 185 del 15/07/1988, pp. 9 – 20.

¹⁷ C. Massimiani, La qualità del lavoro nell'esperienza dell'OIL e nelle politiche sociali europee, Ed. Lulu.com, 2010, p. 67.

¹⁸ F.W. Scharpf, Integrazione negativa e integrazione positiva: i dilemmi della costruzione europea, in SM, 1998, p. 21.

Consiglio può adottare, mediante direttive, le prescrizioni minime applicabili progressivamente, e delibera secondo la procedura di cooperazione dell'art 189 C del TCE, che permette al Parlamento europeo di influenzare maggiormente l'esito attraverso la doppia lettura. Tali materie sono quelle non escluse specificatamente dall'APS¹⁹, e cioè quelle volte al "miglioramento..dell'ambiente di lavoro per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori", "condizioni di lavoro", "informazione e consultazione dei lavoratori", "parità tra uomini e donne per quanto riguarda le loro opportunità sul mercato del lavoro e il trattamento sul lavoro", "integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro"²⁰.

La Comunità Europea ha solo competenza concorrente in questi campi, limitata da due vincoli: le diversità tra gli Stati e la necessità di mantenere la competitività economica comunitaria.

L'accordo amplia le materie sulle quali poter decidere a maggioranza qualificata, mentre non si applica al diritto di associazione sindacale, allo sciopero e serrata, nonché alla retribuzione.

Il Trattato di Maastricht riduce pertanto le materie per le quali è richiesta l'unanimità e privilegia, allo stesso tempo, la fonte negoziale europea. Infatti l'Accordo specifica come uno Stato membro possa affidare alle parti sociali, a loro richiesta congiunta, il compito di mettere in atto le direttive negli ambiti delineati dallo stesso.

L'azione della Comunità Europea sembra incidere maggiormente in ambiti di regolazione sociale e politica dell'occupazione, mentre ottiene un riscontro modesto o assente nell'area del welfare e dei rapporti collettivi.

Una rilevante novità si delinea nella strumentazione utilizzata. L'armonizzazione è riconosciuta dal basso, piuttosto che dall'alto, con un metodo individuato a partire da Maastricht che dovrebbe dare ampio ruolo agli attori sociali. Le direttive diventano "leggere" e recepiscono spesso accordi collettivi quadro, di ampia natura.

A questo trend fa seguito, prendendo piede progressivamente, un cambio di tecnica regolativa, col passaggio dalla normativa legislativa al c.d. coordinamento per obiettivi, realizzato nelle forme tipiche della *soft law*. Ciò avviene inizialmente nell'ambito delle politiche per l'occupazione: serve infatti fronteggiare il problema della disoccupazione, senza dover riaprire la questione per l'allargamento delle competenze legislative comunitarie.

Tale metodo è avviato al vertice di Essen (1994) con le prime *guidelines* sull'occupazione approvate a Lussemburgo²¹ (1997) e viene sancito formalmente dal Trattato di Amsterdam²²

¹⁹ Trattato sull'Unione europea - Accordo sulla politica sociale concluso tra gli Stati membri della Comunità europea ad eccezione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord - Articolo 2 . Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29/07/1992 pag. 91.

²⁰ Sono escluse specificatamente le seguenti materie, per le quali il Consiglio delibera all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale: "sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori, protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro, rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione ..., condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio della Comunità, contributi finanziari volti alla promozione dell'occupazione e alla creazione di posti di lavoro, fatte salve le disposizioni relative al Fondo sociale europeo".

²¹ Nel 2003, in seguito al bilancio dei suoi primi cinque anni, la SEO è stata riformata e in sostituzione dei quattro pilastri iniziali sono stati individuati tre nuovi grandi obiettivi (COM 6/2003): raggiungere la piena occupazione; migliorare la qualità e la produttività del lavoro; rinforzare la coesione e l'inclusione sociale.

(1997) nell'ambito di un rilancio delle politiche dell'occupazione. Il metodo viene in seguito rafforzato a Lisbona (2000) al fine di realizzare l'Agenda sociale ivi varata, e viene riferito a tutte le principali aree di politica sociale (esclusione sociale, povertà, sicurezza sociale, istruzione, sanità, immigrazione).

Il Metodo Aperto di Coordinamento (MAC), è oggetto di valutazioni contrastanti²³. Un certo scetticismo, ad esempio, viene espresso per la mancanza di procedure di verifica anche minimamente vincolanti. Inoltre si afferma il timore di derive deregolative e di un'impostazione competitiva, come causa di *dumping sociale*, già alimentata dall'entrata dei Paesi dell'Europa dell'Est.

Tali tendenze possono essere lette in relazione ad una crisi della norma giuridica, orfana della propria funzione di regolazione del mercato: in tal senso il Mac (metodo aperto di coordinamento) pare essere in grado di facilitare le dinamiche del mercato, senza alcuna pretesa di gestirle, e la sua forza va rinvenuta nell'efficacia della sua azione. A ciò si aggiunga come la strumentazione messa in campo sia di derivazione evidentemente aziendalista, attraverso il riferimento al *benchmarking*, al *management by objectives*, ecc²⁴. La prospettiva che ne deriva pare essere, a primo acchito, caratterizzata da una condizione democratica in cui vari attori partecipano all'elaborazione di una serie di indicatori e di riferimenti a cui guardare. Ma i primi attori di questo processo sono le multinazionali, in grado di avviare e utilizzare gli strumenti a disposizione, pur partecipando, altresì, le organizzazioni internazionali come Oic e Ocse. In tale quadro la rete dei soggetti si "sostituisce" alla funzione dello Stato, condizionato irrimediabilmente dal sistema "decentrato, pluridimensionale, post-statale" della *soft law*²⁵.

D'altra parte la *soft law* tende a valorizzare la dimensione persuasiva e argomentativa, incoraggiando lo scambio ed il mutuo apprendimento, anche per quanto riguarda i valori condivisi. Sebbene il termine "armonizzazione" scompaia dall'Agenda sociale della Commissione europea del 2008²⁶, si può pensare a forme di ibridazione tra *soft law* e *hard law*, che non segnino un passaggio definitivo da una modalità all'altra: ciò soprattutto a seguito dell'appello lanciato dal Parlamento europeo, volto ad incoraggiare l'utilizzo della seconda per la realizzazione della strategia UE 2020²⁷;

²² Consiglio Europeo di Amsterdam, 16 e 17 giugno 1997, Conclusioni della Presidenza, Reference: DOC/97/2 Date: 18/06/1997.

²³ M. Barbera, a cura di, Nuove forme di regolazione; il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali, Giuffrè, Milano, 2006.

²⁴ F. Ravelli, Il coordinamento delle politiche comunitarie per l'occupazione e i suoi strumenti, in DLM, 2006, I, pp. 67-107, p. 73. Il giurista deve pertanto approcciarsi a categorie di natura economica. "Il dialogo tra economia e diritto, dopo aver impegnato gli studiosi sul piano del conflitto tra norme sostanziali –da un lato, quelle poste a garanzia del buon funzionamento del mercato; dall'altra, quelle volte alla protezione dei diritti sociali – si trasferisce ora sul diverso piano delle tecniche di regolazione e della *governance*".

²⁵ A. Perulli, Efficacia e diritto del lavoro, Riv. Giur. Lav., 2008, 107. P 107-136, p. 120.

²⁶ Com (2008) 412 def.

²⁷ D. Gottardi, Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione Europea, Giornate di studio Aidlass, Parma, 4 – 5 giugno 2010, p. 18, nota n. 98, in cui l'autrice cita la risoluzione del Parlamento Europeo 10 marzo, di cui riportiamo gli estremi citati: 2010 P7_TA(2010)0053 EU 2020 - Follow-up of the informal European Council of 11 February 2010 European Parliament resolution of 10 March 2010 on EU 2020. "General observations: 12. Urges the European Council to abandon the 'open coordination method', based on the 'exchange of best

Taluni vedono nel Mac una “terza via” per la politica sociale Ue, tra armonizzazione e cooperazione intergovernativa, che può aprirsi il cammino in un’Europa frammentata, producendo però, nel contempo, una complessità delle fonti e una “geometria variabile” delle istituzioni europee²⁸.

I passi tracciati in preparazione dell’Unione Economica e Monetaria Europea nel corso del 1990 hanno cambiato i metodi di *governance* a livello sovranazionale ed hanno introdotto nuove politiche di coordinamento. L’adesione al metodo aperto di coordinamento viene incoraggiato ove manchino specifiche competenze legislative dell’Unione europea, essendo un modo per incoraggiare la cooperazione operando attraverso obiettivi comuni²⁹.

Ci si domanda se la *soft law* potrà arricchire il diritto di lavoro di “inedite tecniche regolative in vista di una nuova democrazia sociale”, oppure se stia cambiando il modello sociale in una prospettiva neo liberista dell’economia e della società, con una diminuzione dei diritti sociali³⁰. Le politiche sociali sono strumentalizzate in favore della riduzione della spesa pubblica³¹, dell’austerità salariale e della flessibilità del mercato del lavoro, in un processo di “smantellamento dello Stato sociale e di deriva (de)regolativa che mette a rischio lo stesso corpus dell’*aquis* sociale comunitario”³².

L’avvio del coordinamento per obiettivi è pertanto oggetto di opinioni contrastanti: per alcuni è visto come un’opportunità di approcciarsi alla materia sociale senza preconcetti³³, per altri avvia

practices’ and ‘peer pressure’, in the field of economic policy; encourages the Commission to use all available provisions of the Lisbon Treaty, such as Articles 121, 122, 136, 172, 173 and 194, in order to coordinate the Member States’ economic reforms and action plans”.

²⁸ S. Sciarra, Diritto del lavoro e diritto sociale europeo. Un’analisi delle fonti, in S. Sciarra (a cura di), Manuale di Diritto Sociale Europeo, Giappichelli, Torino, 2010, p. 11; F. Ravelli, Il coordinamento delle politiche comunitarie per l’occupazione e i suoi strumenti, in DLM, 2006, I, pp. 67-107, p. 69

²⁹ R. Rogowski, Governance on the European Social Model: The Case of Flexicurity, pp 82-91, in Intereconomics, March/April 2008, Flexicurity – a European Approach to Labor Market Policy.

“The introduction of new forms of governance in the EU has fundamentally changed the regulation of social and employment law and policy-making in the EU. The steps... in preparation for the European Economic and Monetary Union during the 1990s...” changed “the methods of governance at the supranational level” and introduced “new policies of coordination”.

Outlined by the Commission in the White Paper concerns the promise of “an increased use of the open method of coordination” (OMC), in areas where: “hard legislative competences were lacking,... viewed as a way of encouraging cooperation,... it operates through common targets”.

³⁰ Coerentemente a quest’ultima posizione: A. Tovar, La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral del 2010, pp. 15-45, in A. Baylos Grau (Coordinador), Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de Reforma Laboral, p. 36: “Este método parece coherente con la renuncia ..a ir más allá en el proceso de integración alcanzado en Ámsterdam”.

³¹ M. Cinelli, Politiche dell’occupazione e flessibilità previdenziale, Giurisprudenza Commerciale 2000, 01, 41. Secondo l’a. i diritti sociali, che sono diritti fondamentali, trovano una serie di ostacoli nelle “esigenze finanziarie statali e dalle dinamiche del mercato”: il richiesto contenimento della spesa pubblica pone a rischio il carattere fondamentale di quei diritti. In tutto ciò, il ruolo giocato dall’Unione Europea non è indifferente, in quanto, essa stessa, subisce le pressioni derivanti dalle esigenze del mercato.

³² A. Perulli, Efficacia e diritto del lavoro, Riv. Giur. Lav., 2008, 107. P 107-136, p. 125, 126

³³ F. Ravelli, Il coordinamento delle politiche comunitarie per l’occupazione e i suoi strumenti, in DLM, 2006, I, pp. 67-107, p. 71. Il MAC, se “correttamente applicato”, permette di coniugare le esigenze dell’efficienza con quelle della legittimità, e della legittimazione politica. Inoltre promette una maggiore partecipazione delle parti sociali, con una legittimazione democratica dal basso. Ravelli spiega come questi siano gli aspetti positivi evidenziati dai sostenitori del MAC.

un processo rivolto alla regolamentazione minima, o deregolamentazione³⁴. D'altra parte, la politica per obiettivi entra nella gestione delle materie sociali: si pensa impraticabile la possibilità di procedere per armonizzazione normativa, nonostante Maastricht porti all'estensione del principio di maggioranza. In verità sono gli stessi Paesi che scelgono di autolimitarsi. Per questo il senso del principio di sussidiarietà viene lasciato "volutamente generico". Pertanto, l'introduzione della *soft law* non può considerarsi un fatto prodottosi inevitabilmente per mancanza delle basi istituzionali necessarie a giustificare un intervento normativo dell'Unione. D'altra parte, una forzatura a colpi di maggioranza nell'armonizzazione di norme nel campo dei sistemi di *welfare* avrebbe, secondo Treu, condotto ad un esito in cui specifici *losers* si contrappongono a soggetti *winners*³⁵.

Nella Comunicazione "*Modernising and Improving Social Protection in Europe*" si rileva la necessità di assicurare una maggiore sicurezza per i lavoratori, sempre più flessibili³⁶. La Commissione sostiene la necessità di porre, come premessa di un progetto di riforma dei sistemi di protezione sociale, "l'equilibrio delle finanze pubbliche e la promozione dell'integrazione economica e sociale delle persone³⁷".

Il *fil rouge* di questo ragionamento si ritrova nel processo di Lussemburgo e in particolare nel pilastro dell'*occupabilità* ("Transizione da misure passive a misure attive"): da questo momento protezione sociale e formazione sono considerati aspetti funzionali ad un supporto attivo dell'*occupabilità*, e in tal senso devono essere riformati. Politiche attive e passive devono potersi coordinare affinché i disoccupati ricerchino e accettino opportunità di lavoro e di formazione³⁸. Negli orientamenti per l'occupazione per il 1999³⁹ l'indicazione data agli Stati membri è quella di impegnare gli inattivi che percepiscono prestazioni sociali a causa del basso reddito, in azioni di attivazione, comportando un "ridimensionamento della funzione redistributiva del sistema di protezione sociale" e il rischio della "compressione della libertà personale", attraverso forme più o meno impositive⁴⁰.

³⁴ A. Alaimo, Da "Lisbona 2000" a "Europa 2020". Il "modello sociale europeo" al tempo della crisi: bilanci e prospettive, in Riv. it. Dir. Lav., 2012, III, pp. 219-245, p. 238. Sull'efficacia di tale metodo rispetto alla realizzazione degli obiettivi prefissati, esistono pareri contrastanti. Solo le valutazioni delle istituzioni dell'Unione, a differenza di quelle dei ricercatori, rimangono legate ad una valutazione positiva del metodo.

³⁵ T. Treu, L'Europa sociale: problemi e prospettive, in Dir. Relaz. Ind. 2001, 03, 307.

³⁶ COM (97) 102 final, 12.03.1997.

³⁷ E. Ales, Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", INT – 51/2007, p. 10. Come riportato da Ales, il quale aggiunge come la Commissione specifichi d'altra parte che "fornire le persone di un sostegno al reddito non ne favorisce l'integrazione economica".

³⁸ E. Ales, Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", INT – 51/2007, p. 11.

³⁹ Risoluzione del Consiglio 22.02.1999, Orientamenti per l'impiego 1999, GUCE C 69/02, 12.03.1999

⁴⁰ E. Ales, Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", INT – 51/2007, p. 11.

L'intreccio tra la materia della sicurezza sociale e quella dell'occupazione si sviluppa in considerazione del ruolo che assume, in tale connessione, l'elemento dell'esclusione sociale. Considerare quest'ultimo aspetto orientativo dei primi due ambiti, rende possibile un riconoscimento distintivo degli stessi ed un loro rapporto dialogico. Spostare l'asse dell'esclusione sociale all'interno della materia dell'occupazione, pretendere una soluzione attraverso il mero inserimento nel mondo del lavoro, significa da una parte negare una dimensione multipla dell'esclusione sociale, non sempre risolvibile attraverso un mero intervento riguardante l'occupazione, e dall'altra finisce per relativizzare la materia della sicurezza sociale in funzione di quella dell'occupazione.

La Comunicazione della Commissione del 1999⁴¹, richiede che le politiche di protezione sociale diventino funzionali all'incremento dell'*occupabilità* e dei posti di lavoro. In tale maniera le politiche di protezione sociale paiono essere subordinate alle politiche per l'occupazione, che, a loro volta, devono essere coerenti con gli indirizzi di massima dell'art. 99, c. 2, cioè con gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (art 128 TCE)⁴².

In tal senso, il punto nodale per la Comunità Europea non è quello di orientare le politiche attive e passive all'inclusione sociale, attraverso un loro coordinamento, quanto quello di "modernizzare" le politiche sociali in funzione di quelle occupazionali, a loro volta funzionali a quelle economiche⁴³. In questa maniera si permette agli Stati di adottare una serie di riforme impopolari nel campo della sicurezza sociale in forza della giustificazione che tale modernizzazione è richiesta dall'Europa, e che va a vantaggio dell'occupazione. Il messaggio che ne deriva è quello di poter snaturare il modello di protezione sociale in forza del fine della crescita occupazionale, e si perde la funzione redistributiva ed inclusiva delle politiche di sicurezza sociale⁴⁴.

Nella Comunicazione COM (99) 347 final, 14.07.1999 la nota positiva è l'esplicita promozione dell'inclusione sociale attraverso un'adeguata rete di protezione sociale, come il reddito minimo ed altre misure, nonché l'ammissione della multidimensionalità dell'esclusione sociale, non dovuta necessariamente al problema occupazionale. D'altra parte, il riconoscimento della necessità di

⁴¹ A Concerted Strategy for Modernising Social Protection, COM (99) 347 final, 14.07.1999, prosecuzione della Comunicazione COM (97) 102 FINAL, 12.03.1997.

⁴² E. Ales, Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", INT – 51/2007, p. 13.

⁴³ A. Alaimo, Da "Lisbona 2000" a "Europa 2020". Il "modello sociale europeo" al tempo della crisi: bilanci e prospettive, in Riv. it. Dir. Lav., 2012, III, pp. 219-245, p. 241: "Da una certa fase in poi (e, cioè, dal rilancio della Strategia di Lisbona nel 2005) si è, infatti, accentuata l'attenzione al tema delle politiche economiche e del lavoro e vi è stata una parallela marginalizzazione delle politiche di protezione e inclusione sociale. Nel 2005, all'indomani del *Rapporto Kok*, la Commissione ha ritenuto che "l'incremento dei livelli occupazionali fosse il mezzo più efficace per generare la crescita economica e per promuovere economie socialmente inclusive", marginalizzando le altre dimensioni dell'inclusione sociale e risolvendo quest'ultima nella integrazione nel mercato del lavoro"... "Tutt'oggi, gli orientamenti integrati adottati dal 2010... finiscono per inglobare le politiche di inclusione sociale e di lotta alla povertà all'interno della SEO".

⁴⁴ E. Ales, Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", INT – 51/2007, p. 14, 15. Si veda anche A. Alaimo, Da "Lisbona 2000" a "Europa 2020". Il "modello sociale europeo" al tempo della crisi: bilanci e prospettive, in Riv. it. Dir. Lav., 2012, III, pp. 219-245, p. 240, sulla strumentalizzazione della SEO da parte dell'Italia, allo scopo di giustificare le riforme adottate.

fornire un'adeguata rete di protezione sociale per promuovere l'inclusione sociale si pone in maniera problematica rispetto all'obiettivo di contenimento dei costi dei sistemi di protezione sociale, nei quali vengono ricompresi sia i sistemi assicurativi che quelli assistenziali. In pratica, ciò potrebbe causare la determinazione di un reddito minimo dall'ammontare "irrisorio", e, a lato, l'obbligo di accettare un'offerta di lavoro, di qualsiasi tipo di lavoro, di importo leggermente superiore a quella del reddito minimo⁴⁵.

Gli obiettivi della Comunicazione del 1999 si ritrovano nelle Conclusioni del Consiglio del 17.12.1999. La Commissione Prodi, intervenuta nel 1999, porrà in effetti maggiormente l'accento sull'aspetto dell'inclusione sociale⁴⁶, sino alla produzione della Comunicazione al Consiglio Europeo di Lisbona, *Building an inclusive Europe*⁴⁷.

Ne deriva una prospettiva per la quale l'inclusione sociale non può essere raggiunta solo attraverso la promozione delle politiche attive, seppure queste possano in effetti essere utili nel caso in cui permettano di elevare qualitativamente la formazione dell'interessato, oppure procurino delle offerte di lavoro professionalmente qualificanti. Quanto all'intervento dell'Unione in materia sociale, secondo la Commissione Prodi, l'art 137 TCE dà la possibilità di procedere per cooperazione in materia di esclusione sociale, mentre in materia di "integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro" si sostiene possa adottarsi una direttiva quadro contenente le prescrizioni minime: ciò però non si verifica⁴⁸.

I sistemi di *welfare* sono sorti da una parte per redistribuire il reddito a favore dei più poveri, e dall'altro per proteggere i lavoratori contro le altalenanti dinamiche del mercato del lavoro, in maniera che vi fosse una situazione tale da favorire la cooperazione tra lavoratori e datori di lavoro a sostegno di un'economia industriale di successo. Il problema inizia quando le ragioni del *welfare* vengono viste di impaccio alle ragioni dell'economia. Il fenomeno della globalizzazione, "politicamente carico", di per sé non sarebbe un ostacolo per i sistemi di *welfare*. Tuttavia esistono fattori che sicuramente accrescono il *dumping sociale* tra i vari Paesi, tra cui la crescente de-nazionalizzazione del capitale. Si afferma inoltre la convinzione per la quale l'asseverazione dei sistemi di *welfare* alle logiche del mercato globale sia l'unica, la sola strada possibile. Per questo è evidente che esista solo "un'adesione retorica al modello sociale europeo", ove la dimensione sociale deve essere funzionale ad uno "stato competitivo". Ciò produce dei precisi vincoli a carico della spesa pubblica, a partire dai criteri di convergenza di Maastricht sino al patto di stabilità e di crescita, ma anche un pressing significativo per un contenimento dello stato sociale e per favorire

⁴⁵ E. Ales, Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", INT – 51/2007, p. 16, 17.

⁴⁶ E. Ales, Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", INT – 51/2007, p. 17.

⁴⁷ COM (2000) 79 final 1.03.2000.

⁴⁸ E. Ales, Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", INT – 51/2007, pp. 18 e 19.

la privatizzazione del *welfare*: quest'ultimo trasla dallo Stato alle famiglie, costrette a rivolgersi a soggetti privati⁴⁹.

La persistente gravità della situazione occupazionale condiziona il vertice di Amsterdam, che rappresenta un punto di incontro, seppur non definitivo, tra posizioni molto diverse, tra chi considera centrale il problema occupazionale, come la Francia, e chi invece attribuisce preminenza alle "esigenze della stabilità monetaria", come la Germania⁵⁰. In tale occasione si inserisce un nuovo Titolo sull'occupazione, l'ottavo, successivo al Titolo sulla "politica economica e monetaria", realizzando una sorta di "costituzionalizzazione"⁵¹ delle politiche occupazionali.

Il vertice di Amsterdam incorpora, inoltre, nel Trattato tutte le disposizioni dell'APS.

A fronte di tale incorporazione, sarebbe stato opportuno riscrivere un capitolo sociale; si segnala "un'incertezza di fondo relativa ai rispettivi contenuti della politica sociale e della politica dell'occupazione e, quindi, dei loro rapporti. Tale incertezza è destinata a trasformarsi in ambiguità" e non solo sui contenuti: per la politica sociale lo strumento adottabile riguarda la scelta tra armonizzazione o cooperazione, per la seconda, invece, si introduce il metodo aperto di coordinamento. Un ulteriore aspetto di ambiguità attiene alla collocazione del tema dell'occupazione in due titoli differenti, uno dell'occupazione, titolo VIII, l'altro dell'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro", titolo XI⁵².

Amsterdam emenda il Trattato dell'Unione Europea ed il Trattato CE, sancendo il riconoscimento dei "diritti sociali fondamentali" riconosciuti nella Carta sociale europea e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del lavoratore del 1989, attraverso la modificazione del preambolo del primo e la modificazione dell'art. 117 del Trattato di Roma, divenuto art. 136 TCE. Ma i contenuti delle Carte non sono supportati da un'esigibilità giuridica, comportando un ridimensionamento del loro riconoscimento.

Ancora, l'art. 136 TCE⁵³ riconosce, tra gli altri, gli obiettivi della promozione dell'occupazione, del miglioramento delle condizioni di vita e lavoro, di una protezione sociale adeguata nonché dello sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello di occupazione elevato e duraturo⁵⁴.

⁴⁹ R. Hyman, Il futuro del principio "il lavoro non è una merce" tra mercato e stato sociale, in *Dir. Relaz. Ind.* 2007, 04, 988.

⁵⁰ C. Massimiani, *La qualità del lavoro nell'esperienza dell'Oil e nelle politiche sociali europee*, Ed. Lulu.com, 2010, p. 84/5

⁵¹ M. Roccella, T. Treu, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Cedam, Padova, 2009, p. 26.

⁵² E. Ales, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", INT – 51/2007. A tal proposito Ales rileva "l'asimmetria esistente, in termini di responsabilità politica ancor prima che giuridica, tra l'assenso prestato dal singolo Stato Membro all'adozione di strumenti di armonizzazione che producono un impatto immediatamente apprezzabile sulla condizione giuridica del singolo cittadino-elettore e il consenso a orientamenti per l'occupazione che, pur contenendo misure di impatto sociale non necessariamente minore, proprio per la mancata assunzione di responsabilità a livello nazionale, possono essere adottate senza sollevare il clamore che susciterebbe, invece, l'adozione di direttive sulla medesima materia". P. 7.

⁵³ http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_IT.pdf

⁵⁴ C. Massimiani, *La qualità del lavoro nell'esperienza dell'Oil e nelle politiche sociali europee*, Ed. Lulu.com, 2010, p. 86.

Il Trattato specifica come la promozione degli obiettivi occupazionali debba essere compatibile con l'esigenza di realizzare "un elevato grado di convergenza dei risultati economici" (art. 2 TCE) e di "mantenere le competitività dell'economia della Comunità" (art. 136, c. 2 TCE)⁵⁵.

Il necessario contemperamento tra occupazione e competitività rimane però una tensione irrisolta.

La Comunità ha compiti promozionali ed incentivanti in materia di occupazione, tendendo a promuovere "il coordinamento tra le politiche degli Stati membri.. al fine di accrescerne l'efficacia con lo sviluppo di una strategia coordinata per l'occupazione" (art. 3, lett. i, TCE) e ad adottare "Misure di incentivazione dirette a promuovere la cooperazione fra Stati membri e a sostenere i loro interventi nel settore dell'occupazione", sviluppando "scambi di informazioni e delle migliori prassi... in particolare mediante il ricorso a progetti pilota" (art. 129, c. 1, TCE).

La Comunità, a seguito del Trattato di Amsterdam, risulta essere formalmente legittimata a dispiegare la propria influenza con riguardo alle politiche dell'occupazione e del mercato del lavoro, sino ad allora di competenza esclusiva dei singoli Stati. D'altra parte le competenze di questi ultimi restano ferme e devono essere rispettate dalle autorità comunitarie nello svolgimento della propria attività di coordinamento (art. 127 TCE). Ciò non toglie che gli Stati membri abbiano concordato di considerare la "promozione dell'occupazione una questione di interesse comune" (art. 126 TCE).

Le nuove disposizioni del Trattato disegnano un complesso meccanismo procedurale, incentrato sulla formulazione degli orientamenti annuali in materia di occupazione ad opera del Consiglio. La procedura è contenuta nell'art. 128 TCE: il Consiglio Europeo esamina annualmente un rapporto congiunto della Commissione e del Consiglio illustrante la situazione dell'occupazione nella Comunità. Il Consiglio tiene in considerazione le conclusioni espresse dal Consiglio Europeo, allo scopo di elaborare annualmente i propri orientamenti in materia di occupazione, votati a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e che gli Stati membri devono considerare nel delineare le rispettive politiche. Ciascun Stato membro trasmette alla Commissione e al Consiglio il c.d. Piano Nazionale per l'Occupazione, consistente in una relazione annuale che indica le iniziative di politica dell'occupazione assunte in forza degli orientamenti comunitari. I Piani Nazionali per l'Occupazione degli Stati membri vengono esaminati dal Consiglio. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, può, se lo considera opportuno sulla base di detto esame, rivolgere raccomandazioni agli Stati membri⁵⁶. Sulla base delle risultanze dell'esame dei Piani Nazionali, il Consiglio e la Commissione redigono

⁵⁵ L'art 2 del TCE stabilisce come la Comunità abbia il compito di promuovere "nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria"... "uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri».

⁵⁶ L'art. 130 costituisce un "Comitato per l'occupazione" con compiti consultivi e di elaborazione, che sostituisce il precedente Comitato per l'occupazione ed il lavoro.

una relazione annuale comune relativa alla situazione occupazionale nella Comunità, e all'attuazione degli orientamenti europei in questa materia, da inviare al Consiglio europeo.

Il titolo VIII previsto dal Trattato di Amsterdam segna l'avvio della Strategia Europea per l'Occupazione (detta anche Seo). Essa entra in realtà in vigore antecedentemente al Trattato stesso, per il tramite del Consiglio europeo straordinario sull'occupazione di Lussemburgo del 20 e 21 novembre 1997. Per tale motivo la Seo viene definita "processo di Lussemburgo", volto ad implementare una strategia coordinata e "proattiva" nel campo dell'occupazione e del mercato del lavoro.

L'obiettivo della Strategia Europea per l'Occupazione, come indicato dall'art 125 TCE, riguarda la promozione di "una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 2 del presente trattato".

Gli obiettivi del Trattato riguardano, tra gli altri, la promozione di "un progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione" nonché il raggiungimento di "uno sviluppo equilibrato e sostenibile", in particolare mediante "la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria"⁵⁷.

La Seo è basata su quattro pilastri, definiti in tal modo dal Consiglio europeo di Lussemburgo, pilastri che ogni Stato membro deve considerare nella definizione della propria politica interna. Essi sono: l'*occupabilità*, volta alla ricerca del lavoro adeguato; l'imprenditorialità, per favorire le attività imprenditoriali ed autonome allo scopo di creare occupazione; l'*adattabilità*, non solo delle imprese, ma anche dei lavoratori; le pari opportunità, volto a combattere le discriminazioni di genere in ambito lavorativo.

Il concetto di adattabilità dei lavoratori, in particolare, pare un punto controverso in quanto implica un'adattabilità alle condizioni del lavoro flessibile⁵⁸, introducendo il concetto di *flexicurity*, che in seguito diverrà centrale nella visione dell'Unione Europea.

Il Consiglio 1999 di Colonia ritiene che un elevato livello di occupazione sia l'elemento chiave in grado di favorire il benessere economico, la giustizia e la coesione sociale. La lotta contro la disoccupazione è definita "l'obiettivo più importante della nostra politica economica e sociale", e dipende anche dalle condizioni macro economiche che si vanno a produrre⁵⁹.

Il Consiglio di Colonia decide inoltre di inserire in una Carta i diritti fondamentali riconosciuti nell'Unione, tracciando dei chiari confini.

Il rapporto Supiot del 1998 rappresenta lo "spartiacque" nel cambiamento di rotta da parte delle istituzioni europee. Si tratta di un'analisi delle nuove sfide del diritto del lavoro in relazione alle trasformazioni produttive e agli stili di vita. Se da un lato il documento riconferma il contratto di lavoro subordinato quale figura di riferimento, dall'altra accetta la sua normale coesistenza con più fattispecie lavorative, anche atipiche. Le tutele in favore di questi rapporti di lavoro devono

⁵⁷ Art. 2 TCE.

⁵⁸ B. Caruso, Alla ricerca della "flessibilità mite": il terzo pilastro delle politiche del lavoro comunitarie, in Dir. Relaz. Ind., 2000, p. 141 ss.

⁵⁹ Consiglio Europeo di Colonia, 3 – 4 giugno 1999.

costruirsi “per cerchi concentrici”, universalizzando le tutele, ma allo stesso tempo modulandole e adattandole. L’esigenza di rimodulazione emersa nel rapporto viene sintetizzata nel concetto di “cittadinanza sociale”. Le nozioni nazionali di cittadinanza sociale differiscono tra di loro, ma nel contempo il concetto può rivelarsi utile e inglobare i diritti sociali, legandoli all’idea di integrazione sociale e di lavoro. Pertanto, la chiave di svolta è costituita da quei “nuovi diritti”. Per Bronzini questi diritti consistono nel *basic income*, nella “formazione permanente e continua (intesa come accesso libero e senza interruzioni temporali al sapere e all’informazione e non come addestramento coattivo al lavoro, come puro *workfare*), ma anche” nei “cosiddetti ‘diritti sociali di prelievo’ che consentono di rendere armonizzabili percorsi lavorativi in senso stretto, formativi e/o attività di cura, l’accesso ad efficaci servizi pubblici di ‘dialogo’ e interazione con i cittadini etc”. Le politiche sociali sembrano essere rilanciate in una dimensione di scelta individuale. I diritti sociali, il cui pieno riconoscimento è ritenuto essenziale da Bronzini per attuare la futura strategia di Lisbona, implicano da un lato la loro attuazione attraverso “adeguate politiche sociali”, e dall’altro richiedono una loro “costituzionalizzazione”⁶⁰.

Così, nel 2000, i diritti sociali sono contenuti nella Carta di Nizza nella loro dimensione legata alla persona, alle sue transizioni da un lavoro all’altro, con un’idea di *welfare* non solo protettivo e redistributivo, ma anche orientato all’attivazione (diritti al minimo vitale, alla formazione permanente e continua, ai servizi di collocamento gratuito, all’informazione e consultazione nell’impresa, ecc). Questi sono i diritti dei cittadini attivi, e il “meta principio” che attraversa la Carta è quello della “dignità umana”⁶¹.

D’altra parte, una valorizzazione dei diritti sociali come limiti al mercato è un’operazione che deve considerare come tali diritti, soprattutto quelli di tipo previdenziale-assistenziale, si siano sviluppati in un ambito prettamente nazionale. Pertanto il problema è anche quello di “riformulare una coesione sociale fondata sui diritti sociali in una società sovranazionale”⁶².

La “cittadinanza sociale” sopra la quale si innalza il modello sociale europeo, riguarda l’insieme dei diritti civili, politici e sociali che spettano all’individuo indipendentemente dalla propria cittadinanza formale, come appartenenza ad uno Stato-nazione⁶³.

1.5. Il nuovo millennio: la piena occupazione, *more and better jobs*, l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona

Gli anni Novanta vedono gli Stati membri impegnati nel faticoso processo di ingresso nell’euro, che sottopone tutto il diritto del lavoro ad una pressione particolare. Il momento di svolta, in particolare, è reso evidente in occasione del vertice di Lisbona, e col progressivo passaggio dalla

⁶⁰ G. Bronzini, Flexicurity e “nuovi” diritti sociali, in DLM, 2007, 3, p. 515-518.

⁶¹ G. Bronzini, Flexicurity e “nuovi” diritti sociali, in DLM, 2007, 3, p. 519.

⁶² A. Alaimo, Da “Lisbona 2000” a “Europa 2020”. Il “modello sociale europeo” al tempo della crisi: bilanci e prospettive, in Riv. it. Dir. Lav., 2012, III, pp. 219-245, p. 227.

⁶³ A. Baylos Grau, Crisi, modello europeo e riforma del lavoro, LD, n 3, 2010, pp 473-489. A p. 476 Antonio Baylos Grau cita il noto saggio di Marshall, Marshall T.H., Ciudadanía y clase social, Alianza Ed., Madrid, 1998.

politica di armonizzazione legislativa a quella di coordinamento aperto. Una strada che prepara l'ingresso di ciò che diventerà in seguito la parola d'ordine della Seo: la *flexicurity*⁶⁴.

All'inizio del nuovo millennio la dimensione sociale europea assume caratteri sempre maggiormente indeterminati, anche a causa dei cambiamenti apportati dalla globalizzazione e per i momenti di smarrimento sopportati dai diritti nazionali. E' pertanto complicato comprendere come avvenga l'intreccio tra le fonti tradizionali nazionali e le fonti europee, ancora in corso di definizione. Si conferma, peraltro, il consueto minor peso della dimensione sociale dell'Unione rispetto a quella economica⁶⁵.

Quegli anni vedono l'affermarsi di una competizione globale, che si riflette nella grande pressione sulle economie di tutti i Paesi. Nel contempo molte aziende adottano innovazioni tecnologiche ed organizzative. I problemi occupazionali si intensificano a seguito della proliferazione dei lavori non standard e per le trasformazioni dei sistemi produttivi. Inoltre, soprattutto dal Trattato di Nizza⁶⁶, si afferma con chiarezza e decisione il pensiero neoliberalista, mentre l'allargamento ad Est (dal 2004) rischia di mettere in crisi acquisizioni raggiunte dall'Europa sociale, incoraggiando il *dumping sociale*⁶⁷.

Il Consiglio europeo di Lisbona⁶⁸, individua un'agenda economica e sociale destinata a governare fino al 2010 le politiche complessive dell'Unione, in vista della trasformazione dell'Unione nella "economica basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo".

Il "programma ambizioso" di Lisbona 2000 tende a promuovere saperi, innovazione, riforme economiche e moderni sistemi di previdenza sociale e di istruzione.

I due obiettivi principali sono volti a costruire una società fondata sulla conoscenza per una crescita sostenibile, nonché ad agire per la modernizzazione del modello sociale europeo, proponendo all'Unione l'obiettivo di "riguadagnare le condizioni di piena occupazione e di rafforzare la coesione sociale". Pertanto, rispetto al Trattato di Amsterdam, Lisbona non si limita più ad "un elevato livello di occupazione", ma tende invece a realizzare la "piena occupazione", e fissa dei precisi obiettivi percentuali da raggiungere in dieci anni.

Un ulteriore obiettivo è quello di rinnovare la *governance* europea mediante un nuovo metodo di coordinamento a tutti i livelli⁶⁹, che passa per la *soft law*, con graduale allontanamento dalla regolamentazione *hard*⁷⁰.

⁶⁴ F. Carinci, "Provaci ancora, Sam": ripartendo dall'art. 18 dello Statuto, Riv. It. Dir. Lav., 2012, 01, 3.

⁶⁵ T. Treu, L'Europa sociale: problemi e prospettive, in Dir. Relaz. Ind. 2001, 03, 307.

⁶⁶ Consiglio Europeo – Nizza, 7-10 dicembre 2000.

⁶⁷ J. A. Tovar, La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral del 2010, pp. 15-45, in A. Baylos Grau (Coordinador), Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de Reforma Laboral, p. 35.

⁶⁸ Consiglio Europeo di Lisbona del 23/24 marzo 2000.

⁶⁹ A. Alaimo, Da "Lisbona 2000" a "Europa 2020". Il "modello sociale europeo" al tempo della crisi: bilanci e prospettive, in Riv. it. Dir. Lav., 2012, III, pp. 219-245, p. 221.

⁷⁰ M. Barbera, Nuovi processi deliberativi e principio di legalità nell'ordinamento europeo. In LD, Anno: 2005 - Volume: 19 - Fascicolo: 2 - pagine 349 – 362, p. 351. Il Consiglio Europeo di Lisbona riconosce formalmente il MAC, sebbene tale metodo possa farsi risalire già al Trattato di Amsterdam con l'introduzione del titolo VIII, e ancora prima ad Essen.

Si sancisce la necessità di perseguire politiche economiche anche sul lato della domanda, coerenti all'obiettivo del sostegno dell'occupazione, a parziale correzione, in questo senso, degli orientamenti restrittivi dopo Maastricht.

Risulta essere più chiaro, pertanto, il legame tra le politiche di sviluppo e le politiche dell'occupazione, ove queste ultime sono condizionate dalla stabilità economica e dall'equilibrio finanziario.

Lisbona 2000 tende ad allargare la concezione di politiche sociali di "interesse comune" per inserirvi, oltre a quelle relative al rapporto di lavoro e al mercato del lavoro, anche quelle relative al *welfare*, alla protezione sociale e alla lotta contro l'esclusione sociale⁷¹.

D'altra parte, nelle conclusioni del Consiglio di Lisbona, l'inclusione sociale non diviene più l'essenza⁷², la sintesi dell'Agenda Sociale Europea, quanto uno tra vari altri obiettivi, e ritorna, invece, il concetto di modernizzazione dei sistemi di protezione sociale in chiave di attivazione⁷³.

Nelle conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, si parla di "stato sociale attivo" e della promozione di una "politica attiva dell'occupazione", ma anche di modernizzazione della protezione sociale e di promozione dell' "inclusione sociale" al fine di "modernizzare" il modello sociale europeo⁷⁴.

L'obiettivo del pieno impiego è inteso come creazione di "nuovi e migliori posti di lavoro", *more and better jobs*, segnando il passaggio da una concezione volta a promuovere l'occupazione, ad un'altra volta invece a promuovere un lavoro non solo quantitativamente, ma anche qualitativamente migliore: il lavoro deve cioè rispondere alle esigenze dei lavoratori, per mezzo di una politica economica, dinamica e competitiva, che vada di pari passo con il pieno impiego di qualità. D'altra parte, il fatto che il vertice di Lisbona proponga una modernizzazione dei sistemi sociali anche in chiave pro-attiva fa sì che i cittadini debbano essere persuasi ad entrare o rimanere nel mondo del lavoro, ponendo in luce incerta la connotazione qualitativa del lavoro.

L'obiettivo del pieno impiego, fissato dal Consiglio europeo di Lisbona, e della qualità del lavoro, viene ripreso dall'Agenda sociale europea contenuta nell'Allegato I al Consiglio Europeo di Nizza del 7, 8 dicembre del 2000⁷⁵, ove si ricorda l'importanza dell'interazione tra la politica economica, quella sociale e quella dell'occupazione, l'utilizzo del Mac e della normativa, ma anche del dialogo sociale, dei fondi strutturali, dei programmi di supporto, dell'approccio integrato delle politiche, dell'analisi e della ricerca, nonché del coinvolgimento di tutti gli attori, in una *logica di multilevel*

⁷¹ Art. 137 TCE nel testo riformulato al vertice di Nizza.

⁷² E. Ales, Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", INT – 51/2007, p. 20 e 22.

⁷³ Lo stesso anno la Commissione tenta un rilancio del tema dell'inclusione sociale, in una chiave differente, attraverso la promozione, nella proposta al Consiglio Europeo di Nizza dell'Agenda sulla Politica Sociale Europea 2000-2005, di una "politica sociale di qualità", orientata alla coesione sociale e coordinata alla competitività del sistema economico e all'obiettivo del pieno impiego. (COM (2000) 379 final).

⁷⁴ A. Alaimo, Da "Lisbona 2000" a "Europa 2020". Il "modello sociale europeo" al tempo della crisi: bilanci e prospettive, in Riv. it. Dir. Lav., 2012, III, pp. 219-245, p. 222. L'A. fa notare l'impiego "quasi retorico, del termine "modernizzazione"", di cui in realtà non si definiscono i tratti precisi: il modello sociale europeo viene infatti accostato a differenti concetti e materie, come i sistemi di sicurezza sociale ed il mercato del lavoro.

⁷⁵ Consiglio Europeo, Nizza, 7-10 Dicembre 2000.

governance. L'Agenda sociale di Nizza stabilisce inoltre come la politica sociale debba essere considerata un fattore di competitività, e debba ridurre le ineguaglianze e promuovere la coesione sociale⁷⁶.

A seguito di Nizza, si ricomincia a leggere il tema della modernizzazione dei sistemi di protezione sociale come un ambito su cui intervenire in maniera funzionale alla promozione delle politiche dell'occupazione: l'equilibrio richiesto è quello tra flessibilità e sicurezza. Il lavoro è considerato il migliore strumento per l'integrazione sociale e la qualità del lavoro non deve creare rigidità nel mercato del lavoro. Si tratta pertanto di una qualità del lavoro relativizzata. Nel contempo Nizza ribadisce la necessità di modernizzare i sistemi di protezione sociale. Ma tale modernizzazione risulta ora sprovvista del faro necessario a guidare qualsiasi riforma relativa ai sistemi di protezione sociale, ossia il fine dell'inclusione sociale: tale separazione tra modernizzazione e fine dell'inclusione finisce per rafforzare ancora una volta un *make work pay approach*⁷⁷.

La lotta contro l'esclusione sociale, come la modernizzazione dei regimi di protezione sociale, si aggiungono all'art. 137 TCE, allargando le competenze dell'Unione di ambito sociale, seppur attraverso la via del metodo aperto di coordinamento. Tale metodo è esteso, sempre grazie ad una riformulazione dell'art. 137 TCE, alle materie di politica sociale oggetto del metodo comunitario classico⁷⁸.

Nell'ambito del Consiglio europeo di Nizza è solennemente proclamata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che però non entra a far parte del Trattato.

La Carta di Nizza avrebbe dovuto costituire il primo nucleo della Costituzione europea; in essa si enunciano i diritti sociali fondamentali quali i diritti di prestazione sociale a fruizione individuale (sicurezza sociale, assistenza in generale e in particolare per soggetti deboli e svantaggiati, formazione professionale, accesso al collocamento gratuito, ecc), largamente acquisiti nelle principali tradizioni nazionali; i diritti collettivi, dal diritto di associazione e riunione, a contrattazione e azione collettiva compreso lo sciopero, ai diritti informazione e consultazione, non riconosciuti in molti Paesi; infine i diritti c.d. di "quarta generazione" di contrasto all'esclusione sociale. Tale scelta va oltre il minimo comune denominatore degli Stati membri. La configurazione e l'efficacia giuridica di questi diritti, soprattutto dei c.d. diritti di prestazione, sono oggetto di forti controversie, contribuendo ad ostacolarne il pieno riconoscimento.

La Carta è in seguito incorporata nel "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa" dell'ottobre 2004⁷⁹ proprio per segnalare il pieno rilievo costituzionale e quindi l'efficacia

⁷⁶ Allegato I – Agenda Sociale Europea, articoli 1, 2, 5, 7, 8, 9, 27, 28, Consiglio Europeo, Nizza 7-10 dicembre 2000, Conclusioni della Presidenza.

⁷⁷ E. Ales, Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", INT – 51/2007, pp. 23 e 28.

⁷⁸ A. Bellavista, Armonizzazione e concorrenza tra ordinamenti nel diritto del lavoro, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" INT – 47/2006. p. 15.

⁷⁹ La Costituzione europea (ufficialmente Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa) è stato un progetto di revisione dei trattati fondativi dell'Unione Europea, redatto nel 2003 dalla Convenzione Europea e definitivamente abbandonato nel 2009 a seguito dello stop alle ratifiche imposto dai no ai referendum in Francia e Paesi Bassi. Diverse innovazioni della Costituzione sono state incluse nel successivo Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

giuridica compiuta. Nonostante sia ratificato da gran parte dei paesi membri, il Trattato non riesce ad entrare in vigore il 1 novembre 2006, a seguito delle consultazioni referendarie francesi ed olandesi.

Dopo le decisioni di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007, il progetto è riposto nel cassetto.

La Carta di Nizza è però utilizzata dalla Corte di Giustizia che basa le sue decisioni sui diritti sanciti dalla stessa.

La Commissione Barroso, insediatasi a fine novembre 2004, si occupa di formulare una Comunicazione presentata al Consiglio Europeo di Bruxelles del 22-23.03.2005, volta ad una rimodulazione della Strategia di Lisbona, attraverso un accento in due direzioni: il pieno impiego e lo sviluppo di una società più coesa. Questi due obiettivi tendono a rafforzare la “dimensione economica ed occupazionale dell’intervento comunitario”, in cui l’inclusione sociale è fatta coincidere con l’ingresso nel mercato del lavoro, senza più considerare gli altri aspetti possibili dell’esclusione sociale, non direttamente collegati al lavoro⁸⁰.

Dal punto di vista formale un’ulteriore riforma della SEO è attuata a partire dal 2005: l’integrazione fra politiche per l’occupazione e politiche economiche generali della Comunità (come risulta inequivocabilmente dal testo degli artt. 126.1 e 128.2, TCE), è infatti sanzionata anche sul piano della presentazione esteriore, attraverso la messa a punto di un “insieme integrato di orientamenti per l’occupazione e di indirizzi di massima per le politiche economiche”(così nel 3° considerando della decisione del Consiglio 2005/600/CE). Si determina così un’inedita configurazione degli orientamenti, che lascia dubitare dell’esistenza di una strategia europea per l’occupazione, almeno nel senso sino a ieri conosciuto, seppur, d’altra parte, le linee guida sull’occupazione e sulle politiche economiche siano contenute in atti separati per il riferimento alla diversa base giuridica (art. 128.2 per la Seo, e art. 99.2 per le politiche economiche)⁸¹.

1.6. L’affermarsi del concetto di *Flexicurity*

Nel corso degli anni 2000 prende piede un orientamento basato sul concetto di *flexicurity*, una nuova ricetta volta a contemperare le ragioni della flessibilità richiesta dalle aziende e della sicurezza richiesta dai lavoratori. In verità, più che “contemperare” si assume la possibile non contraddizione tra le due esigenze, sino ad una loro combinazione mutualmente vantaggiosa.

Dal Trattato di Amsterdam l’occupazione entra a pieno titolo nel Trattato, e il Mac potrebbe comportare una maggiore integrazione tra le agende sociali ed economiche europee. Ma questa integrazione dipende molto da come gli Stati membri concepiscono l’idea di *flexicurity* nelle politiche e nella regolamentazione che scelgono di seguire⁸². Dal momento che lo stesso concetto

⁸⁰ E. Ales, Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”, INT – 51/2007, p. 33.

⁸¹ Sull’attuale configurazione della SEO si veda F. Ravelli, Il coordinamento delle politiche comunitarie per l’occupazione e i suoi strumenti, in DLM, 2006, p. 67 ss.

⁸² S. Bekker and T. Wilthagen, Europe’s Pathways to Flexicurity: Lessons Presented from and to Netherlands, pp. 68-73 in Intereconomics, March/April 2008, Flexicurity – a European Approach to Labor Market Policy, p. 69.

di *flexicurity* presuppone che la flessibilità debba preservare la sicurezza senza divenire precarietà, allora le misure volte a preservare tale sicurezza dovrebbero essere considerate “inflexibili”⁸³. In realtà, la *flessicurezza* si sposta gradualmente verso le ragioni della flessibilità piuttosto che verso quelle della sicurezza.

Inizialmente, “nei circoli accademici e politici la *flexicurity* comincia a divenire un argomento di interesse all’inizio del nuovo secolo”. In Europa pare evidente la necessità di rivitalizzare la Strategia di Lisbona attraverso delle nuove idee convincenti e in grado di stare al di sopra degli annosi contrasti tra Stati membri. Pertanto, proprio nel 2000 viene lanciata l’idea della *flexicurity* ad un auditorium di circa 1200 esperti internazionali, a Tokyo, durante il dodicesimo congresso mondiale dell’IIRA (*International Industrial Relations Association*). Successivamente, “il numero di conferenze, seminari e pubblicazioni” relativi al tema “è praticamente esploso. La Commissione Europea, che ha un ruolo assolutamente di rilievo nella diffusione della conoscenza e delle politiche, ha avuto una posizione centrale nell’espansione del concetto di *flexicurity*”⁸⁴.

“Senza ombra di dubbio la crescente popolarità del modello di *flexicurity* è dovuto al fatto che offre un’alternativa alla bancarotta delle politiche neo-liberiste delle ultime due decadi”. “In realtà, viene riservata molta attenzione agli aspetti quantitativi della *flexicurity* e poca attenzione agli aspetti legati alle condizioni procedurali relative a dinamiche sostenibili da un punto di vista occupazionale (il coordinamento di politiche macro economiche, la modernizzazione dei sistemi educativi e del mercato del lavoro, la redistribuzione sociale degli investimenti)”. Sono necessari anche “la creazione di lavoro, la coesione sociale, la solidarietà redistributiva”⁸⁵.

La *flexicurity* diviene un concetto stabilmente presente nella discussione europea, come “nuova strategia”: “gli interventi da “promozionali” assumono sempre più una coloritura semi-prescrittiva. Tutti gli attori europei (Stati, Parlamenti, organi dell’Unione, parti sociali, Ong, associazioni di giudici e accademici, reti territoriali e professionali) sono “provocati” a dire la loro su questa “prospettiva” ed in effetti un grande forum... ha finalmente agitato la stagnante sfera pubblica continentale”⁸⁶.

La Commissione Europea critica le politiche che tendono a realizzare la flessibilità come alternativa alla sicurezza dei lavoratori: è necessario seguire la via della *flexicurity*, una terza via tra la flessibilità dei paesi anglosassoni e la forte sicurezza sociale dei Paesi del sud Europa⁸⁷.

Il lavoratore deve essere flessibile all’interno dell’azienda, allo scopo di adattarsi ai rapidi cambiamenti dell’economica globale, ma allo stesso tempo può essere licenziato, come normale

⁸³ M. Cinelli, “Nuovi lavori” e tutele: quali spazi per la previdenza sociale?, Riv. It. Dir. Lav., 2005, I, 225.

⁸⁴ H. Jørgensens, P. K. Madsen, *Flexicurity and Beyond – Reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity*, in *Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model*, Ed. By H. Jørgensens, P. K. Madsen, DJØF Publishing Copenhagen, 2007, prima e seconda citazione a p. 10, terza citazione a pp. 10 e 19.

⁸⁵ H. Jørgensens, P. K. Madsen, *Flexicurity and Beyond – Reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity*, in *Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model*, Ed. By H. Jørgensens, P. K. Madsen, DJØF Publishing Copenhagen, 2007, p. 23. Traduzione a cura dell’autrice.

⁸⁶ G. Bronzini, *Flexicurity e “nuovi” diritti sociali*, in DLM, 2007, 3, pp. 510, 511.

⁸⁷ E. Viebrock, J. Clasen, *Flexicurity – a state of the art review* in REC Wp 01/2009. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe - Sixth Framework Programme - A network of Excellence of the European Commission's, p. 7.

conseguenza derivante da un assetto dinamico dei mercati. In questo caso la sicurezza deve trovarsi al di fuori del rapporto di lavoro, in maniera da permettere al lavoratore il reinserimento nel mercato del lavoro, accompagnandolo nella transizione da una situazione di lavoro, a non lavoro, a lavoro.

L'inquietante domanda di come coniugare le esigenze della flessibilità del mercato globale con il rispetto dei diritti fondamentali viene esorcizzata dalla formula della *flexicurity*, sostenuta dalle istituzioni europee, in maniera chiara dal Libro Verde del 2006, e dai successivi documenti⁸⁸.

Flessibilità e sicurezza cominciano ad essere menzionate nella contrazione di un unico termine, *flexicurity*, appunto, in molti documenti ufficiali, come il Libro Verde del 2006, "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo⁸⁹", nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 27 giugno 2007, dal titolo "Verso principi comuni di *flessicurezza*: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza⁹⁰".

La Commissione si adopera alla promozione e al lancio del concetto di *flexicurity*.

Nel giugno 2009 l'Unione Europea rinnova la propria convinzione in riferimento a questo modello, sostenendo che anche in tempi di crisi essa costituisce ancora lo strumento "più importante e adeguato" nel particolare momento storico⁹¹.

"La Commissione ha, infatti, investito così pesantemente su questa idea, diffondendola con tale successo nelle istituzioni politiche europee, che sembra pressoché impossibile cambiarla, anche se ci dovessero essere prove empiriche evidenti che la mettono in discussione"⁹².

La storia della *flexicurity* può essere raggruppata in tre periodi principali⁹³:

- 1995/2001, "*security for flexible employed*", in questo periodo si avvia la riforma olandese del mercato del lavoro; la *flexicurity* ha il senso di proteggere i lavoratori atipici contro gli impatti occupazionali della *deregulation*; gli studi giuridici cominciarono a considerare il modello, ma a livello europeo le parti sociali non partecipano al dibattito. Inizialmente, allo scopo di innalzare la qualità del lavoro e l'*occupabilità* dei lavoratori, la *flexicurity* si focalizza sul concetto di lavoro decente nel rapporto dell'Organizzazione Internazionale del lavoro del 1999⁹⁴. La prima versione della *flexicurity* si muove su tre versanti: la coesistenza di flessibilità e sicurezza, la

⁸⁸ M. Cinelli, Competitività, flessibilità delle tutele, diritti fondamentali, in Riv. It. Dir. Lav., 2009, 03, 299.

⁸⁹ Bruxelles, 22.11.2006 COM(2006) 708 definitivo.

⁹⁰ Bruxelles, 27.6.2007 COM(2007) 359 def.

⁹¹ Council of the European Union, Flexicurity in times of crises, European Council Resolution, Luxembourg, 2009, 2

⁹² P. Auer, La flexicurity nel tempo della crisi, Dir. Relaz. Ind. 2011, 01, 37.

⁹³ A. Tangian, Not for bad weather: flexicurity challenged by the crisis, ETUI Policy Brief, European Economic and Employment Policy, Issue 3/2010.

⁹⁴ INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE, 87th Session 1999. "The ILO has always emphasized the importance of regulating labour markets, for preventing exploitation, promoting security, building consensus and encouraging social integration. But the Organization needs to go beyond the moral high ground and also make its case on economic grounds. Safe and secure workplaces do not just meet vital human needs, they also boost productivity and enable businesses to grow. If the institutional framework is right, secure workers invest more in themselves and in their jobs. Adaptability is necessary, and it sometimes leads to the loss of jobs and enterprises. But social policy can also be a productive factor, helping to raise productivity and improve the social environment." (<http://www.ilo.org/public/english/10ilc/ilc87/reports.htm>). P. 25.

riduzione della segmentazione del mercato del lavoro, l'importanza del partenariato sociale, ponendo al centro la preoccupazione nei confronti dei lavoratori. Ma in seguito questo orientamento prenderà una diversa direzione⁹⁵. L'idea iniziale, gradualmente abbandonata, non ritiene possibile pensare prima alla flessibilizzazione a tutto campo, e solo successivamente alla sicurezza, e per la quale, inoltre, è necessario il coinvolgimento delle parti sociali sullo schema del *deliberative approach*;

- 2001/2006, "*flexibility - security trade-off*", la *flexicurity* comincia ad assumere un'accezione positiva, nel senso di mediazione tra flessibilità e sicurezza, e le parti sociali cominciano a partecipare al dibattito a livello europeo;
- 2006-oggi, "*security through flexibility*", nel Libro Verde e nei "Principi comuni" il concetto è quello di assicurare la flessibilità attraverso l'adattamento della forza lavoro al lavoro flessibile, prima di tutto attraverso la formazione continua. La formazione continua provvede a creare le condizioni per "*more and better jobs*" perché migliora la competitività economica e contribuisce a migliorare le *performance* del mercato del lavoro.

1.7. Il Libro Verde ed il pensiero neo-liberista

Nel corso del primo decennio degli anni Duemila, attraverso un processo iniziato già dagli anni Ottanta, si consolida in Europa il pensiero neo-liberista, che legge qualsiasi fenomeno, anche giuridico, in chiave economicistica. In particolare, l'efficienza e la giustizia paiono essere sinonimi, secondo una visione che tende ad incoraggiare un modello di *neo laissez faire* ove "la logica economica costringe tanto la politica quanto il diritto a negare la produzione di valori alternativi rispetto a quelli della competizione, dell'efficienza e del profitto"⁹⁶. In tale prospettiva si perde la dimensione correttiva del diritto, orientata a contribuire alla giustizia distributiva; il benessere sociale, in base al quale si dovrebbe valutare la desiderabilità di una norma, è incentrato sul concetto della massimizzazione delle utilità individuali, avulso da ogni tema relativo alla giustizia delle scelte legislative e imprenditoriali. Adottata una visione "puramente mercantile del diritto e della sua funzione" e imboccata la via della *deregulation*, la critica principale mossa al diritto del lavoro è quella di creare rigidità. Questa è la visione che emerge dal Libro Verde, "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo", del 2006⁹⁷, che propone l'abbassamento delle tutele degli *insider* a favore degli *outsider*, in maniera che, attraverso la possibilità di licenziare più agevolmente, si possa favorire una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro, sia in uscita ma anche in entrata. Tale visione, però, non risulta essere supportata da alcuna evidenza empirica⁹⁸.

⁹⁵ B. Caruso, C. Massimiani, Prove di democrazia in Europa: la "flessicurezza" nel lessico ufficiale e nella pubblica opinione, in DLM, 2007, 3, p. 457-476, p. 459.

⁹⁶ A. Perulli, Efficacia e diritto del lavoro, Riv. Giur. Lav., 2008, 107. P. 107-136, p. 115.

⁹⁷ Commissione CE, Libro Verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo", COM(2006)708 def., del 22.11.2006.

⁹⁸ A. Perulli, Efficacia e diritto del lavoro, Riv. Giur. Lav., 2008, 107. P. 107-136, p. 117.

Il diritto del lavoro è pertanto visto come ostacolo alla libera concorrenza, mentre un diritto del lavoro moderno dovrebbe fornire più strumenti di auto protezione al lavoratore individuo nei momenti di non lavoro⁹⁹, offrendo ad esempio informazione, tutela integrativa del reddito e retributiva, ma anche formazione nei periodi di lavoro¹⁰⁰.

Il Libro Verde è caratterizzato da “domande retoriche..analisi semplicistiche e ampiamente parziali”, proponendo lo scambio “improprio” tra *flessibilità* in uscita, quindi licenziamento, e *flessibilità* in entrata, intesa come “minore frammentazione tipologica”, oppure tra tutela nel mercato del lavoro e tutela del posto di lavoro. “*Flexicurity* è solo una formula, non è una politica buona o cattiva in sé”... “in altre parole: dipende!”. Il Parlamento non condivide il quadro analitico del Libro Verde, in cui in pratica il contratto a tempo indeterminato è superato, “aumenta la segmentazione del mercato del lavoro e si accentua la separazione tra insider e outsider”¹⁰¹.

1.8. Il Consiglio Europeo del 2006

Il tema della *flexicurity* è ufficialmente posto al centro del Consiglio europeo della primavera 2006. Esso “chiede agli Stati membri di porre particolare attenzione alla sfida chiave della “*flessicurezza*” (equilibrio tra flessibilità e sicurezza)”¹⁰². La richiesta è di adottare delle riforme nel mercato del lavoro e delle politiche sociali, in accordo con le rispettive situazioni del mercato del lavoro e in considerazione dello stato di segmentazione, attraverso un approccio integrato di “*flessicurezza*”. Tale approccio sarebbe possibile in presenza di taluni elementi chiave, ovvero un mercato del lavoro non segmentato, politiche del lavoro e del *welfare* basate su forme contrattuali flessibili, estesi sistemi di politiche attive del lavoro, un’ampia partecipazione dei lavoratori ad attività di formazione continua (*lifelong learning*), un sistema di ammortizzatori sociali esteso e dotato di consistenti risorse, che nel contempo non disincentivino il ritorno all’occupazione. *Flexicurity* diviene la parola d’ordine della rinnovata strategia comunitaria sul lavoro ed il Consiglio Europeo di dicembre 2007 la assume come concetto guida per la revisione della strategia di Lisbona.

1.9. I principi comuni di *flessicurezza*: Comunicazione della Commissione Europea 27 giugno 2007

Il concetto di *flexicurity* entra a far parte della Seo, “come linea guida autonoma e non all’interno di altre direttrici”, negli orientamenti integrati per l’occupazione 2005-2008¹⁰³.

⁹⁹ G. G. Balandi, Diritto del mercato del lavoro e diritto del lavoro, LD, 2, 2008, pp. 217-221. Il Libro Verde sostiene la contrapposizione tra occupati e disoccupati, suggerendo di togliere ai primi per favorire i secondi, e suggerisce la sostituzione delle tutele nel rapporto di lavoro con un *welfare* “suppletivo di tali tutele mancanti”. Si veda p. 219.

¹⁰⁰ R. Del Punta, L’economia e le ragioni del diritto del lavoro, in DLRI, fasc. 89, 2001, p 36.

¹⁰¹ D. Gottardi, La flexicurity al vaglio del Parlamento europeo, in DLM, 2007, 3, 477. Pp. 479 e 481.

¹⁰² Consiglio Europeo Dell’Unione Europea, Bruxelles, 18 maggio 2006 (30.05) (OR. en), 7775/1/06 REV 1, Conclusioni della Presidenza, 23/24 marzo 2006, punto 41.

¹⁰³ Si veda la decisione del Consiglio, 2005/600/CE del 12 luglio 2005.

La Direzione Generale Occupazione, Affari sociali e Pari opportunità della Commissione europea istituisce nel 2006 il c.d. *European Expert Group on Flexicurity*, il cui relatore è Wilthagen, considerato il padre della *flexicurity*¹⁰⁴.

Da tale gruppo di esperti scaturiscono delle considerazioni che saranno poi riportate nella comunicazione ufficiale della Commissione COM (2007) 359 def.

Il passaggio importante da cogliere è che “la *flessicurezza* diventa una ricetta generale di modernizzazione del diritto del lavoro e non riferita soltanto agli obiettivi di inclusione sociale dei più deboli”. Diventa “non ‘una’ ricetta, ... ma ‘la’ ricetta” per riformare i diritti del lavoro nazionali. In quest’ultima versione di *flessicurezza* si arriva a semplificare il più problematico discorso di Wilthagen di qualche anno prima, e alla fine si finisce per perdere “di vista le preoccupazioni originarie di tutela dei lavoratori”. L’orientamento è proiettato alla sicurezza dell’occupazione piuttosto che del lavoratore e del posto di lavoro. Inoltre, “nell’approccio della Commissione pare che siano unicamente i lavoratori a dover porre in essere processi di cambiamento, *rectius*, di adattamento alla impresa e all’organizzazione del lavoro”¹⁰⁵: il lavoratore deve adattarsi attivamente alle esigenze del mercato. L’azione persuasiva della Commissione riesce alla fine a convincere le parti sociali, che supportano formalmente le istituzioni europee nel processo di affermazione del concetto. Attraverso il concetto di *flessicurezza* le politiche sociali formano oggetto di attenzione da parte delle istituzioni europee, che in tal modo si spingono al di là delle proprie competenze formali in materia sociale: i diritti del lavoro nazionali cominciano ad essere influenzati da tale prospettiva.

Il concetto di *flexicurity* ha una “natura fuorviante” sotto vari profili: confusione nella definizione, discrepanza tra la teoria e i riscontri pratici, utilizzo del concetto di *occupabilità* come cavallo di battaglia - “venduto” come sicurezza occupazionale -, spinte verso la deregolamentazione, disequilibrio sociale, mancanza di contestualizzazione. Dinanzi a queste osservazioni la Commissione tenta di rispondere attraverso una serie di documenti, che traducono il concetto in una sorta di “lista della spesa omnicomprensiva e imprecisa”. Seguendo gli otto principi approvati dal Consiglio nel 2007 pare possibile che ogni Stato possa accedere al proprio modello di *flexicurity*. In realtà l’occupazione viene efficacemente tutelata se dà accesso a impieghi stabili e di qualità, e dovrebbe costituire l’epilogo di tutte le transizioni nel mercato del lavoro¹⁰⁶.

La Comunicazione della Commissione Europea, “Verso principi comuni di *flessicurezza*. Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza” del 27 Giugno 2007¹⁰⁷, prospetta la *flexicurity* come una “strategia integrata” volta per l’appunto a promuovere contemporaneamente la flessibilità e la sicurezza sul mercato del lavoro. Questa formula piace alle

¹⁰⁴ E. Ales, Modello sociale europeo e flexicurity: una sorta di “patto leonino” per la modernizzazione, p. 523-534, in DLM, 3, 2007, p. 525. Gruppo di esperti “adeguatamente selezionati tra i più ferventi sostenitori di tale soluzione” che hanno realizzato un vero e proprio “elogio” alla *flexicurity*. Ha partecipato al gruppo di esperti anche Tito Boeri.

¹⁰⁵ B. Caruso, C. Massimiani, Prove di democrazia in Europa: la “flessicurezza” nel lessico ufficiale e nella pubblica opinione, in DLM, 2007, 3, p. 457-476, p. 464-467, 469, 471.

¹⁰⁶ P. Auer, La flexicurity nel tempo della crisi, Dir. Relaz. Ind. 2011, 01, 37.

¹⁰⁷ Comunicazione “Verso principi comuni di flessicurezza”, COM (2007)359 def., del 27 giugno 2007.

aziende, ma anche ai politici, che la vedono come una via in grado di agevolare il risanamento del bilancio pubblico¹⁰⁸.

La “strategia integrata” riguarda diversi aspetti, tra loro collegati, come i momenti di passaggio nella vita di un individuo (“transizioni”), la necessità di rendere le organizzazioni flessibili, l’importanza di raggiungere una migliore conciliazione tra lavoro e responsabilità private, la necessità di veder riconosciute adeguate indennità di disoccupazione per agevolare le transizioni, nonché la centralità della formazione per tutti i lavoratori.

La Commissione non si limita ad un mero esercizio definitorio e individua alcuni casi nazionali come buone pratiche di *flexicurity*: il cosiddetto «triangolo d’oro» danese, la riforma austriaca delle indennità di licenziamento, la legge olandese sulla flessibilità e la sicurezza, l’accordo spagnolo per il miglioramento della Crescita e dell’Occupazione, l’accordo tripartito irlandese *Towards 2016*. L’obiettivo dell’azione comunitaria non è l’armonizzazione dei sistemi nazionali, ma l’adozione di principi comuni per favorire il raggiungimento degli obiettivi della strategia di Lisbona. La Commissione vede la *flexicurity* come una formula che i vari Stati devono declinare in base alla propria particolare situazione. Prendere però come unico riferimento il modello di *flexicurity* pare essere assolutamente arbitrario, esistendo almeno 4 tipi diversi di sistemi di *welfare*: nordico, continentale, anglosassone e mediterraneo (più forse quello post-comunista). “Perché allora privilegiarne uno?” La Competenza della Commissione in materia è solo di “completamento e sostegno” (Art 136 e 137 Trattato di Nizza), non avendo competenza esclusiva. La Commissione è pertanto autoreferenziale nell’indicare agli Stati una strada da seguire. Questa considerazione è rafforzata dalla risoluzione del Parlamento europeo del luglio 2007, che invita la Commissione ad una maggiore cautela nell’utilizzo del metodo di *soft law*. La Commissione ignora altresì il proprio impegno, assunto il 21 marzo 2001, volto a tenere in massima considerazione i diritti sanciti dalla Carta di Nizza nell’esercizio delle proprie funzioni. Infatti non la nomina né nel Libro Verde di fine 2006, né nella Comunicazione di giugno 2007. Ma solo il rispetto dei “ ‘nuovi diritti’ della cittadinanza laboriosa”, contenuti nella Carta di Nizza, può attribuire al termine di *flexicurity* un senso comune e realizzabile¹⁰⁹.

E’ possibile concepire e attuare politiche di *flessicurezza* attraverso forme contrattuali flessibili e affidabili, strategie integrate di apprendimento lungo tutto l’arco della vita, efficaci politiche attive del mercato del lavoro e moderni sistemi di sicurezza sociale.

L’aspetto chiave del nuovo modello sta nel rapporto tra la sicurezza del posto di lavoro e la sicurezza nel mercato.

Il documento della Commissione assume più o meno esplicitamente come riferimento il modello danese, ma si pone il problema di come rendere questo concetto adatto a Paesi caratterizzati da tradizioni di *welfare* e da situazioni socio-economiche ed occupazionali tra loro assai diverse, spesso peggiori rispetto a quelle del paese scandinavo.

A tale scopo la Commissione Europea si muove in due direzioni: cerca di rendere il concetto di *flexicurity* più ampio e in grado di tenere conto delle condizioni nazionali, senza indicare un unico

¹⁰⁸ M. Cinelli, Competitività, flessibilità delle tutele, diritti fondamentali, in Riv. It. Dir. Lav., 2009, 03, 299.

¹⁰⁹ G. Bronzini, Flexicurity e “nuovi” diritti sociali, in DLM, 2007, 3, pp. 511 e ss.

modello di mercato del lavoro, né un'unica strategia politica, ma avvertendo di un necessario adattamento alle circostanze, ai mercati del lavoro e alle relazioni industriali propri degli Stati membri; dall'altra, essa invita a liberarsi dagli stereotipi che tendono ad accomunare la flessibilità alla pura deregolamentazione dei mercati e la sicurezza alle rigidità che imbrigliano i mercati stessi, fornendo dei due termini concetti molto più ampi.

L'operazione di affermazione del concetto di *flexicurity* non deriva per Ales da una decontestualizzazione dell'esperienza scandinava, in ordinamenti che hanno poco a che spartire con quelli, ma da un vero e proprio patto sociale tra Stato e Parti sociali, un "patto leonino di modernizzazione" che dinanzi al "ricatto sociale" delle imprese globalizzate, ha comportato una resa dei soggetti coinvolti nel patto. Essendo frutto di un ricatto, ovviamente lo scambio non è equilibrato e apre la questione del principio di non regresso di cui all'art 136 TCE. Questo tipo di operazione permetterebbe pertanto di facilitare le aziende nella loro crescita e tenuta del mercato, a spese della collettività, attraverso una "modernizzazione" dei sistemi di *welfare*. In altri tempi le condizioni della crescita si sarebbero trovate, come nel passato, attraverso un patto sociale più equilibrato. Oggi, invece, nell'era della globalizzazione, il ricatto mosso dalle aziende è la delocalizzazione, costringendo pertanto ad accettare condizioni inique a spese della collettività. Ma nel progetto disegnato dalla Commissione la perplessità principale riguarda il destino di coloro che sono già esclusi dal mercato del lavoro, ben potendo, le aziende, scegliere le persone che più desiderano e pertanto, solitamente, coloro che hanno delle caratteristiche professionali tali da non presentare difficoltà nell'inserimento lavorativo¹¹⁰.

La Comunicazione fa riferimento alla dicotomia tra lavoratori "*insider*" e "*outsider*", già utilizzata nel Rapporto Kok e nel Libro Verde sul Mercato del lavoro, allo scopo di esaminare le condizioni di sicurezza dei lavoratori non standard. Gli *insider* sarebbero i lavoratori che beneficiano di contratti di lavoro standard, a danno degli *outsider*, che sono spesso intrappolati in una successione di contratti precari senza fine, senza un'adeguata protezione sociale¹¹¹. In tal modo la complessità del diritto del lavoro viene compressa in uno schema razionale che "opera per scansioni binarie", dinanzi al quale la letteratura economica indica soluzioni volte a riportare i due gruppi di lavoratori in una situazione di pari concorrenza, abbassando le tutele di chi è dentro al lavoro standard, allo scopo di favorire, così si presume, l'accesso nel mercato del lavoro di chi è fuori¹¹².

Naturalmente, gli effetti della legislazione a tutela dell'occupazione sono dibattuti, tra chi sostiene che se eccessivamente protettiva, la legislazione possa rallentare la dinamicità del mercato del lavoro, e chi, invece, la ritenga fondamentale per produrre effetti vantaggiosi come l'investimento in formazione da parte delle aziende.

¹¹⁰ E. Ales, Modello sociale europeo e flexicurity: una sorta di "patto leonino" per la modernizzazione, p. 523-534, in DLM, 3, 2007. Pp. 527, 529, 530, 532.

¹¹¹ J. Kenner, New Frontiers in EU Labour Law: From Flexicurity to Flex-Security, pp. 279-310, Reference p 280, in M. Dougan, S. Currie, 50 Years of the European Treaties, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009. "... the insider have benefited from the full force of regulated labour standards at the expense of the outsider, who are often trapped in "a succession of short term, low quality jobs with inadequate social protection leaving them in a vulnerable position". The author names the Memorandum by D. Ashiagbor to the House of Lords EU Committee's 22nd Report of Session 2006/07, n 22, 111.

¹¹² A. Perulli, Razionalità e proporzionalità nel diritto del lavoro, DLRI, 2005, 1, p 1-32, p. 5.

1.10. La posizione del Parlamento europeo

Con la risoluzione dell'11 luglio 2007 sul Libro Verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo", il Parlamento europeo prende una posizione forte e chiara rispetto al modello proposto nel documento. In particolare, il richiamo al modello sociale europeo viene ribadito in più punti, ricordando come "le politiche sociali, se concepite in modo adeguato, non dovrebbero essere considerate come una spesa ma come un fattore positivo per la crescita economica dell'Unione europea", e che la flessibilità richiesta dalle aziende non può andare a discapito della sicurezza dei lavoratori. Il Parlamento considera "troppo restrittiva" la definizione di *flexicurity* presente nel Libro Verde, ricordando come il diritto del lavoro debba concentrarsi "sulla sicurezza del lavoro per tutta la vita del lavoratore... agevolando sia l'ingresso, sia la permanenza sul mercato di lavoro, sia i passaggi dalla disoccupazione all'occupazione e da una forma di occupazione all'altra ricorrendo a politiche attive del lavoro incentrate sia sullo sviluppo del capitale umano al fine di potenziare l'*occupabilità*, che sulla creazione di un contesto imprenditoriale favorevole, oltre al miglioramento della qualità dei posti di lavoro".

Ma mentre il Parlamento è impegnato a stendere la risoluzioni di luglio, la Commissione si affretta a lanciare i "Principi comuni di *flexicurity*", nella Comunicazione di giugno dello stesso anno, e di cui si è già detto nei paragrafi precedenti.

Il 29 novembre 2007 il Parlamento europeo approva una relazione relativa al dibattito sulla Comunicazione della Commissione. Coerentemente al documento di luglio, il Parlamento si conferma in disaccordo con la Commissione nell'ammettere forme spinte di flessibilità e richiama ancora una volta, a fondamento della sua posizione, il modello sociale europeo quale parametro per la definizione di un equilibrio tra flessibilità e sicurezza.

La strada scelta è stata quella "di equilibrio, cercando di evitare lo scontro ideologico"¹¹³.

Il Parlamento sostiene la filosofia di Lisbona, per la quale servono più posti di lavoro e di maggiore qualità. Per questo ritiene interessante il punto della Risoluzione che finalizza "l'approccio integrato" a tale scopo.

D'altra parte, il Consiglio europeo dimostra di non tenere in considerazione la posizione del Parlamento europeo. "Eppure, essa è nitida e si distacca dalla proposta della Commissione così come, ora dobbiamo dire, dalla riduttiva impostazione del Consiglio". Innanzitutto è necessario definire in maniera precisa cosa si intenda per *flexicurity*¹¹⁴.

¹¹³ D. Gottardi, La flexicurity al vaglio del Parlamento europeo, in DLM, 2007, 3, p. 477.

¹¹⁴ D. Gottardi, La flexicurity al vaglio del Parlamento europeo, in DLM, 2007, 3, p. 477.

1.11. Il Trattato di Lisbona

Il 1 dicembre 2009 entra in vigore il Trattato di Lisbona, ratificato in Italia con la legge 2 agosto 2008, n. 130.

Le novità introdotte, limitate per alcuni, ricche di spunti interessanti per altri, sono disseminate in più parti dei testi, il che non facilita l'auspicata trasparenza e neppure la comprensione degli esperti¹¹⁵.

Vengono riformulati gli obiettivi e i valori dell'Unione: quanto ai primi emerge quello di realizzare una "economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale"¹¹⁶; quanto ai secondi, il riferimento da cogliere, in relazione all'impatto sulla dimensione sociale, va alla dignità, all'eguaglianza, alla solidarietà e alla parità tra uomini e donne, nonché al sostegno, tra le altre, della lotta contro l'esclusione sociale e le discriminazioni e alla promozione della giustizia e delle protezioni sociali¹¹⁷.

La Carta di Nizza assume il medesimo valore giuridico dei Trattati (art 6 TUE), vincolando le istituzioni europee al suo rispetto¹¹⁸: l'individuazione dei diritti, libertà e principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali fa sì che i diritti sociali fondamentali siano direttamente esigibili dinanzi agli organi giurisdizionali comunitari¹¹⁹. L'innovazione potrebbe contribuire a riequilibrare la posizione nei confronti dei principi di concorrenza e di libera circolazione, e dare una spinta al rafforzamento dell'Europa sociale¹²⁰. L'incorporazione della Carta di Nizza può essere visto come il momento in cui viene definitivamente superata la matrice esclusivamente mercantile dell'Unione europea¹²¹.

Tra l'altro, questa novità potrebbe riequilibrare anche l'accezione che ha assunto il concetto di *flexicurity*: già da qualche anno Bronzini sostiene che nella definizione della "strategia integrata",

¹¹⁵ M. Roccella, T. Treu, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Cedam, Padova, 2009, p. 33

¹¹⁶ Art. 3 TUE.

¹¹⁷ Art. 2 TUE.

¹¹⁸ D. Torregrossa, *Le fonti nel sistema multilivello europeo: verso una nuova Unione Europea nella tutela dei diritti fondamentali?*, 27/07/2011, in *Studi 2011, Il diritto amministrativo - rivista giuridica*. <http://www.ildirittoamministrativo.it>. Si vedano pp. 22 e 23.

¹¹⁹ D. Gottardi, *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione Europea*, *Giornate di studio Aidlass*, Parma, 4 – 5 giugno 2010, p.18, "... il definitivo riconoscimento del suo valore vincolante"... può essere "considerato volano per accelerare il percorso di Europa sociale e proiettare i diritti sociali nell'ordinamento dell'Unione, compresi quelli finora esclusi dalla sua competenza, come il diritto di associazione sindacale e di negoziazione e azione collettiva".

¹²⁰ A. Pizzoferrato, *Libertà di concorrenza e diritti sociali nell'ordinamento Ue*, in *Riv. it. Dir. Lav.*, 2010, 03, 523. Secondo Pizzoferrato ciò determina l'abbandono di una visione ancillare del diritto sociale nei confronti del mercato interno. Seppur il Trattato di Lisbona non comporti un mutamento degli strumenti utilizzati in materia (mac, dialogo sociale, legislazione di armonizzazione), "tuttavia viene meno la costruzione economico-centrica dell'ordinamento europeo": si affiancano alle ragioni del mercato, della libera concorrenza e circolazione, e vanno con essi bilanciati, anche i diritti fondamentali. La costituzionalizzazione di tali diritti offre l'opportunità di ri-orientare la giurisprudenza della Corte di Giustizia.

¹²¹ A. Bellavista, *Armonizzazione e concorrenza tra ordinamenti nel diritto del lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" INT – 47/2006. Bellavista ritiene quindi che in realtà "lo sviluppo della dimensione sociale europea non trova oramai ostacoli normativi insuperabili. Semmai, la questione diventa spiccatamente politica: vale a dire, riguarda le scelte concrete da adottare per aggiornare il modello sociale europeo di fronte alle sfide cui si trova esposto", p. 9.

in cui si dovrebbe trovare il compromesso tra flessibilità e sicurezza, il diretto rapporto tra *flexicurity* e diritti fondamentali della Carta di Nizza dovrebbe essere considerato e utilizzato al fine di evitare l'adozione di strategie volte più alla mera adattabilità del lavoratore come fattore di successo per la crescita economica dell'Ue che alla sua sicurezza¹²².

Le competenze in materia sociale dell'UE sono riordinate dividendo la dottrina rispetto agli aspetti innovatori, o meno, del Trattato¹²³.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona può aprire scenari inediti, che sarebbe opportuno cogliere per poter trovare una via di uscita dalla crisi. Il divieto di concorrenza falsata non è più obiettivo principale dell'Unione Europea, ma è presente solo a livello di Protocollo. La concorrenza è strumento di funzionamento del mercato interno nell'ambito della politica economica e monetaria, cambiando quindi di importanza e di ambito. In relazione a questo, l'economia di mercato aperta e in libera concorrenza diviene "economia sociale di mercato", e la crescita economica deve essere "equilibrata". Dovremo forse interrogarci ulteriormente sul fatto che il "progresso economico e sociale" divenga nel Trattato di Lisbona "progresso sociale". Inoltre, è inserita una clausola sociale, con valenza orizzontale, che richiede all'Unione di tener conto, nell'attuazione delle sue politiche, delle esigenze relative alla promozione dell'occupazione, alla protezione sociale, alla lotta all'esclusione sociale, all'istruzione, alla formazione e alla tutela della salute, che va considerata alla stregua della clausola orizzontale riguardante la lotta alle discriminazioni, e non solo come dichiarazione meramente politica¹²⁴.

Viene inoltre rilanciato l'obiettivo della piena occupazione, che fa ingresso nel Trattato sostituendo quello dell'elevato livello di occupazione.

Questi sono elementi di chiaro cambiamento, di allontanamento dalla logica puramente economicistica del mercato liberista, che però rimangono sostanzialmente nell'indifferenza della dottrina e delle parti sociali¹²⁵.

D'altra parte, il fatto di includere, tra gli obiettivi dell'Unione, molti e differenti aspetti, quali "il mercato interno, lo sviluppo sostenibile, l'economia sociale di mercato, la piena occupazione e il progresso sociale etc. ..." rende la "lista degli obiettivi"... "esaustiva ma poco identitaria e presenta, perciò, elementi di irrisolta ambiguità". La "trattatizzazione" della Carta e i nuovi riferimenti alla dimensione sociale potrebbero non bastare per ricoprire di giuridicità la nozione di "modello sociale europeo", che rischia di rimanere un progetto legale ancora in definizione¹²⁶.

Rimane nel Trattato l'esclusione di competenza dell'Unione per quel che concerne le retribuzioni, il diritto di associazione, lo sciopero e la serrata, per quanto, recentemente, con le sentenze *Viking* (CGCE, 11 dicembre 2007) e *Laval* (CGCE, 18 dicembre 2007, C- 341/05), queste materie siano

¹²² G. Bronzini, *Flexicurity* e "nuovi" diritti sociali, in DLM, 2007, 3, p. 511.

¹²³ M. Roccella, T. Treu, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Cedam, Padova, 2009, p. 33.

¹²⁴ D. Gottardi, *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione Europea*, Giornate di studio Aidlass, Parma, 4 – 5 giugno 2010, p. 18 e seguenti.

¹²⁵ D. Gottardi, *L'infiltrazione della concorrenza nella tutela del lavoro. Valorizziamo gli argini dei nuovi trattati europei*, *Economia e società regionale*, 110 (2) 2010, Saggi e ricerche, pp. 108-131, pp. 114, 115.

¹²⁶ A. Alaimo, *Da "Lisbona 2000" a "Europa 2020". Il "modello sociale europeo" al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, in *Riv. it. Dir. Lav.*, 2012, III, pp. 219-245, p. 232. L'A. ricorda come questi obiettivi possono addirittura essere considerati in contraddizione tra loro.

state oggetto del bilanciamento effettuato dalla Corte, in particolare tra lo sciopero e il diritto di azione collettiva, da una parte, e la libertà di stabilimento dall'altra. Il bilancio è tutto a favore della libertà di concorrenza¹²⁷, aprendo una strada insidiosa¹²⁸.

La carente volontà politica della Comunità di prendere impegni più stringenti per sostenere le iniziative comuni parrebbe nascondere la vera debolezza del sistema. Per questo motivo le politiche del lavoro restano complementari a quelle economiche e l'Europa sociale continua sempre ad essere il fanalino di coda della costruzione comune.

Certamente la questione dell'occupazione nell'Unione Europea presenta degli aspetti di criticità sotto vari profili. Innanzitutto manca una convergenza delle politiche sociali dei vari Paesi dell'Unione, con rischio di effetti di *dumping sociale*. Ciò si rende ancora più probabile in forza dell'allargamento a Est. Inoltre, integrare nell'Unione Paesi con problemi di occupazione e di costi sociali più alti rispetto agli altri Paesi membri crea una certa preoccupazione riguardo alla sostenibilità dei costi e induce a spostarsi su soluzioni sempre più nazionali delle questioni sociali.

2. Attuale situazione

2.1. Europa 2020 e gli orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sancisce la definizione dell'obiettivo del pieno impiego, insieme alla lotta all'esclusione sociale e alle discriminazioni, nonché alla promozione della giustizia e delle protezioni sociali¹²⁹.

Per questo gli Stati membri e l'Unione si impegnano a sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione (art. 145 TFUE), e l'Unione prende iniziative per assicurare il coordinamento delle politiche sociali (art. 3 TUE). L'occupazione preferita e incoraggiata è quella "a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici"¹³⁰.

Il rilancio della strategia di Lisbona del 2005 accentua la necessità di realizzare una condizione di lavoro maggiore, quantitativamente, e migliore, qualitativamente, indicando degli indirizzi di massima per le politiche economiche ed occupazionali¹³¹. Tre anni dopo tali indirizzi vengono rivisti e si traducono in 24 orientamenti concernenti le riforme macroeconomiche, microeconomiche e del mercato del lavoro per l'intera Unione¹³².

¹²⁷ G. Bronzini, Il modello sociale europeo, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), Le nuove istituzioni europee, Commento al Trattato di Lisbona, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 116. Al fine di evitare che le ragioni dell'economia prevalgano su quelle relative alla dimensione sociale, secondo l'art 9 TFUE l'Unione deve tener conto della promozione dell'occupazione, della protezione sociale, della lotta all'esclusione sociale, dell'istruzione, formazione e salute.

¹²⁸ D. Gottardi, L'infiltrazione della concorrenza nella tutela del lavoro. Valorizziamo gli argini dei nuovi trattati europei, Economia e società regionale, 110 (2) 2010, Saggi e ricerche, pp. 108-131, pp. 114, 115.

¹²⁹ Art. 3 par 3 TUE.

¹³⁰ Art. 145 TFUE.

¹³¹ Decisione 2005/600/CE, GU L 205 del 6/08/2005, p. 21.

¹³² Decisione 2008/618/CE, GU L 198 del 26/07/2008, p. 47.

Nel corso del 2010 la Commissione vara la strategia Europa 2020, “per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”¹³³, adottata dal Consiglio europeo di Bruxelles del 25 e 26 marzo 2010.

La strategia indicata da "Europa 2020" deve toccare tanto la politica di bilancio e monetaria quanto il sostegno diretto fornito dai governi ai settori economici, in particolare al settore finanziario, allo scopo di prevedere una strategia di uscita graduale dalla strada sino ad oggi percorsa¹³⁴.

L’uscita dalla crisi si avvia attraverso l’implementazione di riforme, negli Stati membri, che possano garantire la stabilità macroeconomica, ma nel contempo la promozione dell’occupazione, la competitività e la produttività. Questo orientamento può far pensare ad un abbandono dei temi sociali in favore di una maggiore attenzione al risanamento dei bilanci pubblici, alla crescita, e così, in definitiva, del mercato¹³⁵.

D’altra parte, tutto dipende da come si intenda, in definitiva, il concetto di crescita¹³⁶, e se questo comporti necessariamente una spinta al mercato così come inteso in un’epoca antecedente alla crisi, oppure se invece possa essere posto in collegamento con altre priorità, indicate nella stessa strategia 2020.

Riempire però di contenuto il concetto di crescita non può prescindere dal fatto che la Strategia Europa 2020 non pone alcun accento sulla protezione del lavoro, non esplicita le cause della crisi e insiste sulla strada della *flexicurity*¹³⁷.

Emerge inoltre l’idea per la quale la sostenibilità finanziaria a lungo termine sia possibile solo attraverso una serie di riforme strutturali in materie molto sensibili alla definizione della dimensione sociale europea: pensioni, sanità, istruzione e protezione sociale.

¹³³ Comunicazione della Commissione 3.3.2010 COM(2010) 2020: Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

¹³⁴ M. Roccella, T. Treu, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Cedam, Padova, 2009, p. 24 e segg. Per combattere la crisi, si è fatto ampiamente e risolutamente ricorso a strumenti politici. La politica di bilancio ha avuto, ove possibile, un ruolo espansivo e controciclico; i tassi di interesse sono stati ridotti ai minimi storici, mentre al settore finanziario è stata fornita liquidità come mai in precedenza. I governi hanno dato un consistente appoggio alle banche, mediante garanzie o ricorrendo alla ricapitalizzazione oppure attraverso la rimozione dai bilanci degli attivi deteriorati. Altri settori dell’economia sono stati sostenuti mediante il quadro di riferimento temporaneo, ed eccezionale, per le misure di aiuto di Stato. Tutte queste azioni sono state, e ancora sono, giustificate, ma non possono essere mantenute per sempre. Non è possibile sostenere elevati livelli di debito pubblico a tempo indeterminato. Il perseguimento degli obiettivi proposti per "Europa 2020" deve basarsi su una strategia di uscita credibile che riguardi tanto la politica di bilancio e monetaria quanto il sostegno diretto fornito dai governi ai settori economici, in particolare al settore finanziario.

¹³⁵ A. Alaimo, Da "Lisbona 2000" a "Europa 2020". Il "modello sociale europeo" al tempo della crisi: bilanci e prospettive, in *Riv. it. Dir. Lav.*, 2012, III, pp. 219-245, p. 224. In particolare l’A. parla di un "sostanziale 'disinvestimento' sui temi sociali".

¹³⁶ M. Decaro, (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020, Fra governance e government dell’Unione Europea*, Fondazione Adriano Olivetti, 2011, www.fondazioneadrianolivetti.it. In premessa, p. 23, nel progetto di Europa 2020 "la crescita si promuove mediante la conoscenza, l’innovazione, l’istruzione e la società digitale (c.d. crescita intelligente), rendendo la produzione più efficiente e competitiva ma attenta all’ambiente (c.d. crescita sostenibile), e incentivando la partecipazione al mercato del lavoro, l’acquisizione di competenze e la lotta alla povertà (c.d. crescita inclusiva)".

¹³⁷ J. A. Tovar, *La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral del 2010*, pp. 15-45, in A. Baylos Grau (Coordinador), *Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de Reforma Laboral*, p. 38.

La Comunicazione “Europa 2020” rilancia i programmi di *flexicurity* e di formazione continua e propone la modernizzazione dei mercati del lavoro. Non vi è più alcun riferimento al modello sociale europeo, presente invece nella strategia di Lisbona. Ora il riferimento va all’ “economia di mercato sociale europea”, che “dovrebbe essere imperniata su elementi – crescita inclusiva, alto tasso di occupazione, modernizzazione dei mercati del lavoro e coesione sociale – apparentemente non dissimili da quelli della strategia varata a Lisbona del 2000¹³⁸”. Il metodo privilegiato per l’attuazione della nuova strategia rimane il mac, non rafforzato nella sua possibilità di incidenza; si pone, d’altra parte, nuova attenzione, ad un utilizzo di raccomandazioni più precise, sebbene pur sempre esigibili solo politicamente.

Gli orientamenti per le politiche a favore dell’occupazione sono sostituiti da quelli allegati alla Decisione del Consiglio del 21 ottobre 2010 “sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione”, che dovrebbero rimanere stabili sino al 2014, e risultano essere direttamente collegati agli orientamenti per le politiche economiche degli Stati membri e dell’Unione allegati alla Raccomandazione del 13 luglio 2010, sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri¹³⁹. In tal modo si fa presente come i programmi nazionali di riforma debbano tener conto dell’interdipendenza con il patto di stabilità e di crescita.

L’esposizione degli orientamenti a favore dell’occupazione si apre sul concetto di “attivazione”, fondamentale per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro”, mentre la coda vede la necessità di modernizzare i sistemi di protezione sociali, e modificarli al fine di essere in grado di provvedere un sostegno al reddito e servizi adeguati, per creare coesione sociale, da un lato, e sostenibilità finanziaria e condizioni che incoraggino la partecipazione alla società e al mercato del lavoro, dall’altra. L’orientamento, dedicato alla promozione dell’inclusione sociale e alla lotta contro la povertà, si chiude su un obiettivo di riduzione della povertà.

Visto il momento di crisi, e la drammatica situazione occupazionale, forse un’inversione di collocazione all’interno dell’allegato sarebbe stata opportuna.

Il primo orientamento indicato si intitola “incrementare la partecipazione al mercato del lavoro di donne e uomini, riducendo la disoccupazione strutturale e promuovendo la qualità del lavoro”. Certamente il primo passo per creare delle condizioni che possano agevolare, ma non determinare, l’uscita dalla crisi. Le indicazioni riguardano i temi dell’attivazione ed il richiamo alla migliore flessibilità e sicurezza, per una “combinazione di forme contrattuali flessibili ed affidabili, politiche attive del mercato del lavoro, apprendimento permanente efficace, politiche a favore della mobilità dei lavoratori e sistemi di previdenza sociale adeguati volti ad assicurare transizioni nel mercato del lavoro accompagnate da una definizione chiara dei diritti e delle responsabilità affinché i disoccupati possano cercare attivamente un impiego”.

La lettura del documento stimola a chiedersi quale possa essere considerato l’ordine di priorità tra tutti gli aspetti elencati: cosa si può fare subito e cosa si può rimandare? Si fa subito ciò che è più facile, e che ha un riscontro immediato (contenimento costi), limitandosi ad intervenire con la

¹³⁸ A. Alaimo, Da “Lisbona 2000” a “Europa 2020”. Il “modello sociale europeo” al tempo della crisi: bilanci e prospettive, in Riv. it. Dir. Lav., 2012, III, pp. 219-245, p. 223.

¹³⁹ GU L 191 del 23/07/2010, p. 28.

normativa negli altri campi, posticipando a data successiva ciò che richiede uno sforzo maggiore, ossia l'attuazione concreta di efficaci politiche attive, tanto menzionata? E ancora, non è più possibile, oramai, mettere in discussione l'utilità concreta delle politiche di attivazione per quanto riguarda l'incremento delle assunzioni?

Il successivo orientamento, "sviluppare una forza lavoro qualificata rispondente alle esigenze del mercato occupazione e promuovere l'apprendimento permanente" invita gli Stati membri a promuovere la "produttività e l'occupabilità fornendo conoscenze e competenze per rispondere alle esigenze attuali e future del mercato del lavoro", a "mettere a punto sistemi per il riconoscimento delle competenze acquisite, rimuovere gli ostacoli alla mobilità professionale e geografica dei lavoratori, promuovere l'acquisizione di competenze trasversali per sostenere la creatività, l'innovazione e l'imprenditorialità"... Un dato di fatto constatabile dall'osservazione dell'attuale situazione pare essere la mancanza di lavoro quale causa della disoccupazione, non tanto l'inadeguatezza della manodopera rispetto a particolari profili professionali o rispetto ad una indisposizione alla mobilità. Fermo restando il riconoscimento dell'importanza di una formazione professionale adeguata, l'accento ad una spasmodica disponibilità dei lavoratori rispetto alle esigenze del mercato, se portata alle estreme conseguenze, segna una rincorsa dell'individuo verso esigenze in continuo cambiamento, di sfuggente decifrazione, in assenza di un progetto di sviluppo più ampio, che tracci le direttive generali¹⁴⁰.

Inoltre, un incoraggiamento alla promozione, oggi, dell'imprenditorialità, pare essere opportuna se non si traduce in una pretesa a che i disoccupati si trasformino tutti in imprenditori in maniera da uscire dal loro stato di inattività...

Gli elementi che possono favorire il raggiungimento di un innalzamento della qualità dell'occupazione riguardano il miglioramento della formazione, dell'orientamento scolastico e professionale, la messa in rete di informazioni relative alle opportunità di lavoro, l'individuazione delle competenze richieste.

Un altro orientamento è infatti rivolto al miglioramento della qualità e dell'efficacia dei sistemi d'istruzione e formazione a tutti i livelli e tende a aumentare la partecipazione all'istruzione terziaria o equipollente.

In particolare, "le riforme dovrebbero mirare a garantire l'acquisizione di competenze chiave, ovvero quelle necessarie ad ogni individuo per avere successo in un'economia basata sulla conoscenza, segnatamente in termini di *occupabilità*..".

¹⁴⁰ J. A. Tovar, La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral del 2010, pp. 15-45, in A. Baylos Grau (Coordinador), Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de Reforma Laboral, p.24 Questa prospettiva rischia di negare la dimensione sociale della disoccupazione, che diviene un fatto esclusivamente privato e individuale.

2.2. Le Raccomandazioni inviate all'Italia

Nel corso del 2011, durante la vigenza del Governo Berlusconi, l'Italia riceve una serie di Raccomandazioni dal Consiglio. La raccomandazione del 7/06/2011¹⁴¹ menziona l'approvazione della strategia Europa 2020 per l'occupazione e la crescita basata su un maggior coordinamento delle politiche economiche e i conseguenti "orientamenti integrati"¹⁴². Si annuncia un "nuovo ciclo di *governance* economica" dell'UE¹⁴³ sulla base di tale strategia.

La raccomandazione di giugno 2011 ricorda come qualche mese prima, il 25 marzo 2011, il Consiglio europeo avesse annunciato la necessità di un risanamento finanziario e di riforme strutturali. Da una parte pesano le ragioni del risanamento dei bilanci e la sostenibilità dei conti pubblici, dall'altra è necessario affrontare il problema della disoccupazione. La via immaginata è quella degli sforzi da mettere in campo per aumentare la crescita, nonché quella delle riforme del mercato del lavoro: così il diritto del lavoro torna ad essere considerato la via maestra per affrontare il problema della mancanza di occupazione.

Nel contempo, la raccomandazione del 7 giugno 2011 rileva come il problema dell'Italia risalga a un periodo precedente la crisi. Dall'analisi che ne esce, si evidenzia come il tasso di disoccupazione sia in realtà contenuto, rispetto alla situazione reale, per effetto di un massiccio utilizzo degli ammortizzatori sociali. Il decimo considerando ricorda, tra le "carenze strutturali" del mercato del lavoro italiano, la differenza di tutela tra chi gode di un contratto a tempo indeterminato, per i quali "il diritto del lavoro consente licenziamenti collettivi e per motivi economici in un numero molto limitato di casi", rispetto a coloro che sono impiegati nel mercato del lavoro con altre forme contrattuali. Si ripropone pertanto la contrapposizione *insider-outsider* che spinge sull'iniquità tra i privilegi dei primi e la mancanza di diritti dei secondi. Ma la prospettiva cambia se si ritengono *legittimi diritti* quelli in testa ai primi, e *iniqua assenza di diritti* per i secondi¹⁴⁴. La soluzione prospettata dall'Unione Europea pare essere quella della media aritmetica: abbassiamo ai primi per dare ai secondi.

La segmentazione del mercato del lavoro comporta anche un "sistema frammentato di indennità di disoccupazione"¹⁴⁵. La raccomandazione invita l'Italia a rivedere parte della normativa a tutela

¹⁴¹ Raccomandazione del Consiglio 7/06/2011 sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011-2014, SEC (2011) 810 definitivo. Si veda inoltre il documento di lavoro dei servizi della Commissione, Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2011 dell'Italia, che accompagna la Raccomandazione del Consiglio del 7 giugno, SEC (2011) 720 definitivo del 7/6/2011.

¹⁴² "Orientamenti integrati" contenuti nella raccomandazione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione per il periodo 2010-2014, e nella decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione del 21 ottobre 2010, e mantenuti per il 2011 mediante decisione 2011/308/UE del Consiglio del 19 maggio 2011.

¹⁴³ Analisi annuale della crescita adottata dalla Commissione il 12 gennaio 2011.

¹⁴⁴ Corsivo dell'A.

¹⁴⁵ Non si può certo dire che la successiva riforma Fornero abbia davvero apportato delle novità inclusive: ancora una volta la logica sottostante è quella della media, ma, nel caso della riforma, si tratta di una media tra i già inclusi nel sistema di tutela, poiché i requisiti di accesso rimangono uno sbarramento difficilmente accessibile ai precari (tranne la limitata apertura della mini-Aspi, o la misera indennità per i co.co.pro, nonché il riconoscimento dell'Aspi agli apprendisti e ai soci lavoratori).

dell'occupazione, e riformare il sistema di indennità di disoccupazione, nonché ad adottare misure contro il lavoro nero e misure che promuovano la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Questi due ultimi aspetti non paiono essere considerati, e per certi versi addirittura invece contrastati, dalla successiva riforma Fornero¹⁴⁶.

In questo quadro drammatico, e nel quale un peso rilevante viene dato alla priorità del risanamento dei conti pubblici, anticipando la politica di austerità oggi pienamente in atto, pare davvero singolare l'inciso rispetto alla mancanza di un sistema unico di certificazione delle competenze e di riconoscimento degli standard di formazione professionale riconosciuto in tutto il paese, costituendo un grosso problema alla mobilità dei lavoratori. Tale sistema viene percepito come "molto utile e necessario". In questo scenario in cui manca il lavoro, non c'è crescita, i servizi per l'impiego sono poco efficienti, e quelli che tentano di esserlo non hanno le risorse per svilupparsi, pare addirittura un'osservazione decontestualizzata quella che pone l'accento sulla necessità di un servizio di certificazione oggi, in questo momento e con queste risorse. Senza contare quanto tempo possa essere necessario per implementare tale sistema, e a che costi per la collettività, e in riferimento a quali vantaggi concretamente possibili.

L'ultimo punto nella raccomandazione incoraggia la spesa volta a "promuovere la crescita, cofinanziata dai fondi della politica di coesione", mentre il primo punto invita l'Italia ad "attuare il risanamento finanziario". Altre indicazioni per il nostro Paese, vanno della direzione della deregolamentazione, e alla ricerca, nel senso di migliorare gli investimenti derivanti dal settore privato.

La raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2011¹⁴⁷ riprende la strada imboccata e le indicazioni precedentemente fornite: rigore, riduzione della disoccupazione attraverso riforme del mercato del lavoro, sforzi per aumentare la crescita. Anche qui i sei punti di raccomandazioni cominciano all'insegna del rigore, e terminano con la crescita, pur sempre nella forma di cofinanziamento dai fondi per la politica di coesione, allo scopo di ridurre "le persistenti disparità tra le regioni, migliorando la capacità amministrativa e la *governance* politica", pur sempre incoraggiata nei limiti delle risorse e delle spese definite. Ancora una volta, il secondo punto della raccomandazione pone l'accento alla lotta contro la segmentazione del mercato del lavoro, attraverso la revisione della disciplina delle tutele e del licenziamento, dell'indennità di disoccupazione, la lotta contro il lavoro non dichiarato e le misure per favorire l'occupazione femminile, anche attraverso un incremento della disponibilità di asili e di assistenza. La relazione della Commissione del 14 febbraio 2012 sul meccanismo di allerta¹⁴⁸ annovera l'Italia tra i Paesi per i quali si rende necessaria un'ulteriore analisi approfondita rispetto a quella del 23 novembre 2011¹⁴⁹.

¹⁴⁶ D. Gottardi, Maternità e Paternità, in *Diritto & Pratica del lavoro*, Commentario alla Riforma Fornero, n. 33 del 15 settembre 2012, pp. 124-127.

¹⁴⁷ Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2011 sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011-2014 (2011/C 215/02).

¹⁴⁸ COM (2012) 68 final.

¹⁴⁹ La nuova procedura, applicata per la prima volta nel 2012, per intervenire sugli squilibri macroeconomici prevede l'utilizzo degli esami approfonditi. Tali esami hanno riguardato dodici Stati membri: la relazione sul meccanismo di allerta del 14 febbraio 2012 (IP/12/132, MEMO/12/104) ha ritenuto opportuno un'approfondimento per verificare

Il 2 marzo 2012, ancora una volta, le priorità lanciate dal Consiglio europeo sono la stabilità finanziaria, il risanamento dei conti pubblici e la crescita. E' necessario che il risanamento avvenga in modo da favorire la crescita e, tra l'altro, in modo da sostenere la lotta contro la disoccupazione e contro le conseguenze sociali della crisi. Il Consiglio europeo, inoltre, invita gli Stati membri che hanno aderito al patto Euro Plus, a presentare i loro impegni.

Il 30 aprile 2012 l'Italia presenta il suo programma di stabilità per il 2012-2015, e il suo programma nazionale di riforma 2012.

La raccomandazione del Consiglio europeo¹⁵⁰, adottata dalla Commissione il 30.05.2012, sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2015¹⁵¹, menziona diversi campi: introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale italiana, accordo delle parti sociali sulla contrattazione, drammatica situazione della disoccupazione giovanile e tasso di dispersione scolastica, tasso di occupazione femminile al di sotto della media europea, necessità di favorire l'accesso al credito per le PMI, necessità di realizzare una semplificazione amministrativa, rilevanza di proseguire nella liberalizzazione dei servizi, impegni presi in occasione del patto Euro Plus, connessi alla promozione dell'occupazione, di maggiore competitività ed inoltre di sostenibilità finanziaria pubblica.

Per quanto riguarda il programma nazionale di riforma dell'Italia per il 2012, il Consiglio raccomanda all'Italia di "attuare la strategia di bilancio come previsto e garantire che la situazione di disavanzo eccessivo sia corretta nel 2012", affinché assuma una traiettoria di discesa dal 2013. Chiede altresì la garanzia di raggiungere dei progressi adeguati, come indicati dai documenti europei.

Il Consiglio europeo chiede inoltre maggiore chiarezza sul vincolo di bilancio costituzionalmente previsto, nei vari livelli amministrativi. Bisognerà inoltre "perseguire un miglioramento durevole dell'efficacia e della qualità della spesa pubblica attraverso la già programmata *'spending review'* e l'attuazione del Piano d'azione per i fondi di coesione del 2011, che porti al miglioramento dell'assorbimento e della gestione dei fondi Ue, in particolare nel Sud d'Italia". Si richiede la prosecuzione nella lotta all'evasione fiscale, in termini di economia sommersa e lavoro non dichiarato, intensificando verifiche e controlli. Si raccomanda l'attuazione delle misure in tema di liberalizzazione e la semplificazione del quadro normativo per le imprese, un rafforzamento della capacità amministrativa, miglioramento dell'accesso al credito per le imprese in crescita, riorganizzazione del sistema di giustizia civile e la promozione del ricorso a meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie.

l'eventuale esistenza o l'eventuale rischio di squilibri macroeconomici, e per individuarne la causa e l'entità. Gli Stati membri interessati sono: Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Italia, Ungheria, Slovenia, Spagna, Svezia e Regno Unito.

¹⁵⁰ A. Alaimo, Da "Lisbona 2000" a "Europa 2020". Il "modello sociale europeo" al tempo della crisi: bilanci e prospettive, in Riv. it. Dir. Lav., 2012, III, pp. 219-245, p. 225. Le ragioni della sostenibilità finanziaria e del risanamento dei bilanci pubblici sono ribadite nella COM (2012) 299 (del 30/05/2012) sull'Azione per la stabilità, la crescita e l'occupazione, antecedente alle 27 raccomandazioni inviate ad ogni Paese membro e risalenti alla fine di maggio 2012.

¹⁵¹ COM (2012) 138 final.

Quanto specificatamente all'occupazione, il Consiglio europeo raccomanda che l'Italia adotti, tra il 2012 e il 2013, una riforma del mercato del lavoro volta a combattere la disoccupazione giovanile, affrontare la segmentazione del mercato, istituire un sistema integrato per le indennità di disoccupazione, agevolare l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, in particolare fornendo servizi all'infanzia e per l'assistenza agli anziani, e rafforzare "la competitività in termini di costi" rafforzando "il legame esistente fra salari fissati a livello settoriale e produttività".

2.3. Le principali questioni nell'intreccio tra politiche attive e passive

2.3.1. *Flexicurity*: diverse prospettive

Pur dinanzi ad una situazione di crisi dagli effetti dirimpenti, l'Europa rimane convinta che la strada da seguire per governare questo particolare momento sia quella della *flexicurity*.

Nella parte finale del primo paragrafo, dedicato all'evoluzione storica dell'Europa sociale rispetto al legame attivo/passivo, ci siamo imbattuti nella progressiva comparsa ed evoluzione di questo concetto, analizzando come esso si sia affermato a livello europeo.

Si intende ora, qui nella parte conclusiva del presente capitolo, parlare delle origini e dei diversi contenuti che possono riempire questa sorta di contenitore, a seconda delle prospettive adottate, prospettive che tenteremo di mettere in luce anche considerando due elementi costitutivi dell'idea di *flexicurity*, e particolarmente rilevanti per il tema della presente ricerca: le politiche attive ed il sistema di *workfare*, concetti caratterizzati da un'eguale polivalenza semantica.

Come noto, il termine *flexicurity* viene utilizzato per la prima volta verso la metà degli anni Novanta da Hans Adriaansens, un sociologo olandese¹⁵², poi adottato e portato nel dibattito accademico dal professore olandese Wilthagen¹⁵³. Viene in seguito adottato per la prima volta dal governo social democratico danese, assumendo un'accezione in parte differente rispetto a quella assunta in Olanda¹⁵⁴.

Non esiste una definizione unica di *flexicurity*, universalmente accettata dal mondo accademico. Lo stesso Wilthagen (insieme a Tros), a cui si attribuisce spesso la paternità del concetto, lo definisce talvolta come un tipo di politica che lo Stato può adottare in alternativa ad altre, oppure come una condizione del mercato del lavoro, nella quale si raggiunga un determinato grado di equilibrio tra differenti fattori¹⁵⁵.

La nozione di *flexicurity* promette di risolvere la tensione tra esigenze di flessibilità e richiesta di sicurezza sociale. L'idea del termine *flexicurity* è quello per cui le esigenze della flessibilità e della

¹⁵² M. Keune and M. Jespen, Not Balanced and Hardly New: The European Commissions' Quest for Flexicurity, European Trade Union Institute Working Paper 2007.01.

¹⁵³ T. Wilthagen, F. Tros, The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets, Transfer: European Review of Labour and Research, May 2004, vol. 10, nr.2, p. 166-186, p. 8.

¹⁵⁴ E. Viebrock, J. Clasen, Flexicurity – a state of the art review in REC Wp 01/2009.

Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe - Sixth Framework Programme - A network of Excellence of the European Commission's, p. 7.

¹⁵⁵ T. Wilthagen, F. Tros, The concept of "flexicurity": a new approach to regulating employment and labour markets", in Transfer, 10, 166-186, p. 169.

sicurezza possono essere non in contraddizione¹⁵⁶. In realtà questo termine nasconde non poche ambiguità¹⁵⁷.

Infatti, la *flexicurity* esprime quella “rassicurante ambiguità” propria dell’accorpamento di due parole relative a concetti molto diversi, lasciando la sensazione che in tal modo essi possano conservare le loro caratteristiche. La declinazione del concetto porta però a relativizzare il senso della sicurezza in funzione della flessibilità, rendendolo dinamico, non relativo al posto di lavoro, ma al mercato, e alle transizioni da un impiego ad un altro¹⁵⁸.

La protezione sociale tradizionale è modellata in riferimento al contratto di lavoro a tempo indeterminato, *full time*. Ciò comporta una crescente inadeguatezza dei sistemi di sicurezza sociale¹⁵⁹, incapaci di rispondere alle necessità delle persone impiegate con contratti di lavoro non standard, e, d'altra parte, sempre più difficilmente sostenibili da un punto di vista finanziario per la pressione economica e demografica. L'idea della *flexicurity* comporta una via di uscita potenziale, in cui politiche d'impiego e politiche sociali devono essere coordinate, creando le migliori condizioni per una crescita occupazionale, supportata da una sicurezza sociale ed economica accettabile¹⁶⁰.

La *flexicurity* può essere intesa come “spuria”, “*at the margin*”, “periferica”, caratterizzata da una moltiplicazione dei contratti atipici a tempo determinato, che convivono con la classica forma contrattuale del contratto a tempo indeterminato, oppure come “genuina”, tipica dei Paesi del nord Europa, caratterizzata da un uso contenuto delle fattispecie contrattuali atipiche¹⁶¹.

¹⁵⁶ M. Cinelli, Competitività, flessibilità delle tutele, diritti fondamentali, in Riv. it. Dir. Lav., 2009, 03, 299. In Italia questa filosofia è recepita in maniera evidente nel Libro verde sul futuro del modello sociale, dell'estate del 2008, attraverso la proposizione di un modello “accattivante” in quanto volto, almeno nelle dichiarazioni, a rafforzare la funzione di sicurezza per effettività e per congruità tra obiettivi, risorse e strumenti, a considerare le politiche sociali nella loro complessità ed ampiezza, per le famiglie, gli autosufficienti, i non abbienti, nonché a riconoscere il legame tra salute e ricchezza economica. La via prospettata è quella che vede il mercato e la solidarietà come termini che possono sicuramente convivere, ed essere sostenuti dall'azione di operatori pubblici e privati. V. anche M. Cinelli, Il “welfare delle opportunità”. A proposito del Libro verde sul futuro del modello sociale, RDSS, 2008, 353.

¹⁵⁷ H. Jørgensens, P. K. Madsen, Flexicurity and Beyond – Reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity, in Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model, Ed. By H. Jørgensens, P. K. Madsen, DJØF Publishing Copenhagen, 2007, p. 8.

¹⁵⁸ F. Carinci, “Provaci ancora, Sam”: ripartendo dall'art. 18 dello Statuto, Riv. it. Dir. Lav., 2012, 01, 3; M. Cinelli, Competitività, flessibilità delle tutele, diritti fondamentali, in Riv. it. Dir. Lav., 2009, 03, 299.

¹⁵⁹ M. Cinelli, “Nuovi lavori” e tutele: quali spazi per la previdenza sociale?, Riv. it. Dir. Lav., 2005, I, 225. Parlando del sistema italiano, Cinelli ricorda come la discontinuità nel lavoro comporti degli effetti molto pesanti nel campo delle assicurazioni sociali: tutto è ancora plasmato sul contratto a tempo indeterminato. C'è un problema di flessibilità previdenziale, che deriva dal nostro sistema assicurativo e che si ripercuote sulla copertura contro la disoccupazione e sul diritto alla pensione. Il riferimento principale dovrebbe essere ai fini costituzionali, come quello della liberazione dal bisogno e la realizzazione del pieno sviluppo della persona. Ciò dovrebbe tradursi in una garanzia nella definizione delle tecniche idonee ad assicurare il massimo grado di effettività ai diritti. Nel sistema di *flexicurity* gli aspetti flessibili dovrebbero andare di pari passo con i profili relativi alla sicurezza; pertanto le tutele indirizzate a questo scopo dovrebbero essere “inflexibili”.

¹⁶⁰ E. Viebrock, J. Clasen, Flexicurity – a state of the art review in REC Wp 01/2009.

Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe - Sixth Framework Programme - A network of Excellence of the European Commission's, p. 6.

¹⁶¹ F. Carinci, “Provaci ancora, Sam”: ripartendo dall'art. 18 dello Statuto, Riv. it. Dir. Lav., 2012, 01, 3.

Ma l'ampio ventaglio di accezioni attribuibile ai concetti di flessibilità, di sicurezza e alla loro interrelazione, rende inevitabilmente vago e ambiguo il concetto stesso di *flexicurity*¹⁶².

Definirla "ossimoro 'flessibilità e sicurezza'" ben sottolinea l'antitesi dei concetti. Accorpare elementi in contraddizione senza una possibilità di dialogo tra gli stessi permette di svincolare la materia sociale dal titolo XI sulla Politica sociale, suo normale riferimento giuridico. Questa nuova rifocalizzazione della base giuridica passa inizialmente attraverso la Seo ed il tema dell'inclusione nel mercato del lavoro come lotta all'esclusione sociale: il riferimento alla Seo impone quindi di riferirsi al titolo VIII, sprovvisto di *hard law* e legato agli indirizzi delle politiche economiche degli Stati membri (art. 126 TCE). In questa maniera si sposta l'attenzione sulla possibilità di utilizzare il Mac, invece, di utilizzare in ambito sociale la strumentazione offerta dall'art 137 TCE. Si svilisce così la possibilità di un avanzamento in ambito sociale, anzi si retrocede, e "l'orologio del diritto comunitario torna indietro di vent'anni, a prima dell'Atto unico europeo"¹⁶³.

Uno degli aspetti più dibattuti della *flexicurity* è la flessibilità in uscita: la sua necessità si baserebbe sull'assunto che la facilità di licenziare comporti una maggiore facilità di assumere: su questo assunto non esiste in realtà consenso in dottrina¹⁶⁴

Il problema della *flexicurity* ha tre aspetti principali: rischia di essere utilizzata come "foglia di fico" per celare un processo di deregolamentazione del diritto del lavoro; pone un accento particolare sulla necessità di intervenire sul lavoro dell'offerta di lavoro, e quindi sulle iniziative rivolte ai lavoratori o ai disoccupati o inoccupati; infine ritiene lavoratori e sindacati come "colpevoli per le insufficienze degli esiti del mercato del lavoro e delle performance economiche più in generale, poiché gli *insiders* tendono ad attaccarsi egoisticamente alle tutele acquisite, portando così all'esclusione sociale degli *outsider*, i quali invece non riescono a rendersi sufficientemente "adattabili" e "occupabili". Ma non vi sono evidenze per provare queste idee, che rimangono pertanto presunzioni¹⁶⁵.

2.3.b. Le politiche attive come elemento della strategia di *flexicurity*

Il tema della *flexicurity* è estremamente complesso, e non costituisce, nella sua interezza, l'oggetto della presente ricerca. D'altra parte l'evoluzione del rapporto tra politiche attive e passive nei Paesi considerati implica necessariamente la considerazione della dimensione europea, estremamente influenzata, in questo senso, dalla questione della *flexicurity*.

¹⁶² H. Jørgensens, P. K. Madsen, *Flexicurity and Beyond – Reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity*, in *Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model*, Ed. By H. Jørgensens, P. K. Madsen, DJØF Publishing Copenhagen, 2007. La flexicurity è così divenuta una celebrità politica a livello europeo. Il suo successo è dovuto proprio alla vaghezza del suo significato, p. 31.

¹⁶³ E. Ales, *Modello sociale europeo e flexicurity: una sorta di "patto leonino" per la modernizzazione*, p. 523-534, in *DLM*, 3, 2007, pp. 523, 524, 526.

¹⁶⁴ J. A. Tovar, *La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral del 2010*, pp. 15-45, in A. Baylos Grau (Coordinador), *Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de Reforma Laboral*, p. 29.

¹⁶⁵ R. Hyman, *Il futuro del principio "il lavoro non è una merce" tra mercato e stato sociale*, in *Dir. Relaz. Ind.* 2007, 04, 988.

Tale rapporto, in particolare, rappresenta uno dei quattro aspetti citati dalla Commissione Europea nel 2007 come elemento rilevante al quale porre attenzione.

I programmi di attivazione del mercato del lavoro collegano le indennità e i sussidi di disoccupazione alle politiche di attivazione: ciò permette di supportare i disoccupati e stimolarli nella ricerca di una nuova occupazione. In tal senso i programmi di attivazione sono considerati essenziali per raggiungere un equilibrio tra flessibilità e protezione dell'occupazione, riducendo i rischi di segmentazione dell'occupazione e abbassano la disoccupazione aggregata¹⁶⁶. Strettamente connesse si pongono quelle politiche che forniscono consigli personalizzati per la carriera¹⁶⁷ o che sono finalizzate a garantire pari opportunità nel senso di “*work-life balance*”¹⁶⁸. Le politiche attive implicano l'utilizzo di strumenti diversi tra loro, ed aventi lo scopo di indirizzare i disoccupati verso il reinserimento nel mondo del lavoro. La scelta degli strumenti adottati, nonché l'investimento riservato alla realizzazione di tale finalità, dipendono da vari fattori, tra cui le scelte dei partiti politici al governo¹⁶⁹.

Le politiche per l'attivazione (definite “ALMP”, *Activation Labour Market Policies*) sono nate in Svezia con la nascita del modello Rehn-Meidner, ideato nel 1951 da due economisti del sindacato, Gosta Rehn e Rudolf Meidner. Gli obiettivi erano volti al raggiungimento dell'equità nella redistribuzione del reddito, del pieno impiego sostenibile e della modernizzazione dell'industria svedese, incentivando produttività e tecnologia¹⁷⁰. Queste politiche vengono avviate successivamente e in maniera diversa in altri Paesi, come la Germania, alla fine degli anni Sessanta, e la Francia, a metà degli anni Ottanta, e assumono una rilevante consistenza in Danimarca negli anni Novanta (mentre nel frattempo, già negli anni Settanta, si trasformano notevolmente in Svezia).

Il concetto di attivazione si fa progressivamente largo in Europa negli ultimi anni, ed oggi è la “*keyword*” del discorso europeo sulla politica del mercato del lavoro¹⁷¹.

La centralità del concetto di attivazione innesca una serie di questioni politiche poiché mette in discussione la nozione di “cittadinanza” sulla quale si basa il diritto ai benefici sociali¹⁷².

La mancanza di consenso riguardo a questo concetto è dovuto al fatto che la nozione di ALMP può comprendere interventi molto differenti tra loro, non assumendo, pertanto, la stessa configurazione in ogni Paese. Non esiste un consenso unanime neppure rispetto all'efficacia di tali

¹⁶⁶ European Commission, *Employment in Europe 2006*, Luxembourg, Commission of the European Communities.

¹⁶⁷ E. Viebrock, J. Clasen, *Flexicurity – a state of the art review* in REC Wp 01/2009.

Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe - Sixth Framework Programme - A network of Excellence of the European Commission's, p. 12.

¹⁶⁸ European Commission, *Flexicurity: cominging flexibility and security*”, *Social Agenda*, 10, 15-20.

¹⁶⁹ M. Nelson, *Making markets with active labor market policies: the influence of political parties, welfare state regimes, and economic change on spending on different types of policies*, in *European Political Science Review*, October 2012, pp. 1 e 2.

¹⁷⁰ G. Bonoli, *The political economy of active labor market policy*, *Politics & Society*, Sage, 2010 38: 435, p. 444.

¹⁷¹ J. Clasen, D. Clegg, *Beyond activation: reforming european unemployment protection systems in post-industrial labour markets*, in *European Societies* 8 (4) 2006: 527-553, Taylor & Francis Group, Routledge, p. 527.

¹⁷² G. Bonoli, *The political economy of active labor market policy*, *Politics & Society*, Sage, 2010 38: 435, pp. 435, 436.

politiche rispetto alla riduzione della disoccupazione¹⁷³. Per alcuni autori l'incidenza sarebbe insufficiente. Per altri autori l'importanza dell'attivazione risiederebbe come aspetto di cittadinanza attiva e quindi di inclusione sociale¹⁷⁴.

L'effettività delle politiche di attivazione del mercato del lavoro è stata per anni, ed è tuttora, oggetto di un vivo dibattito: molti aspetti sono rimasti incerti, mentre altri hanno visto dei progressi nella definizione degli effetti che tali politiche comportano nel mondo del lavoro. In ogni caso si constata come la metodologia e la qualità dei dati raccolti si sia progressivamente raffinata in molti Paesi¹⁷⁵.

Il modo nel quale i differenti Paesi possono implementare un approccio proattivo dipende in parte dalla tradizione del sistema di sicurezza sociale adottato: ad esempio, nei paesi di tipo bismarkchiano diventa più difficile orientare le prestazioni sociali in chiave di attivazione¹⁷⁶.

In ogni caso l'Italia è molto distante dal fornire dei servizi per l'impiego all'altezza di quei Paesi, in Europa, ove tali aspetti funzionano: servirebbero investimenti finanziari in tale campo che non sono oggi disponibili¹⁷⁷.

Esistono due dimensioni teoretiche delle politiche attive: politiche indirizzate al mercato del lavoro, e politiche viste come investimento in capitale umano. In particolare, questa seconda dimensione interessa un ambito di dibattito che tenta di comprendere come reintegrare il disoccupato nel mercato del lavoro. In tal senso, le possibilità di reintegrazione possono realizzarsi

¹⁷³ M. Á. Malo, Labour market policies in Spain under the current recession, International Labour Organization (International Institute for Labour Studies), Editor, International Institute for Labour Studies, Geneva (Switzerland), 2011, p. 54 e 55. Inoltre, Active employment policies in Spain: an overview, pubblicato nel sito dell'Eurofound nel 1997, all'indirizzo: <http://www.eurofound.europa.eu/1997/07/feature/es9707214f.htm>; Ancora, J. Kluge, The effectiveness of European active labor market programs, in Labour Economics 17 (2010) 904-918. I programmi di attivazione nel mercato del lavoro, come l'assistenza alla ricerca di un lavoro, l'addestramento professionale, i sussidi per la disoccupazione e la creazione di lavoro nel settore pubblico, sono importanti elementi dello sforzo dei Paesi europei nel combattere la disoccupazione. L'interesse a sviluppare ALMPs (Active Labor Market Programs) efficienti è crescente, come lo sono le valutazioni condotte dagli Stati membri provenienti da differenti soggetti: indipendenti, governativi, europei, ecc. Di solito queste ricerche si concentrano sugli effetti occupazionali a breve termine rispetto ai soggetti sottoposti a tali misure, e non considerano invece anche la relazione tra i partecipanti ai programmi e gli altri soggetti, non partecipanti, disoccupati e impiegati in un lavoro. In ogni caso le ricerche sino ad oggi effettuate rimangono inconcludenti, mancando un consenso effettivo rispetto agli effetti di tali politiche rispetto alla riduzione della disoccupazione. Per una spiegazione delle categorizzazioni solitamente utilizzate nell'analisi empirica delle politiche di attivazioni, si veda quest'articolo.

¹⁷⁴ K. Ketscher, Contrasting legal concepts of active citizenship – Europe and the Nordic countries, in Citizenship in Nordic Welfare States – Dynamic of choice, duties and participation in a changing Europe, Bjørn Hvinden og Håkan Johansson (red.), Routledge, New York, 2007, p. 143.

¹⁷⁵ D. Card, J. Kluge, A. Weber, Active Labour Market Policy evaluations: a meta-analysis, in The economic Journal, 120, (November), 2010 (pp. 453-477). In particolare, questa ricerca raccoglie i risultati della valutazione delle politiche di attivazione, secondo vari indicatori, sia per quanto riguarda l'impatto di tali politiche a breve termine (uno o due anni dopo l'effettuazione di un'iniziativa di politica attiva), e sia a lungo termine (tre anni dopo), p. 452, p. 453.

¹⁷⁶ G. Bonoli, The political economy of active labor market policy, Politics & Society, Sage, 2010 38: 435, p. 438. Normalmente, i regimi social democratici hanno promosso un capitalismo basato sul welfare, in cui costose politiche per il lavoro hanno favorito l'efficienza del mercato del lavoro. Presto però le trasformazioni economiche hanno suddiviso la base elettorale in insider e outsider; i primi meglio organizzati dei secondi e più facilmente in grado di fornire supporto elettorale, e per questo più tutelati rispetto ai secondi. Pp. 435, 437.

¹⁷⁷ M. Cinelli, Competitività, flessibilità delle tutele, diritti fondamentali, in Riv. it. Dir. Lav., 2009, 03, 299, che cita a sua volta L. Gallino, Il lavoro non è una merce, Laterza, 2007, 129 ss.

in due differenti maniere: secondo la via della bassa qualità, e secondo la via dell'alta qualità. La prima modalità indica il carattere di *workfare* e delle politiche sanzionatorie a danno dei disoccupati che non accettano offerte di lavoro ad essi rivolte, indipendentemente dal basso salario o dal contenuto professionale delle stesse. La seconda modalità riguarda un approccio relativo allo sviluppo del capitale umano, e promuove l'acquisizione di competenze spendibili sul mercato ed è orientata a ricollocare i lavoratori in posti di lavoro che utilizzino le loro conoscenze¹⁷⁸. Si distingue anche, in tal senso, tra "*positive*" e "*negative*" *activation policies*¹⁷⁹. Esistono diversi modi di intendere l'attivazione: in senso "*liberal*", che tende a limitare il ruolo delle parti sociali o i programmi di attivazione del mercato del lavoro ed implica solo sforzi modesti nella formazione e nel rafforzamento delle competenze; oppure in senso "*universalistico*", che continua a fornire alti standard di protezione sociale, e enfatizza lo sviluppo delle competenze e la qualità dell'occupazione¹⁸⁰.

2.3.c. Il *workfare*

Come quello di *flexicurity* costituisce un termine derivato dalla contrazione di due concetti, *flexibility* e *security*, così compare nel lessico comunitario comune il termine di *workfare*, o *welfare to work*, che indica in particolare la situazione di obbligazione all'attivazione dei percettori di sostegno al reddito per mancanza di lavoro.

Fondamentalmente si possono individuare due diversi modi di intendere tale concetto, quello di tradizione americana, con particolare accento sull'aspetto punitivo in caso di rifiuto all'attivazione, e quello di derivazione danese, ove la componente di partecipazione sociale gioca un ruolo importante. Per *workfare* intendiamo l'insieme degli interventi, prestazioni di sostegno in favore dei disoccupati, o dei sospesi, aventi lo scopo di sostenere tali soggetti e di stimolarli ad un comportamento attivo (ricollocazione, formazione, orientamento, riqualificazione professionale..). Il *workfare* danese, a differenza dell'accezione americana, tende all'integrazione sociale dei soggetti cui si rivolge, attraverso l'innescarsi di politiche di attivazione del mercato del lavoro, e pertanto non è legata esclusivamente a una visione *qui pro quo*, o di condizionalità delle prestazioni, per quanto gli effetti di un comportamento inattivo siano senz'altro rilevanti. E' proprio la Seo ad incoraggiare la condivisione delle diverse esperienze, la cui diversità, appunto, può essere evidente in relazione alle diverse accezioni date al termine di *workfare* dai vari Paesi.

¹⁷⁸ M. Nelson, Making markets with active labor market policies: the influence of political parties, welfare state regimes, and economic change on spending on different types of policies, in *European Political Science Review*, October 2012, pp 1-23, p. 3 e 4. Sulla distinzione proposta, l'autore cita Bonoli (Bonoli, G. (2011), "Active labour market policy and social investment: a changing relationship", in N. Morel, B. Palier and J. Palme (eds.), *What Future for Social Investment?*, London: Policy Press, pp. 184-204.

¹⁷⁹ P. Taylor-Gooby, "New Risks and Social Change," in *New Risks, New Welfare?* ed. P. Taylor-Gooby (Oxford, UK: Oxford University Press, 2004).

¹⁸⁰ Barbier, J.-C. (2004) "Systems of social protection in Europe: Two contrasted paths to activation, and maybe a third", in J. Lind, H. Knudsen and H. Jørgensen (eds), *Labour and Employment Regulation in Europe*, Brussels, Peter Lang, pp 233-54; Barbier, J.-C. (2005) "The Europea Employment Strategy: a channel for activating social protection?", in J. Zeitlin, P. Pochet and L. Magnusson (eds), *The Open Method of Coordination in Action: the European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels: Peter Lang.

Torfining distingue tra *workfare* offensivo, proprio dell'esperienza danese, volto all'*empowerment* della persona, all'innalzamento delle sue *skills*, dal *workfare* orientato alla punizione, caratteristica maggiormente accentuata nei sistemi di *workfare* difensivo, tra cui, appunto, gli Stati Uniti¹⁸¹.

La strategia offensiva, "*offensive "workfare" strategy*"¹⁸² è condizionata dalle caratteristiche socio-politiche della società danese, e scandinave: un forte senso dell'associazionismo, la prevalenza di scelte per la comunità, e non di tipo individualistico, la visione socialista, una situazione di stabilità politica, la coerenza tra le politiche di impiego e le scelte macroeconomiche, il forte ruolo delle parti sociali, un sistema di sicurezza sociale molto forte, e sicuramente in parte le caratteristiche economico-territoriali.

A livello europeo vengono date delle indicazioni rispetto all'impostazione di un modo per affrontare l'internazionalizzazione, e che si connette fortemente alle priorità della Strategia Europea per l'Occupazione, profilandosi il passaggio dai sistemi di *welfare* ai sistemi di *workfare*. I primi si basano sul concetto di "cittadinanza sociale", sulla base del quale è riconosciuta la prestazione sociale. I secondi di basando sull'obbligo del beneficiario di aderire alle iniziative di attivazione, o di accettare le proposte di lavoro, ad esso offerte. Quest'ultimo tipo di sistema implica la considerazione del "meritarsi" o meno la prestazione sociale e si basa su un sistema burocratico che in realtà finisce per concentrarsi sui soggetti considerati più adatti alle iniziative proposte¹⁸³.

Già le prime Employment Guidelines della SEO pongono un accento particolare sulle politiche attive piuttosto che su quelle passive. L'approccio è quello segnato dal pilastro dell'*occupabilità*, che delinea un intervento innanzitutto sul lato dell'offerta. Così, le conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 parlano proprio di *active welfare state*, ad indicare una strategia dell'attivazione che si muove contemporaneamente nella traiettoria di un ridimensionamento del *welfare*, attraverso un inasprimento dei criteri di accesso e dell'introduzione della logica sanzionatoria nel caso di rifiuto di ottemperare al dovere di accettare offerte di lavoro e di formazione proposte. Si assiste, infatti, all' "incessante impegno profuso dai legislatori e *policy makers* nazionali e sovranazionali a ridurre il numero dei motivi per cui si possa legittimamente rifiutare un'offerta formativa o di lavoro senza che il soggetto interessato rischi di perdere parte o tutte le sue indennità o sussidi di disoccupazione". L'ilo, invece, pur riconoscendo l'utilità di un intervento sul lato dell'offerta, ritiene assolutamente imprescindibili la messa in atto di politiche macroeconomiche e di creazione dell'occupazione, allo scopo di perseguire l'obiettivo della piena occupazione, al quale si collega il diritto al lavoro, inteso, nell'accezione che ne dà la Dichiarazione

¹⁸¹ J. Torfining, *Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state*", pp. 5-28 in *Journal of European Social Policy*, vol. 9, 1999.

¹⁸² Thomas Bredgaard, *The question for the Holy Grail. The Danish Labour Market Strategy of the 1990s. Communication Paper (N. 175) – Poster Session* 6th European Congress, Oslo, June 25-29, 2001, Centre for Labour Market Research Carma, Alborg University, che fa riferimento espresso alle posizioni di Torfining, p. 5. Inoltre, J. Torfining, *Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state*", pp. 5-28 in *Journal of European Social Policy*, vol. 9, 1999.

¹⁸³ R. Hyman, *Il futuro del principio "il lavoro non è una merce" tra mercato e stato sociale*, in *Dir. Relaz. Ind.* 2007, 04, 988.

universale dei diritti dell'uomo, come anche lavoro liberamente scelto, prendendo una posizione molto diversa da quella dell'Unione europea¹⁸⁴.

Il dichiarato e principale scopo delle politiche di *workfare* è quello di reintegrare in una situazione di piena cittadinanza coloro che sono socialmente esclusi. In realtà, questo tipo di politiche di inclusione necessariamente provocano un'esclusione sociale: il sistema di *workfare* si basa formalmente su un contratto tra l'individuo e l'ufficio per l'impiego, e le persone più vulnerabili sono tuttora escluse da tale rapporto, non accedendo alla sottoscrizione dell'impegno. I diritti paiono pertanto "condizionati" al requisito della sottoscrizione del contratto, mentre in passato, in Europa, essi erano riconosciuti sulla base dello status di cittadinanza sociale: oggi i diritti spettano cioè solo nel caso siano adempiute una serie di obbligazioni. Questo tipo di passaggio concettuale si basa sull'ipotesi, sostenuta da economisti e politici, che un *welfare* eccessivamente generoso scoraggi il lavoro e alimenti una cultura della dipendenza. Per questo il *welfare* deve divenire da passivo ad attivo. Il messaggio è che l'inclusione sociale possa realizzarsi attraverso l'ingresso nel mercato del lavoro. Ma questa posizione è contraddittoria in quanto esiste una parte di persone che non può negoziare i requisiti di ingresso nel sistema, immobilizzata da "barriere" di vario genere: strutturali o individuali, oppure relative alla capacità amministrativa di fornire servizi adeguati. Inoltre, dovrebbe essere presa in considerazione la tipologia del servizio fornito dalle amministrazioni, spesso standardizzato e non davvero utile ed efficace. In Europa si è diffuso l'approccio del "*job first*" come una via di mediazione tra la drastica riduzione dei sistemi di *welfare* e il mantenimento di quelli precedentemente esistenti. In realtà, dietro il concetto di attivazione si nasconde una vera e propria ideologia (*ideology*), che si applica non solo alle prestazioni dovute a causa della mancanza di lavoro, quanto anche alle prestazioni assistenziali. L'idea centrale è quella di evitare che i meritevoli caschino in atteggiamenti approfittatori e, allo stesso tempo, di integrare quelli che si stanno approfittando del sistema. Ma questa idea comporta un rischio soprattutto per i soggetti maggiormente vulnerabili, i cui problemi non possano ridursi alla mancanza di lavoro. Inoltre, il *workfare* si basa su un contratto per il quale l'amministrazione si impegna ad offrire al beneficiario di una prestazione sociale un'offerta "su misura", mentre il beneficiario ha l'obbligo di accettare l'offerta. In realtà molti studi dimostrano come vengano selezionati i lavoratori con qualifiche più alte allo scopo di partecipare ai programmi di formazione a lungo termine, mentre un grande gruppo di disoccupati ne rimane escluso. Inoltre, molti lavoratori lamentano di aver dovuto accettare lavori con paga bassa, o di aver goduto di servizi di attivazione di bassa qualità. La scelta di tale modello di *flexicurity* comporterà che molti non riusciranno ad accedere a forme di sostegno economico¹⁸⁵.

¹⁸⁴ M. R. Freedland e N. Countouris, Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa, in *Diritto del lavoro e di Relazioni industriali*, n. 105, 2005, 1, pp.557-592, p. 576, 577, 578, 580, 581, citazione a p. 582.

¹⁸⁵ J. F. Handler, Social citizenship and workfare in the US and Western Europe: from status to contract, in *Journal of European Social Policy*, 2003 13: 229, pp. 229, 230, 234, 237, 239.

3.2.d. Politiche passive: necessità di ricalibrarle... quali le vie da seguire?

Emerge la necessità di ricalibrare le politiche passive, caratteristiche del periodo industriale, che hanno lo scopo di supportare i disoccupati durante i periodi di inattività. Sempre più persone fanno fatica a trovare o a mantenere un lavoro decente. Per questo sono necessarie nuove politiche sociali e nuove regolazioni del mercato del lavoro, che mettano gli individui nella condizione di trovare un lavoro di qualità¹⁸⁶.

Le politiche keynesiane degli anni Ottanta hanno permesso di rafforzare le politiche passive. D'altra parte, la rapida crescita dei tassi di disoccupazione ha alimentato la credenza neo liberista per la quale le politiche passive, che pesano sui bilanci statali, riducono la produttività. Ciò ha facilitato l'imbocco della strada alla deregolamentazione del lavoro. Dagli anni Ottanta si afferma pertanto il dogma del libero mercato, nella convinzione che possa aiutare una crescita occupazionale. In tale contesto si sviluppano le politiche attive, volte a ridimensionare le politiche passive ed espandere la dimensione attiva. Allo stesso tempo, la domanda aziendale di maggiore flessibilità nel lavoro favorisce la diffusione di lavoro non standard. Queste nuove condizioni creano l'*humus* per l'affermarsi dell'approccio alla *flexicurity*. In pratica, l'attivazione e la *flexicurity* si basano sull'assunto per cui la politica sociale e la normativa in materia di diritto del lavoro dovrebbero aumentare le iniziative di lavoro e nello stesso tempo migliorare le capacità di trovare un impiego, evitando in parte il rischio di perdere reddito come risultato di più frequenti transizioni da un lavoro ad un altro¹⁸⁷.

In realtà, le vie possibili rispetto all'internazionalizzazione sono varie. E' chiaro che i sistemi di *welfare* necessitano un'appropriata "ricalibrazione". E' necessario che si inneschi un dibattito vigoroso e deciso, anche a livello europeo, che metta in discussione il capitalismo finanziario, che difenda con fermezza un modello di un'Europa sociale più forte. Secondo Hyman solo il sindacato può svolgere questa funzione, iniziando a coinvolgere la base associativa nella condivisione di un progetto a livello europeo¹⁸⁸.

Alcuni politici e accademici avvertono: le conseguenze politiche che possono derivare dal modello di *flexicurity* non sono del tutto chiare. Ma le principali argomentazioni normative sono già discusse e a questo punto non esistono veri spazi di dibattito. Questa inamovibilità di posizione dura fino a che lo scoppiare dell'attuale crisi non ha cominciato a porre in discussione alcune credenze normative, come i vantaggi della liberalizzazione finanziaria, tendendo ad analizzare empiricamente il concetto di *flexicurity*, in relazione al particolare momento di difficoltà economica e sociale¹⁸⁹.

¹⁸⁶ M. Nelson, Neujobs State of the art report no. 5/D5.1, march 2012, Seventh Framework Programme, p. 2.

¹⁸⁷ M. Nelson, Neujobs State of the art report no. 5/D5.1, march 2012, Seventh Framework Programme, p. 8.

¹⁸⁸ R. Hyman, Il futuro del principio "il lavoro non è una merce" tra mercato e stato sociale, in Dir. Relaz. Ind. 2007, 04, 988.

¹⁸⁹ A. Tangian, Not for bad weather: flexicurity challenged by the crisis, ETUI Policy Brief, European Economic and Employment Policy, Issue 3/2010. "Some politicians and scholars warn that it is unclear which policy responses can be expected. The main normative argument is still disputed. Since the current crisis has already called into question some fundamental normative beliefs, such as the advantages of financial liberalisation, it makes sense to empirically analyse the concept of flexicurity with regard to the crisis as well". P. 2.

La crisi rappresenta un “banco di prova” per verificare l’efficacia delle scelte relative al mercato del lavoro assunte dai diversi governi¹⁹⁰.

Ed è proprio allo scoppiare della crisi occupazionale che ci si interroga sulle strade alternative a quella della *flexicurity*, orientata più alla *flexibility*, alla *deregulation* e alla degradazione degli standard sociali e della coesione sociale, e ci si chiede se una forte Europa sociale possa anche essere una forte Europa economica¹⁹¹. Nel leggere lo sforzo dell’Unione Europea volto a ricercare una via d’uscita alla contrapposizione tra flessibilità e sicurezza del lavoro, pare rilevante ricordare come la relazione Kok del 2004, in sede “di revisione a medio termine della Strategia di Lisbona..” incoraggi a “lasciare che il dinamismo dei mercati finanziari si esprima liberamente”, considerandolo *auspicabile*¹⁹². In quel momento, antecedente alla crisi scoppiata quattro anni dopo, l’Europa traccia una via da seguire che in seguito si rivelerà catastrofica: infatti, la spinta alla libera espressione dei mercati finanziari non rappresenta, alla luce dei fatti, una fortunata indicazione. Così, nel diritto del lavoro, la strada della deregolamentazione e del neoliberismo è oramai imboccata da tempo, e viene sancita chiaramente dal Rapporto¹⁹³. Ma è davvero opportuno non metterla in discussione, soprattutto considerando il fatto che le indicazioni provenienti dall’Unione Europea possano ben rivelarsi sbagliate, come nel caso dell’incoraggiamento ad uno sviluppo libero dei mercati finanziari¹⁹⁴?

Cinelli, dopo aver constatato la centralità della “competitività” nel mercato globale, si chiede se tale impostazione debba essere mantenuta anche dopo la prova del nove della crisi, oppure se, vista la situazione creatasi, non si debba piuttosto avere maggiore attenzione alle condizioni delle persone. In particolare, egli avverte come sia necessario preoccuparsi di un’equa distribuzione delle risorse tra i lavoratori, altrimenti, rimasti questi senza la possibilità di spendere, anche la

¹⁹⁰ P. Auer, La flexicurity nel tempo della crisi, Dir. Relaz. Ind. 2011, 01, 37. Gli approcci possibili possono sostenere il naturale riequilibrio della situazione attraverso le forze del mercato, oppure un approccio volto alla flexicurity, sostenitore di una necessaria semplificazione delle regole per poter licenziare, pertanto accomunati da un’avversione verso le rigidità del mercato del lavoro. Un terzo approccio, al contrario, considera tali rigidità benefiche.

¹⁹¹ S. Bekker and T. Wilthagen, Europe’s Pathways to Flexicurity: Lessons Presented from and to Netherlands, pp. 68-73 in *Intereconomics*, March/April 2008, Flexicurity – a European Approach to Labor Market Policy, p. 69.

¹⁹² D. Gottardi, L’infiltrazione della concorrenza nella tutela del lavoro. Valorizziamo gli argini dei nuovi trattati europei, *Economia e società regionale*, 110 (2) 2010, Saggi e ricerche, p. 108-131, p. 113

¹⁹³ 2004 Kok Report: recommendations.

New process: adoption of Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008).

From 10 to 8 the guidelines (now they are part of the package of 24 guidelines of the Lisbon Strategy).

Employment guidelines: combination of neo liberal policy, deregulation, individual responsibility for training and labor market mobility, and neo-corporatist strategies which envisages collective solutions to the reconciliation of flexibility and security. “However, their “accent” remains strongly neo-liberal”. These are the guidelines for both the Community Lisbon Programs and the National Reform Programs.

¹⁹⁴ Tra l’altro, il rapporto Kok si basa su dei postulati sui quali si baserà poi il concetto di *flexicurity*, come la necessità di incrementare l’adattabilità di lavoratori e imprese e di attrarre più persone nel mercato del lavoro, in J. A. Tovar, La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral del 2010, pp. 15-45, in A. Baylos Grau (Coordinador), *Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de Reforma Laboral*, p. 37

competitività non può progredire. Da questo punto di vista, sostenere il *welfare* sarebbe una sorta di investimento¹⁹⁵.

La flessibilità non può essere concepita come una condizione a tutto campo, ma deve invece essere limitata, nella misura in cui il sistema economico possa rivelarsi elemento di coesione sociale - così legittimandosi - e sia soggetto ad adeguati controlli. Nell'attuale contesto della globalizzazione è necessario che lo Stato, cioè la politica, torni a esercitare la propria funzione e a governare pertanto i problemi scaturiti da questo modello economico. "... il terreno... da recuperare... è quello del *welfare*. Un ambito da difendere, invero, dalle tentazioni di pratiche limitative delle risorse da destinare alla protezione sociale, pur di acquisire posizioni di vantaggio nel mercato globale". Il riferimento è anche agli esclusi sociali, a coloro che sono sottoposti ai rischi quotidiani di degrado materiale e morale. Lo Stato deve agire in maniera costituzionalmente orientata, per dare effettività ai diritti sanciti nella Carta fondamentale¹⁹⁶.

¹⁹⁵ M. Cinelli, Competitività, flessibilità delle tutele, diritti fondamentali, in Riv. it. Dir. Lav., 2009, 03, 299. D'altra parte, l'osservazione che avanza Cinelli muove dalla premessa che identifica il lavoratore con il consumatore, prospettiva questionabile sotto vari profili, e che riporta, in definitiva, al problema della ricostruzione del rapporto dimensione economica e dimensione sociale.

¹⁹⁶ M. Cinelli, Competitività, flessibilità delle tutele, diritti fondamentali, in Riv. it. Dir. Lav., 2009, 03, 299.

CONCLUSIONI

Il problema fondamentale che deriva dall'intreccio delle politiche attive e passive nel nostro Paese riguarda il ruolo che esse rivestono le une nei confronti delle altre, e rispetto al contesto ove esse si inseriscono.

Da anni la dottrina lamenta importanti carenze nel nostro sistema di sicurezza sociale, in caso di tutela del disoccupato o del sospeso dal lavoro. Il problema non riguarda solo le differenze storiche derivanti dai requisiti di accesso richiesti per la tutela, o dalle dimensioni delle aziende, cui corrispondono tutele differenti.

Innanzitutto una larga fetta della popolazione non riesce a trovare risposte di alcun tipo dall'ordinamento: si tratta della massa delle persone che, pur non avendo mai avuto un lavoro in precedenza, desiderano trovarlo, senza riuscirci. Questo riguarda soprattutto i giovani, non lasciando presagire un quadro positivo in termini di prospettive per il nostro Paese.

Molti, pur riuscendo ad impiegarsi in un'occupazione, si avviano in percorsi discontinui, precari, che possono, in presenza di requisiti richiesti, permettere l'accesso ad ammortizzatori sociali davvero irrisori (basti pensare all'una tantum per i collaboratori).

A queste drammatiche situazioni si contrappongono le esperienze di tutela "politica", iniqua: esempi storici particolarmente citati in dottrina sono i casi di Gepi e Insar, che d'altra parte non rimangono episodi isolati.

Altro problema rilevante deriva dall'insufficienza dell'entità economica offerta dagli strumenti a disposizione. Questo problema riguarda direttamente i c.d. *insider*, rivelando come tale definizione non sia sinonimo di iper-protezione. Ad ogni modo, la riforma, in tal senso, attua un'operazione di "media" tra ciò che già è sul tavolo, ridistribuendo le tutele esistenti ed ampliandole in parte a un numero comunque insufficiente di soggetti, invece di alzarle oltre i tetti di quelle esistenti in favore di tutti coloro che si trovano nello stato di bisogno derivante dalla mancanza di lavoro.

L'insufficienza della tutela economica si contrappone alla concezione di una condizionalità della prestazione previdenziale volta ad evitare l'innescarsi di una logica approfittatoria e assistenzialistica, concetto probabilmente mutuato acriticamente dal dibattito scandinavo, ove la tutela riconosciuta appare molto diversa rispetto a quella del nostro Paese.

Il problema, sia nel caso di situazioni come Gepi, come nel caso di lavoro nero in presenza di ammortizzatori, è semmai di altra natura, e più precisamente di legalità, di rispetto delle regole - nel secondo caso - e di regole che rispettino i principi di imparzialità e autonomia richiesti dalla Costituzione all'azione amministrativa, nel primo caso. Si tratta anche di un problema culturale, che legittima il cittadino a trovare da solo le soluzioni nel sistema, sino ad aggirarlo. Ma nel contempo è una questione di mancanza di tutele adeguate, e possibilità per il disoccupato di integrare l'ammortizzatore con i proventi di un'occupazione. In questo senso, le modifiche apportate dalla riforma sembrano essere davvero incomprensibili, restringendo il ventaglio delle compatibilità.

E' in questo quadro di ampia insufficienza delle tutele esistenti che si innesta, quindi, il tema della condizionalità, soprattutto a seguito dell'eco che ne deriva dall'ambito europeo.

Sul versante nazionale, la condizionalità si ricava da una certa lettura dell'art. 38 Cost. e dell'art. 4 Cost., c. 2, che vede la prestazione previdenziale riconosciuta in cambio di un comportamento attivo richiesto al beneficiario, all'insegna di una contrattualizzazione della tutela statale: ciò sembrerebbe porre in discussione la natura dell'intervento previdenziale stesso, che interverrebbe non più solo nel caso di disoccupazione, avendone i requisiti, ma come termine di scambio a fronte dell'obbligatorio comportamento di attivazione. La prospettiva si sposta gradualmente dal piano passivo a quello attivo, dalla dimensione che pretende una soluzione dallo Stato, a quella che la pretende dal disoccupato. La disoccupazione perderebbe pertanto la propria dimensione collettiva, che richiede, oltre alla tutela previdenziale, anche un intervento di tipo macroeconomico indirizzato alla creazione di nuova occupazione, per trasformarsi in un problema del singolo individuo, che da solo deve trovare delle soluzioni. Questo aspetto è rinvenibile anche nel sistema spagnolo, dove è ampiamente segnalato da una forte e consapevole dottrina. In Italia la dottrina evidenzia il medesimo problema, con un accento che si perde però negli ultimi anni, parendo ora d'altra parte particolarmente interessata ad indagare la prospettiva specifica della condizionalità.

Si tende pertanto ad abbandonare, in Italia, la tradizionale lettura dell'art. 38 Cost., in combinato disposto con l'art. 4 Cost, c. 1, che pretende un intervento dello Stato volto alla realizzazione del pieno impiego e alla tutela in caso di bisogno, per abbracciare invece l'idea di *occupabilità* in senso alternativo, e non integrativo o di supporto, a quella di pieno impiego.

Già dal processo di Lussemburgo, *l'occupabilità* diviene uno dei pilastri da realizzare all'insegna della "transizione dalle misure passive alle misure attive", segnando la strada per "una strategia dell'occupazione fondata sulla destrutturazione dei sistemi di protezione sociale"¹.

Si afferma gradualmente il concetto di *flexicurity*, come ricetta per riformare i diritti del lavoro nazionali. Ed infatti Spagna ed Italia si avviano ad imboccare la strada di una progressiva deregolamentazione, ove d'altra parte il contraltare della sicurezza non si afferma mai sufficientemente. La spinta va in direzione del passaggio dalle politiche passive a quelle attive, senza intervenire adeguatamente sulle prime e procedendo solo normativamente sulle seconde, tralasciandone l'aspetto della concreta efficacia.

Il tema che accompagna velatamente questo rapporto è quello dell'equilibrio delle finanze pubbliche.. come dire: non ci sono più risorse, pertanto, quelle disponibili spettano a chi se le merita. La pretesa è che il lavoratore sia disponibile ad adattare la propria professionalità alle mutevoli esigenze del mercato, e che sia disponibile, nel contempo, ad accettare qualsiasi tipo di lavoro. Questa spinta, verso l'approccio del "*work first*", si rileva nell'ordinamento di tutti gli Stati considerati, e in maniera preoccupante anche in quello danese. La politica promossa a partire dal nuovo secolo in Danimarca dalla coalizione di destra tenta infatti di abbandonare gradualmente quel modello di *workfare* che ha reso questo Paese famoso in tutto il mondo per gli eccellenti risultati in termini di tasso di impiego. La riforma amministrativa del 2007, inoltre, sferra un duro

¹ E. Ales, Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", INT – 51/2007, p. 5

attacco al ruolo delle parti sociali, protagoniste del mercato del lavoro danese: l'operazione messa in atto viene concepita dal governo come una democratizzazione dei processi, aprendo i tavoli delle decisioni ad una serie di organizzazioni ulteriori rispetto a quelle del lavoro, al mondo dell'associazione, disperdendo la forza e l'incidenza delle parti sociali. Una serie progressiva di riforme nell'ultimo decennio vede anche un graduale ridimensionamento delle prestazioni riconosciute in caso di disoccupazione: d'altra parte il sistema di sicurezza sociale danese rimane decisamente più forte rispetto a quello degli altri due Stati presi a riferimento nella ricerca, non limitandosi ad interventi riduttivi della durata, ma prevedendo un corredo di tutele ulteriori rispetto a quello per disoccupazione.

Gli studiosi danesi ritengono comunque che, nonostante questi tentativi di indebolimento del sistema, l'impianto tradizionale sopravviva, e che si possa ancora parlare di "*offensive workfare*", di tipo danese, da contrapporre al *workfare* punitivo di tipo americano. Il primo, in pratica, partendo da una condizione di forte tutela sociale, a tutto campo, e non solo in caso di disoccupazione, promuove una politica di attivazione volta ad investire sull'accrescimento professionale e di qualità della persona, volto all'*empowerment* dell'individuo e all'innalzamento delle sue *skills*. Il sistema di *workfare* danese è orientato alla realizzazione, in favore di tutti i cittadini, delle condizioni per una partecipazione alla vita politica, sociale ed economica del paese. Questo genere di *workfare* tende alla promozione della *cittadinanza attiva*, ovvero alla creazione dei presupposti concreti che permettano l'inclusione sociale del soggetto mediante il proprio lavoro, in assenza di impedimenti (ad es. fisici o psicologici). Naturalmente, l'esito virtuoso di tale sistema dipende da una serie di condizioni di vario genere, non ultimo di tipo culturale, che lo rendono non esportabile in altri ordinamenti.

Le politiche di attivazione in Danimarca, pertanto, non sono concepite come politiche che risolvono il problema della disoccupazione; l'approccio, in questo senso, si è sempre basato sulla convinzione che sia necessario attuare delle scelte economiche a livello macro, in grado di favorire la promozione del pieno impiego. Inoltre, pare rilevante notare come questo Paese non abbia mai imboccato la strada di riduzione dei diritti dei lavoratori, anche in tempi di crisi.

Un approccio simile, in senso welfarista e keynesiano, può già essere rinvenuto durante la Repubblica di Weimar tra il 1919 e il 1924, in periodo di forte depressione, quando le politiche formative adottate erano rivolte a garantire il diritto al lavoro, e le stesse politiche passive erano funzionali alla realizzazione di tale diritto².

Il *workfare* di tipo americano, invece, ritiene le politiche attive oggetto di scambio con le politiche passive, in un contratto stipulato tra Stato e disoccupato. In tale prospettiva, il beneficiario deve accettare qualsiasi tipo di lavoro e formazione, ed è colpevole della propria situazione. In questo modo la spesa previdenziale può essere contenuta, e la tutela spetta ai meritevoli. Unico obbligo dello Stato è quello di garantire le condizioni per favorire l'*occupabilità* del disoccupato, mentre il tema del pieno impiego non è più menzionato, all'insegna di uno Stato leggero che lasci ampio spazio alle forze economiche di esprimersi, nella realizzazione di un profitto che sempre meno

² M. R. Freedland e N. Countouris, Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa, in *Diritto del lavoro e di Relazioni industriali*, n. 105, 2005, 1, pp.557-592, p. 560 e segg.

corrisponde alla creazione di occupazione, soprattutto a fronte del processo di *finanziarizzazione* dell'economia. Questo sembra lo stile promosso dall'Unione Europea, che prende inizialmente a riferimento esplicito del modello di *flexicurity* il sistema danese; chiarisce in seguito che ogni Stato debba adattare tale modello al proprio contesto, ma di fatto sostiene un tipo di *workfare* che poco ha a che vedere con quello scandinavo, e molto, invece, con quello punitivo di origine statunitense.

La Spagna, come l'Italia, si orienta gradualmente ad una politica dell'*occupabilità*. La riforma del 10/02/2012 (Real Decreto ley n. 3/2012) per la prima volta abbandona l'espressione *pleno empleo*: si parla di creare lavoro, di potenziarlo, assicurarlo, ridistribuirlo e proteggerlo, ma si abbandona l'espressione costituzionale (art. 40 Cost. Spagn.). Eppure la Costituzione Spagnola sancisce la "clausola di Stato sociale e democratico", che necessita l'intervento dello Stato per rendere effettivi i diritti sociali ed economici dei cittadini, non potendosi accontentare dell'obbiettivo dell'*occupabilità*, ma dovendosi indirizzare necessariamente a quello del pieno impiego.

Le situazioni spagnola e italiana trovano pertanto delle similitudini, non solo per questo accento all'*occupabilità*, ma anche per il processo di deregolamentazione che ha riguardato il diritto del lavoro negli ultimi anni.

Eppure Giugni già avvertiva alla fine degli anni Ottanta: "una vera e propria deregolazione del diritto del lavoro, intesa come ripristino dell'equilibrio del mercato, altro non sarebbe che un programma ideologico, che non corrispondendo alla realtà del mercato del lavoro, produrrebbe certamente, un abbassamento dei livelli di tutela, nonché una distorsione dei meccanismi di concorrenza"³.

Sulla Spagna pesa inoltre, in maniera particolare, il ruolo dell'Unione Europea, che richiama ad un riequilibrio del debito pubblico. Ma, nonostante la diversa, per ora, situazione economica dell'Italia, anche il nostro Paese appare ben rispondente alle chiamate all'ordine dell'Unione.

Per quanto le Costituzioni spagnola ed italiana pongano al centro dell'azione statale la realizzazione del pieno impiego come principio costituzionalmente sancito, la deregolamentazione e la promozione dell'*occupabilità* paiono essere le risposte all'attuale situazione, sancendo il passaggio da un approccio legato al diritto del lavoro ad uno concentrato sul mercato del lavoro⁴.

Forse a causa del *gap* esistente tra le indicazioni europee e i contesti di questi Paesi, in entrambi gli ordinamenti a lungo si interviene con strumenti di protezione sociale in deroga, prorogati negli anni, per rispondere alla emergenza occupazionale dovuta alla crisi.

La contrattualizzazione dei diritti assume una definizione sempre più netta con l'introduzione del *compromiso de actividad* e la dichiarazione di immediata disponibilità, entrambi intesi alla stregua di un contratto col quale le due parti, disoccupato e amministrazione, si assumono una serie di obblighi. Interessante l'introduzione crescente di tali obblighi sia a carico del disoccupato, pena la perdita della tutela (che si traduce in un minor costo pubblico), e sia a carico degli uffici per l'impiego, chiamati a fornire una serie precisa di azioni di attivazione, in Italia, in particolare, con la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che i centri per l'impiego debbono fornire. Ma in

³ G. Giugni, *Lavoro legge contratti*, Il Mulino, 1989, p. 352.

⁴ G. G. Balandi, *Dove va il diritto del lavoro? Le regole e il mercato*, LD n. 2, 2002, pp. 245-257. Si veda p. 254.

entrambi i casi si registra la dicotomia tra quanto affermato e quanto inerente alla realtà, con servizi scadenti, poco efficienti e senza risorse per poter svilupparsi.

All'interno del panorama tracciato e delle connessioni evidenziate, questo rapporto tra politiche attive e passive risulta essere più complesso di quanto appare. Eppure, sulla scorta della tendenza che promuove l'*occupabilità* e le politiche attive come soluzioni a tutti i mali, risulta necessario riferirsi ai principi della nostra Costituzione, senza che essi vengano manipolati per inseguire una chimera fumosa, quella della *flessicurezza*, ma ricercando, sulla base degli stessi, le soluzioni più adeguate per il Paese.

Il nostro sistema di sicurezza sociale, in particolare, dovrebbe prevedere maggiori tutele in caso di sospensione e disoccupazione, e per tutti i cittadini, in chiave universale, in favore di lavoratori o inoccupati che siano. E' necessario ricomporre le fratture derivanti dalle carriere discontinue, ma non solo. Questo sarebbe un agire solo sugli effetti, invece l'azione deve rivolgersi anche alle cause. In questo senso, ampio, è intesa la tutela *contro* la disoccupazione, non solo *per* disoccupazione. L'azione dello Stato non deve pertanto ridursi in un intervento nell'ambito lavoristico, quanto in uno di natura politico-economico. Il problema si potrebbe ridurre in essenza nella contrapposizione tra una visione che voglia agevolare il libero mercato - fornendo la manodopera che esso richiede, a condizioni sempre più deregolate, di fatto senza intervenire in altro modo - ed una visione che intenda promuovere un sistema economico volto alla realizzazione del pieno impiego, tracciando dei confini e delle direzioni alle forze libere che agiscono nel mercato, e supportandole nel compimento di tale fine. In questo secondo caso le declinazioni potrebbero essere molteplici, non escludendo un'apertura verso le proposte di modelli di decrescita.

La prospettiva dovrebbe passare dalla necessità di un adattamento continuo del lavoratore alle mutevoli richieste del mercato, a quella che si concentra soprattutto sul modo in cui gli Stati membri e l'Unione Europea dovrebbero agire per orientare il mercato alla produzione di occupazione.

In tale prospettiva, le politiche attive potrebbero essere intese in un duplice senso. Innanzitutto, esse potrebbero essere viste come strumento volto ad accrescere l'*occupabilità*, intesa a sua volta come mezzo, indirizzato alla qualità del lavoro - non al *work first approach* -, utilizzabile all'interno di una politica complessiva, e non come obiettivo unico per rispondere al problema occupazionale. Inoltre, tali politiche potrebbero essere utilizzate come veicolo alla realizzazione di una condizione di cittadinanza attiva, creando le condizioni affinché le persone possano partecipare alla vita economica, politica e sociale del Paese (art. 3, c. 2 Cost.), spostando l'accento dall'ambito della punibilità, senza escluderlo, a quello di un intervento di qualità, personalizzato ed efficace. D'altra parte, nuove esclusioni sociali, nuovi disagi, scaturiti o acuiti dal particolare momento, necessitano nuove forme di tutela: la risposta non può passare esclusivamente per la via del lavoro, ma richiede interventi specifici.

Il faro, pertanto, dovrebbe essere quello della cittadinanza sociale, ove ognuno possa godere del diritto effettivo ad una vita dignitosa, ed a un lavoro dignitoso. "Se è incontestabile che l'emarginazione sociale comincia con l'esclusione dal lavoro, soltanto un'esagerazione

misticheggiante può portare a ritenere che qualunque contratto di lavoro, anche il più scandalosamente amministrato, evita lo scandalo del non-lavoro⁵”. Il problema non è solo dei disoccupati, o degli inoccupati, ma tocca anche i c.d. *working poor*, ossia quella categoria di lavoratori che, pur lavorando, non riesce a raggiungere un reddito sufficiente a coprire le essenziali necessità della vita⁶.

Ma oggi la tendenza va in direzione opposta, si orienta verso l'affermazione del concetto di *occupabilità* come condizionalità stretta e pesante a carico dei disoccupati, supportata da politiche attive che costringono ad accettare qualsiasi offerta formativa ed occupazionale, con una chiara frattura, promossa dalla riforma, tra congruità dell'offerta e professionalità della persona: una modalità, questa, che supporta il grande pressing alla diminuzione del debito pubblico e della spesa sociale.

Questa insistenza si manifesta in Italia anche attraverso la costituzione dei fondi di solidarietà bilaterali, lasciando un alone di perplessità dinanzi ad una sorta di esternalizzazione del dovere pubblico di sicurezza sociale, che proprio nulla ha a che vedere col sistema danese.

Interessante la strada immaginata da qualcuno⁷, che, considerando il lavoro non sufficiente per rispondere alle esigenze complessive, e pertanto alla disoccupazione come ad un fattore strutturale, immagina una riduzione di orario per tutti i lavoratori, integrata dall'intervento degli ammortizzatori sociali. Di fatto, questa è la condizione che si è realizzata in molti casi in questi ultimi anni di crisi, attraverso l'utilizzo delle casse integrazioni. Non è chiaro, d'altra parte, se questa soluzione agisca ancora una volta solo sugli effetti, e se in definitiva sposti il rischio d'impresa dai datori alla collettività. D'altra parte, tale spostamento si sta già in parte manifestando, ove il rischio delle fluttuazioni del mercato si traduce in sospensioni, licenziamenti ed erosioni dei diritti a fronte di un potere contrattuale del sindacato sempre più debole.

In ogni caso, oggi non si può prescindere dal considerare l'incapacità del tessuto produttivo e della politica economica a produrre risposte in grado di offrire alternative occupazionali, accompagnata da una debolezza estrema degli apparati che gestiscono le politiche attive⁸. A quest'ultimo proposito, è praticamente assente un'adeguata strutturazione dei rapporti tra centri per l'impiego e tessuto produttivo locale⁹, necessaria per l'implementazione di un sistema di attivazione in grado di supportare scelte territoriali di crescita.

Certamente, la chiave di lettura qui proposta, costituzionalmente orientata, che pone al centro l'obbligo statale, o meglio, politico in senso lato, del pieno impiego, è imprescindibile dal raggiungimento di condizioni precedenti e basiche da realizzare: la promozione di una *cultura* della legalità, assente nel nostro Paese, e la *realizzazione* della legalità in tutto il Paese, interessante non

⁵ U. Romagnoli, *Giuristi del lavoro, Percorsi italiani di politica del diritto*, Donzelli editore, Roma, p. 116.

⁶ G. Gosetti, *Work and spending habits: an exploration inside the “social issues” of crisis*, *Italian Sociological Review*, 2012, 2, 3, pp.176-190, p. 177. Si veda inoltre Revelli M., *Poveri noi*, Einaudi, Torino, 2010.

⁷ V. Ferrante, *Recenti evoluzioni nella disciplina degli ammortizzatori sociali: fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, *Dir. Relaz. Ind.* 2009, 04, 918.

⁸ F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di) *Ammortizzatori sociali, regole, deroghe, prospettive*, Cacucci Editore, Bari, 2009, p. 15.

⁹ D. Gilli, R. Landi, *Potenziamento dei sussidi di disoccupazione e organizzazione dei servizi per il lavoro*, *Dir. Relaz. Ind.* 2008, 02, 320-329. Si veda p. 325.

solo le violazioni più evidenti, quali ad esempio il caso dell'evasione fiscale, quanto anche l'approccio di tutti i cittadini, nonché di tutti gli operatori del mercato del lavoro, pubblici e privati. E' pertanto importante recuperare quei concetti di pubblico e sociale, che il fenomeno Reagan-Thatcher ha delegittimato e sgretolato, modificando i rapporti tra politica e mercato¹⁰.

Per realizzare una politica macroeconomica adatta alla realizzazione del pieno impiego, è necessario un protagonismo delle parti sociali, una ripresa della concertazione, su un progetto condiviso, libero dal *patto leonino* della delocalizzazione.

Un contratto sociale su cui cominciare a costruire, che possa dare una direzione agli sforzi, e da cui lo Stato possa trarre nuova legittimazione.

E ciò non solo a livello nazionale, ma anche e soprattutto "unionale", attraverso una maggiore consapevolezza e propositività delle parti sociali europee, soprattutto del sindacato.

¹⁰ A. Baylos Grau, Crisi, modello europeo e riforma del lavoro, LD, n. 3, 2010, pp. 473-489, p. 477.

BIBLIOGRAFIA

Arrigo G., Il diritto del lavoro dell'Unione europea, Giuffrè, Milano, 1998.

Alaimo A. , Da "Lisbona 2000" a "Europa 2020". Il "modello sociale europeo" al tempo della crisi: bilanci e prospettive, in Riv. it. Dir. Lav., 2012, III, pp. 219-245.

Alaimo A., "Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa", Paper for the Espanet Conference , Roma, 20 - 22 Settembre 2012, <http://www.espanet-italia.net/programma-della-conferenza/giovedi-20-settembre/23-conferenza2012/programma-conferenza2012/101-sessione-d.html>.

Alaimo A., Servizi per l'impiego e disoccupazione nel "welfare attivo" e nei "mercati del lavoro transazionali", RDSS, n. 3, 2012.

Ales E., Trattamento speciale di disoccupazione e prestazioni decrescenti, in D.L. 1994, II, 554.

Ales E., Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", INT – 51/2007.

Ales E., Modello sociale europeo e *flexicurity*: una sorta di "patto leonino" per la modernizzazione, p. 523-534, in DLM, 3, 2007.

Andersen J.G., Pedersen J.J., Continuity and change in Danish active labour market policy: 1990-2007. The battlefield between activation and workfare, in CCWS Working paper no. 2007-54, Centre for Comparative Welfare Studies (CCWS) Department of Economics, Politics and Public, Administration Aalborg University, Uni-Print, AAU.

Aparicio Tovar J., La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral del 2010, pp. 15-45, in A. Baylos Grau (Coordinador), Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de Reforma Laboral.

Aparicio Tovar J., La Unión Europa no tiene competencia para imponer a Espana la política económica actual, in 2011 Anuario, Fundación 1º De Mayo, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011.

Aparicio Tovar J., La continuidad de una política de empleo flexibilizadora en la reforma laboral del 2010, in A. B. Grau (Coordinador), Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de Reforma Laboral, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011.

Aparicio Tovar J., Es el trabajo, no el empleo, señora, in www.nuevatribuna.es del 29/12/2011.

Aparicio Tovar J., La reforma: violencia empresarial, degradación del trabajo y mala fe, in nuevatribuna.es, 20/02/2012.

Aparicio Tovar J., Las causas del despido basadas en necesidades de funcionamiento de la empresa, pp. 145-164, in Revista de Derecho Social, "La reforma Laboral", n. 57, gennaio-marzo 2012.

Aparicio Tovar J., Una huelga necesaria frente a una reforma contralaboral e ilegítima, in in De La Fundación, Reflexiones sobre la Reforma laboral, n. 27, marzo 2012, Fundación 1 de Mayo, Centro Sindical de Estudios, Madrid.

Arrigo G., Il diritto del lavoro dell'Unione europea, Giuffrè, Milano, 1998.

Auer P., La flexicurity nel tempo della crisi, Dir. Relaz. Ind. 2011, 01, 37.

Balandi G. G., Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano, Giuffrè, Milano, 1984.

Balandi G. G., Attualità e problemi delle assicurazioni sociali in DLRI, 1986.

Balandi G. G. , Non lavoro e protezione sociale, in LD, 1995.

Balandi G. G., Dove va il diritto del lavoro? Le regole e il mercato, LD, n. 2, 2002, pp. 245-257.

Balandi G. G., S. Renga, La protezione sociale del lavoro non standard, LD, n. 3, 2003, pp. 361-369.

Balandi G. G., Diritto del mercato del lavoro e diritto del lavoro, LD, n. 2, 2008, pp. 217-221.

Ballester R., European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies, *Jordas de Economía Laborar, Working Papers. Department of Economics, University of Girona, Num. 14*, pp. 1-31, 2005.

Ballestrero M. V., De Simone G., Diritto del lavoro, G. Giappichelli, Torino, 2012.

Balletti E., La tutela del lavoro e degli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del secondo Governo Berlusconi, in P.G. Alleva, E. Balletti, U. Carabelli, A. Di Stasi, N. Forlani, F. Liso, M. Paci, Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali, G. Giappichelli Editore, Torino, 2002.

Barbera M., A che punto è l'integrazione delle politiche dell'occupazione nell'Unione Europea?, Dir. Rel. Ind., 2000, 02, 161.

Barbera M., Nuovi processi deliberativi e principio di legalità nell'ordinamento europeo, LD, 2005, 19 – n. 2, pp. 349 – 362.

Barbera M., (a cura di), Nuove forme di regolazione; il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali, Giuffrè, Milano, 2006.

Barbieri M., Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli accordi Stato-Regioni e Regioni-Parti Sociali, in Riv. Giur. Lav., 2011, pp. 379-425.

Baylos Grau A., Globalización y Derecho del Trabajo: realidad y proyecto, Cuadernos de Relaciones Laborales, n. 15, 1999.

Baylos Grau A., Crisi, modello europeo e riforma del lavoro, LD, n. 3, 2010, pp. 473-489.

Baylos Grau A., “La riforma laboral creará empleo y no hay más que hablar”, Nuevatribuna.es, 21/02/2012.

Baylos Grau A., El sentido general de la reforma: la ruptura de los equilibrios organizativos y colectivos y la exaltación del poder privado del empresario, pp. 9-18, in Revista de Derecho Social, “La reforma Laboral”, n. 57, gennaio-marzo 2012.

Baylos Grau A., Crisi del diritto del lavoro o diritto del lavoro in crisi: la riforma del lavoro spagnola del 2012, in Dir. Relaz. Ind. 2012, 02, 535.

Bekker S., Wilthagen T., Europe's Pathways to Flexicurity: Lessons Presented from and to Netherlands, pp. 68-73 in Intereconomics, March/April 2008, Flexicurity – a European Approach to Labor Market Policy.

Bellavista A., Armonizzazione e concorrenza tra ordinamenti nel diritto del lavoro, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” INT – 47/2006.

Bengtsson M., Transformation of Labour Market Policies in the Nordic Countries: Towards a regime shift in Sweden and Denmark?, July, 2012, University of Gotenburg, Sweden, ILERA (IIRA)

(The Labor and Employment Relations Association of the United States) World Congress 2012 Philadelphia, Pennsylvania, USA, 2012.

Beveridge W. H., *Full Employment in a Free Society*, George Allen and Unwid Ltd., London, 1960.

Biagi M., *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in Riv. It. Dir. Lav 2001.

Biagi M., *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in Dir. Rel. Ind., 2002, n. 2, p. 157 ss.

Blasco Lahoz J. F., López Gandía J., *Curso de seguridad social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

Blasco Lahoz J. F., López Gandía J., Ángeles Momparler Carrasco Ma., *Curso de Seguridad Social, (régimen general y prestaciones no contributivas)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.

Blasco Lahoz J. F., López Gandía J., Ma. Ángeles Momparler Carrasco, *Curso de Seguridad Social, (régimen general y prestaciones no contributivas)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.

Blasco Lahoz J. F., *Protección de las personas en situación de desempleo*, Tirant lo Blanch, 2011.

Blom-Hansen J., Christiansen P.M., Fimreite A.L., Selle P., *Reform Strategies Matter: Explaining the perplexing results of regional government reforms in Norway and Denmark*, pp 71-90, in *Local Government Studies*, Vol 38, No 1, 71-90, February 2012.

Bonoli G., *The political economy of active labor market policy*, *Politics & Society*, Sage, 2010, 38: 435.

Bozzao P., *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali*, in M. Faioli, a cura di, *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, Osservatorio sulla Bilateralità – Seminario Permanente L. R. Levi Sandri, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010.

Bozzao P., *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli Editore, Torino, 2005.

Bozzao P., *Le recenti modifiche legislative in materia di trattamenti di disoccupazione*, in *Prev. ass. pubbl. priv.*, 2005.

Bozzao P., *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *DLRI*, n. 132, 2011, 4, pp. 589-628.

Bonardi O., La riforma degli ammortizzatori sociali, I Quaderni di Wikilabour - n. 1: Guida alla Riforma Fornero, 2012, p. 128-139, <http://www.wikilabour.it/>

Bredgaard T., A Danish Jobtraining Miracle? Temporary subsidized employment in the public and non-profit sector, National report for the MESANOM Project, CARMA, Aalborg University, April 2001, http://www.samf.aau.dk/~thomas/arbejdstekst_5.pdf

Bredgaard T., The question for the Holy Grail. The Danish Labour Market Strategy of the 1990s. Communication Paper (N. 175) – Poster Session Iira 6th European Congress, Oslo, June 25-29, 2001, Centre for Labour Market Research Carma, Aalborg University.

Bronzini G., *Flexicurity* e “nuovi” diritti sociali, in DLM, 2007, 3.

Bronzini G., Il modello sociale europeo, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), Le nuove istituzioni europee, Commento al Trattato di Lisbona, Bologna, Il Mulino, 2008.

Calafà L., Gottardi D., Renga S., Il mercato dei lavori alle soglie del 2000, LD, n. 4, 1996, pp. 605-608.

Canavesi G., Livelli essenziali delle prestazioni e servizi per l'impiego. Brevi note su competenze, nodi normativi, strumenti regolatori, Dir. Relaz. Ind. 2009, 02, 333-347.

Carinci F., La disciplina della Cassa integrazione: evoluzione storica e interpretazioni dottrinali, in Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi, Atti del Convegno su “Licenziamenti per riduzione di personale e cassa integrazione”, Bologna 28/29 aprile 1973, Celuc, Milano, 1974

Carinci F., Il quadro istituzionale dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro, in PD, 75, 1979.

Carinci F., I due volti della riforma: regionalizzazione e privatizzazione, in I servizi per l'impiego tra pubblico e privato, in Quaderni Dir. lav. Rel. Ind., n. 22, 3, 1999.

Carinci F., Riforma costituzionale e diritto del lavoro in A.D.L., n. 1, 2003.

Carinci F., “Provaci ancora, Sam”: ripartendo dall'art. 18 dello Statuto, Riv. It. Dir. Lav. 2012, 01, 3.

Carinci M. T., Utilizzazione e acquisizione indiretta del lavoro: somministrazione e distacco, appalto e subappalto, trasferimento d'azienda e di ramo, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010.

Caruso B., Alla ricerca della “flessibilità mite”: il terzo pilastro delle politiche del lavoro comunitarie, in *Dir. Relaz. Ind.*, 2000.

Caruso B., C. Massimiani, Prove di democrazia in Europa: la “flessicurezza” nel lessico ufficiale e nella pubblica opinione, in *DLM*, 2007, 3.

Casas Baamonde M. E. , Rodríguez-Piñero, M. Bravo-Ferrer, F. Valdés Dal-Re, “La nueva reforma laboral”, in *Relaciones Laborales*, n 5, 1/15 Mar. 2012, Tomo 1, Editorial La Ley.

Chacartegui Jávega C. , La Actuación de las empres de trabajo temporale como agencias de colocación. La crisis como pretexto en el avance de la iniciativa privada, pp.71-84, in *Revista de Derecho Social*, “La reforma Laboral”, n. 57, gennaio-marzo 2012.

Chacarterui Jávega C., Valle Muñoz F.A.,*La incidencia de las políticas sociolaborales en la Seguridad Social*, en C. Ruis Viñals (coord.), *Políticas sociolaborales*, Editorial Uoc, Barcelona, 2004.

Cinelli M., *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Franco Angeli, Milano, 1982.

Cinelli M., Bommarito G., *La cassa integrazione guadagni nella giurisprudenza*, Maggioli, Rimini, 1984.

Cinelli M., *Diritto della previdenza sociale*, Giuffrè, Milano, 1994.

Cinelli M., *Politiche dell’occupazione e flessibilità previdenziale*, *Giurisprudenza Commerciale* 2000, 01, 41.

Cinelli M., *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 1996.

Cinelli M., *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. Dir. Lav.*, 1999.

Cinelli M., Giubboni S., Mastrangeli F. D., Nicolini C. A., *Il “collegato lavoro” e le riforme annunciate: riorganizzazione degli enti pubblici previdenziali, incentivi all’occupazione e ammortizzatori sociali, assicurazione contro gli infortuni sul lavoro; la riforma sanitaria-ter; la riforma dei ministeri*, in *Riv. it. Dir. Lav.*, 1999, 047, 243.

Cinelli M., “Nuovi lavori” e tutele: quali spazi per la previdenza sociale?, *Riv. It. Dir. Lav.*, 2005, I, 225.

Cinelli M., Nicolini C. A., Dal Berlusconi al Berlusconi-bis il decreto sulla competitività e la mutatio dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione ordinaria, in Riv. It. Dir. Lav. 2005, 03, 133

Cinelli M., S. Giubboni, Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005.

Cinelli M., Competitività, flessibilità delle tutele, diritti fondamentali, in Riv. It. Dir. Lav. 2009, 03, 299.

Cinelli M., Il "welfare delle opportunità". A proposito del Libro verde sul futuro del modello sociale, RDSS, 2008, 353.

Cinelli M., Diritto della previdenza sociale, Torino, Giappichelli, 2008.

Cinelli M., Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, in RDSS, n. 2, 2012, pp. 228-271.

J. Clasen, D. Clegg, Beyond activation: reforming European unemployment protection systems in post-industrial labour markets, in European Societies 8 (4) 2006: 527-553, Taylor & Francis Group, Routledge.

Corbo C., Gli ammortizzatori sociali nelle fonti pattizie, p. 188, in (a cura di) M.G. Garofalo e G. Leone, La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali, Cacucci Editore, Bari, 2009.

Corti M., Sartori A., Osservatorio: I primi mesi del nuovo governo Monti; piccoli ritocchi al diritto del lavoro in attesa della grande rivoluzione, in Riv. it. Dir. Lav., 2012, III, pp. 109-118 .

Cruciani G., Lo Schiavo R. (a cura di), Welfare to work: un quadro della normativa comunitaria, nazionale e regionale in materia di offerta congrua. Segretariato Generale del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, dell'ottobre 2008.

Curzio P., La riforma di Godot. Il disincanto e la passione, in P. Curzio, (a cura di), Ammortizzatori sociali: regole, deroghe, prospettive, Cacucci Editore, Bari, 2009.

D'Onghia M., Schiavone T., Il complesso quadro normativo in tema degli ammortizzatori sociali e alcune criticità del sistema, in (a cura di) M.G. Garofalo e G. Leone, La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali, Cacucci Editore, Bari, 2009.

Dal-Ré F. V., Nuevas formas de organización de la empresa, globalización y relaciones laborales, pagine 15-39, in J. L. Forteza, F. V Dal-Ré, Relaciones laborales, organización de la empresa y glocalización, Colección Estudios Laborales, Ediciones Cinca, Madrid, 2010.

Damgaard B., Torfing J., Network governance of active employment policy: the Danish experience, Journal of European Social Policy, 2010, 20, 248.

D'Antona M., Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi d'identità, in Riv. Giur. Lav., 1998, I, 311.

De Caprariis G., Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali, Il Mulino, Bologna, 1999.

Decaro M., (a cura di), Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020, Fra *governance* e *government* dell'Unione Europea, Fondazione Adriano Olivetti, 2011, www.fondazioneadrianolivetti.it.

De Luca Tamajo R., Gli anni '70: dai fasti del garantismo al diritto del lavoro dell'emergenza, in P. Ichino (a cura di), Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana, Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo, Giuffrè, 2008.

De Marco C., Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte, Riv. It. Dir. Lav, 2009, 04, 555-594.

De Simone G., Problemi di identità: il "cittadino lavoratore" e l'evoluzione del diritto del lavoro, in LD, 1995, 1995.

Del La Casa Quesada S., Políticas activa y políticas pasivas de empleo: la respuesta de la protección por desempleo ante la crisis económica, in Susana del la Casa Quesada, María Rosa Vallecillo Gámez (Coordinadoras), Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011.

Del La Casa Quesada S., Vallecillo Gámez M. R. (Coordinadoras), Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo, Editorial Bomarzo, Albacete, 2011.

Del Punta R., L'economia e le ragioni del diritto del lavoro, in DLRI, fasc. 89, 2001.

Del Rey S., "Norma estatal, negociación colectiva y estabilidad en el empleo", in AA. VV., Jornada sobre la duración del contrato de trabajo, Madrid, 13/12/1995, consejo Económico y Social-Comunidad de Madrid, Madrid, 1996.

Dell'Aringa C., Il dibattito sulla flessibilità. Il ruolo delle politiche del lavoro e delle relazioni sindacali, in A. Perulli (a cura di), Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul welfare, Halley Editrice, 2007.

Di Stasi A., Gli ammortizzatori sociali tra "il cielo delle idee" e le più recenti novità legislative. Una introduzione., in Rivista Giuridica del Lavoro e Della Previdenza Sociale, ANNO LXII - 2011 – N 2, pp. 339/358.

Dingeldey I., Between workfare and enablement – The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies, European Journal of Political Research, Vol. 46, Issue 6, pages 823–851, October 2007.

D'Onghia M., Misure regionali anticrisi, www.astrid-online.it.

Eichhorst W., Konle-Seidl R., The interaction of labor market regulation and labor market policies in welfare state reform, Working Paper IAB discussion paper, No. 2005, 19, The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics, <http://www.econstor.eu/> L'articolo si trova anche in W. Eichhorst, R. Konle-Seidl, The interaction of labor market regulation and labor market policies in welfare state reform, IAB discussion paper, No. 2005,19, <http://hdl.handle.net/10419/31892>.

Emiliani S. P., Ammortizzatori sociali e redistribuzione delle tutele, pp. 645-653, RDSS, n. 3, 2012.

Faioli M., a cura di, Indagine sulla bilateralità nel terziario, Osservatorio sulla Bilateralità – Seminario Permanente L. R. Levi Sandri, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010.

Faioli M., Pre-occupazione e in-occupazione giovanile. Risposte del diritto riflessivo al mercato del lavoro, Dir. Relaz. Ind. 2012, 02, 376.

Färm G., Jørgensen H., Palshøj P., "Nordicmodel.info: The story of active societies based on welfare and justice" is published by the Joint Committee of the Nordic Social Democratic Movement (SAMAK) together with The Social Democratic group in the Nordic Council and the Danish Social Democrats, <http://s-dialog.dk/default.aspx?site=nordicmodel&func=article.view&id=161473>, 1st edition, Copenhagen, June 2006.

Fernández Orrico F. J., Medidas encaminadas al mantenimiento del empleo, pp 705-764, in La Reforma Laboral de 2010, Thomson Reuters, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010.

Fernández Orrico F. J., Prestación, subsidio por desempleo y otras instituciones afines, pp 765-802, in a Reforma Laboral de 2010, Thomson Reuters, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010.

Ferrante V., Recenti evoluzioni nella disciplina degli ammortizzatori sociali: fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele, Dir. Rel. Ind. 2009, 04, 918.

Ferri D., Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa?, in Riv. it. dir. pubbl. comunit. 2012, 3-4, 481.

Filì V., Politiche attive e servizi per l'impiego, in Dir. prat. lav., n. 33 del 15 settembre 2012, Commentario alla Riforma Fornero, p. 192-199.

Flaschel P., Greiner A., Luchtenberg S., Labor Market Institutions and the Role of Elites in Flexicurity Societies, Review of Political Economy, Vol.24, Num. 1, 103-129, January 2012.

Forteza J. L., Valdes Dal-Ré F., Relaciones laborales, organización de la empresa y gloalización, Colección Estudios Laborales, Ediciones Cinca, Madrid, 2010.

Freedland M. R., Countouris N., Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa, in Diritto del lavoro e di Relazioni industriali, n. 105, 2005, 1.

Garcia G., Unemployment and vacancies in Spain: labour mismatch and active labour market policies, 38th Congress of the European Regional Science Association, Vienna, 28 agosto, 1 settembre, 1998.

Garofalo D., Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali, in Dir. Relaz. Ind. 2006, 03, 637-653.

Garofalo D., Gli incentivi alle assunzioni, in Dir. prat. lav., n. 33 del 15 settembre 2012, Commentario alla Riforma Fornero.

Garofalo D., Strumenti di flessibilità alternativi alle riduzioni del personale (il contratto di solidarietà difensivo), in M. G. Garofalo, G. Leone, (a cura di) La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali, Cacucci Editore, Bari, 2009.

Garofalo R., Ammortizzatori sociali e occupabilità, Dir. Relaz. Ind. 2006, 3, 671-689.

Garofalo M.G., Introduzione p. 11-17, in Garofalo M.G., Leone G., La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali, Cacucci Editore, Bari, 2009.

Gavira L., Integrated approaches to active welfare and employment policies, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, 2002.

Gentile G., La riforma degli ammortizzatori sociali, pp. 511-536, in M. Cinelli, G. Ferraro, Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, Utet, 2008.

Ghera E., L'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria e la sospensione del rapporto di lavoro, in Riv. Giur. Lav., 1965, I, p. 157 ss..

Ghera E., L'assunzione obbligatoria degli invalidi civili e i principi costituzionali circa i limiti all'autonomia privata in materia di iniziativa economica, in Mass. giur. lav., 1966.

Ghezzi G., La mora del creditore nel rapporto di lavoro, Giuffrè, Milano, 1965.

Gil Pérez M. E., Políticas Públicas de empleo en Castilla La Mancha, in Revista Jurídica Castilla La Mancha, n. 49, Diciembre 2010.

Gil B. G., Servicios públicos de empleo, agencias privadas de colocación y empresas de trabajo temporal, pp. 125-205, in A. Sempere Navarro (Director), R. Martín Jiménez (Coordinador), La Reforma Laboral de 2010, Thomson Reuters, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010.

Gilli D., Landi R., Potenziamento dei sussidi di disoccupazione e organizzazione dei servizi per il lavoro, Dir. Relaz. Ind. 2008, 02, 320-329.

Giubboni S., L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" IT – 13/2003.

Giugni G., Lavoro legge contratti, Il Mulino, 1989.

Goerlich Peset J. M., Las reformas en materia de empleo, p. 157-185, in La Reforma Laboral en la ley 35/2010, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.

Gorelli Hernández J., I Servizi per l'occupazione in Spagna: Dall'intermediazione al collegamento tra politiche attive e passive, in C. Legala, M. D'Onghia, a cura di, Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa, Ediesse, Roma, 2010.

Gosetti G., Work and spending habits: an exploration inside the “social issues” of crisis, *Italian Sociological Review*, 2012, 2, 3, pp. 176-190.

Gottardi D., Renga S., Le riduzioni di personale oltre l’industria. Postfazione, in *LD*, n. 3, 1993, pp. 367-475.

Gottardi D., La complessa e oscura normativa sugli ammortizzatori sociali, in *Lavoro 2000*, aprile-giugno 1994, pp. 53-55;

Gottardi D., *Legge e sindacato nelle crisi occupazionali*, Cedam, Padova, 1995.

Gottardi D., La bilateralità nel settore edile, in *Guida al lavoro*, 2000, n. 6.

Gottardi D., L’emersione della nozione legislativa di settori ‘sprovvisti di ammortizzatori sociali’, in *Agens-quaderni*, n. 1, 2000.

Gottardi D., La flexicurity al vaglio del Parlamento europeo, in *DLM*, 2007, 3.

Gottardi D., Diritto del lavoro e riforme: l’agenda europea, in A. Perulli (a cura di) *Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare*, Halley editrice, Macerata, 2007.

Gottardi D., Uno sguardo al Parlamento Europeo, in D. Damiano, P. Casali, M. Morabito (a cura di), *La controriforma del mercato del lavoro*, Ediesse, Roma, 2008.

Gottardi D., L’infiltrazione della concorrenza nella tutela del lavoro. Valorizziamo gli argini dei nuovi trattati europei, *Economia e società regionale*, 110 (2) 2010, *Saggi e ricerche*, p. 108-131.

Gottardi D., Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell’ordinamento dell’Unione Europea, *Giornate di studio Aidlass*, Parma, 4 – 5 giugno 2010.

Gottardi D., Maternità e Paternità, in *Dir. prat. lav.*, Commentario alla Riforma Fornero, n. 33 del 15 settembre 2012

Gagnoli E., Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria, tenuta al Congresso Nazionale Aidlass, Pisa, 8 - 9 giugno 2012.

Gagnoli E., Organizzazione e disciplina nel mercato del lavoro, in E. Gagnoli e A. Perulli (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova, 2004.

Gualda F. J., "La nueva regulación del despido en España, poderosa arma para los empresarios", in De La Fundación, Reflexiones sobre la Reforma laboral, n. 27, marzo 2012, Fundación 1 de Mayo, Centro Sindical de Estudios, Madrid.

Guerzoni L. (a cura di) - La riforma del welfare - Dieci anni dopo la "Commissione Onofri", Il Mulino, Bologna, 2008.

Handler F., Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe: From Status to Contract, Journal of European Social Policy, 2003, 13: 229-243, Published by Sage.

Hendeliowitz J., Danish Employment Policy. National Target Settings, Regional Performance Management and Local Delivery, Arbejds Markedsstyrelsen, Employment Region Copenhagen & Zealand. The Danish National Labour, Market Authority, February 2008, www.oecd.org/dataoecd/13/53/40575308.pdf

Holmlund B., Unemployment Insurance in Theory and Practice. The Scandinavian Journal of Economics, 100, 1998.

Hyman R., Il futuro del principio "il lavoro non è una merce" tra mercato e stato sociale, in Dir. Relaz. Ind. 2007, 04, 988.

Ibsen C. L., Teacher's pet in trouble. A review of Danish policies during crisis, Faos, Preprint version of article brought in Nordiques 2010, n. 23.

Ichino A., Ichino P., A chi serve il diritto del lavoro, in Riv. it. Dir. Lav., 1994, I, P. 460.

Ichino P., Il lavoro e il mercato. Per un diritto del lavoro maggiorenne, Mondadori, Milano, 1996.

Iudica G., Zatti P. (a cura di) Trattato di Diritto Privato, 3° edizione, Giuffrè, Milano, 2008.

Jørgensen H, Schulze M., Leaving the Nordic Path? The changing role of Danish Trade Unions in the Welfare Reform Process, Social Policy and Administration, Vol. 45, n 2, April 2011.

Jørgensen H., Baadsgaard D., Nørup I., From learning to steering – NPM-inspired reforms of the famous Danish labour market policy illustrated by measurement and organizational recalibration in the employment system, CARMA, Aalborg University, Denmark, Paper for the conference "Welfare States in Transition: Social Policy Transformation in Organizational Practice", Chicago, 15-16, May 2009.

Jørgensen H., Henning Jørgensen, It's the policy mix, stupid!, pp. 158-162, in A. Watt, A. Botsch,(ed.), After the crisis: towards a sustainable growth model, ETUI European Trade Union Institute, Impresor Pauwels, Belgium, 2010.

Jørgensens H., Madsen P. K., Flexicurity and Beyond – Reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity, in Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model, Ed. By H. Jørgensens, P. K. Madsen , DJØF Publishing Copenhagen, 2007.

Jørgersen H., Danish “flexicurity” in crisis – or just stress-tested by the crisis? in Report to the Friedrich Ebert Foundation, October 2010.

Jørgersen H., Flexible labour markets, workers' protection and “the security of the wings: A Danish flexicurity solution to the unemployment and social problems in globalized economies?” Cepal – Serie Macroeconomia del desarrollo n. 76, 2009.

Jørgersen H., Madsen K., Flexicurity and Beyond – Reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity, in Ed. by H. Jørgersen, K. Madsen, Finding a new agenda for the European Social Model, DJØF Publishing, Copenhagen, 2007.

Kananen J., Nordic paths from welfare to workfare: Danish, Swedish and Finnish labour market reforms in comparison, in Local Economy, Sage, Uk, 2012.

Kenner J., New Frontiers in EU Labour Law: From Flexicurity to Flex-Security, pp. 279-310, Reference p 280, in M. Dougan, S. Currie, 50 Years of the European Treties, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009.

Ketscher K., Contrasting legal concepts of active citizenship – Europe and the Nordic countries, in Citizenship in Nordic Welfare States – Dynamic of choice, duties and participation in a changing Europe, Bjørn Hvinden og Håkan Johansson (red.), Routledge, New York, 2007.

Ketscher K., The Danish Social Welfare System, p. 299-318, in B. Dahl, T. Melchior, D. Tamm, Danish Law in a European Perspective, Forlaget Thomson GadJura, WHERE?, 2002.

Keune M., Jespen M., Not Balanced and Hardly New: The European Commissions’ Quest for Flexicurity, European Trade Union Institute (ETUI-REHS), Working Paper.01, 2007.

Knudsen H., Lind J., Is the Danish model still a sacred cow? Danish trade unions and European integration, in Transfer - European Review of Labour and Research, 2012, 18, 381.

Kongshøj M. , EEO Review, Youth Employment Measures, 2010, Denmark, October 2010.

Korzeniewicz R., Smith W.C. , “Poverty, Inequality, and Growth in Latin America: Searching for the High Road of Globalization”, p. 7-54 in Research Review, vol. 35, n. 3, 2000.

Kvist J., Pedersen L., Danish Labour Market Activation Policies, National Institute Economic Review 2007, 202:9, published by SAGE, 23 Oct. 2007.

Lagala C., La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà, Cacucci Editore, Bari, 2001.

Lagala C., Liso F., La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. n. 848-bis), RDSS, 2003, 675 e ss.

Lagala C., M. D'Onghia, La sicurezza sociale nel terzo anno di legislatura, in RDSS, anno IV, n. 2, novembre 2004.

Lagala C., D'Onghia M. (a cura di) Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa, Ediesse, Roma, 2010.

Lai M., Appunti sulla bilateralità, in Dir. Relaz. Ind. 2006, 04, 1020.

Lambertucci P., La disciplina della promozione dell'occupazione dopo il d.lg. n. 276 del 2003, D.L., 2004, 1149-1161.

Lambertucci P., Il diritto al lavoro tra principi costituzionali e discipline di tutela: brevi appunti, Riv. it. Dir. lav., 2010, 01, 91-120.

Larsen F. , Active Labour Market Policy in Denmark as an example of Transitional Labour Market and flexicurity arrangements. What can be learnt?, in Tlm.net Working Papers No 2005/11, Managing Social Risks through Transitional Labour Market, Amsterdam, SISWO Social Policy Research, May 2005.

Lassandari A., Regime autorizzatorio e accreditamenti – Agenzie per il lavoro, p 92-111, in E. Gragnoli e A. Perulli (a cura di), La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali, Cedam, Padova, 2004.

Lillo E., “El stado español incumple compromisos internacionales con la Reforma Laboral”, in De La Fundación, Reflexiones sobre la Reforma laboral, n. 27, marzo 2012, Fundación 1 de Mayo, Centro Sindical de Estudios, Madrid, 2012.

Lindbeck A., Snower D. J., The insider-outsider theory of employment and unemployment, Cambridge (Mass); London MIT, 1988.

Liso F., L'indennità ordinaria di disoccupazione: considerazioni generali sull'istituto, in Documenti Cnel n 61, Indennità di Disoccupazione, Roma, 1995, p. 12. Il saggio è tratto da un articolo di F. Liso pubblicato in Lavoro e relazioni industriali, n. 2, 1994.

Liso F., I trattamenti di disoccupazione, Riflessioni critiche, Riv. it. Dir. Lav., 1995, I, p. 339-360.

Liso F., Ragionamenti *de iure condito* e *de iure condendo* per una nuova politica del lavoro, Riv. it. Dir. Lav., parte I, 1995.

Liso F., Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo, in P.G. Alleva, E. Balletti, U. Carabelli, A. Di Stasi, N. Forlani, F. Liso, M. Paci, Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali, G. Giappichelli Editore, Torino, 2002 .

Liso F., Part time, disoccupazione e ammortizzatori sociali, in C. Lagala (a cura di) Part time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali, Giuffrè, Milano, 2004.

Liso F., I servizi all'impiego, in Garofalo D., Ricci M. (a cura di), Percorsi di diritto del lavoro, Cacucci, Bari, 2006.

Liso F., Brevi appunti sugli ammortizzatori e sui servizi all'impiego nel Protocollo del 23 luglio 2007, in A. Perulli (a cura di) Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare, Halley editrice, Macerata, 2007.

Liso F., La recente giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di stato di disoccupazione, Dir. Relaz. Ind., 2008, 02, 330.

Liso F., Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma, in P. Curzio (a cura di) Ammortizzatori sociali, regole deroghe prospettive, Cacucci Editore, Bari, 2009.

Liso F., Un profilo critico della recente legge in materia di ammortizzatori sociali, nelMerito.com, 19 febbraio 2009.

Loi P., Gli ammortizzatori sociali, in (a cura di) M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi, Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, G. Giappichelli Editore, 2008.

López Gandía J., Los contratos formativos y a tiempo parcial tras la reforma laboral de 2012, pp. 85-98, in *Revista de Derecho Social*, “La reforma Laboral”, n. 57, gennaio-marzo 2012.

López Gandía J., Políticas activas de empleo e itinerarios profesionales ante los retos del mercado de trabajo, *La Factoría*, Marzo – Abril 2011, n. 54.

López Gandía J., Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo, Documento de trabajo 19/2003, Fundación Alternativas, Madrid, 2003.

López López J., Elementos de definición del modelo de relaciones laborales por las normas de oit y comunitarias: la destabilización por la reforma laboral, in *Revista de Derecho Social*, “La reforma Laboral”, n. 57, gennaio-marzo 2012.

Lunghini G., Lavori, disoccupazione e bisogni sociali, in *Inchiesta*, Aprile-Giugno, 1995.

Lyon Caen G., L’infiltration du droit du travail par le droit de la concurrence, in *DO, Droit Ouvrier*, 1992.

Madsen K., The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons, in *Transfer: European Review of Labor and Research*, Sage Publication, 2004.

Madsen K., Flexicurity in Danish – A Model for Labour Market Reform in Europe? In *Flexicurity – a European Approach to Labour Market Policy*, Intereconomics, March/April, 2008.

Madsen K., Activation Policy in Denmark, Centre for Labour Market Research, Aalborg University, Denmark, Paper for presentation at conference on activation policy, Korea Labor Institute, Seoul, November 2009.

Madsen K., Reagire alla tempesta. La flexicurity danese e la crisi, *Dir. Relaz. Ind.* 2011, 01, 78.

Madsen K., EEO Review: Adapting unemployment benefit system to the economic cycle, 2011, European Employment Observatory, July 2011.

Malo M. Á., Labour market policies in Spain under the current recession, ILO - Discussion Paper Series, Editor International Institute for Labour Studies, Geneva, (Switzerland), 2011, p. 52 m. 14, pp. 1-31, 2005, p. 13, 14; M. Á. Malo, Labour market policies in Spain under the current recession, International Labour Organization (International Institute for Labour Studies), Editor, International Institute for Labour Studies, Geneva (Switzerland), 2011.

Mancini G. F., Commento all'art. 4, in G. Branca (a cura di), Commentario della Costituzione, Zanichelli, Bologna, Roma, 1975.

Mariucci L., I licenziamenti "impossibili": crisi aziendali e mobilità del lavoro, in Riv. Trim. dir. Proc. Civ., 1979, p. 1360 ss.

Mariucci L., Interrogativi sugli enti bilaterali, p. 163-174, in LD n. 2/2003.

Marocco M., Ammortizzatori sociali. L'ordinamento italiano tra condizionalità crescente e polverizzazione della governance, in R. pol. s., 2007, n. 2, 224.

Martín Valverde A., Rodríguez F. , Gutiérrez S., García Murcia J., Derecho del Trabajo, Editorial Tecnos, Madrid, 2010.

Massi E., Codice degli ammortizzatori sociali. Annotato con prassi, Inditalia, Ipsoa, Milanofiori Assago (Mi), 2010

Massimiani C., La qualità del lavoro nell'esperienza dell'Oil e nelle politiche sociali europee, Ed. Lulu.com., 2010.

Mellado C. A., "Una huelga general necesaria, equilibrada y justa", pubblicato il giorno 26/03/2012 sul País.

Mengoni L., La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nel diritto italiano, in AAVV, La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione, Servizi pubblicazioni delle comunità europee, Lussemburgo, 1961, pp. 405 ss.

Mengoni L. , I diritti sociali, in ADL, 1998.

Miscione M., Cassa integrazione: fattispecie e condizioni di intervento, in Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi, Atti del Convegno su "Licenziamenti per riduzione di personale e cassa integrazione", Bologna 28/29 aprile 1973, Celuc, Milano, 1974.

Miscione M., Cassa integrazione e tutela della disoccupazione, Napoli, Jovene, 1978.

Miscione M., Ammortizzatori sociali per razionalizzare, LG, 2007, 645 ss.

Miscione M., Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità, Relazione AIDLASS 2007, in <http://www.aidlass.it/convegni/archivio/convegno-2007>

Miscione M., Dialoghi di diritto del lavoro, II edizione, Ipsoa Gruppo Wolters Kluwer, Milano, 2010.

Miscione M., La riforma degli ammortizzatori sociali iniziata e delegata, in F. Carinci, e M. Miscione (a cura di), Il Collegato Lavoro 2008, I 24 dicembre 2007, n 247, Leggi e Lavoro, collana diretta da F. Carinci, Ipsoa, 2008.

Monereo Pérez J. L., Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico, Tirant Lo Blanch - "colección laboral", n. 146, Valencia, 2003.

Monereo Pérez J. L., La protección de los derechos fundamentales. El modelo Europeo, Editorial Bomarzo, Albacete, 2009.

Monoya Melgar A., Derecho de Trabajo, Editorial Tecnos, Madrid, 2010.

Napoli M., Disegno di legge delega e modifiche al Titolo V della Costituzione, Dir. Relaz. Ind. 2002, 03, 361-368.

Napoli M., Nuovo regionalismo e Diritto del Lavoro, in M. Napoli, Lavoro, Diritto, Mutamento sociale (1997/2001), Giappichelli, Torino, 2002.

Napoli M., Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro, in Jus, 2003.

Napoli M., Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276, in Jus, 2005.

Napolitano G., Manuale di diritto amministrativo, Halley Editrice, Matelica (Mc), 2008.

Nelson M., Making markets with active labor market policies: the influence of political parties, welfare state regimes, and economic change on spending on different types of policies, in European Political Science Review, October 2012

Oliveri L., Meglio potenziare i servizi pubblici all'impiego, www.lavoceinfo.it del 15.03.2012.

Mazzotta O., Diritto del lavoro, in Iudica G., Zatti P. (a cura di) Trattato di Diritto Privato, 3° edizione, Giuffrè, Milano, 2008.

Pandolfo A., La riforma degli ammortizzatori sociali: passi in avanti e nella direzione giusta, in A. Perulli (a cura di) Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare, Halley editrice, Macerata, 2007.

Pascual R., Las incertidumbres de la reforma laboral, in Cinco Días.com, 27/02/2012.

Pascucci P., Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012, RDSS, n. 3, 2012.

Peck J., Workfare States, The Guilford Press, New York, 2001.

Pedrazzoli M., Gli interventi straordinari della cig nella cornice dell'ausilio all'impresa, in Riv. Giur. Lav., 1973, I.

Pellicer Á. B., La reforma de la extinción del contrato de trabajo en la ley 35/2010, pp 55-94, in La Reforma Laboral en la ley 35/2010, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.

Persiani M., Diritto della previdenza sociale, Cedam, Padova, 1996.

Persiani M., Diritto della previdenza sociale, Cedam, Padova, 2009.

Perulli A. , Razionalità e proporzionalità nel diritto del lavoro, DLRI, 2005, 1.

Perulli A. (a cura di), Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul welfare, Halley Editrice, 2007.

Perulli A. , Efficacia e diritto del lavoro, Riv. Giur. Lav., 2008, 107.

Perulli A., Il diritto del lavoro tra libertà e sicurezza, in Riv. it. Dir. Lav., 2012, I, p. 247-288.

Pirrone S., Sestito P., Mercato del lavoro, sistemi di protezione sociale, libertà di iniziativa economica privata. Dal collocamento pubblico ai servizi per l'impiego: dieci anni di evoluzione normativa per una riforma incompiuta, Dir. Relaz. Ind., 2006, 03, 611-636.

Pizzoferrato A., Libertà di concorrenza e diritti sociali nell'ordinamento Ue, in Riv. It. Dir. Lav. 2010, 03, 523.

Punzi C. N., Le prestazioni non pensionistiche, in A. Sgroi (a cura di), G. Giappichelli Editore, Torino, 2010.

Ramos R., Surinach J., Artís M., The effectiveness of Regional Active Labour Market Policies to fight against unemployment: an analysis for Catalonia, IZA DP No. 4649, Institute for Study of Labor in Bonn, Discussion Papers, dicembre 2009.

Ravelli F., Il coordinamento delle politiche comunitarie per l'occupazione e i suoi strumenti, in DLM, 2006, I.

Revelli M., Poveri noi, Einaudi, Torino, 2010.

Regional Disparities and Flexicurity Policies: an Integrated Approach. The Spain country report. European Commission DG Employment Social Affairs and Equal Opportunities, Fondazione Giacomo Brodolini, Agenzia Liguria Lavoro, Veneto Lavoro, Servicio Publico de Empleo de Castilla La Manca, Marchmont Observatory, 2009-2010.

Renga S., La tutela contro la disoccupazione, Collana Dottrina e Giurisprudenza sistematica di diritto della previdenza sociale, Utet, Torino, 1997.

Renga S., Mercato del lavoro e diritto, Franco Angeli, Milano, 1996.

Renga S., La tutela sociale dei lavori, 2006, in Le monografie della Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Giappichelli Editore, Torino, 2006.

Renga S., La "riforma" degli ammortizzatori sociali, in LD, n. 3-4, estate-autunno 2012.

Rey J. P., Estabilidad en el empleo, Editorial Trotta, Madrid, 2004.

Roccella M., Il caso Job Centre II: sentenza sbagliata, risultato (quasi) giusto, in Riv. Giur. Lav., 1998, II.

Roccella M., Il lavoro e le sue regole nella prospettiva federalista, in LD, 2001, n. 3.

Roccella M., Manuale di diritto del lavoro, G. Giappichelli, Torino, 2008.

Roccella M., Treu T., Diritto del lavoro della Comunità Europea, Cedam, Padova, 2009.

Rocha Sánchez F., Relfexiones y prepuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España, Jóvenes, empleo y formación en España. Mensajes clave, Informes de la Fundación, Fundación 1° de Mayo n 18, Centro Sindical de Estudios, Madrid, 2010.

Rodríguez Fernández M. L., “Acuerdos en materia de políticas activas de empleo”, in Abril 2011, Boletín Digital, Fundación De Mayo, 1° Editorial Boarzo, Albacete, 2011.

Rogowski R., Governance on the European Social Model: The Case of Flexicurity, pp 82-91, in Intereconomics, March/April 2008, Flexicurity – a European Approach to Labor Market Policy.

Romagnoli U., Eguaglianza e differenza nel diritto del lavoro, in DLRI, 1994.

Romagnoli, Il diritto del lavoro nel prisma del principio d'eguaglianza, Riv. Trim. Dir. Proc. Civ., 1997, 03, 533.

Romagnoli U., Giuristi del lavoro, Percorsi italiani di politica del diritto, Donzelli Editore, Roma, 2009.

Rosano M., Prospettive di restyling per la gestione del mercato del lavoro, p.9-28, in M. Cinelli, G. Ferraro, Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate, Utet, 2008.

Rosholm M., Svarer M., The Threat Effect of Active Labour Market Programmes, The Scandinavian Journal of Economic, 110(2).385-401, Blackwell Publishing, Malden, Usa, 2008.

Ruiz L. M. C., La Reforma de la contratación temporal en la ley 35/2010, pp. 15-54, in La Reforma Laboral en la ley 35/2010, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.

Rusciano M., Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo in Riv. Giur. Lav., 1999, n 3.

Scharpf F.W., Integrazione negativa e integrazione positiva: i dilemmi della costruzione europea, in SM, 1998.

Sciarra S., Diritto del lavoro e diritto sociale europeo. Un'analisi delle fonti, in S. Sciarra (a cura di), Manuale di Diritto Sociale Europeo, Giappichelli, Torino, 2010.

Sigillò Massara G., La tutela del reddito nel d.d.l. di riforma del mercato del lavoro. Uno sguardo di insieme, in Mass. giur. lav., n. 7, 2012, 587 ss.

Speziale V., Mora del creditore e contratto di lavoro, Cacucci, Bari, 1992.

Speziale V., Situazioni delle parti e tutela in forma specifica nel rapporto di lavoro, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" IT - 23/2004.

Tangian A., Not for bad weather: flexicurity challenged by the crisis, ETUI Policy Brief, European Economic and Employment Policy, Issue 3/2010.

Taylor-Gooby P., "New Risks and Social Change," in New Risks, New Welfare? ed. P. Taylor-Gooby, Oxford University Press, Oxford, 2004.

Thomson M., Democracy, inclusion and the governance of Active Social Policies in the EU – Recent lessons from Denmark, the UK and France, RECON Online Working Paper 2011/27.

Thorgaard C., Vinther H., Rescaling Social Welfare Policies in Denmark, National Report, Research Department of Social Policy and Welfare Services, Social Forsknings Institut, Working Paper of the The Danish National Institute of Social Research 10, 2007.

Tiraboschi M., Le prestazioni di disoccupazione in Europa, rapporto per il CNEL, Roma, 2003.

Tiraboschi M., Spattini S., Tschöll J., Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali, I Libri di Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore, Milano, 2009.

Tiraboschi M., La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?, Dir. Relaz. Ind. 2012, 02, 414.

Torfin J., Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state", pp. 5-28 in Journal of European Social Policy, vol. 9, 1999.

D. Torregrossa, Le fonti nel sistema multilivello europeo: verso una nuova Unione Europea nella tutela dei diritti fondamentali?, 27/07/2011, in Studi 2011, Il diritto amministrativo - rivista giuridica, <http://www.ildirittoamministrativo.it>

Torrees J., Garzón A, Reforma laboral del PP: la voladura controlada del derecho protector del trabajo, Nuevatribuna.es, 14/02/2012.

Treu T., in Comm. Cost., sub art 35., a cura di Branca, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma, 1979.

Treu T., Politiche del lavoro, Il Mulino, Bologna, 2001.

Treu T., L'Europa sociale: problemi e prospettive, in Dir. Rel. Ind., 2001, 03, 307.

- Treu T., Le tutele del lavoratore nel mercato del lavoro, *Dir. Relaz. Ind.*, 2002, 03, 396.
- Treu T., Le politiche del Welfare: le innovazioni necessarie, in *Il diritto della sicurezza sociale: previdenza e assistenza pubblica e privata*, 2004, n. 1.
- Treu T., Nuovo patto fra le generazioni e lotta alla precarietà, in A. Perulli (a cura di) *Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare*, Halley editrice, Macerata, 2007.
- Treu T., Statuto dei lavori e Carta dei diritti, *Dir. Relaz. Ind.* 2004, 02, 193.
- Tronti L., Per il riordino degli ammortizzatori sociali, in *Pol. Ec.*, 1998, n. 1.
- Urrutikoetxea Barrutia M., El preámbulo del RD Ley 3/2012, o las retóricas de la manipulación, pp. 19-36, in *Revista De Derecho Social, "La Reforma Laboral"*, n 57, gennaio-marzo 2012.
- Varesi P. A. (a cura di), *I servizi per l'impiego. Un nuovo ruolo delle strutture pubbliche nel mercato del lavoro*, F. Angeli, Milano, 2000.
- Varesi P. A., Riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego, pp. 239-265, in M. Magnani, A. Pandolfo, P. A. Varesi, *Previdenza, Mercato del lavoro, Competitività, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008.
- Valdés de la Vega B., El nuevo espacio del la flexibilidad interna funcional, pp. 115-124, in *Revista de Derecho Social, "La reforma Laboral"*, n. 57, gennaio-marzo 2012.
- Veneziani B., *Appunti di diritto sindacale comparato*, Cacucci Editore, 1982.
- Viebrock E., Clasen J., Flexicurity – a state of the art review in REC Wp 01/2009, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe - Sixth Framework Programme - A network of Excellence of the European Commission's, 2009.
- Wilthagen, T., A new Paradigm for Labour Market Policy Reform?, Discussion paper FS I 98-202, WZB, Berlin, 1998.
- Wilthagen T., Tros F., The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets, *Transfer: European Review of Labour and Research*, May 2004, vol. 10, nr.2, p. 166-186.

Zhou J., Denmark's Flexicurity Model: The Answer for Europe? In Danish – A Model for Labour Market Reform in Europe? In Flexicurity – a European Approach to Labour Market Policy, Intereconomics, March/April, 2008.

Zoppoli L., Flex/insecurity – La riforma Fornero (l. 28 giugno 2012, n. 92) prima, durante e dopo, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012

ABBREVIAZIONI

Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale	Riv. Giur. Lav.
Rivista italiana di diritto del lavoro	Riv. it. Dir. Lav.
Rivista del diritto della sicurezza sociale	RDSS
Diritto delle relazioni industriali - Giuffrè	Dir. Relaz. Ind.
Diritti lavori mercati	DLM
Rivista trimestrale di diritto e procedura civile	Riv. trim. dir. proc. Civ.
Rivista delle politiche sociali	R. pol. s.
Previdenza e assistenza pubblica e privata	Prev. ass. pubbl. priv.
Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali	DLRI
Working paper centro studi di diritto del lavoro europeo "Massimo D'Antona"	WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" IT
Argomenti di Diritto del Lavoro	ADL
Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale	RDSS
Diritto e Pratica del Lavoro	Dir. prat. lav.
Lavoro e Diritto	LD
Previdenza e Assistenza Pubblica e Privata	Prev. ass. pubbl. priv.
Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario	Riv. it. dir. pubbl. comunit.
Quaderni di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali - Utet	Quaderni Dir. lav. Rel. Ind.
Il Lavoro nella Giurisprudenza	LG
Massimario di Giurisprudenza del Lavoro	Mass. giur. lav.
Rivista critica di diritto del lavoro privato e pubblico	DL
Rivista di politica economica	Pol. ec.

APPENDICE

Le interviste ai rappresentanti di alcuni sindacati nazionali di Spagna e Danimarca.

Políticas activas y pasivas en España

Entrevista a Paloma López, Secretaria Confederal de CC.OO., Junio 2011, Madrid.

Bazzani T.: El Acuerdo Social y económico firmado por el Gobierno y los Interlocutores sociales el 2 de febrero de 2011 incluye el Acuerdo sobre Políticas Activas de Empleo y otras materias de índole laboral. En este se habla de la necesidades de dos tipos de medidas, estructurales, a medio y largo plazo, y coyunturales, con carácter inmediato, que puedan prestar apoyo a los desempleado en este momento de urgencia debido a la crisis.

Brevemente, las medidas de carácter estructural que se describen son:

- un itinerario individual y personalizado de empleo, que se materializará en un Acuerdo Personal de Empleo (APE)
- fortalecer los Servicios Públicos de Empleo
- establecer un catalogo de servicios básicos a la ciudadanía
- elaborar una Estrategia Española de Empleo
- transformar en profundidad los actuales programas de políticas activas de empleo y redefinir su contenido y desarrollo para que sean mas útiles para las persona desempleadas
- impulsar una mayor relación de las políticas activas de empleo y el sistema de protección por desempleo para reducir el tiempo en que una persona esta desempleada
- Brevemente, las medidas de carácter coyuntural para 2011-2012 que se describe son:
- programa excepcional de empleo para la transición hacia la contratación estable dirigido a algunos colectivos, con evaluación del impacto que han tenido estas medidas (a los seis meses de su aplicación)
- programa de recualificación profesional de las personas que hayan agotado su protección por desempleo (derecho a un itinerario individualizado, participar en medidas de política activa, recibir una ayuda económica, con evaluación del impacto que han tenido estas medidas (a los seis meses de su aplicación)
- reordenar con carácter transitorio, el presupuesto de las actuales políticas activas de empleo con el fin de responder mejor a las necesidades de inserción laboral y recualificación de las personas desempleadas en la actual coyuntura
- acciones de mejoría de la empleabilidad que combine actuaciones de orientación y formación para el empleo.

¿Estas medidas cumplieron, por lo menos en parte, con estos objetivo?

¿Cuánto de lo establecido se ha materializado y cuánto falta?

¿Las evaluaciones previstas se hicieron?

López P.: Las medidas de carácter estructural se están discutiendo todavía en el Congreso. Se está finalizando. La fase que va a dar comienzo es el trámite parlamentario.

El proceso va a comenzar a finales de 2011 a nivel estatal y de Comunidades Autónomas. Empezará a funcionar efectivamente en el 2012. De momento no hay nada porque aún está en trámite parlamentario. Ahora se está desarrollando la Estrategia Española de Empleo. De momento el Gobierno está elaborando un borrador que será discutido con las Comunidades Autónomas y con los interlocutores sociales. La Estrategia Española del Empleo tendría de estar aprobada en Julio para su discusión y debate, y finalizarse todo el programa estructural para octubre o noviembre.

Vamos a ver que va a pasar con la situación política, que está un poco revuelta. Si se agota la legislatura podría ser que todas estas medidas adoptadas con un gobierno no se aplicasen. Las competencias básicamente son de carácter estatal, pero las políticas activas de empleo son competencias de las Comunidades Autónomas. Si el Gobierno que salga en el 2012 podría ser de otro signo político, podría estar acuerdo o no estarlo.

El proyecto que plantean ahora es razonable porque las políticas activas no podían seguir de la manera que estaban. El problema es la escasez de recursos. Además, tenemos un servicio público de empleo de menor dimensión que otros países de la UE. Hay una gran diferencia del ratio de la atención a la persona desempleada en relación al resto de los países de Europa. Por lo que o aumentan los recursos o se pone muy difícil sacar este proyecto adelante.

Ahora se está hablando de aumentar el personal y desarrollar los instrumentos informáticos e Internet. Esto no está mal pero también hay que atender la relación directa con las personas.

Se han aprobado que ejerzan como intermediarios para el empleo las agencias de empleo privadas, es una innovación, las agencias de empleo públicas también continuarán ejerciendo.

Las medidas de carácter coyuntural son de varios tipos. En primer lugar, el programa de a tiempo parcial para estabilizar los contratos. Ayer mismo se abrió una mesa de negociación tripartita con empresarios, sindicatos y gobierno para evaluar precisamente esta medida, y hacer un plan. Ahora mismo el dato que tenemos sobre el tiempo parcial es un 14,81%. Cuando la media de Europa está en el 18%. La primera evaluación sobre la bonificación del contrato a tiempo parcial es que se han producido hasta ahora 12.000 contratos de esta naturaleza; parece que esta medida no ha hecho mucho. Su puesta en marcha fue en agosto y se estima que para la próxima evaluación habrá un aumento de otros 6.000, un número ridículo. Ahora si está creciendo mucho el tiempo parcial temporal y decrece el tiempo parcial indefinido. El único contrato que ha crecido durante la crisis es el tiempo parcial.

Ahora no tenemos datos pero creemos que está habiendo unas sustituciones de contrato a tiempo completo por contrato a tiempo parcial especialmente por los despidos.

Tenemos dos medidas para evitar los despidos: la suspensión y la reducción de jornada. Hay la sospecha de que no está habiendo renovación de contratos y están pasando del tiempo completo a tiempo parcial.

Es posible que en el contrato de obra y servicio antes fueran de jornada completa.

El tiempo parcial reducido son 4 ó 6 horas, el máximo de tiempo que pueden hacer es el 90% del tiempo completo y además se puede hacer horas complementarias.

Esto da como resultado contrato a tiempo completo, pero cotizan como contrato a tiempo parcial.

En cuanto a la relación de género, la mayor parte de la contratación a tiempo parcial es a mujeres. La situación de crisis ha provocado que las contrataciones a tiempo parcial que más han crecido se hagan a los hombres. Que siendo un contrato que tiene una doble discriminación en el mercado del trabajo por cuestión de protección social y de género, evoluciona cómo evoluciona el conjunto del mercado, es decir como el empleo que se ha perdido es fundamentalmente masculino, el empleo que se genera a tiempo parcial también es masculino aunque es un contrato habitualmente utilizado para mujeres.

Los empresarios dicen que quieren utilizar el contrato parcial para la conciliación, pero les explicamos que nosotros tenemos una legislación de conciliación muy razonable y no es precisamente esta. Estamos intentando cambiar aspectos de la contratación que determina la discriminación de género y la discriminación de carácter social.

La segunda medida de carácter coyuntural se llama “prepara”. Los últimos datos son del primero de mayo. Aún no se ha hecho ninguna evaluación del programa porque es pronto para ello. La persona denegada normalmente es por renta. Había una contratación de 1500 promotores de empleo. En parte estas personas deben gestionar estos programas. El Estado tiene que subvencionar y las Comunidades tienen que contratar.

La tercera medida es “pro cualifica”: joven, parados de larga duración, pero con la característica de la baja cualificación. Está diseñado pero todavía no está operativo.

Estos programas están ya en marcha en algunas Comunidades Autónomas, para los jóvenes con menos de 30 años. Para los desempleados de larga duración y con más de 45 años, y para personas que provienen de sectores más afectados de la crisis, (como la construcción, la industria manufacturera, el comercio), todos con característica de baja cualificación.

Las Comunidades autónomas tenían que establecer dos sectores de su territorio más afectados pero el problema es que la mayoría no lo ha determinado. Este programa podría acoger entorno a medio millón de personas. Pero actualmente no es posible que esto funcione. 1500 orientadores no son suficientes y ellos se dividirán en diferentes programas, no solamente a estos.

Estos orientadores tienen la profesionalidad adecuada. El INEM les forma con cursos, se les requiere una titulación y experiencia. La plantilla de los servicios públicos es buena. Es un problema de recursos, de insuficiencia de personal y de recursos, pero no de las personas porque yo creo que las personas del servicio público de empleo están bien. El problema del Servicio Público general es que es un servicio que requiere mucha atención. En este momento los orientadores no están consolidados y entonces cuando pueden se marchan, así tenemos una situación de rotación: no siendo fijos, si buscan otro empleo claramente se marchan.

Como cualificación profesional, una parte de los cursos que son solamente para personas en activo. Lo que se ha hecho es que un 20 ó 30% de las personas desempleadas puedan acceder a estos cursos. Entonces de momento no tenemos un resultado y estamos a la espera.

Estamos trabajando por agosto en un programa de incorporación a el empleo para personas mayores, no sabemos a partir de que edad, yo diría que a partir de 55 años.

El nivel de intermediación que tiene al servicio público de empleo es muy bajo. Tradicionalmente en España la fórmula de contratación es por conciencia.

Tampoco los servicios públicos de empleo acaban de saber si va a gestionar la colocación o no: no hay medio de saber si la intermediación funciona realmente. Son las grandes empresas que piden gente desempleada al servicio público de empleo, pero no sabemos realmente qué pasa y si hay una consiguiente contratación.

Sin embargo, el servicio público de empleo funciona muy bien para todo el tema de la inmigración: proceso más evaluable, es un poquito lento pero funciona.

Bazzani T.: “El desempleo constituye el problema más grave de la economía española”.

El 2 de febrero de 2011 el Gobierno y los Interlocutores sociales suscribieron el Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, que abordaba una reforma de las políticas activas de empleo.

Los extractos siguientes se refieren a la Estrategia de Economía Sostenible, que el Gobierno formula en el 2009.

“La Estrategia para una Economía Sostenible, aprobada por el Consejo de Ministros en noviembre de 2009, articula ... un ambicioso y exigente programa de reformas...

La Ley de Economía Sostenible es una de las piezas más importantes de la Estrategia ya que aborda, transversalmente y con alcance estructural, muchos de los cambios que, con rango de ley, son necesarios para incentivar y acelerar el desarrollo de una economía más competitiva, más innovadora, capaz tanto de renovar los sectores productivos tradicionales como de abrirse decididamente a las nuevas actividades demandantes de empleos estables y de calidad”.

El Real Decreto ley 3/2011 habla de una Estrategia Española de Empleo que garantizará la igualdad de acceso, la cohesión social y la complementariedad entre la unidad de mercado y la diversidad territoriales, y del Plan Anual de Política de Empleo.

¿De todos estos Planes, y programas, que se ha realmente hecho y con qué resultados parciales?

Por ejemplo, la Estrategia para la Economía Sostenible indica objetivos precisos para 2020:

¿Fueron estos objetivos decididos de forma conjunta con los Interlocutores sociales?

¿Hay una verificación conjunta de éstos?

López P.: El Real Decreto ley 3/2011 contiene medidas estructurales como te he comentado al principio.

La Estrategia Española del Empleo tiene un carácter bienal; el Plan anual se estabilizará a través la Comunidades autónoma hasta el 2012. La Economía sostenible no está negociada con nosotros y no estamos de acuerdo con ella. Creemos que el problema es cambiar el modelo productivo. Es una mera enumeración de programas que no tienen sentido. No va a tener ni realidad ni posibilidad de actuación. No son objetivos conjuntos decididos con los interlocutores sociales.

El RDL 3 de momento está pactado. Vamos a ver cómo financiarlo. Y al momento no hay verificaciones conjuntas. Hay un borrador que va a pasarlo a las Comunidades Autónomas y a los interlocutores sociales y en julio se decidirá.

Bazzani T.: Se habla mucho de políticas activas que el Estado o las Comunidades Autónomas pueden poner en marcha. Pero los Interlocutores Sociales podrían también suscribir acuerdos para realizar algunas políticas de este tipo.

¿Existen en España acuerdos frutos de la negociación a nivel de empresa que establezcan medidas de políticas activas (por ejemplo en materia de formación, outplacement...) para las personas despedidas y con lo objetivo de ayudarlas a encontrar un nuevo empleo?

López P.: Como las políticas activas son competencia de las comunidades autónomas, es en el ámbito de las comunidades autónomas que hay dialogo social tripartito. En las comunidades autónomas se pactan las políticas activas con carácter general. Depende de la comunidad autónoma. Por ejemplo Castilla La Mancha y Navarra hay un buen dialogo social y en Madrid en Rioja hay consulta. Es una relación oficial, más formal, hay una vinculación institucional pero el grado de participación activa es bajo, es más un proceso de consulta. Las medidas que hay dependen si hay dialogo social o no. En muchas Comunidades autónomas las políticas activas están pactadas realmente.

Las políticas de empleo tienen una norma estatal y el desarrollo a nivel autonómico depende de la comunidad. En Castilla La Mancha y Castilla León, con dos gobiernos diferentes, las políticas activas están funcionando muy bien.

A nivel de empresa en el caso de despido se tiene que hacer un plan social, se llevan a medias las medidas de formación, de re-colocación. Generalmente los planos sociales están más en el papel que en la realidad. Podría ser que se ofrezca un curso y que al final no se sabe el grado de efectividad. Si hay estos tipos de acuerdo en la empresa, sobra todo en tema de "expediente". Pero cuando son despidos en la empresa pequeña no se hace.

Las empresas grandes en España, lo que han aprovechado este expediente para recuperar plantilla, realmente no tenían planes sociales porque han tomado la marcha de la prejubilación entonces se prendieron el dinero, la seguridad social no es el asunto porque la gente no quieren volver a trabajar.

La figura que más cercana a la ciudadanía es el agente de desarrollo local, que debería saber cómo está la situación económica y de empleo en un territorio local. Lo que tiene el servicio público de empleo y algunas comunidades los Observatorio de empleo territorial, los hay sectoriales. Y se supone que los servicios públicos de empleo utilizan estos observatorios para organizar la plataforma formativa pero no se sabe cuánto lo hacen. Por supuesto, los interlocutores sociales territoriales tienen informes puntuales, porque no tenía mucho sentido mantenerlo. No tenemos mesas donde participen interlocutores locales y otros tipos de entidades, pero hay en la inmigración, o en el consejo de bienestar de las personas mayores. Hay consejos pero no específicamente en políticas activas.

El programa de agente de desarrollo local supuestamente están para detectar las necesidades territoriales próximas a los ayuntamientos y establecer los programas. Pero no funciona muy bien porque suele utilizarse para realizar cuestiones administrativas.

Hay otro programa anual que exige que la persona que se va a hacer cargo de esta tiene que salir de la lista de desempleo, rota el personal, no hay una situación de permanencia del personal. Entonces, la persona que ya ha aprendido, que ya sabe qué hacer. Esto porque está cofinanciado por el fondo social europeo y hay una limitación temporal. Esto es uno de los planes que se va a suprimir seguro.

Bazzani T.: En Italia se debate sobre la posibilidad que las Entidades Bilaterales realicen parte de las políticas pasivas y activas.

Las Entidades Bilaterales son Entidades sin ánimo de lucro formadas por Sindicatos y Asociaciones Empresariales con recursos financieros proveniente principalmente de la empresa y en menor medida de los trabajadores.

En Italia estas entidades, que existen en alguno sectores de actividad, pueden por ejemplo financiar parte de la prestación por desempleo, pueden ofrecer a los trabajadores apoyo por alguno tipos de gastos (visita medica, escuela por hijos...) y pueden organizar acciones formativas. La ley permite un papel más amplio para estas Entidades y se verá en los próximos años cómo se desarrollarán las mismas.

¿Existen en España Entidades Bilaterales de este tipo?

¿Se debate sobre esta posibilidad?

López P.: Aquí lo más parecido es la Fundación Tripartida pero solo para la formación, donde somos los tres: sindicatos, empresarios y gobierno que estamos gestionando la formación; y se dedican a la formación de ocupados.

Tenemos las entidades colaboradoras sin ánimo de lucro, que tenemos los sindicatos y los empresarios, pero no en una forma conjunta. Lo que ha abierto el debate es eso: que hacemos en las entidades sin ánimo de lucro: orientación, políticas activas e intermediación (pero muy poco). Lo pueden hacer empresas con ánimo de lucro y en la parte donde estamos sindicatos y empresarios, que es la Fundación Tripartida, es solo formación. Los resultados de la Fundación tripartida y de las entidades colaboradoras funcionan

bien. Los cursos de formación que se hacen tienen la media anual de las personas ocupadas. La formación tripartita está en torno a 3 millones de personas. Y nuestras Entidades colaboradoras también funcionan bien, funcionan muy bien. La fundación tiene mucho control, hay un seguimiento continuo.

Bazzani T.: ¿Cuál es el modelo de política activa y pasiva de empleo que imagina? ¿Cuáles son, según su opinión, los problemas concretos que hay que superar?

López P.: Es verdad que tenemos las políticas pasivas con una cobertura muy alta, tenemos más del 73%. El problema que tenemos es que la tasa de cobertura son las prestaciones por desempleo y los subsidios. Las prestaciones por desempleo son máximo 2 años dependiendo de cuánto tiempo ha cotizado.

El problema es que como la crisis es a larga duración, las prestaciones contributivas se están terminando y hay subsidios cuyas cantidades económicas son muy bajas, con lo cual tenemos una tasa de cobertura muy buena pero la cantidad de la cobertura está muy mala. Es no superior a los 500 euros por mes. Lo primero que tenemos que hacer es mejorar los subsidios de inserción y las prestaciones de este tipo.

Y luego las relaciones entre las políticas activas y pasivas se hace realmente: ahora tenemos un mejor diseño e vamos a ver que va a pasar.

Pero si no funciona el sistema de crecimiento económico con otro sistema fiscal, va a ser muy difícil que se pueda generar actividades. Con el sistema productivo que tenemos las actividades que se van a generar van en el sector estacionales, no va a mejorar las situaciones de la temporalidad y de precariedad.

Lo que de verdad debería cambiar es nuestro modelo productivo. El esfuerzo que hay que hacer es reducir el déficit: pero el gobierno lo está haciendo solo sobre los gastos y no sobre los ingresos.

Entonces las políticas activas, si no actúan sobre los ingresos, no se puede incrementar medidas que realmente tienen un resultado positivo.

Pueden actuar sobre los ingresos, con un régimen fiscal eficiente mucho más progresivo y de otra naturaleza y un cambio en el sistema financiero que tenemos que al momento sigue colapsado intentando liberar crédito, sin lo cual es muy difícil ir a un crecimiento de empleo en tiempo razonable. La valoración de estos meses: en abril, mayo, junio y julio el desempleo se va a reducir porque hay casos de alta estacionalidad por la campaña de verano, pero a partir del mes de agosto veremos que va a volver todos como antes en lo relativo al desempleo. Ahora la tasa de desempleo ha bajado un poco, pero en agosto volveremos al 21%. No se está haciendo las políticas económicas adecuadas.

Políticas activas y pasivas en España

Entrevista a Pedro Gallego, Asesor de Empleo de la Secretaría Confederal de Acción Sindical de UGT, Junio 2011, Madrid.

Bazzani T.: El Acuerdo Social y económico firmado por el Gobierno y los Interlocutores sociales el 2 de febrero de 2011 incluye el Acuerdo sobre Políticas Activas de Empleo y otras materias de índole laboral. En este se habla de la necesidades de dos tipos de medidas, estructurales, a medio y largo plazo, y coyunturales, con carácter inmediato, que puedan prestar apoyo a los desempleados en este momento de urgencia debido a la crisis.

Brevemente, las medidas de carácter estructural que se describen son:

- un itinerario individual y personalizado de empleo, que se materializará en un Acuerdo Personal de Empleo (APE)
- fortalecer los Servicios Públicos de Empleo
- establecer un catálogo de servicios básicos a la ciudadanía
- elaborar una Estrategia Española de Empleo
- transformar en profundidad los actuales programas de políticas activas de empleo y redefinir su contenido y desarrollo para que sean más útiles para las personas desempleadas
- impulsar una mayor relación de las políticas activas de empleo y el sistema de protección por desempleo para reducir el tiempo en que una persona está desempleada
- Brevemente, las medidas de carácter coyuntural para 2011-2012 que se describe son:
 - programa excepcional de empleo para la transición hacia la contratación estable dirigido a algunos colectivos, con evaluación del impacto que han tenido estas medidas (a los seis meses de su aplicación)
 - programa de recalificación profesional de las personas que hayan agotado su protección por desempleo (derecho a un itinerario individualizado, participar en medidas de política activa, recibir una ayuda económica, con evaluación del impacto que han tenido estas medidas (a los seis meses de su aplicación)
 - reordenar con carácter transitorio, el presupuesto de las actuales políticas activas de empleo con el fin de responder mejor a las necesidades de inserción laboral y recalificación de las personas desempleadas en la actual coyuntura
 - acciones de mejora de la empleabilidad que combine actuaciones de orientación y formación para el empleo.

¿Estas medidas cumplieron, por lo menos en parte, con estos objetivos?

¿Cuánto de lo establecido se ha materializado y cuánto falta?

¿Las evaluaciones previstas se hicieron?

Gallego P.: En primer lugar cuando se firmó el acuerdo social y económico figuraban una serie de cuestiones que se van a desarrollar posteriormente en la ley.

Una de ellas efectivamente es el decreto del 2011, donde se desarrolla lo que se llama el plan de Choque, la medida temporal y urgente, que son 4 programas que se contemplan en la ley. No había una negociación para el desarrollo de este proyecto. Ha habido conversaciones por las cuales estábamos más o menos de acuerdo y cuestiones que no nos gustaban porque no se cumplían los objetivos de los acuerdos.

Referido al plan de Choque en la contratación de jóvenes, la idea fundamental del acuerdo era reducir las diferencias entre la tasa de temporalidad y la tasa de empleo fijo. Cuando se desarrolla el Real Decreto el gobierno lo que plantea es fomentar el contrato de carácter temporal a tiempo parcial y esto no tiene ningún sentido. Si lo que creemos es potenciar el empleo indefinido y la medida que se ponen en marcha van a facilitar la brecha entre el contrato indefinido y el contrato temporal, que además se han reducido, pero no se han reducido como consecuencia de la aplicación del Decreto. Si se comparan los contratos del año anterior, antes de la entrada en vigor de este Real Decreto, podemos observar que sí está habiendo menor contratación temporal y menor contratación indefinida. Los sindicatos Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO) porque hicimos un documento conjunto en el que expusimos nuestras observaciones, diciendo que este programa lo único que está haciendo es abrir la brecha de las desigualdades entre la contratación temporal e indefinida.

El segundo programa es como consecuencia de la eliminación de otro programa. Hay una prestación por desempleo, PRODI, que el Gobierno decía que ya no lo prorrogaba. Esto baja la tasa de cobertura del desempleo y lleva un manotazo importante. Se inventaron una especie de solución: pagan una renta de 400 euros a los desempleados que realizan cursos de formación, que obviamente habían agotado la prestación por desempleo o el subsidio por desempleo. La verdad es que el número de personas es muchísimo menor de lo que había, el PRODI y las prestaciones por desempleo han bajado, con una particularidad, que el PRODI era un derecho de los trabajadores que ya habían agotado las prestaciones.

El Gobierno se ha comprometido que va a cubrir todas las necesidades pero realmente se trata de una subvención sujeta al presupuesto. Creo que hay un compromiso por parte del gobierno, aunque necesitaría más dinero para cubrir estas necesidades. Esta medida va exclusivamente para las personas que han agotado las prestaciones por desempleo o el subsidio. El PRODI era mucho más amplio porque por ejemplo toda la gente que había agotado las prestaciones como la renta activa o el subsidio agrario podía entrar en este programa.

La cobertura de la tasa de desempleo en España es una de las más altas de Europa, cubre un colectivo bastante amplio.

No estoy de acuerdo con las cantidades, porque claro, estamos hablando de prestaciones por desempleo y subsidios que realmente no satisface las necesidades de una familia.

Esta causa que facilita una cierta economía sumergida.

Claro que la gente tiene la mala costumbre de comer todo los días y claro que con 400 euros ninguna familia es capaz de cubrir las necesidades. Por lo que los trabajadores van a buscar alguna manera para vivir.

Hay empresas, no todas claramente, pero hay empresas que abusan de esta situación, a nivel de Seguridad Social. La cobertura debería tener un perfil económico más amplio porque no está en grado de cumplir las necesidades de una familia.

Evidentemente un trabajador se compromete realizar una serie de actividades que demanda al Servicio Público de Empleo. El trabajador está obligado ad hacer las acciones que el Servicio Público manda. Esto es hecho de forma tan taxativa en el Real Decreto que da la sensación de que lo que quiere el desempleado es la prestación por desempleo y que no quiere trabajar. Se trata de 400 euros. En la ley se contempla la suspensión o terminación del la prestación por desempleo cuando el trabajador tenga otros ingresos. Yo creo que este es un tema no del gobierno español, yo creo que este es una corriente que hay en Europa. Da la sensación que la lucha es al desempleado, no al desempleo. A nosotros como sindicatos nos revuelve un poco la cuestión porque hay gente que no cobra lo suficiente para vivir.

El tercer problema es un problema con el Servicio Público Estatal y es la necesidad de hacer itinerarios individuales profesionales para trabajadores en desempleo.

Habitualmente lo que venía del Servicio Público son cursos de formación... Lo que es necesario es confeccionar itinerario en función de las necesidades del demandante de empleo porque hay muchas diferencias que resguardan la situación académica y la situación profesional. Las diferencias son tan amplias que creo que el trabajador tiene su capacidad específica y necesita un conjunto de acciones.

Esto al principio tiene un carácter universal. Es verdad que hoy por hoy ninguna oficina de empleo tiene capacidad para atender las necesidades de todas las personas inscritas en ella. Lo que se hizo fue indemnizar a determinados colectivos que tienen dificultades más grandes. Estos colectivos son parados de dos tipos: los jóvenes, todas las personas que han salido, que han sufrido más las crisis, por ejemplo la gente que trabajaba en la construcción.

Esto está empezando realmente a hacerlo el resto del programa, hasta ahora no hay evaluación porque no ha pasado mucho tiempo. En el tema de la contratación temporal del tempo parcial no hay datos que realmente se pueden ver.

El cuarto programa podría ser interesante, pero le falta una regulación. Es un poquito complicado explicar. La formación en España tiene tres gamas:

- académica, que la lleva el Ministerio de Educación y Ciencia;
- la formación ocupacional, dirigida a los desempleados;
- la formación continua: es la que hace la empresa, generalmente las grandes empresa.

Lo que va a permitir esto programa es que los trabajadores en desempleo puedan ser alumnos de la formación que va dirigida a las empresas. Lo que se quiere hacer es acercar mucho más la formación que se hace a los desempleados a las realidades y necesidades de las empresas. Esto me parece muy interesante pero lo que es importante es que la persona va a hacer la formación y no una contratación encubierta. Tenemos que cuidar mucho a las condiciones de esta gente. En Alemania se hace con una cierta frecuencia y está dando buenos resultados. Los trabajadores pueden aumentar su ocupabilidad y su experiencia. En este punto están por negociar una especie de acuerdo con la patronal. El gobierno jura por su honor que antes de presentarlo nos lo va a mostrar a los sindicatos. Ahora la atención es sobre todo a las personas con baja cualificación y jóvenes, que trabajan 35 horas la semana para ganar una especie de beca de 400 euros. Lo que puede ser una cuestión interesante puede portar una serie de derivas, y al final el propósito podría ser otro y no lo que realmente se pretende. Creo que tenemos que tener una postura abierta pero mirando las condiciones en las que se va a desarrollar este programa, porque, insisto, la cuestión de trabajar 35 horas la semana por 400 euros no tiene mucho sentido. Estamos hablando de formación. En alguna manera se tiene que completar el programa con una formación teórica, también.

Firmamos efectivamente un acuerdo con el gobierno, el acuerdo social y económico pero en realidad el papel del sindicato es fundamentalmente de consulta. La postura del gobierno era una, algunas de nuestras observaciones las han recogido en alguno proceso real de negociación. Pero con estos procesos de consulta, el gobierno puede decir que los sindicatos han dado la bendición a este acuerdo, y en realidad ha sido un poco diferente.

Bazzani T.: “El desempleo constituye el problema más grave de la economía española”.

El 2 de febrero de 2011 el Gobierno y los Interlocutores sociales suscribieron el Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, que abordaba una reforma de las políticas activas de empleo.

Los extractos siguientes se refieren a la Estrategia de Economía Sostenible, que el Gobierno formula en el 2009.

“La Estrategia para una Economía Sostenible, aprobada por el Consejo de Ministros en noviembre de 2009, articula ... un ambicioso y exigente programa de reformas...

La... Ley de Economía Sostenible es una de las piezas más importantes de la Estrategia ya que aborda, transversalmente y con alcance estructural, muchos de los cambios que, con rango de ley, son necesarios para incentivar y acelerar el desarrollo de una economía más competitiva, más innovadora, capaz tanto de renovar los sectores productivos tradicionales como de abrirse decididamente a las nuevas actividades demandantes de empleos estables y de calidad”.

El Real Decreto ley 3/2011 habla de una Estrategia Española de Empleo que garantizará la igualdad de acceso, la cohesión social y la complementariedad entre la unidad de mercado y la diversidad territoriales, y del Plan Anual de Política de Empleo.

¿De todos estos Planes, y programas, que se ha realmente hecho y con qué resultados parciales?

Por ejemplo, la Estrategia para la Economía Sostenible indica objetivos precisos para 2020:

¿Fueron estos objetivos decididos de forma conjunta con los Interlocutores sociales?

¿Hay una verificación conjunta de éstos?

Gallego P.: La Ley de Economía Sostenible es una ley que tiene objetivos muy amplios: medio ambiente, telecomunicación... es decir, comprende una serie enorme de propuestas, y no todas centradas en el tema del empleo. Efectivamente sí que hay una estrategia española de empleo.

La Ley de Economía Sostenible no se pactó con los interlocutores sociales: si hubo un periodo de consulta, sí presentamos observaciones sobre determinados temas que se presentaban. Es un amplio abanico de programas donde nosotros intentamos decir que lo que necesita ahora es un desarrollo. Hay temas que se están desarrollando, y otros que el gobierno está preparando documentos para la consulta. Pero en general es un tema que está muy poco desarrollado.

Los objetivos que se plantean, de crecimiento, etc, poco puede hacer el Gobierno, yo creo, porque creo que son temas que vienen del Programa Nacional de Reformas que lo fijan la Unión Europea para cada país y yo creo que esto es un error, porque la Unión Europea prepara programas que son multinacionales, como si todo los países estuvieran en la misma situación. Creo que la situación que tiene Alemania no es comparable a la que tiene Grecia, ni la de España es comparable con la que tiene Reino Unido. Es decir que no se puede hacer una receta aplicable a todos los países. Uno de los más grandes problemas es el desprestigio de todos los sindicatos a nivel europeo y ante el cambio de panorama tan acelerado no tenemos un interlocutor real. Hace veinte años el sindicato tenía un potencial extraordinario, y el Estado nos llamaba siempre para decidir muchas cosas. Ahora lo que falta son interlocutores, porque yo creo que realmente nuestros interlocutores no son los interlocutores nacionales. Muchas cuestiones y decisiones han venido de Europa para la protección del gasto, y creemos que otras medidas se podrían haber adoptado antes que reformar el sistema de pensiones, pero bueno, esta fue la decisión más sencilla corresponde a otro tema. Ahora estamos en una situación un poquito complicada porque no se tiene capacidad de negociación, no sería justo decirlo, pero la realidad es que el escenario ha cambiado muchísimo. Lo que se podía discutir con el Gobierno y llevar a un acuerdo, ahora es imposible, dan largas, y si hablas con el secretario te dice que tiene que hablar con el ministro para ver lo que dice. Y si están de acuerdo con nosotros, al final tienen que preguntar a Europa para saber si es posible o no aunque ya saben la respuesta.

Nosotros somos muy reivindicativos, y vamos a Europa como a nuestro gobierno, pero la realidad es que desde esas instituciones siempre se prima el tema económico, y nada más.

La realidad es que las medidas que se están aplicando son medidas que nosotros pensamos que no es necesario tomar. Se está un poco descubriendo lo que ha sido el paradigma de Europa. Pero los interlocutores sociales y los trabajadores quieren saber cómo y cuándo se recupera la situación.

Bazzani T.: Se habla mucho de políticas activas que el Estado o las Comunidades Autónomas pueden poner en marcha. Pero los Interlocutores Sociales podrían también suscribir acuerdos para realizar algunas políticas de este tipo.

¿Existen en España acuerdos frutos de la negociación a nivel de empresa que establezcan medidas de políticas activas (por ejemplo en materia de formación, outplacement) para las personas despedidas y con lo objetivo de ayudarlas a encontrar un nuevo empleo?

Gallego P.: En España, tanto la confederación de empresarios como las confederaciones sindicales, estamos ligados muy activamente al tema de las políticas activas. Por una parte, nosotros firmamos acuerdos con el servicio público de empleo estatal, para determinadas acciones. En la actualidad, estamos trabajando por la calidad con el servicio público de empleo y efectivamente estamos atendiendo a determinados colectivos con determinadas características, y lo que hace el servicio público de empleo es enviarnos estos colectivos para que nosotros intervengamos con cursos de formación u otras medidas. En este sentido, los servicios públicos firman convenios con las organizaciones empresariales y sindicales, y efectivamente participamos en el tema de las políticas activas de empleo. En cuanto a la cuestión que me preguntaba, éste es un aspecto que hace el sindicato dentro de la empresa; esto es un camino que ya se contempla en el ámbito de la negociación colectiva. En el ámbito de la negociación colectiva se puede llegar, y hay un montón de empresas que lo hacen, a lo que se llama acuerdos sociales, en estos acuerdos se puede llegar al hecho de que cuando la empresa se encuentra en una situación de crisis, se le facilite a los trabajadores, a través de la empresa donde se produce el despido, por lo menos la posibilidad de una formación o la empresa, sobre todo multinacionales, pone a directamente una empresa de colocación, a buscar trabajo directamente para la personas sin formación ni mucha experiencia, esto lo paga en principio la empresa. El papel de los interlocutores sociales es muy importante porque lógicamente para llegar a este acuerdo es necesario tener una negociación con la empresa, porque, claro, esta medida comporta un esfuerzo económico para la empresa, y hay que negociar, y ya se le incluye en la negociación colectiva, porque todas las medidas generalmente están en un compromiso, que puede contener las medidas que estamos hablando, como el tiempo parcial, la búsqueda de empleo, la facilidad de una formación más específica, etc. En este sentido sí que hay acuerdos.

La prestación de desempleo es una prestación de ámbito nacional, de seguridad social, y es una competencia exclusivamente del gobierno nacional. Lo que pretendemos es que la prestación por desempleo tenga un importe igualitario por todo el territorio nacional, porque hay comunidades autónomas con un crecimiento más importante, y hay comunidades donde la crisis es mucho más fuerte, entonces el tema de la caja única para nosotros es un tema innegociable, no solo para los sindicatos, pero para las empresas también. Tenemos que conservar el carácter igualitario de la prestación para toda la gente.

En Italia se debate sobre la posibilidad que las Entidades Bilaterales realicen parte de las políticas pasivas y activas.

Las Entidades Bilaterales son Entidades sin ánimo de lucro formadas por Sindicatos y Asociaciones Empresariales con recursos financieros provenientes principalmente de la empresa y en menor medida de los trabajadores.

En Italia estas entidades, que existen en algunos sectores de actividad, pueden por ejemplo financiar parte de la prestación por desempleo, pueden ofrecer a los trabajadores apoyo para algunos tipos de gastos (visita médica, escuela para los hijos) y pueden organizar acciones formativas. La ley permite un papel más amplio para estas Entidades y se verá en los próximos años cómo se desarrollarán las mismas.

¿Existen en España Entidades Bilaterales de este tipo?

¿Se debate sobre esta posibilidad?

Gallego P.: No, en España este modelo no lo tenemos. Es cierto que tenemos una cosa parecida, pero esto está en el ámbito de la negociación colectiva, donde se programa una serie de lo que se llaman ayudas sociales, y cuando el trabajador está en una determinada situación, la empresa apoyada por el sindicato, realiza una serie de cantidades o de servicios que el trabajador puede solicitar, pero siempre en el ámbito de la negociación colectiva, y especialmente en las grandes empresas. Es una cantidad que la empresa reserva para dar este tipo de ayudas. Por ejemplo, si un trabajador necesita gafas, la empresa le subvenciona a lo mejor el 50 por ciento del coste de las gafas.

Bazzani T.: En Italia es la negociación colectiva misma la que dice que se pueden constituir estas entidades.

Gallego P.: Si, pero no tenemos este modelo. Todo pasa en la negociación colectiva de las empresas.

Bazzani T.: ¿Cuál es el modelo de política activa y pasiva de empleo que imagina? ¿Cuáles son, según su opinión, los problemas concretos que hay que superar?

Gallego P.: La respuesta puede ser muy amplia, o muy sintética. Hablando del modelo español, en primer lugar creo que es necesario hacer una serie de reformas dentro el servicio público de empleo, estas se denominan “la modernización del servicio público de empleo”.

En una época como la que tenemos ahora, yo creo que el servicio público de empleo tiene la obligación de prever la situación que se puede producir en el futuro, y creo que tiene la obligación de dirigirse a los trabajadores que están en activo, especialmente firmando convenios por los casos de las empresas que están en crisis: es lo que te comentaba de los acuerdos sociales. Estos deberían llegar a cualquier empresa y a cualquier trabajador. Los servicios públicos deben hacer una política preventiva: yo creo que esto es el futuro del servicio público de empleo.

Tenemos un problema añadido. Llegamos a un punto que no sabemos si los servicios públicos de empleo son servicios públicos de empleo o asistencia social. Hasta ahora las políticas de empleo han sido políticas sociales. Hay que proteger a las mujeres víctimas de la violencia de género, hay que atender a las personas que requieren recursos sociales: todo esto hay que cubrirlo con una administración moderna. Pero hay que saber qué organismo tiene que hacer esto. Todas estas ayudas, para los discapacitados y otros colectivos, en el servicio público de empleo. Al final, lo que tenemos aquí es un montón de gente, en el sistema público de empleo, y no sabemos cuál es el objetivo de su acción: la paga de la subvención social o la búsqueda de empleo. Yo creo que por una persona que está excluida socialmente ésta, inevitablemente, debe ser una

preocupación del Estado; para incluir esta persona en el mercado de trabajo, pero no es así para todas las personas. Si hay alguna persona que está consumiendo cualquier tipo de droga, no la puedes mandar a hacer una prueba una semana en una empresa, la otra en una diferente, y el empresario no te vuelve a hacer una segunda propuesta de empleo.

Entonces, creo que es muy necesario, y que es una prioridad, que el gobierno cubra las necesidades sociales de las personas, pero lo que tiene que hacer el servicio público de empleo son políticas activas de empleo, y tiene que lograr que la persona esté en situación de poder buscar empleo, no de buscar una ayuda, no de buscar una subvención. Y se lo están achacando a ellos, cuando a lo mejor no es muy claro cuál es el objetivo del servicio. Entonces, creo que es importante separar las necesidades de cada uno, y en el servicio público de empleo hacer políticas activas de empleo de verdad. Y luego, tenemos un problema añadido en España. El servicio público de empleo en España, según los últimos datos que tenemos ante la crisis, a cada empleado público en España le corresponden 259 desempleados. En Europa, en este mismo periodo, la media era de 59. No te digo nada, ahora, con la tasa de desempleo más alta de Europa, la incidencia y las necesidades que tenemos que cubrir. Es cierto que se han incorporado orientadores en el servicio público de empleo, y aplaudimos la medida, porque es una forma de avanzar, pero evidentemente estamos muy por debajo de las necesidades que realmente tenemos, por lo cual es necesario potenciar los servicios públicos de empleo con plantillas adecuadas a las necesidades reales del mercado de trabajo. No podemos abordar ningún plano personalizado para los desempleados si sigue como hoy. Es muy bonito en las letras pero la realidad es que necesitamos que el gobierno haga un esfuerzo real y dote a los servicios públicos de empleo de más personal. Uno no puede dar la misma receta para todos los trabajadores, para un minusválido, o para una persona que está en la seguridad social. Y, además, no podemos esperar que las empresas vengan a los servicios de empleo a ofrecer un trabajo a los desempleados. Son los servicios de empleo los que tienen que salir a la calle. Tenemos que captar ofertas para los desempleados. Cuando un trabajador se inscribe en una oficina de empleo, lo que está buscando es un empleo. Si no, al final para el trabajador es una pérdida de tiempo y todo el servicio es para nada y con costos enormes para todos. El servicio público de empleo tiene la obligación de buscar ofertas de trabajo para los desempleados y trabajadores que quieren buscar un trabajo. A lo mejor puede servir la red telemática de las agencias con ánimo de lucro, pero la finalidad última del servicio público de empleo es colocar. Hasta ahora las ofertas que pasan al servicio público de empleo no son muy cualificadas. Pero el servicio público de empleo tiene que atender las necesidades de toda la población, no solo de trabajos de muy baja cualificación. Por ejemplo no hay ninguna acción, ninguna medida, ninguna oferta dirigida al colectivo universitario. Es importante que los universitarios también vean en los servicios públicos de empleo una posibilidad para buscar un trabajo acorde con su cualificación.

Ahora el servicio público de empleo está trabajando con los colectivos más afectados por la crisis. Entonces, si la empresa necesita trabajadores cualificados, lo que primero piensa del servicio público de empleo es que no va a encontrar candidatos con una alta cualificación. Por eso, los universitarios no se inscriben en el servicio público estatal. Si se inscriben es solo si buscan trabajo para el verano, si no, no se inscriben. Tenemos que potenciar el servicio público de empleo también en su calidad. Al final, todas las personas tienen problemas, no solamente un colectivo en particular. Es verdad que para algunos colectivos tenemos que hacer medidas particulares, pero al final la persona que busca trabajo es una persona individual con su problema y sus necesidades que hay que atender. El servicio de empleo tiene que responder a todos los ciudadanos, incluido los que tienen más cualificación.

Los interlocutores sociales pueden concluir convenios colectivos y pactos territoriales de empleo, dirigido a un territorio particular y determinado. Si puede hacer un pacto para mejorar la situación productiva del

territorio, por ejemplo con la formación y otras acciones de esta clase. En España hay sitios donde estos pactos territoriales han funcionado bien, y otros donde no. Han funcionado donde están los observatorios ocupacionales, porque claro un pacto, para funcionar, hay que hacerlo en función de un conocimiento de la situación productiva del territorio donde vas a operar. No puede empezar a dar cursos de formación de una determinada actividad que no necesita el territorio. Con estos observatorios la posibilidad de que un pacto territorial funcione, aumenta.

Active and passive labour market policies in Denmark

Interview to Christian Søllyst of The Department of Labour Market Affairs of the LO
The Danish Confederation of Trade Unions, 12/10/2011, Copenhagen.

Bazzani T.: The economic crisis which started in late 2008 drastically changed the global scenario in terms of both economic development and employment impact. Italy and Spain have adopted some urgent measures, to face the emergency of the moment. Did Denmark adopt new models, specifically to face the crisis?

Søllyst C.: No, we don't have adopted new models to face the crisis. What we have done, what the Government has done, they have made some expansive policies, they have put some more money in the economy. We have done some macro-economic measures. I think, when you have crisis you have to make some small changes to the system. You don't have to make big changes. What we have to do when we have crisis is to make some macro-economic policies. We think that these macro-economic policies have been too small and they are necessary. But this is not the labour market policy.

We think that our system is a quite good system. In Denmark is relatively easy to fire people. This creates unemployed. Then we have crisis and the unemployed rate raises. But then we have the end of crisis. The beginning was in 2008 and the end, nobody knows when it's going to be. Anyway, we think that at the end of the crisis there will be a quick growth. Denmark export a lot. The economy is really different from that one of Spain, Italy, Germany and France. These States have huge internal market.

The firms have not more a lot of work and they have to fire, but they still exist, they don't collapse. In Spain, for example, they have to fire people but they cannot, so they have to close.

In Denmark we still have our firms and when the crisis will finish, they will hire people.

Bazzani T.: Well, it is not that in Italy, or Spain, companies cannot fire people. They can fire if they prove that they don't have any more market, for example, or because they want to change structure. For these kind of reasons they can fire people. With the collective dismissal, there is a procedure.

Søllyst C.: When the crisis will end, Danish companies will hire people. And in Spain and Italy they'll afraid to hire people because there is difficult to fire people. They will say "ok, let's wait half a year to be sure that the crisis is really ended".

Therefore I think that *flexicurity* is a good model when we have crisis, and therefore I think we don't need changes in our labour market.

There is one think that we asked and that the Government doesn't agree with us. We say that the active labour market policy should focus on education, because the unstill jobs will disappear to China, to the East world. Those jobs will never come again. For this reason we need education when unemployment is so high like today. When the unemployed rate is lower you need more training on the job, now we need more education. That's the difference between crisis and no crisis.

So we can say, plus education and plus 4 years of unemployed benefits, because they cut the length of these benefits. Two years in not enough in time of crisis. The length should be longer.

In 2005, 2006, 2007 we had the unemployed rate about at 3 percent, very low. In this case you don't need such benefits.

Bazzani T.: in Italy we have the problem that the unemployment benefits are recognized especially in case of dependent work. So Italy and Spain should adopt special regulation to cover the atypical jobs. What about Denmark? Do you have this problem?

Søllyst C.: No, we don't have a lot of atypical work.

The crisis came in the end of 2008. In the beginning the unemployment was maybe 2 percent.

Bazzani T.: In Denmark macro economic decisions have been token in accordance to other relevant aspects of the system, such as the local needs and the participation of the social partners. Is this still the case?

Do you think that Denmark has an economical plan for the future? Is Denmark considering the competition of Eastern countries, the delicate situation of other EU countries and the crisis as a whole?

Are the economic decisions discussed with the social partners in Denmark?

Søllyst C.: We have a plan for the future, that is called "2020" plan, and is from the formal Government. But the new Government also made such a plan. So we have a plan. Some things have been decided and other things have not still been decided.

The actual Government came and told us "this is the plan" without discussing it. We were angry about that. We told them "we think you should do this and that", but they didn't listen to us. That plan was not decide with the social partners.

From another hand, some elements of the plan are defenetly discussed with the social parnters. For example we agree that we must have a certain amount, we ask for 15,000,000,000 but they decide for 4,000,000,000. This money is needed for labour force supplies and labour market.

The Government told to the social partners that they should discuss how to reach these scopes:

- Labour force supply (working more hours) today we work 37½ hours pr. Week. In the future: Work longer to make us more competitive. That's because bulgarian, rumanian, etc, they work 50 hours per week.
- More immigrants working more. In Denmark a lot of immigrants they do not work because of some of the women they don't work, for example the muslim.
- Reducing absence because of sickness
- Labour market environment
- Pensions for the disabled shall decrease. How? Preventive measures
- 4 billions

Bazzani T.: It's really interesting that you have a plan for a long period. The tendency now in Italy is decide day by day. This cannot bring us anywhere, of course, cannot help the economy. Could you tell me please the main pillars of the plan?

Søllyst C.: The main pillars of the plan are:

- Removing early retirement schemes (efterløn: when you are 60 years old): today you have the right to move out from the work at 60 years old. One of the main pillar is to remove this.
- Old age pensions: plus 2 years. Today you can have an old age pensions when you are 65; in the future it will be 67.
- Period with unemployment benefit: only 2 years. This is also a part of the plane. It is related with the 2020 plan.

Bazzani T.: Legal studies say that the reform of 2007 transferred the pivotal positions in LMP's decision making the from the social partners to the municipalities. Notwithstanding, the social partners are keeping to make agreements with the territorial actors, and are still playing a relevant role in this field.

More particularly, does this reform damage the trade unions and social partners' role?

How does this reform improve or worsen the effectiveness of the Labour Market Policies?

Søllyst C.: We don't have so much influence any more on the labour market decisions. We want the old system back. This means that the Danish model has changed now. The municipalities don't do a lot of agreements with us: some of that they think it's a very good idea to do agreements with us for the labour market, but the most of then do not want to do any agreements: they think that is so annoyed and a waste of time. And it is not a question of political parties.

Municipalities have local employment board, and have council in which there are social parnters and they should decide together, but in the end of the day it's not like that. Therefore in some places the municipalities say "we want to make this in collaboration" and in other places they don't listen to us. In this case formally they show us the plan for the local employment but in reality this doesn't happen. Now in this level you have confederation of desable and other organization, all seating together to the same table.

Bazzani T.: The administrative setup of the labour market policy has changed in 2007.

Which is the difference in the relationship between the local labour market policies and the regional labour market policies?

Søllyst C.: Before the reform, the relationship was:

You have one Region and a lot of municipalities. The Region could decide the policy of the main regional level. Now municipalities decide directly and there's not regional level. Before the Region could make the local labour policies more effective.

Bazzani T.: In Italy they speak a lot about the federalism, and from an Italian perspective a lot of people could say that it is good to allow more power to the local level, because it's a level closer to the citizens.

Søllyst C.: Yes, you can say that, in that sense.

Bazzani T.: Professor Hendeliowitz says that the Danish reform was positive for this less distance to citizens and for a reduction of costs.

Søllyst C.: Yes, but the problem is that the municipalities are too small. They don't know what happen in the other municipalities. In the same time, the main problem is that the financial way is changed. The municipalities work in a very bad way. Especially in this time of crisis, they have to choose from using money between, for example, swimming pools, new places for the elders, roads and so on, *OR* to use money in the other areas for example for unemployed people. And if the money are not enough they say that the unemployment is a problem because of the people. We need the Region, to tell them what to do, in order to coordinate the policy. Moreover, if a firm is looking for a employee, and there are two employees, who are asking for that job and who live in different municipalities, the municipality where the company is located will chose the worker of the same municipalities, even if the other worker suits better the professional position which the company is looking for. This is because the municipalities, in this way, is going to pay less unemployment benefits. This is smart from a perspective of the municipality, but not from a perspective of the company and of the society as a whole. The problem is bigger if you think that there are some municipalities where there are not firms, but where there are people looking for a job. For the economic reason, and also because the municipalities don't know the labour market reality and jobs opportunity of other municipalities, for some people is going to be really hard to find a job.

The municipalities shall not decide about the labour market policy. It's important to have specific knowledge of the labour market. There must be just one place where all the information are scheduled. Now the system is too atomized. Before the number of municipalities were higher, but, as the system was different, because of the strong regional level, where the main actors were playing, so it was better. Now the municipalities are less but without the regional level they are not able to provide better labour market services.

In Denmark, as the firms are not all over the countries, people are used to travel to work. But if a worker comes from a place where there is, for example, just agriculture, and wants to work in a firm in another municipalities, he has to know which labour market education he needs. It is important to provide him the right course. When we speak about labour market education I mean short courses, one year, maybe two.

Bazzani T.: Which is in practical the role of Social Partners in LMP decision making at the local and national level? (For example, in the activation schemes).

From 2003 there was this reform "more people to work". The education was reduced in a considerable measure and it was focused on orienting people to find a job.

Are the existing activation services useful for the unemployed?

Could the existing activation services considered efficient?

Would it be relevant to change activation services in some ways in order to improve the Active Labour Market Policy?

Søllyst C.: I think that the existing activation services are useful. You have four or five different activation instruments in Denmark. The problem is how they are used. Now they are managed by the municipalities so they are used in a bad way.

For example, *praktie*, practise on the job, we don't like that. Unemployed people, who are enjoying an unemployment benefits, they are called to work in a firm without earning the same money of the people who work usually in the firm. We hate this kind of measure because is unfair competition. It's not the

measure itself, but the reason because it is so used is the financial reason. When it was introduced, the measure was positive because at the beginning was thought for people who was out from the labour market for many years. So they could get some training on the job, and of course the employers would not pay for this people a lot for money because they have been away from the labour market for many years. This is was good, but we think that then it was misused. Now the measure could be used for any unemployed person, and the municipalities abused it. The company don't pay anything, the person just enjoy his/her benefits, and municipalities don't have to provide education. But anyway the *praktie* could take just some weeks, not more.

The municipalities think first of all about money, and not which is the best place and the best way to make employ a person. They think what is the cheapest way to make employ a person. So sometimes they put a person in cheap activation. For this reason we think that municipalities shall not handle this, and should the State together with the regional level.

When the State give money to municipalities, it doesn't give them any indication about how to spend the money.

So, at the end, we need to aspects: that the labour market policy could be decided at a regional and national level, and that this financial incentives are reduced.

Bazzani T.: How can the municipalities can plan the education if they don't know about the local needs.

Søllyst C.: In many cases the municipalities decide without the social partners who are the only people who knows about the local companies' needs.

Bazzani T.: In Italy Social Partners could sign collective agreement in order to recognize money for the fired employees in case of collective dismissal. Especially because of the crisis, some collective bargaining recognizes also training and outplacement actions, in order to help unemployed to find another job.

In Denmark employers can easily fire people. The Danish System seems to work really good in order to provide activation to the unemployed. Despite of this, are there any cases of collective bargaining here in Denmark in which social partner provide these services to the workers?

Søllyst C.: Some firms do it. For example we had to fire 20 people here. So the trade union paid some money to the fired. Not cash but they said when the people are fired: what would you like to do in the future? Do you need courses? And then they paid for courses. They also place this outplacement, these are private firms. Anyway, it was voluntary.

Bazzani T.: In Italy the social security system is substantially different from the Danish one. At the moment, there is a debate about the role that could be played by the "Bilateral Entities".

The "Bilateral Entities" are nonprofit association made by Trade Unions and Employers Associations. These "Bilateral Entities" are financed most of all by Employers and in smaller part by employees. In Italy these Entities exist in some productive sectors. The "Bilateral Entities" can provide different income supports to employees, like for example

- reimbursement for doctors' bills,
- school support for children,
- reimbursement for glasses, ...

The "Bilateral Entities" could also provide some training and have a role in the unemployment supports.

Does this type of Entities exist in Denmark?

How does this type of Entities look to you as a pattern of industrial relations?

Sølyst C.: No, in Denmark we don't have this kind of entities. Trade union cannot be in the same entities with company because they represent workers. At the same time social partners reach many agreements to develop the labour market and create new jobs.