



*Dipartimento di:* IMPRESA E MANAGEMENT  
*Cattedra:* SCIENZA DELLE FINANZE

**LE POLITICHE DEL LAVORO IN ITALIA:**  
**CRITICITÀ E PUNTI DI FORZA**

RELATORE  
Prof.ssa Roberta De Santis

CANDIDATO  
Andrea Mercanti  
Matr. 205131

ANNO ACCADEMICO 2015/2016

# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	3
 <b>CAPITOLO PRIMO: TIPOLOGIE DELLE POLITICHE DEL LAVORO</b>	
1.1 Definizione e caratteristiche .....	5
1.2 Le politiche attive e passive .....	9
1.3 Dal <i>welfare</i> al <i>workfare</i> .....	12
 <b>CAPITOLO SECONDO: IL LAVORO NELLE POLITICHE DELL'UE E IL RACCORDO CON LE NORME ITALIANE</b>	
2.1 Istituzioni e politiche del lavoro in Europa: dalla SEO ad Europa 2020 .....	18
2.2 La formazione e le iniziative contro il lavoro sommerso .....	29
2.3 Il modello italiano e il raccordo con le norme comunitarie: il quadro storico e la svolta degli anni Duemila .....	35
 <b>CAPITOLO TERZO: POLITICHE DEL LAVORO IN ITALIA: DAL MODELLO ORIGINARIO AL <i>JOBS ACT</i></b>	
3.1 La legge n.92 del 2012 - Riforma del lavoro Fornero .....	39
3.2 Il <i>Jobs act</i> tra ripercussioni economiche e criticità sociali.....	41
 <b>CONCLUSIONI</b> .....	 44
 <b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	 46

## INTRODUZIONE

Il presente elaborato offre una panoramica, in materia di politiche del lavoro, focalizzando l'attenzione in particolare sulla distinzione tra politiche attive e politiche passive ed effettuando un'analisi comparativa tra la legislazione comunitaria e l'ordinamento nazionale.

La tesi è organizzata in tre capitoli. Nel primo capitolo, d'impronta storica - evolutiva, si opera un'analisi attorno alla nozione di politiche del lavoro, facente parte della più ampia categoria delle politiche sociali, approfondendone la definizione e le caratteristiche. Dopo aver delineato i presupposti che regolano le politiche del lavoro, il *focus* si sposta sulla distinzione tra politiche attive e passive, strumenti tipici del tradizionale modello di protezione sociale (c.d. *Welfare State*) per poi tracciare, nel terzo paragrafo e per sommi capi, l'evoluzione dal tradizionale modello di politiche del lavoro verso l'attuale *Workfare State*, la cui appendice più innovativa è il *Learnfare*. Il *Workfare State* è un modello alternativo al *Welfare State* capace di determinare un cambio del paradigma tradizionale nell'individuazione di strumenti di politica del lavoro volti ad incrementare i livelli occupazionali.

Il fulcro del lavoro è il secondo capitolo, con l'analisi comparativa degli interventi attuati sui temi dell'occupazione, della formazione professionale e della lotta al lavoro sommerso in sede internazionale, soprattutto nell'Unione Europea, e la loro attuazione nell'ordinamento del lavoro italiano, avviatasi negli anni Novanta. Viene qui descritto l'apparato istituzionale e gli organi comunitari competenti in materia, i quali sono stati fondamentali per la nascita della SEO (Strategia Europea per l'Occupazione) e la sua evoluzione dalla fine degli anni Ottanta sino alla Strategia 2020, maggiormente improntata a formulare percorsi per l'occupazione, soprattutto contro la disoccupazione giovanile. Tra le aree di intervento, l'UE (attraverso i suoi organismi) ha intrapreso azioni rivolte al contrasto del lavoro irregolare, o come si suol dire sommerso, incoraggiando il miglioramento dei sistemi di istruzione e di formazione nazionali, i quali devono fornire i mezzi necessari al fine di garantire ai cittadini le condizioni di realizzare appieno le proprie potenzialità, nonché l'occupabilità e una prosperità economica sostenibile.

Tale impegno è stato rinnovato con la definizione del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione ("ET 2020"), destinato a rafforzare le politiche di settore per affrontare una fase storica di grave crisi e pianificare

il percorso futuro. Sulla base di una maggiore cooperazione e collaborazione tra i Paesi Membri, finalizzata a ridurre ed eliminare, l'assurda piaga del lavoro irregolare, l'UE ha promosso la creazione di una piattaforma per il lavoro sommerso. Il Capitolo si chiude con una l'illustrazione del “modello italiano” e una breve trattazione degli interventi più significativi che ne hanno contraddistinto l'operato a partire dalle Riforme degli anni Novanta fino alla “Legge Fornero”.

Il terzo, ed ultimo Capitolo, approfondisce nel dettaglio la legge n.92 del 2012. Nel primo paragrafo, dove si tratterà anche l'applicazione del *Jobs Act*, se ne evidenziano i limiti e le lacune determinati dalla non attuazione di riforme strutturali del “mercato del lavoro”, che dovrebbero essere basate su una programmazione organica fuori dalla logica burocratica dell'apparato Nazionale; a titolo esemplificativo, vi sarà infine una breve trattazione sui "voucher", considerati dagli esperti e in dottrina, l'ultima frontiera del precariato.

## Capitolo Primo

### **TIPOLOGIE DELLE POLITICHE DEL LAVORO**

*1.1 Definizione e caratteristiche - 1.2 Le politiche attive e passive - 1.3 Dal Welfare State al Workfare State.*

#### **1.1 DEFINIZIONE E CARATTERISTICHE**

Con la locuzione "politiche del lavoro", s'intende riferirsi a quel complesso di interventi pubblici rivolti alla tutela dell'interesse collettivo e all'occupazione, che agiscono in generale o in modo selettivo, per favorire gruppi con particolare difficoltà quali i disoccupati, ovvero gli occupati a rischio di perdita involontaria del proprio lavoro o persone inattive che intendono entrare nel mercato del lavoro e sono in qualche misura svantaggiate<sup>1</sup>.

Le politiche del lavoro, in un'ottica allargata, sono un sottoinsieme delle politiche sociali e cioè corsi di azione con scopi ed effetti variabili volti a definire le norme, gli *standard* e le regole, in merito ad una più equa distribuzione societaria di risorse e opportunità, nonché alla promozione di benessere e qualità della vita e che hanno lo scopo di ridurre o limitare le conseguenze sociali prodotte da altre politiche, nel perseguimento di obiettivi a carattere sociale aventi a che fare con il benessere (*welfare*) dei cittadini<sup>2</sup>. Si evince dunque come queste siano da considerarsi particolarmente rilevanti per le condizioni di vita, e meritevoli di essere «garantite» dall'autorità dello Stato.

I compiti svolti dalle politiche del lavoro sono riconducibili, essenzialmente, a tre importanti funzioni sociali che sono: 1) la *regolamentazione del mercato del lavoro*; 2) la *promozione dell'occupazione*; 3) il *mantenimento* o la *garanzia del reddito*. Il primo intervento pubblico nel mercato del lavoro è la produzione normativa atta a disciplinare i

---

1 PAGANI L., (voce) *Politiche del lavoro*, in *Dizionario di Economia e Finanza*, 2012, p.1.

2 FABBRIZI C. ( a cura di), *Elementi di politiche sociali*, Simone, Napoli, 2009, p.5ss. Le politiche sociali riguardano le condizioni di vita degli individui nelle varie fasi e relativamente a vari aspetti della loro esistenza. Le politiche sociali possono essere caratterizzate attraverso tre nozioni fondamentali: benessere, rischio e bisogno. Il benessere dei cittadini è il fine a cui tendono, il rischio e il bisogno sono i problemi a cui devono far fronte.

canali di incontro tra domanda ed offerta, le condizioni di entrata ed uscita dal mondo del lavoro, la sicurezza e lo stato di salute sui luoghi di lavoro, la non discriminazione sindacale, politica, religiosa, etnica e di genere, nonché la definizione di un quadro istituzionale di controllo delle dinamiche retributive, di concertazione delle politiche economiche e sociali e di definizione dell'assetto della contrattazione collettiva. In sintesi, i diritti ed i doveri dei lavoratori e dei datori di lavoro<sup>3</sup>.

L'analisi dei contesti normativi e dei sistemi di organizzazione dei servizi per l'impiego nelle diverse realtà nazionali, e in diversi momenti storici, evidenzia tre modelli di *regolamentazione del mercato del lavoro*: il “monopolio”, la “coesistenza” e il “mercato”.

In riferimento al primo modello, occorre distinguere tra un “monopolio rigido” e un “monopolio moderato”. Nel primo caso, il sistema è basato sulla supremazia del pubblico sul privato, dove vige il divieto per gli operatori privati di operare nel mercato, mentre i servizi per l'impiego sono esclusivamente pubblici<sup>4</sup>. Diversamente, nel modello di monopolio moderato, opera un divieto generale per le agenzie private per l'impiego e in particolare un divieto di svolgimento dell'attività di collocamento privato. Sono altresì previste deroghe alla normativa che regola l'organizzazione del mercato del lavoro, attraverso l'autorizzazione di soggetti privati a fornire servizi di collocamenti diretti a specifiche categorie di lavoratori (ne sono un esempio i manager oppure i lavoratori dello spettacolo) ovvero soggetti che operano senza finalità di lucro o gratuitamente<sup>5</sup>.

Nel secondo modello, quello della “coesistenza”, si assiste ad un ampliarsi di soggetti privati e pubblici (Enti locali, Scuole, Università) abilitati al ruolo di operatori del mercato, senza che per questo si individui una valenza disgregatrice sul precedente modello, ma piuttosto, grazie a finalità in termini di efficacia ed effettività, si pone una

---

3 MARCHIORO A., *Origine ed evoluzione delle politiche del lavoro in Italia*, in [www.italialavoro.it](http://www.italialavoro.it), p.7.

4 SPATTINI S., *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008, p.33ss. Tale sistema prevede l'obbligo ai datori di lavoro di comunicare agli uffici pubblici di collocamento i posti di lavoro disponibili, o altrimenti definiti *vacancies*, così come ai lavoratori disoccupati è imposta l'iscrizione obbligatoria presso gli stessi uffici.

5 SPATTINI S., *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, *op. cit.*, p.34ss. Da osservare che in alcuni sistema di monopolio moderato, mentre è vietata l'attività di collocamento da parte di operatori privati, è invece prevista, sempre nella forma della deroga al divieto generale, la possibilità per soggetti privati di svolgere non solo l'attività di ricerca e selezione del personale, ma anche quella assai più pregnante di manodopera. Con riferimento agli obblighi dei datori di lavoro e dei lavoratori nelle fasi di incontro tra domanda ed offerta, nel monopolio moderato non è imposto ai datori di lavoro di comunicare ai servizi pubblici per l'impiego i posti disponibili, così come non è previsto il vincolo normativo per i lavoratori in cerca di occupazione di registrarsi presso il collocamento pubblico, tranne nel caso in cui intendano richiedere e beneficiare di prestazioni sociali di disoccupazione.

linea di confine maggiormente sostenibile tra chi opera nel mercato del lavoro in maniera trasparente, rendendo immediatamente conoscibili le informazioni su domanda ed offerta, e chi viceversa, opera nella mancanza di regole. Questo modello, impostato secondo una logica di sussidiarietà e trasparenza, può rappresentare un servizio positivo per il mercato del lavoro, in quanto il corretto funzionamento del mercato del lavoro impone, in primo luogo, una adeguata circolazione delle informazioni sulla domanda e offerta di occasioni di lavoro, senza che questo si traduca in discriminazioni più o meno palesi nei confronti delle fasce più deboli (motivazioni legate all'orientamento sessuale, alle opinioni politiche, religiose e sindacali, allo stato di famiglia, all'handicap, alla razza o comunque ad ogni altra circostanza non rilevante ai fini della valutazione della attitudine professionale<sup>6</sup>). Inoltre il secondo modello, al pari del primo, presenta due sottocategorie, ovvero una “coesistenza regolata” ed una “coesistenza libera”. In quest'ultimo caso non esistono provvedimenti autorizzatori all'entrata nel mercato o sotto forma di controlli preventivi sugli operatori privati e, quindi, rispetto al paradigma della “coesistenza regolata”, si registra una minore ingerenza dell'intervento pubblico e del relativo controllo pubblicista, seppur l'intervento pubblico diretto permane rappresentato dai servizi pubblici per l'impiego, mentre quello indiretto si limita a disporre il quadro regolatorio entro il quale i soggetti privati operano, senza però controllarne o limitarne l'accesso<sup>7</sup>.

Il terzo modello (“modello di mercato”), si contraddistingue per la presenza esclusiva di operatori privati che forniscono i servizi per l'impiego, e si divide in due sotto-modelli: “semi - mercato” e “mercato puro”. Nel “semi-mercato”, la presenza dei soggetti privati può essere libera ovvero regolamentata, attraverso la concessione di una autorizzazione e adottando un modello di gestione basato sulla contrattualizzazione dei rapporti pubblici, dove lo Stato non rinuncia alla responsabilità e competenza su tali servizi bensì esercita

---

6 TIRABOSCHI M., *Riforma del mercato dl lavoro e modello organizzativo*, in *www.adapt.*, 3 aprile 2012. p.13. Come dimostra infatti l'analisi comparata, ma anche la stessa esperienza registrata nel nostro Paesi in vigenza del monopolio statale del collocamento, non è certamente con una disciplina vincolistica e repressiva che si può realisticamente immaginare di governare il mercato del lavoro. Piuttosto, è la perdurante assenza di una rete nazionale di collegamento informatico dell'insieme dei fruitori dei sia dal lato della domanda sia da quello della offerta), in grado di standardizzare, elaborare, condividere e convogliare tutte le informazioni in possesso dei singoli operatori (pubblici e privati) radicati sul territorio, che condiziona fortemente la possibilità per il nostro Paese di costruire un vero e proprio mercato del lavoro e, conseguentemente, indirizzare il comportamento dei soggetti abilitati a operare al suo interno. E' questa lacuna – e non certo l'apertura a soggetti privati che, di fatto, hanno sempre operato più o meno clandestinamente nel mercato del lavoro – che impedisce in radice «la possibilità di mettere in campo strumenti efficienti di sostegno alla mobilità e di poter disporre di basi conoscitive indispensabili per il miglioramento o il ri-orientamento delle azioni per il mercato del lavoro».

7 SPATTINI S., *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, op. cit., p.37.

indirettamente la propria influenza tramite la scelta di soggetti attuatori delle condizioni imposte ad essi<sup>8</sup>. Nel “mercato puro”, per definizione, è escluso l'intervento pubblico anche se la regolamentazione normativa del contesto in cui i soggetti privati operano, può considerarsi, un intervento pubblico indiretto. Tuttavia il “mercato puro” risponde ad un modello puramente teorico, la cui applicabilità si rinviene solamente in ambiti socio-politici poco sviluppati nei quali emerge l'incapacità finanziaria spettante ai servizi pubblici per l'impiego.

La *promozione dell'occupazione* occupa poi un posto assai delicato tra le funzioni spettanti alle politiche del lavoro, soprattutto nell'odierna società, dove è necessario agire con maggior incisività nell'introdurre misure atte a favorire l'inserimento professionale e a stimolare la domanda di lavoro. Per svolgere questi compiti e raggiungere gli obiettivi prefissati, le politiche del lavoro si suddividono in “politiche attive” e “politiche passive”. Le prime, consistono in interventi volti a facilitare l'accesso delle persone al lavoro, o al loro reinserimento, allo scopo di incrementare i tassi di attività e di occupazione (con particolare attenzione ai giovani, alle donne, ai lavoratori anziani, agli immigrati e alla popolazione delle Regioni in ritardo di sviluppo)<sup>9</sup>. In altri termini, tali politiche vengono definite attive, perché da un lato *attivano* la persona in cerca di lavoro e dall'altro perché implicano una *attivazione* della persona stessa (in una sorta di *doppio movimento*); esse di fatto consistono in interventi che aumentano il grado di attrattività (si parla infatti di *occupabilità*) del lavoratore nei confronti della domanda di lavoro (privata o pubblica, organizzata o *liquida*)<sup>10</sup>.

Le “politiche passive”, invece, sono rivolte a chi ha perso il lavoro, fornendo garanzie di sostegno al reddito al lavoratore che perde l'occupazione<sup>11</sup> e si occupano di assolvere al *mantenimento o alla garanzia del reddito* contro il rischio di disoccupazione e di sospensione temporanea dall'orario lavorativo, nonché di erogare le prestazioni monetarie a soggetti disoccupati attraverso un sistema di "ammortizzatori sociali", ossia di

---

8 TIRABOSCHI M., *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n.30*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, p.9ss.

9 COLASANTO M., *Paradigmi dello sviluppo*, Vita e pensiero, Milano, 1993, p. 54ss. l'Autore parla di politiche attive del lavoro «con riferimento a una varietà di interventi: politiche strutturali che tendono a fare coincidere domanda ed offerta di lavoro (come la formazione professionale); incentivi finanziari e fiscalizzazione delle imprese al fine di espandere la domanda di lavoro; creazione di nuovi posti di lavoro.

10 VERGANI A., *Da fuori a dentro e da dentro a fuori. Welfare, lavoro e formazione nel sistema della giustizia minorile*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p.96.

11 GUALMINI E. - RIZZA R., *Le politiche del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2013, p.25.

strumenti di tutela del reddito dei disoccupati. Le politiche passive, generalmente, si articolano su tre pilastri: il primo pilastro è “assicurativo”, nel quale cioè le prestazioni sono sotto forma di indennità di disoccupazione (risarcimento) e sono erogate per una durata definita; il secondo pilastro è “assistenziale dedicato”, e prevede l'elargizione di sussidi di disoccupazione (donazioni), sulla base di requisiti di reddito, e si attiva nel caso di impossibilità di accesso al primo pilastro oppure di esaurimento delle spettanze e persistenza dell'evento assicurato; il terzo pilastro è “assistenziale generale”, quindi non specificatamente rivolto ai lavoratori, dove le prestazioni forniscono, in base a stringenti requisiti di reddito e patrimonio, un "reddito minimo garantito" a chi si trova in condizioni di indigenza.

## 1.2 POLITICHE ATTIVE E PASSIVE

L'espressione "politiche attive del lavoro" ha assunto un valore semantico relativo e su tale concetto occorre effettuare delle precisazioni. Tale termine può essere fatto coincidere con la definizione della *Strategia Europea per l'Occupazione* (SEO) e quindi con il c.d. "*processo di Lussemburgo*"<sup>12</sup> del 1997. Secondo l'impostazione comunitaria (che non ha comunque valore assoluto) è proprio con tale processo che si evince il punto di partenza quale la *società attiva*, cioè il contesto nel quale sviluppare un coordinamento aperto tra gli attori di riferimento. Il concetto di *società attiva* ha forti implicazioni perché è da intendersi come presupposto alla realizzazione delle diverse misure preposte e, in particolare insiste su una rinnovata forma di dialogo sociale, in cui le norme prendono forme "leggere", finalizzate *stricto sensu* agli obiettivi.

Da tale principio di base discendono i cinque elementi portanti delle politiche attive: 1) favorire un'efficace incontro tra domanda ed offerta; 2) migliorare la qualità dell'offerta formativa al fine di intervenire sulla transizione scuola-lavoro-formazione; 3) riformare gli ammortizzatori sociali e gli incentivi all'occupazione operando, tra l'altro, sulla riduzione progressiva del carico fiscale e contributivo; 4) aumentare la partecipazione delle donne al

---

12 ROSATI L., *Progettare per l'Europa*, Lulu.com, 2007, p.11. Nell'ambito delle strategie comunitarie per la lotta alla disoccupazione, si è giunti, durante la programmazione 1994-99, alla definizione di una linea strategica comune, centrata sui principi dell'approccio preventivo ed attivo alle problematiche dell'occupazione. Tale approccio intende integrare e superare le passate politiche di approccio "passivo" ovvero centrate su misure assistenziali e previdenziali. La SEO ha condotto quindi ad una nuova impostazione delle programmazioni specifiche, ratificata nel 1997 dal consiglio Europeo Straordinario di Lussemburgo.

mercato del lavoro; 5) programmare e gestire l'immigrazione nell'ambito della relazione domanda ed offerta di lavoro.

Le forme di intervento attraverso cui si attuano le “politiche attive” volte ad incidere sulla struttura del mercato del lavoro sono variegata e comprendono: a) *stage e tirocini*, svolti presso aziende o altre organizzazioni che hanno finalità orientative (principalmente per i giovani che escono dal sistema scolastico di formazione professionale e che devono fare esperienza sul mondo del lavoro), di inserimento (per quei soggetti che hanno maturato la loro scelta professionale, ma devono avere occasioni per entrare in contatto con un'impresa e perciò lo stage ha come prospettiva l'assunzione), di risocializzazione al lavoro (per soggetti che sono inattivi da tempo e possono presentare anche un livello basso di interesse al lavoro); b) *promozione dell'occupazione femminile*, attuata attraverso differenti azioni che sono finalizzate a favorire il ritorno al lavoro delle donne dopo un periodo di inattività (quale la maternità) oppure a sostenere le donne occupate, facilitandone la mobilità casa-lavoro o la loro qualificazione professionale (per eliminare la disparità nella progressione della carriera o nei processi di riconversione industriale delle imprese); c) *inserimento promozionale di disabili e di soggetti svantaggiati (ex docenti, ex tossicodipendenti, emigrati, etc.)* costituito da azioni mirate di formazione professionale, di orientamento, di supporto alla ricerca, di inserimento, di accompagnamento dopo l'inizio del rapporto di lavoro, ma anche di incentivazione all'impresa che riprogetta l'ambiente di lavoro a misura del lavoratore disabile; d) *programmi di reimpiego dei lavoratori in CIGS o in mobilità*, e perciò vengono creati dei progetti specifici diretti a queste categorie di soggetti, con azioni di sostegno alla ricerca di lavoro o azioni di incentivazione all'avvio di attività in proprio; e) *lavori socialmente utili*, o di *utilità sociale*; f) *incentivi all'assunzione*, consistente nella concessione, per un periodo definito, di sgravi fiscali alle imprese che assumono a tempo indeterminato particolari categorie di lavoratori quali soggetti svantaggiati, in mobilità o disoccupati di lunga durata; g) *assistenza alle imprese per la formazione dei dipendenti*, sia a tempo determinato (come nel caso degli apprendisti, e quindi per la formazione obbligatoria prevista dal contratto nazionale) che a tempo indeterminato (intesa come formazione continua sul lavoro, per prevenire l'obsolescenza professionale o per la riqualificazione verso differenti figure professionali); h) *programmi di mobilità territoriale*, che facilitano lo spostamento dei lavoratori in zone in cui vi carenza di manodopera, tenendo conto di tutti gli aspetti connessi al favorirne lo spostamento (aspetti logistici, familiari, professionali, etc.); i) *job creation*, relativa alla promozione dell'auto-imprenditorialità (ossia la creazione di un'impresa, di una

cooperativa, etc.) o dell'auto-impiego (ossia mettersi in proprio come libero professionista, con partita IVA); 1) *screening*, cioè l'analisi delle "possibilità di occupazione" degli iscritti ai servizi pubblici per l'impiego e le conseguente offerta di percorsi di formazione professionale, di orientamento o di inserimento (nota che questa azione è ritenuta preliminare all'erogazione di servizi in chiave di politiche attive, in quanto permette di identificare i soggetti cui mirare effettivamente le azioni previste<sup>13</sup>).

Proseguendo la trattazione relativa alle e "politiche attive" e "politiche passive", è degno di nota affermare che il discrimine tra l'una e l'altra politica è individuato nel differente *status* occupazionale dei rispettivi destinatari. Secondo un'analisi effettuata negli anni Ottanta del secolo XX dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), le "politiche passive" concernono la spesa pubblica e il mantenimento di un reddito nei casi di disoccupazione o di uscita prematura dal mercato del lavoro. Preme sottolineare che nell'ambito delle politiche passive si distinguono diverse misure di sostegno al reddito, rivolte a quei soggetti che hanno perso involontariamente un'occupazione per cause non imputabili né alla loro volontà né a quella del datore di lavoro, e si possono perciò effettuare distinzioni sia in termini di facoltà (o meno) di accesso ai vari istituti, sia nella misura delle prestazioni<sup>14</sup>.

Gli strumenti applicativi delle politiche passive sono: 1) *indennità di disoccupazione*, ossia il sussidio mensile che ricevono i soggetti in cerca di lavoro (che si trovano in tale *status* non a causa di loro dimissioni volontarie); 2) *indennità di mobilità*, che viene percepita, a seguito di accordi tra impresa, sindacati e Ministero del Lavoro, dai soggetti che sono stati licenziati a causa di crisi aziendali di imprese di medio-grandi; 3) *integrazioni salariali CIGS* (Cassa Integrazione Guadagni Straordinari), ossia sussidi che vanno ad integrare parte della riduzione dello stipendio dei lavoratori di un'impresa, dovuta al blocco delle attività produttive; vengono concesse anch'esse a seguito di accordi tra impresa, sindacati e Ministero del Lavoro; 4) *pre-pensionamenti*, forme di transito alla rendita da pensione, erogate sempre a seguito di accordi tra impresa, sindacati e Ministero del Lavoro, per lavoratori in mobilità o CIGS a cui mancano pochi anni per la cessazione dell'attività lavorativa<sup>15</sup>.

---

13 MANCINELLI M.R., *L'orientamento come promozione all'inserimento occupazionale*, Vita e Pensiero, Milano, 2003, p.51ss.

14 GHIROTTI M., *Il diritto al lavoro possibile. La riforma del sistema di gestione*, FrancoAngeli, Milano, 2011, p.21. Si riconoscono, in generale, le attività a carattere continuativo rispetto a quelle di natura discontinua, ove la prestazione di disoccupazione si configura più come un reddito di garanzia rispetto ad andamenti ciclici della produzione (lavori stagionali) e, quindi, dell'occupazione.

15 MANCINELLI M.R., *L'orientamento come promozione all'inserimento occupazionale*, op. cit., p.52.

L'analisi soprastante, relativa alle due diverse tipologie di politiche, si appresta alla conclusione con l'affermazione che la dottrina più consapevole rifiuta la tradizionale dicotomia tra politiche attive e passive, dal momento che il quadro delle politiche attive è così ampio ed eterogeneo da far assottigliare i confini con l'area delle misure passive. A titolo esemplificativo, basti pensare alla differenza che dovrebbe sussistere tra i sussidi di disoccupazione (tradizionalmente strumenti contemplati tra le misure passive) e strumenti a sostegno della ricerca attiva (che riferiscono invece alle politiche attive)<sup>16</sup>.

Infine, sempre in tale ambito, consideriamo che sull'onda della metodologia proposta da Eurostat 2006, è stata introdotta una distinzione tra *servizi* (aiuto nella ricerca di lavoro), *misure* (sostegno temporaneo a soggetti svantaggiati in tale ricerca) e *supporto* (assistenza finanziaria a soggetti in difficoltà per motivi di lavoro); segue che alla luce di questa classica catalogazione si è sviluppata in dottrina una diversa concezione secondo la quale le politiche attive debbano essere considerate “di attivazione”, ossia di sostegno alle capacità e alle competenze non di disoccupati o inoccupati, bensì anche dei lavoratori, delle imprese e soprattutto delle amministrazioni preposte all'implementazione delle politiche stesse. In tal senso, s'intende porre l'attenzione sul fatto che non sempre dall'inclusione nel mercato del lavoro consegue un aumento delle capacità e delle competenze, ma può conseguire anche dequalificazione e obsolescenza professionale. Per converso poi, le politiche di sostegno al reddito non necessariamente rientrano nell'alveo delle politiche passive, anzi possono ben configurarsi come misure di promozione dell'autonomia e della progettualità individuali e, come tali, sono non contrapposte ma bensì essenziali alle misure di attivazione<sup>17</sup>.

### **1.3 DAL WELFARE AL WORKFARE**

In Italia, come in gran parte dei Paesi europei, si è progressivamente assistito al crollo del *Sistema Welfare*, a causa dei profondi mutamenti e all'insinuarsi di spinosi problemi che hanno interessato il mercato del lavoro negli anni Novanta. In particolare sul territorio nazionale si è proceduto ad una profonda riforma del “sistema di politiche del lavoro”, orientata in primo luogo a colmare il *gap* tra sistema scolastico e mondo del

---

16 MASSIMILIANI C., *La qualità del lavoro nell'esperienza nell'OIL e nelle politiche sociali europee*, Lulu.com, 2010, p.75.

17 BIFULCO L., *Il futuro delle politiche pubbliche*, op. cit., p.260ss.

lavoro, e in secondo luogo a favorire la partecipazione, ancora scarsa rispetto agli standard europei, delle donne nel mercato di lavoro<sup>18</sup>.

La definizione di *welfare* (Stato del Benessere), concerne all'insieme di interventi pubblici che mirano ad assicurare un tenore di vita minimo per ogni cittadino, tramite forme di sostegno individuali o collettive, che favoriscono l'accesso ad alcuni beni o servizi considerati "meritori", in senso stretto o lato<sup>19</sup>. In pratica con tale espressione s'intende riferirsi al complesso di politiche pubbliche dirette a migliorare le condizioni di vita dei cittadini. Il concetto di *welfare* è stato tradotto come *Stato sociale* (ovvero *assistenziale*), e si è diffuso tipicamente nel contesto europeo, e la sua nascita può essere ricondotta alla fine dell'Ottocento.

Da un punto di vista teorico-speculativo, si distinguono due possibili modelli di *protezione sociale*: il modello «bismarckiano», che prende nome dal cancelliere tedesco, e il modello «beveridgiano», dal nome dell'economista inglese che teorizzò un "sistema di sicurezza sociale" esteso a tutti i cittadini dello Stato.

Tra il 1883 e il 1889 fu il cancelliere Bismarck ad introdurre la prima forma di assicurazione sociale per i lavoratori dell'industria, da cui ebbe origine il cosiddetto *modello corporativo*<sup>20</sup> del centro - Europa (Germania), nel quale la protezione sociale si

---

18 CORTELLAZZI S. - SPREAFICO S., *Il lavoro sostenibile: politiche del lavoro, territorio e sviluppo locale*, FrancoAngeli, Milano, 2004, p.60. Dagli anni Novanta si è cercato di abbandonare la logica assistenzialistica che aveva fino ad allora prevalso nella regolazione del mercato del lavoro e, a partire, dal Trattato di Amsterdam del 1997, in tutti i Paesi dell'Unione Europea si è seguita una comune direzione fondata su un'idea promozionale e attiva delle politiche del lavoro.

19 NIGLIA G. - VATIERO M., (voce) *benessere, Stato del (Welfare State)*, in *Dizionario di Economia e Finanza*, 2012, p.1ss. Lo Stato del benessere è lo strumento di attuazione dei diritti di cittadinanza e, in particolare, dei diritti civili, politici e sociali di una società. La sua presenza è rilevante in alcuni settori come la previdenza, l'assistenza, la formazione professionale e scolastica, la ricerca universitaria, il sostegno al lavoro e all'imprenditorialità, la promozione della famiglia. Seppure non esista un unico modello di Stato del b., lo schema tipico prevede la protezione, da parte dell'ordinamento pubblico, di una determinata situazione sociale (per es., l'accesso all'istruzione scolastica obbligatoria) che, a causa di uno stato di disagio (per es., la mancanza di risorse logistiche), richiede la predisposizione di una prestazione pubblica necessaria a favorirne il conseguimento (per es., il servizio di trasporto pubblico).

20 PREITE G., *Welfare state. Storie, politiche, istituzioni*, Tangram edizioni scientifiche, Trento, 2011, p.22ss. Nel 1883, in Germania, il cancelliere Bismarck decretò l'introduzione di uno schema di assicurazioni obbligatorie a tutela dei lavoratori, ampliate in seguito (1884). Questo intervento configurò una forma di protezione sociale basata sulla partecipazione obbligatoria alle società di mutuo soccorso, disegnando i tratti distintivi di ciò che fu ritenuta la prima esperienza di stato sociale moderno e determinando un processo d'istituzionalizzazione delle assicurazioni occupazionali. Sul piano politico tali provvedimenti, che si collocano tra la legislazione antisocialista prodotta negli anni tra il 1878 e il 1890, mirarono principalmente a erodere, senza mai riuscirvi pienamente, la base di consenso del nascente movimento operaio tedesco, anticipandolo attraverso l'adozione di riforme sociali. Per quest'ordine di motivi lo stato sociale bismarckiano, innestandosi nella tradizione germanica delle riforme dall'alto, assunse i connotati di un modello politico più dirigistico e autoritario che di matrice liberale. Un ulteriore elemento di novità del modello in questione è rinvenibile nella portata riguardo al numero degli aderenti, facendo sì che a tale modello guardassero positivamente sia l'ala conservatrice (concentrata sugli effetti, sull'ordine pubblico e sulla pace sociale), sia l'ala liberale e quella meno reazionaria ed estremista del

costruisce collegando il *welfare* alla posizione lavorativa dell'individuo - le prestazioni previdenziali sono finanziate esclusivamente mediante la contribuzione versata dai lavoratori (e cioè i reali destinatari) e sono proporzionate ai livelli di reddito raggiunti - e, per estensione, alla sua famiglia<sup>21</sup>. La riforma attuata dal cancelliere, finalizzata a rendere meno scontenti i lavoratori, ovvero più ubbidienti, ha ispirato la maggior parte dei sistemi di *welfare* - tra cui quello italiano - dando l'avvio al c.d. «sistema di *welfare* fordista», così chiamato perché principalmente rivolto ai lavoratori occupati in grandi aziende, che a loro volta si ispiravano al colosso americano Ford.

Il pensiero di William Beveridge si contrappone invece a quello del cancelliere, in quanto predispone un “sistema di tutela universalistico” finanziato mediante la fiscalità generale<sup>22</sup>, con al centro il cittadino come *soggetto protetto*<sup>23</sup>, e non il mero lavoratore. Nella sua visione tutti hanno pari diritto e titolo all'accesso ai servizi, indipendentemente dal reddito e dall'appartenenza a una determinata categoria o classe di reddito, senza esclusione, e il sistema è finanziato esclusivamente (o prevalentemente) attraverso la tassazione generale, governato dal settore pubblico (cioè lo Stato), che esercita un ruolo

---

movimento operaio (concentrate sugli effetti favorevoli, sul benessere e sulle condizioni di vita dei lavoratori).

21 ANDRINI S. - CUCULO F. - DONATI P. - MARCI T. - PUNZI NICOLÒ M. A. - ROCCOBONO F., *Sociologia: Rivista quadrimestrale di Scienze Storiche e ...*, Edizioni 1-2008, Cangemi, Roma, 2013, p.13.

22 RAPINI A., *Lo Stato Sociale*, Archetipolibri, Padova, 2011, p.62ss. Sotto il profilo tecnico, il piano mescola interventi diversi che concorrono a tessere una copertura «dalla culla alla tomba». Se le assicurazioni obbligatorie restano il cuore della riforma, il modello cui Beveridge fa riferimento è il «tipo» di stato sociale occupazionale nato nell'Europa continentale in cui tra individui e istituzioni si stabilisce una sorta di contratto che - secondo Beveridge - serve a responsabilizzare i cittadini. Tuttavia, si introducono novità importanti poiché dove l'assicurazione non arriva, subentra l'assistenza nazionale per fornire a coloro che non sono in grado di pagare i contributi le prestazioni. Il Piano Beveridge oltrepassa, quindi, la semplice architettura assicurativa spingendosi fino ad investire l'intero rapporto tra stato, economia e società nella convinzione che solo agendo su questo livello generale sia possibile garantire la «libertà dal bisogno».

23 ZANELLA R., *Manuale di economia sanitaria*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2011, p.105 Il cosiddetto modello Beveridge ha il suo atto di nascita nel rapporto *Social Insurance and Allied Services* (1942) della Commissione incaricata di rifondare il sistema di sicurezza sociale britannico, presieduta da Sir William Beveridge, il cui epilogo fu l'istituzione del servizio sanitario britannico, il "*National Health Service*". Beveridge considerava la sicurezza sociale componente essenziale di ogni politica di stabilità economica e di progresso sociale. Il potere di acquisto che essa ridistribuiva costituiva dal punto di vista macro-economico una parte importante della domanda globale, che sosteneva l'attività economica ed evitava il rischio di crisi simili a quella degli anni Trenta. L'istituzione del NHS fu al contempo una rifondazione dei concetti di salute (un "diritto universale") e di assistenza sanitaria ("un servizio sanitario onnicomprensivo volto a garantire il miglioramento della salute fisica e psichica delle persone attraverso gli interventi di prevenzione, diagnosi e cura delle malattie") e una nazionalizzazione spinta dei fattori di produzione (1143 ospedali "volontari" - privati non profit - e 1545 ospedali municipali, nonché tutte le attività dei medici di famiglia, passarono sotto la gestione e il controllo dello Stato). I principi su cui si fondava il NHS e su cui tutt'ora si basano i sistemi universalistici sono: a) l'universalità, sia in termini di accessibilità che di onnicomprensività delle prestazioni; b) il finanziamento attraverso la fiscalità generale, in virtù del quale ognuno contribuisce in base alle proprie possibilità e riceve i servizi in relazione al bisogno; c) la gratuità di erogazione delle prestazioni; d) l'uniformità delle prestazioni erogate.

forte di regolatore del sistema. Il finanziamento è basato su una doppia solidarietà nazionale tra ricchi e poveri e tra sani e malati, dove l'equità è massima per i poveri malati.

Nella sua applicazione pura, il “modello bismarckiano” presenta il vantaggio che le prestazioni sono erogate come riflesso del *quantum* versato, laddove è riscontrabile la circostanza che la popolazione ha una copertura differenziata e che coloro i quali non lavorano non hanno copertura sanitaria. Di converso, nella sua versione pura, il “modello Beveridgeano” garantisce forme di tutela indifferenziate, ma con lo svantaggio di una difficoltà nel controllare l'evoluzione della spesa pubblica. In ambo i casi si tratta, evidentemente, di modelli ideali che nella realtà concreta hanno dato vita a differenti ibridi<sup>24</sup>, sempre nel perseguimento dei due obiettivi tipici ossia l'alto livello delle prestazioni garantite e il controllo della spesa pubblica.

Nonostante le differenze dei sistemi di *welfare*, in risposta alle differenti esigenze sociali, economiche e politiche dei vari Stati, è possibile individuare un unico comune denominatore: quello di essersi sviluppato in una fase storica contraddistinta dalla centralità dell'industria e della classe operaia, nonché da una forte dinamica demografica e migratoria. Condizioni queste che sono però venute a modificarsi nel corso degli anni, portando di fatto alla crisi del *welfare state*, divenuto in primo luogo progressivamente incapace di sostenere il crescente aumento dei “beneficiari delle prestazioni assistenziali” - numero che prosegue la sua ascesa grazie alla significativa crescita dell'età media e al calo delle nascite – e in secondo luogo indebolito da problemi come la recessione (e il suo peso in termini occupazionali in quei Paesi che maggiormente avevano investito in protezione sociale)<sup>25</sup>.

Dovendo abbandonare la logica assistenziale per sopperire ai mutamenti socio-culturali in atto, i tradizionali sistemi di *welfare* hanno dovuto approcciare i cambiamenti del lavoro in termini di attivazione, di responsabilizzazione ed *empowerment* delle persone rispetto alla loro condizione, con l'idea che il cittadino deve essere protetto nei momenti difficili ma “deve anche essere messo nelle condizioni di inserirsi o reinserirsi nel lavoro e nella società, partecipando attivamente a questo processo” e, in tal senso, le politiche attive del lavoro vengono a configurarsi come un passaggio fondamentale della riforma che ha investito i sistemi di protezione sociale, in particolar modo quelli che hanno maturato una maggior capacità di agire in termini di *flexisecurity* (associando politiche di

---

24 AA.VV., (voce) *Welfare State*, in *Dizionario di Storia*, 2011, p.1ss.

25 HABERMAS J., *The Crisis of the Welfare State and the Exhaustion of Utopian Energies*, in HABERMAS J., *The New Conservatism*, Cambridge, London, 1989, p.48ss.

flessibilizzazione del lavoro a sistemi di sicurezza)<sup>26</sup>.

Si è pertanto assistito al graduale passaggio dal *welfare* al *workfare* (abbreviazione dell'espressione "*work for your welfare*") che indica la pratica di subordinare l'erogazione dei benefici all'espletamento di un'attività lavorativa, al fine di favorire l'etica del lavoro e combattere la "*benefit dependency*"; lo scopo è quello di denotare come il fattore strategico del cambiamento sia costituito dalla *lifelong learnig*, ossia formazione per tutta la vita<sup>27</sup>. Più nel dettaglio, le politiche che si ispirano al *workfare* mirano, da un lato, a modificare le caratteristiche soggettive degli individui ai quali sono rivolte (principalmente disoccupati di lunga durata e inattivi), al fine di accrescerne l'adattabilità al mercato del lavoro; dall'altro, a rendere meno attraente la condizione lavorativa rispetto alla dipendenza dei sussidi, attraverso l'uso integrato di strumenti di politica passiva ed attiva del lavoro, puntando ad interventi che rivedono, in senso restrittivo, il sistema dei benefit<sup>28</sup>.

La conseguenza diretta di questo passaggio è stato il cambio di paradigma nell'individuazione degli "strumenti di politica del lavoro" volti ad incrementare i livelli occupazionali, partendo dall'esigenza di intervenire sui fattori di esclusione con l'obiettivo finale di agevolare l'occupazione rispetto alla disoccupazione; questo ha portato ad un progressivo ampliamento delle modalità di azione, concretizzandosi in misure quali: 1) il riorientamento del sistema scolastico e formativo verso esigenze di determinati target di utenti; 2) il ribilanciamento di benefit e delle leve fiscali allo scopo di rendere sempre più conveniente l'attività lavorativa rispetto all'assistenza; 3) la definizione di un "patto sociale" in virtù del quale la corresponsione di sussidi, di formazione personalizzata e di servizi di supporto alla ricerca di occupazione, sono vincolati al concorso attivo del disoccupato alla ricerca di lavoro<sup>29</sup>. In altre parole, si è bypassata la concezione classica, circoscritta al passaggio scuola-lavoro, per aprirsi ad un ventaglio di azioni che spaziano dalla valenza consulenziale al sostegno all'occupabilità.

Quadri interpretativi delle trasformazioni in corso, descrivono quindi un'ulteriore

---

26 GOSETTI G., *Lavoro frammentato, rischio diffuso. Lavoratori e prevenzione al tempo*, in GOSETTI G. (a cura di), *Lavoro e lavori, Strumenti per comprendere il cambiamento*, FrancoAngeli, Milano, 2011, p.35.

27 COLASANTO M., *Lavoro, formazione e welfare*, in GOSETTI G. (a cura di), *Lavoro e lavori, Strumenti per comprendere il cambiamento*, op. cit., p.123.

28 PETRUCCELLI F. - MESSURI I. - SANTILLI M., *Bilancio di competenze e orientamento professionale e scolastico*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 102. Il *workfare* rappresenta, dunque, un modello alternativo che consiste in politiche di welfare attivo finalizzato ad evitare gli effetti disincentivanti sull'offerta di lavoro che il welfare classico ha di solito prodotto, collegando il trattamento previdenziale allo svolgimento di un'attività di lavoro.

29 GRIMALDI A. - BOSCA M.A. - PORCELLI R. - ROSSI A., *AVO: lo strumento Isfol per l'occupabilità dei giovani. Dalle premesse culturali ai criteri generativi*, in "Osservatorio Isfol", V, n. 1-2, 2015, p. 63ss.

evoluzione delle politiche attive verso politiche di attivazione dei lavoratori, responsabilizzando questi ultimi nella ricerca di un'occupazione e, al contempo, ad una maggiore flessibilità nell'occupazione ricercata, con lo scopo ultimo di ridurre quanto più possibile il numero di individui in carico al *welfare*<sup>30</sup>. A tal proposito, uno degli aspetti più importante del *workfare* è l'obbligo, da parte del “disoccupato percettore di sussidi” (o indennità), di stipulare un *piano d'azione personalizzato* avente lo scopo di ridurre le prestazioni puramente assistenziali e che mira a ricollocare immediatamente nel mercato del lavoro tale soggetto. Da sottolineare come all'interno di una logica del «lavoro prima di tutto», l'eventuale rifiuto di un'offerta di lavoro «congrua» (definita dall'Attore Pubblico) comporta sanzioni fino all'esclusione del beneficiario della prestazione stessa<sup>31</sup>.

---

30 DE LUCA PICIONE G. L., *Learnfare: Nuove politiche sociali e promozione delle capacità attraverso l'apprendimento permanente: attori e utenti dei CPIA nei contesti locali*, Giappichelli, Torino, 2014, p.10.

31 CIARINI A., *Dal workfare al welfare to work. La path dependency del sistema di politiche di attivazione in Inghilterra*, in COLASANTO M., LODIGIANI R. (a cura di), *Il ruolo della formazione in un sistema di welfare attivo*, Roma, Cnos-Fap e Ciofs/Fp, 2007, p.23ss. La mancata disponibilità alla ricerca attiva del lavoro, o il rifiuto a rendersi disponibile all'accettazione dell'impiego proposto, prevedono una serie di sanzioni che si collocano soprattutto sul piano finanziario, con la perdita del sussidio e l'abbassamento ai valori più bassi del sostegno al reddito. Per chi inoltre abbia perso il lavoro senza un motivo ben preciso, o lo abbia rifiutato, la sanzione può variare dal 20% al 40% per un periodo fino a 26 settimane; per 4 settimane nel caso in cui il soggetto non abbia partecipato a programmi di inserimento al lavoro.

## Capitolo Secondo

### **IL LAVORO NELLE POLITICHE DELL'UE E IL RACCORDO CON LE NORME ITALIANE**

*2.1 Istituzioni e politiche del lavoro in Europa: dalla SEO ad Europa 2020 - 2.2 La formazione e le iniziative contro il lavoro sommerso - 2.3 Il modello italiano e il raccordo con le norme comunitarie: il quadro storico e la svolta degli anni Duemila*

#### **2.1 ISTITUZIONI E POLITICHE DEL LAVORO IN EUROPA: DALLA SEO AD EUROPA 2020**

In questi anni contraddistinti dalla crisi globale, ma anche dalla costruzione di un'Europa Sociale (complementare all'Europa Monetaria), grande rilievo assumono le politiche formative, dell'occupazione e dedicate alla transizione scuola-lavoro. D'altro canto, l'adesione di molti Stati all'Unione Monetaria mostra la necessità di avviare un profondo processo di riforma dei mercati, per garantire, innanzitutto, oltre alla convergenza monetaria un elevato tasso di crescita e la riduzione della disoccupazione.

Tra i primissimi interventi in materia di "occupazione" - affiancatesi a varie azioni di coordinamento volte all'implementazione del mercato unico e all'integrazione monetaria - possiamo certamente fare riferimento al *Libro Bianco* o *Rapporto Delors*<sup>32</sup> (dal suo autore Jacques Delors) sulla crescita, concorrenzialità e occupazione. Tale Rapporto fu presentato alla Commissione Europea nel dicembre 1993 e suggeriva agli Stati Membri di costruire una nuova economia sana, aperta, decentrata, competitiva e solidale, individuando - quali strumenti per il potenziamento dell'occupazione - l'investimento immateriale nella tecnologia, nella qualità e nel capitale umano<sup>33</sup>.

---

32 RIZZUTO A., *L'Europa monetaria: dall'età dell'oro all'età dell'euro*, Armando Editore, Roma, 2003, p.139. Il rapporto Delors, dal nome del presidente della Commissione europea Jacques Delors, si riallacciava esplicitamente al piano Werner dal quale estrapolava, utilizzandole, le idee fondamentali attinenti all'obiettivo da perseguire, alle politiche attuative e alle fasi di realizzazione dell'unione monetaria. Per il rapporto Delors l'obiettivo da conseguire era uno solo "l'unione economica e monetaria".

33 OLIVI B., *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea, 1948-2000*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 181ss. Il "Libro Bianco" di Jacques Delors, affronta principalmente il tema ed il problema della disoccupazione degli Stati membri della Comunità e rappresenta un autorevole contributo delle Istituzioni comunitarie nella ricerca di soluzioni ad una situazione generale europea molto difficile dal punto di vista economico e sociale. Il Libro Bianco contiene numerose di politica economica che gli Stati membri e la

Già nel Preambolo, il *Libro Bianco* auspicava la necessità di mercati del lavoro e politiche dell'occupazione più efficienti e, in particolare, di interventi che riducessero i disincentivi all'offerta e alla domanda di lavoro soprattutto per coloro con bassi livelli di istruzione. Parallelamente, veniva sottolineata l'importanza del ruolo degli investimenti in risorse umane come fattore propulsivo di lungo periodo della competitività, nonché la necessità di maggiore flessibilità nell'organizzazione del lavoro e di un approccio attivo e preventivo al problema della disoccupazione. Il *Rapporto Delors* rappresenta la premessa indispensabile del Consiglio Europeo di Essen che, a ragione, può considerarsi l'atto di nascita della politica europea in materia di lavoro e occupazione<sup>34</sup>, attraverso la definizione, per la prima volta, di alcuni indirizzi (di breve e medio termine) in tema di occupazione<sup>35</sup> a livello europeo.

Infatti, seguendo le indicazioni fornite dal *Libro Bianco*, furono identificati i quattro assi prioritari per le politiche degli Stati Membri, ovvero: a) *la promozione degli investimenti nella formazione professionale*, affinché i lavoratori possano adattarsi all'evoluzione della tecnologia nel corso dell'intero arco della loro vita professionale; b) *l'aumento dell'intensità dell'occupazione nei periodi di crescita* (in particolare attraverso un'organizzazione più flessibile del lavoro, una politica salariale favorevole a quegli

---

Comunità dovrebbero seguire per fronteggiare la disoccupazione crescente in Europa e la fiducia verso le Istituzioni comunitarie. Il Libro Bianco, così, "*sceglie di la via di parlare ai cittadini delle loro preoccupazioni, la disoccupazione, l'avvenire dei propri figli (...) è un esercizio di volontà (...) è un messaggio di ottimismo, ottimismo della volontà associato al pessimismo della ragione o della lucidità (...) se l'Europa si occupa di disoccupazione, questa costruzione europea riassumerà almeno in parte sembianze umane*".

34 CARCHIDI C.R., *Il Consiglio europeo. Evoluzione, competenze e prassi*, Giuffrè, Milano, 2007, p.117ss. "*Crescita, competitività ed occupazione - Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*". COM (93) 700. Il "rapporto Delors" ritiene che le scelte di politica economica da adottare per ridurre la disoccupazione dipendono, in una certa misura, dal tipo di crescita a medio termine ritenuta più idonea a determinare l'aumento desiderato dell'occupazione. Tuttavia, ognuna di queste opzioni ha conseguenze diverse sia sul piano economico che sociale ed è, quindi, necessario valutare le implicazioni delle diverse alternative: crescita modesta ed elevatissima intensità occupazionale oppure crescita più sostenuta e maggior intensità occupazionale. La prima opzione si basa sul convincimento che non sia possibile ottenere una crescita molto elevata, anche per le conseguenze sull'ambiente della stessa, e che dunque bisognerebbe incrementare notevolmente il contenuto occupazionale della crescita. Quindi, si reputa auspicabile una crescita effettiva del prodotto in linea con quella potenziale (poco più del 2% all'anno) ed un notevole incremento dell'intensità occupazionale rispetto ai valori attuali. Seguire questa strada vuol dire rifarsi al modello statunitense che, negli ultimi venti anni, ha determinato una crescita modesta caratterizzata, però, da una alta intensità occupazionale. La possibilità, però, di applicare il modello americano al contesto europeo risulta comunque difficile dal momento, infatti, che servirebbero misure capaci di invogliare gli imprenditori ad assumere manodopera attraverso una considerevole riduzione dei costi salariali e dei contributi sociali. La seconda opzione prevede una crescita più sostenuta e una maggiore intensità occupazionale. Al di là delle previsioni e delle strategie elaborate nel "Rapporto Delors", il tasso di disoccupazione europeo nel 2006 si è attestato al 7,6% a fronte di una crescita del PIL reale dell'1,7% negli ultimi sei mesi.

35 AA.VV., *Scenari occupazionali e fabbisogni formativi delle aziende del comparto agroalimentare della Capitanata*, FrancoAngeli, Milano, 2010, p.14.

investimenti che creano posti di lavoro e l'incoraggiamento di iniziative a livello regionale e locale); c) *l'abbassamento dei "costi salariali indiretti" per favorire le assunzioni* (con particolare riguardo ai lavoratori meno qualificati); d) *una politica del mercato del lavoro più efficace*, attraverso una migliore definizione delle misure di integrazione dei redditi e una periodica valutazione dell'efficacia degli interventi a favore dei gruppi particolarmente colpiti dalla disoccupazione (i giovani che abbandonano il sistema educativo senza un diploma, i lavoratori anziani e le donne).

Tuttavia, l'individuazione di tali aree di intervento non comportò al contempo azioni significative, ma vi fu solamente il mero invito rivolto agli Stati membri a «tradurre in atto queste raccomandazioni nelle loro politiche nazionali, nell'ambito di un programma pluriennale», limitando di fatto la cooperazione in materia di occupazione tra gli Stati Membri, e tra questi e la Commissione, ad uno scambio occasionale di informazioni, con pochi interventi coordinati a livello sovranazionale (soggetti alla "regola dell'unanimità" attinente alle decisioni del Consiglio). È lecito comunque affermare che il *Rapporto Delors* segna l'inizio di una parabola sulla disoccupazione in Europa, potendosi cogliere in esso, anche grazie agli interventi successivi del Fondo Sociale europeo, i segnali di cambiamento delle politiche del lavoro<sup>36</sup>, attraverso il passaggio da un approccio volto alla tutela "passiva" della disoccupazione ad uno rivolto alla promozione circa l'inserimento professionale delle persone in cerca di occupazione<sup>37</sup> - concretizzatosi ad Essen con la prima strategia, che poi fu implementata dai successivi Consigli di Madrid (1995) e Dublino (1996) sino alla Strategia di Lisbona 2000, passando per le conclusioni del vertice straordinario di Lussemburgo del 1997<sup>38</sup> ed il Trattato di Amsterdam<sup>39</sup>.

---

36 FERRERA M. - HAMERIJCK, *Profilo Europa. Come ricalibrare i regimi di protezione sociale*, in *Biblioteca della Libertà*, 2002, p.51ss.

37 ALES E., *Dalla politica sociale europea alla polizia europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento*, in ALES E. - BARBERA M. - GUARRIELLO F. (a cura di), *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*, Giuffrè, Milano, 2010, p.329. A tale cambiamento di prospettiva ha contribuito in maniera significativa la Strategia europea per l'occupazione. È stato rilevato che mentre per le disposizioni sociali previste agli artt. 136 e 137 dell'allora TCE si pone l'alternativa tra armonizzazione e cooperazione, nel caso della SEO il legislatore comunitario ha previsto lo strumento ben più duttile del coordinamento delle politiche nazionali, che impegna gli Stati membri esclusivamente sul piano della responsabilità politica a livello comunitario.

38 PIANTONI M., *Le politiche dell'Unione europea a favore delle imprese dell'imprenditorialità*, Giuffrè, Milano, p.79. Due furono le linee d'intervento intorno alle quali si sviluppò il processo di Lussemburgo: la prima, più legata all'esame del fenomeno di per sé stesso; la seconda, invece, maggiormente orientata alla relativa gestione. Innanzitutto, vennero omogeneizzati gli indici statistici responsabili della misurazione di occupazione e disoccupazione, *Eurostat*, recependo, nell'approccio operativo all'analisi dei fenomeni in questione, i lemmi "disaggregare" e "comparare". La disaggregazione divenne così il momento di studio fondamentale per portare alla luce tutte le componenti del fenomeno disoccupazione e permetterne il controllo. La comparazione, era destinata invece ad evidenziare le aree e gli aspetti che

Sul piano gestionale dobbiamo citare il *vertice di Lussemburgo* del 1997, che sviluppò attraverso la SEO, un “coordinamento delle politiche occupazionali” dei vari Stati Membri, istituendo un “quadro di sorveglianza multilaterale” che portò alla stipulazione di vari piani a livello nazionale, che dovevano realizzarsi nel rispetto di alcune linee direttrici formulate a livello europeo. Durante il Consiglio del 1997, venne messo a punto un “procedimento annuale di controllo e di costruzione delle politiche occupazionali nazionali”, noto come “procedimento lussemburghese”<sup>40</sup>, articolato in tre fasi: la prima vede protagonista il Consiglio che, all'inizio dell'anno, in base a una proposta della Commissione, è chiamato ad approvare gli orientamenti occupazionali in termini di

---

necessitavano di specifico intervento. Con Lussemburgo fu altresì avviato uno sforzo in termini di strumenti per promuovere l'occupazione e riformare il mercato del lavoro secondo le *best practices* riscontrate nei diversi Stati membri. Infatti, alla luce di questo contesto di “occupazione, preoccupazione comune europea” il Consiglio “*diede il proprio sostegno a due iniziative concrete, direttamente orientate verso lo sviluppo dell'occupazione. La prima è costituita da un piano d'azione della Banca europea per gli investimenti inteso a mobilitare, a favore delle piccole o medie imprese, delle nuove tecnologie, di nuovi settori e delle reti transeuropee, fino a 10 miliardi di ecu supplementari che potranno generare un volume globale di investimenti pari a 30 miliardi di ecu. La seconda iniziativa discende da un accordo tra Parlamento e Consiglio sulla redistribuzione degli stanziamenti e comporta la creazione di una nuova linea di bilancio destinata segnatamente ad aiutare le piccole e medie imprese a generare posti di lavoro duraturi (“l'iniziativa europea a favore dell'occupazione”). Si prevede di assegnare a questa linea 450 milioni di ecu per i prossimi tre anni*” (Consiglio Europeo Straordinario sull'Occupazione 20-21 novembre 1997, p.2). Al piano di azione della BEI, sono collegate delle misure complementari che corrispondono agli obiettivi della risoluzione e sono date dalla “*creazione di uno sportello speciale a sostegno dei nuovi strumenti volti a contribuire al finanziamento di piccole e medie imprese di alta tecnologia e a forte crescita (...)*”; dallo, “*sviluppo e rafforzamento dei finanziamenti concessi dalla Banca nei settori dell'istruzione, della sanità, dell'ambiente urbano e della protezione dell'ambiente*”: dal “*nuovo slancio impresso al finanziamento delle reti transeuropee e delle altre grandi reti di infrastruttura per le quali la Banca accorda importanti finanziamenti*” (Consiglio Europeo Straordinario sull'Occupazione 20-21 novembre 1997, p. 6).

39 DI STASI A., *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 60. È stato puntualmente notato che il quadro delineato dal Trattato di Amsterdam si presenta alquanto ambiguo, vista la contestuale presenza della materia dell'occupazione sia nel Titolo XI (*sub specie* di «integrazione delle persone escluse nel mercato del lavoro» ed di politiche per la formazione), sia nel Titolo VIII (*sub specie* «Occupazione») e le differenti tecniche di regolazione che il Consiglio può attivare a seconda della collocazione della materia. Cfr. ALES E., *Dalla politica sociale europea alla polizia europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento*, op. cit., p.331, mentre per le ricadute del Trattato di Amsterdam interna di politica sociale, BARBERA M., *Dopo Amsterdam. Nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Promodis Italia Editrice, Brescia, 2000, p.49.

40 PIANTONI M., *Le politiche dell'Unione europea a favore delle imprese dell'imprenditorialità*, op. cit., p.85. Attraverso il ricorso a tale espressione si intende far riferimento a quanto esplicitamente previsto dal disposto normativo dell'art. 109Q (Trattato sull'Unione Europea, 1992, versione consolidata, G.U. n.C 325 del 24 dicembre 2002, art.128) inserito nell'ambito del Titolo VI-bis, dedicato all'Occupazione, del Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi. Gazzetta Ufficiale n. C 340 del 10 novembre 1997. Al centro del procedimento lussemburghese gravitano tre documenti:1) la relazione congiunta annuale sull'occupazione che, per il 1998, analizza la situazione di ciascun Paese ed il modo in cui sono redatti i piani d'azione nazionale, l'utilizzo dei Fondi strutturali, i risultati della strategia per l'occupazione; 2) le linee direttrici per l'occupazione, nelle quali sono inseriti i punti forza attorno ai quali dovranno ruotare le politiche nazionali per l'occupazione; 3) le raccomandazioni del Consiglio rivolte agli Stati membri sulle linee da attuare in materia di occupazione.

obiettivi da raggiungere. Successivamente ciascun Paese delibera un Programma d'Azione Nazionale (PAN)<sup>41</sup>, che descrive il modo in cui questi orientamenti vengono "tradotti in pratica" da ciascun Stato Membro, attraverso il coinvolgimento di un ventaglio di parti sociali. Infine, la Commissione e il Consiglio esaminano congiuntamente ogni PAN e presentano una "Relazione congiunta in materia di occupazione" al Consiglio europeo di dicembre, unitamente ad una raccomandazione destinata a rivedere gli orientamenti sull'occupazione per l'anno successivo. Il Consiglio, a sua volta, in base alle conclusioni dei vari Capi di Stato e di Governo, approva una serie di orientamenti sull'occupazione accompagnandoli, laddove necessario, con raccomandazioni specifiche del Paese, su proposta della Commissione.

A tale articolato processo deve riconoscersi anche il merito di arricchire le politiche europee di "nuovi concetti" e "nuovi termini" atti ad identificarne gli *obiettivi chiave*, come le nuove accezioni di "*occupabilità*", "*imprenditorialità*" e "*adattabilità*". La prima fu intesa quale risultato dello sviluppo di "sistemi educativi e di formazione" capaci di rendere ciascun cittadino della Comunità occupabile, coerentemente con gli orientamenti del mercato del lavoro; la seconda costituiva la prospettiva da coltivare ed accrescere nei confronti dei cittadini europei, in quanto risorsa fondamentale nella lotta alla disoccupazione. Infine, con la cosiddetta "adattabilità", le parti sociali erano invitate ad accelerare il processo di modernizzazione del mercato del lavoro, anche in termini di flessibilità, individuando nuove tipologie contrattuali maggiormente adattabili.

Quanto sinora detto lascia trasparire l'assenza di un vero e proprio intervento dell'UE sul fronte dei problemi dell'occupazione (fatte salve le operazioni attuative della «libertà di stabilimento» sancita nel Trattato di Roma e l'azione dei fondi strutturali), malgrado le pressanti richieste di un intervento più diretto e mirato in materia. È solo con il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1 maggio 1999, che si modifica il precedente Trattato di Roma, inserendo il Titolo VIII dedicato

---

41 AMARI A., *Progettazione culturale. Metodologia e strumenti di cultural planning*, FrancoAngeli, Milano, 2015, p.10. I piani di azione nazionali si configurano quali documenti che vengono trasmessi ogni anno da ciascun Stato membro al Consiglio e alla Commissione per presentare le azioni e le politiche che saranno intraprese per incentivare la creazione di nuova occupazione, tenuto conto delle risorse economiche e finanziarie disponibili. Rappresentano uno dei passaggi in cui si articola la politica comunitaria in materia di occupazione così come disegnata dal Trattato di Amsterdam. Ed infatti, la predisposizione dei PAN da parte dei Paesi membri dell'UE è una pratica strettamente legata all'implementazione della SEO. I PAN rappresentano una componente fondamentale del metodo aperto di coordinamento stabilito nelle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona del 2000 che ha adottato un nuovo obiettivo strategico: "*diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*".

all'*Occupazione*, favorendo l'effettivo palesarsi di "competenze europee specifiche" in materia di occupazione<sup>42</sup>, grazie al recepimento del *protocollo sociale* allegato al Trattato di Maastricht<sup>43</sup>, mirato a garantire *standard* minimi di protezione sociale.

Il Trattato di Amsterdam rappresenta il vero punto di svolta verso l'ampliamento del ruolo coordinatore rivestito dall'UE nelle "politiche dell'occupazione", da sviluppare mediante un processo finalizzato a coinvolgere sia le istituzioni dell'UE che le Autorità Nazionali a vari livelli, con l'obiettivo di rafforzare l'impegno nazionale nei processi decisionali europei, favorendo così una (parziale) «europeizzazione» del linguaggio delle politiche dell'occupazione, conservando, però, sempre forti caratteristiche nazionali. Emerge così il nuovo approccio rispetto alla "materia dell'occupazione", consistente nel potenziamento delle politiche di attivazione, incaricate di ridimensionare le finalità di sostegno al reddito proprie dei sistemi di protezione sociale europei<sup>44</sup>. In altri termini, si punta a forme di raccordo tra le *politiche attive* e quelle *passive*, come ad esempio, tramite l'introduzione del «principio di condizionalità», che stabilisce l'interruzione dei trattamenti in caso di rifiuto del beneficiario di partecipare a corsi di orientamento e formazione<sup>45</sup>.

Nonostante tali premesse, il nuovo millennio per l'UE si apre ancora con evidenti sofferenze dell'economia reale, derivanti dalla limitata crescita e dalla bassa occupazione. Non a caso, la definizione del disegno di *policy* in ambito UE si delinea in maniera compiuta solo in occasione del Consiglio Europeo di Lisbona del 2000, con il quale si attua un profondo cambiamento della strategia per l'occupazione affermando che il principio del «raggiungimento della piena occupazione» non può essere centrato solamente attraverso obiettivi quantitativi, ma anche e soprattutto mediante la promozione della "qualità" del lavoro in tutte le aree pertinenti alla politica sociale: formazione, lavoro, relazioni industriali e servizi sociali e di cura<sup>46</sup>. Nel Consiglio di Barcellona del 23 e 24 marzo 2000, viene confermata la necessità di integrare le politiche occupazionali con le altre politiche macroeconomiche, ampliando l'obiettivo antecedente verso la creazione di un nuovo

---

42 BRADA J. C. - SIGNORELLI M., *Comparing Labor Market Performance Some Stylized Fact and Key Findings*, in *Comparative Economic Studies*, Palgrave Macmillan, vol. 54(2), 2012, p.231ss. La spinta verso l'introduzione di competenze specifiche europee è anche derivata dalla inadeguata performance in molti mercati del lavoro.

43 SIGNORELLI M. - MARCELLI E.P., *Politica economica: Le politiche nel nuovo scenario europeo e globale*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 389. Il governo conservatore inglese, al momento della firma del Trattato di Maastricht nel 1992, si rifiutò di accogliere questo protocollo sociale; nel 1997, il nuovo governo laburista diede invece via libera al suo recepimento da parte del Trattato di Amsterdam.

44 DI STASI A., *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, op. cit., p.61.

45 TREU T., *Riforme o destrutturazione del Welfare*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 2002, p. 535ss.

46 AA.VV., *Le politiche attive del lavoro nella prospettiva del bene comune*, in *impiego.formez.it*, 2010, p.73.

modello sociale, capace di adattarsi ai rapidi cambiamenti indotti dal nuovo modello di sviluppo economico, ottenuto combinando la flessibilità con la sicurezza - c.d. *flexicurity*<sup>47</sup> - basato "su una buona performance economica, un alto livello di protezione sociale e formativo e sul dialogo sociale". Inoltre si afferma chiaramente che "Un sistema di welfare attivo deve incoraggiare le persone a lavorare, dal momento che essere occupati è la migliore garanzia contro l'esclusione sociale".

Strumento fondamentale di attuazione degli obiettivi della cosiddetta *Lisbon Agenda* del 2000, resta ancora una volta la SEO, mentre sul fronte occupazionale l'obiettivo non è più quello di ridurre la disoccupazione, ma aumentare le opportunità di impiego e, quindi, una maggiore attenzione per il lato dell'offerta. La *Lisbon Agenda* rappresenta uno snodo importante per la sua capacità di coniugare il rafforzamento dell'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale, il tutto attraverso la promozione di un'economia basata sulla conoscenza, con lo scopo di avviare una crescita sostenibile e creare posti di lavoro di

---

47 TROTTA M., *Flexicurity: il ruolo delle Istituzioni europee nel difficile percorso verso una crescita economica che non rinneghi il modello sociale europeo*, in p.1ss. La *flexicurity* è uno strumento di disciplina del mercato del lavoro che si prefigge di coniugare la flessibilità per i datori di lavoro e la sicurezza per i lavoratori. In Europa, in particolare, con il termine *flexicurity* si fa riferimento al modello del mercato del lavoro danese o olandese, caratterizzato da una notevole flessibilità in entrata e in uscita, ma anche da un buon sistema formativo e da ammortizzatori sociali in grado di offrire una buona protezione a coloro che si trovano senza occupazione. Ma *flexicurity* è anche una strategia integrata volta a promuovere, contemporaneamente, flessibilità e sicurezza nel mercato del lavoro. In questa accezione, essa è un nuovo approccio verso la flessibilità e la sicurezza, capace di garantire ad un maggior numero di persone posti di lavoro di qualità in un contesto economico caratterizzato da rapide trasformazioni; un approccio, quindi, che intende coniugare le esigenze di competitività e flessibilità con il modello sociale europeo. Non vi è dubbio, infatti, che i cambiamenti imposti dalla globalizzazione, dall'integrazione europea ed internazionale, dallo sviluppo di nuove tecnologie richiedono una crescente adattabilità di lavoratori ed imprese, adattabilità che, coerentemente con il modello sociale europeo, non può che essere accompagnata da un'adeguata sicurezza sociale. Il modello della *flexicurity*, infatti, se da un lato attribuisce un forte ruolo alle politiche attive del lavoro, al *lifelong learning*, alle strategie globali di apprendimento permanente, dall'altro ricerca soluzioni contrattuali flessibili ma affidabili, e mira a sistemi moderni di protezione sociale atti a garantire un adeguato sostegno del reddito durante i periodi di disoccupazione. Si può, dunque, affermare che non esiste una definizione univoca di *flexicurity*, né, presumibilmente, una definizione che possa rimanere inalterata nel tempo. La definizione che qui si sceglie di utilizzare, parlando del percorso dell'Unione verso tale approccio, è quella che rimanda ad una strategia volta a pervenire ad un rapporto bilanciato tra flessibilità e sicurezza occupazionale. Quest'ultima definizione, infatti, evoca un impegno condiviso e congiunto per sviluppare le due componenti, flessibilità e sicurezza, e può rappresentare le aspirazioni dell'Unione europea di combinare, da una parte, la crescita economica, dall'altra la coesione sociale. Il concetto di *flexicurity* è presente nell'Agenda politica europea da più di un decennio ed ha, negli anni più recenti, assunto una valenza di importanza crescente. L'Unione ha svolto, e svolge tuttora, un ruolo propositivo e di riferimento nell'affermazione di tale modello e, del resto, non avrebbe potuto essere diversamente visto che la forma di cooperazione promossa con il metodo di coordinamento aperto ha favorito il raggiungimento di tappe importanti in materia, quali l'adozione del Libro verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo" e la "Comunicazione sui principi comuni di *flexicurity*". Va poi aggiunto che negli orientamenti integrati per l'occupazione, che sottendono sia a livello europeo che nazionale l'attuazione della rinnovata strategia di Lisbona, la *flexicurity* ha un ruolo molto significativo. La Commissione europea ha più volte sottolineato come le strategie riconducibili alla *flexicurity* possano contribuire a modernizzare i mercati del lavoro europei, obiettivo irrinunciabile per affrontare al meglio le sfide e le opportunità, ma anche i rischi, connessi alla globalizzazione.

qualità. La Strategia di Lisbona, grazie alle integrazioni decise nei Consigli successivi, è venuta a specificare tre pilastri: 1) il *pilastro economico*, ossia riforme per favorire la produttività, l'innovazione e la competitività; 2) il *pilastro sociale*, per promuovere l'occupazione e la lotta all'esclusione sociale (anche in relazione a quanto definito dal Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000 con l'Agenda sociale, per rafforzare ed ammodernare il modello sociale europeo "caratterizzato dal legame indissolubile tra *performance economica e progresso sociale*"); 3) il *pilastro ambientale*, orientato a recepire gli obiettivi energetici ed ambientali fissati dal "protocollo di Kyoto"<sup>48</sup> mediante il Consiglio di Göteborg del 2001.

Altresì per conseguire l'obiettivo di un'elevata crescita economica venivano individuate delle linee guida fondate sul completamento del Mercato Unico, l'aumento della concorrenza e dell'innovazione, l'investimento in capitale fisico e umano, nonché in R&S, avvalendosi dei nuovi strumenti tecnologici (*ICT*) e dell'economia della conoscenza. In riferimento al *pilastro sociale*, si fissarono due obiettivi quantitativi fondamentali - da raggiungere entro il 2010 - in termini di *tassi di occupazione*: *tasso di occupazione totale* pari al 70% e *tasso occupazione femminile* di almeno il 60%. Il Consiglio di Lisbona ha posto l'accento sulla formazione come volano di sviluppo, in quanto generatrice di conoscenza e, quindi, elemento di arricchimento e valorizzazione del capitale umano delle aziende.

A Lisbona viene ad affermarsi l'esigenza di una "formazione continua", da intendersi, secondo l'accezione data al termine dal Consiglio europeo, come quel «processo di apprendimento che, grazie al supporto delle nuove tecnologie dell'informazione, accompagna il cittadino europeo in tutto l'arco della sua vita e non soltanto all'interno dell'azienda, e/o in relazione esclusiva al mondo del lavoro<sup>49</sup>». Il termine "formazione continua" può anche ottimamente definire anche il processo formativo "interno" alle

---

48 SIGNORELLI M. - MARCELLI E.P., *Politica economica: Le politiche nel nuovo scenario europeo e globale*, op. cit., p.390.

49 DI DIO MAGRI F. - FATALI G., *Il mercato del lavoro in Italia: osservatorio HRC 2005-2006 : analisi e*, FrancoAngeli, Milano, 2005, p.52ss. Risulta importante operare una distinzione tra due "categorie" della formazione professionale e cioè tra quella che è diretta a chi è già inserito nel mondo del lavoro (formazione aziendale) e quella destinata invece a coloro che sono al di fuori del mondo del lavoro e costituiscono, con l'insieme delle loro conoscenze/competenze/capacità, la risposta alla domanda di lavoro in termini di figure professionali che un Paese riesce a fornire (formazione professionale in senso stretto), per le implicazioni sostanziali in termini di strumenti di analisi, di elementi di progettazione e di modalità di erogazione. Tale distinzione riguarda i destinatari dell'intervento informativo/formativo mentre altre e più complesse categorie o sub-categorie di attività formative possono e devono essere identificate laddove si prendono in considerazione altri parametri quali, a titolo di esempio, la tipologia di domini oggetto dell'intervento formativo che possono essere tecnici e/o professionali e/o manageriali, di aggiornamento o di costruzione di figure professionali nuove.

aziende che, supportato in grado sempre maggiore dalle nuove tecnologie educative, è caratterizzato da un grado di flessibilità tale da poter essere svincolato da quelle problematiche collegate a tempistiche specifiche e localizzazioni determinate per quanto attiene i contenuti, i dati e le informazioni.

Malgrado la definizione della Strategia di Lisbona, dopo cinque anni dalla sua entrata in vigore, l'economia europea non aveva espresso i risultati brillanti attesi e, constatato il parziale fallimento, la nuova Commissione decise per il suo rilancio, incentrando, stavolta, gli sforzi in direzione di una crescita più stabile e duratura, e sulla creazione di nuovi e migliori posti di lavoro<sup>50</sup>. Nella valutazione intermedia della Strategia di Lisbona si sottolinea la necessità di: *a)* aumentare i tassi di occupazione (totale e femminile, soprattutto per le fasce di età 55-64 anni); *b)* facilitare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro; *c)* incrementare l'investimento in capitale umano, come condizione per avere una crescita maggiore e migliori posti di lavoro. Successivamente la Commissione, attivatasi nel marzo 2005, auspicando uno stanziamento adeguato di risorse finanziarie, aggiunse alla "ridefinizione" della Strategia anche la modifica del "Piano di Stabilità e crescita", con la conseguenza per gli Stati Membri di maggiore flessibilità nel breve periodo, puntando ad una crescita di lungo termine<sup>51</sup>.

In estrema sintesi, nel periodo compreso tra il 1997 e il 2008 l'UE accanto ad una considerevole creazione netta di *occupazione regolare* in diversi Paesi europei - unitamente ad un significativo grado di convergenza sui tassi di occupazione - ha registrato deludenti risultati in termini di crescita economica, produttività e, in un'ottica allargata, di aderenza agli obiettivi dell'Agenda di Lisbona. D'altronde, la "Strategia di Lisbona" non faceva leva sugli strumenti per superare "alcune delle cause della crisi" sin dal primo momento, mancanze dovute in buona parte alla difformità nel ritmo di attuazione delle Riforme nei diversi Paesi Membri, dovendosi inoltre riconoscere che non è stata sufficientemente riconosciuta l'importanza dell'interdipendenza delle singole economie nazionali in un contesto economico e sociale sempre più integrato. La Commissione sembra però averne finalmente tenuto conto nella proposta di riformulazione della Strategia e, onde evitare

---

50 Comunicazione della Commissione, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione - il rilancio della strategia di Lisbona*, COM. (2005) 24 del 2 febbraio 2005. Viene adottata la ridenominazione in *Crescita e occupazione* che segna anche il passaggio ad una terminologia più comprensibile ai cittadini piuttosto che "Strategia di Lisbona" che, sebbene in uso tra gli addetti ai lavori, difficilmente era strumento di coinvolgimento.

51 DI SCIASCIO A. F., *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014, p.12.

inutile confusione, con il Trattato di riforma del 2007 inaugura nuovi e più chiari obiettivi sotto la denominazione "Europa 2020".

Europa 2020 si fonda su dieci orientamenti integrati: 1) garantire la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche; 2) ovviare agli squilibri macroeconomici; 3) ridurre gli squilibri della zona euro; 4) sfruttare al meglio il sostegno ricevuto per la R&S e l'innovazione, rafforzare il triangolo della conoscenza nonché liberare il potenziale dell'economia digitale; 5) migliorare l'efficienza sotto il profilo delle risorse e ridurre al contempo le emissioni di gas ad effetto serra; 6) migliorare il panorama di investimento imprenditoriale tenendo conto anche della domanda di beni e servizi e agire in via di una più elevata garanzia circa il pieno funzionamento del mercato interno; 7) incrementare la partecipazione al mercato del lavoro di donne e uomini, riducendo la "disoccupazione strutturale" e promuovendo la qualità del lavoro; 8) sviluppare una forza lavoro qualificata, rispondente alle esigenze del mercato occupazionale, promuovendo parallelamente l'apprendimento permanente; 9) migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione e formazione a tutti i livelli, nonché aumentare la partecipazione all'istruzione terziaria o equipollente; 10) promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà.

Nel perseguimento degli obiettivi proposti, a causa della mutevolezza del contesto politico e delle nuove sfide imposte dall'economia, la SEO ha definito nuovi strumenti - al fine di agevolare la ripresa e conseguire un'economia sociale di mercato sostenibile - basati su investimenti nella ricerca, nella conoscenza e nell'innovazione, che si avvalgono del crescente rapporto di interdipendenza con le politiche micro e macroeconomiche. Di conseguenza, le priorità della SEO sono state polarizzate verso quelle politiche capaci di aumentare il capitale umano e la qualità sul posto di lavoro, e in tal modo l'istruzione e la formazione e diventano elementi fondamentali per migliorare le opportunità di impiego, in special modo per i giovani<sup>52</sup>.

Nel 2010 l'UE ha poi creato un importante strumento politico, cioè il "semestre europeo", che va da gennaio a luglio di ogni anno, e prevede un'analisi congiunta delle politiche economiche degli Stati Membri e l'adozione di *raccomandazioni* specifiche per i singoli Paesi. Le *raccomandazioni* riguardano spesso l'occupazione, la protezione sociale e l'integrazione (e quindi principalmente influiscono sulle riforme del "mercato del lavoro" di ogni Paese, soffermandosi anche su alcune problematiche di notevole rilievo quali la povertà, l'integrazione delle persone vulnerabili nel mercato del lavoro, la riforma delle

---

52 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=822&langId=it>.

pensioni ecc.). Sempre nel 2010 è stata avviata una “Strategia di crescita decennale” con l'obiettivo di superare le crisi che continuano ad affliggere numerosi Stati Membri. La strategia punta a creare le condizioni per un diverso modello di sviluppo, più intelligente, più sostenibile e più solidale<sup>53</sup>.

Anche alcuni “strumenti di investimento” gestiti dall'UE, come il già citato Fondo sociale europeo (FSE), sono stati ulteriormente rafforzati grazie anche all'introduzione del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG), con il quale fornire un'assistenza personalizzata ai lavoratori che hanno perso l'impiego in seguito a importanti mutamenti strutturali del commercio mondiale dovuti alla globalizzazione (ad esempio in caso di chiusura di un'impresa o delocalizzazione di una produzione in un paese extra UE, oppure a seguito della crisi economica e finanziaria mondiale). Ed ancora, nell'aprile del 2013 l'UE ha approvato la cosiddetta "Garanzia per i giovani", ovvero un pacchetto completo di misure per agevolare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, facendo sì che entro quattro mesi dal termine dell'istruzione formale o dall'inizio della disoccupazione, i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta di lavoro di qualità, una formazione continua o una proposta di apprendistato o di tirocinio<sup>54</sup>.

---

53 AA.VV., *Le politiche dell'Unione europea. Occupazione e affari sociali*, in *ec.europa.eu*. Poiché le politiche in materia di occupazione, affari sociali e integrazione vengono attuate più efficacemente a livello degli Stati membri, il ruolo dell'UE in questi settori è sostenere e integrare le attività delle autorità nazionali. A tal fine, l'UE si avvale del cosiddetto «metodo aperto di coordinamento». Si tratta di un quadro di cooperazione in cui le politiche nazionali di ciascun paese europeo in questi settori possono essere orientate verso obiettivi comuni e successivamente monitorate dall'UE. Esiste pertanto un metodo aperto di coordinamento per la strategia europea per l'occupazione e uno per la protezione sociale e l'integrazione. Il trattato UE consente ai sindacati e alle organizzazioni dei datori di lavoro di negoziare accordi a livello europeo. Per alcune questioni (condizioni di lavoro, salute e sicurezza sul lavoro ecc.), tali accordi possono essere attuati come normativa europea. Accordi europei tra le parti sociali su questioni come il congedo parentale, i contratti a tempo determinato e il lavoro a tempo parziale sono già stati trasformati in normativa UE.

54 AA.VV., *Le politiche dell'Unione europea. Occupazione e affari sociali*, *op. cit.*, p.10. La garanzia per i giovani è un nuovo concetto generale, un nuovo approccio all'occupazione giovanile. Prevede che ciascuno Stato membro dell'UE crei nuove forme di collaborazione tra ministeri nazionali, amministrazioni centrali e locali, sistemi di istruzione, mondo delle imprese, organizzazioni giovanili, agenzie per l'impiego e servizi socio-sanitari al fine di promuovere le riforme strutturali: riformare l'istruzione in senso lato affinché fornisca le competenze necessarie per il mercato del lavoro, introdurre programmi che offrano una «seconda opportunità» di formazione agli adulti e servizi più estesi contro l'abbandono scolastico e rafforzare la cooperazione tra agenzie per l'impiego e altri operatori del settore. Nel 2013 è stata avviata un'alleanza europea per l'apprendistato per riunire diversi soggetti pubblici e privati impegnati a migliorare la quantità, la qualità e l'immagine degli apprendistati. Inoltre, la Commissione europea ha proposto un quadro di qualità per i tirocini per far sì che i tirocini possano essere per i giovani un vero e proprio punto di ingresso nel mercato del lavoro. Attualmente, un terzo dei tirocini è inadeguato per quanto riguarda le condizioni di lavoro o i contenuti. La Commissione propone anche che i tirocini siano basati su un contratto scritto che fissi gli obiettivi educativi, le condizioni di supervisione, la durata limitata e l'orario di lavoro e indichi chiaramente se il tirocinante è retribuito o riceve altre forme di compensazione e se ha diritto alle tutele previdenziali.

Da ultimo, l'UE ha varato un “pacchetto per l'occupazione”, puntando ad una «ripresa all'insegna del lavoro», nel quale sono definite le modalità con le quali gli Stati Membri possono incoraggiare le assunzioni - tramite la riduzione delle imposte sul lavoro o l'aumento del loro sostegno alle nuove imprese (*start-up*) - e nel quale è concessa la possibilità di avvalersi anche di nuovi servizi, come ad esempio *EURES* - una rete per la mobilità professionale alla quale aderiscono tutti i Paesi dell'UE - e dove vi è la previsione di investimenti di oltre 80 milioni di euro - da integrare con risorse nazionali - per migliorare le competenze degli Stati europei a promuovere l'occupazione.

## **2.2 LA FORMAZIONE E LE INIZIATIVE CONTRO IL LAVORO SOMMERSO**

Un ruolo di estrema rilevanza nell'ambito delle “politiche dell'occupazione” attuate dall' UE è occupato da argomenti quali l'istruzione e la formazione professionale. E' d'uopo una piccola analisi di carattere storico sui passaggi chiave che hanno determinato l'acquisizione della centralità rivestita da tali argomenti, focalizzando l'attenzione sul cardine di questa evoluzione, ovvero la Dichiarazione di Copenaghen del 29 e 30 novembre 2002. Già nel vertice di Lisbona , si era constatata la posizione dell'Unione europea dinanzi a *«una svolta epocale risultante dalla globalizzazione e dalle sfide presentate da una nuova economia basata sulla conoscenza»*, e perciò il Consiglio aveva deciso l'adozione di un “obiettivo strategico” che doveva essere attuato entro il 2010: *«l'Unione deve diventare l'«economia basata sulla conoscenza» più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale»*.

Perciò seguendo le indicazioni di Lisbona, e in base al mandato del Consiglio europeo di Barcellona, a Copenaghen nel 2002 fu varata una Risoluzione fondata sulla "promozione di una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale”, dove si puntava anche sul concetto di Mobilità, di fatto portando la nascita della Carta della mobilità VET. Tale Risoluzione invitava gli Stati Membri e la Commissione a compiere tutte le iniziative necessarie a realizzare gli obiettivi fissati

dall'iniziativa di Bruges del 2001<sup>55</sup>, tramite l'utilizzo di strumenti e strutture idonee e il coinvolgimento di parti sociali, di Paesi membri dell'Unione Europea e di Paesi membri EEA-EFTA. Possiamo affermare che fu proprio grazie alla Dichiarazione di Copenhagen, che l'iniziativa di Bruges ed i suoi obiettivi divennero parte integrante di quello che venne definito il "processo di Copenhagen" che promuoveva una cooperazione europea rafforzata in materia di istruzione e formazione professionale; di fatto tale processo segnava l'inizio di una strategia comune, rivolta ad aumentare le qualità delle VET mediante lo sviluppo di quattro principali priorità: 1) dimensione europea; 2) trasparenza; 3) riconoscimento di competenze e qualifiche; 4) qualità.

Gli strumenti sui quale fece leva il processo di Copenhagen furono: a) il quadro europeo delle qualifiche (*EQF European Qualifications Framework*); b) l'*Europass*; c) il sistema di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (*ECVET European credit system for vocational education and training*); d) i principi e gli orientamenti per l'individuazione e la convalida dell'apprendimento non formale; e) i principi relativi all'orientamento permanente e alla consulenza<sup>56</sup>. Tra gli esiti più significativi del processo di Copenhagen va ricordata la Decisione n.2241 del 2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, con la quale è stato istituito il *Quadro unico per la trasparenza delle qualifiche e competenze* ossia il progetto *Europass*, finalizzato al reciproco riconoscimento delle qualifiche in ambito europeo.

Dall'esame di questo progetto emerge come - in accordo con l'obiettivo della *trasparenza* - ciascun Stato Membro doveva attribuire un valore alle competenze e alle qualifiche conseguite da un cittadino europeo in un "altro" Paese membro, ma in linea generale rispettando *criteri condivisi*, in modo tale da assegnare a tali competenze un *valore di scambio*<sup>57</sup>. Così facendo, da un lato si elimina la possibilità di un riconoscimento diretto, arbitrario ed automatico delle competenze ottenute dai cittadini europei in "altri"

---

55 D'ANIELLO F., *Il lavoro (che) educa. I percorsi di istruzione e formazione professionale*, FrancoAngeli, Milano, 2014, p.15ss. Nell'ottobre del 2001, si riuniscono a Bruges i Direttori generali per l'istruzione e formazione professionale, affinché si possa addivenire ad una visione concertata finalizzata ad esaltare definitivamente il ruolo della stessa VET in funzione del raggiungimento dell'obiettivo fissato a Lisbona. Prendendo le mosse da tale iniziativa, il 12 novembre 2002 il Consiglio istruzione, gioventù e cultura approva una Risoluzione dedicata ad una maggiore cooperazione in ordine alla VET che, poi, viene recepita dai Ministri dell'Istruzione e formazione professionale di 31 Paesi europei (ivi compresa l'Italia) e dalla Commissione europea nel corso della Conferenza di Copenhagen del 29 e 30 novembre 2002, alla quale partecipano le parti sociali.

56 CIUCCIOVINO S., *Apprendimento e tutela del lavoro*, Giappichelli, Torino, p.47.

57 MAZZARELLA R., *Il sistema delle competenze nei processi di innovazione delle politiche attive del lavoro: una ipotesi di lavoro per la ricomposizione del conflitto tra garanzie occupazionali ed esigenze di flessibilità*, in *XII Rapporto Isfol sulla formazione continua*, Annualità 2010-2011, p.26ss.

Stati Membri, ma dall'altro lato viene rimandata la decisione sulla valutazione finale ad ogni Stato verso il quale l'istanza è effettuata. Da qui sorgono diverse esigenze, ossia in primo luogo fissare criteri omogenei di validazione delle competenze a livello comunitario, e in secondo luogo far convergere gli strumenti messi in campo dall'UE affinché vi sia una valorizzazione dei risultati conseguiti dagli individui.

Nel concreto, l'Unione Europea, ha competenza circa l'adozione di «strategie generali», coadiuvate una serie di strumenti per favorire la cooperazione tra Stati Membri, ed interviene per sostenere ed integrare le attività Nazionali (vedi artt. 149 e 150 del Trattato UE) con lo scopo di far centrare gli obiettivi pluriennali della strategia Europa 2020 agli Stati europei. L'azione dell'Unione presta pertanto attenzione alle specifiche politiche Nazionali attraverso l'adozione di Regolamenti, Comunicazioni, Raccomandazioni, Documenti di Lavoro e, con la definizione di “strumenti finanziari” dedicati ai vari settori economici e, infine grazie alla stipulazione di “programmi di azione comunitari” (degnò di nota il *Lifelong learning Programme*)<sup>58</sup>.

Un altro settore d'intervento dell'UE, che assume di notevole rilievo in termini di occupazione, è il contrasto del lavoro sommerso. Oggigiorno, possiamo affermare che in una prospettiva dinamica ed evolutiva le politiche per favorire l'emersione del lavoro non regolare rivestono un ruolo sempre più importante, soprattutto nell'ottica dell'implementazione della SEO, anche se in realtà le prime indagini sulla tematica (volute dalla Commissione europea) sono risalenti alla fine degli anni Ottanta. Tali ricerche hanno rappresentato una prima forma di «analisi comparativa» del fenomeno del sommerso all'interno della Comunità, e sono stati effettuati approfondimenti sia di carattere quantitativo che qualitativo; in sostanza dobbiamo riconoscere a questi studi il fatto di aver attribuito un carattere scientifico a tale fenomeno - che ha assunto una valenza soprattutto in ambito socio-economico, ma ha permesso anche lo sviluppo delle politiche comunitarie

---

58 AA.VV., Istruzione e formazione, in *europalavoro.lavoro.gov*. In materia di istruzione e della formazione professionale (IFP) dunque, il livello europeo (strategie, strumenti finanziari e metodologici, reti, programmi comunitari) e il livello nazionale (priorità contesto, programmi e interventi) si completano e interagiscono attraverso il metodo aperto di coordinamento e una intensa attività di cooperazione europea ogni anno (dispari) viene prodotto un Rapporto nazionale sull'attuazione del programma per l'istruzione e la formazione (nel caso italiano, lavoro congiunto di MIps e Miur, attraverso i rapporti RAE e Isfol), a cui fa seguito, nell'anno successivo, una relazione della Commissione europea (*staff working document*) comprensiva dei risultati dei singoli Stati membri e di valutazioni Cross-country, nonché della definizione degli obiettivi strategici per il biennio successivo. Parallelamente, ogni anno (pari) viene redatto un rapporto sull'andamento e attuazione del Processo di Copenhagen / cooperazione europea in IFP. A partire dal 2010, con il Comunicato di Bruges, i due momenti di verifica e relazione sono stati unificati e la reportistica nazionale è confluita in quella sull'attuazione del Quadro strategico ET 2020.

in tale campo di applicazione<sup>59</sup>.

Un passaggio fondamentale della politica europea contro il lavoro sommerso è rappresentato dalla Comunicazione del 1998, quando la Commissione puntualizzava la rilevanza del fenomeno agli Stati membri. Nel documento in questione, il lavoro sommerso viene definito «*alla stregua di qualsiasi attività retribuita lecita, ma non dichiarata alle pubbliche autorità*» dove tali dichiarazioni dovevano ovviamente «*tenere conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti nei vari Stati membri*». Applicando questa definizione sono escluse «*le attività criminali, come anche le forme di lavoro non coperte dal normale quadro normativo e che non devono essere dichiarate alle Pubbliche autorità (come ad esempio le attività espletate nell'ambito dell'economia familiare)*». L'elaborato ha il preciso scopo di avviare un dibattito sulle cause del lavoro sommerso e sulle possibili alternative politiche per combatterlo, sollecitando al contempo gli Stati Membri, le istituzioni comunitarie e le parti sociali a partecipare attivamente a tale processo; pertanto emerge anzitutto la necessità di identificare correttamente le cause e la dimensione del problema. Viene confermato poi come la lotta al lavoro sommerso, sia parte integrante della SEO, in quanto la piaga del lavoro irregolare riguarda tutti gli Stati Membri e va considerata, quindi, una questione di interesse comune in ambito occupazionale.

Le considerazioni espresse nel documento del 1998 sono state ampliate nella Risoluzione del Consiglio d'Europa del 29 ottobre (dove si affermava che bisognava «*Trasformare il lavoro nero in occupazione regolare*»), considerata la cornice di riferimento circa le “misure di contrasto” al lavoro irregolare per tutti gli Stati membri, le parti sociali e le istituzioni comunitarie. Il Consiglio invitava gli Stati Membri:

*«a sviluppare strategie globali di contrasto al lavoro irregolare attraverso il ricorso ad azioni preventive che incoraggino sia i datori di lavoro che i lavoratori ad operare all'interno dell'economia ufficiale; a rafforzare la vigilanza e le sanzioni; a rafforzare la cooperazione transnazionale tra gli organi competenti; a lottare contro la frode ai danni della previdenza sociale e contro il lavoro non dichiarato; a sensibilizzare i cittadini sulle conseguenze negative del lavoro sommerso; a migliorare la conoscenza delle dimensioni del fenomeno a livello nazionale e nello stesso tempo a contribuire allo sviluppo della*

---

59 ALES E. - BARBERA M. - GUARRIELLO F. (a cura di), *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*, op. cit., p.438. Gli studi promossi dalle istituzioni comunitarie, soprattutto dalla Commissione, hanno fatto sì che si arrivasse ad un approccio al tema del sommerso, tanto vario e difficile da quantificare in maniera univoca, che guardasse oltre i confini degli Stati membri in un'ottica europea. In tal modo, si è spinto verso un'analisi il più possibile comparata che ha permesso di giungere all'emanazione della Comunicazione sul lavoro sommerso del 1998, passando attraverso altri due importanti traguardi: il Libro Bianco del 1993 e, il secondo, quello raggiunto con la Risoluzione del 15.12.1997 che tra gli orientamenti in materia di occupazione che per l'anno successivo si sofferma sull'importanza del lavoro non regolare.

quantificazione del sommerso a livello UE, promuovendo la collaborazione tra gli istituti di statistica nazionale»<sup>60</sup>. Altresì, le parti sociali sono state invitate «ad affrontare a livello europeo la questione del lavoro non dichiarato sia nell'ambito del loro programma di lavoro generale, sia nell'ambito dei comitati settoriali di dialogo sociale; a promuovere a livello nazionale la regolarizzazione di attività sommerse attraverso azioni che, nel rispetto delle prassi nazionali, possano contribuire a semplificare l'ambiente economico». Infine, la Commissione ha rivolto l'invito a monitorare «lo sviluppo delle azioni dei singoli Stati Membri nella lotta al lavoro sommerso e i progressi sulle modalità di definizione e quantificazione dello stesso».

La questione del lavoro sommerso è stata poi ripresa, seppur sinteticamente, dal *Libro Verde* (dove si affermava che bisogna «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo»<sup>61</sup>), i cui spunti, assieme a quanto già esplicitato nel 2003, vengono ripresi e trasfusi in nuova Comunicazione della Commissione del 2007 (COM 628/07). In tale ultimo documento è posto in particolare risalto come l'“undeclared work” presenti risvolti negativi per tutti e tre i “pilastri d'intervento comunitario” attinenti al settore del lavoro (piena occupazione, qualità e produttività del lavoro, coesione sociale); la Commissione, tra l'altro, sottolinea come il lavoro sommerso vada considerato “il principale fattore alla base del dumping sociale e, di conseguenza, uno dei temi chiave da affrontare nel processo di modernizzazione del diritto del lavoro europeo”; in ultima analisi non dobbiamo poi tralasciare il fatto che il problema del lavoro sommerso deve essere risolto alla luce delle relazioni che vi sono con le criticità di funzionamento dei sistemi di sicurezza sociale, nonché relazioni con la segmentazione patologica del mercato del lavoro e col grave problema dell'immigrazione clandestina<sup>62</sup>.

Il frutto “più maturo” della crescente attenzione dell'UE verso politiche di contrasto al lavoro sommerso, è rappresentato dalla Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che vieta l'impiego ai cittadini di Paesi Terzi il cui soggiorno è irregolare al fine di contrastare l'immigrazione illegale. La Direttiva stabilisce anche norme minime comuni relative a sanzioni e provvedimenti applicabili negli Stati Membri nei confronti dei datori di lavoro che violano tale divieto. L'impostazione della norma rivela però la sua natura prettamente punitiva, laddove il rigore unidirezionale non incide su una delle

---

60 CARINCI F. - PIZZOFERRATO A., *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, 2011, p.226. Risoluzione del Consiglio 29.10.2003 (GUCE, 2003, C 260).

61 COM (2006) 708, del 22 novembre 2006.

62 DOVERE S. - SALVATI A., *Lavoro «nero» e irregolare. Percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè, Milano, 2011, p.5ss.

peggiori trappole dello sfruttamento della manodopera immigrata clandestina, ossia il disgraziato “patto” tra sfruttato e sfruttatore, risolvendosi così la denuncia dell’illecito in un effetto negativo anche per il primo, in ragione della sua condizione di clandestinità<sup>63</sup>.

Ad ogni modo la Direttiva segna un punto alto della Politica europea in materia di lavoro sommerso, difficilmente raggiunto con gli interventi successivi (che hanno assunto un carattere più recessivo poiché dinanzi ai temi caldi della crisi economica), vale a dire quelli della stabilità finanziaria, appena ammantati da obiettivi di Tutela sociale. Successivamente, nelle conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 (“Patto Euro Plus – Coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza”), sotto la voce “Stimolare l’occupazione” dell’Allegato I, la “riduzione” del lavoro sommerso risulta, finalmente, una tra le «finalità generiche» di una auspicata Riforma del mercato del lavoro, che dovrà essere orientata primariamente alla “promozione” della *flexicurity*.

Tuttavia, a causa della crisi economica globale, e della conseguente turbolenza che ha interessato i mercati del lavoro, il fenomeno del lavoro irregolare ha subito una crescita notevole. Al fine di arginare e contrastare l’avanzata di tale fenomeno, l’UE con il “Programma per l’Occupazione e l’Innovazione sociale - EaSI 2014-2020”, ha proposto la creazione di una Piattaforma comune tra i Paesi UE per prevenire e scoraggiare la pratica del lavoro sommerso. Bisogna specificare però che il raggiungimento degli obiettivi preposti da tale Programma richiede: un contributo di elevata qualità da parte di esperti in diversi campi, una riflessione interdisciplinare e un forte coordinamento, il tutto finalizzato al coadiuvamento della Commissione e della Piattaforma europea nella lotta al lavoro sommerso<sup>64</sup>.

La nuova Piattaforma comune riunirà tutti gli organi e le autorità di contrasto che si occupano della lotta al lavoro sommerso, quindi gli ispettori del lavoro e della sicurezza sociale, le autorità fiscali e quelle preposte alle politiche migratorie, nonché altri *stakeholders* tra cui i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori a livello europeo. Inoltre, la Piattaforma rafforzerà la cooperazione operativa, faciliterà la condivisione di informazioni e pratiche ottimali tra gli esperti, esaminerà gli strumenti nazionali e

---

63 ESPOSITO M., *Il contrasto al lavoro nero: discontinuità dei percorsi legislativi e cultura dei valori giuridici*, in *Discussion Paper*, n.272012, p.3ss.

64 AA.VV., *Piattaforma lotta lavoro sommerso*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 11 aprile 2016, p.1ss. Gli incarichi riguardano il sostegno all’apprendimento reciproco, scambio di informazioni, sviluppo delle capacità e attuazione dei risultati di apprendimento, sviluppo di collegamenti integrati per lo scambio di personale, attività comuni e attività di formazione come corsi di «formazione dei formatori», analisi economica e giuridica, lavoro concettuale, sostegno alle attività di comunicazione e organizzazione della logistica.

comunitari volti alla risoluzione di problemi comuni e monitorerà gli aspetti transfrontalieri<sup>65</sup>. Sul piano operativo, promuoverà scambi di personale, esercitazioni congiunte ed ispezioni, nonché lo sviluppo di principi e linee guida per gli ispettori.

### **2.3 IL MODELLO ITALIANO E IL RACCORDO CON LE NORME COMUNITARIE: IL QUADRO STORICO E LA SVOLTA DEGLI ANNI DUEMILA**

L'approccio del sistema italiano nell'ambito della SEO, per quanto attiene l'applicazione pratica delle disposizioni in materia di occupazione, ha suscitato numerosi problemi causati dal fatto che tale procedimento di applicazione, avviatosi con il "processo di Lussemburgo", ha progressivamente virato verso valori e orientamenti culturali di matrice Straniera (anglosassone e nord-europea), di fatto diversi e in un certo senso "contrastanti" a quelli tradizionali poiché fondati sulla rilevanza delle "politiche di prevenzione dello stato di disoccupazione". Com'è noto, invece, il modello italiano di politica del lavoro è stato storicamente caratterizzato dalla presenza dominante di sussidi e da politiche che venivano erogate solo successivamente alla perdita dell'impiego; e ancora, connotato da un sistema di collocamento pubblico iper-burocratico (e scarsamente efficiente), ma anche da una accentuata disattenzione verso le funzioni di valutazione e di monitoraggio delle politiche in vigore.

Come se ciò non bastasse, l'inversione di tendenza spinta dall'UE, è venuta ad intrecciarsi con dapprima con l'avvio del «decentramento amministrativo»<sup>66</sup> - iniziato con

---

65 FRANCESCHETTI P., *Lavoro sommerso: una nuova piattaforma europea per scoraggiarne la pratica*, in *europa.formez.it*, p.1ss.

66 GUALMINI E. - FERRERA M., *La strategia europea sull'occupazione e la governance domestica del mercato del lavoro : verso nuovi assetti organizzativi e decisionali ?*, in *eurocenter.wisc.edu*, p.4ss. La struttura organizzativa del Ministero del lavoro, caratterizzata da elevata segmentazione e compartimentalizzazione degli uffici e delle funzioni, e dalla cultura giuridico-formale dei funzionari (dominata dal principio della conformità alla norma) non favoriva di certo lo sviluppo di competenze orientate all'anticipazione e alla soluzione dei problemi e al controllo e alla valutazione *ex-post* dei risultati delle politiche. Al momento dell'avvio dell'EES, il Ministero non disponeva di alcun ufficio capace di svolgere funzioni di rilevazione e analisi dei dati, per non parlare di *policy planning*. Nel 1987 (tramite la legge n. 56) era stata creata una Direzione generale per l'Osservatorio del mercato del lavoro e aveva cominciato ad emergere l'esigenza di istituire un vero e proprio Sistema Informativo del Mercato del Lavoro (SIML) che potesse rendere disponibile in rete le statistiche sul mercato del lavoro e le informazioni necessarie agli uffici di collocamento relative all'incrocio tra domanda e offerta di lavoro. Era stata istituita una commissione ad hoc a cui presero parte i rappresentanti dei principali istituti di ricerca e di rilevazione dei dati del paese, l'Istat, in quel periodo presieduta da Zuliani, l'Isfol e la Banca d'Italia. Ma il sostegno materiale e "politico" a queste iniziative era rimasto troppo esiguo per consentirne

la legge Bassanini n. 59 del 1997 e sfociato nel d.lgs. n.469 del 1997 - e successivamente con il trasferimento delle competenze in materia di “politiche attive del lavoro” e “politiche di collocamento” dal Ministero alla Regione.

Solo negli anni Duemila si inizia ad assistere finalmente ad una svolta; si ravvisa cioè un’accelerazione improvvisa per quanto attiene le politiche attive e questo grazie a due episodi specifici: *in primis* il compimento della riscrittura del Titolo V della “Costituzione della Repubblica Italiana” (riformato con la l. Cost. 3/2001); *successivamente* assistiamo all’adozione del “Libro Bianco” del Ministro Maroni (in cui l’attivazione è collocata al centro della “tutela del mercato”). Nel 2002 viene poi aggiornato il Patto per l’Italia che, oltre a riproporre la revisione dell’art.18 Stat. lav., prevede la modifica della disciplina dei servizi per l’impiego, per consentire agli operatori privati lo svolgimento di tutte le tipologie di servizio nel mercato di lavoro, e la riforma delle politiche attive tese ad incoraggiare un più rapido reinserimento dei beneficiari nel mercato di lavoro<sup>67</sup>. Il contenuto del “Patto di servizio” e del “d.d.l. 848” venivano poi trasposti nella “legge n.30 del 2003” (c.d. “Legge Biagi”), a sua volta attuata dal “d.lgs. n. 276 del 2003”, dove esplicito è il riferimento al raccordo con le norme comunitarie in materia di occupazione. Nel primo articolo del “d.lgs. 276/2003”, rubricato «*Finalità e campo di applicazione*» il Legislatore precisa che le disposizioni del decreto «*si collocano nell’ambito degli orientamenti comunitari in materia di occupazione e di apprendimento permanente e sono finalizzate ad aumentare, nel rispetto delle disposizioni relative alla libertà e dignità del lavoratore (...) i tassi di occupazione e a promuovere la qualità e la stabilità del lavoro*».

Sulla Riforma attuata nel 2003, gli stessi estensori della legge parlavano di “legislazione sperimentale” e di “*work in progress*”, un’espressione dalla quale, effettuando un’analisi più approfondita, traspariva tutta la “diffidenza” verso quel decreto, che è stato infatti rimaneggiato, a poco più di un anno distanza, con il “d.lgs. 6 ottobre 2004, n. 251” (recante “*Disposizioni correttive del decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276, in materia di occupazione e mercato del lavoro*”)<sup>68</sup>. Possiamo affermare che il decreto del

---

un serio decollo. Scarsamente coordinata era anche la rappresentanza del Ministero nelle sedi internazionali. I rapporti con importanti istituzioni come OCSE, ILO e, appunto, l’Unione europea erano gestiti in modo frammentario, spesso casuale, sulla base di tradizioni “di Direzione” o su disponibilità e interessi personali, non stabili nel tempo. Uno stile di rappresentanza certo non congruo al nuovo quadro di coordinamento previsto dal Trattato di Amsterdam.

67 DI STASI A., *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, op. cit., p.62.

68 TIRABOSCHI M., *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo*, in *www.adapt.it*, 3 aprile 2012, p.1ss. Sulla esegesi del nuovo dato legale offerto dal titolo II del decreto legislativo 10 settembre

2004, alla sua applicazione pratica, ha aumentato la cosiddetta flessibilità in entrata, introducendo nuove tipologie contrattuali in sostanziale continuità con le riforme promosse nel solco della liberalizzazione dei servizi per l'impiego (1997), attraverso la comparazione di attori pubblici e privati<sup>69</sup>.

Il successivo passo verso un'armonizzazione delle politiche nazionali ai criteri comunitari è rappresentato dal "Protocollo sul *welfare*" del 23 luglio 2007, che ha mantenuto la compresenza di uffici pubblici e agenzie private, come opportunità per rafforzare le capacità di incontro tra domanda ed offerta, e ha riconosciuto la necessità di potenziare i servizi pubblici quale «*snodo fondamentale alla riforma degli ammortizzatori sociali in senso proattivo*»<sup>70</sup>. Le indicazioni fornite dal Protocollo, sono poi state tradotte in Legge ("legge n. 247 del 2007"), emanata tramite delega al Governo - il quale ha dovuto anche riordinare la disciplina dei servizi per l'impiego, secondo il criterio della «valorizzazione delle sinergie» tra pubblico e privato, e della centralità dei servizi pubblici.

---

2003, n. 276 – intitolato, appunto, «organizzazione e disciplina del mercato del lavoro» – pesa come un macigno, in particolare, il drastico giudizio preventivamente formulato sul Libro Bianco del mercato del lavoro dell'ottobre 2001e, a seguire, sul disegno di legge delega n. 848 presentato dal Governo Berlusconi nel novembre dello stesso anno. Da parte dei numerosi commentatori del decreto v'è, in effetti, più di una riserva mentale su un disegno riformatore ritenuto espressione di una linea di politica economica ultraliberista e mercantilista, e che è stato addirittura definito, nelle letture più estreme e ideologicamente orientate, «autoritario nel metodo ed eversivo nei contenuti». L'aver forzatamente – e artificialmente – collocato il nuovo modello di organizzazione del mercato del lavoro in un contesto politico e culturale di prepotente rottura con gli schemi e gli assetti normativi del recente passato, oltre a rappresentare una arbitraria limitazione dell'orizzonte interpretativo, è scelta che rende particolarmente complessa e problematica la lettura del titolo II del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, anche perché, inevitabilmente, in questo modo si finiscono col perdere le necessarie coordinate concettuali e normative sino a condurre la riflessione su binari sterili se non fuorvianti e inappropriati. Quanto detto spiega forse anche perché alcuni, tra i primi commentatori del decreto, abbiano parlato di un groviglio inestricabile di «rinvii espliciti e impliciti di cui non sempre è chiara la portata, né l'intenzione». Recise le radici che legano intimamente la nuova disciplina con la riforma del 1997 e, dunque, venute meno quelle indispensabili coordinate di riferimento, che sole possono aiutare l'interprete a ricondurre le singole disposizioni di dettaglio in un quadro organico e di sistema, è stato gioco forza – soprattutto da parte di chi, persa la bussola, ha preferito scomodare addirittura due autorevoli "esperti" del mercato del lavoro come Socrate e Galileo Galilei piuttosto che analizzare con la dovuta attenzione le linee di tendenza evolutive del nostro ordinamento. Imputare i principali problemi teorico-ricostruttivi della nuova disciplina del mercato del lavoro all'insipienza del legislatore delegato e a una diffusa sciatteria normativa che caratterizzerebbe l'intero decreto. Eppure, sono proprio gli stessi osservatori più critici – quelli che non esitano a rilevare, a ogni piè sospinto, una generale «astruseria del linguaggio» unita a una debolezza tecnica dell'intero impianto progettuale e che, già oggi, iniziano a discutere in merito a quali norme della legge n. 30/2003 «dovranno essere completamente cancellate» e quali «andranno invece ampiamente rivisitate e riformulate» - a ricordarci di quando Gino Giugni, al tempo della entrata in vigore dello «Statuto dei lavoratori», si dovette difendere da una campagna diffusa contro la "legge malfatta" ; quella legge che pure oggi tutti esaltano e richiamano come esempio inarrivabile per coerenza sistematica e chiarezza concettuale.

69 TULLINI P., *Ragioni e filosofie della collaborazione tra pubblico e privato nel mercato di lavoro*, in *Dir. lav. merc.*, 2011, p.581ss.

70 TIRABOSCHI M., *Brevi considerazioni a proposito del difficile iter parlamentare del protocollo sul welfare del 23 luglio 2007*, in *Dir. rel. ind.* 2007, p.1219.

Infine dobbiamo considerare che un ulteriore profilo di problematicità al raccordo con le politiche comunitarie in materia di occupazione, è sorto in relazione alla competenza delle Province (oggi abolite), e alla bipolarità della “legge n.92 del 2012” (si veda Cap. Terzo - par. 3.1).

### LE POLITICHE ATTIVE E IL JOBS ACT

3.1 La legge n. 92 del 2012 - Riforma del lavoro Fornero - 3.2 Il Jobs act tra ripercussioni e criticità sociali.

#### 3.1 LA LEGGE N. 92 DEL 2012 - RIFORMA DEL LAVORO FORNERO

Prima di esaminare il *Jobs Act* e le ripercussioni della riforma del lavoro operata dal Governo Renzi, bisogna rammentare la legge del 28 giugno 2012, n.92 (comunemente nota come Riforma Fornero), recante «*Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*», fu approvata con iter velocissimo e premiata da un voto parlamentare a larghissima maggioranza. L'articolo 1, primo comma, lettera *a*) della legge n.92 del 2012, vuole favorire «l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili e [...] il rilievo prioritario del lavoro subordinato a tempo indeterminato (c.d. “contratto dominante”), quale forma comune di rapporto di lavoro», scoraggiando il lavoro irregolare e la diffusione di contratti di lavoro flessibile in modo da rendere più attrattivo per le imprese il lavoro subordinato a tempo indeterminato<sup>71</sup>.

Tuttavia, le Riforme tese a flessibilizzare il mercato del lavoro con l'arricchimento delle tipologie contrattuali (già a partire dal “d.lgs. 276/2003”), in primo luogo non hanno sortito alcun effetto significativo nell'assorbire il lavoro irregolare<sup>72</sup>; in secondo luogo, i “tassi di occupazione complessivi” dimostrano che l'incremento dei contratti flessibili ha soltanto redistribuito l'occupazione esistente in favore di rapporti di lavoro meno stabili, con l'utilizzazione di contratti di lavoro non *standard*, anche nell'ambito delle imprese soggette alla cd. «stabilità obbligatoria». Non è possibile ignorare poi che lo schema contrattuale del legislatore del 2012, in apparente controtendenza con l'immediato passato, può ormai non esser più considerato un *aliquid novi*, poichè le garanzie per il lavoratore

---

71 MARESCA A., *Il nuovo regime sanzionatorio del licenziamento illegittimo: le modifiche all'art. 18 Statuto dei lavoratori*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2012, I, p.415 ss.

72 TEALDI C., *La flessibilità non ferma il sommerso*, in *www.lavoce.it*, 8 maggio 2012, p. 3, richiamato da SPEZIALE V., *La riforma del licenziamento individuale tra diritto ed economia*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2012, I, p. 521 ss.

sono seriamente compromesse dall'alleggerimento del sistema sanzionatorio in caso licenziamento illegittimo.

Da questa analisi, discende che la legge n. 92 del 2012 sembra essere piuttosto bipolare, visto che nonostante l'aspirazione alla *flexicurity* in realtà la realizzazione concreta di norme a favore della sicurezza è mancata<sup>73</sup>. Infatti, se la *flexicurity* si fonda sui concetti di maggiore flessibilità nel rapporto lavorativo e maggiore sicurezza nel mercato del lavoro, il quadro che scaturisce dalla legge n.92 del 2012 porta in realtà a compimento solo la prima parte, comportando perciò lo "sgretolamento" della tutela reale; sembrano addirittura registrarsi abbassamenti dei livelli di protezione, considerando l'eliminazione a regime dell' indennità di mobilità e il rafforzamento del modello assicurativo nel trattamento di disoccupazione<sup>74</sup>.

La pretesa di realizzare la *flexicurity*, si è poi smentita di fatto con la tendenza all'ulteriore flessibilizzazione delle tipologie contrattuali "atipiche" e a "tempo determinato", con la *decausalizzazione* del primo rapporto a termine di durata non superiore a 12 mesi e con il riconoscimento del carattere onnicomprensivo dell'indennità forfettaria ex art.32, quinto comma, della legge n.183 del 2010. Ed ancora, con riferimento alla materia degli ammortizzatori sociali, le novità introdotte dalla legge n.92 del 2012 disegnano la continuazione della solidarietà "privatizzata", da un lato, e di quella "assicurativa" dall'altro, accomunate dal venire meno di un approccio solidaristico "generale" e dalla centralità dei meccanismi assicurativi, il tutto nella più ampia cornice della subordinazione delle prestazioni alla disponibilità finanziaria<sup>75</sup>, con pesanti ricadute sul piano dell'effettività delle tutele. Da ultimo, la legge Fornero, nel rinnovare la delega al Governo (prevista dalla legge n.247 del 2007) in materia di ammortizzatori sociali, in combinato disposto con gli interventi frammentari di volta in volta adottati, diventa l'emblema di una legislazione assestata su provvedimenti ormai "amministrativizzati",

---

73 LOY V.G., *Il quadro generale: mercato del lavoro e tutele settoriali*, in CINELLI M. - FERRARO G. - MAZZOTTA O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, p.639ss.

74 PESSI R., *Riforma fiscale, previdenza ed assistenza*, in *Agr. dir. lav.*, 2013, p.70. In particolare, con riferimento alla materia dei licenziamenti, oltre allo snaturamento dell'art.18 Stat. Lav., l'introduzione di una procedura obbligatoria nel caso in cui il datore di lavoro intenda irrogare un licenziamento per giustificato motivo oggettivo rappresenta una novità che, se potrebbe avere il pregio di stimolare soluzioni alternative al recesso di un'ottica di solidarietà di impresa, non di meno rischia di rivelarsi sostanzialmente inefficace, visto che la sanzione prevista in caso di inosservanza è quella economica minima, salvo ritenere fondata una lettura costituzionalmente orientata che ripristini in tal caso la tutela reale.

75 CINELLI M. - FERRARO G. - MAZZOTTA O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, op. cit., p.68.

dove si conferma il *trend* di rarefazione delle tutele, confermando una discrezionalità amministrativa e una bassa protezione del mercato.

### **3.2 IL *JOBS ACT* TRA RIPERCUSSIONI ECONOMICHE E CRITICITÀ SOCIALI**

Con la “Legge 10 dicembre 2014, n. 183” si avvia il cosiddetto *Jobs act* e la Riforma del mercato del lavoro, da attuarsi tramite deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e le politiche attive, di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, vita e di lavoro. La riforma del lavoro è giunta alla sua conclusione dopo un ampio percorso regolativo che prende l'avvio dal c.d. Decreto Poletti, il D.L. n.34 del 2014 (convertito con modificazioni dalla legge 16 maggio 2014, n.78, che ha novellato il T.U. e modificato da ultimo con il d.lgs. n.81 del 2015), per proseguire con i vari Decreti attuativi aventi ad oggetto dapprima il contratto a tutele crescenti (D.lgs. n.23 del 2015) e le tipologie contrattuali (D. lgs. n.81 del 2015), ma senza tralasciare argomenti quali il riordino degli ammortizzatori sociali<sup>76</sup>. Successivamente è stato emanato il decreto n.80 del 2015, contenente le misure di conciliazione e i quattro decreti del 14 settembre 2014, dal n. 148 al 151.

Il D.L. n. 34 del 2014 contiene misure incisive in materia di norme riguardanti l'erogazione di servizi per le politiche attive del lavoro, con particolare riguardo agli elenchi anagrafici dei lavoratori e allo stato di disoccupazione. In primo luogo, all'art. 3 si trovano inserite due misure di particolare rilievo nel contesto di un possibile e utile ripensamento dei servizi territoriali per l'impiego e la gestione delle politiche attive del lavoro. In secondo luogo, vengono rivisitati i contenuti dell'art.2, primo comma, del d.lgs. n.181 del 2000, in merito alla possibilità per i lavoratori disoccupati di presentare la dichiarazione di immediata disponibilità a svolgere una attività lavorativa in qualsiasi Centro per l'Impiego sul Territorio nazionale, anziché in quello di competenza territoriale in base luogo nel quale si ha la domiciliazione; si facilita inoltre l'accesso allo *status* di disoccupato<sup>77</sup>.

A seguito dei preoccupanti dati presentati dall'ISTAT sull' “occupazione giovanile” (nel Rapporto annuale 2015), il Governo Renzi ha ritenuto urgente intervenire sull'istituto

---

76 RINALDI M., *Nuove regole sul lavoro dopo il jobs act*, Editore Key, Vicalvi (FR), 2016, p.12

77 RAUSEI P., *Servizi per l'impiego: verso la semplificazione*, in *JOBS ACT le novità per le imprese*, Ipsoa, Milano, 2014, p.70,

dell'apprendistato, con lo scopo di renderlo più attraente per le imprese e ridurre così il tasso di disoccupazione giovanile. Con Il *Jobs act* il governo inaugura un nuovo modello di *flexicurity* basato sull'equilibrio tra le politiche passive, di sostegno al reddito, e politiche attive; queste ultime sono indirizzate a favorire l'effettiva ricollocazione del lavoratore, tramite percorsi personalizzati e utili all'acquisizione di nuove competenze.

A tal proposito, i Servizi per l'Impiego, coordinati dalla nuova "Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)", vengono potenziati per creare sinergie efficienti e migliorare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, consentendo a tutti i cittadini di accedere ad attività di orientamento, ausilio, avviamento alla formazione e accompagnamento al lavoro, garantendo livelli essenziali di prestazione in tutto il territorio. La metodica seguita è quella di siglare con l'utente un "Patto di Servizio Personalizzato" recante le azioni mirate per favorire l'inserimento e il reinserimento nel mondo del lavoro. L' "assegno di ricollocazione" (novità introdotta dal *Jobs act*) rappresenta poi una sperimentazione, in cui pubblico e privato forniscono una risposta concreta al cittadino. Infatti in tutte le Regioni e le Province Autonome, si introduce un diritto soggettivo in capo al disoccupato consistente nella possibilità di ricevere un assegno di ricollocazione, il quale rappresenta una modalità di sostegno specialistico ed intensivo nella ricerca di un nuovo lavoro. La partecipazione attiva del soggetto richiedente sarà, infine, garantita da strumenti di condizionalità<sup>78</sup>.

Senza addentrarsi nella disamina approfondita del *Jobs Act*, si vuole focalizzare l'attenzione sui dati della Riforma, ravvisandosi un parziale fallimento rappresentato da un calo delle assunzioni sul Territorio nazionale, nel primo trimestre del 2016 (in coincidenza anche con la modifica degli sgravi fiscali). Rileva come anche il "contratto a tutele crescenti" non costituisca un presupposto per l'aumento reale dell'occupazione, anzi non garantisce nessuna crescita della stabilità del lavoro. Anche le stime sull'occupazione lasciano trapelare perplessità, poiché la percentuale dei nuovi assunti nei primi nove mesi dell'anno ha un contratto temporaneo e questo ovviamente grazie alla liberalizzazione dei contratti a tempo determinato stessi.

A prescindere dalla crisi, nel momento in cui assumere con regolare contratto è ritenuto meno appetibile, le aziende iniziano a percorrere la strada dei *voucher*, le cui percentuali di utilizzo crescono vertiginosamente, ma si tratta di quella riserva di lavoro compiutamente informalizzato dal punto di vista contrattuale, che però è presente in tutti i

---

78 STERM P., *i nuovi contratti di lavoro*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2015, p,92

Paesi d'Europa (si pensi ai mini-jobs tedeschi e agli *zero hours contract* in Inghilterra<sup>79</sup>).

Affinché il *Jobs Act* produca in Italia gli effetti sperati bisognerebbe agire per modificare la bassa competitività di prezzo e l'insufficienza della domanda globale (cui si adegua l'offerta), fattori che bloccano la ripresa dell'occupazione nazionale e determinano la debolezza economica. Anche l'istituzione dell'ANPAL, non sembra aver risolto i tanti nodi di una riforma incompleta, dove ci sono, da una parte, le nuove regole sulle assunzioni, la decontribuzione, i controlli a distanza, il contratto a tutele crescenti, e dall'altra, il cimelio dell' "art.18 Stat. Lav. " ed i nuovi ammortizzatori sociali; mancano però i presupposti per le politiche attive del lavoro.

---

79 MANIA R., *Jobs Act, una riforma a metà: mancano ancora le politiche attive*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 3 aprile 2016, In origine gli stessi *voucher* sono stati introdotti sulla scia di altri paesi europei come Belgio – che pare sia l'unico paese dove è prevista l'assunzione dei lavoratori a voucher o meglio a «*titres services*» dopo un periodo di lavoro che va da tre a sei mesi –, Austria, Regno Unito e Francia. Si tratta di un sistema di pagamento che ha origine nel lavoro educativo e di cura – come contributo monetario che viene dallo Stato o dall'azienda per comprare lavoro precario per colmare le falle del *welfare*. In Francia e in Belgio possono essere utilizzati per pagare lavori di cura e domestici laddove le famiglie non riescono a sostenere contratti regolari per assumere lavoratori e lavoratrici «in prestito», che comunque devono essere dipendenti di imprese o associazioni specifiche. L'Italia non si è semplicemente limitata a copiare, è andata oltre. Se nel Nord Europa l'utilizzo dei *voucher* è rimasto limitato ai servizi sopra menzionati, in Italia si possono utilizzare in ormai tutti i settori. Con il rialzo del tetto massimo annuale di salario ottenibile tramite *voucher* si è fatto un passo avanti nella loro diffusione e per molti è ormai l'unica maniera possibile di lavorare. Per fronteggiare le irregolarità che questo metodo comporta, il governo promette di attuare delle modifiche ai decreti legislativi. Una vera normalizzazione della precarietà richiede delle tutele ad hoc contro gli abusi. Basta introdurre sanzioni – che vanno da un minimo di 400 euro a un massimo di 2400 euro – per quei padroni che non comunicheranno per tempo, ovvero 60 minuti prima dell'inizio della prestazione, i dati del lavoratore del giorno, tempi e luogo di lavoro e il gioco è fatto. Ma chissà se questi padroni pagheranno mai una multa: sarebbe necessaria un'operazione capillare di controllo nei fatti inattuabile. L'unico vincolo è quello di non superare il tetto massimo di 5000 euro annui, ma il problema non si pone dal momento che parte della prestazione viene di solito elargita in nero. Si può ricevere un solo *voucher* anche se si è lavorato per più di un'ora e recuperare il resto in nero. Il padrone potrà quindi disporre di un esercito di lavoratori subordinati senza assumerli e soprattutto senza porsi il problema di doverli un giorno licenziare, perché deve adempiere solo una formalità: acquistare i buoni. Anche dove il *voucher* non è impiegato, spesso viene evocato o preso a misura per abbassare i salari: il valore di 7,50 euro netti diventa sempre più spesso il livello di paga oraria in quelle aziende dove i salari sarebbero più alti. In questo modo, i *voucher* stanno diventando un modello da imitare anche laddove si lavora, per esempio, a prestazione occasionale. Una sorta di salario minimo informale e al ribasso. Lungi dall'essere una forma di messa in regola della piaga del lavoro nero o stagionale, la voucherizzazione è piuttosto l'ultima generazione della precarietà, un modello non solo italiano per portare avanti un'informalizzazione del lavoro che punta esplicitamente a restringere i margini d'azione ai lavoratori. A sostegno della farsa dell'aumento dell'occupazione, il Governo ha portato il dato dell'aumento delle richieste di disoccupazione, scese del 28,6% nei primi due mesi del 2016. È evidente che dato che i voucher non danno diritto a nessuna indennità di disoccupazione, quei dati indicano la durezza di un regime del salario che non investe solo il rapporto di lavoro ma anche il welfare e il reddito.

## CONCLUSIONI

La competenza nell'attuare politiche in grado di mantenere e favorire adeguati livelli di occupazione e di controllo sul mercato del lavoro, prevenendo e contrastando fenomeni come il lavoro sommerso, la disoccupazione giovanile e lo sfruttamento lavorativo, spetta agli Stati Membri ma sotto la supervisione e il coordinamento dell'Unione Europea. Si denota in tali ambiti un interesse che è stato progressivamente crescente da parte dell'UE stessa, tanto che si può parlare di un percorso iniziato col Rapporto Delors, trasfuso nel processo di Lussemburgo e giunto fino alla Strategia Europa 2020, il cui obiettivo è "rinnovare l'Europa nei suoi fondamenti", e cioè migliorare la sua competitività, aumentare il suo potenziale di crescita e la sua produttività e rafforzare la sua coesione sociale, puntando principalmente sulla conoscenza, l'innovazione e la valorizzazione del capitale umano. Una finalità certamente ambiziosa ma raggiungibile attraverso una reale mobilitazione di tutta la platea degli attori coinvolti, Nazionali e Comunitari, mediante un processo di coordinamento semplificato, accompagnato da una concertazione degli sforzi sui PAN al fine di utilizzare *"al meglio le sinergie in un contesto generale di sviluppo sostenibile"*.

La Strategia 2020, nata dalla necessità di fronteggiare il rallentamento della crescita rispetto ad altri paesi industrializzati, ed in risposta al rapido deterioramento del contesto economico-sociale dopo la grave crisi finanziaria scoppiata nel 2008, è concepita sotto forma di partenariato tra l'Unione e gli Stati membri, nella prospettiva di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva collegata ai cinque obiettivi principali (occupazione, R&S, cambiamenti climatici ed energia, istruzione e lotta contro la povertà e l'esclusione sociale), da realizzarsi, appunto, entro il 2020. I dati provenienti dall'UE rispecchiano un cauto entusiasmo, seppur i risultati vedono un ridimensionamento; l'allarme è invece alto per alcuni Paesi Membri, tra cui l'Italia, dove il mercato del lavoro ha subito nell'ultimo trentennio profonde modificazioni di segno legislativo, strutturale e sociale, dovendosi adattare alle nuove circostanze indotte dai processi di globalizzazione che ne hanno trasformato la struttura e l'organizzazione, con ricadute talvolta gravi sull'economia nazionale.

Le Riforme attuate dal 1993, successivamente alla recessione economica del 1992 e alla stipula del Trattato di Maastricht, com'è noto, sono state accompagnate da una liberalizzazione incompleta e da un processo di privatizzazione che ha favorito l'aumento

delle rendite a discapito dei salari, la quale conseguenza è stata, da un lato, una forte pressione sui salari e sul lavoro e, dall'altro, ad una minore *performance* della produttività del lavoro. Tuttavia, per quanto attiene il contesto nazionale, si ravvisano segnali in direzione di un crescente flessibilità del mercato del lavoro, orientata ad una maggiore occupazione, come testimoniato dalla Legge n.30/2003 e dal d.lgs. n.276/2003, provvedimenti che hanno consentito al mercato italiano di incamminarsi verso una vera e propria "*deregulation*" del lavoro, ma i cui effetti hanno influito negativamente sulla composizione e sui comportamenti della "forza lavoro", risolvendosi in un flessibilità senza concertazione. Una condizione quella italiana, peraltro, aggravata dalla presenza di forti rigidità, scarsa concorrenza e protezioni nel mercato dei beni, e dagli effetti negativi ancora in corso provocati dalla crisi del 2008.

Proprio la crisi ha rappresentato, in un certo senso, l'approdo finale di un declino economico originatesi dalla volontà di introdurre un nuovo modello economico e sociale che cambiasse le relazioni industriali, riducesse i meccanismi virtuosi di distribuzione del reddito, comprimesse i salari ed incentivasse le imprese ad accumulare rendite piuttosto che investire in innovazione. Una situazione ancora fortemente compromessa quella italiana, solo in parte recuperata con l'introduzione del *Jobs Act*, le cui disposizioni non comportano però una vera e propria riforma strutturale capace di agire sui meccanismi del mercato del lavoro italiano, con il rischio che gli strumenti inseriti si rivelino - senza adeguati finanziamenti per la ricerca e senza legare le assunzioni con contratti a tempo indeterminato a investimenti in formazione sul posto di lavoro - inefficaci o addirittura controproducenti.

## **BIBLIOGRAFIA**

AA.VV., *Piattaforma lotta lavoro sommerso*, in *www.ilsole24ore.com*, 11 aprile 2016, p.1ss

AA.VV., *Le politiche dell'Unione europea. Occupazione e affari sociali*, in *ec.europa.eu*

AA.VV., *Istruzione e formazione*, in *europalavoro.lavoro.gov*.

AA.VV., (voce) *Welfare State*, in *Dizionario di Storia*, 2011, p.1ss.

AA.VV., *Le politiche attive del lavoro nella prospettiva del bene comune*, in *impiego.formez.it*, 2010, p.73

AA.VV., *Scenari occupazionali e fabbisogni formativi delle aziende del comparto agroalimentare della Capitanata*, FrancoAngeli, Milano, 2010

ALES E., *Dalla politica sociale europea alla polizia europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento*, in ALES E. - BARBERA M. - GUARRIELLO F. (a cura di), *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*, Giuffrè, Milano, 2010

AMARI A., *Progettazione culturale. Metodologia e strumenti di cultural planning*, FrancoAngeli, Milano, 2015

ANDRINI S. - CUCULO F. - DONATI P. - MARCI T. - PUNZI NICOLÒ M. A. - ROCCOBONO F., *Sociologia: Rivista quadrimestrale di Scienze Storiche e ...*, Edizioni I-2008, Cangemi, Roma, 2013

BARBERA M., *Dopo Amsterdam. Nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Promodis Italia Editrice, Brescia, 2000

BIFULCO L., *Il futuro delle politiche pubbliche*, Pearson, Torino, 2006

BRADA J. C. - SIGNORELLI M., *Comparing Labor Market Performance Some Stylized Fact and Key Findings*, in *Comparative Economic Studies*, Palgrave Macmillan, vol. 54(2), 2012, p.231ss

CARCHIDI C.R., *Il Consiglio europeo. Evoluzione, competenze e prassi*, Giuffrè, Milano, 2007

CARINCI F. - PIZZOFERRATO A., *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, 2011

CIARINI A., *Dal workfare al welfare to work. La path dependency del sistema di politiche di attivazione in Inghilterra*, in COLASANTO M., LODIGIANI R. (a cura di), *Il ruolo della formazione in un sistema di welfare attivo*, Roma, Cnos-Fap e Ciofs/Fp, 2007

CIUCCIOVINO S., *Apprendimento e tutela del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2015

COLASANTO M., *Paradigmi dello sviluppo*, Vita e pensiero, Milano, 1993

CORTELLAZZI S. - SPREAFICO S., *Il lavoro sostenibile: politiche del lavoro, territorio e sviluppo locale*, FrancoAngeli, Milano, 2004

D'ANIELLO F., *Il lavoro (che) educa. I percorsi di istruzione e formazione professionale*, FrancoAngeli, Milano, 2014

DE LUCA PICIONE G. L., *Learnfare: Nuove politiche sociali e promozione delle capacità attraverso l'apprendimento permanente: attori e utenti dei CPIA nei contesti locali*, Giappichelli, Torino, 2014

DI DIO MAGRI F. - FATALI G., *Il mercato del lavoro in Italia: osservatorio HRC 2005-2006 : analisi e*, FrancoAngeli, Milano, 2005

DI SCIASCIO A. F., *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014

DI STASI A., *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, Giappichelli, Torino, 2014

DOVERE S. - SALVATI A., *Lavoro «nero» e irregolare. Percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè, Milano, 2011

ESPOSITO M., *Il contrasto al lavoro nero: discontinuità dei percorsi legislativi e cultura dei valori giuridici*, in *Discussion Paper*, n.272012, p.3ss.

FABBRIZI C. (a cura di), *Elementi di politiche sociali*, Simone, Napoli, 2009

FERRERA M. - HAMERIJCK, *Profilo Europa. Come ricalibrare i regimi di protezione sociale*, in *Biblioteca della Libertà*, 2002, p.51ss

FRANCESCHETTI P., *Lavoro sommerso: una nuova piattaforma europea per scoraggiarne la pratica*, in *europa.formez.it*, p.1ss.

GHIROTTI M., *Il diritto al lavoro possibile. La riforma del sistema di gestione*, FrancoAngeli, Milano, 2011

GOSETTI G., *Lavoro frammentato, rischio diffuso. Lavoratori e prevenzione al tempo*, in GOSETTI G. (a cura di), *Lavoro e lavori, Strumenti per comprendere il cambiamento*,

FrancoAngeli, Milano, 2011

GRIMALDI A. - BOSCA M.A. - PORCELLI R. - ROSSI A., *AVO: lo strumento Isfol per l'occupabilità dei giovani. Dalle premesse culturali ai criteri generativi*, in "Osservatorio Isfol", V, n. 1-2, 2015, p. 63ss.

GUALMINI E. - RIZZA R., *Le politiche del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2013

GUALMINI E. - FERRERA M., *La strategia europea sull'occupazione e la governance domestica del mercato del lavoro : verso nuovi assetti organizzativi e decisionali ?*, in *eurocenter.wisc.edu*, p.4ss

HABERMAS J., *The Crisis of the Welfare State and the Exhaustion of Utopian Energies*, in HAMERMAS J., *The New Conservatism*, Cambridge, London, 1989

LOY V.G., *Il quadro generale: mercato del lavoro e tutele settoriali*, in CINELLI M. - FERRARO G. - MAZZOTTA O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013

MANCINELLI M.R., *L'orientamento come promozione all'inserimento occupazionale*, Vita e Pensiero, Milano, 2003

MANIA R., *Jobs Act, una riforma a metà: mancano ancora le politiche attive*, in *www.ilsole24ore.com*, 3 aprile 2016

MARCHIORO A., *Origine ed evoluzione delle politiche del lavoro in Italia*, in *www.italialavoro.it.*, p.7

MARESCA A., *Il nuovo regime sanzionatorio del licenziamento illegittimo: le modifiche all'art. 18 Statuto dei lavoratori*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2012, I, p.415 ss

MASSIMILIANI C., *La qualità del lavoro nell'esperienza nell'OIL e nelle politiche sociali europee*, Lulu.com, 2010

MAZZARELLA R., *Il sistema delle competenze nei processi di innovazione delle politiche attive del lavoro: una ipotesi di lavoro per la ricomposizione del conflitto tra garanzie occupazionali ed esigenze di flessibilità*, in *XII Rapporto Isfol sulla formazione continua*, Annualità 2010-2011, p.26ss

NIGLIA G. - VATIERO M., (voce) *benessere, Stato del (Welfare State)*, in *Dizionario di Economia e Finanza*, 2012, p.1ss

OLIVI B., *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea, 1948-2000*, Bologna, Il Mulino, 2000

PAGANI L., (voce) *Politiche del lavoro*, in *Dizionario di Economia e Finanza*, 2012, p.1

- PESSI R., *Riforma fiscale, previdenza ed assistenza*, in *Agr. dir. lav.*, 2013, p.70
- PETRUCELLI F. - MESSURI I. - SANTILLI M., *Bilancio di competenze e orientamento professionale e scolastico*, FrancoAngeli, Milano, 2012
- PIANTONI M., *Le politiche dell'Unione europea a favore delle imprese dell'imprenditorialità*, Giuffrè, Milano, 2008
- PREITE G., *Welfare state. Storie, politiche, istituzioni*, Tangram edizioni scientifiche, Trento, 2011
- RAPINI A., *Lo Stato Sociale*, Archetipolibri, Padova, 2011
- RAUSEI P., *Servizi per l'impiego: verso la semplificazione*, in *JOBS ACT le novità per le imprese*, Ipsa, Milano, 2014
- RINALDI M., *Nuove regole sul lavoro dopo il jobs act*, Editore Key, Vicalvi (FR), 2016
- RIZZUTO A., *L'Europa monetaria: dall'età dell'oro all'età dell'euro*, Armando Editore, Roma, 2003
- ROSATI L., *Progettare per l'Europa*, Lulu.com, 2007
- SIGNORELLI M. - MARCELLI E.P., *Politica economica: Le politiche nel nuovo scenario europeo e globale*, Giappichelli, Torino, 2015
- SPATTINI S., *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008
- STERM P., *i nuovi contratti di lavoro*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2015
- TEALDI C., *La flessibilità non ferma il sommerso*, in *www.lavoce.it*, 8 maggio 2012, p. 3, richiamato da SPEZIALE V., *La riforma del licenziamento individuale tra diritto ed economia*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2012, I, p. 521 ss
- TIRABOSCHI M., *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo*, in *www.adapt.it*, 3 aprile 2012, p.1ss
- TIRABOSCHI M., *Brevi considerazioni a proposito del difficile iter parlamentare del protocollo sul welfare del 23 luglio 2007*, in *Dir. rel. ind.* 2007, p.1219
- TIRABOSCHI M., *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n.30*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003
- TROTTA M., *Flexicurity: il ruolo delle Istituzioni europee nel difficile percorso verso una crescita economica che non rinneghi il modello sociale europeo*, in [www.beneconsumo.it](http://www.beneconsumo.it),

p.1ss

TREU T., *Riforme o destrutturazione del Welfare*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 2002, p. 535ss

TULLINI P., *Ragioni e filosofie della collaborazione tra pubblico e privato nel mercato di lavoro*, in *Dir. lav. merc.*, 2011, p.581ss.

VERGANI A., *Da fuori a dentro e da dentro a fuori. Welfare, lavoro e formazione nel sistema della giustizia minorile*, FrancoAngeli, Milano, 2012

ZANELLA R., *Manuale di economia sanitaria*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2011