



A.D. MDLXII

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

SCUOLA DI DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO ED ECONOMIA DEI SISTEMI PRODUTTIVI XXVII CICLO

LA PRECARIETÀ DEL MERCATO DEL LAVORO E L'INSTABILITÀ PREVIDENZIALE.

DIRETTORE DELLA SCUOLA:

PROF. MICHELE COMENALE PINTO

TUTOR:

PROF.SSA VITTORIA PASSINO

DOTTORANDO:

DOTT. LUCIA FIRINO

ANNO ACCADEMICO 2013 / 2014

*L'umanità in sé stessa è una dignità, poiché l'uomo
non può essere trattato da nessuno ... come un semplice mezzo,
ma deve essere sempre trattato nello stesso tempo come un fine,
e precisamente in ciò consiste la sua dignità, o la sua personalità.*

Immanuel Kant

Indice

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

Capitolo 1

Il contemperamento tra le ragioni economiche e il principio di centralità della persona nell'Unione europea: la *flexicurity*.

1. Il rapporto tra la flessibilità e la sicurezza nel concetto di <i>flexicurity</i> .	10
1.1. La flessibilità.	13
1.2. La sicurezza.	16
1.3. L'interazione tra la flessibilità e la sicurezza in relazione alle specificità statali.	18
2. Il rapporto di reciprocità tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale.	28
2.1. La perdurante distanza tra la flessibilità e la sicurezza.	36

Capitolo 2

La Strategia Europa 2020.

1. La continuità tra la Strategia di Lisbona ed Europa 2020.	41
2. La concatenazione fini-mezzi: gli "obiettivi misurabili" e le <i>iniziative faro</i> .	44
3. Europa 2020 tra realtà nazionali e dimensione europea.	49
4. La <i>flexicurity</i> nella Strategia Europa 2020.	55
5. Le aspettative disattese di Europa 2020 e le loro cause.	58
6. Un esempio di risposta tutto italiano: la nuova <i>social card</i> .	65

Capitolo 3

La *flexicurity* e le tecniche di regolazione normativa.

1.	Un nuovo linguaggio per la <i>flexicurity</i> .	70
2.	Il metodo aperto di coordinamento.	71
2.1	La progressiva estensione applicativa del MAC e il suo ridimensionamento.	75
2.2	Le criticità del MAC e della <i>soft law</i> in relazione ad un'adeguata protezione sociale.	81
2.3	La dequotazione della cogenza.	88

Capitolo 4

La *flexicurity* e i nuovi diritti sociali europei.

1.	Il valore del lavoro nel modello sociale europeo.	92
2.	La costituzionalizzazione dei diritti sociali nell'Unione europea.	97
3.	Contenuti e valore della Carta di Nizza.	103
4.	I diritti sociali al tempo della crisi.	112

Capitolo 5

La bidimensionalità non attuata della *flexicurity*.

1.	La duplice connotazione della flessibilità e della sicurezza.	120
2.	La sicurezza sociale come sicurezza esistenziale.	125
3.	La bidimensionalità della <i>flexicurity</i> e il nuovo concetto di lavoro.	126
4.	La regressione concettuale della <i>flexicurity</i> e le sue cause.	131
	a) L'assenza di un quadro occupazionale organico.	131
	b) La decadenza dell'attuale <i>welfare State</i> .	135
	c) L'affermazione della <i>mobication</i> .	138
	d) L'erosione dei diritti costituzionalmente tutelati in ambito statale.	142
5.	La "trappola di vulnerabilità" del mercato del lavoro.	150

Capitolo 6

L'idea di occupabilità e il valore della persona.

1.	La relatività del concetto di occupabilità.	154
2.	La doppia dimensione, sociale e individuale, dell'occupabilità.	158
3.	L'occupabilità come criterio guida della <i>flexicurity</i> .	161
4.	L'occupabilità e il principio di attivazione.	166
5.	La persona come motore di sviluppo dell'occupabilità.	173

Capitolo 7

La formazione.

1. La formazione come cerniera tra le politiche dell'occupazione e dell'istruzione e la politica sociale. 177
2. L'apprendimento permanente. 182
3. La relazione tra il mercato del lavoro e i percorsi di formazione. 184
4. Il sistema formativo nelle politiche di *flexicurity*. 186
5. Il programma europeo ET2020 e il concetto di competenza. 189

Capitolo 8

Verso la società della conoscenza.

1. La naturale instabilità della società della conoscenza. 193
2. L'instabilità della conoscenza e il valore della persona. 197
3. La visione etica della società della conoscenza. 202
4. La fisionomia e le criticità della società della conoscenza. 206
- 4.1 Dalla *digital divide* alla *digital exclusion*: una criticità di particolare rilevanza. 213
5. La centralità della persona nella prospettiva futura della società della conoscenza. 216

Capitolo 9

L'idea di sicurezza sociale al tempo della crisi.

1.	L'idea di sicurezza sociale alla ricerca di una nuova identità.	222
2.	La forza vincolante del principio di sicurezza sociale.	227
3.	L'idea di sicurezza sociale e il valore della <i>capability</i> .	229
4.	I bisogni essenziali.	233
5.	I rischi emergenti.	238
5.1	La segmentazione del mercato del lavoro.	243
5.2	L'annullamento della volontà occupazionale.	246
5.3	Il suicidio da lavoro.	248
6.	Il fenomeno del <i>working poor</i> .	250
7.	La sicurezza sociale e il diritto <i>al</i> lavoro: una prospettiva per il futuro.	255
8.	Il diritto al lavoro e il "transito di significati".	263
	a) Il piano interno.	265
	b) Il piano interattivo.	278
9.	La dignità umana.	288
	Conclusioni	300
	Bibliografia	303
	Giurisprudenza	328
	Atti e documenti	334

Introduzione

Il legame inscindibile, in un rapporto di causa ad effetto, tra la precarietà del mercato del lavoro e l'instabilità della tutela previdenziale, dovrebbe balzare evidente; è, al contrario, se non negato almeno ignorato nei molti interventi in materia, soprattutto del legislatore nazionale. Atteggiamento determinato dall'eccessiva attenzione alle ragioni dell'economia, sollecitata dall'incalzante e perdurante crisi, che lascia in ombra la dimensione sociale.

Il lavoro prendendo le mosse dallo studio e dall'osservazione delle molteplici e complesse ragioni di ordine storico, giuridico e sociale che hanno determinato, e determinano ancor oggi, quella che sembra un'incolmabile distanza tra la tutela nel mercato del lavoro e la tutela previdenziale, si pone l'obiettivo di dimostrare che una corretta politica di *flexicurity* può colmare quella distanza.

Il concetto di *flexicurity*, elaborato a livello europeo, e poi penetrato nei diversi ordinamenti statuali, infatti, riesce a sintetizzare gli elementi che lo compongono, spesso considerati antagonisti tra loro: la flessibilità e la sicurezza.

La flessibilità, principio di nuovo conio e di incerto ancoraggio normativo, indica di per sé l'attitudine del mercato del lavoro latamente inteso non solo nelle sue dinamiche esterne, ma anche all'interno del contratto di lavoro, ad adattarsi alle variabili esigenze dei sistemi produttivi e della situazione economica globale.

La sicurezza, principio connaturato al concetto stesso di persona, indica la garanzia della libertà dal bisogno di tutti i cittadini, come condizione imprescindibile dell'effettivo godimento dei diritti civili e politici, compito dalla Costituzione affidato allo Stato nelle disposizioni contenute, tra le altre, negli articoli 3 e 38 e nei molteplici interventi del legislatore ordinario che si sono succeduti nel tempo.

Nel lavoro, tuttavia, la prospettiva si allarga a "una visione costituzionale integrata", che abbraccia non solo i principi costituzionali dell'Unione

europea, ma anche gli innumerevoli atti comunitari e la giurisprudenza della Corte di giustizia.

L'analisi di questo nutritissimo *corpus* normativo e delle altre fonti, che delineano un ordinamento *multilevel*, ha costituito la gran parte dell'impegno profuso nella ricerca e nella elaborazione del testo.

Analisi che si è svolta lungo la direttrice della possibile e necessaria ricomposizione degli elementi costitutivi della *flexicurity*, senz'altro ricavabile dalle enunciazioni di principio, soprattutto a livello comunitario, dei tanti atti normativi esaminati, ma solo sporadicamente realizzata, sia a livello comunitario che a livello interno, adducendo a motivo dell'inattuazione l'incombenza della crisi economica globale.

L'evoluzione della politica europea dell'occupazione, pertanto, è stata analizzata nei suoi snodi fondamentali a partire dalla Strategia europea dell'occupazione, attraverso la Strategia di Lisbona e, nel segno della continuità con questa, per arrivare alla Strategia Europa 2020, centrando l'attenzione sugli strumenti di volta in volta utilizzati.

Così, a titolo esemplificativo, il metodo di coordinamento aperto (MAC), che avrebbe potuto esprimere l'unità a livello europeo, rispettando la specificità delle esperienze dei singoli Stati membri secondo linee programmatiche condivise, del quale, tuttavia, si sono sottolineate le molte criticità connaturate alla sua natura di *soft law*.

E proprio la convivenza tra tecniche di regolazione *hard* e *soft* è stata, poi, individuata come una delle cause dell'anfibologia del modello sociale europeo (MSE); modello teso ad esprimere l'autentico senso della cittadinanza europea, attraverso un processo di omogeneizzazione basato sul nucleo fondamentale dei diritti sociali europei, che, comunque, ha deluso le aspettative.

Si è, altresì, posta in evidenza la stretta correlazione tra l'inattuazione del modello sociale europeo e la mancata bidimensionalità del modello di *flexicurity* e la relativa regressione concettuale.

Il concetto di occupabilità e la formazione vengono, allora, proposti come perno di ogni buona politica ispirata alla *flexicurity*, nella tensione alla

realizzazione del principio fondamentale del rispetto della dignità della persona.

L'occupabilità, permeata dall'idea di *capability* suggerita da Amartya Sen, e la formazione, intesa come cerniera tra le politiche dell'occupazione e dell'istruzione, da un lato, e la politica sociale, dall'altro, sono analizzate nella prospettiva più recente della società della conoscenza.

La tenuta di questi concetti, assai articolati e complessi, e la loro traduzione in principi cardine di un auspicabile sistema di sicurezza sociale, viene, infine, misurata di fronte all'asperità della crisi economica e ai rischi emergenti.

Tra questi: l'eccessiva segmentazione del mercato del lavoro con la conseguente apatia nella ricerca dell'occupazione, il disagio sociale che sempre più spesso conduce al suicidio da lavoro e il fenomeno del *working poor*.

Considerati tutti i fattori che condizionano, positivamente o negativamente, la funzione del mercato del lavoro come sostegno al sistema di sicurezza sociale, infine, in ragione della struttura *multilevel* dell'ordinamento europeo e tenendo conto delle diverse Carte che, con differente "identità costituzionale", regolano la materia, si è scelto di fare proprio il metodo ermeneutico del c.d. transito di significati, proposto da alcuni Autori, in riferimento all'analisi dei diritti sociali.

Tale metodo, assunto come chiave di lettura, consente, nel passaggio dalla fonte nazionale a quella sovranazionale, e viceversa, di ampliare il contenuto del diritto alla sicurezza per poi vagliarne l'efficacia e l'effettività in termini di tutela, con l'ausilio del decisivo apporto delle tecniche ermeneutiche della giurisprudenza nazionale e sovranazionale.

Il metodo prescelto, benché sia stato suggerito nell'ambito dei rapporti tra fonte nazionale e fonte sovranazionale, è stato utilizzato, altresì, all'interno del nostro ordinamento, per interpretare le norme costituzionali che garantiscono il diritto alla sicurezza con altre norme costituzionali che indirettamente su di esso incidono, in una visione integrata.

Capitolo 1

Il contemperamento tra le ragioni economiche e il principio di centralità della persona nell'Unione europea: la *flexicurity*.

Sommario: 1. Il rapporto tra la flessibilità e la sicurezza nel concetto di *flexicurity*; 1.1.La flessibilità; 1.2.La sicurezza; 1.3.L'interazione tra la flessibilità e la sicurezza in relazione alle specificità statali; 2. Il rapporto di reciprocità tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale; 2.1. La perdurante distanza tra la flessibilità e la sicurezza.

1 Il rapporto tra flessibilità e sicurezza nel concetto di *flexicurity*.

L'attuale crisi economica impone di ricostruire i difficili equilibri tra il mercato del lavoro e i sistemi di sicurezza sociale¹ intorno ad un principio altamente, o apparentemente, condiviso, quale è la *centralità della persona*, cercando di capire se tale principio ha un effetto condizionante sulle scelte politiche dell'Unione europea e la loro traduzione in testi normativi.

Prescindendo da ogni sterile valutazione sull'opportunità di appartenere all'Unione europea, occorre premettere che l'ordinamento comunitario è indiscutibilmente parte integrante dell'ordinamento di ogni Stato membro². Non considerare la prospettiva comunitaria implicherebbe la scelta di percorrere una strada senza ostacoli che, in realtà, falsa la complessità delle società attuali. Complessità derivante, invece, dal continuo incrociarsi, dal sovrapporsi di normative comunitarie e nazionali, in costante tensione tra loro, soprattutto quando un principio di elaborazione comunitaria viene introdotto nelle diverse realtà statali, così come è accaduto e accade in riferimento a quello di *flexicurity*.

¹ Per un'attenta analisi sulla crisi economico-finanziaria che sta attraversando l'Europa, e il relativo impatto sui sistemi di sicurezza sociale, Sciarra S., *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Roma, 2013.

² In tal senso, Bettoli N.- Cortesi F., *La Flexicurity nel mercato del lavoro italiano ed europeo – Analisi sul rapporto tra flessibilità e sicurezza*, 2012, in www.diritto.it

Termine con il quale si indica “quel modello di regolazione del mercato del lavoro, con cui l’ordinamento comunitario suggerisce agli Stati membri di affrontare le questioni dell’occupazione nella crisi economica di questi anni: rapporti di lavoro flessibili, ma accompagnati da formazione, sicurezza e adeguati sistemi di ammortizzatori sociali”³, che devono essere integrati tra loro⁴. Infatti, dopo un lungo e difficile processo di affermazione, le politiche europee sull’occupazione⁵ sembrano radicarsi su due principi: la centralità della persona e l’indissolubile connubio tra mercato del lavoro e sistema di sicurezza sociale. Principi già ricavabili anche dalla lettura della nostra Costituzione e che caratterizzano, nel contempo, l’idea di *flexicurity*, intesa come punto di convergenza comune⁶ in grado di orientare le scelte dell’Unione europea e dei singoli Stati membri in materia occupazionale;

³ Rusciano M., *Il diritto al lavoro nella Costituzione Italiana: istanze economiche ed emancipazione sociale in prospettiva meridionalista*, Discussion Paper 2012, 1, 6 in www.crisei.uniparthenope.it; Rosati S. D., *Dalla flexicurity alla mobication – Cosa cambia nella definizione delle politiche del lavoro a livello comunitario*, in *Osservatorio Isfol*, 2012, 4 e in www.isfol.it/pubblicazioni, ritiene che la *flexicurity* sia uno specifico strumento di *policy*, che implica una riforma del mercato del lavoro e un sistema di protezione sociale ben determinati, in grado di rimettere in discussione gli schemi di politiche attive e passive dei vari Stati UE; l’idea di *flexicurity* sarebbe l’ennesimo neologismo, sintetizzato in uno slogan, che esprime la politica dell’UE in materia di occupazione, al fine di definire in maniera rapida ed efficace l’obiettivo comune da raggiungere.

⁴ Tridico P., *Flessibilità, sicurezza e ammortizzatori sociali in Italia*, Working Paper, 2009, 107, in <http://host.uniroma3.it/dipartimenti/economia/pdf>. L’Autore specifica che detta incorporazione deve raggiungere due obiettivi contemporaneamente: inclusione sociale dei lavoratori più deboli e accrescimento della competitività e della produttività delle imprese.

⁵ La politica europea dell’occupazione si fonda su una serie di orientamenti, strutturati su tre pilastri fondamentali, progressivamente affermatasi in seno ai Consigli che si sono succeduti nel corso degli anni, attraverso fasi evolutive differenziate, cronologicamente collocabili nel 1993, nel 1997 e nel 2007. Rosati S. D., *op.cit.* L’Autore enuclea i seguenti stadi di sviluppo delle politiche occupazionali dell’UE: la prima si colloca tra il 1993, anno nel quale viene introdotto il Libro Bianco di Delors, e il 1997, quando è stata avviata la Strategia europea per l’occupazione (SEO); il secondo stadio si colloca tra il 1997 e il 2007, periodo nel quale si afferma il principio di *flexicurity*, enunciato ufficialmente durante il Summit tripartito di Londra del 25 ottobre 2005, la cui ambizione è quella di trovare un punto di equilibrio, o meglio di *trade off*, tra la flessibilizzazione del mercato del lavoro di stampo neoliberista e una rete di sicurezza strettamente ancorata al sistema di *welfare* caratteristico del continente europeo; la terza fase, iniziata nel 2007, vede lo spostamento dell’attenzione della Commissione UE verso la necessità di ottimizzare le competenze dei singoli, lungo tutto l’arco della vita lavorativa, al fine di prevenire fenomeni di *skill gaps* e *shortages*, ossia di deficit di competenze e carenze di professionalizzazione. Per approfondire, Crescenzi A., *Il varo della Strategia nel 2000*, in Decaro M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, 2011, in www.fondazioneadrianolivetti.it: queste evoluzioni rappresentano i primi tentativi di costruire a livello europeo una strategia unica per lo sviluppo.

⁶ Con l’obiettivo di valorizzare i punti di convergenza, soprattutto in una prospettiva economica, nel 2000 a Lisbona è stata inaugurata una stagione particolarmente importante per le politiche occupazionali. Si fa riferimento al Consiglio Europeo di Lisbona, 23 e il 24 marzo 2000, *Conclusioni della presidenza portoghese*, in www.europarl.europa.eu

apparente *ossimoro*⁷ che indica e sintetizza due necessità, anch'esse apparentemente contrapposte, flessibilità e sicurezza, nel mercato del lavoro, espressione del c.d. *trade off*, secondo la quale vi è una relazione negativa tra flessibilità e sicurezza, nel senso che i modelli lavorativi flessibili sono in conflitto con la sicurezza del lavoro e un alto livello di sicurezza può essere ottenuto solo a costo di un'elevata rigidità⁸; relazione aggravata dall'indeterminatezza del concetto stesso di *flexicurity*, nella quale le classiche politiche securitarie *scolorano*⁹ in cambio delle strategie di *job chances*.

Secondo un'opinione contraria, la flessibilità e la sicurezza non sono termini in contrapposizione o in antitesi tra loro, ma possono sostenersi a vicenda, attraverso appropriate istituzioni nel mercato del lavoro, così che si permetterebbe al lavoratore, coinvolto in un processo di apprendimento costante, di reinserirsi nel mercato del lavoro e vivere dignitosamente, sostenuto da un forte sistema di protezione sociale, a carattere pubblico, come "precondizione della competitività economica nel lungo periodo, oltre che della coesione sociale sulla quale soltanto questa può svilupparsi"¹⁰, valorizzando la duttilità dei sistemi di sicurezza sociale che possono predisporre strumenti di tutela avverso la discontinuità contemporanea della vita lavorativa del singolo prestatore.

La ricerca di un'idea condivisa di *flexicurity*, in grado di contemperare gli interessi delle parti sociali, diviene esigenza imprescindibile nei momenti di

⁷ Bettoli N.- Cortesi F., *op.cit.* Secondo gli Autori citati, il termine *flexicurity* è un termine più politico, che giuridico.; secondo Livraghi R., *Flexicurity*, 2007, in economia.unipr.it si tratta di una "filosofia di pensiero".

⁸ Pagani L., voce *Flexicurity*, in *Dizionario di Economia e Finanza Treccani*, 2012, in www.treccani.it.

La ricostruzione della *flexicurity* come *trade off* impone allo Stato sociale di recitare un ruolo marginale nella scena della sicurezza sociale, i cui interventi devono essere tendenzialmente minimali e rivolti in modo selettivo ai soggetti più bisognosi. È chiaro che questo ruolo dello Stato richiama il modello residuale o marginale, di impostazione bismarkiana.

⁹ Ricci G., *La costruzione giuridica del modello sociale europeo (con una postilla sul MSE al tempo della crisi)*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2011, 8, in <http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP>.

¹⁰ Giubboni S., *Flessibilità delle forme di lavoro e protezione sociale. Osservazioni preliminari*, 2002, in www.sole.unima.it/Giubboni.pdf: l'Autore osserva che, storicamente, gli istituti della sicurezza sociale hanno sempre supportato le grandi trasformazioni economiche. Si pensi al periodo dell'industrializzazione di matrice fordista e all'assicurazione contro gli infortuni, basata sulla teoria del rischio professionale; o, ancora, all'ultimo trentennio del XX secolo, durante il quale gli ammortizzatori sociali hanno accompagnato le grandi fasi della ristrutturazione industriale.

crisi generale¹¹, durante i quali l'inevitabile relazione tra il mercato del lavoro e le dinamiche economiche diviene il più importante spazio di un intervento normativo, teso a risanare la situazione attraverso l'eliminazione o, almeno il controllo, dei fattori pregiudizievoli per la stabilità del sistema¹².

Le due componenti della *flexicurity*, dunque, si dovrebbero incontrare e intersecare continuamente, senza che la flessibilità prevalga sulla sicurezza o, ipotesi altamente improbabile, il caso inverso. La sinergia tra questi due elementi, espressione dei diversi interessi di cui sono portatori i soggetti presenti nel mercato del lavoro, ne dovrebbe garantire la stabilità e lo sviluppo. È indispensabile, pertanto, analizzare partitamente il significato e la funzione di essi.

1.1 La flessibilità.

La flessibilità è un tratto essenziale delle imprese attuali perché permette loro di reagire più prontamente alla concorrenza del mondo globalizzato, soprattutto quando la competizione avviene nei segmenti del mercato contraddistinti da bassi salari e bassa qualificazione¹³. L'eterogeneità degli attori economici e le reciproche relazioni influenzano la fisionomia dell'idea

¹¹ Loy G., *Oltre la Flessicurezza*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2013, 3, 479 e ss.: l'Autore afferma che "è tempo di accantonare, definitivamente, il modello della flessicurezza. Non tanto per l'idea in sé. [...ma perché] è semplicemente impraticabile", trattandosi di *una sorta di clausola di stile*.

¹² Interessante il dibattito in dottrina relativo al ruolo del diritto del lavoro nei periodi di crisi economica. Sulla questione, Treu T., *Le istituzioni del lavoro nell'Europa in crisi, Relazione alle giornate di studio Aidlass, Bologna, 2013*, in <http://www.aidlass.it/news/aidlass-giornate-di-studio-la-crisi-e-i-fondamenti-del-diritto-del-lavoro>, 18 e ss., osserva che "il diritto del lavoro si preoccupa tradizionalmente di proteggere i lavoratori, non di garantire la salute dell'economia e neppure di promuovere l'occupazione"; Loy G., *Oltre la Flessicurezza, cit.*, 479 e ss, parla di *inidoneità in senso tecnico del diritto del lavoro a poter produrre apprezzabili risultati sul piano dell'economia*.

¹³ La flessibilità di un determinato mercato del lavoro può essere oggetto di misurazione attraverso l'EPL (*Employment protection legislation*): si tratta di un indice, elaborato dall'OCSE, che rappresenta il grado di rigidità del mercato del lavoro, in considerazione di tre macrocategorie: la protezione dei lavoratori contro i licenziamenti individuali; gli specifici requisiti per i licenziamenti collettivi; la regolamentazione di forme di lavoro temporaneo. L'EPL misura il grado di protezione dei lavoratori e si riduce tutte le volte che cresce la flessibilità del mercato e vengono ridotte le protezioni, in Realfonzo R., *Deregolamentare per crescere? EPL, quota salari e occupazione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2013, 3, 491-492.

di flessibilità¹⁴, suggerendo una molteplicità di classificazioni sotto diversi profili.

Si parla così di flessibilità numerica o contrattuale¹⁵, che consiste nel ricorso, da parte delle aziende, a contratti non permanenti, come strumenti per disporre di forza lavoro più flessibile e, quindi, maggiormente gestibile in relazione alle esigenze aziendali. Le forme più comuni di contratto non permanente sono i contratti a tempo determinato¹⁶, compreso quello stagionale, il lavoro temporaneo e il lavoro a chiamata.

Ancora, si parla di flessibilità temporale o finanziaria, attraverso la quale le aziende intendono garantirsi più elevati livelli di flessibilità in materia salariale o di orario di lavoro, che possono riguardare gli straordinari, il *part-time*¹⁷, le variazioni di orario in base ai turni o durante i fine settimana.

¹⁴ Per un'analisi completa del concetto di flessibilità, Ghera E., *Il contratto di lavoro oggi: flessibilità e crisi economica*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2013, 140, 4. Per una rilettura critica del concetto di flessibilità, Romagnoli U., *La transazione infinita verso la flessibilità "buona"*, 5 giugno 2013, in <http://www.inchiestaonline.it/lavoro-e-sindacato/umberto-romagnoli>.

¹⁵ Tridico P., *op.cit.*, 107. L'Autore, riprendendo gli studi di Atkinson nell'opera *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management* del 1984, ripropone quattro tipologie di flessibilità: numerica interna ed esterna, funzionale e finanziaria o salariale. I primi due tipi si distinguono a seconda che le ragioni della flessibilità risiedano all'interno o all'esterno dell'azienda: la f. n. interna si realizza in base ad aggiustamenti dell'orario di lavoro dei lavoratori interni all'impresa, in relazione alle esigenze produttive; la f.n. esterna implica una rimodulazione del numero dei lavoratori esterni, in base alle necessità imprenditoriali. La f. funzionale è collegata, invece, alla struttura organizzativa e settoriale dell'azienda, mentre la f. finanziaria o salariale, basata sui livelli retributivi del lavoratore, dipende dalla *performance* dell'impresa e dai risultati individuali del lavoratore.

¹⁶ In riferimento al contratto a tempo determinato, Corte di Giust. UE, 13 marzo 2014, causa C-190/13, *A. Màrquez Samohano c. Universitat Pompeu Fabra*, in www.europeanrights.eu, precisa che la normativa comunitaria non osta a una normativa nazionale che consente alle università di rinnovare contratti di lavoro a tempo determinato. Tuttavia spetta al giudice nazionale verificare che il rinnovo dei contratti intenda effettivamente soddisfare esigenze provvisorie, e non soddisfare esigenze permanenti e durevoli in materia di assunzione di personale docente. In tal senso, Corte di Giust. UE, 7 luglio 2014, cause riunite C-362/13, C-363/13, C-407/13, *FOA. c. M. Fiamingo, L. Zappalà, F. Rotondo e altri c. Rete Ferroviaria italiana*, in www.europeanrights.eu, nella quale si parla espressamente di "uso abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato".

Contra, Corte di Giust. UE, 26 novembre 2014, cause riunite C-22/13-da C-61/13 a C-63/13-C-418/13, *Mascolo e altri c. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*, in <http://curia.europa.eu/juris/document>.

¹⁷ Corte di Giust. UE, 15 ottobre 2014, causa C-221/13, *T. Mascellani c. Ministero della Giustizia*, in www.europeanrights.eu, osservando che la Direttiva 97/81/CE del 15 dicembre 1997, e l'accordo quadro del 6 giugno 1997, sono diretti a promuovere il lavoro a tempo parziale, mediante un'organizzazione più flessibile del lavoro, la Corte ha affermato che la normativa UE richiamata non osta a una normativa nazionale in base alla quale il datore di lavoro può disporre la trasformazione di un contratto a tempo parziale in contratto a tempo pieno senza il consenso del lavoratore. Ad avviso della Corte, occorre distinguere la situazione analizzata da quella di trasformazione di un contratto a tempo pieno in contratto a tempo parziale, poiché, in quest'ultimo caso "la riduzione del tempo di lavoro non

E, infine, si parla di flessibilità funzionale, che consiste in forme di organizzazione del lavoro, quali la rotazione dei compiti, la polivalenza, il coinvolgimento dei lavoratori nella pianificazione o nell'elaborazione dei bilanci¹⁸.

La flessibilità comporta, comunque, la deregolamentazione del mercato del lavoro, sia all'interno del rapporto di lavoro, che all'esterno di esso: sotto questo profilo, si definisce flessibilità interna la possibilità dell'impresa di disporre del lavoratore per mansioni diverse, per periodi di tempo determinati, secondo orari lavorativi particolari o in differenti luoghi; si definisce flessibilità esterna la facoltà da parte dell'azienda di aumentare o ridurre il numero dei lavoratori al suo interno, regolando il fabbisogno di personale in relazione alle esigenze aziendali.

Altre classificazioni della flessibilità individuano quella salariale, riferita alla capacità di reazione dei salari reali alle variazioni di domanda e di offerta di lavoro; essa implica la facoltà dei datori di lavoro di alterare la retribuzione corrisposta ai propri lavoratori quando lo richiedono le condizioni di mercato o l'andamento della produttività; la flessibilità di esternalizzazione, che indica la possibilità dell'impresa di utilizzare lavoro fornito da lavoratori esterni alla stessa, mediante l'instaurazione di rapporti commerciali¹⁹. Nonostante la flessibilità sia prevalentemente richiesta dalle aziende, anche i lavoratori hanno dimostrato di averne interesse, soprattutto nel tentativo di conciliare lavoro ed esigenze familiari o di studio. Tipico l'esempio della madre che manifesta il consenso per una trasformazione del proprio contratto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale; o ancora, del lavoratore che sta conseguendo un titolo di studio e che si avvale dei periodi di congedo. I presupposti del ricorso alla flessibilità aprono un ventaglio di traiettorie di

comporta le stesse conseguenze del suo aumento, in particolare a livello di remunerazione del lavoratore, che rappresenta la contropartita della prestazione di lavoro". Nel caso *de quo*, una funzionaria del Ministero della Giustizia, adducendo esigenze di carattere familiare e formativo, aveva contestato il provvedimento con il quale, unilateralmente, l'Amministrazione di appartenenza aveva trasformato il contratto di lavoro *part-time* in *full-time*.

¹⁸ Le definizioni di flessibilità numerica o contrattuale, temporale o finanziaria e funzionale sono tratte da Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, *Flessicurezza – Sfide e problemi*, 2009 in www.eurofond.europa.eu/pubdocs

¹⁹ Le definizioni di flessibilità salariale e flessibilità di esternalizzazione sono tratte da Paganì L., voce *Flessibilità*, in *Dizionario di Economia e Finanza Treccani*, 2012, in www.treccani.it

carriera altamente individualizzate, talvolta più episodiche e discontinue, che si differenziano per la quantità delle ore lavorate, per i periodi di pausa goduti, con la conseguente maturazione di un'anzianità contributiva *ad personam*, che inciderà inevitabilmente sulla posizione previdenziale dei singoli lavoratori²⁰, perché può accadere che i diversi tipi di flessibilità si sovrappongano, incidendo sulle stesse forme di sicurezza²¹.

1.2 La sicurezza.

Nel linguaggio comune, la sicurezza è intesa come la condizione che fa sentire al riparo dai rischi, in quanto garantisce la possibilità di prevenire, eliminare o limitare le situazioni di bisogno. Come componente della *flexicurity*, essa indica l'insieme di norme e di misure predisposte dallo Stato sociale al fine di sostenere la persona nei momenti di difficoltà occupazionale, come l'indennità contro la disoccupazione, o nelle situazioni personali che incidono negativamente sulla capacità lavorativa.

La sicurezza può assumere forme differenti, ma se la si intende come garanzia dello stesso posto di lavoro per tutta la vita professionale del prestatore, tale accezione mal si coniuga con la *flexicurity*, che accoglie, invece, l'idea di sicurezza dell'occupazione, come possibilità di occupazione per tutta la vita lavorativa, non come garanzia di stabilità di una specifica e concreta occupazione, ma come tutela del lavoratore nei vari spostamenti all'interno del mercato del lavoro, sviluppandone il livello di occupabilità. La

²⁰ Sulla problematica, Corte EDU, 4 febbraio 2014, causa 29932/07, *Mottola e altri c. Italia*, in www.dirittoegiustizia.it/allegati/TP_INT_14CEDU29932_milizia.pdf: un gruppo di medici, che avevano prestato la loro attività presso il Policlinico dell'Università "Federico II" di Napoli in base a dei "contratti a gettone", chiedevano il riconoscimento del rapporto di lavoro subordinato con l'Università, e il loro diritto al versamento dei contributi previdenziali, invocando la violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale della CEDU. La Corte, ritenendo che il diritto alla pensione rientri nel concetto di valore patrimoniale e, quindi, nella nozione di bene *ex art. 1*, ha riconosciuto la "speranza legittima" dei ricorrenti a vedersi riconoscere i loro diritti alla pensione; cfr. Corte EDU, 4 febbraio 2014, causa 29907/07, *Staibano e altri c. Italia*, in www.dirittoegiustizia.it/allegati/TP_INT_14CEDU29907_milizia.pdf

²¹ Commissione europea, *Libro Verde – Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Bruxelles, 22.11.2006, COM(2006)708 definitivo, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF>, la quale ha tracciato la relazione tra la ricerca di flessibilità sul mercato del lavoro, che ha generato una crescente diversità delle forme dei contratti di lavoro, e i connessi profili di sicurezza dell'occupazione e del reddito.

sicurezza può ancora essere intesa come garanzia del reddito, sia sotto forma di retribuzione, sia come prestazione previdenziale corrisposta nei periodi di inattività lavorativa, purché in grado di garantire al lavoratore una vita decorosa.

Nelle dinamiche occupazionali, non si rileva mai l'attuazione di una singola definizione di sicurezza, ma si riscontra la combinazione dei significati esposti, in relazione alla vicenda lavorativa considerata in un dato momento. Sotto il profilo della sicurezza assume un rilievo particolare la scissione, che ha caratterizzato i contesti occupazionali europei, tra *lavoratori permanenti*²², ossia coloro che avevano un contratto a tempo pieno e indeterminato e che godevano di una robustissima tutela contro i licenziamenti, e *lavoratori esclusi*²³, parti contraenti di contratti di lavoro *no-standard*. L'asserita difficoltà per le aziende di gestire la propria forza lavoro, attraverso il ricorso ai licenziamenti, ha favorito la diffusione dei contratti non permanenti e la conseguente concentrazione della flessibilità in questa fascia della forza lavoro, la c.d. flessibilità marginale²⁴, accentuando l'effetto di inclusione-esclusione²⁵.

²² Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, *Flessicurezza – Sfide e problemi*, 2009 in www.eurofond.europa.eu/pubdocs

²³ Commissione europea, *Libro Verde – Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Bruxelles, 22.11.2006, COM(2006)708 definitivo, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF>: per lavoratori esclusi si intendono i disoccupati, le persone separate dal mercato del lavoro e quelli che si trovano in situazioni di lavoro precarie e informali. Questi ultimi occupano una zona grigia in cui i diritti fondamentali del lavoro o della protezione sociale possono essere considerevolmente ridotti, generando una situazione di insicurezza per quanto riguarda le prospettive future di occupazione, con un impatto su scelte cruciali della loro vita privata.

²⁴ La flessibilità marginale si caratterizza per l'impiego di forme di occupazioni più flessibili con una minore tutela contro il licenziamento, al fine di facilitare l'accesso di nuovi venuti e di soggetti alla ricerca di un lavoro in posizione di svantaggio nel mercato del lavoro, in Commissione europea, *Libro Verde – Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Bruxelles, 22.11.2006, COM(2006)708 definitivo, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF>

²⁵ Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, *Flessicurezza – Sfide e problemi*, 2009 in www.eurofond.europa.eu/pubdocs

1.3 L'interazione tra la flessibilità e la sicurezza in relazione alle specificità statali.

In sede comunitaria, è emersa da tempo una maggiore attenzione al problema dell'occupazione, come priorità nel percorso di crescita economica e sociale dell'Europa, nella consapevolezza del fatto che l'occupazione e la crescita economica sono aspetti della medesima realtà, in relazione di reciprocità condizionata dalle scelte politiche²⁶. Avviare un processo di sviluppo economico trascurando la concomitante difficoltà occupazionale sarebbe, ricorrendo al linguaggio figurato, come comporre un *puzzle* da cento tessere, decidendo di utilizzarne solo sessanta.

Ed è innegabile un'evoluzione in senso migliorativo della attenzione rivolta al tema del lavoro, rispetto all'impostazione di Cardiff²⁷, ma è altrettanto

²⁶ Consiglio europeo di Colonia 3-4 giugno 1999, *Conclusioni della Presidenza – Risoluzione sul Patto europeo per l'occupazione*, allegato 1, in www.europarl.europa.eu/summits/Kol2_it.htm: nell'esaminare la relazione tra crescita economica e sociale dell'Europa, si è ravvisata la necessità di procedere alla verifica di regimi fiscali e previdenziali, al fine di ridurre l'onere dei lavoratori in una duplice prospettiva. In primo luogo, occorre esaminare le modalità attraverso le quali ridurre l'onere a carico dei lavoratori meno qualificati e percettori di bassi salari. In secondo luogo, considerando il progressivo invecchiamento della popolazione, il regime pensionistico doveva essere regolato dal senso di responsabilità nei confronti delle generazioni future. In occasione di questo summit, è stato approvato il Patto europeo per l'occupazione, che rappresentava la sintesi delle diverse azioni avviate dall'Unione europea, dopo la firma del Trattato di Amsterdam.

²⁷ Consiglio europeo di Cardiff, *Conclusioni della Presidenza 15 e 16 giugno 1998*, in www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data, punto 9 afferma testualmente che "fondamenti economici solidi e le politiche sane stabilite negli indirizzi di massima per le politiche economiche creano le condizioni per un ulteriore rafforzamento della ripresa e per una sua successiva trasformazione in un processo di crescita economica autosufficiente e non inflazionistica nel medio e lungo termine, *requisito essenziale per un aumento sostanziale e duraturo del livello di occupazione*". La crescita economica è, dunque, il presupposto per lo sviluppo occupazionale della Comunità europea, dato che i due processi hanno tempi di realizzazione differenti. Ci si domanda come sia possibile garantire la tutela del lavoro quando, nel contempo, si cerca di rilanciare l'economia, se gli stessi destinatari della produzione commerciale europea non hanno il necessario potere d'acquisto, considerata la difficoltà personale nel reperire un lavoro o nell'avere un livello retributivo adeguato alle esigenze di vita. Le ipotizzate azioni a favore dell'occupazione si riducono a mere enunciazioni di principio, collocate di uno schema di potenziamento economico del mercato unico, dove il diritto di lavorare si trasforma in *opportunità di lavorare*, attribuendo una latente accezione negativa al lavoro subordinato e privilegiando quello autonomo. Si afferma, infatti, che "Gli Stati membri stanno ... cercando di migliorare la situazione delle PMI e dei lavoratori autonomi, adottando misure volte a *promuovere il lavoro invece della dipendenza*". Così, se da un lato si vuole creare "sviluppo di una cultura dell'imprenditorialità e promozione dello sviluppo delle piccole imprese", sul versante del lavoro subordinato, occorre procedere ad "un riesame dei sistemi fiscali e previdenziali affinché sia *più facile* per i datori di lavoro creare nuovi posti di lavoro e sia *più attraente* per i lavoratori occuparli". Il

inevitabile che è troppo presto per parlare di centralità della persona umana nelle linee politiche della Unione europea. Il lavoro è trattato come mezzo di produzione, al pari delle merci, del capitale e dei beni, con l'inevitabile negazione della centralità della componente umana che, invece, arricchisce il contenuto e lo spessore sociale del concetto di lavoro.

All'inizio del nuovo millennio, l'obiettivo della Comunità europea era quello di "diventare l'economia, basata sulla conoscenza, più *competitiva e dinamica* del mondo"²⁸, disegnando una "*strategia europea* per l'occupazione *con* forti contenuti simbolici, oltre che responsabilità politiche non indifferenti"²⁹. Si delinea allora una nuova concezione del mercato del lavoro- definita dalla Strategia di Lisbona³⁰ -, come risposta alla globalizzazione³¹ la quale, combinandosi con il progresso tecnologico, modifica rapidamente i bisogni dei lavoratori e delle imprese³², rendendo così evidente la realizzazione *simultanea* di obiettivi sociali, culturali e personali³³.

In questo contesto, promettente sotto il profilo occupazionale e formativo e, dunque, capace di affrontare la crisi, il Consiglio europeo ipotizza la graduale

termine *sicurezza*, in riferimento al lavoro subordinato, compare un'unica volta, accompagnato dal termine di flessibilità. Potrebbe ritenersi che, durante il Processo di Cardiff, non fossero maturi i tempi per una rielaborazione comunitaria in chiave personalistica, ma le posizioni espresse in tale occasione sono state ribadite in tempi più recenti dai singoli Stati membri, secondo direttrici interne prive di considerazione della dimensione umana.

²⁸ Consiglio Europeo di Lisbona, 23 e il 24 marzo 2000, *Conclusioni della presidenza portoghese, Modalità d'azione*, punto 5), in www.europarl.europa.eu

²⁹ Sciarra S., *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo. Un'analisi delle fonti*, in Sciarra S. (a cura di), *Manuale di diritto sociale europeo*, Torino, 2010, 16. L'obiettivo di una maggiore coesione sociale, da raggiungersi entro il 2010, era condizionato dal raggiungimento del 70% di crescita dell'occupazione.

³⁰ AA.VV., *Premessa*, in Decaro M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020 – Fra governance e government dell'Unione europea*, 2011, in www.fondazioneadrianolivetti.it: "la Strategia di Lisbona ha rappresentato il quadro di riferimento delle politiche pubbliche dell'Unione europea influenzando, contestualmente, l'azione dei Governi e, in qualche caso, le riforme degli ordinamenti dei singoli Paesi membri".

³¹ Consiglio Europeo di Lisbona, 23 e il 24 marzo 2000, *Conclusioni della presidenza portoghese, Modalità d'azione*, punto 5), in www.europarl.europa.eu: nell'affrontare la globalizzazione, l'Unione europea prende atto che ogni cambiamento interessa, in primo luogo, "ogni aspetto della vita delle persone"³¹ e poi dell'economia europea.

³² Capitini M.V., *op.cit.*, 125: le imprese sono sottoposte alla costante pressione di adattare e sviluppare i propri prodotti e servizi più rapidamente, al fine di restare sul mercato; i lavoratori sono consapevoli che i processi di ristrutturazione aziendale non si realizzano sporadicamente, ma diventano un elemento della vita professionale quotidiana.

³³ Allulli G., *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, ottobre 2010, in www.sociologia.uniroma1.it, 6

costruzione di una società basata sulla conoscenza³⁴ ma, al contempo, ammette la presenza di almeno 15 milioni di persone disoccupate in Europa, dichiarando espressamente che “il tasso di occupazione è eccessivamente basso ed è caratterizzato da un’insufficiente partecipazione al mercato del lavoro di donne e lavoratori anziani. La disoccupazione strutturale di lungo periodo e i marcati squilibri regionali in materia di disoccupazione restano endemici in certe zone dell’Unione”³⁵.

La strategia dell’Unione europea appare indirizzata verso uno sviluppo dell’economia, senza contestuali interventi in altri settori socialmente rilevanti, sul presupposto che i sistemi di protezione sociale sono in grado di monitorare e, dunque, di seguire il cambiamento. L’impostazione dello studio del Consiglio europeo è indubbiamente ancora economicistica³⁶ e le finalità si sono rivelate, ben presto, di difficile realizzazione per la loro settorialità, laddove si richiede un approccio globale³⁷ mediante la “combinazione virtuosa tra le misure della flessibilità e di sicurezza, nel mercato, come pure nel contratto di lavoro”³⁸: la *flexicurity*³⁹.

³⁴ Secondo Treu T., *Le istituzioni del lavoro nell’Europa in crisi, Relazione alle giornate di studio Aidlass, Bologna, 2013*, in <http://www.aidlass.it/news/aidlass-giornate-di-studio-la-crisi-e-i-fondamenti-del-diritto-del-lavoro>, attraverso la conoscenza, l’Unione europea esprime la volontà di prendere le distanze da una competizione basata sulla compressione dei costi e delle condizioni di lavoro.

³⁵ Consiglio Europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000, *Conclusioni della presidenza portoghese, Punti di forza e di debolezza*, punto 3), in www.europarl.europa.eu

³⁶ È curioso notare come, nel paragrafo *Modalità d’azione* delle Conclusioni della presidenza portoghese al Consiglio europeo del 2000, la parola *economia*, con le correlate variazioni terminologiche, compaia per ben sei volte; la parola *lavoro* è stata utilizzata una sola volta; la parola *occupazione* è stata impiegata due volte.

³⁷ Piantoni M., *Le politiche dell’Unione Europea a favore delle imprese e dell’imprenditorialità*, Università degli Studi di Bergamo – Dipartimento di economia aziendale, Milano, 2008, 116 ss. L’Autore sottolinea la rilevanza del confronto tra le istituzioni responsabili delle varie politiche (quella salariale di competenza delle parti sociali; la politica monetaria che fa capo alla BCE e la politica di bilancio rimessa agli Stati membri), che deve aver luogo per il benessere generale, pur nel rispetto della loro indipendenza.

³⁸ Sciarra S., *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo. Un’analisi delle fonti*, cit., 18; Rosati S. D., *op.cit.*, ritiene che a partire dal 2000 si intravede un effetto regolatorio nella combinazione dei termini in oggetto.

³⁹ Sebbene a livello comunitario l’espressione *flexicurity* sia comparsa in tempi relativamente recenti, si tratta di una linea strategica integrata già presente in Europa, soprattutto Danimarca e Paesi Bassi. L’esempio danese può ritenersi, previa corretta contestualizzazione storico-geografica, un punto di riferimento per la ricostruzione del rapporto tra la flessibilità delle aziende e la sicurezza dei lavoratori. I tre punti fondamentali del triangolo d’oro della realtà danese sono la flessibilità, il *welfare* e le politiche attive, in una prospettiva di simmetria e di equilibrio. Il fondamento storico di questa impostazione è il c.d. Accordo di Settembre o *September agreements* del 1899: venne stabilito il diritto del datore di lavoro di gestire la propria impresa, inclusa la possibilità di assumere e licenziare e, al contempo,

L'interazione tra la flessibilità e la sicurezza rappresenterebbe la soluzione europea per affrontare i cambiamenti imposti dalla globalizzazione e dalle variazioni demografiche, sul presupposto imprescindibile che "la flessibilità può rappresentare una precondizione per la sicurezza e la sicurezza una precondizione per la flessibilità"⁴⁰.

I tratti salienti della *flexicurity*, infatti, sono: la sincronizzazione delle politiche, la condivisione dell'azione, aperta al confronto, alla ponderazione e alla disputa tra più attori a vario livello.

La novità della *flexicurity* non risiede, dunque, nei contenuti, ma nella combinazione procedurale, di tipo temporale e metodologico, di politiche

vennero riconosciute al lavoratore le tutele sindacali, riguardanti l'orario e le condizioni di lavoro. È una sorta di compromesso storico tra Stato, datori di lavoro e salariati: senza l'approvazione delle tre parti, la *flexicurity* non potrebbe funzionare. La struttura organizzativa danese è caratterizzata dall'efficienza previdenziale, come contrattare all'elevata flessibilità e mobilità del mercato del lavoro, con la predisposizione di una adeguata offerta formativa sia per gli occupati che per gli inoccupati. La maggior parte degli ambiti previdenziali danesi prevede l'iscrizione automatica, tranne nel caso dell'assicurazione contro la disoccupazione, denominata *Ghent*, della quale è responsabile il Ministero del Lavoro. Il *Ghent* si articola in 23 fondi assicurativi riconosciuti e finanziati dallo Stato. Quando un soggetto si muove da un fondo all'altro, vengono contestualmente trasferiti i sussidi di disoccupazione. La maggior parte di questi fondi sono collegati ad associazioni sindacali. I membri dei fondi sono obbligati a pagare un contributo determinato di adesione, indipendentemente dal loro stato professionale. La percentuale di partecipazione pubblica varia in ragione delle fluttuazioni della disoccupazione. In periodi di crisi, come quelli dei primi anni Novanta, la quota governativa ha raggiunto l'80%, diminuita poi al 50% a seguito della ripresa economica. Dal 2005 in poi tutte le riforme avviate si sono distinte per l'elevata municipalizzazione dei servizi per l'occupazione e delle forme di tutela assistenziale. Le competenze del precedente organo statale, focalizzate sulla domanda di lavoro, e quelle degli assistenti sociali, incentrate sulle problematiche di natura sociale degli individui, vengono unite e gestite nel loro insieme, nei nuovi centri per l'impiego. L'obiettivo è un maggiore coordinamento e cooperazione tra impiegati statali del sistema di collocamento precedente e la sezione di assistenza sociale delle municipalità. È stato, però, sostenuto che il nuovo sistema avrebbe una costruzione eccessivamente locale, non permettendo, dunque, una visione onnicomprensiva del mercato del lavoro a livello nazionale, sussistendo il "rischio che le politiche del lavoro diventino troppo locali nell'individuazione dei focus, senza prendere in considerazione le disparità regionali"; in questo senso, Capitini M.V., *op.cit.*, 126 e ss. Per un primo approfondimento sul sistema previdenziale danese, si rimanda a Commissione Europea, Occupazione, affari sociali e inclusione, *I diritti di previdenza sociale in Danimarca*, in <http://ec.europa.eu/employment.social>, aggiornamento luglio 2013. Ulteriori informazioni sulla rete MISSOC (Sistema di informazione reciproca sulla protezione sociale nell'Unione europea) sono disponibili all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=815>. Zappalà L., *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l'impulso alla ri-regolazione del lavoro a termine*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2012, 97, 8 in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>: la *flexicurity* rappresenta la "pietra filosofale" delle politiche e del diritto del lavoro nel nuovo secolo.

⁴⁰ Rosati S. D., *op.cit.*

tradizionalmente considerate contrapposte⁴¹, al punto di ritenere che la crisi tra flessibilità e sicurezza sia, non solo pronunciabile, ma anche traducibile nelle diverse lingue degli Stati membri⁴². La realizzazione della *flexicurity*, quale paradigma principale o programma legislativo⁴³ di riforma del mercato del lavoro, dalla struttura multidimensionale e implicante una simultaneità degli interventi⁴⁴ ispirati ora alla flessibilità, ora alla sicurezza, dipende strategicamente dall'azione della Commissione europea, che consente di "integrare tutte le forme [di mercato di lavoro presenti in Europa] in un concetto unico, senza renderlo un'eterogenea e dispersiva raccolta che includa sotto il suo grande ombrello riforme contraddittorie"⁴⁵. Si tratta di coniugare gli interessi e le aspettative delle aziende e dei lavoratori, soggetti tradizionalmente considerati come contrapposti ma, in realtà, l'uno complementare all'altro. Infatti, da un lato, le imprese che intendono innovare o conservare la propria competitività sul mercato, hanno la necessità di incrementare il proprio livello di produzione⁴⁶, attraverso un costante miglioramento dei metodi di lavorazione e l'acquisizione di nuove competenze da parte della forza lavoro. Allo stesso tempo, i lavoratori devono essere adattabili alle trasformazioni economiche e devono curare la loro formazione lungo tutto l'arco della vita lavorativa, potendo contare su

⁴¹ Zappalà L., *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l'impulso alla ri-regolazione del lavoro a termine*, cit., 12.

⁴² Rosati S. D., *op.cit.*

⁴³ Sciarra S., *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo. Un'analisi delle fonti*, cit., 16 e ss.

⁴⁴ Rosati S. D., *op.cit.*

⁴⁵ Auer P., *La flexicurity nel tempo della crisi*, in *Dir. relaz.ind.*, 2011, 1, 37 e ss; Rosati S. D., *op.cit.*, specifica che non esiste un approccio alla *flexicurity* valido per tutti, si possono però individuare i modelli prevalenti, attraverso un sistema classificatorio articolato in cinque cluster: il modello anglosassone (Inghilterra e Irlanda), caratterizzato da un alto grado di flessibilità e un livello di sicurezza relativamente basso; il modello continentale (Germania, Belgio, Austria e Francia), nel quale i livelli di flessibilità, sicurezza e tassazione si collocano su posizioni medio-alte; il sistema mediterraneo (Italia, Spagna, Portogallo e Grecia), dove la flessibilità e la sicurezza hanno un livello medio-basso e non è dato rilevare la collocazione della tassazione; il modello dei Paesi dell'Est europeo (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia), che presentano carenza o assenza delle tutele di sicurezza sociale, con un livello medio-alto di flessibilità; da ultimo, il cluster dei Paesi nordici, che costituiscono i modelli di eccellenza, per l'alto livello di sicurezza, di flessibilità e di tassazione.

⁴⁶ Già nel Consiglio europeo di Colonia 3-4 giugno 1999, *Conclusioni della Presidenza – Risoluzione sul Patto europeo per l'occupazione*, allegato 1, in www.europarl.europa.eu/summits/Kol2_it.htm, si rilevava che "le riforme strutturali dei mercati del lavoro, delle merci e dei capitali [sono] essenziali al fine di mettere le aziende europee in grado di competere con successo sui mercati mondiali e sfruttare appieno il potenziale di crescita delle economie europee"

nuovi strumenti di sicurezza, in grado di garantirne l'occupabilità, seguendo i cambiamenti del mercato del lavoro⁴⁷.

La prospettiva dell'UE è quella del *save the people not the jobs*, ovvero garantire i lavoratori mediante un sistema di aiuti in caso di disoccupazione, piuttosto che con una legislazione finalizzata alla tutela per l'impiego. Regimi di sussidi di disoccupazione ben concepiti, uniti a politiche attive del mercato del lavoro, sembrano costituire una migliore assicurazione contro i rischi ad esso connessi⁴⁸.

I tratti salienti di una politica di *flexicurity*, secondo l'OCSE, sono: una legislazione moderata a tutela dell'occupazione; un'elevata partecipazione all'apprendimento permanente; un investimento rilevante in politiche attive e passive nel mercato del lavoro; sistemi generosi di indennità di disoccupazione che equilibrino diritti e doveri⁴⁹; un'ampia copertura assicurata dai sistemi di sicurezza sociale; un'elevata partecipazione sindacale.

Tale strategia è da tempo propria della Commissione europea⁵⁰, la quale ha, innanzitutto, individuato alcuni dei fattori determinanti la crisi socio-economica dell'Unione europea: l'invecchiamento demografico, i tassi d'occupazione relativamente bassi, l'alta segmentazione dei mercati⁵¹ del

⁴⁷ Fontanesi A., *op.cit.*, 18.

⁴⁸ Rosati S. D., *op.cit.*

⁴⁹ In tal senso, Corte di Giust. UE, 19 giugno 2014, causa C-507/12, *Jessy Saint Prix c. Secretary of State for Work and Pensions*, in www.europeanrights.eu: l'art. 45 del TFUE deve essere interpretato nel senso che una donna, che smetta di lavorare o di cercare un impiego a causa delle limitazioni fisiche collegate alle ultime fasi della gravidanza e al periodo successive al parto, conserva la qualità di "lavoratore" ai sensi di tale articolo, purché essa riprenda il suo lavoro o trovi un altro impiego entro un ragionevole periodo di tempo dopo la nascita di suo figlio. Il riconoscimento della qualifica di "lavoratore" ha consentito alla lavoratrice *Saint Prix* di accedere alla tutela di integrazione del reddito, predisposta dalla normativa del Regno Unito.

⁵⁰ Commissione europea, Comunicazione *Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, [COM(2007) 359 def. - Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale], del 27 giugno 2007 in http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c1_0159_it.htm. È stata rilevata una indubbia accelerazione nel processo di adozione della nuova strategia: "gli interventi da *promozionali* hanno assunto una coloritura semi prescrittiva", capaci di agitare la stagnante sfera pubblica continentale, in Bronzini G., *Flexicurity e nuovi diritti sociali*, in *Diritti, lavori, mercati*, 2007, 3 e in www.bin.italia.org

⁵¹ Treu T., *Riequilibrio delle tutele e Flexicurity, cit.*: l'Autore sostiene che, oltre alla molteplicità dei contratti di lavoro, gli squilibri del mercato del lavoro sono anche riconducibili alle *intersezioni stratificatesi negli anni fra i vari tipi di ammortizzatori*, come le multiformi casse integrazioni e i diversi tipi di sostegno al reddito.

lavoro, in cui coesistono gli *insider* e gli *outsider*⁵², i fenomeni dell'*outsourcing*⁵³ e della delocalizzazione⁵⁴ ed, infine, le politiche nazionali concepite ed attuate in modo frammentato, senza ricondurle ad un disegno generale di intervento. Si legge nella Comunicazione COM(2007) 359 che "troppo spesso le politiche intendono accrescere o la flessibilità per le imprese o la sicurezza dei lavoratori con il risultato di neutralizzarsi o contraddirsi a vicenda"⁵⁵.

Al fine di affrontare le problematiche socio-economiche evidenziate, la Commissione europea ha definito quattro linee politiche, necessarie per attuare la *flexicurity*: la flessibilità e la sicurezza dei contratti di lavoro nel rispetto delle regole di matrice legale e contrattuale e dei principi moderni di organizzazione del lavoro; l'attuazione di strategie di apprendimento durante

La stratificazione delle prestazioni di sicurezza sociale, ad oggi esistenti in Italia, è il prodotto dell'attività di un "legislatore frettoloso, frammentario e, spesso, schizofrenico che quando disciplina la previdenza sociale, opera non già su un sistema legislativo organico, ma su vero e proprio groviglio di fonti normative", in Persiani M., *Introduzione*, in Pessi R. (a cura di), *Solidarietà e Mutualità nel diritto della Previdenza Sociale*, Napoli, 1989.

⁵² Si tratta, rispettivamente, di lavoratori relativamente protetti, avendo bisogno di sostegno e tutela nelle transizioni da un lavoro all'altro, e lavoratori sprovvisti di protezione, che hanno bisogno di facili punti di accesso al lavoro e di supporti per progredire verso soluzioni contrattuali stabili.

⁵³ Nel linguaggio economico, *outsourcing* è il termine con cui viene indicato il comportamento di un'azienda che, nel definire le caratteristiche strutturali del proprio processo produttivo, decide di affidare all'esterno, in maniera non episodica, lo svolgimento di un'intera funzione o di una parte dell'attività. In tal modo, l'azienda tende a concentrare le risorse su una serie di "competenze di base" nelle quali essa si ritiene in grado di raggiungere una posizione di preminenza, affidando all'esterno tutte le attività per le quali l'organizzazione non ha una vocazione imprenditoriale, o specifiche esigenze strategiche, e non dispone di particolari capacità. I benefici che essa tende così a conseguire sono: la riduzione del rischio, la diminuzione dei costi diretti, il contenimento degli investimenti e il conseguimento di una maggiore flessibilità gestionale; da http://www.treccani.it/magazine/lingua_italiana

⁵⁴ Con il termine *delocalizzazione* si indica il trasferimento di un'impresa, oppure il decentramento di una sua parte, in ambiti sovranazionali che offrono considerevoli opportunità e vantaggi in ragione della grande disponibilità di risorse a buon mercato che offrono. Si delinea una particolare dinamica insediativa che si verifica negli apparati produttivi di un Paese. L'attenzione sempre crescente verso i processi di delocalizzazione è documentabile dai dati che segnalano la crescente propensione delle imprese verso l'impianto e l'acquisizione di unità produttive sia nei Paesi emergenti del Sud-Est asiatico, sia in quelli dell'Europa orientale. Alla base delle scelte di delocalizzazione deve collocarsi la valutazione dei costi delle componenti o dei fattori generativi della produzione, in Emanuel C., *Localizzazione e delocalizzazione*, in *Enciclopedia Italiana*, VII Appendice, 2007, www.treccani.it/enciclopedia/localizzazione-e-delocalizzazione

⁵⁵ Commissione europea, Comunicazione *Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, [COM(2007) 359 def. - Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale], del 27 giugno 2007, in http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c1_0159_it.htm

l'intero arco della vita per sostenere l'adattamento permanente dei lavoratori, in particolare dei più vulnerabili sul mercato del lavoro; l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro (PAML) per aiutare i lavoratori a ritrovare un posto di lavoro in seguito ad un periodo di inattività; la modernizzazione dei sistemi di sicurezza sociale per l'assegnazione di aiuti finanziari che incoraggino l'occupazione e facilitino la mobilità sul mercato del lavoro.

La politica sociale e dell'occupazione europea, in sintesi, deve essere tesa a favorire la creazione di nuovi posti di lavoro, non solo sotto il profilo numerico, ma anche della qualità del lavoro. La finalità perseguita è la gestione del cambiamento, derivante dal fenomeno della globalizzazione, e dall'emersione dei nuovi rischi sociali, come l'eccessiva segmentazione occupazionale e il precariato: l'adozione del modello della *flexicurity* intesa come strategia integrata, nella quale coesistono la flessibilità e la sicurezza, può consentire il raggiungimento degli obiettivi.

A tal proposito, la Commissione europea ha elaborato otto principi comuni che potessero costituire la base di partenza per lo sviluppo della *flexicurity*: 1) La flessicurezza comporta accordi contrattuali flessibili e affidabili [...], strategie integrate di apprendimento permanente, efficaci politiche attive del mercato del lavoro e moderni sistemi di sicurezza sociale; 2) la flessicurezza implica un giusto equilibrio tra diritti e responsabilità per i datori di lavoro, i lavoratori, le persone in cerca di impiego e le autorità pubbliche; 3) la flessicurezza dovrebbe essere adattata alle circostanze, ai mercati del lavoro e alle relazioni industriali propri degli Stati membri. La flessicurezza non riguarda un modello unico di mercato del lavoro, né un'unica strategia politica; 4) la flessicurezza dovrebbe ridurre il divario tra gli *insider* e gli *outsider* nel mercato del lavoro [...]; 5) va promossa la flessicurezza interna come anche quella esterna. Una sufficiente libertà di assumere e licenziare deve essere accompagnata da transizioni sicure da un lavoro all'altro. Si deve incoraggiare la mobilità ascendente come quella tra disoccupazione e inattività e lavoro [...]; 6) la flessicurezza dovrebbe supportare la parità di genere promuovendo un accesso equo a un'occupazione di qualità per le donne e gli uomini e offrendo possibilità di conciliare il lavoro e la vita

familiare, oltre a fornire pari opportunità ai migranti, ai giovani disabili e ai lavoratori anziani; 7) la flessicurezza richiede un clima di fiducia e il dialogo tra le autorità pubbliche, le parti sociali e gli altri attori [...]; 8) le politiche di flessicurezza hanno implicazioni finanziarie e dovrebbero contribuire a politiche di bilancio sane e finanziariamente sostenibili [...]⁵⁶.

L'adeguatezza delle scelte deve, ovviamente, essere valutata in relazione al contesto geografico di riferimento, in un ampio quadro di interventi economici, attraverso i quali le aziende possono sviluppare le opportunità emergenti nel mercato, finanziare nuove idee commerciali e creare nuovi posti di lavoro⁵⁷, coniugando così le esigenze del mondo imprenditoriale e l'incremento occupazionale di un Paese.

La Commissione europea precisa che "la flessibilità non interessa un unico modello di mercato del lavoro o un'unica strategia politica"⁵⁸; infatti, gli Stati membri dovrebbero esaminare, attraverso la consultazione delle parti sociali e con gli altri attori, i percorsi specifici che conducano verso la migliore combinazione di flessibilità e sicurezza. Le differenti *formule nazionali*⁵⁹ devono considerare i punti di partenza diversi⁶⁰, condizionati dallo sviluppo

⁵⁶Fontanesi A., *op.cit.*, 64 osserva che "l'attuazione dei principi comuni di *flexicurity* negli Stati membri richiede la definizione di combinazioni e sequenze di politiche e misure pianificate e negoziate adeguatamente. Dato che gli Stati membri presentano un contesto socioeconomico, culturale e istituzionale estremamente variegato, le combinazioni e sequenze specifiche saranno anch'esse diverse".

⁵⁷ *Ibidem*, 28.

⁵⁸ Commissione europea, Comunicazione *Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, [COM(2007) 359 def. - Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale], del 27 giugno 2007, in http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c1_0159_it.htm.

⁵⁹ Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, *Flessicurezza – Sfide e problemi*, 2009 in www.eurofond.europa.eu/pubdocs

⁶⁰ Fontanesi A., *op.cit.*, 27, il quale osservava che " la misura delle condizioni di *flexicurity* e il loro grado di interazione positiva variano notevolmente da un Paese europeo all'altro. Generalmente i Paesi dell'Europa settentrionale offrono condizioni adeguate per la *flexicurity*. I Paesi del nord-ovest dell'Europa costituiscono mercati del lavoro dinamici, con buone prestazioni in materia di attivazione, ma devono forse investire maggiormente nei sistemi di prestazione e nelle risorse umane. Nei Paesi dell'Europa centro-occidentale, le politiche tendono a introdurre la flessibilità ai margini del mercato e ciò aggrava il rischio di segmentazione, malgrado alcuni progressi in materia di occupazione. Sono attuate politiche attive del mercato del lavoro, ma sarebbe opportuno migliorarne l'efficacia. I Paesi dell'Europa sud-occidentale costituiscono spesso mercati del lavoro fortemente segmentati a causa delle politiche applicate in precedenza, per introdurre flessibilità ai margini del mercato, senza agire sui mercati del lavoro tradizionali, estremamente statici e senza lottare contro il lavoro nero. Le politiche attive del mercato del lavoro e i sistemi di formazione e istruzione permanenti sono poco sviluppati. I Paesi dell'Europa centrale e orientale devono

storico del mercato del lavoro, considerato lo stretto legame che sussiste tra una politica ispirata alla *flexicurity* e le tradizioni nazionali.

L'attuazione della prima è una variabile dipendente dalle scelte del governo, dalle considerazioni di politica pubblica e dalla capacità dei singoli Stati membri di generare le risorse necessarie a finanziare le soluzioni scelte. La specificità dell'approccio di *flexicurity* non consente di trasferirlo in una diversa area e le potenziali riforme devono tenere conto degli ambiti in cui dovranno realizzarsi (lavoratore, famiglia⁶¹, impresa, settore, Paese) e delle reciproche interazioni.

In questa prospettiva si rendono utili le indicazioni che provengono dal successo della politica danese. È indispensabile, dunque, una contestualizzazione delle politiche di *flexicurity* a livello statale⁶² che tenga conto anche delle diverse sfumature, e non solo delle essenziali differenze presenti tra i Paesi dell'Unione. Si può, pertanto, parlare di polimorfismo della *flexicurity*, il cui diverso sviluppo su base nazionale, attraverso le specifiche modalità di attuazione, è in grado di rivelare il livello di integrazione comunitaria di un determinato Stato membro.

affrontare una segmentazione tra, da un lato, le rigide modalità di lavoro nei settori tradizionali dell'economia e, d'altro lato, i modelli contrattuali fortemente liberalizzati nella nuova economia, cui si aggiunge una presenza massiccia del lavoro non dichiarato. Anche in questo caso, i sistemi di istruzione e formazione permanenti e le politiche attive nel mercato del lavoro sono scarsamente sviluppati". È chiaro che una definizione unica e totalizzante di *flexicurity* non è concretamente realizzabile, considerate le diverse condizioni di partenza e il raccordo tra diversi settori nevralgici della società, frutto di visioni storico-politiche troppo concentrate sull'idea di potere e di egemonia economica, e troppo distratte, ironicamente parlando, rispetto allo sviluppo sociale e culturale del singolo e della comunità di appartenenza.

⁶¹ In relazione al concetto di "famiglia" e alle relative forme di tutela, si segnala Corte di Giust. UE, 12 dicembre 2013, causa C-267/12, *F.Hay c. Crédit agricole mutuel de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres*.

⁶² Capitini M.V., *op.cit.*, 132 e 154. L'Autore ribadisce che "il modello danese di *flexicurity* è il risultato di un lungo processo storico che ha comportato una serie di negoziazioni e compromessi tra i *partners* sociali, l'evoluzione del sistema di *welfare* e, in anni recenti, il rafforzamento graduale di un ruolo più attivo delle politiche occupazionali. [...] La maggiore sfida per la *flexicurity* sembra essere così quella di riuscire a dimostrare di non essere solo un'espressione innovativa e accattivante, ma di essere efficace anche in contesti nazionali estremamente diversificati e ben più problematici di quello danese, e che, proprio per le loro diverse situazioni di partenza, dovrebbero a questo ispirarsi, piuttosto che cercare di imitarlo".

Si può paragonare, quindi, il mercato del lavoro ad un caleidoscopio⁶³, i cui frammenti di vetro che lo compongono rappresentano le diverse tipologie di lavoro flessibile presenti nell'Unione europea, che variano la propria fisionomia in relazione agli andamenti del mercato del lavoro, così come accade ai frammenti di vetro collocati nel caleidoscopio in movimento, che crea forme geometriche sempre diverse tra di loro, in grado di esprimere, a livello figurativo, l'eterogeneità del mercato del lavoro europeo, soprattutto quando le politiche di flessibilizzazione dei mercati del lavoro e le tutele individuali e collettive non convergono in un comune punto di equilibrio, determinando la frammentarietà della realtà occupazionale di riferimento.

La ricerca di questo equilibrio esprime la più generale esigenza di modernizzazione del diritto del lavoro⁶⁴ e, in questo senso, la *flexicurity* diviene "un orientamento di politica del lavoro, un modello normativo di regolazione, ma anche un possibile nuovo paradigma scientifico del diritto del lavoro sovranazionale, al di là della sua tradizionale struttura univocamente protettiva"⁶⁵.

2 Il rapporto di reciprocità tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale.

A livello comunitario, dell'idea di *flexicurity* si coglie esclusivamente la struttura duale del binomio *mercato del lavoro – sistema di sicurezza sociale*; se ne sottolineano i diversi punti di contatto, ma non si valorizza adeguatamente la condizione di reciprocità che, a ben vedere, dovrebbe regolare i rapporti tra gli elementi del binomio.

Occorre, comunque, procedere per gradi. Occorre, innanzitutto, superare la visione neutrale del mercato del lavoro, sotto un duplice profilo: *in primis*, il

⁶³ Zappalà L., *I lavori flessibili*, in Sciarra S. (a cura di), *Manuale di diritto sociale europeo*, Torino, 2010, 133. L'Autore si sofferma sulla articolata e talvolta disordinata condizione del mercato del lavoro europeo, a causa del complesso intrecciarsi di una pluralità di attori, politiche, interessi, tecniche regolative e di tutela.

⁶⁴ Zappalà L., *I lavori flessibili*, in Sciarra S. (a cura di), *Manuale di diritto sociale europeo*, Torino, 2010, 133.

⁶⁵ Zappalà L., *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l'impulso alla ri-regolazione del lavoro a termine*, cit., 18.

mercato del lavoro non è una dimensione del reale separata e autonoma, capace di regolarsi secondo predefiniti schemi di evoluzione, trattandosi, invece, di un luogo nel quale tutte le insicurezze dei nostri giorni si manifestano e si esprimono, e dove l'emotività dei soggetti agenti gioca un ruolo di primaria importanza. In secondo luogo e sotto un profilo strettamente soggettivo, la visione neutrale del mercato del lavoro si fonda sul rifiuto di dare un significato valoriale ai fatti, per evitare di alimentare posizioni contrastanti; in questo quadro, la disoccupazione viene vissuta come un fatto che, periodicamente, attraversa il mercato del lavoro, dovuto ad una negativa congiuntura economica; non vengono valutate adeguatamente le ripercussioni che l'intensità e la gravità della disoccupazione producono in termini di difficoltà esistenziali e personali che sono insite nei momenti di disoccupazione, come condizioni di fragilità umana e sociale.

Si determina così un approccio al problema caratterizzato dal disinteresse verso la componente umana del mercato del lavoro e, dunque, dal disinteresse verso ogni forma di tutela della persona, sotto il profilo della sicurezza sociale: un'assoluta indifferenza morale verso i problemi che le fasce più deboli della società vivono, quotidianamente, a causa dell'assenza di un lavoro.

La neutralità del mercato del lavoro si potrebbe, invece, utilmente declinare come tentativo di depoliticizzare i metodi di attuazione dei principi, considerando che sottrarre il problema occupazionale alla lotta politica potrebbe consentire una ricostruzione dello stesso in termini di equilibrio sociale e di rispetto verso la dignità dell'uomo.

Dare un significato positivo alla neutralità del mercato del lavoro significa elaborarne un'immagine corrispondente alla realtà, inserendo le relazioni di lavoro all'interno delle dinamiche sociali e sviluppando il rapporto con il sistema di sicurezza sociale; significa, anche, maturare la consapevolezza che alcuni fatti, come la disoccupazione, meritano una considerazione globale; significa, ancora, capire che le soluzioni dovrebbero essere ricercate e studiate ispirandosi al benessere sociale.

A questo punto, occorre domandarsi quale sia la visuale, quale sia il punto di vista da assumere per riorientare il percorso interpretativo della formula della *flexicurity*.

È doveroso, innanzitutto, rendersi conto che l'espressione, come si è detto, si compone di due elementi fondanti, la flessibilità e la sicurezza legati da un rapporto di equiordinazione, chiaramente deducibile dalla sua elaborazione linguistica e semantica che nega, invece, la limitatezza contenutistica della visione neutrale del mercato del lavoro.

In secondo luogo, il mercato del lavoro è un luogo di interazione, le cui regole generali di funzionamento vengono definite dallo Stato che, non solo fissa le regole, ma le rafforza con la previsione di precise sanzioni a carico di chi le violi. Ma se lo Stato persegue, come fine ultimo esclusivo, il rilancio economico, incurante degli effetti prodotti sotto il profilo della sicurezza, sceglie di esporre tutte le fasce più deboli della società alle intemperie dei processi economici, senza fornire loro la protezione di un ombrello, come immagine simbolica dell'idea di sicurezza sociale.

A maggior ragione, un'analisi corretta obbliga all'adozione del punto di vista che tenga conto delle istanze di coloro che versano in stato di bisogno, che vivono un malessere occupazionale e sociale. Accogliere questo punto di vista non significa attribuire maggiore importanza ad una parte del rapporto di lavoro rispetto all'altra; significa, invece, ricondurre, sotto un profilo sociale, il rapporto di lavoro ad un assetto di equilibrio sotto il profilo della tutela degli interessi delle parti.

Si assolverebbero così, nella prospettiva dell'*underdog*⁶⁶, due funzioni importanti: offrire nuove informazioni sulla realtà sociale e fornire una nuova visione della realtà ritenuta familiare, o presuntivamente conosciuta perché in

⁶⁶ Gouldner A.W., *The norm of Reciprocity: a Preliminary Statement*, in *American Sociological Review*, 1960;tr.it in Gouldner A.W., *Per la sociologia*, Napoli, 1977, 56 e ss. Nel linguaggio sportivo, il termine *underdog* si riferisce all'atleta oppure alla squadra che risulta perdente nei pronostici relativi all'esito finale di una gara o di una competizione. L'Autore esprime la propria *simpatia* nei confronti degli *underdogs*, ma fa un'importante affermazione: "Io non scorgo alcuna speciale virtù in coloro che mancano di potere e di autorità così come non ne scorgo in quanti, al contrario, posseggono autorità e potere. A me sembra che né la debolezza né il potere siano valori che meritino di essere apprezzati. Il punto essenziale a proposito di chi vive una condizione di subalternità è che egli soffre e che la sua sofferenza è scoperta e visibile. È questo ciò che si traduce o che dovrebbe tradursi in una richiesta obbligante".

dissonanza rispetto alle concezioni dominanti della società fondata sui principi economici. Non si tratta di “una questione di dominanti e di subalterni, ma delle istituzioni che regolano il loro rapporto”⁶⁷ e l’adozione del punto di vista dell’*underdog* consente di superare il problema della obiettività sociale, che sorge quando l’azione delle istituzioni si fonda su una selezione informativa della realtà corrispondente ai propri fini, alle proprie idee e ai propri valori, manifestando l’incapacità di accogliere le informazioni ostili, appartenenti ad altri soggetti ed espressione di valori diversi, delimitando arbitrariamente l’area dell’intervento istituzionale. Occorre, quindi, comunicare la natura del disagio, le sue cause, la sua intensità, il modo e il grado in cui essa può essere evitata, i fattori che possono contribuire alla sua eliminazione.

Ciò premesso, l’indagine volta alla ricostruzione del binomio mercato del lavoro-sistema di sicurezza sociale accoglie, come parametro di riferimento, il principio di reciprocità, il quale “implica un sistema di parti interdipendenti impegnate in interscambi reciproci”⁶⁸. La reciprocità, come criterio regolatore del rapporto mercato del lavoro – sistema di sicurezza sociale, include il concetto di scambio e la presenza di almeno due interlocutori perché il risultato finale è il prodotto della loro interazione.

Da un lato, il mercato del lavoro assicura la sostenibilità finanziaria del sistema di sicurezza sociale, attraverso il regolare gettito contributivo discendente *ope legis* dalla costituzione di un rapporto di lavoro subordinato o dall’avvio di un’attività autonoma; dall’altro lato, il sistema di sicurezza sociale, grazie alle risorse reperite nel mercato del lavoro, assicura l’erogazione delle prestazioni assistenziali e previdenziali nei momenti di contrazione del mercato del lavoro, che si traducono in situazioni di bisogno. La relazione tra questi importanti sistemi della società si fonda su due considerazioni: la prima consente di affermare che una struttura ha una persistenza maggiore se è impegnata in interscambi funzionali con una diversa struttura; così, l’esistenza del sistema di sicurezza sociale è

⁶⁷ Gouldner A.W., *op.cit.*, 76.

⁶⁸ *Ibidem*, 259.

direttamente dipendente dall'equilibrio relazionale con il mercato del lavoro, il quale, a sua volta, è in grado di affrontare le evoluzioni dei cicli economici se sorretto dalla predisposizione di misure di sicurezza sociale atte alla tutela della forza lavoro nei periodi di crisi o di inattività, consentendo al mercato del lavoro di avviare una seria riorganizzazione in linea al mutato contesto economico e politico.

La seconda è relativa all'osservazione che l'asimmetria dell'interscambio tra due sistemi sociali può compromettere la persistenza della struttura generale o della relazione di reciprocità: sotto questo profilo, l'interscambio simmetrico tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale si realizzerebbe quando l'intervento dell'uno è determinato dalla difficoltà temporanea dell'altro, in una relazione di equilibrio. Tale relazione viene alterata quando gli interventi dei due sistemi non sono tra loro simmetrici, come nelle ipotesi di erogazione emergenziale di prestazioni di sicurezza sociale finalizzata dal superamento di una temporanea, ma grave, difficoltà occupazionale, in assenza di risorse finanziarie che dovrebbero essere reperite nel mercato del lavoro, attraverso il gettito contributivo. Se da un lato, si chiede un notevole sforzo di tutela da parte del sistema di sicurezza sociale, dall'altro il mercato del lavoro non predispone misure di finanziamento in grado di assicurare la sostenibilità del sistema di sicurezza sociale, causando l'asimmetria dell'interscambio tra interventi del mercato del lavoro e azioni del sistema di sicurezza sociale⁶⁹. Ne consegue, in primo

⁶⁹ La delicata questione dell'asimmetria dell'interscambio tra interventi del mercato del lavoro e azioni del sistema di sicurezza sociale emerge in Cassazione, sez. lavoro, ordinanza interlocutoria del 3 novembre 2014, n. 23380, in www.italgiure.giustizia.it: si dibatte della sussistenza o meno del diritto di C., dipendente RAI, licenziato in data 8 marzo 2012, a seguito del conseguimento dei requisiti assicurativi e contributivi per la maturazione della pensione di vecchiaia, a vedersi riconosciuta la richiesta di rimanere in servizio fino al compimento del settantesimo anno d'età, ai sensi dell'art. 24, comma 4, del D.L. n. 201/2011 (convertito in L. n. 214/2011), con conseguente accertamento dell'illegittimità del licenziamento. La RAI sostiene, invece, che il richiamato art. 24 non è applicabile alla fattispecie concreta: mentre la norma si basa sul regime di calcolo contributivo per il trattamento pensionistico, l'INPIGI, che è la gestione previdenziale alla quale C. è iscritto, adotta ancora il sistema retributivo. Preso atto di questa discrepanza, la Cassazione osserva "qualsiasi soluzione venga adottata si finisce inevitabilmente per incidere sull'assetto degli equilibri del sistema pensionistico di una determinata categoria con ripercussioni a catena sul sistema contributivo, ipotizzato dalla normativa invocata, o su quello retributivo, applicato nella fattispecie fino al momento del licenziamento, ragion per cui si ritiene doveroso sottoporre la presente vertenza all'esame del Primo Presidente della Corte affinché valuti l'opportunità di assegnarla alle Sezioni Unite di questa Corte".

luogo, l'evidente rottura della relazione di reciprocità, poiché la difficoltà occupazionale si traduce nella progressiva erosione del sistema di sicurezza sociale dall'ordinamento, con l'inevitabile frantumazione dei diritti ad esso connesso. In secondo luogo, la perdurante asimmetria dell'interscambio tra i due sistemi analizzati conduce al lento declino della struttura generale, nell'ambito della quale il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale trovano il proprio presupposto esistenziale, facilmente identificabile nella costruzione dello Stato sociale, incapace di assolvere alle proprie funzioni.

La asimmetria può essere superata applicando dei meccanismi di compensazione, attraverso i quali l'azione politica cerca di ricondurre la relazione tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale verso una posizione di equilibrio. In questo senso, i benefici contributivi⁷⁰ rappresentano un meccanismo di compensazione, attraverso il quale il legislatore concede, a favore delle imprese, una riduzione del carico contributivo, al fine di facilitare le assunzioni della forza lavoro rimasta esclusa dai circuiti occupazionali. La concessione delle agevolazioni contributive deve essere temporalmente circoscritta perché si determina, a lungo andare, una riduzione delle entrate del sistema di sicurezza sociale, che si trova nella difficoltà di procedere all'erogazione delle prestazioni previdenziali già riconosciute agli aventi diritto.

Ne consegue che la ricostruzione equilibrata del rapporto tra il mercato del lavoro e del sistema di sicurezza sociale deve basarsi su un'analisi di lungo periodo, nel quale impostare una seria politica attiva del lavoro, finalizzata ad un effettivo incremento occupazionale, a sua volta, in grado di produrre le

⁷⁰ Sgroi A., *Gli sgravi contributivi alle imprese nel sistema previdenziale*, in *Informazione Previdenziale*, 2013, 1-2, 16 e ss: i benefici contributivi, che si configurano come eccezioni dell'obbligo contributivo a carico delle imprese, si distinguono in fiscalizzazione degli oneri sociali e sgravio contributivo. La prima è una misura di politica economica generale, non territorialmente limitata, attraverso la quale una parte dei contributi obbligatori (quelli per l'assistenza malattia) è finanziata con risorse provenienti dal bilancio dello Stato. Lo sgravio contributivo è, invece, concesso in base ad un criterio di territorialità, e vi rientrano tutte le riduzioni delle contribuzioni di invalidità, di vecchiaia e per i superstiti, ed è finalizzato ad ottenere un aumento dell'occupazione. Cfr. Cassazione, sez. lavoro, sentenza del 23 gennaio 2013, n. 1571, in *Informazione Previdenziale*, 2013, 1-2, 155 e ss.: i benefici in questione devono essere esclusi per quelle imprese che, pur avendo denunciato retribuzioni non inferiori a quelle previste dai contratti collettivi, abbiano effettivamente corrisposto retribuzioni inferiori.

risorse necessarie alla sostenibilità finanziaria del sistema di sicurezza sociale⁷¹.

Solo così procedendo si rispetta e si valorizza la reciprocità, intesa come principio regolatore della relazione tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale, considerando che il condizionamento esercitato dal primo sul secondo non è unidirezionale, ma implica un percorso di risposta: se, da un lato, il mercato del lavoro rappresenta il luogo deputato alla ricerca delle fonti di finanziamento del sistema di sicurezza sociale, questo, davanti ad un'emergenza occupazionale, intesa come fase patologica del mercato del lavoro, deve essere in grado di apprestare tutti gli strumenti di tutela per un'esistenza libera e dignitosa. Inoltre, il sistema di sicurezza sociale è un importante spazio di emersione e, dunque, di osservazione del fabbisogno occupazionale di una società; in questo senso, la richiesta di agevolazioni contributive formulate da imprese operanti nel medesimo settore merceologico o la domanda di ASPI⁷² pervenuta da lavoratori appartenenti alla stessa area produttiva denunciano l'esistenza di una difficoltà occupazionale ben precisa. Tale informazione costituisce un importante strumento conoscitivo per il legislatore che, intervenendo nel mercato del lavoro, potrebbe efficacemente orientare la propria azione in base all'esigenza lavorativa che si è, in concreto, manifestata.

⁷¹ Sul tema della sostenibilità finanziaria, la Corte dei Conti, Determinazione e relazione del controllo sugli enti, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'INPS (esercizio 2011), n. 91 del 2012, in www.inps.it, osserva che il nuovo sistema di sicurezza sociale "abbandona il principio dell'adeguatezza previdenziale – fondato sul legame tra reddito di lavoro e pensione –, privilegiando quello matematico tra pensione, contributi e aspettative di vita", che presenta un evidente elemento di debolezza individuato "nelle crescenti forme di precarietà del mercato del lavoro – nei posti e nelle retribuzioni – che incidono sui futuri trattamenti pensionistici, soprattutto per le fasce più deboli (dei giovani, delle donne e dei più anziani), con riflessi sull'adeguatezza delle prestazioni e sulla sostenibilità sociale dell'intero sistema".

⁷² In Italia, le indennità di disoccupazione sono denominate ASPI (Assicurazione sociale per l'impiego) e MiniASPI: sono operative dal 1° gennaio 2013 e hanno, rispettivamente, sostituito la precedente indennità di disoccupazione ordinaria e quella a requisiti ridotti. Cfr. Giubboni S., *La Mini-Aspi*, in M. Cinelli-G. Ferraro-O. Mazzotta (a cura di), *Il Nuovo Mercato del Lavoro*, Torino, 2013; Emiliani P., *L'indennità di disoccupazione per i collaboratori*, in Cinelli M.- Ferraro G.- Mazzotta O. (a cura di), *Il Nuovo Mercato del Lavoro*, Torino, 2013; Liso F., *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2013, 4; Pazzaglia P., *Le tutele contro la disoccupazione*, in Vallebona A., *La riforma del lavoro 2012*, Torino, 2012, 121 e ss.; Bozzao P., *Transiti occupazionali e sostegno al reddito: luci e ombre di una (annunciata) riforma*, 2012, in www.espanet-italia.net.

Il potenziamento della reciprocità simmetrica tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale potrebbe attenuare la tensione tra le politiche economiche e il sistema di sicurezza sociale: se a quest'ultimo fossero garantiti, attraverso la regolarità contributiva dei rapporti di lavoro costituiti, i mezzi necessari per la copertura delle prestazioni erogate, si determinerebbe la riduzione degli eventuali finanziamenti a carico del bilancio dello Stato, prevalentemente finalizzati alla spesa assistenziale e agli ammortizzatori sociali in deroga. Si ridurrebbe, pertanto, la distanza che intercorre tra le politiche economiche, il cui fine è il pareggio del bilancio raggiunto attraverso i tagli alla spesa pubblica, e il sistema di sicurezza sociale, il cui compito principale è erogare prestazioni a favore delle fasce più deboli della società, contribuendo, invece, all'incremento della spesa sociale.

Così, se è vero che il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale sono tra loro reciprocamente connessi, altrettanto vero è che la regolazione normativa degli stessi, considerati parti del sistema sociale, è condizionata dalle politiche in materia economica e sociale, come altre componenti dell'ordinamento, che interagendo tra loro, contribuiscono alla complessità della società attuale, in virtù dell'autonomia funzionale⁷³.

Così, gli interventi normativi sul mercato del lavoro includono il riconoscimento del bisogno occupazionale, interpretano il problema come un'emergenza, e attuano le soluzioni ritenute più adeguate, riflettendosi inevitabilmente sul sistema di sicurezza sociale, che ha due obiettivi principali: la demercificazione e l'occupabilità.

La prima fa riferimento alla capacità degli individui e delle famiglie di mantenere un tenore di vita socialmente accettabile, senza aver accesso al mercato del lavoro.

L'occupabilità indica il percorso di crescita professionale del lavoratore, attraverso l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro, considerato che i periodi di permanenza nell'ambito della sicurezza sociale

⁷³ Gouldner A.W., *op.cit.*, 268. Esiste una profonda differenza tra reciprocità e autonomia funzionale. La prima tende a concentrarsi sulle relazioni esistenti tra le parti e sulle loro esigenze, funzionalmente contraccambiate l'una dall'altra. L'autonomia funzionale si focalizza sulle parti, indipendentemente dalla relazione che esiste tra esse e, quindi, sulla possibilità che il vicendevole bisogno possa non essere necessariamente simmetrico.

costituiscono sede ideale per una formazione supplementare, contribuendo così a migliorare il rapporto tra domanda e offerta di lavoro.

2.1. La perdurante distanza tra la flessibilità e la sicurezza.

L'attuazione delle politiche di *flexicurity* implica manovre finanziarie, che dovrebbero essere idonee a rendere i bilanci finanziariamente sostenibili, attraverso un'equa distribuzione dei costi e dei benefici tra tutti gli attori del mercato del lavoro.

Non si coglie, invece, la relazione inversa, quella che pone in primo piano il sistema previdenziale, al quale dovrebbero destinarsi le risorse contributive generali acquisite dalle corrette dinamiche occupazionali del mercato del lavoro, come forma di garanzia finanziaria del primo. Tra i due sistemi non deve sussistere un rapporto ancillare, ma un mutuo riconoscimento di equiparazione, oggettivamente riscontrabile, parallelamente accompagnato da un percorso formativo in grado di potenziare e sviluppare le competenze del singolo, incrementandone la spendibilità nel mercato del lavoro e, quindi, le occasioni di occupazione. L'equilibrato sviluppo del sistema così ricostruito, nel quale la formazione diviene collante tra mercato del lavoro e sistema di sicurezza sociale, consente la crescita del lavoratore, che acquisisce maggiore competenza professionale, attenuando il senso di inutilità o disutilità personale in fasi di disoccupazione, e accrescendo la consapevolezza di sé stesso, dei propri diritti, in quanto persona.

Questi emisferi di tutela, adiacenti, ma non identificati nella loro funzione, si traducono in una rigidità sistemica, nella quale la sovranità del mercato del lavoro diviene schizofrenica prevalenza della flessibilità sulla sicurezza. La dominanza della prima sulla seconda è causa diretta della crisi del *welfare*, inteso non solo nel senso finanziario, ma anche relativamente alla allocazione e alle modalità distributive delle risorse destinate alla protezione sociale⁷⁴. La

⁷⁴ Santucci R., *Flexicurity e conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2007, 3, 581. L'Autore propone la *conciliazione* come elemento di raccordo tra mercato del lavoro e sistema di protezione sociale, sottolineando come l'espressione in esame sia stata richiamata più volte nella Comunicazione della Commissione europea del 20 giugno 2006. La conciliazione è contenuta nella definizione di *flexicurity*, come flessibilità dell'organizzazione di lavoro che consente di facilitare l'incontro tra responsabilità professionali e private. La conciliazione è stata ricompresa tra le componenti politiche della *flexicurity*, implicitamente, con riguardo all'elasticità delle regole contrattuali ed, esplicitamente, in relazione ai sistemi di sicurezza sociale moderni che devono garantire una larga gamma di prestazioni sociali (indennità di disoccupazione, pensioni, cure per la salute), permettendo agli individui di conciliare il loro lavoro e le loro responsabilità private e familiari (come la custodia dei figli).

perdurante e intensa distanza tra flessibilità e sicurezza, che si è riscontrata nelle realtà statali, si rivela anche nella gestione della crisi, con il delinarsi di due distinte posizioni. Alcune riprendono il paradigma della flessibilità⁷⁵ e rimettono la soluzione del problema alla capacità di autoregolazione del mercato, considerando deleterio l'intervento pubblico, o ammettendo quest'ultimo in modo assolutamente marginale⁷⁶.

Diverse impostazioni teoriche, maggiormente ispirate all'idea di sicurezza, ipotizzano di gestire le crisi economiche mediante il ricorso ad ingenti interventi contro la disoccupazione, politiche attive, ma senza dare una chiara indicazione delle modalità di controllo della crisi. Una posizione intermedia vede come utile il ricorso ai licenziamenti, per poi garantire una serie di tutele di sicurezza sociale per un determinato intervallo di tempo, decorso il quale avviene la reintegrazione nel mercato del lavoro come conseguenza naturale. L'accesso al sistema di sicurezza sociale può essere preceduto, nel tentativo di mantenere un costante livello occupazionale, da un periodo di flessibilità interna, intesa come una riorganizzazione aziendale con riduzione dell'orario di lavoro del personale dipendente⁷⁷.

Le diverse soluzioni sono ovviamente condizionate dalla presenza e dall'interazione di fattori politici, sociali, giuridici, culturali ed economici, che rendono singolare la situazione interna di ogni Stato in relazione all'ambito comunitario.

Si è ipotizzato che il difficile rapporto tra mercato del lavoro e sistema di sicurezza sociale, caratterizzato dall'alternanza tra periodi di attività e di inattività dei lavoratori, possa essere ricostruito attraverso l'impiego del contratto a tempo determinato, dato che sarebbero "pochi coloro che

Da ultimo, la conciliazione è presente tra i principi comuni quando si ritiene che la *flexicurity* debba sostenere l'eguaglianza tra uomini e donne, offrendo la possibilità di conciliare la vita professionale e la vita familiare.

⁷⁵ Tridico P., *op.cit.*, 107.

⁷⁶ Zappalà L., *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l'impulso alla ri-regolazione del lavoro a termine, cit.*, 6. Secondo l'Autore, l'esistenza di una regolamentazione troppo rigidamente protettiva dell'occupazione tende a ridurre il dinamismo del mercato del lavoro, aggravando le prospettive di lavoro delle donne, dei giovani e dei lavoratori più anziani. Questa considerazione è divenuta egemone, negli anni '90, anche in ambito comunitario. Si delinea "un modello sociale neo-liberista che lascia il lavoratore solo ad affrontare i rischi e le incertezze del mercato".

⁷⁷ Auer P., *op.cit.*, 37 e ss.

ambiscono alla stabilità totale in termini contrattuali, che nelle economie aperte è in ogni caso impossibile e non auspicabile sia per i lavoratori che per le aziende⁷⁸. Quest'ultima considerazione muove da un dato empiricamente discutibile: la propensione della maggior parte della popolazione attiva verso un rapporto di lavoro sottoposto ad un termine è direttamente proporzionale alle garanzie predisposte dall'ordinamento, sia in termini previdenziali che formativi. La scadenza del contratto di lavoro non sarebbe percepita come un allarme o un disagio se la struttura del binomio mercato del lavoro – sistema di sicurezza sociale fosse costruita secondo l'idea di *flexicurity*. La prevalenza di un sistema sull'altro è, comunque, indice di insuccesso nell'applicazione del modello, difficilmente superabile con il solo potenziamento dell'utilizzo del contratto di lavoro a tempo determinato⁷⁹, richiedendo, invece, un approccio risolutivo globale⁸⁰, trasparente e trasversale.

⁷⁸ Auer P., *op.cit.*, 37 e ss.

⁷⁹ In questo senso, si segnala l'importante sentenza della Corte di Giust. UE, 26 novembre 2014, cause riunite C-22/13-da C-61/13 a C-63/13-C-418/13, *Mascolo e altri c. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*, in <http://curia.europa.eu/juris/document>: la normativa comunitaria sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale che autorizzi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura dei posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di siffatto rinnovo. Risulta, infatti, che tale normativa, fatte salve le necessarie verifiche da parte dei giudici del rinvio, da un lato, non consente di definire criteri obiettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di tali contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale, sia idoneo a conseguire l'obiettivo perseguito e sia necessario a tal fine, e, dall'altro, non prevede nessun'altra misura diretta a prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato.

Tale sentenza della Corte UE è stata accolta in modo positivo dal personale del settore scuola dello Stato italiano, perché rappresenta la risposta, tanto attesa, avverso il fenomeno del c.d. *preariato scolastico*: al punto 109 della citata sentenza, si legge "a seconda degli anni e delle fonti, risulta che circa il 30%, o addirittura, secondo il Tribunale di Napoli – giudice di rinvio-, il 61% del personale amministrativo, tecnico e ausiliario delle scuole statali sia impiegato con contratti di lavoro a tempo determinato e che, tra il 2006 e il 2011, il personale docente di tali scuole vincolato da siffatti contratti abbia rappresentato tra il 13% e il 18% di tutto il personale docente di dette scuole". Tale situazione sarebbe la logica conseguenza della normativa nazionale che consente di assumere docenti con successione di contratti di lavoro a tempo determinato per il conferimento delle supplenze, senza alcuna misura che limiti la durata massima totale di tali contratti o il numero dei loro rinnovi. Pur ammettendo una *particolare esigenza di flessibilità* nel settore dell'insegnamento – punto 95-, la Corte ribadisce, ai punti 72 e 73, che la normativa comunitaria prevede un certo numero di disposizioni di tutela minima tese ad *evitare la precarizzazione della situazione dei lavoratori dipendenti* [a tempo determinato] perché "il beneficio della stabilità

I principi che costituiscono i fondamenti dell'idea di *flexicurity* sembrano, dunque, smentiti nei piani applicativi, che privilegiano una visione economicistica della situazione occupazionale e dalla miopia delle modalità d'azione governativa degli Stati membri. Il legislatore comunitario, focalizzando l'attenzione sul potenziamento di un'economia competitiva con il resto del mondo, non ha considerato l'esigenza di un'azione concomitante e contestuale sul mercato del lavoro dei singoli Stati membri che, sempre più spesso, viene regolato secondo logiche di allontanamento dalla visione comunitaria, secondo linee politiche divergenti dei principi dell'Unione europea.

La *flexicurity* è interpretata sempre in senso unidirezionale: il mercato del lavoro si colloca al centro del sistema e, quando si assiste ad una criticità occupazionale, si predispone la tutela previdenziale, in un'ottica riduttivamente emergenziale, senza alcuna progettualità per il futuro. Aspetto che presenta una forte connotazione negativa in relazione ai giovani d'età, fascia anagrafica che, più di altre, è caratterizzata dalla "transizione attraverso diverse fasi della vita, che si intrecciano con i diversi stadi di sviluppo

dell'impiego è inteso come un elemento portante della tutela dei lavoratori, mentre soltanto in alcune circostanze i contratti di lavoro a tempo determinato sono atti a rispondere alle esigenze sia dei datori di lavoro sia dei lavoratori".

⁸⁰ La centralità riconosciuta al tema lavoro è indice di un nuovo approccio del Consiglio europeo già nel 1999, durante il *summit* di Colonia: si tratta di un approccio globale, nel quale si combinano e si rafforzano reciprocamente la strategia coordinata dell'occupazione, le riforme economiche e il dialogo macroeconomico come terzo elemento del Patto europeo per l'occupazione: si ricostruisce la "triade di politiche europee". Molto significativa, in questo senso, è la definizione degli obiettivi per promuovere una forte crescita non inflazionistica che crei occupazione:

- il più alto grado di interazione tra dinamica salariale, politica di bilancio e politica monetaria, che ne consenta il reciproco potenziamento;
- l'ulteriore sviluppo e un'attuazione ancora migliore della strategia coordinata in materia di occupazione, nell'ambito del processo di Lussemburgo;
- un rafforzamento delle riforme strutturali al fine di migliorare la competitività e il funzionamento dei mercati delle merci, dei servizi e dei capitali conformemente al processo di Cardiff.

Consiglio europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999, *Conclusioni della Presidenza – Risoluzione sul Patto europeo per l'occupazione*, allegato 1, in www.europarl.europa.eu/summits/Kol2_it.htm, ha affermato che "ciascuno di questi tre settori politici ha significato per una strategia occupazionale coerente, sostenibile e coronata da successo [...]. I settori di attività si integrano e si rafforzano reciprocamente; tuttavia, nessuno di essi può sostituire gli altri". Deve inoltre esservi un'interazione efficace tra le politiche nazionali ed europee in materia di occupazione, consentendo il coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri nel quadro degli orientamenti in materia e dei piani d'azione nazionali, incluse le misure di sostegno e integrative della formazione professionale.

psicofisico”⁸¹. Il successo di una politica ispirata alla *flexicurity* è determinata alla capacità della politica stessa di adattarsi ai percorsi di vita e alle condizioni dei giovani, nella loro dinamica, così come delle altre categorie di lavoratori.

Una corretta interpretazione del concetto di *flexicurity* permetterebbe una più spiccata *individualizzazione dei diritti dei lavoratori*⁸², partendo dal presupposto che ogni persona ha differenti esigenze, economiche e di tempo, nelle diverse fasi della vita; sarebbe, quindi, possibile adeguare i sistemi alla crescente diversità di tali esigenze, se il valore della persona fosse il principio ispiratore delle politiche di *flexicurity*.

⁸¹ Federighi P., *Analisi delle misure di flexicurity in alcuni contesti europei*, in www.aiel.it/Old/bacheca. Nello studio citato, si osserva il passaggio dalle fasi come un percorso possibile e necessario, attribuendo alle politiche basate sulla *flexicurity* la funzione di facilitare tale percorrenza. Occorre, comunque, considerare che la transizione tra le diverse fasi non ha carattere universale, valido per tutti, ma varia in relazione alle misure che operano in ogni singolo periodo della vita.

⁸² Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, *Flessicurezza – Sfide e problemi*, 2009 in www.eurofond.europa.eu/pubdocs

Capitolo 2

La Strategia Europa 2020.

Sommario: 1.La continuità tra la Strategia di Lisbona ed Europa 2020: 2.La concatenazione fini-mezzi: gli "obiettivi misurabili" e le *iniziative faro*; 3.Europa 2020 tra realtà nazionali e dimensione europea; 4.La *flexicurity* nella Strategia Europa 2020; 5.Le aspettative disattese di Europa 2020 e le loro cause; 6.Un esempio di risposta tutto italiano: la nuova *social card*.

1 La continuità tra la Strategia di Lisbona ed Europa 2020.

Il 3 marzo 2010 la Commissione europea ha proposto una nuova Strategia per l'Europa, denominata Europa 2020 – COM(2010)2020 definitivo – che conferma la *flexicurity* come fondamento delle politiche occupazionali dell'Unione europea.

Approvata nel giugno 2010 dal Consiglio europeo⁸³, tale strategia rappresenta la prosecuzione della Strategia di Lisbona⁸⁴ conclusasi nel 2010, ed è evidente tra le due un'indiscutibile continuità derivante dall'essere entrambe concepite come processi *in itinere*.

Diversi sono, invece, gli obiettivi: per Europa 2020 è il superamento della crisi⁸⁵, che impone l'obiettivo di risanare l'economia europea, afflitta da storiche asimmetrie economiche e istituzionali⁸⁶.

⁸³ Consiglio europeo di Bruxelles 26 marzo 2010, *Conclusioni*, in www.consilium.europa.eu. Nel paragrafo 4 del menzionato atto si specifica che "l'UE ha bisogno di una nuova strategia, fondata su un miglior coordinamento delle politiche economiche, per creare maggiore crescita ed occupazione. In seguito alla comunicazione della Commissione intitolata *Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* e alle discussioni svoltesi in sede di Consiglio, il Consiglio europeo ha concordato i seguenti elementi di questa strategia, che faranno formalmente adottati a giugno". Infatti, la *Strategia Europa 2020* è stata approvata nel Consiglio europeo di Bruxelles del 17 giugno 2010.

⁸⁴ AA.VV., *Premessa*, in Decaro M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020 – Fra governance e government dell'Unione europea*, 2011, in www.fondazioneadrianolivetti.it: "Le opinioni dei commentatori e degli analisti sembrano convergere in modo prevalente: la Strategia [di Lisbona] si è rivelata un sostanziale fallimento". Nonostante questo, il processo di *lisbonizzazione* rappresenta un ottimo punto di osservazione e un efficace caso di scuola, attraverso il quale ricostruire i passi compiuti nell'evoluzione del processo di integrazione europea.

⁸⁵ Commissione Europea, Comunicazione *Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 03.03.2010, COM(2010), 2020 in

Laddove la Strategia di Lisbona si poneva quello di “diventare l'economia, basata sulla conoscenza, più competitiva e dinamica del mondo”, in risposta alla globalizzazione.

Molto differente è, del resto, il contesto nel quale è avvenuta l'approvazione delle due strategie: quella di Lisbona è stata varata in un momento di grandi speranze per il rafforzamento del ruolo e della missione dell'Unione europea⁸⁷. Il contesto della Strategia Europa 2020⁸⁸ è, invece, un momento di stanchezza e di ripensamento delle prospettive europee, forse travolte dai repentini mutamenti degli ambiti di operatività; ripensamento dovuto

<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf>. Si osserva che “la recente crisi economica è un fenomeno senza precedenti per la nostra generazione. I progressi costanti dell'ultimo decennio in termini di crescita economica e creazione di posti di lavoro sono stati completamente annullati: il nostro PIL è sceso del 4% nel 2009, la nostra produzione industriale è tornata ai livelli degli anni '90 e 23 milioni di persone, pari al 10% della nostra popolazione attiva, sono attualmente disoccupate. [...] La situazione ancora fragile del nostro sistema finanziario ostacola la ripresa, viste le difficoltà incontrate da famiglie e imprese per ottenere prestiti, spendere e investire. Le finanze pubbliche hanno subito un forte deterioramento, con *deficit* medi pari al 7% del PIL e livelli di debito superiori all'80% del PIL: due anni di crisi hanno cancellato un ventennio di risanamento di bilancio”. Nella Comunicazione in esame, la Commissione U.E. afferma espressamente che “uscire dalla crisi è certamente la priorità immediata, ma è ancor più importante non cercare di tornare alla situazione precedente la crisi”. Si condivide, però, la seguente considerazione: “Ci si può chiedere che sarebbe avvenuto negli ultimi anni se non ci fosse stata l'Unione europea. Probabilmente gli effetti della crisi internazionale sulle economie di alcuni Paesi europei sarebbero stati ancora più devastanti, senza la protezione assicurata dall'adesione al più vasto sistema economico europeo”, in Allulli G., *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, ottobre 2010, in www.sociologia.uniroma1.it, 22. Riguardo alle differenze tra la Strategia di Lisbona ed Europa 2020, si imputa al nuovo Piano europeo una mancanza di originalità ed anche una carenza di riflessione sugli ostacoli che hanno impedito il pieno raggiungimento degli ambiziosi obiettivi stabiliti a Lisbona nel 2000, almeno da parte di alcuni Stati, tra i quali l'Italia, in Bronzini G., *Le politiche europee di lotta alla povertà e di contrasto dell'esclusione sociale: un deficit di effettività*, luglio 2011, in <http://www.astrid-online.it/rassegna>.

⁸⁶ AA.VV., *Premessa*, in Decaro M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020 – Fra governance e government dell'Unione europea*, 2011, in www.fondazioneadrianolivetti.it

⁸⁷ L'enfasi iniziale per la prima elaborazione della Strategia di Lisbona viene smorzata dagli esiti fallimentari della stessa. Infatti, nel 2005 si avvia la riformulazione della Strategia secondo due prospettive: la crescita economica e l'occupazione. “Si delinea la *new strategy for growth and jobs*: si tratta effettivamente di un *rilancio*, in quanto la Strategia si estende più marcatamente agli aspetti sociali, e non solo a quelli economici”, con particolare attenzione alla creazione di posti di *lavoro di qualità*. Il rilancio della Strategia di Lisbona avrebbe prodotto alcuni successi, quali l'elaborazione, da parte della maggior parte degli Stati membri, di politiche imperniate sul concetto di flessicurezza, alle quali si aggiungerebbe la formulazione di un programma politico di modernizzazione dell'economia europea tale da garantire il *welfare* necessario per affrontare la sfida della globalizzazione, in Decaro M., *La Strategia di Lisbona (2000-2010)*, cit.

⁸⁸ Allulli G., *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, ottobre 2010, in www.sociologia.uniroma1.it, 21. È stato, inoltre, osservato che la Commissione europea abbandona il riferimento alla città di Lisbona, preferendo l'espressione Europa 2020, al fine di non generare confusione con il Trattato di Lisbona del 2007, in Decaro M., *La Strategia di Lisbona (2000-2010)*, cit.

all'inadeguatezza delle risposte comunitarie, ormai divenute dei *mantra retoric*⁸⁹, e alla perdita della capacità analitica e risolutiva dei problemi dell'Unione e dei singoli Stati⁹⁰ che la compongono, nonostante l'auspicio fosse che ciascuno degli ordinamenti nazionali si combinasse con le ragioni, la sensibilità, gli interessi che la Strategia di Lisbona (prima) ed Europa 2020 (ora) hanno definito come obiettivi per l'Europa Unita⁹¹, nel rispetto della diversa vocazione statale.

Impostare una linea strategica oltre il breve periodo richiede la consapevolezza delle carenze strutturali dell'Europa⁹² e che le realtà economiche si muovono più velocemente di quelle politiche. Nella presentazione, J.M. Barroso, al tempo presidente della Commissione UE, ha espressamente dichiarato che l'obiettivo della Strategia Europa 2020 è quello di incrementare i posti di lavoro e di consentire una vita migliore. Sembra verificarsi davvero quella rivoluzione copernicana nella ricostruzione del difficile rapporto, in continua tensione, tra economia e persona, attraverso l'inversione dei termini della relazione, nella quale la persona diviene fine ultimo verso cui tutti i processi economici e le scelte politiche devono orientarsi, nella definizione delle proprie modalità d'azione, soprattutto quando la priorità degli interventi è quella di superare la crisi.

⁸⁹ Allulli G., *op.cit.*, 21.

⁹⁰ Rusciano M., *Il pensiero di Massimo D'Antona sul diritto al lavoro*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2014, 216, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>, il quale osserva che, se inizialmente l'Italia viveva il processo di unificazione europea come una *grande speranza*, oggi è vissuto come una *gabbia*.

⁹¹ Ciampi A.C., *Prefazione*, in Decaro M. (a cura di), *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, 2011, in www.fondazioneadrianolivetti.it, 16.

⁹² Tra le carenze strutturali europee più rilevanti, sono state individuate le seguenti: 1) il tasso medio di crescita dell'Europa è inferiore a quello dei principali partner economici, a causa del divario di produttività tra le imprese e dei mancati investimenti nella ricerca e nello sviluppo; i tassi occupazionali in Europa sono inferiori rispetto ad altre parti del mondo, con una notevole differenza tra la popolazione attiva maschile e quella femminile; l'invecchiamento della popolazione, che condurrà inevitabilmente alla diminuzione della popolazione attiva e all'aumento dei pensionati, che eserciteranno una pressione supplementare sui sistemi assistenziali dei singoli Stati membri.

Anche dall'esame delle carenze strutturali a livello comunitario è inequivocabilmente rilevabile il nesso di interdipendenza tra una corretta e sostenuta dinamica occupazionale e la stabilità dei sistemi di sicurezza sociale. Interdipendenza che si traduce nell'esigenza di avviare serie politiche di rilancio dei mercati del lavoro in un duplice senso: da un lato, al fine di garantire il lavoro alla popolazione attiva dell'U.E., e dall'altro, finalizzare le risorse economiche reperite nei processi produttivi verso il soddisfacimento del fabbisogno assistenziale e previdenziale della popolazione non attiva.

2 La concatenazione fini-mezzi: gli obiettivi “misurabili” e le *iniziative* *faro*.

La Commissione europea ha proposto per il 2020 cinque obiettivi “misurabili” dell’UE che dovrebbero guidare il processo di cambiamento sia a livello comunitario che a livello nazionale. Si tratta di obiettivi⁹³ che riguardano: l’occupazione, la ricerca e l’innovazione, il cambiamento climatico e l’energia, l’istruzione, la lotta contro la povertà.

L’individuazione dei citati obiettivi dimostra, forse apparentemente, l’adozione di una nuova scala di valori e di priorità da parte dell’Unione europea, al cui vertice si collocherebbe la persona e il suo benessere. Questa scelta implicherebbe un ridimensionamento dell’impostazione economicistica nelle relazioni comunitarie, intesa ora come un mezzo e non più come fine, per la realizzazione del benessere individuale e collettivo.

Si dovrà attendere per verificare se la scelta in chiave personalistica dell’*agere* comunitario sarà confermata anche sul piano applicativo, che dimostrerebbe la volontà politica di attribuire centralità al valore della persona, o se, invece, le affermazioni di principio si ridurranno a mere enunciazioni teoriche, che continuano a celare la predominanza della dimensione economica negli orientamenti espressi dall’Unione europea.

I cinque obiettivi delineano percorsi di intervento in grado di incidere direttamente nella vita e nella quotidianità delle persone. Nel nuovo quadro strategico, la Commissione ha individuato tre “priorità”⁹⁴ che si rafforzano a vicenda, da realizzare mediante azioni concrete a livello europeo e nazionale: la *crescita intelligente*, attraverso la promozione della conoscenza, dell’innovazione, dell’istruzione e della società digitale; la *crescita sostenibile*, in termini di potenziamento dell’efficienza produttiva e della competitività

⁹³ Consiglio europeo di Bruxelles del 26 marzo 2010, *Conclusioni*, in www.consilium.europa.eu. Si precisa che “tali obiettivi riguardano i principali settori in cui sono necessari rapidi sforzi. Sono correlati e si rafforzano reciprocamente. Contribuiranno a quantificare i progressi compiuti nell’attuazione della strategia. [...] rappresentano un obiettivo comune da perseguire mediante un’azione mista a livello nazionale e dell’UE”.

⁹⁴ Commissione Europea, Comunicazione *Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 03.03.2010, COM(2010), 2020 in <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf>

dell'Europa⁹⁵; la *crescita inclusiva* tesa ad incentivare la partecipazione al mercato del lavoro, all'acquisizione di competenze e ad avviare una concreta lotta alla povertà.

La realizzazione delle definite priorità comporta la loro traduzione in contenuti più specifici, misurabili, che devono "riflettere la diversità delle situazioni degli Stati membri e basarsi su dati sufficientemente attendibili da consentire un confronto"⁹⁶.

Per dare un volto alla Strategia Europa 2020, la Commissione ha altresì fissato alcuni obiettivi principali, da raggiungere entro il medesimo anno: il 75% delle persone, aventi età compresa tra 20 e 64 anni, deve avere un lavoro; il 3% del PIL dell'Unione deve essere investito in ricerca e sviluppo; i traguardi 20-20-20 in materia di clima/energia devono essere raggiunti⁹⁷; il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve avere una laurea o un diploma; il tasso di povertà deve essere ridotto del 25%, portando fuori dal rischio di povertà più di 20 milioni di persone.

Si tratta di obiettivi tra loro connessi e fondamentali per il successo globale della Strategia Europa 2020. Solo per fare un esempio, non c'è dubbio che livelli di istruzione più elevati favoriscono l'occupabilità e che i progressi compiuti nell'aumentare il tasso di occupazione contribuiscono a ridurre la povertà.

⁹⁵ Con l'espressione *crescita sostenibile* si fa riferimento ad un concetto di sostenibilità che, in questa accezione, viene collegato alla compatibilità tra sviluppo delle attività economiche e salvaguardia dell'ambiente. La possibilità di assicurare la soddisfazione dei bisogni essenziali comporta, dunque, la realizzazione di uno sviluppo economico che abbia come finalità principale il rispetto dell'ambiente, attraverso la riduzione dei combustibili fossili, come il petrolio, e l'eliminazione dell'uso inefficiente delle materie prime che espongono i consumatori e le imprese comunitarie a dannosi e costosi *shock* dei prezzi, che costituisce una minaccia per la sicurezza economica e causa di cambiamenti climatici.

⁹⁶ Commissione Europea, Comunicazione *Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 03.03.2010, COM(2010), 2020 in <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf>

⁹⁷ Commissione Europea, Comunicazione *Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 03.03.2010, COM(2010), 2020 in <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf>; i traguardi 20-20-20 fanno riferimento alla materia ambientale e consistono: nella riduzione delle emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30% se sussistono le necessarie condizioni; nel portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel consumo finale di energia; nel migliorare del 20% l'efficienza energetica.

Non si menziona espressamente, invece, il collegamento tra crescita occupazionale e stabilità del sistema di sicurezza sociale, al punto di percepire questo rapporto come un elemento che aleggia in tutta la Comunicazione *Europa 2020*, senza, tuttavia, prendere corpo attraverso l'adozione, o almeno la previsione, di misure concrete. Eppure dovrebbe costituire un elemento determinante e imprescindibile in ogni scelta politica comunitaria e nazionale.

Il percorso degli obiettivi è guidato dalle c.d. *iniziative faro*, proposte formulate dalla Commissione come tematiche prioritarie in funzione della realizzazione degli obiettivi finali. Tra esse, occorre ricordare l'*Unione della innovazione* per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, così da consentire che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione.

Importante è l'*Agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro*⁹⁸, *iniziativa faro* finalizzata a modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze, in tutto l'arco della vita, al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di favorire l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori.

In tale settore, la Commissione deve preoccuparsi di definire e attuare, insieme alle parti sociali europee, la seconda fase del programma di *flexicurity*, per trovare il modo di gestire meglio le transizioni economiche, lottare contro la disoccupazione, e innalzare i tassi di attività di occupazione. Gli Stati membri devono, invece, attuare i propri percorsi nazionali di *flexicurity*, al fine di ridurre la segmentazione del mercato del lavoro e agevolare le transizioni, facilitando un migliore equilibrio tra la vita lavorativa e quella privata. Devono riesaminare e monitorare regolarmente l'efficienza dei sistemi fiscali e previdenziali per rendere il lavoro redditizio, con

⁹⁸ Commissione europea, *Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione*, in <http://ec.europa.eu/social/main.jsp>; questa iniziativa si inserisce nella precedente *Nuove competenze per nuovi lavori*, lanciata dalla Commissione nel 2008, ma se ne differenzia in quanto l'iniziativa prioritaria della Strategia Europa 2020 è molto più ampia, ricomprendendo tematiche come la "flessicurezza", qualità del lavoro, condizioni di lavoro e creazione di nuovi posti. Lo sviluppo delle competenze ne costituisce uno dei principali obiettivi.

particolare attenzione alle persone poco qualificate, dismettendo al tempo stesso l'adozione di misure che scoraggiano il lavoro autonomo.

Di particolare interesse è la *Piattaforma europea contro la povertà*⁹⁹, finalizzata a garantire la coesione sociale e territoriale, in modo che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone, vittime di povertà e di esclusione sociale, possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società¹⁰⁰.

La Commissione si impegna ad elaborare programmi volti a promuovere l'innovazione sociale per le categorie più vulnerabili, in particolare offrendo possibilità innovative di istruzione, formazione e occupazione alle comunità più svantaggiate. Si impegna, da ultimo, a valutare l'adeguatezza e la sostenibilità dei regimi pensionistici e di protezione sociale e riflettere su come migliorare le modalità di accesso ai sistemi sanitari.

Le due *iniziative faro*, da ultime citate, dovrebbero seguire un percorso comune, attraverso strategie e azioni interconnesse, a conferma della corretta ricostruzione dell'idea di *flexicurity* come momento di coniugazione tra lavoro e sicurezza sociale.

Se, nell'*iniziativa faro Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro*, l'idea di *flexicurity* è espressamente richiamata per orientare gli Stati membri nella definizione delle proprie politiche del lavoro, nella *Piattaforma europea contro la povertà*, l'idea di *flexicurity* è richiamata in modo indiretto, quando si afferma che gli Stati membri dovranno utilizzare i propri regimi

⁹⁹ Bronzini G., *Le politiche europee di lotta alla povertà e di contrasto dell'esclusione sociale: un deficit di effettività*, luglio 2011, in <http://www.astrid-online.it/rassegna>. Ad avviso dell'Autore si tratta indubbiamente di un serio passo in avanti nella lotta all'esclusione sociale, perché è stato quantificato con precisione un traguardo da raggiungere, il cui sviluppo è sottoponibile ad osservazioni medio tempore.

¹⁰⁰ Tra le iniziative *faro* della Commissione europea, meritano di essere segnalate: *Youth on the move*, per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro; *un'agenda europea del digitale*, per accelerare la diffusione dell'internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie ed imprese; *un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse*, per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse ambientali, favorendo il passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementando l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzando il settore dei trasporti e promuovendo l'efficienza energetica; *una politica industriale per l'era della globalizzazione* onde migliorare il "clima" imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile, in grado di competere su scala mondiale.

Vd. Commissione europea, *Comunicazione Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 03.03.2010, COM(2010), 2020 in <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf>

previdenziali e pensionistici per garantire un sufficiente sostegno al reddito e un accesso adeguato all'assistenza sanitaria.

Un'efficace azione di intervento deve necessariamente partire dall'assunto che l'idea di *flexicurity* richiede un doppio binario di attuazione, composto dal mercato del lavoro e dal sistema di sicurezza sociale, utilizzando la formazione come stazione comune tra iniziative occupazionali e percorsi previdenziali di non lavoro, nella costante alternanza tra transiti di attività-non attività che dovrebbe caratterizzare la concreta manifestazione della *flexicurity*, nel rispetto dell'equilibrio tra le istanze diverse dei diversi soggetti presenti nel mercato del lavoro.

Nella Comunicazione *Europa 2020*, il rilancio occupazionale dell'Unione europea è collocato immediatamente prima della definizione della piattaforma europea contro la povertà. È innegabile che, in ambito comunitario, esiste una forte correlazione tra la dimensione lavorativa e le misure contro la povertà; misure che hanno carattere previdenziale e assistenziale, il cui ambito applicativo ha un'ampiezza inversamente proporzionale all'esito positivo del processo incrementativo dell'occupazione. Questo collegamento è confermato dalla definizione di una strategia di uscita credibile dalla crisi, di cui al paragrafo 4 della Comunicazione, dove si chiarisce che "il sostegno di disoccupazione a breve termine dovrebbe cominciare ad essere eliminato solo quando si sarà appurato che vi è stata una duratura svolta nella crescita del PIL e che, di conseguenza, entro termini fisiologici, anche l'occupazione avrà cominciato a crescere".

Le misure adottate nell'ambito della *Priorità Crescita inclusiva* devono orientarsi a modernizzare e potenziare le politiche in materia di occupazione, istruzione e formazione e i sistemi di protezione sociale, attraverso un incremento partecipativo al mercato del lavoro e una riduzione della disoccupazione strutturale. "In tale contesto sarà fondamentale applicare i principi della flessicurezza e consentire alle persone di acquisire nuove competenze per adeguarsi alle mutate condizioni e all'eventuale riorientamento professionale. Occorrerà un impegno considerevole per lottare contro la povertà e l'esclusione sociale e ridurre le disuguaglianze in termini di salute per far sì che la crescita risulti vantaggiosa per tutti. Sarà

altrettanto importante essere in grado di favorire un invecchiamento attivo e in buona salute, onde garantire una coesione sociale e una produttività più elevata”¹⁰¹.

3 Europa 2020 tra realtà nazionali e dimensione globale.

La Strategia Europa 2020 rappresenta un approccio “valido per tutti”, benché ciascuno Stato membro sia diverso e l’attuale Unione europea presenti una composizione alquanto eterogenea. Nonostante le differenze nel livello di sviluppo raggiunto e nel tenore di vita condotto nei diversi Stati membri, la Commissione ritiene che i traguardi proposti si adattino a tutti gli Stati membri, vecchi e nuovi.

Per garantire maggiore adesione e fattibilità, i traguardi delineati verranno tradotti in obiettivi e percorsi nazionali, in grado di rispecchiare la situazione attuale e l’ambizione al raggiungimento del risultato di ciascuno Stato membro, nell’ambito di uno sforzo comunitario globale.

La convergenza verso un obiettivo comune è necessaria per superare una realtà quotidiana di frammentazione e regole divergenti che le imprese europee incontrano, ostacolandone il livello di produttività rispetto ai concorrenti cinesi, statunitensi e giapponesi che si avvalgono pienamente dei vantaggi derivanti dai relativi e vasti mercati nazionali.

La Strategia Europa 2020 deve concentrarsi su obiettivi chiari e disporre di dati comparativi trasparenti per la valutazione del raggiungimento dei risultati intermedi. Il Consiglio europeo dovrebbe orientare globalmente la Strategia, basandosi sulle proposte della Commissione che obbediscono ad un unico principio fondamentale: il chiaro valore aggiunto dell’UE, derivante dal fatto che l’Unione sarà in grado di influenzare le decisioni politiche mondiali solo se *agirà all’unisono*¹⁰². Ciò richiede un solido quadro di

¹⁰¹ Commissione europea, Comunicazione *Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 03.03.2010, COM(2010), 2020 in <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf>

¹⁰² Commissione europea, Comunicazione *Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 03.03.2010, COM(2010), 2020 in

governance che consenta di utilizzare adeguati strumenti di valutazione dell'efficacia delle politiche adottate, quali l'approccio tematico e la relazione dei singoli Paesi.

L'approccio tematico consentirebbe di focalizzare gli interventi in riferimento ai cinque obiettivi della Strategia Europa 2020, attraverso un'azione a livello europeo quanto degli Stati membri. Si mostrerebbe l'interdipendenza delle economie¹⁰³ dei Paesi dell'Unione, consentendo una precisa identificazione delle iniziative che concretamente favorirebbero lo sviluppo della Strategia europea¹⁰⁴. La relazione di ogni singolo Paese dovrebbe fornire un contributo alla realizzazione degli obiettivi, poiché aiuterebbe gli Stati a definire e attuare strategie di uscita, ripristinando la stabilità macroeconomica.

Le valutazioni di Europa 2020 e quelle relative al Patto di stabilità e crescita¹⁰⁵ devono essere elaborate simultaneamente, in modo da unificare mezzi e

<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf>. Si afferma che "l'UE conferisce un valore aggiunto sulla scena mondiale. L'UE influirà sulle decisioni politiche mondiali solo se agirà all'unisono. Il potenziamento della nostra rappresentanza esterna dovrà andare di pari passo con un maggiore coordinamento interno". Tale considerazione è stata ribadita in Commissione europea, Comunicazione *Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, del 5 marzo 2014, [COM(2014) 130 final - in <http://europa.eu/europe2020/pdf>: "la capacità dell'Unione di competere sulla scena internazionale comincia entro i suoi confini. L'Unione trae notevole beneficio dall'integrazione nell'economia mondiale, che si basa sul proprio mercato interno: attualmente i due terzi degli scambi di merci dell'UE avvengono entro i suoi confini".

¹⁰³ Commissione Europea, Comunicazione *Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, del 03.03.2010, COM(2010), 2020 in <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf>. Si afferma che le economie dell'UE sono estremamente interdipendenti: la crisi ha evidenziato stretti collegamenti e le ricadute tra le nostre economie nazionali, specialmente nell'area dell'euro. Le riforme (o la mancanza di riforme) in un Paese hanno ripercussioni sulla situazione di tutti gli altri. A causa della crisi e dei notevoli vincoli a livello di spesa pubblica, è ora più difficile per gli Stati membri erogare finanziamenti sufficienti per le infrastrutture di base di cui hanno bisogno in settori come i trasporti e l'energia, non solo per sviluppare le proprie economie, ma anche per aiutarle a partecipare al mercato interno.

¹⁰⁴ Consiglio europeo di Bruxelles del 26 marzo 2010, *Conclusioni*, in www.consilium.europa.eu. Si precisa che tutte le politiche comuni, inclusa la politica agricola comune e la politica di coesione dovranno sostenere la strategia. Un settore agricolo sostenibile, produttivo e competitivo darà un importante contributo alla nuova strategia, considerando il potenziale in termini di crescita ed occupazione delle zone rurali, assicurando nel contempo una concorrenza leale. Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale ed anche di sviluppare le infrastrutture al fine di contribuire al successo della nuova strategia.

¹⁰⁵ Il Patto di stabilità e crescita (PSC) è un accordo, varato dal Consiglio europeo nel giugno del 1997, con l'obiettivo di evitare disavanzi pubblici eccessivi, garantendo l'equilibrio finanziario dei bilanci degli Stati membri e, dunque, la stabilità monetaria. Formalmente era costituito da una risoluzione del Consiglio europeo, adottata ad Amsterdam il 17 giugno del 1997 e da due regolamenti del Consiglio del 7 luglio del 1997; questi atti precisavano gli aspetti tecnici del PSC: il controllo della stabilità di bilancio, il coordinamento delle politiche

obiettivi, pur mantenendo separate le relative procedure; è essenziale che vi sia una collaborazione volta alla realizzazione degli obiettivi individuati. La crescita e l'occupazione sono condizionate dall'azione di tutti gli Stati membri verso un'unica direzione, nel rispetto delle specificità statali¹⁰⁶.

Le conclusioni esposte dalla Commissione sono state accolte integralmente dal Consiglio europeo, in occasione della riunione del 17 giugno 2010 a Bruxelles, durante la quale è stata adottata formalmente la Strategia Europa 2020; infatti, la coerenza dei diversi interventi dovrebbe consentire all'Unione "di mobilitare tutti i suoi strumenti e le sue politiche e agli Stati membri di intraprendere una più incisiva azione coordinata", promuovendo così "la realizzazione di riforme strutturali"¹⁰⁷.

Se, inizialmente, la Strategia Europa 2020 era stata elaborata come strumento per superare la crisi, ora assume un valore generale, al punto da costituire presupposto fondante le riforme dei diversi Stati membri: la nuova Strategia risponde alla sfida di riorientare le politiche per passare da misure di gestione della crisi all'introduzione di riforme a medio-lungo termine, volte a promuovere la crescita e l'occupazione e ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche, anche attraverso la riforma dei sistemi pensionistici.

economiche, l'applicazione della procedura di intervento in caso di *deficit* eccessivi. Gli Stati membri firmatari si impegnavano a mantenere una posizione di bilancio pubblico "vicina al pareggio o in *surplus*", nella proiezione del medio termine triennale. Erano anche previste delle sanzioni nei confronti degli Stati che non avessero rispettato gli impegni assunti in sede comunitaria. Le prime applicazioni del PSC hanno rivelato profonde criticità afferenti, soprattutto, all'arbitrarietà dei limiti imposti, i contenuti fortemente politicizzati delle decisioni del Consiglio e la "discutibile legittimazione democratica delle istituzioni dell'Unione"; criticità che sono state aggravate dalla crisi finanziaria ed economica del 2008, la quale ha condotto al declino dell'euro, a partire dal biennio 2010-2011. Per circoscrivere gli effetti negativi della situazione generale, nel corso del 2011 sono state avviate importanti riforme del PSC e della *governance* economica europea, con l'approvazione dell'accordo *Six-Pack*, in Guerrieri P., *Patto di stabilità e crescita (PSC)*, in *Dizionario di Economia e Finanza – Treccani*, 2012, www.treccani.it.

¹⁰⁶ Questa affermazione è stata ulteriormente specificata in Consiglio europeo di Bruxelles del 17 giugno 2010, *Conclusioni*, in www.consilium.europa.eu: "Gli Stati membri devono ora agire per attuare tali priorità strategiche al loro livello. Dovrebbero, in stretto dialogo con la Commissione, mettere a punto rapidamente i rispettivi obiettivi nazionali, ferme restando le posizioni di partenza e le circostanze nazionali e conformemente alle procedure decisionali nazionali. Dovrebbero individuare le principali strozzature che ostacolano la crescita e indicare, nei rispettivi programmi nazionali di riforma, in che modo intendono ovviarvi. I progressi verso il conseguimento degli obiettivi principali saranno regolarmente riesaminati".

¹⁰⁷ Consiglio europeo di Bruxelles del 17 giugno 2010, *Conclusioni*, in www.consilium.europa.eu

La Strategia Europa 2020 si può realizzare attraverso la ricostruzione binaria delle dinamiche occupazionali dell'UE e delle riforme dei sistemi pensionistici, a dimostrazione del collegamento che intercorre tra mercato del lavoro e sistema di sicurezza sociale, sorretti da un'adeguata finanza pubblica che reperisca risorse direttamente dal primo. Per questo motivo, gli Stati membri sono determinati ad assicurare la tenuta dei propri bilanci, continuando ad adottare ritmi diversi nel risanamento dei conti pubblici.

Con l'intento di integrare le priorità in materia di occupazione definite dalla Strategia Europa 2020, nel 2012 la Commissione ha elaborato la Comunicazione dal titolo *Verso una ripresa fonte di occupazione*¹⁰⁸.

A causa del rallentamento della crescita e dell'incremento del divario esistente tra le diverse realtà nazionali, con la conseguente drammaticità delle condizioni di lavoro e della ridotta tutela sociale, la Commissione mobilita gli strumenti dell'UE a favore di una reale ripresa, ponendo ulteriori basi verso la creazione di un effettivo mercato del lavoro dell'UE, nonostante tali dinamiche debbano realizzarsi principalmente a livello nazionale.

Del resto, ai sensi dell'art. 3.3 del TUE, la piena occupazione e il progresso sociale costituiscono obiettivi dell'UE, che restano al centro delle preoccupazioni dei cittadini dell'UE e rappresentano il punto focale della Strategia Europa 2020, che li pone sullo stesso piano delle istanze economiche. Si legge, infatti, che "le politiche devono puntare a migliorare sia la produttività che l'occupazione, contribuendo ad una ripartizione delle risorse umane che soddisfi le esigenze economiche e sociali indicate nella Strategia Europa 2020"¹⁰⁹.

La correlazione tra mercato del lavoro, sistema di sicurezza sociale e sistema fiscale viene analizzata per individuare le misure finalizzate alla creazione di posti di lavoro.

La Commissione europea ritiene che favorire l'occupazione implichi concentrarsi sulle categorie vulnerabili del mercato del lavoro, come i giovani

¹⁰⁸ Commissione europea, Comunicazione *Verso una ripresa fonte di occupazione*, Bruxelles, 18 aprile 2012, [COM(2012) 173 final - in <http://europa.eu/social.BlobServlet?docId=7619&langId=it>

¹⁰⁹ Commissione europea, Comunicazione *Verso una ripresa fonte di occupazione*, Bruxelles, 18 aprile 2012, [COM(2012) 173 final - in <http://europa.eu/social.BlobServlet?docId=7619&langId=it>

o i disoccupati di lungo periodo, per i quali l'assunzione può essere facilitata se accompagnata da un sussidio o da altra misura di sostegno del reddito, che è prestazione tipicamente previdenziale.

Inoltre, in molti Stati membri i contributi versati dal datore di lavoro, che rappresentano la parte principale del cuneo fiscale, devono essere ridotti, soprattutto in relazione a soggetti collocati ai margini del mercato del lavoro, come i percettori di redditi molto bassi. Anche il lavoro autonomo diviene terreno di incontro tra mercato del lavoro e sistema di sicurezza sociale: la promozione dello spirito imprenditoriale e la connessa necessità di disporre di servizi di microfinanziamento può essere affrontata attraverso la conversione delle indennità di disoccupazione in contributi per la creazione di nuove imprese.

La correlazione più stretta tra le diverse dimensioni del sociale, mercato del lavoro – sistema di sicurezza sociale – sistema fiscale, emerge nel lavoro non dichiarato¹¹⁰ che, oltre ad essere illegale, "ha gravi conseguenze di bilancio in quanto comporta una riduzione del gettito fiscale e una perdita di contributi previdenziali. È dannoso per la produttività e le condizioni di lavoro, per lo sviluppo delle competenze e per l'apprendimento permanente. Riduce, inoltre, la base per l'acquisizione dei diritti alla pensione e per l'accesso all'assistenza sanitaria"¹¹¹.

¹¹⁰ Il lavoro non dichiarato è definito come "qualsiasi attività retribuita lecita di per sé, ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri. Detta definizione abbraccia attività disparate che vanno dai servizi informali rivolti alle famiglie, al lavoro nero delle persone che soggiornano illegalmente; restano però escluse le attività criminali"; COM(2007) 628. La definizione analoga è utilizzata dall'OCSE. La Banca Mondiale propone invece di considerare i lavoratori dipendenti senza contratto e gli autonomi con cinque dipendenti o meno non occupati in attività professionali.

¹¹¹ Commissione europea, Comunicazione *Verso una ripresa forte di occupazione*, del 18 aprile 2012, [COM(2012) 173 final - in <http://europa.eu/social.BlobServlet?docId=7619&langId=it>. CESE, Parere *Una strategia di lotta all'economia sommersa e al lavoro non dichiarato*, n. 2014/C 177/02 del 21 gennaio 2014, in csd.le.unict.it: si afferma con fermezza che il sommerso incide sul corretto funzionamento delle attività produttive e sulla qualità della forza lavoro, ostacolando le politiche economiche, sociali e di bilancio orientate alla crescita, e mettendo in discussione gli sforzi per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi di Europa 2020. Gli effetti negativi si aggravano di fronte all'impatto sociale e occupazionale della crisi economica, che riduce le opportunità di lavoro e mette a rischio le prospettive di profitto e di reddito per imprese e lavoratori. Il CESE richiede di non limitare il contrasto al sommerso entro i confini dell'UE, ma di applicare la responsabilità sociale d'impresa degli standard minimi di lavoro decente in paesi terzi che effettuano subforniture verso l'UE.

Il fenomeno del lavoro sommerso¹¹² si radica in una serie di elementi: non solo i costi percepiti come eccessivi (in particolare i costi del lavoro), o l'obiettivo di una illecita riduzione dei costi di produzione attraverso il ricorso alla frode fiscale e previdenziale, ma anche la volontà di sottrarsi al rispetto delle regole e delle condizioni *standard* di lavoro (salario minimo, orario massimo, sicurezza, certificazioni)¹¹³.

La Strategia Europa 2020 attribuisce particolare importanza alla riforma del mercato del lavoro, allo sviluppo del capitale umano e alla mobilità geografica come fattori di qualificazione della forza lavoro dell'UE, in vista dei cambiamenti in atto e di future opportunità di lavoro.

¹¹² CESE, Parere *Una strategia di lotta all'economia sommersa e al lavoro non dichiarato*, n. 2014/C 177/02 del 21 gennaio 2014, in csd.le.unict.it: la complessità del fenomeno fa sì che la forza lavoro coinvolta riguardi fattispecie molto diverse: autonomi che scelgono di non regolarizzarsi, dipendenti non coperti dalla sicurezza sociale o senza contratto o pagati in parte "fuori busta", coadiuvanti familiari, lavoratori che non dichiarano il secondo o il terzo lavoro, immigrati irregolari, lavoratori senza standard minimi di lavoro dignitoso in Paesi terzi che effettuano subforniture verso l'UE. Una curiosità: per superare il problema metodologico nelle stime della dimensione e dell'evoluzione dell'economia sommersa e del lavoro non dichiarato, il CESE propone il metodo basato sulle rilevazioni della forza lavoro condotte in maniera omogenea in tutti gli Stati membri, sviluppato dall'Istituto italiano di statistica – ISTAT.

¹¹³ Sono escluse dal ragionamento le attività criminali e quelli legali, ma condotte da operatori non autorizzati, mentre vi rientrano i lavori informali occasionali in ambito familiare o di vicinato, che però hanno generalmente un'accettazione sociale maggiore

4 La *flexicurity* nella Strategia Europa 2020

La correlazione tra mercato del lavoro e sistema di protezione sociale in diversi ambiti viene sottolineata nella ricostruzione della *flexicurity* secondo la nuova Strategia Europa 2020. Si ribadisce, pertanto, che la flessibilità del mercato del lavoro richiede sicurezza nei passaggi da un'occupazione all'altra, dato che la qualità delle transizioni professionali determina la qualità della carriera di un lavoratore. La sicurezza durante la vita professionale è essenziale affinché le persone dispongano degli strumenti necessari per garantire loro l'occupabilità, rendendo proficue le transizioni compiute. Le indennità di disoccupazione, misure previdenziali finalizzate alla sicurezza del lavoratore, dovrebbero essere sufficientemente flessibili per stimolare un rapido ritorno ad un'occupazione stabile. La Commissione mette in luce lo stretto rapporto che intercorre tra l'indennità di disoccupazione e la capacità del mercato del lavoro di garantire occupazione, sostenendo che "se la domanda di manodopera è debole, ridurre le prestazioni potrebbe accrescere il rischio di povertà senza aumentare il numero di persone che riescono ad uscire dalla disoccupazione"¹¹⁴. Pertanto, tali prestazioni devono essere garantite anche nella fase di crisi.

Occorrono, dunque, riforme misurate ed equilibrate della legislazione in materia di tutela del lavoro allo scopo di correggerne l'eccessiva segmentazione o di frenare l'eccessivo ricorso a contratti atipici e ad elusive forme di lavoro autonomo, che mascherano, invece, accentuati profili di subordinazione.

Tutti i tipi di accordi contrattuali dovrebbero garantire ai lavoratori, a decorrere dalla firma del contratto, un insieme di diritti di base, fra cui i diritti alla pensione, l'accesso all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, la protezione sociale e la protezione economica in caso di risoluzione del rapporto di lavoro senza colpa da parte del lavoratore.

¹¹⁴ Commissione europea, Comunicazione *Verso una ripresa forte di occupazione*, del 18 aprile 2012, [COM(2012) 173 final - in <http://europa.eu/social.BlobServlet?docId=7619&langId=it>

La Commissione ha rilevato che “il timore di perdere diritti pensionistici e di sicurezza sociale rappresenta una grave preoccupazione per i lavoratori e le persone in cerca di lavoro che hanno intenzione di trasferirsi in un altro Paese europeo”¹¹⁵, costituisce un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori che potrebbe essere valorizzata come potenziale forma di occupazione. A ciò si aggiunge il fatto che molti lavoratori mobili non conoscono i propri diritti e i propri obblighi. Si ribadisce la necessità di garantire un'applicazione corretta dei regolamenti relativi al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, che mettono in particolare evidenza l'obbligo degli Stati membri di aiutare in maniera attiva tutti i cittadini a far valere i loro diritti¹¹⁶.

Nonostante l'occupazione sia considerata, nelle scelte comunitarie, un dato di rilevanza fondamentale, sia sul piano economico che sul piano sociale, occorre sottolineare che il concetto di persona non è stato e non è declinato come un valore in sé, ma rileva solo in relazione alla qualità di produttore di reddito, secondo un'ottica marcatamente economicistica. Tale impostazione è presente anche nella Comunicazione *Verso una ripresa fonte di occupazione*, laddove si propone di ancorare la fissazione dei salari in base all'andamento della produttività e della posizione concorrenziale degli Stati membri; nel sottolineare l'esigenza di salari dignitosi, poi, la Commissione europea propone di far adeguare i minimi retributivi agli sviluppi economici globali.

La Commissione europea dichiara consapevolmente che, in questa fase di crisi, l'aver un lavoro non è sinonimo di tutela contro la povertà; tale rischio

¹¹⁵ Commissione europea, Comunicazione *Verso una ripresa fonte di occupazione*, del 18 aprile 2012, [COM(2012) 173 final - in <http://europa.eu/social.BlobServlet?docId=7619&langId=it>. Si sottolinea che le persone che cercano lavoro in un altro Stato membro hanno diritto di conservare le indennità di disoccupazione per più di tre mesi. Sebbene la normativa dell'UE autorizzi gli Stati membri ad estendere tale diritto ad un massimo di sei mesi, questo non è ancora garantito dalle rispettive pratiche nazionali. In questo senso, Corte di Giust. UE, 18 aprile 2014, causa C-548/11, *Mulders c. Rijksdienst voor Pensioenen- RVP* (Ufficio nazionale belga delle pensioni); Corte di Giust. UE, 21 febbraio 2013, causa C-619/11 RX-II, *P. Dumont de Chassart c. Office national d'allocations familiales pour travailleurs salaries- ONAFTS* (Ufficio nazionale per gli assegni familiari a lavoratori dipendenti).

¹¹⁶ Il diritto di ogni individuo che risieda o si sposti liberamente all'interno dell'UE alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni nazionali è specificamente riconosciuto dall'art. 34 della CDFUE.

è, infatti, elevato soprattutto nei Paesi caratterizzati da disuguaglianze nella distribuzione del reddito e da bassi salari minimi. La proposta è quella di fissare salari minimi adeguati, al fine di controllare l'aumento della *povertà lavorativa* e per garantire *la qualità e la dignità dei posti di lavoro*.

In queste proposte, si rileva immediatamente l'assenza di qualsiasi riferimento all'idea di persona, di condizioni di vita, di crescita personale: un'angolazione diametralmente opposta a quella della Costituzione italiana che, all'art. 36, sancisce il diritto ad una retribuzione che deve *comunque* garantire un'esistenza libera e dignitosa al lavoratore e alla sua famiglia.

Nell'ambito della Strategia Europa 2020, il Consiglio europeo di Bruxelles del 28-29 giugno 2012, infine, ha approvato il *Patto per la crescita e l'occupazione*¹¹⁷ che, attualmente, costituisce il quadro generale (seppur non vincolante) delle politiche dell'UE, alle quali devono uniformarsi gli Stati membri, con il ricorso a tutti gli strumenti, leve e politiche possibili. Tutti gli Stati membri restano impegnati ad adottare le misure immediate e necessarie per conseguire gli obiettivi posti. Complementari alle misure adottate dai singoli Stati membri sono quelle predisposte dall'Unione europea e dalle sue istituzioni. Il fine perseguito è il benessere dei cittadini, attraverso la ricostruzione di un'Europa finanziariamente stabile, competitiva e prospera.

¹¹⁷ Consiglio europeo di Bruxelles del 29 giugno 2012, *Conclusioni*, in www.consilium.europa.eu. Il Patto stabilisce che, nell'attuare le raccomandazioni, specificamente dettate per Paese, gli Stati membri dell'Unione devono insistere su azioni di lotta contro la disoccupazione e di contrasto alle conseguenze sociali della crisi economico-finanziaria degli ultimi anni. Occorre intensificare gli interventi comunitari finanziati attraverso il FSE, in particolare per "facilitare la prima esperienza lavorativa dei giovani e la loro partecipazione al mercato del lavoro" e per la creazione di nuovi posti di lavoro di qualità, attraverso riforme strutturali dei mercati del lavoro e investimenti in capitale umano, che siano in grado di garantire la ricollocazione dei disoccupati di lungo periodo. Inoltre, deve essere agevolata la mobilità dei lavoratori all'interno dell'UE, dato che ciò costituisce una potenzialità inespressa dell'UE dal punto di vista occupazionale. Realizzare un buon livello di circolazione dei lavoratori implica la riduzione del numero delle professioni regolamentate e l'acquisizione e il mantenimento dei diritti a pensione transfrontalieri e altri diritti di sicurezza sociale dei lavoratori dell'UE.

5 Le aspettative disattese di Europa 2020 e le loro cause.

Nonostante le importanti affermazioni della Strategia Europa 2020, le tendenze attuali denotano un rallentamento dell'integrazione tra realtà nazionali e impostazione comunitaria, con una certa disillusione nei confronti del mercato unico.

Il mercato del lavoro dell'UE è colpito da effetti di *isteresi occupazionale*¹¹⁸, data la preoccupante combinazione dell'aumento della disoccupazione, della segmentazione contrattuale, dell'assenza di formazione spendibile in una carriera professionale e dei rischi di povertà e di esclusione sociale.

Il tasso di occupazione continua a mostrare una tendenza negativa e il raggiungimento del grande obiettivo di Europa 2020, un tasso di occupazione del 75% per gli uomini e le donne tra i 20 e i 64 anni, richiederebbe una forte inversione di marcia¹¹⁹.

Il calo dell'occupazione è causato da due fattori: l'incremento delle cessazioni dei rapporti di lavoro e la riduzione degli avviamenti al lavoro¹²⁰, con gravi ripercussioni sui giovani¹²¹ e sui disoccupati di lunga durata, intendendo

¹¹⁸ Commissione europea, *Progetto di relazione comune sull'occupazione che accompagna la comunicazione della Commissione sull'analisi annuale della crescita 2014*, Bruxelles, 13.11.2013, COM(2013) 801 final, in ec.europa.eu/europe2020/pdf.

¹¹⁹ Commissione europea, *Progetto di relazione comune sull'occupazione che accompagna la comunicazione della Commissione sull'analisi annuale della crescita 2014*, Bruxelles, 13.11.2013, COM(2013) 801 final, in ec.europa.eu/europe2020/pdf. I dati della disoccupazione sono alquanto allarmanti: tra il 2008 e il secondo trimestre del 2013, il tasso di disoccupazione dell'UE-28 è passato dal 7,1% al 10,9%. La disoccupazione giovanile sembra più reattiva nei confronti del ciclo economico in generale. Il sopraggiungere della crisi ha determinato un incremento più rapido della disoccupazione maschile rispetto a quella femminile, dato che i settori a prevalenza maschile sono stati i più colpiti. Nel settembre 2013, il numero totale di disoccupati ha quasi raggiunto i 26,9 milioni, pari a un tasso dell'11%. Si registrano profonde e crescenti divergenze tra gli Stati membri, specialmente all'interno della zona Euro. La crescita della disoccupazione è molto forte nei Paesi meridionali e periferici della zona Euro.

¹²⁰ Tra il 2008 e il 2012 l'indice degli avviamenti al lavoro, ossia il rapporto tra il numero delle persone che iniziano nuove attività lavorative e il numero delle persone disoccupate, è diminuito in 24 Stati membri, aumentando in soli 3 Stati (Lussemburgo, Germania e Paesi Bassi). I cali maggiori sono stati riscontrati in Danimarca, Cipro e Slovenia.

¹²¹ In relazione alla categoria dei giovani, la maggior parte degli Stati membri sta definendo il proprio piano di attuazione del sistema di garanzia per i giovani, operativo in via generale dal 2014. Tale progetto si basa sulla Raccomandazione del Consiglio dell'UE del 22 aprile 2013, relativa alla creazione di una *Garanzia per i Giovani*, che invita tutti gli Stati membri ad assicurare ai giovani con meno di 25 anni un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato, tirocinio o altra misura di formazione, entro 4 mesi dall'uscita dal sistema di istruzione formale o dall'inizio della disoccupazione. La Raccomandazione prevede il recepimento normativo della disciplina della Garanzia

questi come coloro che non hanno un'occupazione da oltre un anno. Dall'analisi condotta dalla Commissione, emerge che il tasso di disoccupazione è destinato a ridursi solo lentamente nel prossimo futuro¹²². Gli incrementi registrati nella disoccupazione di lungo termine sono quelli che producono conseguenze negative maggiori non solo per la forza lavoro e il potenziale di crescita dell'economia, ma anche per il tessuto sociale e politico dell'UE, in termini di livelli crescenti di povertà e di esclusione sociale. Per raggiungere l'obiettivo del 75% occorrerà inserire nella vita attiva altri 16 milioni di donne e uomini. Non basterà occupare l'ampia percentuale di giovani qualificati, ma occorrerà anche sfruttare la forza lavoro potenziale costituita in larga parte da donne, persone più anziane o adulti rimasti finora inattivi, compresi gli immigrati. Le politiche attive del mercato del lavoro, insieme a strategie di apprendimento permanente e politiche di integrazione più ampie, continueranno a svolgere un ruolo essenziale per il raggiungimento degli obiettivi occupazionali¹²³.

La situazione generale si è aggravata con la segmentazione del mercato del lavoro: l'impiego di contratti di lavoro subordinato diversi da quello *standard*, il ricorso a fittizie forme di lavoro parasubordinato e autonomo, in nome di

medesima, e l'introduzione di un ampio ventaglio di iniziative a favore dei giovani sostenute sia dal finanziamento previsto dal progetto europeo *Youth Employment Initiative* sia dal Fondo Sociale Europeo (FSE 2014-2020). Il Piano Italiano prevede un sistema universale di informazione e orientamento cui il giovane accede attraverso vari punti di contatto, come il portale Cliclavoro o i portali regionali. Si intende offrire ai giovani l'opportunità di un colloquio specializzato da parte di orientatori qualificati che aiutino i giovani all'ingresso nel mercato del lavoro con percorsi di costruzione del curriculum e di autovalutazione delle esperienze e delle competenze. Il 1° maggio 2014 è partita ufficialmente la Garanzia Giovani in Italia. Al 3 luglio 2014 si sono registrati a Garanzia Giovani 110.333 giovani: 65.185 lo hanno fatto attraverso il sito nazionale; 45.148 attraverso i portali regionali.

È ancora presto per valutare i risultati raggiunti da questa iniziativa. Si auspica, comunque, che essa rappresenti un primo serio passo verso il rilancio occupazionale dei giovani, in un'ottica di ricostruzione e di equilibrio, dove l'accesso al mercato del lavoro non sia colpevolmente subordinato alla rinuncia individuale dei propri diritti previdenziali.

Per approfondire, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Garanzia per i Giovani: il Piano italiano per l'occupabilità prende forma*, in www.lavoro.gov.it/Priorità/Pages/Giovani e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Comunicato stampa sul monitoraggio di Garanzia Giovani*, 4 luglio 2014, in <http://www.garanzia.giovani.gov.it/Monitoraggio/Documents>

¹²² Commissione europea, Comunicazione *Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, del 5 marzo 2014, [COM(2014) 130 final - in <http://europa.eu/europe2020/pdf>]. Si ipotizza una riduzione del tasso di disoccupazione pari al 10,4% nel 2015.

¹²³ Commissione europea, Comunicazione *Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, del 5 marzo 2014, [COM(2014) 130 final - in <http://europa.eu/europe2020/pdf>]

un'avventurosa flessibilità contrattuale che non ha permesso lo sviluppo corretto della bidimensionalità della *flexicurity*, hanno determinato un forte calo dei livelli retributivi, la preoccupante riduzione delle forme di tutele previdenziali e assistenziali, il ricorso frequente a forme di impiego collocate fuori dall'alveo della legalità e l'accettazione apatica di questa situazione, traducendo la difficoltà occupazionale in difficoltà di vita. La segmentazione emerge dai persistenti divari retributivi tra i sessi e dai bassi tassi di transizione da forme contrattuali assistite da tutele "leggere" a forme con maggiore protezione¹²⁴.

Questo fenomeno, che svantaggia le categorie a rischio, come i giovani o i disoccupati di lunga durata, produce rilevanti conseguenze dannose, sotto diversi profili: sotto il profilo macroeconomico, si assiste ad una riduzione del gettito fiscale che pregiudica il finanziamento dei sistemi di sicurezza sociale; in un'ottica microeconomica, le forze irregolari di lavoro tendono a falsare la concorrenza leale tra le imprese, favorendo il *dumping* sociale e inibendo la creazione di un'occupazione regolare e della relativa protezione sociale.

La Commissione ha sottolineato che, nonostante l'incremento della disoccupazione, la media dei posti di lavoro vacanti non ha subito variazioni peggiorative dal 2010 al 2013. Al fenomeno si son date fondamentalmente due spiegazioni: una inesistente circolazione delle informazioni relative all'offerta occupazionale di un determinato settore e una profonda inadeguatezza delle competenze, che si traduce nella mancanza di corrispondenza tra la formazione dei prestatori di lavoro e le esigenze del mondo produttivo. La richiesta di lavoratori altamente qualificati è generalmente aumentata, a svantaggio dei lavoratori con una media o bassa qualificazione.

Circa il 20% della popolazione in età lavorativa possiede competenze molto scarse e, in alcuni Paesi, come Spagna e Italia, questa percentuale è ancora più alta. Solo pochi Paesi, quali Finlandia, Paesi Bassi e Svezia, mostrano un'elevata percentuale di persone con ottime competenze; ma la maggior

¹²⁴ Commissione europea, *Progetto di relazione comune sull'occupazione che accompagna la comunicazione della Commissione sull'analisi annuale della crescita 2014*, Bruxelles, 13.11.2013, COM(2013) 801 final, in ec.europa.eu/europe2020/pdf.

parte dei Paesi europei resta comunque distante dai risultati raggiunti in Paesi extraeuropei più efficienti dal punto di vista formativo, come Giappone e Australia¹²⁵.

Questi dati sono la conferma dell'inadeguatezza delle misure adottate dall'Europa per favorire gli investimenti in materia di istruzione e formazione, "mettendo così a repentaglio la propria competitività a medio termine e l'occupabilità di gran parte della forza lavoro"¹²⁶.

In Italia si assiste, invece, ad un processo inverso, dove non sussiste l'inadeguatezza o la carenza formativa, ma l'incapacità del mercato del lavoro di impiegare fasce della popolazione attiva altamente specializzate¹²⁷.

Complessivamente considerata, la Strategia Europa 2020 conserva la propria validità, tuttavia i suoi obiettivi hanno avuto diversi livelli di realizzazione, attraverso esperienze applicative disomogenee. L'Unione europea sta raggiungendo gli obiettivi in materia di istruzione, clima ed energia, mentre è distante dagli obiettivi su occupazione, ricerca e sviluppo e riduzione della povertà.

Nonostante l'incompleta realizzazione rispetto ai tempi prefissati, gli obiettivi stabiliti dalla Strategia Europa 2020 rappresentano un *bagaglio tecnico-*

¹²⁵ I dati esposti si riferiscono all'indagine condotta dall'OCSE e dalla Commissione europea nell'ottobre 2013, relativa alle competenze della popolazione adulta: *Survey on Adult Skills (PIAAC)*.

¹²⁶ Commissione europea, *Progetto di relazione comune sull'occupazione che accompagna la comunicazione della Commissione sull'analisi annuale della crescita 2014*, Bruxelles, 13.11.2013, COM(2013) 801 final, in ec.europa.eu/europe2020/pdf. La Commissione specifica che dieci Stati membri, tra i quali rientra ovviamente l'Italia, hanno ridotto le spese nel settore dell'istruzione in termini assoluti.

¹²⁷ Al minore svantaggio occupazionale dei laureati, tuttavia, si associa ad essi il fenomeno della sovraistruzione, ovvero la crescente disponibilità ad accettare lavori meno qualificati e sottopagati. In Italia si investe poco in istruzione e i rendimenti di tale investimento, sia in termini occupazionali che retributivi, sono inferiori alle altre economie europee. L'Italia è tra i Paesi dell'Unione europea quello che presenta una delle più basse percentuali di laureati (16.3 % per la popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni contro il 28.4 della media UE28); inoltre, l'Italia si colloca tra gli ultimi Paesi comunitari per impiego di capitale umano qualificato nel processo produttivo: la quota di laureati sul totale dell'occupazione supera di poco il 20 % nel 2013, a fronte di un valore superiore al 33 % relativo alla media comunitaria. La lettura congiunta della quota di occupati con istruzione terziaria in professioni che richiedono elevate competenze e dell'incidenza delle professioni *high skilled* conferma la scarsa domanda di occupati altamente qualificati da parte del sistema produttivo, in CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *Rapporto sul Mercato del Lavoro 2013-2014*, del 30 settembre 2014, in www.cnel.it

*politico-istituzionale*¹²⁸ dal quale ogni futura strategia europea dovrà, necessariamente, ripartire al fine di orientare le diverse riforme statali in materia occupazionale verso l'idea della *flexicurity*.

Dal punto di vista del conseguimento dei risultati, essi presentano un'evidente debolezza: è stato rilevato, infatti, che nell'economia dell'Unione europea, le condizioni del mercato del lavoro non hanno visto segnali di miglioramento nel corso del 2013, con un aumento considerevole dei periodi di permanenza in stato di disoccupazione; in alcuni Paesi, come Grecia e Spagna, le persone, alla ricerca di un lavoro, hanno bisogno del doppio del tempo per trovare una nuova occupazione rispetto al periodo pre-crisi; il tasso di disoccupazione ha continuato a crescere nel 2013, raggiungendo l'8% o 45,2 milioni di persone, con la previsione di una riduzione sotto quella percentuale solo a decorrere dal 2018; i fenomeni della disoccupazione di lunga durata e dello *mismatch* nel mercato del lavoro sono in aumento; la qualità del lavoro, nella maggior parte dei Paesi dell'Unione, è peggiorata a causa dell'incidenza del lavoro temporaneo involontario e *part-time*, della povertà da lavoro, del lavoro informale, della polarizzazione del lavoro e dei salari, e delle diseguaglianze di reddito, aggravate dalla drastica riduzione della spesa pubblica e dall'aumento della tassazione sul reddito e sul consumo che hanno colpito le imprese private e le famiglie. I miglioramenti in termini di produttività e competitività non sono in grado di sostenere un'inversione di rotta dell'esteso e crescente divario occupazionale¹²⁹.

È chiaro che, nel panorama delineato, il raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 appare più un'utopia, che un programma effettivo di rilancio occupazionale. Programma la cui realizzazione risente negativamente del fatto che gli obiettivi della Strategia sono vincolanti esclusivamente sotto il profilo politico, e non giuridico, in grado sì di orientare l'azione degli Stati membri verso un punto di convergenza comunitaria, ma sprovvisti di potere impositivo in materie rimesse all'esclusiva regolazione nazionale, quali

¹²⁸ Crescenzi A., *La Strategia 2020 e la nuova governance europea*, in Decaro M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, 2011, in www.fondazioneadrianolivetti.it

¹²⁹ I dati esposti sono tratti da ILO, *Rapporto sulle Tendenze globali dell'occupazione 2014 (Global Employment Trends 2014)*, in www.ilo.org.

l'occupazione, la formazione e l'istruzione, la predisposizione del sistema di tutele avverso il rischio di povertà e di esclusione sociale.

Nonostante un quadro occupazionale e previdenziale altamente compromesso, la Commissione ha sottolineato che il cuneo fiscale, intendendo con questa espressione il rapporto che vige tra il costo del lavoro, le imposte e le tasse applicate allo stesso con riduzione della retribuzione netta effettivamente percepita dal lavoratore, è ancora molto elevato in molti Stati membri. Le raccomandazioni adottate sul tema hanno consigliato una riduzione dell'onere fiscale che grava sui lavoratori a basso reddito e una diminuzione dell'obbligazione contributiva a carico dei lavoratori e dei datori di lavoro, soprattutto quando l'ingente importo contributivo versato non è in grado di assicurare la sostenibilità del sistema pensionistico, compromettendo i diritti previdenziali dei cittadini tutelati dall'art. 38 della Costituzione italiana.

Sorge l'esigenza di riequilibrare il rapporto tra la durata della vita professionale e quella della pensione, in relazione all'aumento delle aspettative di vita. Per questo motivo, la maggior parte degli Stati membri ha optato per l'aumento dell'età pensionabile che, in una situazione di stabilità occupazionale, avrebbe garantito anche un maggiore introito contributivo come risorsa per mantenere il sistema di sicurezza sociale; passaggio non realizzabile nell'attuale fase di ristagno sociale ed economico.

Dopo avere innalzato l'età pensionabile per compensare la maggiore longevità, un numero considerevole di Stati membri, tra i quali l'Italia, ha introdotto un legame diretto tra l'età pensionabile e i futuri aumenti dell'aspettativa di vita¹³⁰, attraverso la riduzione delle condizioni di ammissibilità alla pensione anticipata e le penalizzazioni per l'uscita precoce dal mercato del lavoro. Vari Stati membri nutrono, tuttavia, delle riserve al riguardo. Alcuni sostengono che occorre, in primo luogo, ridurre l'attuale divario tra l'età effettiva e l'età pensionabile. Altri considerano non adeguata

¹³⁰ Per la situazione italiana, Cinelli M., *Il Welfare dopo gli interventi 2011-2012 di riforma delle pensioni e degli ammortizzatori sociali*, relazione al convegno nazionale AGI, Ancona, 26-27 ottobre 2012, cit.

la soluzione di ancorare automaticamente l'età pensionabile all'innalzamento dell'aspettativa di vita.

Un aspetto importante è che alcuni Paesi basano sempre più spesso le riforme delle pensioni sulle misure a favore dell'invecchiamento attivo nei mercati del lavoro, confermando l'inevitabile correlazione tra mercato del lavoro e sistema di sicurezza sociale, nella consapevolezza che le modifiche apportate nel primo producono inevitabili conseguenze nel secondo.

Ed è fondato ritenere che l'acuirsi della crisi occupazionale europea sia da ricondurre anche alla mancata ricostruzione comunicativa e operativa tra questi due sistemi giuridici da parte degli Stati membri, nonostante l'orientamento dell'UE sia in senso opposto. Infatti, la Commissione ha sostenuto che "gli sforzi compiuti in questo ambito sono ancora troppo limitati e non coordinati. Per garantire il successo delle riforme dei sistemi pensionistici, gli Stati membri devono ampliare e intensificare ulteriormente le misure intese a consentire a donne e uomini di lavorare fino ad un'età più avanzata e incoraggiarli a farlo"¹³¹.

Nel tracciare il bilancio della Strategia per l'anno 2014, la Commissione ha sottolineato come l'invecchiamento della popolazione europea stia modificando lo *status quo ante*, producendo conseguenze profonde sulla società e sull'economia¹³². La popolazione in età lavorativa è destinata a diminuire e sarà composta sempre più da lavoratori in età avanzata. Questa tendenza rischia di limitare il potenziale di crescita dell'Europa, a meno che l'Unione non riesca a ampliare il numero di occupati facendo in modo che lavorino in modo più produttivo e più a lungo, in linea con l'aumento della speranza di vita¹³³ e di vita sana¹³⁴.

¹³¹ Commissione europea, *Progetto di relazione comune sull'occupazione che accompagna la comunicazione della Commissione sull'analisi annuale della crescita 2014*, Bruxelles, 13.11.2013, COM(2013) 801 final, in ec.europa.eu/europe2020/pdf.

¹³² Commissione europea, *Comunicazione Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, del 5 marzo 2014, [COM(2014) 130 final - in <http://europa.eu/europe2020/pdf>].

¹³³ In riferimento alla nozione di "speranza di vita" in materia di sicurezza sociale, si segnala la sentenza della Corte di Giust. UE, 3 settembre 2014, causa C-318/13, *X. c. Ministero degli affari sociali e della sanità della Finlandia*, in www.europeanrights.eu, in riferimento all'art. 4.1. della Dir. 79/7/CEE del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale, che deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale che preveda, ai fini del calcolo di una prestazione previdenziale versata per un infortunio sul lavoro, l'applicazione,

Ciò rappresenta un'interessante sfida agli attuali sistemi di *welfare*, sotto il profilo della relativa adeguatezza sociale e della sostenibilità finanziaria; soltanto garantendo questi aspetti, si potrà avviare un serio processo di eliminazione del rischio di povertà e di esclusione sociale. Il numero di coloro che sono stati esposti a tali rischi, ricomprendendovi anche le persone a rischio di povertà da reddito, che soffrono privazioni materiali o che vivono in famiglie senza lavoro, è aumentato dai 114 milioni del 2009 a 124 milioni nel 2012. L'Unione europea si allontana dall'obiettivo di Europa 2020 e non si rinvengono segni di rapidi progressi che pongano rimedio a questa situazione, che è aggravata in alcuni Stati membri dall'aumento delle famiglie senza lavoro. La crisi ha reso più pressante la necessità di sistemi di protezione sociale efficaci¹³⁵.

6 Un esempio di risposta tutto italiano: la *nuova social card*.

Il ristagno e il calo dei livelli di reddito della popolazione attiva e la diminuzione delle prestazioni sociali, determinata dalla progressiva soppressione delle misure attuate per contrastare la crisi, hanno reso più difficile l'accesso alla assistenza sanitaria. Il relativo fabbisogno della popolazione viene negativamente condizionato dal costo eccessivo dei trattamenti medici o farmacologici, dall'eccessiva lunghezza dei periodi di attesa o dalla rilevante distanza spaziale rispetto al luogo dell'erogazione sanitaria.

Questa situazione di marginalizzazione soggettiva si ripercuote sui sistemi di sicurezza sociale, innescando un pericoloso circolo vizioso in cui i piani di tutela, pur intrecciandosi tra loro, dimostrano la propria inadeguatezza nella

quale fattore attuariale, della differenza di speranza di vita tra gli uomini e le donne, laddove l'applicazione di tale fattore faccia sì che il risarcimento versato a titolo di tale prestazione risulti inferiore, quando sia concesso ad un uomo, rispetto a quello che percepirebbe una donna di pari età che si trovi in situazione analoga.

¹³⁴ Commissione europea, Comunicazione *Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, del 5 marzo 2014, [COM(2014) 130 final - in <http://europa.eu/europe2020/pdf>].

¹³⁵ Commissione europea, Comunicazione *Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, del 5 marzo 2014, [COM(2014) 130 final - in <http://europa.eu/europe2020/pdf>].

predisposizione di risposte dignitose alle istanze dei cittadini. A questo proposito, l'Italia ha avviato un progetto pilota relativo a una *nuova social card*, ossia un sistema di garanzia di un reddito minimo, che necessita di una previa politica di attivazione, introdotta dall'art. 60 del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, e attuata con decreto del Ministero del lavoro del 10 gennaio 2012, prevedendo uno stanziamento di 50 milioni di euro. Si tratta di una carta acquisti utilizzabile per il sostegno della spesa alimentare, sanitaria e per i consumi primari della famiglia, come luce o gas.

La *nuova social card*¹³⁶ è una misura assistenziale, di tipo inclusivo e condizionale, nel senso che il trasferimento monetario è accompagnato da un piano personalizzato, elaborato dai Comuni, di reinserimento formativo e lavorativo, al quale il beneficiario deve obbligatoriamente aderire, in un'ottica di *welfare mix*. L'operatività della *nuova social card* è stata avviata in via sperimentale, per la durata di un anno, dal 1° gennaio 2013 e coinvolge dodici città¹³⁷ con più di 250mila abitanti, e dovrebbe essere distribuita tra i cittadini con maggiori problemi di lavoro¹³⁸; infatti, nel nucleo familiare deve essere presente un minore e i componenti devono essere privi di lavoro¹³⁹.

¹³⁶ La *nuova social card*, definita anche Carta acquisti sperimentale, convive, nei Comuni nei quali è in via di sperimentazione, con la Carta acquisti ordinaria, istituita dall'art. 81, comma 32, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in L. 6 agosto 2008, n. 133. Quest'ultima Carta ha un'applicazione generalizzata in tutto il territorio nazionale e si rivolge ad una platea di destinatari alquanto limitata: anziani con almeno 65 anni e bambini di età inferiore ai 3 anni. In quest'ultimo caso, sarà titolare della carta ordinaria il genitore esercente la potestà. I requisiti di accesso alla misura assistenziale sono molto rigidi: occorre avere la cittadinanza italiana o titolo equipollente, essere iscritti all'anagrafe comunale; avere un ISEE ricompreso tra € 6.781,76 e € 9.042,34 in base all'età anagrafica del beneficiario, con variazione tra i 65 anni e i 70 anni; non avere intestata più di un'utenza domestica e più di un autoveicolo; non essere titolare di un patrimonio mobiliare superiore a € 15.000; non fruire di vitto assicurato dallo Stato o da altre pp.aa. in caso di ricovero in istituto di cura di lunga degenza o detenzione in istituto di pena. L'importo accreditato dallo Stato nella carta ordinaria è pari a € 80,00, bimestralmente. Gli importi di reddito e l'indicatore ISEE sono periodicamente sottoposti all'aggiornamento ISTAT. Per approfondire <http://www.mef.gov.it>

Commissione europea, *Progetto di relazione comune sull'occupazione che accompagna la comunicazione della Commissione sull'analisi annuale della crescita 2014*, Bruxelles, 13.11.2013, COM(2013) 801 final, in ec.europa.eu/europe2020/pdf: riferisce l'avvio, in Italia, di un progetto pilota relativo a una nuova "social card", ossia un sistema di garanzia di un reddito minimo da collegare successivamente a politiche di attivazione.

Cfr. Pizzolato F., *La "social card" all'esame della Corte Costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2010, 349 e ss.

¹³⁷ Le città coinvolte nel processo di attivazione della nuova *social card* sono Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia e Verona.

¹³⁸ Qualora, nel nucleo familiare del richiedente, siano presenti uno o più beneficiari della carta acquisti ordinaria, l'attribuzione dei benefici economici della nuova carta può avvenire solo previa rinuncia del beneficiario, per il periodo della sperimentazione, ai vantaggi

La ristrettezza del *budget* a disposizione ha determinato, tuttavia, la necessità di individuare criteri molto rigidi nella scelta dei potenziali beneficiari: il disagio lavorativo e la povertà minorile.

Il primo requisito esprime l'attenzione verso una nuova condizione di povertà, che si concretizza nell'aver perso il lavoro nei 36 mesi precedenti o, in alternativa, aver avuto un contratto di lavoro con un reddito inferiore a 4.000 euro nei 6 mesi precedenti la richiesta; la situazione è aggravata da ulteriori indicatori di disagio, quali il rischio abitativo, il numero dei figli, la monogenitorialità, la presenza di minori disabili. Si richiede comunque che i nuclei familiari, nonostante la propria progressiva esclusione dal lavoro, mantengano uno stretto legame con il mercato del lavoro, un *dimostrabile attaccamento*¹⁴⁰.

La misura esclude dal suo raggio di applicazione le situazioni di povertà cronica o assoluta, riferita a nuclei familiari che non hanno mai avuto accesso al mercato del lavoro, e alle famiglie in fase di impoverimento, le quali, al momento della domanda, hanno ancora condizioni patrimoniali o ISEE superiori ai limiti imposti dal decreto¹⁴¹, le quali affrontano la perdita del lavoro attraverso il consumo del reddito risparmiato o con la vendita del patrimonio immobiliare.

connessi al programma della carta acquisti ordinaria, da dichiarare espressamente nel modulo di richiesta di quella sperimentale. Per approfondire, M.R. Gheido, *Al via la sperimentazione della nuova social card*, 8 maggio 2013, in www.ilsole24ore.com

¹³⁹ L'accesso a questa misura assistenziale è subordinata al possesso di diversi requisiti, tra i quali un ISEE inferiore o uguale a € 3.000; per i nuclei familiari residenti in abitazioni di proprietà, il valore ai fini delle imposte sugli immobili deve essere inferiore a € 30.000; il patrimonio mobiliare, come definito ai fini ISEE, deve essere inferiore a € 8.000, così come il valore dell'indicatore della situazione patrimoniale. Il beneficio è concesso bimestralmente, con importo variabile in base ai componenti il nucleo familiare, fino a € 400,00 al mese per una famiglia di cinque persone.

¹⁴⁰ Guerra M.C. –Tangorra R., *Le nuove social card al banco di prova*, 8 aprile 2014, in www.lavoce.info

¹⁴¹ Save the Children, Comunicato stampa del 5 marzo 2014, *Povertà minorile, l'allarme di Save the Children e Caritas Italiana: i risultati di un monitoraggio sulla Social Card e l'appello al nuovo Governo e alle istituzioni locali a fare presto e a rivedere e semplificare le modalità di assegnazione*, in www.savethechildren.it; si osserva che la difficoltà di conciliare la recente perdita del lavoro con condizioni di povertà estrema, richieste per la concessione del beneficio, ha determinato la relativa erogazione delle misura assistenziale a favore di un numero esiguo di beneficiari, pur in presenza di un ricco fondo di finanziamento. Si cita l'esempio del Comune di Bari, destinatario di un fondo di ben 3 milioni di euro, dove sono state individuate come potenziali beneficiarie solo 321 famiglie.

Il secondo requisito riguarda la povertà minorile, trascurata dalle istituzioni e poco pubblicizzata dai mass media, ma oggetto di attenzione da parte della Commissione europea, la quale ha sottolineato l'incremento dei nuclei familiari privi di occupazione o con bassa intensità di lavoro, il cui tasso è cresciuto in maniera significativa, con importanti differenze tra Stati membri¹⁴². Una tale situazione determina, senza dubbio, un gravissimo danno intergenerazionale¹⁴³ per i minori; il rischio di povertà e di esclusione sociale dei minori, infatti, aumenta in relazione all'aggravarsi della situazione lavorativa ed economica dei loro genitori. Vengono così compromessi i diritti fondamentali di cui i minori, sia nel presente, considerata l'impossibilità di vivere un'esperienza d'infanzia e adolescenza serena in contesti familiari sprovvisti nei mezzi necessari per far fronte alle loro esigenze essenziali, sia in proiezione futura, dato che il ridotto importo retributivo dei genitori, già insufficiente a garantire le necessità quotidiane, non consente una pianificazione del risparmio della famiglia e, dunque, la predisposizione di fondi finalizzati alla loro istruzione e a eventuali spese per la salute del minore. In Italia si supera la media degli altri Paesi europei, in quanto sono un milione i bambini in povertà assoluta, pari a un minore su dieci, con una crescita del 30% fra il 2012 e il 2013¹⁴⁴.

¹⁴² Commissione europea, *Progetto di relazione comune sull'occupazione che accompagna la comunicazione della Commissione sull'analisi annuale della crescita 2014*, Bruxelles, 13.11.2013, COM(2013) 801 final, in ec.europa.eu/europe2020/pdf. Tra l'inizio del 2008 e il 2012, il numero di europei a rischio di povertà o di esclusione sociale è salito alla cifra allarmante di 8,7 milioni (esclusa la Croazia), raggiungendo la percentuale del 25,1% della popolazione UE-28 nel 2012. Sempre nel 2012, circa 50 milioni di persone in età lavorativa hanno vissuto con un reddito inferiore al 60% del reddito equivalente mediano nazionale, 33 milioni hanno subito gravi perdite materiali e 30,4 milioni di persone, di età compresa tra i 18 e i 59 anni, hanno vissuto in un nucleo familiare privo di occupazione.

¹⁴³ Il concetto di danno intergenerazionale, ossia l'estensione degli effetti dell'evento lesivo a carico di diverse generazioni, si può ricondurre inizialmente alla materia ambientale. A tal proposito, il Consiglio europeo di Nizza del 7-10 dicembre 2000 ha dimostrato una maggiore sensibilità verso le tematiche ambientali che presentano una forte propensione a superare i singoli ambiti territoriali per costituirsi globalmente, aprendosi sempre più ai *diritti delle generazioni future* che, mediante le componenti sistemiche della disciplina ambientale, vengono ad essere assunti come oggetti di tutela da rinnovati principi giuridici, in Decaro M., *La Strategia di Lisbona (2000-2010)*, cit.; il danno intergenerazionale di può collocare all'interno del concetto di "sviluppo sostenibile", uno sviluppo, vale a dire, che sia in grado di soddisfare i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere quelli delle generazioni future, in Crescenzi A., *Il varo della Strategia nel 2000*, cit.

¹⁴⁴ Save the Children, Comunicato stampa del 5 marzo 2014, *Povertà minorile, l'allarme di Save the Children e Caritas Italiana: i risultati di un monitoraggio sulla Social Card e l'appello*

L'erogazione della prestazione assistenziale è stata ostacolata anche da altri fattori di natura procedurale: la scarsa "circolazione informativa" e la dilatazione dei tempi nella fase di accertamento dei requisiti. Sotto il primo profilo, è stato rilevato che la conoscenza della misura in esame è stata compromessa da un inefficace processo comunicativo verso i potenziali beneficiari, "forse per una timidezza nazionale e locale nella diffusione dell'informazione, stanti i rischi di un eccessivo razionamento rispetto al bisogno potenziale"¹⁴⁵.

La fase di accertamento dei requisiti ha costituito un fattore di grave ritardo nell'erogazione del contributo, anche a causa del richiesto controllo preventivo da parte dell'INPS sulle graduatorie delle domande raccolte dai Comuni; sul procedimento, indubbiamente necessario per prevenire eventuali abusi¹⁴⁶, hanno gravato l'incompatibilità dei sistemi informatici e la mancata predisposizione di risorse *ad hoc*¹⁴⁷. Un dato certo è che a metà luglio del 2014, la sperimentazione non era compiutamente realizzata.

al nuovo Governo e alle istituzioni locali a fare presto e a rivedere e semplificare le modalità di assegnazione, in www.savethechildren.it

¹⁴⁵ Guerra M.C. –Tangorra R., *op.cit.*

¹⁴⁶ Il coordinamento tra centro e periferia nella fase di controllo consente di verificare le effettive istanze di bisogno dei potenziali beneficiari della social card, soprattutto in un Paese come l'Italia avente un'alta percentuale di economia sommersa, cercando di evitare l'attribuzione della misura a favore "di chi è più disponibile a dichiarare il falso che a chi si trova realmente in situazione di bisogno". Guerra M.C. –Tangorra R., *op.cit.*

¹⁴⁷ Caritas Italiana – Save the Children, *La nuova Social Card – Monitoraggio dell'implementazione*, marzo 2014, in www.savethechildren.it

Capitolo 3

La *flexicurity* e le tecniche di regolazione normativa.

Sommario: 1. Un nuovo linguaggio per la *flexicurity*; 2. Il metodo aperto di coordinamento; 2.1. La progressiva estensione applicativa del MAC e il suo ridimensionamento; 2.2. Le criticità del MAC e della *soft law* in relazione ad un'adeguata protezione sociale; 2.3. La dequotazione della cogenza.

1 Un nuovo linguaggio per la *flexicurity*.

L'idea di *flexicurity*, intesa come concetto a scarsa pregnanza giuridica¹⁴⁸ che contiene dentro di sé le "stigmati della filosofia del nuovo modello di regolazione europea"¹⁴⁹, ha determinato un'evoluzione della disciplina delle diverse forme di lavoro flessibile, caratterizzata dalla "commistione di linguaggi utilizzati dalle istituzioni dell'Unione"¹⁵⁰, come diretta conseguenza del passaggio "dalla centralità dello Stato nazione ad una dimensione sovrastatale e multilivello della *governance*"¹⁵¹, tracciando una nuova linea di comunicazione nella quale una rilevante varietà di attori interagiscono reciprocamente, secondo diversificate tecniche e strumenti di intervento, alla realizzazione di una costruzione *in divenire*, l'Unione europea.

Si assiste, così, alla sostituzione dell'armonizzazione coesiva, attraverso gli strumenti *hard* del diritto, con linee politiche tracciate da strumenti di regolazione *soft*, carenti di capacità impositiva nei confronti degli Stati

¹⁴⁸ Giubboni S., *Flessibilità delle forme di lavoro e protezione sociale. Osservazioni preliminari*, cit., sottolinea che l'espressione *flexicurity* è ambigua, e non può considerarsi un concetto politicamente neutro.

¹⁴⁹ Zappalà L., *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l'impulso alla ri-regolazione del lavoro a termine*, cit., 9. Non è un caso che il concetto viene elaborato nei laboratori euro continentali delle scienze economico-sociali e non nei *law departments*. È con il Rapporto Supiot del 1999 che i giuristi si appropriano del concetto di *flexicurity*.

¹⁵⁰ Zappalà L., *I lavori flessibili*, cit., 134.

¹⁵¹ Caruso B., *Il diritto del lavoro tra hard law e soft law: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2005, 39, 3 in <http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP>; nello stesso senso Zappalà L., *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l'impulso alla ri-regolazione del lavoro a termine*, cit., 3-4: "Lo Stato nazione ha devoluto quote crescenti di sovranità – sull'economia, la moneta, il mercato – all'Unione europea, dando vita al contempo a una fase di denazionalizzazione del diritto del lavoro".

membri. Il tema apre questioni di rilevanza teorica in ordine alla relazione tra le tecniche di regolazione normativa e le funzioni, come attività esercitate dai soggetti comunitari – istituzioni UE e Stati membri – nella definizione dei diritti sociali, colpiti dal pericoloso affievolimento della "qualità" della tutela, che risente negativamente dell'utilizzo degli strumenti di *soft law*¹⁵².

Si è parlato di un'*alchimia comunitaria* come *medium* di quel *processo osmotico*¹⁵³ tra i diversi sistemi giuridici nazionali di regolazione del lavoro e di *welfare*, a conferma della doppia condizione di dipendenza che intercorre tra i due sistemi, complicata dalla ipersensibile connessione tra il diritto del lavoro e i cambiamenti politici e istituzionali nello spazio dell'Unione europea. Tale processo ha prodotto, e produce, vistose trasformazioni sull'azione di governo, sull'interpretazione della realtà, sull'affermazione dei diritti attraverso tecniche di regolazione normativa diverse da quelle tradizionalmente impiegate nel contesto nazionale, al punto che il diritto del lavoro viene definito come "una sorta di sismografo che registra in modo particolarmente efficace i mutamenti istituzionali e politici che lo trascendono e lo contengono"¹⁵⁴.

2 Il metodo aperto di coordinamento.

Sotto questo profilo, uno dei più importanti mutamenti in materia di lavoro è stata l'adozione della Strategia europea dell'occupazione, SEO, denominata anche Processo di Lussemburgo¹⁵⁵: gli Stati membri restano competenti per

¹⁵² Azzariti G., *Brevi notazione sulle trasformazioni del diritto costituzionale*, in Ghera E. – Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009, 153-154 ribadisce l'opportunità di valutare con maggiore rigore critico le misure di *soft law*, considerando anche l'insufficiente sistema di tutela che presuppone la stabilità del lavoro e l'immobilità dei lavoratori.

¹⁵³ Caruso B., *Il diritto del lavoro tra hard law e soft law: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, cit., 4.

¹⁵⁴ *Ibidem*, 4.

¹⁵⁵ Consiglio europeo straordinario sull'occupazione, Lussemburgo, del 20-21 novembre 1997, *Conclusioni della Presidenza*, in www.consilium.europa.eu: premettendo che "il problema dell'occupazione è al centro delle preoccupazioni del cittadino europeo", il Consiglio europeo ha deciso che le disposizioni del nuovo titolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam siano immediatamente poste in essere, permettendo, in pratica, l'applicazione anticipata, già nel 1998, delle disposizioni relative al coordinamento delle

quanto riguarda le proprie politiche a favore dell'occupazione, mentre l'Unione europea svolge un ruolo di consulenza, controllo e coordinamento nella definizione delle politiche¹⁵⁶. Teleologicamente orientata, la SEO persegue l'obiettivo di incrementare l'occupazione europea, come rimedio infallibile per affrontare la crisi fiscale e demografica dei sistemi di *welfare* nazionale, coniugando anche fini di politica sociale ed economica.

La pluralità dei fini perseguiti e la molteplicità dei soggetti interessati disegna l'intrigante *puzzle*, composto di diversi elementi grafici, che esigono di essere ricondotti ad unità, in grado di esprimere l'esclusività dell'identità comunitaria e, comunque, rappresentativa delle diverse realtà statali che la compongono.

Sollecitata dalle continue istanze di conservazione delle singole sovranità nazionali, l'Unione europea adotta il metodo aperto di coordinamento, da ora MAC¹⁵⁷, nella politica dell'occupazione; metodo che consente, da un lato, di inaugurare un nuovo modo di concepire l'azione delle istituzioni comunitarie, proponendosi come la novità più originale a proposito di *governance* europea¹⁵⁸ e, dall'altro lato, pone le fondamenta per un nuovo rapporto interistituzionale tra l'UE e gli Stati membri¹⁵⁹, improntato ad una

politiche degli Stati membri in materia di occupazione, dimostrando la stessa volontà di convergenza verso obiettivi decisi in comune, verificabili e aggiornati periodicamente.

¹⁵⁶ Commissione europea, *Strategia europea per l'occupazione – Obiettivo: Migliorare l'occupazione in Europa*, 2011, in ec.europa.eu/social

¹⁵⁷ Si tratta della principale novità introdotta dal Consiglio di Lisbona del 23-24 marzo 2000. Attraverso i Consigli europei di Lussemburgo, di Cardiff e di Colonia, tra il 1997 e il 1999, il coordinamento delle politiche nazionali ha assunto una dimensione più ampia e complessa, grazie anche alla promozione in tal senso svolta dall'Unione europea e, nel contempo, fornendo al Consiglio di Lisbona del 2000 importanti spunti per l'elaborazione delle caratteristiche funzionali del metodo aperto di coordinamento.

¹⁵⁸ Azzariti G., *Brevi notazione sulle trasformazioni del diritto costituzionale*, in Ghera E. – Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, cit., 153 osserva che tutto l'armamentario della *soft law* punta alla *rottura* di uno schema tradizionale di *governance*, ritenuto troppo rigido rispetto alle attuali esigenze del mercato del lavoro.

¹⁵⁹ Nella ricostruzione della struttura multilivello di *governance*, è stato delineato l'obiettivo di integrazione "verticale": le politiche dell'occupazione richiedono una *accurata calibratura territoriale*¹⁵⁹, attraverso il coinvolgimento degli enti locali e regionali. Parallela e complementare a quella verticale è l'integrazione "orizzontale" tra attori, al fine di assicurare adeguate forme di rappresentanza degli interessi funzionali, incrementandone il tasso di partecipazione ai processi decisionali, in Ferrera M.– Gualmini E., *La strategia europea sull'occupazione e la governance domestica del mercato del lavoro: verso nuovi assetti organizzativi e decisionali?*, febbraio 2002, in www.eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/Archive.

maggior flessibilità e collaborazione, anche in settori tradizionalmente considerati di esclusiva competenza statale¹⁶⁰.

Sul piano operativo, al suo sorgere il MAC si afferma in modo complementare rispetto al metodo comunitario, basato quest'ultimo sui procedimenti per l'approvazione degli atti "tipici" della Comunità (*ex art. 249 del TCE, ora art. 288 del TFUE*), quali i regolamenti, le direttive e le decisioni, aventi un carattere vincolante, e rientrando nel richiamato concetto di armonizzazione coesiva o *hard law*. È stato riscontrato, comunque, che nella Strategia di Lisbona e, successivamente, nella Strategia Europa 2020 vi è stato uno scarso ricorso al metodo comunitario, con una netta preferenza verso i meccanismi di natura non cogente.

L'impostazione strategica del 2000 si basa su un "nuovo metodo di coordinamento aperto a tutti i livelli", attraverso il quale modellare i cambiamenti in atto in modo coerente con i valori e i concetti di società propri dell'Unione europea¹⁶¹, al fine di stabilire un nuovo equilibrio fra la responsabilità della Comunità e quella degli Stati membri, secondo il principio di sussidiarietà¹⁶², di definire gli obiettivi comuni quantificati da perseguire a livello comunitario, di istituire la sorveglianza a livello europeo, sostenuta dallo scambio di esperienze.

Il MAC facilita "il dibattito politico a vari livelli e segue un approccio integrato: le iniziative intraprese nel settore dell'occupazione devono essere coerenti con gli altri settori, quali le politiche sociali, l'istruzione, il regime fiscale, la politica delle imprese e lo sviluppo regionale"¹⁶³, che hanno evidenti punti di intersezione con la politica dell'occupazione.

¹⁶⁰ Decaro M., *La Strategia di Lisbona (2000-2010)*, cit.

¹⁶¹ Allulli G., *op.cit.*, 8.

¹⁶² L'introduzione del principio della sussidiarietà, di genesi comunitaria, implica una nuova relazione tra le diverse articolazioni della sovranità statale, determinandone una progressiva erosione *verso l'alto* – costituito dalla dimensione sovranazionale del potere-, ma anche *verso il basso*, individuando una precisa dimensione territoriale e locale, poiché si chiede al livello periferico di responsabilizzarsi rispetto alle risposte da dare alla collettività, consentendo ai cittadini di esprimere le proprie esigenze e le proprie determinazioni, in Carrozza P., *op.cit.*, 223. Per analizzare l'evoluzione del concetto di sussidiarietà, Giubboni S., *Welfare State e integrazione europea: la metamorfosi della sussidiarietà*, in *La previdenza forense*, 2013, 3, 209 e ss.

¹⁶³ Questa è la posizione ufficiale dell'Unione europea, espressa nel paragrafo *La nascita della strategia europea per l'occupazione (SEO): il processo di Lussemburgo (novembre 1997)*, in http://europa.eu/legislation_summaries;

Nella sua evoluzione, il MAC esprime, in un rapporto consequenziale, alcuni dei tratti salienti del processo di *lisbonizzazione*: la cooperazione basata su un approccio *soft* e progressivo, impiegato nella formulazione delle politiche per diffondere le buone prassi, orientate verso l'obiettivo strategico come punto di convergenza delle scelte nazionali; l'apprendimento reciproco (*mutual learning*) tra gli Stati membri, finalizzato a produrre, nel lungo periodo, delle *hard consequences* sul piano delle politiche economiche e sociali; la definizione flessibile degli obiettivi e dei mezzi in grado di realizzarli. Questo modello di regolazione rientra tra i formanti del processo di comunitarizzazione, in quanto "meccanismo di induzione di processi di convergenza delle politiche nazionali, per mimesi (l'esportazione delle *best practices*) o per *moral suasion*"¹⁶⁴.

Si delinea una tecnica di regolazione normativa, tendente all'utilizzo di principi, la cui applicazione da parte dei destinatari è sottoposta a procedure di monitoraggio stabili e predeterminate nel tempo. I singoli interventi di *soft law* sono il frutto della partecipazione di una vasta platea di attori istituzionali e non, poiché il rispetto della norma di *soft law* è basato sulla condivisione dell'obiettivo, e non sulla minaccia di una sanzione; in altri termini, il relativo precetto ha un contenuto persuasivo, non coercitivo.

I fondamenti normativi del MAC si rinvencono negli artt. 121 del TFUE (*ex art.* 99 del TCE) e 147 del TFUE (*ex art.* 128 del TCE). Infatti, il MAC si caratterizza per il dialogo multilaterale, con lo scambio di informazioni fra i vari attori istituzionali di volta in volta coinvolti nei singoli settori economici e sociali; per la discussione sulle *best practices*; per il monitoraggio multilaterale; per la *peer review* intesa come pressione reciproca fra pari e, in alcuni casi, per regole e interventi congiuntamente coordinati fra il livello statale e quello sovrastatale¹⁶⁵.

Esso si articola in un complesso sistema di procedure e di norme, come si è detto, con prevalente carattere di *soft law*, che permette di accostare il MAC

¹⁶⁴ Zappalà L., *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l'impulso alla ri-regolazione del lavoro a termine*, cit., 16-17; Caruso B.– Militello M., *L'Europa sociale e il diritto: il contributo del metodo comparato*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2012, 94, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>

¹⁶⁵ Decaro M., *Europa 2020 fra le misure anticrisi e il Trattato di Lisbona*, cit.

allo strumento privilegiato della moderna *lex mercatoria*, attraverso la *rivitalizzazione*¹⁶⁶ della stessa, sotto due distinti punti di vista: la decisione finale è fondata sullo scambio di ragioni, come manifestazione del consenso reciproco; alla decisione finale partecipano tutti i potenziali interessati. Ciò consentirebbe, nell'ambito dei diritti sociali, di svolgere una costante valutazione critica dei bisogni e degli interessi, all'interno di un contesto sempre più disomogeneo, alla ricerca di convergenze che non devono, però, essere omologanti, ma differenziate in relazione alla concreta situazione di bisogno¹⁶⁷, e determinando, inoltre, la formazione di regole connotate da una vocazione *universalistica*, in ambito statale, ma con un alto grado di *specialità*, rispetto alla restante normazione nazionale.

Secondo una diversa opinione, la deregolazione normativa è il portato della visione neo-liberista, che considera i diritti sociali come *sclerotici costi economici scaricati sul sistema produttivo*¹⁶⁸, delineando un livello di tutela minimo, ma in grado di abbattere l'*azzardo morale*¹⁶⁹ e qualsiasi forma di parassitismo sociale, insito in ogni pratica assistenziale.

2.1. La progressiva estensione applicativa del MAC e il suo ridimensionamento.

La funzionalità di questo metodo è riconosciuta dal Trattato di Lisbona, che ne ha esteso l'applicazione ad alcuni settori, inizialmente esclusi, ma che

¹⁶⁶ Abignente A., *Fonti, principi, concretizzazione. Spunti di riflessione sul dibattito intorno ai diritti sociali nel sistema comunitario*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", *Collective Volumes*, 2011, 1, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

¹⁶⁷ In senso critico, Treu T., *Le istituzioni del lavoro nell'Europa in crisi*, *cit.*, osserva che "il riscontro di tendenze fattuali simili in diversi contesti non è di per sé la prova che tali tendenze si producano per effetto di un coordinamento transnazionale – in ipotesi europeo- o in qualche forma di imitazione fra le pratiche di Paesi diversi, piuttosto che per reazioni convergenti dei singoli Paesi alla *pressione di fattori esterni*", come la competitività globale.

¹⁶⁸ Giubboni S., *Flessibilità delle forme di lavoro e protezione sociale. Osservazioni preliminari*, *cit.*: secondo la visione neo-liberista, avversata dall'Autore, la deregolazione sarebbe l'unica ricetta contro il cancro della disoccupazione europea, restituendo alle imprese la libertà di variare le condizioni d'impiego della forza lavoro.

¹⁶⁹ L'azzardo morale o *moral azard* è "la condizione in cui un soggetto, esentato dalle eventuali conseguenze economiche negative di un rischio, si comporta in modo diverso da come farebbe se dovesse subirlo", in Pressacco F., *voce Azzardo morale*, in *Dizionario di Economia e Finanza Treccani*, 2012, in www.treccani.it

sono rilevanti per la competitività e la coesione dell'Unione europea, quali quelli della politica sociale, che ricomprende la sicurezza sociale e la formazione professionale (art. 156 del TFUE¹⁷⁰), dell'industria (art. 173 del TFUE), della ricerca e dello sviluppo tecnologico (art. 181 del TFUE).

Come già sottolineato, la formazione¹⁷¹ è oggetto di regolazione *soft law* a livello comunitario, sia all'interno della SEO, sia come iniziativa autonoma connessa ad una competenza condivisa sulla materia, tra Stati e Unione europea¹⁷². Anche la tutela avverso la lotta all'esclusione sociale e il contrasto alla povertà, intese come situazioni di bisogno afferenti alla funzione assistenziale dello Stato, si avvale di strumenti più flessibili rispetto alle direttive e ai regolamenti comunitari, dotati del carattere della cogenza. Sorge il problema di individuare le misure che possono e devono essere attuate per debellare il fenomeno della povertà di fasce importanti della popolazione dell'Unione europea, considerato che si tratta di un settore di tutela che, non ancora "assistito da una cassetta di attrezzi giuridici adeguata alle ambizioni dichiarate"¹⁷³, rivela l'insufficienza e l'inadeguatezza degli interventi comunitari basati sull'adozione di atti non vincolanti, come le raccomandazioni, in una materia tanto delicata quanto quella assistenziale e

¹⁷⁰ L'art. 156 del TFUE dispone che, previa consultazione del Comitato economico e sociale, "la Commissione opera a stretto contatto con gli Stati membri mediante studi e pareri e organizzando consultazioni, sia per i problemi che si presentano sul piano nazionale, che per quelli che interessano le organizzazioni internazionali, in particolare mediante iniziative finalizzate alla definizione di orientamenti e indicatori, all'organizzazione di scambi di migliori pratiche e alla preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici. Il Parlamento europeo è pienamente informato". Ad avviso del Bronzini G., *Le politiche europee di lotta alla povertà e di contrasto dell'esclusione sociale: un deficit di effettività*, luglio 2011, in <http://www.astrid-online.it/rassegna>, il coinvolgimento del Parlamento europeo è un chiaro sintomo di una maggiore politicizzazione del settore.

¹⁷¹ Consiglio dell'Unione Europea del 12 maggio 2009, *Informazioni provenienti dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione Europea – Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020)*, (2009/C 119/02), in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>: in tema di formazione, Il programma ET 2020 adotta il metodo del coordinamento aperto e identifica quattro obiettivi strategici a lungo termine: rendere l'apprendimento permanente e la mobilità una realtà concreta; migliorare la qualità e l'efficienza dell'istruzione e della formazione; promuovere equità, coesione sociale e cittadinanza attiva; stimolare la creatività, inclusa l'imprenditorialità, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione.

¹⁷² Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, Relazione al Congresso AIDLASS, Cagliari, giugno 2006, 80, in www.lex.unict.it

¹⁷³ Bronzini G., *Le politiche europee di lotta alla povertà e di contrasto dell'esclusione sociale: un deficit di effettività*, cit.

che, di fatto, consentono agli Stati membri di ignorare sostanzialmente quanto deciso da Bruxelles.

L'Unione europea consente, comunque, *interventi indiretti* sulla materia: ai sensi dell'art. 153, lett. *h* e *j*, del TFUE, l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri per l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, nel rispetto della responsabilità degli Stati membri in relazione al contenuto e all'organizzazione della formazione professionale *ex art.* 166 del TFUE, e per affrontare la lotta contro l'esclusione sociale.

Prevede, inoltre, il ricorso alla clausola di salvaguardia (art. 352 del TFUE), qualora un'azione dell'Unione appaia necessaria, nel quadro delle politiche definite dai Trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai Trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine; pertanto, è il Consiglio che, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate.

La Commissione si impegna a trasformare il MAC in una piattaforma di cooperazione, revisione *inter partes* e scambio di buone pratiche, nonché in uno strumento volto a promuovere l'impegno pubblico e privato a ridurre l'esclusione sociale, e adottare misure concrete, anche mediante un sostegno mirato dei fondi strutturali, in particolare del FSE¹⁷⁴.

In senso parzialmente contrario, invece, il Parlamento europeo, nella Risoluzione del 16 giugno 2010, argina lo spazio applicativo del MAC nel settore economico, affermando espressamente che "per il successo della nuova strategia" non si deve "continuare a fare assegnamento sul metodo del coordinamento aperto in campo economico, ma occorre fare più ampio ricorso a misure vincolanti", soprattutto per affrontare la crisi globale.

Le discordanti posizioni espresse sulla validità del MAC rivelano una ambigua sovrapposizione tra il suo valore e il suo limite: sotto il primo profilo, il MAC,

¹⁷⁴ Commissione europea, Comunicazione *Verso una ripresa forte di occupazione*, Bruxelles, 18 aprile 2012, [COM(2012) 173 final - in <http://europa.eu/social.BlobServlet?docId=7619&langId=it>. La Commissione ha proposto, nel quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 relativo *all'iniziativa fare Piattaforma europea contro la povertà*, di destinare a ogni regione stanziamenti minimi del FSE, per un totale di almeno 84 miliardi di euro, al fine di ricostruire mercati del lavoro dinamici e inclusivi, ridurre gli squilibri, migliorare le competenze e accrescere la mobilità geografica.

considerata la sua genesi politica, è veicolo delle politiche comunitarie definite dall'incontro di diverse volontà nazionali; il consequenziale limite risiede proprio in questa accentuata politicizzazione del MAC, che travalica i confini del diritto, al punto che lo sviluppo del metodo deve necessariamente spogliarsi dalle trappole di natura ideologica, che rischiano di compromettere il contenuto dei diritti sociali, affermatasi a livello comunitario mediante il ricorso a strumenti *soft*¹⁷⁵.

Per comprendere se e quali limiti siano insiti nel ricorso al modello *soft law*, occorre in primo luogo, evidenziare che "la commistione del linguaggio della politica è frutto dell'ibridazione delle tecniche di regolazione utilizzate"¹⁷⁶; in altri termini, la scelta dell'UE di agire congiuntamente su settori diversi dell'ordinamento, quali quelli occupazionale, economico e sociale, al loro interno caratterizzati da un'articolata complessità contenutistica -nelle politiche sociali, confluiscono i problemi dell'inclusione, della protezione sociale, delle pensioni- ha comportato l'esigenza di utilizzare una tecnica di regolazione normativa con una intensa forza attrattiva rispetto alla pluralità di problematiche trattate in sede comunitaria. E, considerata anche la molteplicità dei soggetti coinvolti la cui azione deve essere orientata verso un unico obiettivo, la preferenza è ricaduta sugli strumenti di *soft law*.

È corretto, dunque, considerare che la *soft law* ha avuto una genesi prettamente funzionale, nel senso che "il diritto è primariamente uno strumento di veicolazione di politiche per il raggiungimento di obiettivi specifici"¹⁷⁷. Così, se l'obiettivo comunitario perseguito è la *flexicurity*, ne consegue che "i discorsi sulle prospettive del sistema di *welfare* e del diritto del lavoro nazionale si confrontano, direttamente o indirettamente, con le nuove dinamiche della regolazione transnazionale, secondo varianti interne a posizioni comuni che oggi necessitano di essere accorpate e concettualizzate"¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Caruso B., *Il diritto del lavoro tra hard law e soft law: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, cit., 4. L'Autore sottolinea la necessità di superare la questione ideologica tra un atteggiamento di chiusura nazionale e l'accettazione di ogni *diktat* di genesi comunitaria.

¹⁷⁶ Zappalà L., *I lavori flessibili*, cit.

¹⁷⁷ Caruso B., *Il diritto del lavoro tra hard law e soft law: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, cit., 10.

¹⁷⁸ *Ibidem*, 7.

In tutti gli interventi dell'Unione è stato adottato un modello di *flessibilità mite*¹⁷⁹, nella quale "si combinano taluni principi che fissano in maniera *hard* diritti per i lavoratori *non standard*, con le molte disposizioni che invece attribuiscono agli Stati membri ampi margini di scelta nelle modalità applicative"¹⁸⁰. Ciò favorisce una prospettiva di diversificazione delle normative nazionali in materia occupazionale secondo una linea ragionata e proporzionale.

È importante precisare, comunque, che la regolazione comunitaria del mercato del lavoro e del *welfare* attraverso la *soft law* ha vissuto due stagioni, distinte in *soft law di prima generazione*, caratterizzata da comunicazioni, linee guida, raccomandazioni da parte della Commissione europea laddove non è ammesso il comando legislativo, equiparabile alla mera prassi istituzionale¹⁸¹, e *soft law di ultima generazione*, nella quale rientra la SEO e il MAC, avente una struttura più articolata, al punto di "pretende[re] una collocazione più legittimata di metodo regolativo ordinario"¹⁸². Il *deficit* di legittimità è proprio l'elemento che distingue la prima dalla seconda tipologia di tecniche di *soft law*.

I fattori che conducono ad un progressivo ridimensionamento operativo del MAC sono molteplici e i primi si riscontrano nella definizione stessa della SEO, considerato che gli obiettivi di natura occupazionale, sociale ed economica difficilmente possono combinarsi tra loro in modo pacifico, al

¹⁷⁹ Zappalà L., *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l'impulso alla ri-regolazione del lavoro a termine*, cit., 17: "attraverso un lento processo di osmosi e ibridazione reciproca e continua tra ordinamento comunitario e ordinamenti giuridici nazionali, si è tentato progressivamente di elaborare un modello di lavoro *adattabile*, ispirato alla flessibilità mite o equilibrata";

Caruso B. – Militello M., *L'Europa sociale e il diritto: il contributo del metodo comparato*, cit.

¹⁸⁰ Zappalà L., *I lavori flessibili*, cit., 135.

¹⁸¹ La configurazione della *soft law*, soprattutto quella di prima generazione, come tecnica di regolazione normativa dell'UE pone dei problemi qualificatori dell'espressione "diritto vigente". Si accoglie la tesi secondo la quale per diritto vigente si intende non solo quello in vigore, ma quello *consolidato nel suo significato*, sì che si potrebbe parlare di "diritto vivente", in Persiani M. – Carinci F., *Introduzione al Trattato*, in Persiani M. – Carinci F. (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro – Il mercato del lavoro*, a cura di Brollo M., Padova, 2012, VI, XXVIII. Gli Autori optano per un'accezione lata di diritto vivente, tale da ricomprendere gli indirizzi giurisprudenziali di merito e gli orientamenti dottrinali. Data l'innegabile rilevanza condizionante del diritto dell'UE nell'attuale diritto del lavoro, è necessario ricomprendere nel concetto di diritto vivente anche tutta la produzione normativa dell'UE adottata attraverso il ricorso alla *soft law*.

¹⁸² Caruso B., *Il diritto del lavoro tra hard law e soft law: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, cit., 11.

punto che un'unica azione a livello europeo sia misura sufficiente per la realizzazione degli stessi.

Sin dall'avvio della Strategia di Lisbona, infatti, la mancanza di *government* nell'applicazione del MAC mostra chiare difficoltà nella sua attuazione, creando seri problemi nella comprensione e nell'esecuzione di un quadro di programmazione delineato in sede comunitaria, al quale si aggiunge l'inerzia degli Stati membri, responsabili della scarsa operatività e incisività del piano strategico.

Si è, pertanto, ostacolata l'elaborazione e la diffusione corretta degli indirizzi politici a livello comunitario e "si è sgretolata la gerarchia degli obiettivi, non supportati da adeguati indicatori, capaci di monitorare con chiarezza i risultati conseguiti"¹⁸³, in relazione all'ambizioso progetto di fare dell'Europa l'area più competitiva al mondo.

Il problema che si pone è, dunque, quello di individuare gli interessi considerati dall'ordinamento, sia in termini di preminenza, sia in termini di sacrificio, al fine di ricostruirne una graduatoria¹⁸⁴. Difficile diviene l'individuazione dell'interesse da tutelare; individuazione che si complica data la partecipazione procedimentale di numerosi attori al processo di definizione di una determinata linea politica occupazionale, espressa attraverso il ricorso alla *soft law*. Si sottolinea il "fatto che numerosi punti di discussione vengono appianati a vantaggio di soluzioni favorevoli a tutte le parti"¹⁸⁵, a discapito della chiarezza concettuale della *flexicurity*, considerata solo nella sua ambiguità terminologica¹⁸⁶. Si configura un problema di

¹⁸³ Decaro M., *La Strategia di Lisbona (2000-2010)*, cit.: le priorità non sono più identificabili e si perdono nella molteplicità degli indicatori predisposti per l'analisi delle sei grandi aree: quadro economico generale, occupazione, riforme economiche, innovazione e ricerca, coesione sociale, sostenibilità ambientale.

¹⁸⁴ Così, Perulli A., *Interessi e tecniche nella disciplina del lavoro flessibile*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2002, 235.

¹⁸⁵ Auer P., *op.cit.*, 37 e ss.

¹⁸⁶ Zappalà L., *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l'impulso alla ri-regolazione del lavoro a termine*, cit., 13-14. Riprendendo gli studi M. Freedland, l'Autore sostiene che la regolazione comunitaria è sempre caratterizzata dall'intreccio tra politica economica e politica sociale, che non possono considerarsi sinonimi, considerato che perseguono finalità diverse. Lo scopo della politica sociale è quello di creare una rete di diritti minimi inderogabili; la politica economica è finalizzata alla regolamentazione e al controllo del mercato del lavoro. Non organizzare i diversi settori di intervento vuol dire creare ambiguità al concetto di *flexicurity* che nasce come crisi tra la flessibilità e la sicurezza.

esportabilità del concetto oltre uno spazio socio-economico, determinato dalla difficoltà di condensarsi in modelli di regolamentazione giuridica pregnanti, in grado di orientare concretamente gli interventi di ri-regolamentazione nazionali¹⁸⁷.

2.2. Le criticità del MAC e della *soft law* in relazione ad una adeguata protezione sociale.

Poiché il MAC non è riconducibile ad un definito sistema giuridico, è stato oggetto di critiche fondate sull'idea che "il ricorso alla *soft law*, contrariamente all'armonizzazione, rappresenta una fuga da impegni vincolanti, quindi un abbandono del metodo dell'integrazione attraverso il diritto"¹⁸⁸. Si intravede, pertanto, una crisi della inderogabilità, la quale "non è tanto crisi di tecnica regolativa, ma, essenzialmente, crisi di contenuti o, se si preferisce, di eccedenza delle tecniche regolative invalidanti e sostitutive rispetto a contenuti che si suppongono superati o quanto meno non più bisognosi di quelle tecniche"¹⁸⁹, logica conseguenza della confusione che, a livello europeo, regna tra metodi, tecniche regolative e contenuti (i diritti, le concrete tutele), laddove, nei sistemi nazionali, tale distinzione è molto più marcata: i diritti sociali indisponibili sono connessi a norme inderogabili. Tale disarmonia potrebbe essere superata solo in presenza di poche regole leggere, in grado di dare sostegno e impulso all'azione dei legislatori nazionali, all'interno di un quadro normativo uniforme a livello europeo¹⁹⁰.

Il MAC si ricollega, invece, alla teoria della gestione di impresa in quanto caratterizzato: dal coinvolgimento plurale di *stakeholders* pubblici e privati, nell'esercizio dei poteri di *governance*¹⁹¹; dalla prevalenza del principio

¹⁸⁷ Zappalà L., *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l'impulso alla ri-regolazione del lavoro a termine*, cit., 13.

¹⁸⁸ Sciarra S., *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo. Un'analisi delle fonti*, cit., 16.

¹⁸⁹ Cester C., *La norma inderogabile: fondamento e problema del diritto del lavoro*, in *Giornale dir.lav. e relazioni ind.*, 2008, 347.

¹⁹⁰ In questo senso, Gottardi D., Atti del primo seminario sui temi europei, promosso dal Ministero del lavoro e tenutosi presso il CNEL su *Flessibilità e sicurezza nel mercato del lavoro. Il Quadro Europeo* dell'11 dicembre 2006.

¹⁹¹ Decaro M., *La Strategia di Lisbona (2000-2010)*, cit.

dell'efficacia, inteso come la capacità di individuare e perseguire un obiettivo, attraverso la misurazione delle proprie azioni in rapporto alla concreta fattibilità del progetto, definito attraverso una comunicazione dialogica con gli altri interessati, e senza il ricorso a determinazioni di autorità, che potrebbero far scaturire atteggiamenti non collaborativi da parte degli altri *stakeholders*, bloccando l'operabilità del progetto.

L'assunzione di indicatori economici e statistici e l'impiego di tecniche inusuali di *governance*, riprese dalla teoria della gestione di impresa¹⁹², rappresentano strumenti "alieni" alla formazione europea del diritto del lavoro, ma sono anche pericolosi perché *relativizzano il discorso dei diritti*¹⁹³. Si configura, nel territorio indefinito della *soft law*, un *dirottamento verso derive non solo linguistiche, ma anche regolative*¹⁹⁴, di cui il MAC è esempio nella sua caratterizzante difficoltà di misurare gli adempimenti e, dunque, l'assenza di sanzionabilità di comportamenti definiti attraverso di esso.

Diversamente, si attribuisce al MAC un valore aggiunto nella costruzione delle politiche nazionali: con la Strategia Europa 2020, il MAC si prospetta come il parametro migliore per la condivisione di valori costituzionali che ispirano l'integrazione europea¹⁹⁵.

Posizione non condivisibile data la fragilità operativa del MAC riscontrata in relazione alle forme di tutela volte al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale; materia la cui delicatezza avrebbe meritato maggiore attenzione da parte dell'Unione europea, attraverso un duplice percorso: da un lato, evitando che gli Stati membri, agendo in totale autonomia, predisponessero misure tendenti ad una progressiva riduzione dell'area di tutela assistenziale;

¹⁹² Cfr. Perulli A., *I concetti qualitativi nel diritto del lavoro: standard, ragionevolezza, equità*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2011. III, 403 e ss., ricostruisce il problema della *quantificazione del diritto* – secondo termini economici- come causa del depotenziamento delle aspirazioni che stanno alla base dei diritti sociali.

¹⁹³ Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., 80; nello stesso senso, Sciarra S., relazione all'incontro *Il lavoro*, organizzato dall'Osservatorio costituzionale presso la Luiss dell'11 giugno 2004, resoconto a cura di Rossi M., Bollettino 2004, 6 e in <http://static.luiss.it/semcost>, la quale osserva che, in riferimento al MAC, "i giuristi sono, invece, più cauti ... perché [vi è stato uno spostamento] all'indietro dell'interesse pubblico, dai diritti alle politiche".

¹⁹⁴ Nania R., relazione all'incontro *Il lavoro*, organizzato dall'Osservatorio costituzionale presso la Luiss dell'11 giugno 2004, resoconto a cura di Rossi M., Bollettino 2004, 6 e in <http://static.luiss.it/semcost>

¹⁹⁵ Decaro M., *Europa 2020 fra le misure anticrisi e il Trattato di Lisbona*, cit.

dall'altro lato, ipotizzando un intervento di *hard law* dell'UE, periodicamente aggiornato grazie ad un uso più incisivo del MAC.

Intervento auspicabile in un immediato futuro, considerato che l'Europa si sta muovendo ad *una doppia velocità non solo inaccettabile, ma socialmente tragica*¹⁹⁶: mentre le politiche fiscali sono regolate da una rigida armonizzazione normativa, gli obiettivi concernenti la solidarietà e la coesione sociale sono stabiliti da norme di *soft law*, che non vincolano gli Stati destinatari e la cui osservanza non può essere oggetto di verifica della Corte di Giustizia, ponendo un vero ostacolo alla giustiziabilità del metodo e delle azioni che da esso discendono¹⁹⁷.

Ne consegue che gli Stati membri, pur di rispettare i vincoli di risanamento del proprio bilancio imposti dall'UE, agiscono negativamente sulla spesa pubblica, riducendo le risorse finalizzate alla sicurezza sociale, con l'abbattimento dei livelli di tutela¹⁹⁸, al punto di incrementare le situazioni di disagio economico e, talvolta, di povertà assoluta, a livello individuale, familiare e anche aziendale. Ciò conduce alla trasformazione del ruolo dell'Unione europea "da promotrice della lotta alla povertà, a fattore di ridimensionamento del *welfare*, da agente della solidarietà pan-europea a vettore di una nuova *austerità* incurante di primari valori costituzionali interni e sovranazionali di natura sociale"¹⁹⁹. Tale aspetto è gravato dal doppio circuito delle politiche comunitarie che viaggia ad una doppia velocità, indotta dalle norme contenute negli artt. 151 e 115 del TFUE.

¹⁹⁶ Bronzini G., *Le politiche europee di lotta alla povertà e di contrasto dell'esclusione sociale: un deficit di effettività*, luglio 2011, in <http://www.astrid-online.it/rassegna>

¹⁹⁷ Sciarra S., relazione all'incontro *Il lavoro*, organizzato dall'Osservatorio costituzionale presso la Luiss dell'11 giugno 2004, resoconto a cura di Rossi M., *cit*, la quale sottolinea che l'aspetto più indefinito resta quello delle sanzioni.

¹⁹⁸ A tal proposito, si segnala la sentenza della Corte di Giust UE, 26 novembre 2014, cause riunite C-22/13-da C-61/13 a C-63/13-C-418/13, *Mascolo e altri c. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*, in <http://curia.europa.eu/juris/document> che, seppur limitatamente al problema del ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, al punto 110, afferma con fermezza che "sebbene considerazioni di bilancio possano costituire il fondamento delle scelte di politica sociale di uno Stato membro e possano influenzare la natura ovvero la portata delle misure che esso intende adottare, esse non costituiscono, tuttavia, di per sé, un obiettivo perseguito da tale politica". Per analogia, Corte di Giust UE, 24 ottobre 2014, causa C-220/12, *Thiele Meneses c. Region Hannover*, punto 43, in <http://curia.europa.eu/juris/document>

¹⁹⁹ Bronzini G., *Le politiche europee di lotta alla povertà e di contrasto dell'esclusione sociale: un deficit di effettività*, *cit*.

L'art. 151 del TFUE – collocato nel Titolo X Politica sociale del Trattato – pone il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e di una adeguata protezione sociale tra gli obiettivi che l'UE e gli Stati membri si impegnano a realizzare, considerando la competitività dell'economia dell'Unione, come conseguenza del funzionamento del mercato interno, che dovrà favorire l'armonizzarsi dei sistemi sociali. A ben vedere, si tratta però di una "petizione di principio [...] sprovvista di risvolti regolativi"²⁰⁰, laddove, ai sensi dell'art. 115 del TFUE, il mercato unico è regolato attraverso il ricorso allo strumento delle direttive, volte al ravvicinamento delle disposizioni degli Stati membri.

La relazione tra il metodo aperto di coordinamento e la flessibilità in materia di lavoro ha avuto un esito non atteso, che ha prodotto rilevanti conseguenze anche sulla configurazione dei diritti sociali.

Questi ultimi, infatti, non sono più vincolati al singolo rapporto di lavoro, ma riguardano la posizione della persona del lavoratore all'interno del mercato del lavoro²⁰¹, espressione dell'idea di sicurezza dell'occupazione, e non del singolo posto di lavoro. La problematica si è proposta in relazione all'estensione dei regolamenti UE di sicurezza sociale²⁰² a favore dei lavoratori *non standard*. La difficoltà di estendere la tutela securitaria a favore delle fasce occupazionali più deboli è direttamente connessa ai limiti di tutela previdenziale presenti nei singoli sistemi nazionali, basati sul modello del lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato, precludendo l'accesso alla tutela virtualmente consentita dai regolamenti. Ciò ha provocato gravi vuoti di copertura assicurativo-sociale a carico dei lavoratori atipici; vuoti che non possono essere colmati con un semplice intervento di coordinamento dell'Unione europea, intrinsecamente inidoneo a garantire una protezione transnazionale a rapporti di lavoro collocati ai margini dei circuiti di protezione sociale nazionali. Si avverte, sotto questo profilo, l'esigenza di un intervento di armonizzazione minima da parte dell'Unione

²⁰⁰ Ricci G., *La costruzione giuridica del modello sociale europeo (con una postilla sul MSE al tempo della crisi)*, cit, 8.

²⁰¹ Sciarra S., relazione all'incontro *Il lavoro*, organizzato dall'Osservatorio costituzionale presso la Luiss dell'11 giugno 2004, resoconto a cura di Rossi M., cit.

²⁰² La normativa sul coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale è oggi contenuta nei Regolamenti UE n. 883 del 2004 e n. 987 del 2009.

europea, al fine di introdurre standard minimi comuni di tutela in tutti gli Stati membri, soprattutto in vaste *aree sismiche* dei mercati interni, come quella rappresentata dal lavoro atipico²⁰³. Il MAC non ha il potere di fissare tali *standard* di tutela, colmandone le relative lacune, perché il suo fine è quello di "rendere comunicanti e sincronici tra di loro sistemi di sicurezza sociale che restano fundamentalmente determinati e definiti a livello nazionale"²⁰⁴. Pertanto, se un lavoratore atipico non riesce a maturare tutti i requisiti per il godimento di una data prestazione previdenziale, a causa della frammentarietà del proprio percorso occupazionale, la normativa di coordinamento non può intervenire in senso compensativo. Ne consegue che, se da un lato, la scelta è quella di ampliare lo spettro di tutela dei sistemi di sicurezza sociale, non si può, in fase applicativa, svuotare di significato la categoria dei diritti sociali, pena l'emersione di una grave contraddizione dell'intero ordinamento. Pertanto, il metodo aperto di coordinamento potrebbe sostenere il progresso in ambito sociale, ma con una lentezza inenarrabile perché affidato a dei meccanismi che sono altrettanto lenti quanto l'automatismo della mano invisibile sul piano economico²⁰⁵.

Il MAC riflette il declino delle politiche regolative tradizionali e riconduce al centro del palcoscenico comunitario gli Stati membri, con il conseguente rilancio del metodo intergovernativo²⁰⁶.

Davanti a questa situazione, il modello della *soft law* permetterebbe alla Commissione europea di riprendere il bandolo della matassa, monitorando attentamente le politiche degli Stati membri; senonché, la tecnica della *soft law* presenta una serie di rilevanti criticità, in ordine alla legittimazione del soggetto, alla sua funzione, all'effettività dei contenuti.

²⁰³ Giubboni S., *Il lavoro atipico nei regolamenti europei di sicurezza sociale*, in *RDDS*, 2013, 4.

²⁰⁴ *Ibidem*, 709-710. Ad avviso dell'Autore, la tecnica del coordinamento è incapace di assicurare adeguati livelli di tutela nello spirito dell'art. 34 della CDFUE.

²⁰⁵ Allegretti U., relazione all'incontro *Il lavoro*, organizzato dall'Osservatorio costituzionale presso la Luiss dell'11 giugno 2004, resoconto a cura di Rossi M., *Bollettino* 2004, 6 e in <http://static.luiss.it/semcost>

²⁰⁶ Pinelli C., relazione all'incontro *Il lavoro*, organizzato dall'Osservatorio costituzionale presso la Luiss dell'11 giugno 2004, resoconto a cura di Rossi M., *Bollettino* 2004, 6 e in <http://static.luiss.it/semcost>

Fin dalle prime applicazioni, alla regolazione tramite *soft law* è stato imputato un *deficit* di legittimità, nel senso che non è facile individuare il soggetto istituzionale che formalmente ha adottato l'atto, assumendosene la responsabilità. Si è così delineato un problema relativo all'assenza di trasparenza e di democraticità²⁰⁷, in senso opposto alla tendenza generale di responsabilizzazione dei pubblici poteri. L'adozione corale di un atto comunitario, logica conseguenza di più soggetti deputati alla definizione normativa dello stesso (formazioni sociali, ONG, attori istituzionali) e, soprattutto, l'assenza di vincolatività dell'atto adottato, relegano la questione della legittimità in secondo piano rispetto all'analisi della funzione svolta dalla *soft law*.

Sotto quest'ultimo profilo, si discute se abbia un carattere ricognitivo o normativo: se le si attribuisce una funzione meramente ricognitiva, ne consegue che l'atto adottato si limita a riconoscere uno *status quo ante*, ad accertare la validità di un fatto già accaduto, determinando l'assenza di un qualunque potere regolativo dell'atto; la funzione normativa attribuisce, invece, all'atto di *soft law* la capacità di innovare l'ordinamento, disponendo del potere di regolare gli eventi futuri, e non limitandosi alla descrizione di ciò che è avvenuto.

Sulla questione non esiste una risposta univoca, universalmente valida, perché la funzione in concreto esercitata dalla tecnica della *soft law* dipende da tre variabili: - la condivisione dell'obiettivo, come conseguenza finale di tecniche di mediazione politica; - il grado di vincolatività dell'atto; - la mediazione svolta dalla politica, dalla Commissione europea, dalla tecnostruttura di riferimento, nel rispetto delle specificità nazionali.

Se l'obiettivo assume una rilevanza primaria per l'Unione europea, ne discende che la tecnica della *soft law* svolge una funzione normativa, in grado di dirigere l'azione degli Stati membri verso il fine ultimo; al contrario, la funzione ricognitiva è esercitata per la realizzazione di un obiettivo secondario o non sostenuto da un alto livello di condivisione. I due profili,

²⁰⁷ Caruso B., *Il diritto del lavoro tra hard law e soft law: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2005, 39, 11 in <http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP>

normativo e ricognitivo, si sovrappongono continuamente e il medesimo atto esercita, nel contempo, entrambe le funzioni che si possono differenziare solo in relazione agli effetti prodotti sulla fattispecie da regolare. La condivisione di un obiettivo per comunanza di ideali è preferibile alla "condivisione imposta", logica conseguenza della tecnica dell'*hard law*, ma l'una non esclude l'altra e, soprattutto, non esclude che le due modalità di condivisione possano agire contemporaneamente su piani diversi.

Il problema si rende particolarmente evidente nell'attuazione dell'idea di occupabilità, cioè il diritto del singolo a ricercare un'occupazione corrispondente alle proprie decisioni, alle proprie competenze, alle proprie capacità, al proprio stile di vita. Data l'elasticità del concetto, le diverse prospettive applicative possono essere il prodotto di strumenti normativi di armonizzazione ovvero di coordinamento tra le scelte operate a livello nazionale, elaborate sulla base dei principi dell'Unione europea.

Strettamente connessa all'attribuzione del valore normativo di un atto adottato mediante una tecnica di *soft law*, si apre la questione dell'effettività dei relativi contenuti²⁰⁸, ossia il livello di coerenza dell'atto stesso, rilevandone tre diversi aspetti: l'effetto "virulento" della *soft law* sull'*acquis* sociale comunitario, intendendo con questa espressione la piattaforma comune di diritti e di obblighi che vincolano insieme gli Stati membri nel contesto

²⁰⁸ In tema di lavoro e di sicurezza sociale, la questione viene indirettamente affrontata dalla Corte di Giust. UE, 5 novembre 2014, causa C-311/13, *Tumer c. Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen* (Consiglio di amministrazione dell'Istituto di gestione delle assicurazioni per i lavoratori-UWV), in www.europeanrights.eu. Confermando il valore vincolante della norme di *hard law*, la Corte, dispone che le disposizioni della Dir. n. 80/987/CEE del 20 ottobre 1980, devono essere interpretate nel senso che ostano ad una normativa nazionale sulla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, secondo la quale un cittadino di un Paese terzo che non soggiorna legalmente nello Stato membro interessato non è considerato un lavoratore subordinato, legittimato a richiedere una prestazione di insolvenza in forza dei crediti salariali non pagati, in caso di insolvenza del datore di lavoro. Affermando il fine sociale della Dir.n. 80/987/CEE, garante di una tutela minima a tutti i lavoratori dell'Unione, la Corte precisa che gli Stati membri possono, in via eccezionale, escludere dal campo di applicazione della citata direttiva i diritti di alcune categorie di lavoratori, qualora sia loro assicurato, in ambito statale, un livello di tutela equivalente a quello della direttiva, così come previsto a norma dell'art. 1.2 della Dir.n. 80/987/CEE.

Nel *caso de quo*, un lavoratore era stato escluso dalla tutela avverso le ipotesi di insolvenza del datore di lavoro, perché sprovvisto di un valido titolo di soggiorno, ritenuto, invece, condizione necessaria dall'art. 3.1 della legge sulla disoccupazione dei Paesi Bassi. Vd. anche Corte di Giust. UE, 11 novembre 2011, causa C-435/10, *Van Ardenne*, in www.europeanrights.eu.

dell'Unione europea, in ambito sociale; la carente incidenza regolativa; e, di conseguenza, la contaminazione deregolativa²⁰⁹.

2.3. La dequotazione della cogenza.

E, dunque, il problema fondamentale diventa la dequotazione della cogenza, conseguente al declino degli strumenti di *hard law* a favore di un ricorso sempre più frequente alla tecnica della *soft law*²¹⁰. La distinzione rimanda alla *vexata questio* sul significato della *norma* tra una visione neo-formalista, secondo la quale l'ordine si realizza mediante la legge, la cui applicazione deve essere quasi meccanica, al fine di evitare ogni forma di arbitrarietà, e quella neo-funzionalista, che mira all'attuazione di programmi ambiziosi di ingegneria sociale, prendendo atto di un contesto economico sempre più complesso e non completamente armonizzabile, intendendo, quindi, la norma come lo strumento di realizzazione di fini sociali, economici e politici²¹¹.

Sulla dequotazione della cogenza della normativa comunitaria incidono vistosamente tre fattori: *in primis*, la difficoltà per l'interprete di individuare il concetto fondante l'azione dell'UE perché "*hard law e soft law, ovvero fonti vincolanti e non, si ibridano, si alternano, ma anche si contrappongono*"²¹²; l'autorevolezza dell'Unione europea nel dettare i suoi orientamenti e

²⁰⁹ Caruso B., *Il diritto del lavoro tra hard law e soft law: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, cit., 14.

²¹⁰ Secondo Ricci G., *La costruzione giuridica del modello sociale europeo (con una postilla sul MSE al tempo della crisi)*, WP CSDLE "Massimo D'Antona", 2011, 8, in <http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP>, il processo di integrazione comunitaria si è sviluppato attraverso tre fasi: nella prima, definita *integrazione per riflesso* o *integrazione negativa*, le istituzioni comunitarie avevano l'obiettivo principale di rimuovere gli ostacoli che intralciavano l'esercizio delle quattro libertà fondamentali (di circolazione di merci, persone, servizi, capitali); nella seconda, definita *integrazione mediante hard law*, il diritto sociale europeo *diventa adulto*, rivendicando la sua autonomia dalle logiche dell'integrazione economica, attraverso l'adozione delle direttive *forti*, capaci di imporsi all'interno dei singoli Stati membri; nella terza, definita *integrazione mediante soft law*, si assiste ad una progressiva concessione ai meccanismi di derogabilità e di opzionalità in ambito statale, nel tentativo di contemperare gli effetti della protezione sociale con il valore di rilancio occupazionale attribuito alle forme di lavoro flessibile.

²¹¹ Faioli M., *Pre-occupazione e in-occupazione giovanile. Risposte del diritto "riflessivo" al mercato del lavoro*, giugno 2012, in <http://works.bepress.com/cgi/>

²¹² Zappalà L., *I lavori flessibili*, cit., 135.

nell'esprimere la sua posizione²¹³; il senso di responsabilità dei singoli Stati membri rispetto all'appartenenza ad una struttura sovra-nazionale che trova presupposto giustificativo proprio nella libera scelta, espressa a livello nazionale, di aderirvi. La combinazione di questi fattori è profondamente condizionata dalla politica sia statale che comunitaria, le cui azioni dovrebbero essere ispirate ad un unico fine comune: il benessere della collettività.

Solo così la *soft law* di ultima generazione potrebbe essere considerata come una "strategia mirata a indurre comportamenti politici valutabili come virtuosi in una dimensione in cui la differenza è dato strutturale"²¹⁴, configurando un tessuto normativo che si caratterizza per la sua *capacità riflessiva*, ossia aperto ai diversi e non coincidenti interessi presenti nella società, in grado di riprodursi in forma invariata e in modo indipendente dalle modificazioni dello spazio fisico nel quale opera²¹⁵. Un esempio è rinvenibile in materia di politica attiva del lavoro, ricompresa in Italia tra le materie di competenza regionale concorrente: la corretta predisposizione di una politica attiva del lavoro è espressione dell'idea di *flexicurity*, come principio non vincolante dell'Unione europea, la cui attuazione richiede la partecipazione di una pluralità di attori che agiscono prevalentemente su base locale. In questo caso, l'effettività del principio si potrebbe garantire con un atto di *soft law*.

Un limite dell'effettività della *soft law* si rivela, invece, laddove vi sono diritti fondamentali della persona, affermati a livello costituzionale, anche di nuova generazione, come il diritto a conciliare i tempi di vita e di lavoro, il diritto al sapere e alla conoscenza, il diritto al riconoscimento delle proprie capacità.

²¹³ Abignente A., *op.cit.*: l'Autore non concorda con Caruso in relazione all'incompletezza della dimensione sociale di tipo sempre più soft, ma vi concorda in relazione all'esigenza di svolgere un ragionevole bilanciamento che permette ai diritti di affermarsi per autorevolezza e non per autorità.

²¹⁴ Caruso B., *Il diritto del lavoro tra hard law e soft law: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2005, 39, 15 in <http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP>

²¹⁵ Faioli M., *Pre-occupazione e in-occupazione giovanile. Risposte del diritto "riflessivo" al mercato del lavoro*, *cit.*, osserva che in riferimento al diritto del lavoro, si è di fronte a una capacità autopoietica del sistema, posto su livelli diversi (autonomia privata, autonomia collettiva, eteronomia anche in senso discendente, per la realizzazione di solidarietà che, in prospettiva europea o globale, debbono essere necessariamente plurali.

Tutte le norme che incidono sui fondamenti della tutela della persona devono essere lette, discusse, interpretate e applicate alla luce delle indicazioni *hard* del diritto sociale derivato, dei principi costituzionali interni e dei principi della Costituzione europea, al fine di evitare che la regolazione comunitaria *soft* sia un espediente degli Stati membri per aggirare in modo fraudolento le forme di protezione sancite nelle fonti *hard*, nazionali ed europee. La conseguenza sarebbe drammatica: i diritti sociali, collocati nel "ripostiglio" dell'ordinamento europeo, perderebbero la connotazione di universalità, intangibilità, e non negoziabilità²¹⁶; situazione aggravata dalla precarietà²¹⁷ dell'attuale condizione occupazionale.

Di fronte a questo scenario, il giurista deve percorrere più strade, al fine di individuare quella che conduce alla garanzia dei diritti, considerando le contraddizioni che vivono quotidianamente i lavoratori²¹⁸, abbandonati alla propria personale *ossessione securitaria*²¹⁹.

Si pone, dunque, il dubbio dell'effettività dei diritti garantiti attraverso strumenti di *soft law*. Se da un lato, tali strumenti sono in grado di affrontare la crescente dinamicità del mercato del lavoro, dall'altro lato, la tutela del lavoro, connessa alle esigenze di una vita dignitosa, non può ridursi a mera questione politica. E, in assenza di una chiara manifestazione del potere pubblico, la strada percorribile è sempre una sola: il richiamo alle fonti costituzionali che, attraverso *l'innestarsi di circuiti comunicativi virtuosi*²²⁰ tra

²¹⁶ Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., 31: secondo l'Autore, il rischio sarebbe che "i diritti infiltrati dalle ragioni e dagli interessi della politica e veicolati da una nuova e sofisticata strumentazione, risulterebbero alla fine subordinati alla sua volatilità, oltre che alle durezza della congiuntura economica".

²¹⁷ Cfr. Chicci F., *Evaporizzazione del lavoro e precarietà generalizzata*, in *Aperture*, 28, 2012, www.aperture-rivista.it/public/upload/Chicci.pdf.

²¹⁸ Allegretti U., *op.cit.*, 6.

²¹⁹ Caruso B., *Il diritto del lavoro tra hard law e soft law: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, cit., 8.

²²⁰ Alaimo A., *Il diritto al lavoro fra Costituzione nazionale e Carte europee dei diritti: un diritto "aperto" e "multilivello"*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, 2008, 60, 5 www.lex.unict.it; Bilancia P., *Le nuove frontiere della tutela multilivello dei diritti*, relazione al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova 22-23 ottobre 2004 in <http://archivio.rivistaaic.it/materiali>: nella ricostruzione dei rapporti tra organi giurisdizionali appartenenti ai diversi ordinamenti – nazionale, comunitario, internazionale, l'Autore osserva che "il fenomeno di osmosi, che caratterizza la tutela multilivello dei diritti, per certi versi attualmente appare come sintomo di una delegittimazione dei sistemi politici costituzionali statali, visto che fino ad ora il limite è stato affidato al soggetto titolare della sovranità. D'altra parte, però, la tutela multilivello non esclude che ciascun sistema nazionale

le stesse, consenta la rilettura, o meglio, la riaffermazione dei diritti sociali all'interno della cornice della *tutela multilivello dei diritti*, nella quale il livello comunitario costituisce il vertice unico e indiscusso.

In questo circolo interpretativo, che dovrebbe ispirare ogni politica nazionale e comunitaria, travalicando i confini del diritto del lavoro, anche le azioni in campo economico devono modellarsi sui diritti fondamentali della persona, come diritti inviolabili e dunque indisponibili, tanto per i privati quanto per i poteri pubblici, sia nazionali sia sovranazionali²²¹.

Si giunge ad un modello di diritto sociale, plurimo, diversificato, policentrico e interrelato, finalizzato a orientare l'attività dei soggetti responsabili, senza costringerli ad uno specifico comportamento, vincolandoli comunque al conseguimento di obiettivi specifici²²². La mancata realizzazione degli stessi non si può imputare esclusivamente alla leggerezza dell'azione comunitaria, se così si può dire, ma è anche vero che l'Unione europea è stata troppo *attenta a non urtare la gelosa sovranità degli Stati*²²³, che spesso si sono rivelati incapaci di fondersi nella nuova entità sovranazionale, condividendone i valori e le priorità.

sia caratterizzato da una migliore tutela di quei diritti fondamentali che costituiscono il suo patrimonio costituzionale".

²²¹ Azzariti G., relazione all'incontro *Il lavoro*, organizzato dall'Osservatorio costituzionale presso la Luiss dell'11 giugno 2004, resoconto a cura di Rossi M., Bollettino 2004, 6 e in <http://static.luiss.it/semcost>; dello stesso avviso, Sciarra S., relazione all'incontro *Il lavoro*, organizzato dall'Osservatorio costituzionale presso la Luiss dell'11 giugno 2004, resoconto a cura di Rossi M., *cit.*, secondo la quale "la migliore tra le migliori pratiche generate dal metodo aperto di coordinamento dovrebbe essere basata sul rispetto dei diritti fondamentali".

²²² Fontanesi A., *op.cit.*, 32.

²²³ Sciarra S., relazione all'incontro *Il lavoro*, organizzato dall'Osservatorio costituzionale presso la Luiss dell'11 giugno 2004, resoconto a cura di Rossi M., *cit.*

Capitolo 4

La *flexicurity* e i nuovi diritti sociali europei.

Sommario: 1. Il valore del lavoro nel modello sociale europeo; 2. La costituzionalizzazione dei diritti sociali nell'Unione europea; 3. Contenuti e valore della Carta di Nizza; 4. I diritti sociali al tempo della crisi.

1 Il valore del lavoro nel modello sociale europeo.

Il ricorso alle tecniche di regolazione normativa, distinte tra *hard* e *soft law*, costituisce una delle cause dell'anfibologia del *modello sociale europeo*, MSE. L'ambiguità concettuale del MSE è, tuttavia, determinata da altri due fattori: un sistema di valori e di regole relative al diritto del lavoro e forme di assistenza sociale e previdenziale, in vista del soddisfacimento dei bisogni essenziali dei cittadini; un sistema di regole di matrice sovranazionale e plurinazionale²²⁴, data la compartecipazione di tutti gli Stati membri dell'UE alla corretta genesi dei diritti sociali²²⁵ e alla pluralità delle fonti che concorrono al processo definitorio in atto²²⁶.

Un approccio meramente descrittivo allo studio del MSE distoglierebbe l'attenzione dall'essenza stessa del modello e, ancor di più, dal suo sviluppo futuro verso un'autonoma identità, scevra da logiche stataliste ed

²²⁴ Ricci G., *La costruzione giuridica del modello sociale europeo (con una postilla sul MSE al tempo della crisi)*, cit., 4: la fondazione giuridica del MSE si è mossa in due direzioni, quella *ascendente*, con la creazione di un ordinamento comunitario dotato di autonomia rispetto agli Stati membri, e quella *discendente*, durante la quale si rilevano le conseguenze della europeizzazione dei diritti interni.

²²⁵ Giubboni S., *Modelli sociali nazionali, mercato unico europeo e governo delle differenze*, in *Riv.dir.sic.soc.*, 2009, 294, nota 5, parla di una formula elusiva che racchiude "sinteticamente ed astrattamente taluni tratti di fondo costituenti una sorta di comune *ethos welfarista*"; nello stesso senso, Ricci G., *La costruzione giuridica del modello sociale europeo (con una postilla sul MSE al tempo della crisi)*, WP CSDLE "Massimo D'Antona", 2011, in <http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP>

²²⁶ Cfr. Giubboni S., *Stato sociale, libera circolazione delle persone e nuovi confini della solidarietà in Europa*, introduzione a *Confini della solidarietà. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, cit.

economiche, in grado di esprimere l'autentico senso della cittadinanza europea²²⁷.

Solo così, il MSE può assumere i caratteri di un *modello per omogeneizzazione*²²⁸, fondato sul nucleo fondamentale dei diritti sociali europei. La natura anfibia dell'espressione MSE implica una ricerca interpretativa che deve muovere da due presupposti fondamentali: - in primo luogo, il MSE è un processo di integrazione *in fieri*; - in secondo luogo, esprime il livello di civiltà raggiunto dall'UE rispetto al resto del mondo²²⁹.

La complessità del problema si misura con particolare evidenza in riferimento alle dinamiche occupazionali dell'UE e, soprattutto, al valore del lavoro, non come fattore economico, ma come categoria sociale e giuridica, strumento di elevazione culturale del singolo e di promozione della crescita umana. Il lavoro può essere inteso come bene mercantile e come espressione della persona: "il movimento delle garanzie ha sempre fatto prevalere il primo sul secondo, una concezione totalizzante e monolitica della subordinazione ha interdetto ogni determinazione soggettiva, non necessariamente individuale, dentro il rapporto di lavoro"²³⁰.

Con l'accentuarsi della crisi di questi anni, i problemi di disoccupazione e di sottoccupazione, di esclusione sociale, di sicurezza nell'ambiente di lavoro hanno richiesto una maggiore attenzione e l'Europa si è espressa attraverso la predisposizione di nuove linee politiche sociali e attraverso la costituzionalizzazione di nuovi diritti in termini di diritti sociali fondamentali²³¹, determinando *l'indiscussa priorità del lato garantistico*²³²,

²²⁷ Per approfondire, Cinelli M – Giubboni S., *Cittadinanza, Lavoro, Diritti sociali – Percorsi nazionali ed europei*, Torino, 2014.

²²⁸ Ricci G., *La costruzione giuridica del modello sociale europeo (con una postilla sul MSE al tempo della crisi)*, cit., 8.

²²⁹ Art. 3.5 del TUE: "Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite".

²³⁰ Bronzini G., *Flexicurity e nuovi diritti sociali*, cit.

²³¹ Giubboni S., *Diritti e politiche sociali nella crisi europea*, in WP C.S.D.I.E. "Massimo D'Antona", 2004, 30, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

²³² Bronzini G., *Flexicurity e nuovi diritti sociali*, in cit.

oggi smentita dalle scelte di esclusivo consolidamento economico dell'Europa nei traffici commerciali internazionali.

Di una vera politica europea dell'occupazione si può parlare quando, con il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, è stata introdotta una disciplina europea avente l'obiettivo di garantire un processo di crescita occupazionale, attraverso la modifica degli artt. 2 e 3 del TCE (oggi art. 3 del TUE e art. 5 del TFUE)²³³, e attraverso un nuovo titolo (oggi Titolo IX del TFUE) specificamente dedicato al tema del lavoro.

Ai sensi dell'art. 3 del TUE (*ex art. 2 del TCE*), tra i compiti dell'Unione rientra quello di un'economia sociale di mercato²³⁴, fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, combattendo l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuovendo la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini²³⁵, la solidarietà tra generazioni e la tutela dei diritti del minore.

Si propone un'interpretazione innovativa e propulsiva dell'espressione *economia sociale di mercato*, mentre l'art. 3 del TUE precisa che l'Unione *si adopera* alla realizzazione di tale obiettivo, affidando in tal modo a una formula descrittiva, e non prescrittiva, la capacità di rimozione degli ostacoli che impediscono l'equilibrio fra diritti sociali e libertà economiche. In realtà, la relazione tra diritto e politica può unicamente dipendere da delicati equilibri istituzionali²³⁶, dove confluiscono gli apporti dei diversi soggetti che concorrono alla definizione della linea politica dell'UE.

²³³ Caruso B., *I diritti sociali fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (tanto tuonò che piovve)*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2010, 81, 3 e ss, www.lex.unict.it – In riferimento al TUE e al TFUE, l'Autore spiega che "i due Trattati definiscono un'Unione europea unica, un solo complesso giuridico; *rectius* un ordinamento giuridico unitario, ancorché ... *sui generis*".

²³⁴ Ricci G., *La costruzione giuridica del modello sociale europeo (con una postilla sul MSE al tempo della crisi)*, *cit.*, 21-22: secondo l'Autore, la formula *economia sociale di mercato* sembra compendiare le proposizioni della Strategia di Lisbona del 2000, al suo interno minata da elementi endogeni di debolezza che, di conseguenza, si sono riflessi sulle difficoltà di sviluppo del MSE. Difficoltà incrementate dalla successiva Strategia Europa 2020, nella quale si rileva un'evidente prevalenza degli obiettivi di natura economica su quelli sociali.

²³⁵ Corte di Giust. UE, 17 luglio 2014, causa C-173/13, *Coniugi Leone c. Ministro guardasigilli francese e Cassa nazionale pensioni dei dipendenti degli enti locali – CNRACL*, in www.europeanrights.eu.

²³⁶ Sciarra S., *Metodo e linguaggio multilivello dopo la ratifica del Trattato di Lisbona*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", *Collective Volumes*, 2011, 1,

Ai sensi del nuovo art. 5.2 del TFUE (*ex art. 3 del TCE*), è stabilito che l'Unione *prende* misure per assicurare il coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri, in particolare definendone gli orientamenti; inoltre, l'Unione *può prendere* iniziative per assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri. In combinato disposto con la norma da ultimo citata, l'art. 9 del TFUE precisa che, nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione e della necessaria garanzia di un'adeguata protezione sociale, della lotta contro l'esclusione sociale e dell'esigenza di un elevato livello di istruzione, della formazione e della tutela della salute umana.

Il Titolo IX del TFUE, dedicato all'occupazione, si apre con l'art. 145 (*ex art. 125 del TCE*), in base al quale gli Stati membri e l'Unione si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in particolare a favore della promozione di una *forza lavoro competente, qualificata, adattabile* e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'art. 3 del TUE.

Il Titolo X del TFUE è, invece, dedicato, alla politica sociale e si apre con l'art. 151 (*ex art. 136 del TCE*), a norma del quale l'Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione. Dalla collocazione sistematica delle norme citate si evince che la promozione dell'occupazione e il miglioramento delle condizioni di lavoro si collocano al primo posto tra i diritti sociali garantiti dall'UE e, dunque, se ne deduce lo stretto legame tra mercato del lavoro e sistema di sicurezza sociale.

Le affermazioni di principio si scontrano, però, con la prima causa dell'anfibologia del MSE, cioè la deregolazione delle materie attraverso il

in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>; Alaimo A. – Caruso B., *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona", 2010, 82

ricorso a strumenti di *soft law*, come emerge dall'art. 148 del TFUE²³⁷. Ne discende che all'Unione spetta unicamente il compito di promuovere la cooperazione e di intraprendere politiche di sostegno e di integrazione rispetto alle azioni degli Stati membri, i quali restano i soli titolari dell'avvio delle politiche occupazionali; infatti, l'art. 147 del TFUE afferma che "sono [...] rispettate le competenze degli Stati membri", confermando così l'art. 5.2 del TFUE; in materia di politica sociale, l'UE si riserva, invece, la facoltà di decidere se intervenire oppure no per assicurare il coordinamento di dette politiche negli Stati membri (art. 5.3 del TFUE)²³⁸.

Si rafforza, comunque, l'approccio globale comunitario, di cui i Paesi dell'Unione sono destinatari, che si concretizza in una strategia coordinata per l'occupazione, considerando che la promozione di una manodopera qualificata e di un mercato del lavoro più reattivo ai mutamenti economici diventa una *questione di interesse comune*²³⁹.

Si conferma che, nonostante l'evoluzione verso le connotazioni sociali delle politiche comunitarie, queste restano ancorate ad una impalcatura economica, che costituisce il secondo fattore di anfibia della espressione MSE, come sistema di valori e di regole proteso alla tutela della persona umana. Infatti, dalla lettura delle norme citate emerge che lo sviluppo occupazionale e la promozione della forza lavoro non sono sinonimi di crescita dell'individuo, ma sono strumentalizzati al perseguimento di affermazioni in campo economico, come la posizione consolidata dell'Unione nel mercato mondiale, la stabilità dei prezzi, il rilancio di una competitività forte del mercato interno.

L'art. 151 del TFUE richiama la Carta sociale europea, firmata a Torino il 18 ottobre 1961, e la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei

²³⁷ In base all'art. 148 del TFUE, il Consiglio europeo esamina annualmente la situazione dell'occupazione nell'Unione e adotta le conclusioni del caso, partendo da una relazione annuale comune del Consiglio CE e della Commissione. Premettendo le conclusioni del Consiglio europeo, vengono successivamente elaborate dal Consiglio CE gli orientamenti di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione.

²³⁸ Inoltre, il carattere restrittivo dell'azione comunitaria è espresso dalle parole "solo se e in quanto" dell'art. 5.3 del TUE. Tale carattere comporta un notevole margine di apprezzamento discrezionale per quanto riguarda l'efficacia dell'azione comunitaria o la valutazione del livello statale ritenuto più adeguato alla realizzazione di un fine predeterminato. In tal senso, Villani U., *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Bari, 2013, 78.

²³⁹ Art. 146.2 del TFUE.

lavoratori del 1989, le quali affermano il diritto di ogni lavoratore alle prestazioni di sicurezza sociale e il diritto di ogni persona, sprovvista di risorse sufficienti, a ricevere assistenza sociale e medica²⁴⁰.

“Il fatto che più Carte contribuiscono in Europa al medesimo fine, ma tutte con diversa identità costituzionale e con diversa valenza quanto a *standard* di protezione: quelle nazionali, quelle sovranazionali europee e quelle internazionali”²⁴¹, rende il contesto di riferimento molto articolato, che si complica per la confluenza di “ordinamenti i cui nuclei originari si ritengono ispirati a logiche diverse: quella mercantile europea e quella sociale nazionale. [Si teme un’aggressione della prima sulla seconda e ciò giustifica] la riproposizione della teoria dei controlimiti nella sua versione assoluta: il contenuto essenziale dei diritti fondamentali, estrapolato dalla norma interna, è considerato come un controlimite immanente, *a priori* e inviolabile rispetto a qualunque operazione di integrazione e di bilanciamento esterno”²⁴².

2 La costituzionalizzazione dei diritti sociali nell’Unione europea.

I diritti enunciati in queste Carte sono stati ripresi ed approfonditi nella Carta di Nizza o Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea²⁴³, CDFUE,

²⁴⁰ Artt. 12 e 13 della Carta sociale europea del 1961 e Punto 10, Titolo I della Carta comunitaria dei diritti sociali dei lavoratori del 1989. Quest’ultimo documento, nell’affrontare la tematica delle persone sprovviste di risorse sufficienti, vi ricomprende espressamente le persone escluse dal mercato del lavoro, o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirvisi, confermando lo stretto rapporto che sussiste tra mercato del lavoro e sistema di sicurezza sociale.

²⁴¹ Militello M., *La Costituzione sociale europea in cammino*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”, *Collective Volumes*, 2011, 1, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

²⁴² Caruso B., *Costituzioni e diritti sociali: lo stato dell’arte*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”, *Collective Volumes*, 2011, 1

²⁴³ In questa sede, le due denominazioni saranno utilizzate come riferite allo stesso documento dell’UE, ma occorre precisare che Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, ancora oggi generalmente definita Carta di Nizza, è stata riproclamata, con significativi adattamenti, a Strasburgo nel dicembre 2007.

configurando la costituzionalizzazione dei diritti sociali²⁴⁴: con la Carta di Nizza del 2000²⁴⁵, l'Unione è riuscita a collocare razionalmente nel suo disegno normativo le pretese di natura sociale, "non più legate al singolo rapporto o scaturenti dal singolo contratto, ma sempre più vincolate alla persona del lavoratore"²⁴⁶, disegnando un *welfare State*, non solo protettivo e redistributivo, ma orientato alla attivazione della crescita delle persone e della comunità.

Si assiste ad un cambiamento dell'UE che "da organizzazione volta alla creazione di un mercato evolve verso un sistema che si pone anche dei fini politico-costituzionali"²⁴⁷, ma con una sostanziale distonia rispetto alla configurabilità dello Stato sociale a livello nazionale, soprattutto nel caso di diritti sociali intesi come diritti a prestazione pubblica, la cui realizzazione implica la presenza di un soggetto pubblico deputato alla valutazione sulla spettanza del diritto e all'erogazione della relativa prestazione, in caso di esito positivo della menzionata valutazione.

²⁴⁴ Bronzini G., *Le politiche europee di lotta alla povertà e di contrasto dell'esclusione sociale: un deficit di effettività*, cit. Ad avviso dell'Autore, la Carta di Nizza ha permesso la costituzionalizzazione delle principali pretese di natura socio-economica previste a livello di Costituzioni interne e le indicazioni raccolte nei primi anni di funzionamento del MAC, e condensate in forma solenne nei principi comuni di *flexicurity*.

²⁴⁵ Bronzini G., *Happy Birthday; il primo anno di "obbligatorietà" della Carta di Nizza nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona", *Collective Volumes*, 2011, 1. L'Autore si sofferma sul documento che è alla base del 'progetto Carta', il cosiddetto *Rapporto Simitis*, dal nome dell'insigne Presidente della Commissione ristretta che nel 1998 l'ha elaborato per conto delle istruzioni di Bruxelles. La codificazione europea nella materia dei *fundamental rights* doveva, per tale documento, assolvere a tre esigenze fondamentali: quella di visibilità dei diritti, di certezza e di legittimazione dell'operato della Corte di giustizia e di equiparazione di diritti di diversa generazione, con il conferimento di uno *status* primario a quelli di natura economico-sociale (ed anche alle pretese cosiddette di quarta generazione) sino ad allora tutelati in via pretoria secondo una metodologia occasionalistica ed epifenomenica, come è stato affermato spesso da costituzionalisti attenti allo statuto dei diritti di *welfare*, cioè in vista del raggiungimento degli obiettivi di tipo funzionalistico dell'integrazione europea.

²⁴⁶ Per approfondire Sciarra S., *Il lavoro*, relazione all'Osservatorio costituzionale presso la Luiss dell'11 giugno 2004, resoconto a cura di Rossi M., cit.

²⁴⁷ Pinelli C., *op.cit.*; l'Autore ritiene che esistono dei limiti strutturali alla possibilità di riportare al livello dell'UE il ruolo storicamente svolto dallo Stato sociale. Da una parte, per poter riferire quel modello al livello europeo si dovrebbe dotare Bruxelles di un'amministrazione corrispondente a quelle che sono le amministrazioni nei servizi pubblici nazionali: questa ipotesi non è mai stata affacciata da Maastricht ad oggi, e non per ragioni politiche ma per limiti oggettivi dell'ipotesi stessa. Dall'altra parte, il bilancio dell'Unione si basa su apporti finanziari degli Stati membri, e in ogni caso non è minimamente pensabile una imposizione fiscale di entità corrispondente a quella dello Stato nazionale.

Il valore della persona diviene progressivamente principio base di ogni scelta comunitaria, che abbandona progressivamente la sua originaria fisionomia economica, per disegnare contorni normativi di tutela ispirati al principio personalistico, dai quali non si sottrae l'idea di *flexicurity*. "Affermare il ruolo non subordinato, ma equiparato delle norme sociali rispetto alle libertà economiche è un esercizio tutt'altro che accademico"²⁴⁸, considerando che la relazione tra i diritti sociali e il mercato costituisce uno dei nodi irrisolti dell'integrazione europea e anche una delle cause più importanti della stessa crisi economico-sociale che attraversa tutta l'Europa²⁴⁹.

Confermando gli obiettivi fissati a Lisbona sull'occupazione e la crescita, il Consiglio europeo di Nizza, alla fine del 2000, disegna il nuovo modello sociale europeo, precisando che "l'agenda sociale deve ricorrere per la sua attuazione a tutti gli strumenti comunitari esistenti, senza eccezione: il metodo aperto di coordinamento, la normativa, il dialogo sociale, i fondi strutturali, i programmi di supporto, l'approccio integrato delle politiche, l'analisi e la ricerca"²⁵⁰.

Nel tempo, i percorsi economici e sociali della Strategia di Lisbona (prima) e di Europa 2020 (ora) si sono intrecciati con quelli del diritto costituzionale europeo, come definiti dal Trattato di Lisbona del 2007: successi e ritardi nell'attuazione degli obiettivi prioritari si sono così rincorsi durante questi anni.

Occorre oggi rileggere gli sviluppi regolativi dell'UE in materia di lavoro e di sicurezza sociale, considerando la linea di continuità che intercorre tra il menzionato art. 2 del TUE e la Carta di Nizza²⁵¹: il valore della dignità umana come fondamento dei diritti sociali europei.

²⁴⁸ Sciarra S., *Metodo e linguaggio multilivello dopo la ratifica del Trattato di Lisbona*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, cit.

²⁴⁹ Fontana G., *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2014, 104, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

²⁵⁰ Consiglio europeo di Nizza del 7-10 dicembre 2000, *Conclusioni, Allegato I, par.29* in www.consilium.europa.eu

²⁵¹ In questo senso Zoppoli L., *I rapporti interordinamentali in una prospettiva orientata alla tutela dei diritti sociali europei*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona", *Collective Volumes*, 2011, 1

La Carta di Nizza riconosce i diritti fondamentali dei lavoratori, compreso quello alla sicurezza sociale, conferendo a tutti lo stesso valore, senza distinzione fra diritti di prima e/o di seconda generazione. Sono stati riconosciuti anche diritti presenti nelle Costituzioni interne, come quello all'accesso alla formazione permanente e continua, che si aggiunge a quello dell'istruzione (art. 14); di accesso ad un servizio di collocamento gratuito (art. 29) e ai servizi d'interesse economico generale (art. 36); e, soprattutto, il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34, comma 3), che include il diritto ad un reddito minimo²⁵² garantito.

I diritti sociali europei sono stati considerati affetti da una patologica assenza di fondamento giuridico, capace di riverberarsi sulla relativa efficacia normativa, condannandoli ad essere mere enunciazioni di principio e collocandoli in posizione di subalternità rispetto alle libertà economiche, considerata la storica ed intrinseca debolezza dei primi, ricondotta alla "filosofia dei padri fondatori che era più attenta al funzionamento del mercato e basata sulla convinzione che solo dal mercato potessero emergere le politiche sociali"²⁵³.

Nonostante l'attuale diritto sociale europeo esiga un *nuovo spirito di cooperazione*²⁵⁴ da parte delle amministrazioni nazionali, dovuto all'incremento della mobilità dei soggetti economici e dei lavoratori, è lecito domandarsi "in che misura e modo sono realizzabili diritti sociali in un sistema che rimane ancorato ai presupposti dell'economia di mercato, senza

²⁵² De Oto A., *La cittadinanza nella prospettiva del diritto al reddito minimo garantito*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, 1, 63 e ss., riflette sulla scelta di collegare il reddito minimo allo *status* della cittadinanza, a causa dell'alto potenziale discriminatorio rispetto a coloro che non sono *nativi*. Per approfondire, Tripodina C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa – Sui fondamenti costituzionali di un reddito di cittadinanza*, Torino, 2013; Bozzao P., *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2011, 132, 4.

²⁵³ Sciarra S., relazione all'incontro *Il lavoro*, organizzato dall'Osservatorio costituzionale presso la Luiss dell'11 giugno 2004, resoconto a cura di Rossi M., *cit.*

²⁵⁴ Sciarra S., *Metodo e linguaggio multilivello dopo la ratifica del Trattato di Lisbona*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, *cit.*

dunque adottare politiche vincolistiche, cercando di armonizzare i principi fondamentali della Costituzione economica dell'UE"²⁵⁵.

Diversamente è stato ritenuto che la spinta alla deregolazione nei sistemi nazionali, a partire dagli anni '90, non ha condotto alla cancellazione degli istituti tipici del diritto del lavoro, ma ad un loro adeguamento con le scelte dell'UE.

In altre parole, "i valori di fondo su cui i sistemi giuridici nazionali si reggevano, sembrerebbero non intaccati dall'Europa e dalle politiche di deregolamentazione che ad essa gli osservatori più critici fanno risalire"²⁵⁶.

Il ricorso alle tecniche di *soft law* ripropone, comunque, la distinzione tra le libertà fondamentali, da intendersi come limiti invalicabili per gli Stati che devono allinearsi alle politiche occupazionali dell'UE, e diritti procedurali (come quello alla formazione o alla riconciliazione tra la vita familiare e la vita lavorativa), che implicano l'attivazione dello Stato per l'erogazione di una prestazione e che, in molti casi, "sono funzionali al godimento di alcune libertà fondamentali"²⁵⁷, la cui affermazione è completamente connessa al valore attribuito alla Carta di Nizza, messo in discussione dalla crisi economica²⁵⁸ e dalla facile propensione politica verso la fittizia soluzione di problemi lontani dalla realtà vissuta dai cittadini dell'UE.

Come si è detto, la Carta di Nizza *non crea nuovi diritti sociali*²⁵⁹, se non minima parte, limitandosi a riconoscere quelli già esistenti, ne consente invece la relativa affermazione in una nuova dimensione spaziale, che è quella propria dell'Unione, superando i confini nazionali. Così ampliato l'ambito applicativo della CDFUE, essa assume la fisionomia di una *fonte orientativa*²⁶⁰, alla quale le istituzioni comunitarie possono ricorrere al fine di

²⁵⁵ Nania R., relazione all'incontro *Il lavoro*, organizzato dall'Osservatorio costituzionale presso la Luiss dell'11 giugno 2004, resoconto a cura di Rossi M., *cit.*

²⁵⁶ Sciarra S., relazione all'incontro *Il lavoro*, organizzato dall'Osservatorio costituzionale presso la Luiss dell'11 giugno 2004, resoconto a cura di Rossi M., *cit.*

²⁵⁷ *Ibidem.*

²⁵⁸ Carboni G.G., *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Riv. AIC.*, 2014, www.rivistaaic.it, ritiene che la crisi economica abbia agito come *fattore di integrazione politica in tutti gli Stati dell'UE*: questi si appellano all'unità economica come fonte di legittimazione delle politiche di contrasto della crisi.

²⁵⁹ Caruso B., *Costituzioni e diritti sociali: lo stato dell'arte*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, *cit.*

²⁶⁰ Bronzini G., *Le politiche europee di lotta alla povertà e di contrasto dell'esclusione sociale: un deficit di effettività*, *cit.*; Bronzini G., *Happy birthday: il primo anno di "obbligatorietà"*

far confluire tutte le politiche statali verso l'adozione di schemi funzionanti di reddito minimo garantito²⁶¹ o per attuare, magari con maggiore serietà, le politiche di *flexicurity*, attraverso le quali l'individuo possa realmente cogliere le opportunità proposte dal mercato del lavoro e costruire la propria identità professionale.

In questa direzione, si conferma il valore della CDFUE "come documento politico [che si salda] bene con la metafisica influente che guida la scuola dell'eguaglianza delle *capabilities*"²⁶². I nuovi diritti sociali sono chiamati, infatti, alla realizzazione di due finalità: quella protettiva, come manifestazione dell'idea di sicurezza sociale, in modo da tutelare i soggetti contro le dinamiche produttive del *supercapitalism*; quella promozionale, finalizzata alla creazione di un *patrimonio condiviso* del cittadino europeo, che accoglie ed esercita la libertà di scelta del lavoro, rendendo il capitale umano un valore in sé, un bene pubblico²⁶³.

Sotto questo profilo, è stata problematica la scelta della Carta di Nizza di utilizzare la nozione di *diritto di lavorare* (art. 15), abbandonando la classica formula, contenuta nelle Costituzioni nazionali, di *diritto al lavoro*. Considerato che la CDFUE va interpretata alla luce dei documenti, anche di natura internazionale, che ne sono fonte di ispirazione²⁶⁴, si potrebbe sostenere che il significato tradizionale non è stato escluso, ma è stato solo curvato in senso soggettivo, "per valorizzare l'aspetto di scelta, anche in termini di autorealizzazione professionale, del proprio contributo produttivo alla società"²⁶⁵.

della Carta di Nizza nella giurisprudenza della Corte di giustizia, cit.; Sciarra S., *Metodo e linguaggio multilivello dopo la ratifica del Trattato di Lisbona*, cit.

²⁶¹ Bronzini G., *Le politiche europee di lotta alla povertà e di contrasto dell'esclusione sociale: un deficit di effettività*, cit. Il reddito minimo garantito, previsto dall'art. 34, comma 3, della CDFUE, deve essere considerato *fundamental right* di matrice sovranazionale.

²⁶² Bronzini G., *Flexicurity e nuovi diritti sociali*, cit.

²⁶³ *Ibidem*.

²⁶⁴ Le Carte europee parlano di *diritto al lavoro*, così come la Dichiarazione ONU del 1948, in logica continuità con l'art. 4 della Costituzione italiana.

²⁶⁵ Bronzini G., *Flexicurity e nuovi diritti sociali*, cit. L'Autore critica l'accostamento all'art. 15 della Carta di Nizza tra l'espressione *diritto di lavorare* e la tutela della libertà di circolazione, dalla prevalente natura economica, quasi a temere una spaventosa estensione di un'interpretazione economicistica dell'espressione *diritto di lavorare*. Sul punto, Giubboni S., *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto del lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2006, 46, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

La riproposizione in chiave promozionale dei diritti sociali perde significato a causa del carattere meramente ricognitivo della Carta di Nizza, priva di valore additivo²⁶⁶, e della loro inesigibilità allorché siano contemporaneamente assenti la normativa europea²⁶⁷ e quella interna o, ancora, sia presente una norma europea di puro principio o di semplice coordinamento accompagnata dall'*attiva inerzia* degli Stati membri. Si può, comunque, pensare che, attraverso la Carta di Nizza, si realizzi quel processo osmotico che consentirebbe la diffusione dei valori dell'Unione europea negli Stati membri, e viceversa, permettendo di superare le questioni di competenza, almeno in riferimento alla tutela dei diritti sociali fondamentali, eliminando o limitando il rischio delle discriminazioni alla rovescia²⁶⁸.

3 Contenuti e valore della Carta di Nizza.

Al di là del problema del relativo *status* giuridico, la Carta di Nizza ha il limite intrinseco di non modificare il rapporto, consolidato nel diritto comunitario attuale, tra i diritti sociali e le libertà economiche, che erano e restano predominanti, per due diverse ragioni. La prima è relativa al fatto che l'esercizio delle libertà economiche è regolato attraverso tecniche di armonizzazione normativa, in grado di attribuire valore e potere impositivo al contenuto della libertà stessa, laddove la realizzazione dei diritti sociali non è oggetto di un dovere di intervento dell'UE, al punto che alcuni di essi, come il

²⁶⁶ Caruso B., *Costituzioni e diritti sociali: lo stato dell'arte*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, cit.

²⁶⁷ In tal senso, Corte di Giust. UE, 15 gennaio 2014, causa C-176/12, *Association de médiation sociale c. Union local des syndicats CGT et a.*; Corte di Giust. UE, 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Aklagaren c. Hans Akerberg Fransson*.

²⁶⁸ Le discriminazione a rovescio si verificano quando il diritto nazionale prevede, per determinate fattispecie, un trattamento giuridico diverso e deteriore rispetto a quello riservato dal diritto comunitario a situazioni sostanzialmente analoghe. La Corte Costituzionale, nella sentenza del 16 dicembre 1997, n. 443, in www.cortecostituzionale.it, ha definito discriminazione a rovescio quelle situazioni in cui vi è una ingiustificata disparità di trattamento "in danno dei cittadini di uno Stato membro, o delle sue imprese, che si verificano come effetto indiretto dell'applicazione del diritto comunitario". Si utilizza "il sintagma a rovescio poiché la disciplina più onerosa grava sui cittadini nazionali, che dovrebbero invece essere avvantaggiati dalla legislazione dello Stato di appartenenza, anziché sui soggetti comunitari", in Pistorio G., *Le discriminazioni a rovescio derivanti dall'applicazione del diritto comunitario*, del 4 marzo 2011, in www.europeanrights.eu/publish.

diritto al lavoro o alla retribuzione sufficiente o al principio di eguaglianza sostanziale, sono stati completamente omessi dalla Carta di Nizza.

La fase attuativa della CDFUE è integralmente rimessa alla politica che ben si guarda dall'adottare posizioni precise e chiare in materia sociale ed è incapace di organizzare il sistema Europa in virtù di una effettiva e condivisa gerarchia di principi e di valori, in particolare regolando il rapporto tra i diritti sociali e le libertà economiche. Il risultato è la legittimazione di quelle sentenze della Corte di giustizia in cui sono i diritti sociali ad essere interpretati a partire dalle libertà economiche e non viceversa²⁶⁹.

Le potenzialità di sviluppo della CDFUE sono state mortificate, inoltre, dai principi fissati agli artt. 51 e 52, dal cui combinato disposto emerge che le disposizioni ivi contemplate si applicano nel rispetto del principio di sussidiarietà. Tutti gli attori istituzionali dell'Unione europea sono tenuti al rispetto dei diritti sociali della Carta di Nizza, in base alle proprie competenze. La Carta non assegna nuove competenze o nuovi compiti all'Unione, la quale potrà agire entro i limiti stabiliti dalla legge. Le limitazioni all'esercizio delle libertà previste dalla CDFUE devono osservarne sempre il contenuto essenziale e tenere conto del principio di proporzionalità, rispetto a finalità di interesse generale riconosciute dall'UE o per proteggere la sfera giuridica altrui. Nel rapporto con la Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, da ora CEDU, e con le tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, i diritti della CDFUE saranno interpretati in armonia con i documenti da ultimo citati, anche se non è precluso all'Unione europea di ampliare le forme di tutela, in esclusivo riferimento alla CEDU.

Il contenuto della Carta di Nizza non può produrre effetti diretti, essendo la relativa attuazione rimessa alle istituzioni dell'UE e degli Stati membri. Le disposizioni della CDFUE possono essere invocate in sede giurisdizionale solo

²⁶⁹ Caruso B., *Costituzioni e diritti sociali: lo stato dell'arte*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona", *Collective Volumes*, 2011, 1. Ad avviso dell'Autore, ciò rappresenta il fallimento della costruzione multilivello dell'ordinamento europeo, incapace "di ancorare il suo monismo concettuale ed ordinamentale ad un grumo di diritti fondamentali di natura sociale e personalistici collocati in posizione di centralità e di preminenza gerarchica".

ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità degli atti che ne consentono l'attuazione. Ne consegue che le disposizioni della Carta di Nizza possono costituire esclusivamente parametri di legittimità degli atti dell'Unione, degli atti nazionali che ai primi danno attuazione, nonché di quegli atti nazionali che, a giustificazione dell'introduzione di una deroga agli obblighi imposti dai Trattati, invocano l'esigenza di tutelare un diritto fondamentale. Oltre queste ipotesi, *la Carta non vuole e non può essere applicata*²⁷⁰. Logico sostenere, dunque, che la CDFUE non può essere richiamata quando si assiste alla violazione di un diritto fondamentale tutelato a livello solo nazionale, ma il suo valore orientativo è rigidamente subordinato al campo applicativo delimitato precedentemente dal diritto comunitario, riducendo vistosamente la portata innovativa della CDFUE.

Il successivo art. 53 stabilisce che nessuna disposizione della CDFUE deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla CEDU, e dalle Costituzioni degli Stati membri. Emerge, invece, che la prima violazione dell'art. 53 della CDFUE è insita nella norma precedente, perché non si riconosce un valore vincolante al contenuto della Carta di Nizza, che può essere piegato, plasmato, modellato e, talvolta, abusato da sottese motivazioni politiche ed economiche che nulla hanno a che vedere con i diritti sociali. Si dipinge un quadro complesso, che non si presta a semplici conclusioni ed, utilizzando "un'immagine impressionista, si potrebbe dire che le sfumature prevalgono così tanto da consentire valutazioni molto diverse sulla portata applicativa delle Carte dei diritti (Carta dei diritti fondamentali, Carta sociale europea, Convenzione)"²⁷¹.

Nonostante le questioni lasciate aperte, la Carta di Nizza ha consentito la solenne attribuzione della natura di *fundamental rights* ai diritti sociali

²⁷⁰ Fontana G., *op.cit.*, 104; Tesauo G., *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, 210.

²⁷¹ Fontana G., *op.cit.*, 104: l'Autore sottolinea che anch'essa è imbrigliata in irrisolte difficoltà applicative. Non è allo stato neppure all'orizzonte la risoluzione del problema dell'adesione della UE alla Carta approvata nel lontano 1961 nell'ambito del Consiglio d'Europa e l'unico riferimento resta quello contenuto nell'art. del 151.1 TFUE, con un rinvio generico alla Carta nel delineare gli obiettivi dell'Unione in campo sociale.

europei che, seppur lentamente, acquistano un valore e un'identità propri, scevri da ogni valutazione di opportunità politica e di rilevanza economica, "svolgendo l'importante funzione di canonizzare a livello sovranazionale i diritti individuali, collettivi, previdenziali – assistenziali"²⁷², desumibili dal mosaico delle norme costituzionale dell'UE. I diritti sociali, anche quelli di nuova formazione²⁷³ e contemplati nella CDFUE, conquistano un'importanza di pari valore ai diritti di stampo più tradizionale, protetti anche dalla CEDU. Si delinea un'equivalenza rafforzata dalla ripartizione dei diritti per valore e non per materia, come avviene già in molte Costituzioni nazionali.

Si facilita, in tal modo, la ricostruzione in un sistema ordinato di valori e di principi, all'interno del quale la Carta di Nizza esprime il suo *valore aggiunto*²⁷⁴, collocandosi nella interconnessione, sempre più stretta ed integrata, ma non gerarchicamente ordinata, tra le tradizioni costituzionali nazionali, che compongono lo stesso ordinamento europeo (quindi interno) e la CEDU, che configurava in passato un sistema a sé stante, ed oggi parte integrante del diritto comunitario perché espressamente richiamata all'art. 52 della Carta di Nizza. La compresenza di questi tre sistemi normativi (quello della CEDU; quello dei principi generali dell'Unione, dichiarati dalla Carta e interpretati dalla giurisprudenza; quello dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione statale) determina l'emergere di tre diversi parametri che concorrono alla definizione del contenuto dei diritti fondamentali in Europa²⁷⁵.

Nel contempo, il richiamo di tutte le fonti all'interno di un unico documento solenne, come la Carta di Nizza, semplifica l'individuazione del principio di

²⁷² Ricci G., *La costruzione giuridica del modello sociale europeo (con una postilla sul MSE al tempo della crisi)*, cit., 10.

²⁷³ "Nell'ordinamento multilivello si profilano sempre più nettamente diritti sociali universali azionabili nel mercato del lavoro. Si pensi all'art. 29 della Carta di Nizza, che prevede l'accesso ai servizi di collocamento gratuito per 'ogni' persona, dunque non solo per i cittadini lavoratori europei. Così pure l'art. 34, che riconosce il diritto di 'ogni' persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione alle prestazioni di sicurezza sociale" in Sciarra S., *Metodo e linguaggio multilivello dopo la ratifica del Trattato di Lisbona*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona", cit.

²⁷⁴ Caruso B., *Costituzioni e diritti sociali: lo stato dell'arte*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, cit.

²⁷⁵ Caruso B., *Costituzioni e diritti sociali: lo stato dell'arte*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona", *Collective Volumes*, 2011, 1

riferimento, che sintetizza e ispira le scelte dei singoli Stati membri, delineando il *costituzionalismo diffuso e multilivello*²⁷⁶ dell'UE, ancora formalmente sprovvista di una Carta Costituzionale vera e propria. "In una dimensione diacronica e prospettica della materia, si deve essere ben consapevoli del senso e del significato altissimo e senza precedenti che le *referencies* al *Bill of rights* europeo comportano anche sul piano evolutivo, per il destino d'Europa"²⁷⁷, evidenziando un *trend di espansione di diritti nuovi, moderni e sottili*²⁷⁸, indivisibili e inscindibili dai diritti tradizionali, sottoposti ad una mera codificazione (*restatement*).

Sorge la questione dell'effettività dei diritti tradizionali, definendo lo spazio del nucleo irriducibile di questa categoria di diritti e quello sottoponibile ad un processo di erosione dovuto alla "silente inoculazione" di diverse libertà o di diritti di seconda generazione tra i due sistemi costituzionali, quello dell'UE e quello degli Stati membri. Si pensi al diritto alla delimitazione del tempo di lavoro, fruendo di intervalli di tempo libero, che fa parte del *dna originario del diritto del lavoro*²⁷⁹, tutelato in tutte le Carte Costituzionali degli Stati membri, perché storicamente sviluppatosi per ridimensionare lo sfruttamento della forza lavoro. L'effettività del diritto ad un orario di lavoro limitato si scontra con la relatività del diritto stesso, che non è mai escluso dall'arbitrio del potere politico, e di cui una porzione è incisa dalle scelte del legislatore²⁸⁰, della giurisprudenza²⁸¹, dalle esigenze di vita quotidiana. Oggi, con la crisi del mercato del lavoro e la difficoltà delle famiglie di far fronte alla terza/quarta settimana del mese a causa delle basse retribuzioni

²⁷⁶ Ricci G., *La costruzione giuridica del modello sociale europeo (con una postilla sul MSE al tempo della crisi)*, cit., 10.

²⁷⁷ Bronzini G., *Happy Birthday; il primo anno di "obbligatorietà" della Carta di Nizza nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona", *Collective Volumes*, 2011, 1

²⁷⁸ Ricci G., *Il diritto al "giusto" tempo di lavoro nel sistema costituzionale multilevel*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", *Collective Volumes*, 2011, 1, in <http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP>.

²⁷⁹ *Ibidem*.

²⁸⁰ *Ibidem*.

²⁸¹ Nella strada apertasi per i diritti sociali nell'attuale UE, si deve distinguere la qualità e l'incisività del contributo della giurisprudenza multilivello a seconda che si sia in presenza di: a) diritti sociali propriamente europei; b) diritti sociali ancora saldamente radicati nella tradizione nazionale; c) diritti sociali non emersi con nitidezza negli ordinamenti nazionali, ma che sempre più trovano riconoscimento nel diritto primario europeo, in Zoppoli L., *op.cit.*

percepite, il diritto ad un orario di lavoro limitato o il diritto di fruire delle ferie “viene detronizzato” dal bisogno di incrementare le entrate finanziarie della famiglia, svolgendo il cosiddetto *doppio lavoro*, inteso come prestazione lavorativa secondaria, solitamente collocata nell’area del sommerso al fine di evitare ripercussioni di carattere fiscale in grado di incidere sul già precario bilancio familiare; prestazione lavorativa che viene svolta oltre l’orario del lavoro regolare o in concomitanza al godimento di una prestazione previdenziale, come l’ASPI o l’indennità di mobilità, i cui ridotti importi economici costringono, in un’ottica di sopravvivenza, il lavoratore a prestare la propria attività in rapporti di lavoro in nero, rinunciando a qualsiasi tutela da parte dell’ordinamento.

In un contesto di vita così difficile, lo *status* di *fundamental rights* dell’Unione attribuito ai diritti sociali non può essere negato sul lungo periodo²⁸², pena la totale violazione di diritti fondamentali della persona umana, dei quali andrebbe, invece, enfatizzato il senso e il significato, consentendo alla Carta di Nizza di retroagire sulle sentenze e sulle direttive pregresse e, in prospettiva futura, di agire sulle politiche dell’Unione, colmandone le lacune e le inerzie²⁸³ che ostacolano la crescita dell’Europa sociale.

La CDFUE è ormai un dato di diritto positivo incontrovertibile²⁸⁴, seppure i diritti sociali, in essa contemplati, sono supportati da formule normative variamente cautelative, come una sorta di compromesso tra le spinte politiche allo sviluppo economico e la “pervicace volontà degli europei di non rinunciare agli avanzati modelli sociali conquistati in un mezzo secolo di pace e sviluppo”²⁸⁵.

I diritti fondamentali restano principi generali del diritto: nel preambolo, la Carta di Nizza dice espressamente di “riaffermare” i diritti derivanti dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri e dagli obblighi internazionali

²⁸² Bronzini G., *Le politiche europee di lotta alla povertà e di contrasto dell’esclusione sociale: un deficit di effettività*, cit. ; Bronzini G., *Happy birthday: il primo anno di “obbligatorietà” della Carta di Nizza nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, cit.; Sciarra S., *Metodo e linguaggio multilivello dopo la ratifica del Trattato di Lisbona*, cit.

²⁸³ Bronzini G., *Happy Birthday; il primo anno di “obbligatorietà” della Carta di Nizza nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, cit.

²⁸⁴ Zoppoli L., *op.cit.*

²⁸⁵ *Ibidem.*

comuni, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell'Unione, al punto di attribuire un carattere 'documentale' alla CDFUE, la quale ha lo stesso valore giuridico dei Trattati. È indubitabile, pertanto, che "si vada accentuando il ricorso ai principi generali del diritto europeo come a veri e propri criteri interpretativi, posti a salvaguardia di una coerenza sovranazionale, visto che essi incidono sulle iniziative legislative delle istituzioni europee, come pure degli Stati membri"²⁸⁶.

I diritti sociali europei rappresentano il livello di civiltà raggiunto dall'ordinamento comunitario. Si pone il problema dell'"estensione dello statuto sociale protettivo oltre i confini dell'impiego"²⁸⁷, per accogliere una concezione globale di lavoro, come sinonimo dell'insieme delle attività *socialmente utili*, prestate nel mercato o fuori di esso, in adempimento di un dovere giuridico, in attuazione dell'idea di *sicurezza attiva*. Questa consente la ricostruzione dei diritti sociali in cerchi concentrici di tutela crescente conferita ai cittadini in quanto tali, prescindendo da qualunque attività lavorativa, come manifestazione del rispetto verso l'uomo di ogni ordinamento democratico.

L'obiettivo è quello di superare i limiti della selezione tipica dei modelli del *welfare* occupazionale e categoriale, per potenziare le occasioni di inclusione, incrementando qualitativamente e quantitativamente la *performance* dello Stato sociale in termini di garanzia di uguali opportunità per tutti, seguendo le indicazioni di fonte comunitaria. Infatti, gli Stati membri, pur conservando il ruolo di *veri signori della solidarietà*, devono fare i conti, da un lato, con la Carta di Nizza e sulla vincolatività interpretativa delle disposizioni in essa contenute, e, dall'altro lato, con la nuova Strategia Europa 2020 che, al contrario della precedente Strategia di Lisbona, prevede un macro-obiettivo che riguarda espressamente la dimensione della lotta all'esclusione sociale²⁸⁸.

²⁸⁶ Sciarra S., *Metodo e linguaggio multilivello dopo la ratifica del Trattato di Lisbona*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, cit.

²⁸⁷ Giubboni S., *Flessibilità delle forme di lavoro e protezione sociale. Osservazioni preliminari*, cit.

²⁸⁸ Bronzini G., *Le politiche europee di lotta alla povertà e di contrasto dell'esclusione sociale: un deficit di effettività*, luglio 2011, in <http://www.astrid-online.it/rassegna>

L'affermazione dei diritti sociali conferisce contenuto all'idea di cittadinanza europea, *come attuazione della sicurezza attiva in relazione all'ambiente sociale circostante*, avviando una rimodulazione del diritto del lavoro e del diritto sociale in generale, attraverso la spinta alla partecipazione individuale come forma di solidarietà collettiva, che rivela anche il carattere inglobante del diritto del lavoro, capace di legare i diritti sociali alla nozione di integrazione sociale e non soltanto a quella di lavoro. Si ritiene che "la compressione dell'ambivalenza interna all'istituto del lavoro come *medium* privilegiato della cittadinanza e strumento principe dell'inclusione sociale debba essere la base di partenza di ogni tentativo di comprensione della origine della crisi attuale delle istituzioni sociali della società contemporanea e, in primo luogo, del lavoro stesso"²⁸⁹.

Si assiste ad un *allargamento dell'orizzonte garantistico assumendo come meta principio di ogni disposizione (art.1) la dignità umana*²⁹⁰, rafforzando il ruolo svolto dalla CDFUE, che consentirà un uso espansivo in via giurisprudenziale di protezioni che mirano a combattere l'esclusione sociale e/o la formazione di sub-classi di sottoccupati, schermando l'individuo dalle fluidità e mobilità produttiva tipica di un mercato del lavoro dominato unilateralmente dalla flessibilità che, per elementari ragioni di bisogno, costringe l'individuo in attività mortificanti o penalizzanti. Solo il recupero integrale della *semantica dei diritti fondamentali*²⁹¹ riesce a riabilitare il buon nome della *flexicurity*, allontanata da arbitrarie quanto discutibili applicazioni produttivistiche unilaterali basate sulla mera adattabilità del lavoratore, intesa come strumento per il consolidamento della posizione egemonica dell'Europa nelle relazioni economiche e commerciali con il resto del mondo.

²⁸⁹ Chicci F., *Lavoro e vita sociale: le dense ambivalenze della società flessibile*, 2010, in www.economia.unipv.it; nella società del lavoro, la mercificazione della vita dentro la logica del mercato ha costituito fondamento di una idea di subordinazione come elemento di scambio con la stabilità occupazionale e la protezione sociale, superando i confini negoziali del rapporto di lavoro e diventando forma generale del rapporto sociale. Tale criticità si rinviene anche nella società della conoscenza, laddove la circolazione delle informazioni viene controllata da coloro che possiedono la tecnologia adatta, a scapito di coloro che non dispongono di fonti di accesso all'informazione, generando forme di esclusione sociale nelle quali non rileva la titolarità del diritto in quanto persona umana, ma in quanto in possesso del patrimonio informativo.

²⁹⁰ Bronzini G., *Flexicurity e nuovi diritti sociali*, cit.

²⁹¹ *Ibidem*.

La combinazione fra i diritti sociali e i principi di *flexicurity* determina una *strategia olistica e sinergica*²⁹² che persegue diverse finalità, tra loro interconnesse: il reinserimento lavorativo per i disoccupati, anche di lungo periodo; evitare una segmentazione eccessiva del mercato del lavoro, attraverso un intervento attento e mirato delle misure di sicurezza sociale; bloccare o arginare la formazione di sacche di emarginazione e di esclusione permanente dalla vita attiva sociale, attraverso l'accurata predisposizione di misure di carattere previdenziale e assistenziale; tutelare, seppur nei limiti del possibile, il desiderio individuale di scegliere il proprio modo di partecipazione al mondo del lavoro, soprattutto per i giovani in cerca di prima occupazione, promuovendo lo sviluppo dei talenti, migliorando le occasioni di crescita professionale come soddisfazione personale e meritocratica, conciliando le esigenze professionali con le responsabilità private; insomma, garantendo, attraverso la Carta di Nizza e le *policies* europee, una sicurezza esistenziale che, virtuosa manifestazione della dignità umana, assume una valenza sovranazionale come fonte di legittimazione di gran parte delle scelte europee di contrasto dell'esclusione sociale²⁹³.

Il *basic income*, la formazione permanente e continua, i diritti sociali di prelievo che consentono di rendere armonizzabili percorsi lavorativi in senso stretto, formativi e/o di cura, l'accesso ad efficaci servizi pubblici di dialogo e di interazione con i cittadini, sono gli strumenti che, permettendo il rilancio delle politiche sociali in Europa, collocano la persona al centro della relazione bifasica del mercato del lavoro e del sistema di sicurezza sociale, consentendo una serena scelta individuale in relazione alla tipologia contrattuale del lavoro, ai relativi carichi di lavoro e ai periodi di attività, in un quadro armonico con le biografie e le aspettative personali dei lavoratori e dei cittadini.

Il connubio tra la cittadinanza laboriosa e la tutela dei diritti sociali costituisce la traiettoria futura dell'UE, in vista del superamento della grave crisi presente dal 2008, trasformandosi nel ponte che unisce due punti: il

²⁹² Bronzini G., *Le politiche europee di lotta alla povertà e di contrasto dell'esclusione sociale: un deficit di effettività*, luglio 2011, in <http://www.astrid-online.it/rassegna>

²⁹³ Bronzini G., *Le politiche europee di lotta alla povertà e di contrasto dell'esclusione sociale: un deficit di effettività*, cit.

rispetto della persona e la garanzia della stabilità economica dell'Europa, spesso ritenuta unica responsabile del tracollo di alcuni Stati membri.

4 I diritti sociali europei al tempo della crisi.

Con l'avvento della crisi, *la cui virulenza è tale da sfuggire al ricordo di molte generazioni*²⁹⁴, si assiste oggi ad un "declassamento del primato che le Costituzioni nazionali, sia pure in modi variabili, avevano assegnato ai diritti sociali. Questi diritti appaiono, oltre che finanziariamente ed economicamente condizionati, relativizzati, ingabbiati dal dispotismo dei mercati, e i principi che ne costituiscono la matrice sono ancora una volta rinviati in uno spazio giuridico in cui la loro effettività è di fatto sospesa"²⁹⁵.

La riflessione teorica è spostata alla ricerca di un nuovo equilibrio compromissorio tra le ragioni dell'integrazione sistemica, ossia la posizione dell'Europa nelle relazioni commerciali su scala mondiale, e quelle di integrazione sociale, che fanno riferimento alla popolazione senza occupazione e sotto la soglia di povertà. Si tratta di rivedere il rapporto tra i diritti e il mercato, riaprendo la distanza concettuale tra Costituzione vigente e Costituzione vivente, considerando che i primi, nonostante le affermazioni solenni e formali, non possono considerarsi *al riparo dal potere dei mercati*²⁹⁶.

È stato osservato che i diritti fondamentali non sono variabili indipendenti e, non costituendo una conquista irrevocabile nel cammino dell'UE, devono

²⁹⁴ Ricci G., *La costruzione giuridica del modello sociale europeo (con una postilla sul MSE al tempo della crisi)*, cit., 25. Non è un caso se si parla di *crisi sistemica*: cfr. Spadaro A., *Necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile*, 2011, 4 in www.rivistaaic.it.

²⁹⁵ Fontana G., *op.cit.*, 104; Ruggeri A., *Crisi economica e crisi della Costituzione*, relazione conclusiva del Convegno di Lecce 14-15 settembre 2012, *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, in *Consulta on line*, scrive "il fondamento dei diritti sociali non è ormai più – a quanto pare – nella Carta Costituzionale (o in altri documenti normativi, anche di origine esterna), ma solo nelle risorse disponibili". Ricci G., *La costruzione giuridica del modello sociale europeo (con una postilla sul MSE al tempo della crisi)*, cit., 26, osserva che, per affrontare la crisi, le istituzioni europee hanno rivolto espliciti inviti agli Stati membri volti a ridimensionare il MSE, in vista del contenimento della spesa pubblica.

²⁹⁶ Fontana G., *op.cit.*, 104.

essere sottoposti ad una revisione, riorientando le nostre società²⁹⁷ lungo un percorso di responsabilizzazione dell'Unione atto a ridefinire un approccio, finora strutturalmente inadeguato, di ricollocazione dei diritti sociali fondamentali al centro del sistema. Pur avendo spazzato via l'idea dell'Europa come protagonista di un nuovo *universalismo* dei diritti²⁹⁸, la crisi è l'occasione per avviare una seria riflessione, non solo teorica, finalizzata al corretto riposizionamento dei diritti sociali rispetto alle tanto acclamate esigenze di mercato, costituendo un punto di rottura dell'egemonia dei mercati finanziari.

La riflessione impone, in primo luogo, di capire l'ambiguità attribuita dai governanti alla categoria dei diritti sociali. Da un lato, i diritti sociali sono oggetto di solenni riconoscimenti formali all'interno delle Carte Costituzionali, esprimendo l'autonomia delle politiche sociali, sorrette dal principio di eguaglianza formale, degli Stati membri rispetto ad altre variabili economiche e politiche. La realtà smentisce, purtroppo, questo quadro perché tutti i diritti sociali, anche se fondamentali, divengono il corpo vivo su cui chirurgicamente opera il tentativo di riassetto dei bilanci pubblici²⁹⁹ imposto ai Paesi europei più deboli³⁰⁰, in base a precise scelte politiche dei governanti europei, delle quali ora si coglie tutta la *potenzialità distruttiva*³⁰¹.

²⁹⁷ Spadaro A., *op.cit.*, 4.

²⁹⁸ Fontana G., *op.cit.*, 104.

²⁹⁹ Fontana G., *op.cit.*, 104

³⁰⁰ A tal proposito, occorre riferire della Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2011, sul programma nazionale di riforma dell'Italia per gli anni 2011-2014, in G.U.U.E, 21 luglio 2011, C 215/4: si invita l'Italia ad adottare misure di affievolimento delle tutele tradizionali del lavoro subordinato, attraverso la revisione di aspetti specifici della legislazione del mercato del lavoro, come le procedure di licenziamento e le misure di flessibilizzazione della retribuzione in rapporto alle condizioni locali o alla produttività della singola impresa. Si rileva che l'UE non promuove la buona occupazione, ma "invita a ridimensionare aspetti significativi del modello sociale", attraverso la rimozione o l'affievolimento delle tutele di sicurezza sociale, in Ricci G., *La costruzione giuridica del modello sociale europeo (con una postilla sul MSE al tempo della crisi)*, cit., 27.

³⁰¹ Bronzini G., *Le tutele dei diritti fondamentali e la loro effettività: il ruolo della Carta di Nizza*, 5 maggio 2012, in www.fundamentalrights.it. La menzionata potenzialità distruttiva si configura come una precisa scelta di campo, volontaria e consapevole, in tema di retribuzione, diritto di associazione e diritto di sciopero, materie cruciali per l'integrazione europea, considerato che l' art. 153.5 del TFUE esclude il potere di intervento dell'Unione nella relativa regolazione. Occorre anche menzionare la scelta dell'UE di avvalersi di strumenti di *soft law* per la realizzazione di politiche di natura sociale.

I bilanci pubblici degli Stati europei sono divenuti il termine di riferimento per selezionare l'accesso ai diritti sociali e definire i loro contenuti positivi: da qualche tempo si parla dei diritti sociali come diritti finanziariamente condizionati³⁰².

Non si riduce l'asimmetria del modello di integrazione europea, in cui deboli matrici sociali convivono con forti e risolte tendenze a rafforzare i vincoli del mercato interno³⁰³; asimmetria che consente di tracciare un parallelismo tra l'Europa e i Paesi colpiti dalla globalizzazione, privi di un bagaglio culturale di diritto del lavoro stratificato e consolidato come quello delle regioni europee. In entrambe le situazioni, si assiste alla deregolazione in materia di lavoro, relazioni industriali e mercati del lavoro, con la genesi di una spirale *negativa*, che ha condotto ad un vero e proprio *declassamento* dei diritti sociali³⁰⁴, sul quale hanno profondamente inciso i provvedimenti anti-crisi dell'Euro-zona; provvedimenti che hanno irreversibilmente scalfito il difficile equilibrio che sostiene tutta la costruzione europea, caratterizzata proprio dalle diversità statali che la compongono, demarcando i *Paesi forti* e i *Paesi deboli* entro sfere definite di potere³⁰⁵. In questo senso, si parla di *mercattizzazione dello Stato* perché lo scopo dell'Unione europea è quello di incentivare la competizione tra sistemi nazionali e scegliere, successivamente, quello più aderente ai vincoli economici imposti dalle istituzioni comunitarie³⁰⁶.

I *Paesi forti* (come Francia e Germania) sono in grado di affermarsi sulla scena europea e di difendere i propri modelli sociali e le proprie prerogative costituzionali; di fatto, viene loro ascritto il potere di controllo sui Paesi in difficoltà finanziaria. Quelli *deboli*, tra i quali rientra l'Italia, vivono una condizione di debolezza economica e sociale, a causa di una grave regressione dell'industrializzazione; presentano un preoccupante profilo di conflittualità sociale ed una pericolosa esposizione alla povertà cronica,

³⁰² Fontana G., *op.cit.*

³⁰³ *Ibidem*, 104.

³⁰⁴ Fontana G., *op.cit.*

³⁰⁵ Per un'attenta indagine, Realfonzo R., *op.cit.*, 487 e ss.

³⁰⁶ Gragnoli E., *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, relazione al XVII congresso nazionale di diritto del lavoro AIDLASS, Pisa, 7-9 giugno 2012, 4, in www.aidlass.it

aggravata dalla marginalizzazione della gestione del potere politico, che costituisce il peggior ostacolo alla rappresentazione del proprio punto di vista presso l'Unione. Tali provvedimenti presentano un duplice profilo di criticità, in relazione alla legittimazione democratica dei poteri e alla tenuta dei diritti sociali.

Sotto il primo profilo, la crisi economica ha giustificato l'azione dell'UE, direttamente incidente sugli Stati membri, che ha imposto delle modifiche alle Costituzioni nazionali e alcune riforme ritenute necessarie. Attraverso un processo di espropriazione, il Consiglio e la BCE, come unico *direttorio*³⁰⁷ decisionale, coadiuvati dal ruolo della Corte di Giustizia, hanno accentrato la politica di bilancio e hanno sacrificato una porzione consistente dell'autonomia degli Stati in materia sociale ed economica³⁰⁸, mediante il ricorso alle procedure previste dal Patto *Euro Plus* e *Six Pack*³⁰⁹, eliminando in

³⁰⁷ Fontana G., *op.cit.*

³⁰⁸ Fontana G., *op.cit.*; dello stesso avviso, Ricci G., *La costruzione giuridica del modello sociale europeo (con una postilla sul MSE al tempo della crisi)*, cit., 8. Per una visione critica, Lettieri A., *Verso un new deal rovesciato? L'Europa delle controriforme*, 2011, in www.insightweb.it/web.

alle fasi congiunturali).

³⁰⁹ Con l'avvento della crisi economica del 2008 è emerso, in ambito comunitario, che la sola disciplina fiscale è condizione necessaria, ma non sufficiente per garantire la stabilità macrofinanziaria dei singoli Stati membri e dell'area monetaria europea nel suo complesso, come dimostrato dalle realtà irlandese e spagnola. Al fine di circoscrivere il propagarsi della crisi, il Consiglio europeo e il Parlamento europeo hanno avviato alcune riforme finalizzate alla modifica del *Patto di stabilità e crescita (PSC)*. Tra dette riforme, rientra il *Six Pack*, approvato il 4 ottobre 2011, il quale ha introdotto un meccanismo di sorveglianza sui bilanci pubblici sia sul piano preventivo, che su quello repressivo-sanzionatorio. Preso atto che gli effetti di ricaduta delle politiche di bilancio rischiavano di essere più accentuati in una zona con una unica moneta, la Commissione europea ha proposto l'adozione di un pacchetto di riforme, denominato *Two Pack*: le nuove misure aumentano la trasparenza delle decisioni di bilancio, rafforzano il coordinamento nella zona Euro a partire dal ciclo 2014, e riconoscono le necessità specifiche degli Stati membri. Il *Two Pak* anticipa alcune misure che verranno poi approvate con il *Fiscal Compact*, consentendo alla Commissione europea, in caso di scostamento dagli obiettivi assunti, di rendere un parere negativo sul documento programmatico di bilancio direttamente al Parlamento nazionale. Il 2 marzo 2012 è stato approvato il Trattato intergovernativo sulla stabilità, il coordinamento e la *governance*, meglio noto come *Fiscal Compact*, operativo dal 1° gennaio 2013. Vengono fissate due regole importanti: il pareggio del bilancio, ossia la determinazione di una soglia del *deficit* strutturale consentito; la previsione di un rigido percorso di riduzione del debito pubblico rispetto al PIL. L'adozione di queste nuove regole deve avvenire attraverso disposizioni vincolanti e permanenti, preferibilmente con l'introduzione del nuovo vincolo di bilancio nelle fonti di natura costituzionale degli Stati membri. Con la L. Cost. n.1 del 2012 l'Italia ha introdotto modifiche all'art. 81 della Costituzione (divieto di indebitamento e obbligo di garantire l'equilibrio di bilancio, con la sola eccezione consentita dal comma 2 in relazione alle fasi congiunturali). Il vincolo di bilancio diviene lo "snodo essenziale della stringente *governance* economica europea: un vincolo esogeno (di derivazione sovranazionale) che diventa endogeno (cioè nazionale), come osserva Ricci G., *Il diritto alla retribuzione*

tal modo il tradizionale sistema dualista di ripartizione delle competenze basato sull'accentramento alla Unione europea della politica monetaria e di bilancio e il decentramento agli Stati membri della politica economica e sociale. La scelta di centralizzazione operata dalle istituzioni europee pone un forte sospetto di antidemocraticità, laddove si impone, mediante un Trattato, di emendare la Carta Costituzionale dello Stato membro, senza avere il consenso dei governati.

Si delinea una sottrazione secca di sovranità a carico degli Stati membri più deboli, senza la predisposizione di meccanismi di partecipazione e di legittimazione durante l'*iter* di approvazione di atti comunitari vincolanti.

Il rapporto tra le nuove istituzioni comunitarie intergovernative, come l'ESM³¹⁰, e i Paesi deboli dell'UE è regolato dal principio di *condizionalità*, in base al quale gli aiuti comunitari possono essere concessi solo se lo Stato membro in difficoltà assume l'impegno di rispettare i programmi di taglio e le riforme strutturali (tra le quali primeggiano le riforme che interessano il sistema di *welfare* e il mercato del lavoro) individuati in sede comunitaria, in attuazione della regola del pareggio di bilancio introdotta dal *Fiscal Compact*³¹¹, delineando la riorganizzazione della *governance* economica europea, basata sulla regolazione per la competitività, anche a costo di una irreversibile lacerazione del tessuto statale dell'Unione europea, e del potere unificante dell'affermazione di diritti comuni e condivisi.

La crisi è stata considerata come la causa scatenante dell'attuale situazione di instabilità economica e sociale dell'UE, avversata dalle critiche inerenti l'amministrazione del bene pubblico. In realtà, gli effetti della crisi potevano essere conosciuti in tempi non sospetti, consentendo alle istituzioni comunitarie e statali di predisporre adeguate risorse per farvi fronte. Ciò non è accaduto, con la conseguenza che l'acuirsi della drammaticità della crisi è

adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica, Torino, 2012. L'imposizione costituzione del vincolo di bilancio *pesa come un macigno* sul contenuto dei diritti sociali, che, in Italia richiede riforme costose di attuazione, non sostenibili con un aumento della tassazione, il cui livello è già altissimo, in Vettori G., *Il tempo dei diritti*, in www.personaemercato.it/wp-content. Dello stesso avviso, Rodotà S., *Contenuto dei diritti e Fiscal Compact*, in *Repubblica* del 20 giugno 2012; Contra, Bognetti G., *Il Pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale*, in *Riv. AIC*, 2011, 4, in www.rivistaaic.it

³¹⁰ L'ESM è l'istituzione finanziaria degli Stati della zona Euro deputata a gestire il fondo salva-Stati permanente e che dovrà guidare la realizzazione del Trattato sul *Fiscal Compact*

³¹¹ Fontana G., *op.cit.*

imputabile, senza timore di smentita, al malgoverno politico che, ispirandosi ad una logica estremamente lontana dall'interesse pubblico come cura del benessere della collettività, si è focalizzato su un unico settore della società, quello economico, a tal punto da sacrificarvi il valore della vita delle persone considerate nella loro individualità, con negative ripercussioni sulla tenuta dei diritti sociali. Ciò dimostra la scarsa reattività dei pubblici poteri alla crisi. Sotto quest'ultimo profilo è emersa la tendenza negli Stati membri in *deficit* finanziario, sottoposti ai programmi di aiuto comunitario, alla predisposizione delle misure flessibili nel mercato del lavoro, accompagnate dalla *progressiva erosione dei livelli di tutela*³¹²; mercati più flessibili, ma non più sicuri, ad ulteriore conferma dell'abbandono della *flexicurity* come strategia organica di regolazione del presente, in proiezione futura. La crisi apre il sipario sull'estrema debolezza della *governance* economica europea e sulla timidezza patologica di una politica sociale dell'Unione, incapace di rafforzare il proprio sistema immunitario al fine di garantire effettività ai diritti sociali, la cui soddisfazione è necessità di vita proprio durante i momenti di crisi, che da generale diventa esistenziale.

L'anisomorfismo tra il linguaggio dei mercati e quello dei diritti sociali compromette la disposizione dei vari sintagmi statali secondo un ordine determinato, espressione dell'idea dell'UE come entità politica sovranazionale. Lo strappo traumatico tra Stati forti e Stati deboli, generando diseguaglianze economiche e di potere, compromette pericolosamente l'integrazione europea e l'effettività del MSE. In questo difficile processo di ricostruzione, l'inserimento della Carta di Nizza nell'*iter* legislativo potrebbe "favorire una redistribuzione gerarchica vantaggiosa per i diritti sociali, a fronte dei tentativi di infiltrazione erosiva delle libertà economiche"³¹³.

Non si tratta, allora, di indagare sulle tecniche normative applicate o sulla ricostruzione dei rapporti tra diversi livelli istituzionali o, ancora, di osservare le evoluzioni giurisprudenziali in riferimento ad un singolo istituto giuridico. Si tratta, semplicemente, di abbracciare un nuovo ideale, di renderlo concreto

³¹² *Ibidem*.

³¹³ Ricci G., *Il diritto al "giusto" tempo di lavoro nel sistema costituzionale multilevel*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, cit.

e di trasmetterlo alle persone: inquadrare la dignità umana con un unico primo piano, senza ripensamenti, senza compromessi, senza scelte basate sul criterio del minor male possibile. Si tratta di disegnare gli argini di un fiume che, nel suo fluire, attraversa le profondità sociali, guidato da un unico fine: riversarsi nel mare della libertà. Si tratta di un'idea semplice nell'elaborazione, nell'accoglienza, nella percezione e nella comunicazione che deve essere, altrettanto semplicemente, condivisa per essere realizzata.

È ancora fondamentale sottolineare che, durante la Conferenza ILO-UE "Il modello sociale europeo in tempi di crisi economica e di politiche di austerità", svoltosi a Bruxelles il 27 e il 28 febbraio 2014, è stato rilevato che il MSE è stato duramente compromesso dalla crisi, sotto tre diversi profili:

i diritti dei lavoratori e le condizioni di lavoro: molte iniziative hanno ridotto la crescita dei salari, sia reali che nominali, con un deterioramento generale delle condizioni occupazionali;

le riforme introdotte nei mercati del lavoro e le misure di austerità hanno colpito diverse aree dell'UE, dove è stata avviata la semplificazione delle procedure di licenziamento, come in Grecia o in Estonia, ovvero la completa soppressione delle stesse, come in Slovacchia;

la natura poco equilibrata delle riforme inerenti la protezione del lavoro hanno ridotto il sostegno sociale necessario per quelle future.

Questi cambiamenti hanno portato ad un inasprimento dei conflitti sociali e hanno avuto un effetto indiretto sull'economia, compromettendo la produzione e il livello dei consumi. Per questo motivo, pur ribadendo la validità del MSE, è stata affermata la necessità di un approccio più coordinato per riallineare le politiche economiche a quelle del lavoro³¹⁴.

Le due anime dell'Unione, quella economica e quella sociale, vanno ricondotte ad un unico punto di riferimento che consenta, da un lato, di ricostruire correttamente la relazione tra sviluppo economico e sociale dell'UE, dove il primo è servente al secondo³¹⁵, e che consenta di indirizzare

³¹⁴ Ryder G., Direttore generale dell'ILO, intervento alla Conferenza ILO-UE *Il modello sociale europeo in tempi di crisi economica e di politiche di austerità*, svoltosi a Bruxelles il 27 e il 28 febbraio 2014, in www.ilo.org

³¹⁵ Bronzini G., *Le politiche europee di lotta alla povertà e di contrasto dell'esclusione sociale: un deficit di effettività*, cit. L'Autore osserva che il principio di concorrenza, pur conservando

l'evoluzione futura dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione, ma anche degli Stati membri, superando in tal modo il terzo fattore dell'anfibologia del MSE come sintesi di diversi modelli statali.

Tale punto di riferimento è facilmente rinvenibile nell'art. 2 del TUE:

"L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini". Nel preambolo, la Carta di Nizza stabilisce che "l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà"; la persona è al centro di ogni azione comunitaria. Ai sensi dell'art.1 della CDFUE, "La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata". Seguendo questa impostazione, l'occupazione acquisisce un nuovo valore all'interno del MSE, che consente di definire la qualità del lavoro, non come un fattore asettico o meramente produttivistico, ma una qualità interconnessa, multidimensionale, orientata anche, e soprattutto, alla persona e al suo sviluppo³¹⁶. Solo così si potrà parlare di società civile.

il suo rilievo comunitario, "è funzionalizzato al perseguimento degli altri valori ed obiettivi indicati agli artt. 2 e 3 come mezzo ad un fine".

In tal senso, Corte di Giust. UE, 10 luglio 2014, causa C-358/12, *Consorzio Stabile Libor Lavori Pubblici c. Comune di Milano*, in www.europeanrights.eu: gli artt. 49 e 56 del TFUE vanno interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale che, in materia di appalti pubblici, obblighi l'amministrazione aggiudicatrice a escludere dalla procedura di aggiudicazione di un appalto un offerente responsabile di un'infrazione in materia di versamento di prestazioni previdenziali se lo scostamento tra le somme dovute e quelle versate è un importo superiore, al contempo a € 100 e al 5% delle somme dovute.

³¹⁶ Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, Relazione al Congresso AIDLASS, Cagliari, giugno 2006, 33 in www.lex.unict.it. L'Autore osserva che una delle obiezioni contro la ricostruzione del concetto di lavoro di qualità si basa sul potere della politica di variare la propria posizione dipendente dai rapporti di forza in campo e dai vincoli dell'economia. Obiezione accolta se intende che il linguaggio dei diritti deve interconnettersi e integrarsi con quello della politica. Obiezione respinta se ripropone lo iato e una visione dei diritti sociali fondamentali e della regolazione come vincolo, argine, controllo, delle derive sempre possibili di una politica di deregolazione, o al più come strumento di correzione delle asimmetrie informative del mercato.

Capitolo 5

La bidimensionalità non attuata della *flexicurity*.

Sommario: 1. La duplice connotazione della flessibilità e della sicurezza; 2. La sicurezza sociale come sicurezza esistenziale; 3. La bidimensionalità della *flexicurity* e il nuovo concetto di lavoro; 4. La regressione concettuale della *flexicurity* e le sue cause; a) L'assenza di un quadro occupazionale organico; b) La decadenza dell'attuale *welfare State*; c) L'affermazione della *mobication*; d) L'erosione dei diritti costituzionalmente tutelati in ambito statale; 5. La "trappola di vulnerabilità" del mercato del lavoro.

1 La duplice connotazione della flessibilità e della sicurezza.

Il concetto di *flexicurity*, così come enunciato, dimostra l'esistenza della intensa relazione tra il mercato del lavoro, dominato dall'idea di flessibilità, e il sistema di sicurezza sociale, basato sulla realizzazione dell'omonima idea, in una relazione dialogica, nella quale l'attuazione di una corretta dinamica occupazionale è variabile dipendente e reciproca del corretto sviluppo delle forme di tutela previdenziale e assistenziale, come espressione della sicurezza sociale e della solidarietà collettiva.

La predisposizione delle linee politiche ispirate alla *flexicurity* richiede un ragionevole sforzo anticipatorio da parte dei governanti, sia per ciò che concerne le risorse indispensabili, sia per la ricostruzione completa di due sfere di tutela estremamente complesse, quali il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale, lungo un percorso di sviluppo contemporaneo e parallelo. Ciò implica un costante monitoraggio dell'andamento occupazionale generale e una attenta audizione delle situazioni di bisogno che si delineano nell'ipotesi di contrazione economica e di difficoltà lavorative, implicando l'abbandono di un *modus operandi* dal carattere emergenziale, con la produzione di effetti circoscritti nel breve periodo, in totale assenza della valutazione delle eventuali conseguenze su un intervallo

temporale medio-lungo della riforma del mercato del lavoro potenzialmente introdotta.

La realtà dei fatti presenta, invece, elementi estranei e contraddittori rispetto all'armoniosa realizzazione dell'idea di *flexicurity*, nel senso che la disoccupazione e la precarietà, conseguenze dell'attuale crisi generale che l'Europa sta vivendo dal 2008, sono affrontate da coloro che esercitano il potere politico attraverso il ricorso a manovre emergenziali, come una *sorta di terapia omeopatica*³¹⁷, con la somministrazione di nuove dosi di farmaco della flessibilità³¹⁸ nell'organismo comunitario, già fortemente debilitato dall'assenza di una concreta politica in materia sociale.

La netta prevalenza della componente della flessibilità sulla sicurezza è facilmente riscontrabile anche nel linguaggio politico che accompagna la presentazione e la pseudo spiegazione all'elettorato, attraverso la diffusione sui mass-media, di riforme ispirate a tale principio: si parla solo di ridare flessibilità al mercato del lavoro, di rilanciare l'economia attraverso la semplificazione del lavoro flessibile, di introdurre misure di flessibilizzazione nella retribuzione e nell'orario di lavoro, mentre non viene mai proposto il tema della sicurezza che, invece, nell'idea originaria di *flexicurity* è componente di pari rango rispetto alla flessibilità.

Ed è proprio a causa del totale disinteresse dimostrato verso il fattore securitario che conserva attualità e riacquista importanza la rielaborazione giuridica della *flexicurity* del Rapporto Supiot del 1999³¹⁹, nel quale si afferma che "la questione fondamentale che si pone oggi non è più quella della flessibilizzazione, ma quella della armonizzazione di questi nuovi imperativi di libertà nel lavoro con il bisogno non meno importante che hanno tutti i

³¹⁷ Fontana G., *op.cit.*

³¹⁸ Cfr. Realfonzo R., *op. cit.*, in particolare il par. 2 *La tesi del mainstream: flessibilità per la crescita*, 488; Zilio Grandi G.- Sferrazza M., *Legge n. 78/2014 e politiche del lavoro*, i WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2014, 220, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx> osservano che la flessibilità non è un dogma, ma uno strumento per la realizzazione di un valore, quello della stabilità.

³¹⁹ Il Rapporto Supiot, dal nome di un noto giuslavorista francese, attesta l'evoluzione della riflessione europea sul tipo di garanzie da apprestare a favore dei lavoratori, partendo dal presupposto che il lavoro subordinato standard perde, nel tempo, la sua centralità perché la stessa attività lavorativa diviene multiforme e poliedrica nelle modalità di esecuzione e nei contenuti. Il variegato formarsi di nuove figure contrattuali fa sorgere nuove esigenze e la necessità di inventare ulteriori forme di garanzia, in Bronzini G., *Nuova formulazione del lavoro, nuova formulazione dei diritti nel mondo globalizzato*, 2009, in www.treccani.it

lavoratori di fare affidamento sulla lunga durata di un autentico *status* professionale che possa permettere loro di liberare in modo equo la propria capacità d'iniziativa individuale. Da qui, l'esigenza di investire efficacemente in forme di *sicurezza attiva*³²⁰.

Si delinea un nuovo concetto di sicurezza che, intesa in termini occupazionali, si riferisce alla possibilità per i lavoratori di trovare agevolmente un lavoro in ogni fase della loro vita attiva, di avere buone prospettive di sviluppo della carriera, in un contesto economico in rapido cambiamento. La *security* non si riferisce solo al mantenimento dell'occupazione, ma anche alla continuità di carriera, ponendo particolare attenzione alle misure di supporto ai lavoratori nei momenti di transizione da un lavoro all'altro, considerando due aspetti fondamentali.

In primo luogo, si impone una *visione integrale di sicurezza*³²¹, che ricomprende il rapporto di lavoro (*employment security*), il mercato del lavoro (*social security*) e la protezione dei gruppi più deboli presenti nel mercato del lavoro o fuori dallo stesso, al fine di prevenire la *social exclusion*. Tale concetto conduce, da un approccio basato sulla certezza del lavoro, ad un approccio verso l'occupabilità e la transizione professionale, oltrepassando la circostanza lavorativa specifica³²², che risponde anche ad un nuovo stato emotivo dei lavoratori, i quali, essendo consapevoli dell'estrema elasticità dei rapporti di lavoro attuali e dell'impossibilità, sempre più concreta, di ricoprire il proprio posto di lavoro per tutta la vita, sentono principalmente l'esigenza di un buon livello di occupabilità, relegando in un piano secondario la stabilità del lavoro svolto fino ad un dato momento³²³. Esigenza che nasce come logica conseguenza del sorgere di un *arcipelago di contratti atipici*³²⁴, che si affiancano al contratto di lavoro *standard*, o che introducono variazioni al contenuto di quest'ultimo, come l'estensione del margine di iniziativa personale del lavoratore, a fronte di un

³²⁰ Supiot A., *Il futuro del lavoro*, Roma, 2003, 43 e ss.

³²¹ Zappalà L., *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l'impulso alla ri-regolazione del lavoro a termine*, cit., 17.

³²² Capitini M.V., *op.cit.*, 125.

³²³ Fontanesi A., *op.cit.*, 19.

³²⁴ Bronzini G., *Nuova formulazione del lavoro, nuova formulazione dei diritti nel mondo globalizzato*, 2009, in www.treccani.it

ridimensionamento del concetto di eterodirezione, come carattere essenziale della subordinazione lavorativa, creando zone d'ombra tra il lavoro dipendente e quello autonomo.

Le trasformazioni più recenti del mercato del lavoro hanno, dunque, condotto ad un diverso assetto dei rapporti contrattuali, caratterizzato dall'eccessiva segmentazione e dalla conseguente fragilità securitaria.

In secondo luogo, nelle politiche ispirate alla *flexicurity*, *l'occupazione deve restare sempre la scelta più conveniente*³²⁵, nel senso che la predisposizione di un sistema di sussidi, integrativi o sostitutivi del reddito, che permettono di superare i periodi di transizione da un posto di lavoro ad un altro, non deve degenerare in un disincentivo dal successivo reinserimento nel circuito occupazionale. L'obiettivo è quello di impostare una regolamentazione del lavoro, che funga *da stimolo*³²⁶ non all'ottenimento di un'attività qualsiasi, ma ad un lavoro decente e possibilmente appagante, attraverso il quale la persona può scegliere quale contributo dare alla società³²⁷.

Nelle ipotesi di disoccupazione strutturale, tuttavia, l'unica esigenza è quella di avere *un* lavoro, e non *il* lavoro, e questo aumenta esponenzialmente la necessità di un sistema di sicurezza sociale efficiente ed efficace.

Nell'osservare la validità di un intervento normativo ispirato alla flessibilità, occorre verificare sempre la duplice connotazione della stessa: la domanda di flessibilità non proviene solo dalle imprese, come strumento per affrontare i repentini mutamenti dell'economia globale, che richiede strutture agili ed elastiche, predisposte al camaleontico mutamento per sostenere gli alti livelli di concorrenza sul mercato; a ben vedere, la flessibilità è richiesta anche dai lavoratori, al fine di attenuare o modulare diversamente tempi e carichi di lavoro per ragioni personali, di cura, di formazione. Una misura politica potrà dirsi realmente basata sulla flessibilità solo se è in grado di rispondere alle richieste delle imprese e dei lavoratori, altrimenti si intravede una misura monca, sorretta da un'impostazione unilaterale e arbitraria della flessibilità.

³²⁵ Rosati S. D., *op.cit.*

³²⁶ Zappalà L., *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l'impulso alla ri-regolazione del lavoro a termine, cit.*, 17.

³²⁷ Bronzini G., *Nuova formulazione del lavoro, nuova formulazione dei diritti nel mondo globalizzato, cit.*

Come la flessibilità, anche la sicurezza presenta una duplice connotazione: per i lavoratori, la predisposizione di adeguate indennità di disoccupazione ed efficaci politiche attive del mercato del lavoro, che sembrano costituire la migliore assicurazione contro i rischi connessi al mercato del lavoro³²⁸, sono componenti essenziali per la sicurezza dei redditi, per il sostegno durante i cambiamenti di lavoro³²⁹ e per la ricerca della prima occupazione, in grado di rispondere alla sempre maggiore dinamicità del mercato del lavoro, che si traduce in flessibilità contrattuale; per le imprese, i percorsi securitari dei propri dipendenti possono costituire la possibilità di migliorare l'assetto aziendale sotto il profilo strutturale, come nelle ipotesi di riorganizzazione o di riconversione, o di incrementare le competenze della forza lavoro, attraverso cicli formativi organizzati nei periodi di permanenza dei lavoratori nel sistema di sicurezza sociale, che permette un miglioramento della produttività aziendale ed una partecipazione attiva del lavoratore, coinvolto nelle dinamiche evolutive dell'azienda, in un crescendo della propria professionalità.

Ne discende che la flessibilità e la sicurezza possono rafforzarsi reciprocamente³³⁰, generando così un sistema di gestione condivisa e reciproca dei rischi presenti nel mercato del lavoro, per imprese e lavoratori. In questo senso, il corretto funzionamento del sistema di sicurezza sociale è la preconditione per un mercato del lavoro basato sulla flessibilità e, di conseguenza, la protezione pubblica non deve limitarsi a stabilire rigidità contrattuali, ma deve estendere il suo campo di azione anche al piano del mercato, alla sfera della cittadinanza sociale³³¹, evitando gli abusi che scaturiscono da un sistema "ingessato", chiuso in sé stesso, come ovvia

³²⁸ Commissione europea, *Libro Verde – Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Bruxelles, 22.11.2006, COM(2006)708 definitivo, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF>

³²⁹ Commissione Europea, Comunicazione *Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, [COM(2007) 359 def. - Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale], del 27 giugno 2007, in http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c1_0159_it.htm

³³⁰ Fontanesi A., *op.cit.*, 29.

³³¹ Bronzini G., *Nuova formulazione del lavoro, nuova formulazione dei diritti nel mondo globalizzato*, 2009, in www.treccani.it

conseguenza della mancata attuazione della bidimensionalità della *flexicurity*.

2 La sicurezza sociale come sicurezza esistenziale.

Con specifico riferimento alla tutela previdenziale che lo Stato deve garantire, occorre precisare che essa deve avere carattere temporaneo, nel senso che lo Stato deve provvedere alla relativa erogazione per il tempo strettamente necessario al trovare una nuova occupazione ed, inoltre, la tutela previdenziale non deve tradursi in una forma assistenziale generalizzata, in grado di annullare la volontà dell'individuo di cercare lavoro. Il ricorso alla prestazione previdenziale dovrebbe avvenire in due casi, in linea col carattere della temporaneità: di fronte ad una crisi economica generale, tale da creare una vera e propria patologia del mercato del lavoro, temporalmente circoscritta; in corrispondenza di brevi periodi di inattività del lavoratore, nel transito tra un'occupazione e l'altra, come contropartita della flessibilità del mercato del lavoro e di una maggiore libertà di licenziamento.

Le due ipotesi devono essere accomunate da un elemento: l'impegno serio e costante dello Stato nello sviluppo parallelo, contestuale e reciproco delle componenti della flessibilità e della sicurezza, in ossequio al principio di sincronizzazione della *flexicurity*, nel senso che "non si può pensare ad una *fase uno* in cui si perseguono le strategie di flessibilità, e ad una *fase due* in cui la ottenuta flessibilità viene poi temperata o resa più mite dalle politiche di sicurezza"³³²; le due linee politiche devono procedere all'unisono, in reciproca coerenza concettuale, nell'interesse dei datori e dei prestatori di lavoro, in quanto parti del medesimo rapporto giuridico, l'una complementare all'altra.

³³² Caruso B. – Massimiani C., *Prove di democrazia in Europa: la Flessicurezza nel lessico ufficiale e nella pubblica opinione europea*, WP CSDLE "Massimo D'Antona", 2008, 8, in <http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP>; per una ricostruzione efficace della strategia di *flexicurity*, si veda Comitato economico e sociale europeo – CESE-, *La flessicurezza (dimensione della flessibilità interna – contrattazione collettiva e ruolo del dialogo sociale come strumento di regolazione e riforma dei mercati del lavoro)*, n. 999/2007, Bruxelles, 11 luglio 2007.

Il concetto di sicurezza non è rappresentato dalla stabilità del posto di lavoro, ma dalla sicurezza dell'occupazione che deve essere garantita anche durante le fasi di transizione occupazionale, così da consentire di vivere i cambiamenti del mercato del lavoro come un'opportunità, come un elemento accettabile della propria vita lavorativa³³³, composta dalla successione di diversi contratti di lavoro, di periodi di disoccupazione, di obblighi familiari e di formazione.

In questo senso, può parlarsi di *sicurezza esistenziale*, la cui realizzazione conosce una dimensione spaziale e temporale che va ben oltre il contesto aziendale: un'accezione ampia di tutela sia occupazionale che sociale, nella quale si intrecciano profili di flessibilità, che implicano altri livelli di tutela, oltre quelli aziendali, caratterizzati da un'elevata affidabilità, così da permettere al maggior numero di persone di avere accesso a occupazioni decenti³³⁴.

Si conferma così la fondatezza del binomio mercato del lavoro – sistema di sicurezza sociale; flessibilità e sicurezza del mercato del lavoro hanno diversi fondamenti: la prima punta a mercati del lavoro flessibili; la seconda vuole raggiungere un livello massimo di lavori decenti di qualità³³⁵. Il connubio dei due termini esprime la reale valenza dell'idea di *flexicurity*.

3 La bidimensionalità della *flexicurity* e il nuovo concetto di lavoro.

La mancata attuazione della bidimensionalità della *flexicurity* si inserisce nel processo della crescente responsabilizzazione del lavoratore rispetto alla costruzione della propria identità professionale e della propria posizione occupazionale; costruzione che rappresenta un dovere per il lavoratore³³⁶. Con l'avvento dello Stato sociale, a vocazione tendenzialmente

³³³ Fontanesi A., *op.cit.*, 21.

³³⁴ Auer P., *op.cit.*, 37 e ss, nota 50. L'Autore precisa che l'espressione sicurezza del mercato del lavoro non viene utilizzata così come compare nel documento INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *Economic Security for a Better World*, ILO, Geneve, 2004, dove rappresenta lo stato del mercato del lavoro "laddove l'offerta approssima la domanda".

³³⁵ Auer P., *op.cit.*, 37 e ss.

³³⁶ Chicci F., *Lavoro e vita sociale: le dense ambivalenze della società flessibile*, cit.

universalistica, la garanzia di un lavoro svolto in condizioni dignitose era considerata, invece, un diritto sociale fondamentale.

Tale diffuso convincimento collettivo ha subito, con la crisi del fordismo, una battuta d'arresto contestualmente all'affermazione del nuovo modello di produzione flessibile, basato sulla generalizzazione sociale della *cultura della responsabilità*, in virtù della quale la stabilità lavorativa e il successo professionale sono fattori dipendenti dalla correttezza del comportamento individuale, nel mercato del lavoro e nelle relazioni con l'impresa. L'impegno individuale è considerato strumento atto a consentire il positivo inserimento nel mercato del lavoro. In tale contesto, il ruolo dello Stato deve essere marginale nell'attribuzione, a favore dei singoli lavoratori, di benefici pubblici perché ritenuti dannosi e inutili rispetto al corretto sviluppo delle soggettività sociali, provocando fenomeni di parassitismo individuale e di apatia sociale.

Il lavoratore si trasforma in una sorta di impresa individuale, che ha l'onere di investire le proprie risorse e le proprie potenzialità nel mercato del lavoro, sviluppando la capacità di gestire e di pianificare le incertezze del presente e l'imprevedibilità assoluta del futuro, basandosi sulla esperienza maturata e sulle conoscenze acquisite nel passato.

Viene meno la centralità della persona come valore fondante della società e si determina una incorreggibile ambivalenza: da un lato, si collocano i grandi centri detentori del potere economico, il cui interesse è il massimo profitto deducibile dal mercato, e dall'altro lato vi è la pluralità di soggetti possessori della conoscenza e della capacità di lavoro come valore sociale.

La prevalenza dell'una o dell'altra componente rappresenta la sfida dell'immediato futuro dell'attuale *welfare* e della sua capacità di superare la crisi attraverso una svolta democratica delle relazioni industriali. Tale svolta si configura come una necessità perché, negli ultimi anni, le trasformazioni del mercato del lavoro ne hanno lacerato le proprietà di coniugazione e di protezione del legame sociale³³⁷. Esemplificativa in questo senso è la rottura del patto intergenerazionale³³⁸ come fondamento attuativo della solidarietà

³³⁷ Chicci F., *Lavoro e vita sociale: le dense ambivalenze della società flessibile*, 2010, in www.economia.unipv.it

³³⁸ Persiani M., *Conflitto industriale e conflitto generazionale (Cinquant'anni di giurisprudenza costituzionale)*, Relazione tenuta al convegno "Giurisprudenza costituzionale ed evoluzione

sociale, in base al quale la popolazione attiva assicura, attraverso il versamento dei contributi previdenziali connessi alla prestazione lavorativa svolta, le risorse necessarie per garantire l'erogazione delle prestazioni pensionistiche a favore di coloro che sono usciti dal mercato del lavoro³³⁹.

La ricostruzione della naturale bidimensionalità della *flexicurity* impone, quindi, una rivisitazione del concetto di lavoro che tenga conto della *crescita del rischio*³⁴⁰, come elemento caratterizzante la struttura produttiva in via di formazione, nella prospettiva di attribuire al lavoratore la responsabilità della propria sicurezza, rispetto alla complessità delle attuali organizzazioni, a

dell'ordinamento italiano", del 24 maggio 2006, organizzato dall'Accademia dei Lincei e dalla Corte Costituzionale, reperibile in www.cortecostituzionale.it. L'Autore ha descritto con efficacia questo problema: "I diritti, sociali e di libertà, hanno un costo e questo costo qualcuno lo deve sostenere. Molti nonni non vogliono rinunciare ai livelli di pensione acquisiti [...] i padri combattono per difendere la tutela reale del proprio posto di lavoro. Senonché, il mantenimento di queste conquiste, o concessioni che siano, non è più giustificato perché grava, senza ritorni sul debito pubblico. Grava, quindi, sulle generazioni future, ma rischia di compromettere il futuro di tutti perché indebolisce il sistema produttivo".

³³⁹ Proia G., *La recente evoluzione legislativa del sistema della previdenza sociale: bisogno effettivo, solidarietà e residui di corresponsività*, in Pessi R. (a cura di), *Solidarietà e Mutualità nel diritto della Previdenza Sociale*, Napoli, 1989. L'Autore osserva che la tendenza dell'ordinamento ad attribuire rilievo alle situazioni di bisogno reale e non soltanto presunto conferma il *definitivo dissolversi di qualsiasi nesso di corresponsività tra contributi versati e prestazioni previdenziali*. Infatti, la garanzia di livelli minimi di prestazioni a favore di chiunque versi in stato di bisogno, ricomprendendovi i lavoratori, rende evidente che la contribuzione perde ogni funzione sinallagmatica, per divenire *puro strumento di partecipazione del singolo al finanziamento dell'intero sistema*.

³⁴⁰ Bonomi A., *"Nuovi lavori" tra crescita del rischio e promozione del capitale personale*, 2006, in www.sussidiarietà.net. Secondo l'Autore, l'espressione *nuovo lavoro*, pur ricomprendendo una galassia estesa di diverse tipologie lavorative, come il lavoro autonomo, imprenditoriale, professionale, atipico, indica la grande trasformazione affrontata dalla fisionomia stessa del concetto di lavoro tradizionalmente considerato, che va al di là dei confini di ciascuna componente del mondo lavorativo. Le considerazioni appena esposte riprendono la *dimensione pluralista dei lavori*, in Bronzini G., *Generalizzare i diritti o la subordinazione? Appunti per un rilancio del diritto del lavoro in Italia*, in *DD*, 2005, 2. Pur condividendo l'idea che il rapporto di lavoro subordinato sia la figura prevalente di reclutamento della forza lavoro, esso costituisce solo un momento nella lunga storia del lavoro. Riprendendo dal Rapporto Supiot del 1999 l'espressione *au delà de l'emploi*, si afferma che il garantismo che si colloca oltre quella soglia implica, a fronte di una innegabile proliferazione di moduli contrattuali atipici, che le tutele fondamentali siano estese oltre la cittadella del lavoro subordinato di tipo standard, subendo in detta opera di *universalizzazione*, un inevitabile intervento di rimodulazione e di adattamento, che è condizione di efficacia delle considerate tutele in contesti nuovi di produzione diffusa e reticolare. Per alcune tipologie contrattuali, per le quali si può comunque parlare di *eterodirezione* della prestazione, sono necessarie protezioni *ad hoc*, plasmate su attività che sarebbe improprio e irrazionale forzare negli schemi del lavoro subordinato in una operazione di drastica *decomplessificazione* della realtà produttiva e contrattuale decisamente eccentrica rispetto alle richieste dei soggetti coinvolti, in Bronzini G., *Flexicurity e nuovi diritti sociali*, cit.; Chicci F., *Lavoro e vita sociale: le dense ambivalenze della società flessibile*, cit., parla di *lavoro-vivo*.

condizione che sviluppi la capacità di controllare l'imprevedibilità ambientale e l'indeterminatezza delle dinamiche occupazionali, soprattutto nel momento in cui i tratti distintivi del lavoro subordinato e di quello autonomo tendono a confondersi l'un l'altro³⁴¹.

Il nuovo concetto di lavoro presenta tre caratteristiche: l'autonomia, le reti, la conoscenza.

L'autonomia assume un diverso significato rispetto a quello assegnatole in contrapposizione alla subordinazione. In quest'ultima si delineano due differenti profili dell'autonomia; dal punto di vista delle imprese, essa esprime l'esigenza di disporre di una forza lavoro con un alto indice di adattabilità, al fine di fronteggiare la variabilità dell'ambiente e dei mercati. Dal punto di vista del lavoratore, l'autonomia esprime il bisogno individuale di gestire il rischio connesso alla propria attività lavorativa, entro uno spazio rimesso alla sua libera iniziativa, fuori dagli schemi dell'esercizio del potere gerarchico del datore di lavoro. Nello spazio del lavoro autonomo, il valore dell'autonomia è per definizione una componente costitutiva: in questo caso, oltre ai naturali aspetti pratici in cui si esprime l'autonomia (rischio di impresa, ricerca di soluzioni in proprio), si riscontra anche un investimento sul *piano simbolico nell'immagine del lavoratore come autoimprenditore*³⁴².

Le reti rappresentano il secondo carattere del nuovo concetto di lavoro basato sull'idea di rischio, dato che le stesse costituiscono, nel contempo, la strategia di riduzione di quest'ultimo, attraverso la relativa condivisione. Le reti si distinguono tra loro per l'ampiezza e la densità. La prima denota il raggio d'azione delle reti, da una dimensione familiare o amicale ad una imprenditoriale, lanciata sul mercato economico e considera la varietà delle opportunità di mercato offerte dalla pluralità degli interlocutori, quali agenzie formative, fornitori di capitali, associazioni di categoria. La densità attiene, invece, al profilo qualitativo della rete, instaurando relazioni

³⁴¹ Bonomi A., *op.cit.* in passato, il rischio veniva assorbito, e quindi ridotto, dalle funzioni di previsione, pianificazione e controllo, cioè dalle funzioni tipiche dell'organizzazione fordista del lavoro. Oggi la riduzione del rischio segue altre vie e proprio nelle strategie adottate per la sua riduzione, i nuovi lavori enfatizzano le proprie caratteristiche.

³⁴² *Ibidem.*

significative all'interno della propria comunità professionale o delle cerchie professionali contigue.

L'autonomia e le reti concorrono al processo conoscitivo come strumento primario di sicurezza: i periodi di inattività professionale possono essere sostenuti dal lavoratore che conosce i suoi diritti previdenziali, le modalità di esercizio e il soggetto erogatore delle relative prestazioni; al pari, in ambiente di lavoro si reputa sicuro il lavoratore che ha consapevolezza dei rischi connessi alla attività lavorativa svolta, che è informato su come affrontarli in caso di pericolo per la propria integrità psico-fisica; infine, la mobilità lavorativa può rappresentare un'occasione di nuovo impiego solo nel caso di una partecipazione informata del lavoratore rispetto alle dinamiche generali del mercato del lavoro, in attuazione dell'idea di sicurezza dell'occupazione, e non del posto di lavoro.

La rilevanza della conoscenza implica il suo essere terzo elemento caratterizzante il nuovo concetto di lavoro: il prestatore è coinvolto in un processo di costruzione del sé, attraverso l'istruzione di base, l'aggiornamento e l'apprendimento derivante dalle esperienze di lavoro.

Il superamento della crisi presuppone la riaffermazione della *flexicurity* nella sua naturale bidimensionalità e la promozione del lavoro declinato nella sua nuova accezione, come sviluppo delle risorse intangibili, quali la conoscenza, la trasmissione del sapere, la condivisione dell'informazione, che costituiscono la naturale condizione procedurale per la crescita della società, in una prospettiva di eguaglianza sostanziale. L'attuale configurazione del *welfare*, nel quale le istanze securitarie vengono sacrificate sul sacro altare dell'egemonia economica, produce, purtroppo, effetti opposti, generando nuove forme di povertà, frammentazione del legame sociale ed effetti negativi nel mercato del lavoro.

4 La regressione concettuale della *flexicurity* e le sue cause.

Si assiste, dunque, ad una sorte di regressione concettuale dell'idea di *flexicurity*, che si traduce nella negazione del suo carattere bidimensionale. Essa trova causa in diversi fattori che, al contempo, contribuisce a determinare quali: a) l'assenza di un quadro occupazionale organico; b) la decadenza dell'attuale *welfare*; c) l'affermazione *della mobication*; d) l'erosione di diritti sociali, costituzionalmente tutelati in ambito statale.

a) L'assenza di un quadro occupazionale organico.

L'attuale crisi economica, le disattenzioni politiche e le complesse problematiche di carattere sociale hanno contribuito all'abbandono di una prospettiva securitaria di sviluppo, compromettendo l'idea stessa di *flexicurity* e disgregando la visione di insieme del mercato del lavoro, in ogni sua articolazione, da quella locale a quella globale. Ciò ha comportato, in primo luogo, la riemersione di vecchie forme di lavoro ritenute storicamente superate³⁴³, seppur celate dietro schemi contrattuali che attribuiscono loro un *pseudo valore di attualità*.

Si pensi alla diffusione odierna delle nuove forme di baratto, ai lavori servili, alla piccola imprenditoria artigiana.

Nella società contemporanea, il baratto è stato riproposto come un ritorno *glam* al passato, come qualcosa che *fa tendenza*. In realtà, il baratto rappresenta oggi lo strumento attraverso il quale le famiglie possono ottenere beni e servizi che altrimenti non potrebbero avere a causa dei bassi livelli retributivi e degli inadeguati importi monetari percepiti sotto forma di ammortizzatori sociali³⁴⁴, nei periodi di inattività lavorativa. Si consideri il caso delle *banche del tempo*, luoghi nei quali le persone si accordano per

³⁴³ Bonomi A., "Nuovi lavori" tra crescita del rischio e promozione del capitale personale, 2006, in www.sussidiarieta.net

³⁴⁴ Alleva P.G., *Il tema della tutela del lavoro e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in Alleva P.G. – Balletti E. – Carabelli U. – Di Stasi A. – Forlani N. – Liso F. – Paci M. (a cura di), *Tutela del lavoro e Riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002, sottolineando l'indefinibilità dell'istituto degli ammortizzatori sociali, afferma che vi rientrano "tutti quegli istituti che accompagnano normalmente un momento di crisi nella vita lavorativa del lavoratore".

scambiarsi porzioni del proprio tempo, senza la costituzione di alcun rapporto giuridico tra di esse, ma basando tutto sulla mera cortesia e sulla propria disponibilità personale. Il ricorso alle banche del tempo avviene principalmente per i servizi di cura alla persona, come l'assistenza agli anziani e ai disabili, la custodia di minori o, ancora, la sorveglianza sugli animali domestici; per lo svolgimento di attività di sistemazione abitativa o di piccole riparazioni casalinghe; per l'erogazione di servizi aventi contenuto formativo, come le *lezioni private*. Il baratto si è diffuso come forma commerciale, con l'apertura di attività di pubblico esercizio nelle quali si scambiano beni di prima necessità, come alimenti e vestiario. In alcune realtà locali, le condizioni di estrema povertà hanno costituito la giustificazione dello scambio tra il valore economico della spesa domestica e lo svolgimento di qualche ora di lavoro a favore del titolare del negozio nel quale la spesa è stata fatta.

Si consideri, inoltre, il ritorno del lavoro servile sotto le spoglie del lavoro domestico e dell'assistenza a favore delle persone incapaci di rispondere autonomamente alle proprie necessità quotidiane³⁴⁵, prestato in cambio del vitto e dell'alloggio, dietro la corresponsione di una retribuzione, in genere svincolata dal titolo di studio posseduto e dall'esperienza professionale maturata nel passato.

Il lavoro servile si è diffuso anche nel settore dell'agricoltura, della pesca e dell'edilizia, configurando uno specifico segmento di mercato del lavoro occupato dagli immigrati, cui sono destinati i lavori più pesanti, pericolosi o dequalificanti. Il lavoro domestico, agricolo, edile e quello della pesca celano, in numerosi casi, forme di schiavitù³⁴⁶ *autorizzata*, nelle quali la prestazione lavorativa viene svolta in violazione di tutte le norme di sicurezza sul lavoro, senza alcuna copertura previdenziale. Il lavoro viene *barattato come*

³⁴⁵ Veshi D., *Le sfide del futuro: i costi della vecchiaia e il long term care*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2013, 2, 375., in relazione a queste prestazioni di lavoro, parla di assistenza informale o *welfare invisibile*.

³⁴⁶ Prosperetti G., *Dall'art. 3 agli artt. 35 ss della Costituzione*, in Ghera E. – Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009, 91 osserva che, prima della globalizzazione, i Paesi europei avevano raggiunto un accettabile livello di sostanziale eguaglianza tra i cittadini. Situazione che si è spezzata dopo aver ricondotto determinate attività lavorative a prestazioni servili, con la conseguenza che queste siano rifiutate, e vissute come *il ritorno ad una concezione del lavoro disonorevole, come nell'antica Roma popolata da una plebe sfaccendata con il lavoro riservato agli schiavi*.

l'occasione della vita, facendo leva sulla drammaticità dello stato personale del lavoratore: classico l'esempio della prestazione di lavoro svolta in nero perché vi è una sottostante condizione di clandestinità.

Il carattere servile del lavoro, nella sua dimensione illegale, si riscontra anche in un altro segmento del mercato del lavoro, quello dei piccoli artigiani, rappresentanti delle nuove forme di *servitù della gleba*³⁴⁷. Le difficoltà economiche del mondo della piccola imprenditoria artigiana sono state le principali cause di sfruttamento da parte delle grandi aziende clienti, in base a rapporti di subfornitura nei quali la dipendenza non si manifesta attraverso l'esercizio del classico potere gerarchico del datore di lavoro, ma mediante il vincolo economico³⁴⁸ che l'azienda cliente è in grado di imporre sul piccolo artigiano, rilevante ai fini della stessa sopravvivenza di quest'ultima, non solo come soggetto economico, ma come persona fisica, considerata l'immedesimazione sussistente tra l'impresa artigiana di ridotte dimensione e il titolare³⁴⁹. Ne è un esempio il mondo della moda, dove i grandi *brand*, sfruttando la propria supremazia economica, rimettono una parte del ciclo di produzione alla piccola imprenditoria artigiana locale, ottenendo un consistente abbattimento dei costi e un alto livello della qualità prodotta, frutto esclusivo della maestria sartoriale artigiana.

L'assenza di un quadro occupazionale organico non solo favorisce la riemersione di forme di lavoro dal passato, ma condiziona le attuali modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative, come accadde nell'ipotesi della

³⁴⁷ Bonomi A., *op.cit.*

³⁴⁸ Cfr. Ghera E., *op.cit.*, 697.

³⁴⁹ Ai sensi dell'art.9 della L.n. 192/1998 – Disciplina della subfornitura nelle attività produttive-, è vietato l'abuso, da parte di una o più imprese, della posizione dominante nella quale si trova (o si trovano) nei confronti di una impresa cliente o fornitrice, che sia in condizione, invece, di dipendenza economica. L'abuso si realizza nel momento in cui l'impresa dominante riesce ad imporre un eccessivo squilibrio di diritti e di obblighi, oppure quando si rifiuta di vendere o di comprare o, ancora, quando impone condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose o discriminatorie. Non si comprende perché una tutela simile sia prevista per le imprese, e non per gli individui, soprattutto in una realtà come quella italiana caratterizzata dalla capillare presenza di piccole imprese, a conduzione individuale o familiare. Vd. Cataudella M.C., *op.cit.*, 10 e ss; Faioli M., *Pre-occupazione e in-occupazione giovanile. Risposte del diritto "riflessivo" al mercato del lavoro, cit.*, osserva che l'applicazione delle tutele a tutto il lavoro che si svolge in situazioni di dipendenza economica necessità della definizione di parametri quali-quantitativi. Tale espressione sarebbe perno utile per l'universalizzazione degli ammortizzatori sociali.

*delocalizzazione dei colletti bianchi*³⁵⁰. L'apertura dei mercati globali ha generato nuove occasioni di investimento a favore delle aziende che dispongono della capacità economica di sostenere una radicale trasformazione della struttura organizzativa, attraverso una ricostruzione delocalizzata del ciclo produttivo dal centro alla periferia del mercato globale.

Si tratta di un processo complesso, nel quale si combinano elementi del passato, come la presenza di un forte centro decisionale a livello strategico, ed elementi del futuro, quali l'impiego delle tecnologie informatiche e scientifiche, la cui capillare diffusione è subordinata allo spostamento fisico della forza lavoro altamente qualificata verso i segmenti di mercato emergenti dalla globalizzazione. Si assiste così, a mero titolo esemplificativo, al trasferimento di ingegneri e di informatici dall'Europa all'India, disegnando una sorta di grande *outsourcing*, di grande esternalizzazione a livello planetario, che sfugge alle valutazioni governative in merito all'andamento generale del mercato del lavoro.

Lo sviluppo del capitale umano è rimesso unicamente alle iniziative imprenditoriali che, per garantire e consolidare la posizione aziendale nei rapporti di concorrenza commerciale, devono promuovere la circolazione del sapere e l'acquisizione di nuove competenze della forza lavoro. Ne consegue un potenziale incremento dell'occupabilità intesa come spendibilità della professionalità maturata a livello individuale. L'alta specializzazione di questi lavoratori non consente una regolazione tradizionale del rapporto di lavoro, con la difficoltà di cogliere quando un eccesso di flessibilità si traduce in violazione dello statuto protettivo dei lavoratori, soprattutto in termini di sicurezza.

³⁵⁰ Bonomi A., *op.cit.*

b) La decadenza dell'attuale *welfare State*.

La mancata attuazione della bidimensionalità della *flexicurity*, sotto il profilo della sicurezza, si traduce nella decadenza del *welfare State*, inteso come sede naturale dell'idea di giustizia sociale.

L'eccessiva focalizzazione verso la flessibilità contrattuale, come unico antidoto alla crisi degli ultimi anni, ha costretto le questioni di giustizia sociale a *restare in ombra*³⁵¹, racchiuse in una dimensione implicita della realtà. Sono state offuscate le potenzialità insite nella dimensione della sicurezza sociale, la quale potrebbe rappresentare la garanzia del presente e il rilancio occupazionale nel futuro di una nuova forza lavoro *situata* e consapevole della propria professionalità. La scarsa attenzione verso questa risorsa, in grado di condizionare tutti gli altri settori della società, si rinviene nel linguaggio utilizzato, attraverso il quale non si esprime più il contenuto di un diritto, ma tutto è tradotto in termini di costi e benefici, di efficacia, di aziendalizzazione, dimostrando che l'analisi dell'attuale *welfare State* viene condotta sulla base di parametri di natura economica, sì importanti, ma non in grado di esprimere il valore della persona nell'idea di giustizia sociale, provocando l'allontanamento del *welfare State* dal suo fine ultimo: la liberazione dello stato di bisogno.

Tutto ciò è imputabile, in via diretta o indiretta, alla politica che, da distributore di risorse attraverso meccanismi di attribuzione programmata, è divenuta sede per la costante riprogrammazione dello Stato sulla base della temporanea disponibilità finanziaria³⁵². Si diffonde la convinzione che lo sviluppo dell'economia sia ostacolato dal ruolo dello Stato nell'attuazione dei diritti sociali e si ripropone la tendenza ad individuare nella *giustizia contrattuale*, secondo una visione neo liberale della società, il luogo naturale di realizzazione dei diritti sociali.

Partendo dalla premessa che il contratto di lavoro è, *in primis*, un contratto di diritto privato, si privilegia uno spazio di regolazione che è espressione

³⁵¹ De Leonardis O., *Principi, culture e pratiche di giustizia sociale*, in *Animazione Sociale*, 2002, 12 e in www.osservatoriowelfare.it

³⁵² Per approfondire, Vecchio G., *Giustizia sociale, Stato, diritti*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2011, 120 in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

esclusiva della volontà dei privati, basato unicamente sull'idea di meritocrazia, con la completa esclusione di ogni interferenza statale. Tale impostazione, riproposta con una ciclicità preoccupante, non consente il superamento delle diseguaglianze tra cittadini, con l'ovvia conseguenza che il divario sociale tende a tradursi nella difficoltà di andare oltre le condizioni di partenza che ognuno ha nella propria vita, negando qualsiasi possibilità di crescita individuale. In realtà, l'attribuzione di una valenza sociale all'idea di giustizia contrattuale significa nascondere l'egemonia economica dietro la maschera solidaristica della società³⁵³.

Occorre domandarsi se sia possibile un sistema giuridico in grado di conferire alla vita sociale un significato umanamente più ricco e intenso di quanto possa accadere con l'idea di giustizia contrattuale, consentendo allo Stato di riacquisire la funzione regolatoria e definitoria dei diritti sociali, e non una funzione limitata alla fase erogativa della prestazione di tutela. Infatti, lo Stato deve avere il compito di riequilibrare rapporti sociali e sostanziali che sono geneticamente diseguali, garantendo, nel contempo, la crescita individuale, il benessere sociale e la stabilità del mercato attraverso il potenziamento di un'economia arricchita dai talenti dei singoli individui.

Ciò consentirebbe di superare la principale contraddizione di un modello sociale ispirato ad una logica esclusivamente economica: l'incapacità di capire, di comprendere lo stato di bisogno individuale capace di ledere la dignità personale.

I sistemi di *welfare* si sono progressivamente indirizzati verso *arrangiamenti istituzionali*³⁵⁴ che, combinando pubblico e privato, hanno tentato di dare risposte alle situazioni di bisogno delle fasce più vulnerabili della popolazione, a fronte della progressiva dismissione della funzione assistenziale e previdenziale da parte dello Stato, che ha manifestato, così, una maggiore propensione alla cura degli interessi di mercato, e poca attenzione alla tutela della persona in quanto tale.

³⁵³ In tal senso, Vecchio G., *op.cit.*, il quale osserva che "il diritto dei contratti non è la sede propria della giustizia sociale. Si potrebbe dire, anzi, che il diritto dei contratti è una soltanto, e non la più significativa, delle sedi nelle quali si può tentare di riscontrare strumenti utili per la realizzazione della giustizia sociale".

³⁵⁴ De Leonardis O., *Principi, culture e pratiche di giustizia sociale, cit.*

La centralità dell'impostazione economicistica dello Stato si riflette sul concetto di solidarietà, inteso come un *impegno morale di natura personale*³⁵⁵, un fatto di coscienza che presenta delle affinità con il precetto religioso dell'amore per il prossimo. Ne consegue che le relazioni di aiuto e di cura, come risposta ad una condizione di bisogno altrui, si costituiscono solo nell'ambito delle relazioni umane private, dove si esprime la moralità dell'individuo. Il benessere della persona, come strumento di crescita della società, non rientra tra i compiti dello Stato.

Una siffatta impostazione non solo giustifica, ma autorizza lo Stato ad una regolazione del mercato del lavoro ispirata esclusivamente alla flessibilità, intesa nelle sue estremizzazioni economiche, riproponendo una circoscritta partecipazione statale alle dinamiche occupazionali, dotate della naturale capacità di autoregolarsi, con il conseguente abbandono di qualsiasi attenzione solidaristica. Ne deriva un sistema basato sull'affermazione delle individualità, con un alto livello di conflittualità sociale, perché la realizzazione dei bisogni fondamentali dell'uno implica la prevaricazione dei diritti dell'altro, percepito come il nemico, in una prospettiva hobbesiana delle relazioni umane.

Secondo un elementare principio di civiltà, invece, il superamento della crisi sociale presuppone che il *welfare State* scopra o, forse, riconosca il valore della dignità umana e si riappropri dell'idea di solidarietà pubblica, che non può essere interpretata restrittivamente come una qualità morale del singolo, ma deve essere, invece, principio ispiratore di ogni ordinamento democratico, con il potere di vincolare le scelte del legislatore ordinario. Così interpretata, la solidarietà è espressione di coesione sociale, che consente la formazione di un tessuto umano capace "di reggere, di accogliere singolarità diverse e anche incoerenti, di supportare e sopportare"³⁵⁶. Solo attraverso un sereno clima sociale si garantirebbe il buon funzionamento della *flexicurity*³⁵⁷.

³⁵⁵ De Leonardis O., *Principi, culture e pratiche di giustizia sociale*, cit.

³⁵⁶ *Ibidem*.

³⁵⁷ Rosati S. D., *op.cit.*

La degenerazione del tessuto sociale ha sollecitato, come reazione, la ricerca di una nuova *policy*, nella quale tutte le relazioni sociali, comprese quelle occupazionali, devono porre la persona umana al centro del discorso, senza le strumentalizzazioni economiche che sono state riscontrate in ambito europeo, nel quale la libera circolazione dei lavoratori "cela la supremazia assoluta della libertà di circolazione, in quanto funzionale all'integrazione dei mercati"³⁵⁸, poiché al centro dell'Unione c'è il meta-obiettivo della realizzazione del mercato interno, attraverso l'eliminazione di qualsiasi ostacolo alla libertà di circolazione dei fattori economici.

c) L'affermazione della *mobication*.

L'attuazione dell'idea della *flexicurity* si collega ai principi generali di coesione e di solidarietà sociale attraverso un rapporto di strumentalità, nel quale la strategia occupazionale è il mezzo attraverso il quale realizzare il fine ultimo, ovvero assicurare che i benefici dei sistemi di *welfare* costituiscano una garanzia per tutta la collettività, ricomprendendovi le future generazioni e rafforzando l'adattabilità e la capacità degli attori sociali – singoli e imprese - di affrontare i cambiamenti³⁵⁹ ambientali. La progressiva frantumazione dell'identità originaria della *flexicurity*, riconducibile alla mancata realizzazione del profilo della sicurezza sociale, si riflette nella vita di ogni persona, che non disponga dei mezzi necessari per affrontare la discontinuità nella propria carriera lavorativa, diretta conseguenza delle azioni politiche riduttivamente indirizzate al potenziamento di un mercato del lavoro elastico e flessibile.

La discontinuità lavorativa si traduce nell'assenza di un reddito nei momenti di transizione da un posto di lavoro all'altro; difficoltà che può essere ridimensionata dalla presenza di un efficace sistema di protezione sociale, che svolge una funzione di tutela contro il rischio della disoccupazione, attraverso l'erogazione di prestazioni a sostegno del reddito³⁶⁰ e

³⁵⁸ Fontana G., *op.cit.*

³⁵⁹ Rosati S. D., *op.cit.*

³⁶⁰ Ferraro G., *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, in www.unicolavoro.ilsole24ore, osserva che il meccanismo di protezione dei redditi è

l'organizzazione di percorsi di formazione continua, la cui frequenza è l'occasione di maturazione professionale del lavoratore, con una duplice finalità: evitare il rischio di retrocessioni professionali e, di fatto, anche sociali; prevenire i fenomeni di povertà collettiva e di allarme sociale.

I sistemi di *welfare State* rappresentano lo strumento più importante per sostenere la demercificazione del lavoro umano, il quale non deve essere valutato alla stregua di tutti gli altri mezzi di produzione della ricchezza. Ciò giustifica l'intervento dello Stato che, attraverso azioni compensative, tutela la qualità del lavoratore inattivo, monitorando la perdita o la riduzione del reddito; condizione che può verificarsi in presenza di eventi che impediscono la continuazione dell'attività lavorativa (disoccupazione, maternità³⁶¹, malattia, vecchiaia, invalidità, morte) o situazioni impreviste che obbligano il lavoratore a maggiori oneri economici, quali le spese mediche e familiari. In questo senso, è corretto affermare che il sistema di protezione sociale è presupposto imprescindibile del buon funzionamento del mercato del lavoro flessibile.

La regressione concettuale della *flexicurity* dal suo fine solidaristico ha comportato, da un lato, un giudizio di inadeguatezza di questa strategia rispetto ai mutamenti del mercato del lavoro e, dall'altro lato, ha determinato la ricerca di una nuova idea, o apparentemente tale, di regolazione del mercato del lavoro, individuata nella *mobication* (*mobility for education*): neologismo di coniazione danese, nel quale si combinano un alto livello di mobilità nell'ambito del mercato del lavoro, con un accesso flessibile ai sistemi di educazione e formazione, in grado di esprimere lo spostamento

caratterizzato dalla *duttilità gestionale*, collegata alla ciclicità economica e ai mutamenti del settore produttivo, che determina una progressiva deroga alle regole non vincolanti.

³⁶¹ In riferimento alla tutela della maternità, è interessante la sentenza della Corte di Giust. UE, 18 marzo 2014, causa C-167/12, *C.D. c. S.T.*: gli Stati membri non sono tenuti a riconoscere un diritto al congedo di maternità, ai sensi dell'art. 8 della Dir. n. 92/85/CEE, a una lavoratrice che, in qualità di madre committente, abbia avuto un figlio mediante un contratto di maternità surrogata, nemmeno quando, dopo la nascita, essa effettivamente allatti, o comunque possa allattare, al seno il bambino. Inoltre, non costituisce una discriminazione fondata sul sesso il rifiuto del datore di lavoro di riconoscere un congedo di maternità a una madre committente che abbia avuto un figlio mediante un contratto di maternità surrogata. In tal senso, Corte di Giust. UE, 18 marzo 2014, causa C-363/12, *Z. c. Government department irlandese e Board of management of a community school*.

della *policy*³⁶² lungo una traiettoria diversa da quella tracciata dalle politiche ispirate alla *flexicurity*.

I punti fondamentali di questo approccio si muovono lungo tre diverse direttrici: la responsabilità del lavoratore; la proiezione della *policy* oltre il lungo periodo; l'acquisizione di competenze corrispondenti alla domanda di lavoro³⁶³.

In relazione alla responsabilità del lavoratore, si teorizza che il sistema deve prevenire la disoccupazione, attraverso forme di sostegno all'educazione e alla formazione, ma il lavoratore ha l'obbligo di spostarsi in ragione delle opportunità occupazionali offerte dal mercato globalizzato, attivandosi sulla base delle proprie competenze, senza alcun limite di natura emotiva, familiare o affettiva. Egli è responsabile della ricerca e del mantenimento del proprio posto di lavoro. L'eventuale disoccupazione perde la connotazione sistemica, per diventare il prodotto di una scelta individuale. Si assiste alla trasposizione della flessibilità dal mercato del lavoro alla persona del lavoratore.

La proiezione della *policy* ispirata alla *mobication* nel lungo periodo consentirebbe di disporre di adeguati intervalli temporali per la verifica e il monitoraggio delle dinamiche occupazionali, permettendo un costante aggiornamento delle competenze effettivamente spendibili nel mercato del lavoro e garantendo il mantenimento o l'acquisizione di nuove abilità a favore dei lavoratori, al fine di trasformare l'occupabilità in occupazione³⁶⁴ e,

³⁶² Rosati S. D., *op.cit.*: il neologismo in esame spiega il mix di policy che la Commissione UE, secondo lo studio commissionato dal Nordic Council all'Università di Copenaghen, dovrebbe promuovere, cercando di indirizzare le riforme in atto nei diversi mercati del lavoro europei. L'Autore si domanda se il termine *mobication* possa considerarsi la parola d'ordine per uscire dalla crisi e iniziare un vero percorso di crescita economica e di capitale umano.

³⁶³ Università di Copenaghen – Dipartimento di Sociologia, Employments Relations Research Centre (FAOS), *La competitività dei Paesi nordici – da flessicurezza a mobication*, Rapporto commissionato dal Consiglio nordico, del 16 agosto 2011, in http://faos.ku.dk/english/news/the_competitiveness_of_the_nordic_countries/; prendendo atto che l'attuale crisi ha dimostrato che gli effetti positivi del modello danese di flexicurity possono essere messi in discussione, la soluzione risiede nello sviluppo di politiche, a livello europeo, mediante le quali il vantaggio competitivo di domani dipende dalla capacità di garantire un'elevata mobilità del lavoro, attraverso sistemi educativi completi e flessibili.

³⁶⁴ EWCO – European Working Conditions Observatory-, *Passando da flessicurezza a mobication*, in www.eurofond.europa.eu: la proiezione nel lungo periodo consentirebbe non solo di anticipare crisi cicliche, ma identificare cambiamenti strutturali, quali una nuova divisione internazionale del lavoro (a causa della forte crescita economica al di fuori di Stati Uniti e in Europa); una continua introduzione di nuove tecnologie; i mutamenti demografici;

nel contempo, di superare il disallineamento tra competenze possedute e quelle richieste dal mercato del lavoro, come terzo corollario della *mobication*.

L'espressione in esame, però, non è esente da profili di criticità, che ne rendono evanescente l'attuale fisionomia, destando conseguenti perplessità sulla validità operativa della *mobication*. Emerge, infatti, che uno dei relativi capisaldi, cioè l'istruzione, è già elemento caratterizzante l'idea di *flexicurity*, e non si coglie, quindi, il carattere di innovatività dell'idea di *mobication*, che si limita a riproporre, senza alcuna rielaborazione sostanziale, l'importanza della formazione e dell'apprendimento permanente come strumenti necessari per la corretta contestualizzazione professionale del singolo nel mercato del lavoro.

La base concettuale della *mobication* è affetta dalla peggiore patologia che si è manifestata nell'applicazione miope della *flexicurity*: la mancata realizzazione della tutela di sicurezza sociale, in virtù di una visione marcatamente economicistica del mercato del lavoro, che ha determinato l'esclusione del valore della persona umana da qualsiasi valutazione politica e sociale. L'idea di *mobication* non contempla l'essenzialità di un valido sistema di protezione sociale, ma si limita a prevedere la formazione del lavoratore come soluzione dalla dilagante disoccupazione³⁶⁵. Non viene previsto nessuno strumento di tutela previdenziale e assistenziale, volto a garantire i bisogni fondamentali della persona durante i percorsi di discontinuità lavorativa o, peggio, nei casi di marginalizzazione occupazionale irreversibile.

un programma di cambiamento climatico, che crea nuove e diverse prospettive per la crescita e l'occupazione.

³⁶⁵ Università di Copenaghen – Dipartimento di Sociologia, Employments Relations Research Centre (FAOS), *La competitività dei Paesi nordici – da flessicurezza a mobication*, Rapporto commissionato dal Consiglio nordico, del 16 agosto 2011, in http://faos.ku.dk/english/news/the_competitiveness_of_the_nordic_countries/. Si afferma che la sicurezza deriva principalmente dalla formazione, alla quale il lavoratore avrà accesso in tutte le fasi della vita lavorativa. L'obiettivo generale è quello di ottenere una riduzione delle durate e dei periodi di disoccupazione per ciascun dipendente, nonostante grandi sconvolgimenti economici, quali la ristrutturazione, l'introduzione di nuove tecnologie o di chiusure di impianti. In questo senso, la *mobication* rappresenta il tentativo di sviluppare ulteriormente il modello danese di *flexicurity*, un modello in cui le regole di licenziamento flessibili sono stati combinati con sussidi di disoccupazione e politiche attive del mercato del lavoro.

Di converso, si assiste ad un inasprimento delle responsabilità in capo al lavoratore, il quale, in virtù di un male interpretato principio di attivazione, viene considerato l'unico soggetto responsabile della perdita del proprio posto di lavoro e della frequenza di attività formative, con un completo esonero dei datori di lavoro dalla responsabilità delle proprie scelte imprenditoriali. La condizione lavorativa è aggravata dalla richiesta di incondizionata disponibilità agli spostamenti spaziali, verso contesti in cui vi è una ripresa o un consolidamento occupazionale, in base all'idea di *mobility*, che si traduce, a livello individuale, in incertezza di vita e incapacità progettuale per il futuro.

La *mobication* si presenta come un'espressione linguistica, priva di un reale contenuto, proposta come criterio risolutore della crisi, ma collocata in una dimensione astratta, quasi magica, nella quale gli individui non hanno la necessità di disporre di strumenti effettivi per sopravvivere, non vivere, la quotidianità della propria esistenza³⁶⁶.

d) L'erosione di diritti costituzionalmente tutelati in ambito statale.

La mancata attuazione della bidimensionalità della *flexicurity* ha contribuito all'erosione dei diritti costituzionalmente tutelati a livello statale³⁶⁷, soprattutto quelli relativi al tempo di non lavoro – la durata della giornata lavorativa e le ferie- e alla retribuzione che, nel nostro ordinamento, sono sanciti all'art. 36 della Costituzione.

La limitazione dell'orario di lavoro, "un diritto antico che ha attraversato, connotandoli, i diversi stadi di *positivizzazione* costituzionale dei diritti sociali

³⁶⁶ Neppure l'esame delle criticità della *mobication* consente di rilevarne l'originalità rispetto alla *flexicurity*. Anche quest'ultima espressione linguistica è stata tacciata di eccessiva vaghezza, che "rende difficile determinare il *cosa* e il *come* ... è necessario considerare al fine di identificare e misurare la flessicurezza", in EWCO – European Working Conditions Observatory, *Passando da flessicurezza a mobication*, in www.eurofond.europa.eu

³⁶⁷ Faioli M., *Pre-occupazione e in-occupazione giovanile. Risposte del diritto "riflessivo" al mercato del lavoro*, *cit.*, osserva che il processo di erosione del diritto del lavoro si attua mediante l'avanzamento del mercato e, nel processo inverso, mediante l'andamento del diritto verso il mercato del lavoro, nella misura in cui la norma riesce ad estendere l'applicazione delle tutele.

fondamentali”³⁶⁸, è un elemento importante del contratto di lavoro. Attraverso la delimitazione dell’orario lavorativo, si precisa la durata complessiva della prestazione lavorativa e, dunque, la base per il calcolo della retribuzione dovuta e si garantisce la tutela dell’integrità psico-fisica del lavoratore e la sua *partecipazione alla vita familiare e/o sociale*³⁶⁹.

Proprio la finalità protettiva della limitazione dell’orario di lavoro ne ha determinato l’affermazione storicamente risalente³⁷⁰. L’art. 36, comma 2, della Costituzione dispone che “la durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge”. Il legislatore costituente ha fatto ricorso alla tecnica della riserva di legge, sottraendo il diritto alla disponibilità delle parti.

Nel nostro ordinamento, la materia è oggi regolata dal D. Lgs. n. 66/2003 che, al fine di bilanciare la finalità protettiva dell’orario di lavoro con l’esercizio della libertà di impresa (art. 41 della Costituzione), consente ampi spazi di flessibilità nella definizione temporale della prestazione lavorativa, grazie all’adozione del *criterio della durata media* dell’orario di lavoro, consentendo alle imprese di “rispondere con maggiore prontezza alle oscillazioni del mercato, che spesso inducono a forti incrementi produttivi in determinati periodi dell’anno, contrapposti a cali e restrizioni in altri momenti”³⁷¹. Risulta, invece, ridotto, *anche se non inesistente*, lo spazio per

³⁶⁸ Ricci G., *Il diritto al “giusto” tempo di lavoro nel sistema costituzionale multilevel*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, cit. L’Autore ripercorre le tappe che hanno consentito l’affermazione costituzionale del diritto ad un orario di lavoro delimitato temporalmente: a livello internazionale (il Trattato istitutivo dell’Organizzazione internazionale dei Diritti dell’Uomo del 1948), nazionale (art. 36 della Costituzione italiana del 1948, imitato da Costituzioni successive, come quelle spagnola e portoghese) ed europea (la Carta sociale europea del Consiglio d’Europa del 1961 e la Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989). L’art. 31.2 del CDFUE prevede il diritto a “una limitazione della durata massima del lavoro e alla fruizione di periodi di riposo giornalieri e settimanali e di ferie annuali retribuite” – specificativo del più ampio diritto “a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose”, sancito dall’art.31.1 del CDFUE –. La norma da ultimo citata chiude, anche simbolicamente, la fase della traversata attraverso l’esperienza del costituzionalismo internazionale e nazionale, facendo approdare il diritto al giusto tempo e ai riposi sulle sponde del costituzionalismo europeo.

³⁶⁹ Del Punta R., *Diritto del lavoro*, Milano, 2010, 413.

³⁷⁰ Al fine di circoscrivere il grave sfruttamento delle *mezze forze* –donne e bambini– all’interno dei contesti aziendali e, soprattutto, per non compromettere la forza produttiva del Paese, il R.D.L. 15 marzo 1923, n. 692 ha introdotto precisi limiti alla durata del lavoro: 8 ore giornaliere e 48 ore settimanali.

³⁷¹ Mazzotta O., *Manuale del diritto del lavoro*, Padova, 2011, 394.

una rimodulazione dell'orario di lavoro in base alle esigenze del prestatore³⁷². Il legislatore impone dei limiti temporali, la cui concreta articolazione è rimessa alla sfera decisionale del datore di lavoro³⁷³. Al fine di potenziare l'aspetto securitario della norma a favore del lavoratore, il legislatore ordinario accoglie una definizione estesa di orario di lavoro: si ritiene che rientri nell'orario di lavoro "qualsiasi periodo in cui il lavoratore *sia al lavoro, a disposizione* del datore di lavoro e nell'*esercizio della sua attività o delle sue funzioni*" - art. 1, comma 2, lett. a) del D.Lgs. n. 66/2003-. Tali criteri sono tra loro concorrenti, e non alternativi.

Ancora nella prospettiva di bilanciare l'esigenza di flessibilità aziendale con la sicurezza della forza lavoro, il D.Lgs. n. 66/2003 ha introdotto il *principio del contingentamento del lavoro straordinario*, secondo il quale il ricorso a questo istituto deve essere contenuto entro limiti precisi – art. 5, comma 1 -, rimettendo al contratto collettivo la definizione delle modalità di esecuzione in uno specifico settore o azienda³⁷⁴.

Oltre a questa sostanziale deregolamentazione legale dell'orario di lavoro, la crisi attuale ha esasperato i profili problematici della durata della prestazione di lavoro. Nei contesti aziendali è particolarmente diffusa la prassi dei *fuori busta*, che consiste nella corresponsione di una porzione di retribuzione in relazione ad una prestazione lavorativa parzialmente non dichiarata nel libro unico del lavoro, con il conseguente esonero del datore di lavoro dagli

³⁷² Del Punta R., *Diritto del lavoro, cit.*, 413: l'Autore ritiene che la rimodulazione temporale della prestazione lavorativa in ragione delle esigenze del lavoratore dovrebbe consentire, in primo luogo, la conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita, sulla quale vi è *notevole insistenza a livello europeo*.

³⁷³ Sotto questo profilo, è importantissimo il ruolo della contrattazione collettiva che, in concorso con le *deleghe in bianco* disposte dalla legge per la concreta definizione dei limiti di durata della prestazione di lavoro, ha incrementato il livello di flessibilizzazione, *potenzialmente notevole*, dell'orario di lavoro. Questo spiega l'attribuzione ai contratti collettivi della facoltà di prevedere orari multi-periodali, calcolati rapportando l'orario normale alla durata media delle prestazioni lavorative in arco della durata massima di un anno, in Del Punta R., *Diritto del lavoro, cit.*, 415-416. L'orario multiperiodale consentirebbe alle aziende di utilizzare il tempo dei lavoratori in modo più congeniale alle esigenze aziendali, limitando il ricorso allo straordinario. Ciò rappresenta un'importante possibilità di regolare l'orario di lavoro in modo più flessibile, ma la contrattazione collettiva ha preferito mantenere una disciplina dell'orario più rigida, in Cataudella M.C., *op.cit.*, 37.

³⁷⁴ Cataudella M.C., *op.cit.*, 41 sottolinea che, nel caso di lavoro straordinario, si assiste ad un'accentuazione dei profili di flessibilità perché, in seguito all'entrata in vigore del D. Lgs. n. 66/2003, il datore di lavoro può compensare lo straordinario attraverso i riposi compensativi, e non con maggiorazioni retributive, disarticolando lo stretto nesso tra retribuzione e durata della prestazione di lavoro.

adempimenti in materia contributiva e fiscale; a titolo esemplificativo, ciò accade quando il lavoratore assunto per una prestazione di 8 ore al giorno, ne svolge in realtà 12. La differenza temporale tra prestazione di lavoro dichiarata e quella effettiva cade nel baratro del sommerso. Tale situazione può essere la conseguenza della pretesa datoriale di una maggiore durata della prestazione lavorativa, pena la perdita del lavoro; ovvero, di un accordo vero e proprio tra il datore, interessato ad un risparmio dei costi sostenuti a livello previdenziale, e il lavoratore, che vuole incrementare il suo livello retributivo, rinunciando alla copertura previdenziale. In entrambi i casi, l'aumento incontrollato del tempo di lavoro genera effetti negativi sulla sfera della sicurezza sociale: da un lato, aumenta il rischio di infortuni a carico del lavoratore e, dall'altro lato, si riduce vistosamente il gettito contributivo, incrementando la dimensione del lavoro irregolare e compromettendo la stabilità finanziaria del sistema previdenziale.

L'art. 36, comma 3, della Costituzione stabilisce che "il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi". La finalità è quella di garantire un congruo periodo di tempo al lavoratore per il recupero delle energie psico-fisiche usurate dal lavoro e una maggiore partecipazione alla vita personale e sociale³⁷⁵. Tale periodo di tempo dovrebbe essere, ai sensi dell'art. 2109 c.c., possibilmente continuativo, consentendo, quindi, il frazionamento del periodo di ferie³⁷⁶, che deve comunque garantire il riposo del lavoratore.

³⁷⁵ In questo senso, Mazzotta O., *Manuale del diritto del lavoro, cit.*, 408

³⁷⁶ Corte di Giust. UE, 12 giugno 2014, causa C-118/13, *Gulay Bollache c.K+K Klaas B.V. & Co.KG*, in www.europeanrights.eu: l'art. 7 della Dir. n. 2003/88/CE del 4 novembre 2003, in materia di ferie retribuite, deve essere interpretato nel senso che osta a legislazioni o prassi nazionali che prevedono che il diritto alle ferie annuali retribuite si estingue senza dare diritto ad un'indennità finanziaria a titolo di ferie non godute, quando il rapporto di lavoro termina per decesso del lavoratore. Il beneficio di una tale indennità non può dipendere da una previa domanda dell'interessato.

Inoltre, Corte di Giust. UE, 22 maggio 2014, causa C-539/12, *Lock c. British Gas Trading Limited*; Corte di Giust. UE, 3 maggio 2012, causa C-337/10, *Neidel c. Stadt Frankfurt am Main*, in www.europeanrights.eu; Corte di Giust. UE, 20 gennaio 2009, causa C-350/06, *Schultz-Hoff c. Ente federale tedesco per le pensioni – DRB*, in www.europeanrights.eu; Corte di Giust. UE, 16 marzo 2006, causa C-131/04, *Robinson-Steele c. R.D. Retail Service Ltd.*, in www.europeanrights.eu.

Si configura, pertanto, un *diritto soggettivo al tempo di non lavoro*³⁷⁷, a garanzia del quale la Costituzione dispone l'irrinunciabilità³⁷⁸, con la finalità di circoscrivere uno spazio di tutela, discendente dall'intangibilità del diritto, in grado di resistere alle *infiltrazioni della flessibilità*. In questo senso, l'art. 10 del D.Lgs. n. 66/2003 introduce il principio di effettività, secondo il quale il godimento delle ferie deve corrispondere ad un reale intervallo temporale di completa astensione dallo svolgimento della prestazione lavorativa.

Il diritto al tempo di non lavoro deve, tuttavia, misurarsi con quelle libertà (d'impresa o di circolazione delle merci)³⁷⁹, che sono espressione della flessibilità aziendale perché direttamente riconducibili a precise scelte di gestione prese dal soggetto datoriale. Infatti, il momento di godimento delle ferie, per ciascun lavoratore, è stabilito dal datore di lavoro, che deve considerare le esigenze dell'azienda e gli interessi del lavoratore, rispettando il principio della continuità del periodo feriale di almeno 2 settimane, ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. n. 66/2003.

Il potere di individuazione concreta del periodo feriale, spettante al datore di lavoro, conosce la sua massima espansione d'esercizio nei periodi di crollo dei mercati, dando luogo al fenomeno che, nella prassi lavorativa, viene denominato delle *finte ferie*. Il datore di lavoro predispone un fittizio piano aziendale per regolare il godimento delle ferie da parte dei dipendenti che, in realtà, continuano a prestare la propria attività, soprattutto in corrispondenza di un aumento della richiesta di produzione da parte degli interlocutori economici dell'impresa, con ciò rendendo impossibile il recupero delle

³⁷⁷ Ricci G., *Il diritto al "giusto" tempo di lavoro nel sistema costituzionale multilevel*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, cit.

³⁷⁸ Il principio di irrinunciabilità delle ferie è rafforzato dal *divieto di monetizzazione*, ossia l'effettiva fruizione delle ferie non può essere surrogata dall'indennità sostitutiva. Tale divieto è tassativo per il periodo legale delle 4 settimane di ferie spettanti al lavorativo e conosce delle deroghe solo in via residuale in caso di cessazione del rapporto di lavoro.

³⁷⁹ Ricci G., *Il diritto al "giusto" tempo di lavoro nel sistema costituzionale multilevel*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, cit.; l'Autore sottolinea l'azione rafforzativa del diritto al giusto tempo di lavoro e ai riposi promossa dalla giurisprudenza comunitaria, in risposta alle plurime aperture della direttiva europea sull'organizzazione dell'orario di lavoro (Dir. n. 93/104/CE, poi divenuta Dir. n. 2003/88/CE) sollecitate dall'affermatasi flessibilità organizzativa, "giuridicamente traslata in una variegata serie di clausole normative che introducono - direttamente o per tramite della contrattazione collettiva a ciò appositamente autorizzata - deroghe ed eccezioni rispetto a regole formalmente ispirate alla logica della tutela di matrice *securitaria*".

energie. Accadde, inoltre, che il potere di individuazione del periodo di ferie si trasformi in mero arbitrio, quando il datore di lavoro impone ai dipendenti un *periodo di ferie obbligato*, soprattutto in assenza o carenza di attività aziendale.

Tali situazioni sono il risultato di scelte legislative e contrattuali ispirate unicamente al principio di flessibilità, che dimostrano quel processo di erosione dei diritti stessi come conseguenza della mancata attuazione della bidimensionalità della *flexicurity*. Le linee protettive, tracciate dal legislatore costituzionale e ordinario, non consentono di evitare le ricadute sotto il profilo della sicurezza sociale, che viene lesa in tutte le sue declinazioni: dalla sicurezza sul luogo di lavoro alla sicurezza intesa come garanzia di occupazione e di occupabilità. Lesione che si aggrava, durante i periodi di recessione economica, soprattutto in riferimento al diritto ad una retribuzione adeguata e sufficiente, garantito dall'art. 36, comma 1, della Costituzione. Il contratto di lavoro, in base al quale la retribuzione si configura come la principale obbligazione a carico del datore di lavoro, rappresenta un *unicum* tra i rapporti privatistici, perché nessun altro contratto di diritto privato compare nella Carta Costituzionale³⁸⁰.

Esiste un legame indissolubile tra la definizione dell'orario di lavoro e la retribuzione perché il primo è parametro di calcolo della seconda, con la conseguenza che ogni variazione dell'orario di lavoro produce degli effetti sulla retribuzione e sui diritti previdenziali. La previsione costituzionale della retribuzione costituisce un *principio di civiltà, che va difeso con fermezza*³⁸¹, in quanto efficace strumento di difesa dalle aggressioni provenienti dal mercato globale³⁸².

Sotto il profilo più generale del significato che il Costituente assegna alla retribuzione, l'art. 36, comma 1, della Costituzione sancisce che "il lavoratore

³⁸⁰ Mazzotta O., *La dignità umana come diritto fondamentale e il sistema delle fonti*, Atti del Convegno *Nuovi assetti delle fonti del diritto del lavoro*, Otranto, 10-11 giugno 2011, in caspur-ciberpublishing.it/index.php/atti_csdn/article.

³⁸¹ Cataudella M.C., *op.cit.*, VII.

³⁸² *Ibidem*, VIII. Si ritiene che gli interventi operati sulla definizione della retribuzione incidano anche sul settore del lavoro pubblico, seppur per il perseguimento di un fine diverso, identificato nel principio del pareggio del bilancio statale, di derivazione comunitaria, e oggi previsto all'art. 81 della Costituzione, come modificato dalla L. Cost. n. 1/2012.

ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa". I requisiti di una retribuzione³⁸³ conforme al dettato costituzionale sono, dunque, la proporzionalità e la sufficienza.

La proporzionalità è intesa come equilibrio oggettivo tra la prestazione lavorativa del lavoratore e la retribuzione. Questa deve essere parametrata all'impegno del lavoratore e alla sua capacità, alla sua competenza e alla sua diligenza nello svolgere la propria attività lavorativa. Il contratto di lavoro subordinato è, infatti, un contratto a prestazioni corrispettive, così definito non in virtù di uno stretto rapporto di equivalenza economica tra le prestazioni dedotte in contratto, ma perché tra le stesse sussiste un doppio presupposto giustificativo, nel senso che l'una riconosce nell'altra la propria ragion d'essere e il sorgere del contestuale diritto.

L'art. 36, comma 1, della Costituzione non fissa, tuttavia, i parametri effettivi per rilevare quando una retribuzione sia oppure no rispettosa del principio di proporzionalità, determinando l'esigenza di un costante rinvio alla contrattazione collettiva, deputata alla definizione dei livelli retributivi e della relativa struttura. Occorre evidenziare che, sempre più spesso, la contrattazione collettiva cede alle dinamiche di mercato e a fronte del rischio di forti compressioni dell'occupazione, accetta incrementi consistenti della flessibilità, senza aggravio per le imprese³⁸⁴, determinando un *trend* discendente dei livelli retributivi minimi o delle retribuzioni orarie, come si riscontra in diversi CCNL.

L'obiettivo dovrebbe, invece, essere quello di abbassare il costo del lavoro che le aziende devono sostenere, garantendo al contempo la tutela

³⁸³ Corte di Giust. UE, 5 novembre 2014, causa C-476/12, *Osterreichischer Gewerkschaftsbund* (Confederazione sindacale austriaca) c. *Verband Osterreichischer Banken und Bankiers* (Associazione delle banche e dei banchieri austriaci – VOBB) in www.europeanrights.eu: per retribuzione si intende, conformemente all'art. 157.2 del TFUE, il salario o il trattamento normale di base o minimo e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo. Tale nozione comprende tutti i vantaggi, attuali e futuri, purché siano pagati, sia pure indirettamente, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo. In tal senso, anche Corte di Giust. UE, 19 settembre 2013, causa C-216/12 e C_217/12, *Caisse nationale des prestations familiales* c. *Hliddal e Bonard*, in www.europeanrights.eu.

³⁸⁴ Dello stesso avviso Cataudella M.C., *op.cit.*, 41.

dell'occupazione e limitando il ricorso agli ammortizzatori sociali, senza far ricadere le conseguenze dell'ormai eccessiva flessibilità del mercato sul lavoratore.

Poiché il valore economico della retribuzione³⁸⁵ risente delle oscillazioni del mercato, si deve evitare che la precarietà di quest'ultimo si riverberi sulla prima; occorrerebbe, pertanto, prevedere degli *aggiustamenti* di natura sociale, in grado di traghettare il lavoratore tra le difficoltà del mercato del lavoro, partendo dal presupposto che l'attività umana non può essere valutata alla stregua di un bene qualsiasi³⁸⁶, *senza arrecare intollerabile offesa al valore della persona che tale prestazione rende*³⁸⁷.

Il criterio di mera equivalenza economica tra le prestazioni di un contratto di lavoro è inoltre temperato dal principio della sufficienza della retribuzione, in base al quale il lavoro deve comunque essere fonte di garanzia di un minimo vitale al prestatore e alla sua famiglia, consentendo loro di vivere in modo libero e dignitoso. Uno strumento di realizzazione del principio di sufficienza è l'assegno per il nucleo familiare³⁸⁸, ANF, misura previdenziale del tutto inadeguata che conferma la stretta interrelazione tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale³⁸⁹ e dimostra che l'introduzione di forme flessibili

³⁸⁵ Per la relazione tra il livello retributivo e le prestazioni di trattamento pensionistico, Corte di Giust. UE, 16 gennaio 2014, causa C-429/12, *S. Pohl c. OBB-Infrastruktur AG*, in www.europeanrights.eu.

³⁸⁶ Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., 28. Ne consegue che sarebbe illusorio un metodo di misurazione della qualità del lavoro che faccia riferimento solo a serie statistiche e che prescindano del tutto dall'analisi di merito delle politiche del lavoro e dell'occupazione, delle misure specifiche e della qualità intrinseca della regolazione sociale (in forma legislativa e contrattuale).

³⁸⁷ Cataudella M.C., *op.cit.*, 24.

³⁸⁸ In riferimento alla qualificazione della prestazione ANF, la Corte di Giust. UE, 5 novembre 2014, causa C-476/12, *Osterreichischer Gewerkschaftsbund* (Confederazione sindacale austriaca) *c. Verband Osterreichischer Banken und Bankiers* (Associazione delle banche e dei banchieri austriaci – VOBB), in www.europeanrights.eu, ha precisato che non si configura una prestazione di sicurezza sociale quando è versata dal datore di lavoro sulla base di un contratto collettivo, negoziato dalle parti contraenti, a favore dei lavoratori con figli a carico. Anche Corte di Giust. UE, 27 febbraio 2014, causa C-32/13, *Petra Wurker c. FamilienKasse Nurnberg* (Cassa per gli assegni familiari di Norimberga), in www.europeanrights.eu. Per la definizione di "prestazione familiare", Corte di Giust. UE, 19 settembre 2013, cause riunite C-216/12, C-217/12, *Caisse nationale des prestations familiales c. F. Hliddal e P.L. Bornard*, in www.europeanrights.eu.

³⁸⁹ Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, Relazione al Congresso AIDLASS, Cagliari, giugno 2006, 28 in www.lex.unict.it

nel primo non accompagnata da un'equilibrata ricostruzione del secondo ha determinato un ulteriore *vulnus* a carico del lavoratore.

L'erogazione della prestazione previdenziale in parola, infatti, è limitata da criteri che considerano il numero dei componenti il nucleo familiare e la fascia del reddito percepita; inoltre, i lavoratori *part-time* maturano il diritto solo se hanno prestato attività lavorativa per almeno 24 ore alla settimana; se il numero delle ore lavorate è inferiore, spettano tanti assegni giornalieri quante sono le giornate di lavoro effettivamente prestate. Ne emerge un'applicazione fortemente condizionata da elementi e valutazioni economiche, che degradano la funzione degli assegni per il nucleo familiare e non consentono un sereno transito occupazionale del lavoratore.

5 La “trappola di vulnerabilità” del mercato del lavoro.

La fotografia dell'attuale realtà occupazionale nasconde una *trappola di vulnerabilità*³⁹⁰, che aggrava la situazione delle fasce più deboli del mercato del lavoro, comportando una particolare difficoltà di occupazione per le donne e i lavoratori più anziani e una drammatica ripercussione nel rapporto tra generazioni, poiché i giovani assunti in base a contratti atipici, hanno minori possibilità di migliorare la loro situazione professionale, in nome della tanto decantata occupabilità, e non hanno gli strumenti per contribuire al finanziamento delle risorse destinate alla spesa pensionistica. Ciò dimostra la difficoltà di conciliare obiettivi quantitativi e qualitativi senza un preciso ordine di priorità, che dovrebbe scandire le fasi della propria attuazione del programma di intervento, seguendo l'unico principio della tutela della persona.

L'utilizzo di forme di lavoro *non standard* non è di per sé motivo di lesione dei diritti della persona; lo diviene se la flessibilità del mercato non è sostenuta dall'obiettivo di migliorare la qualità del lavoro stesso, in

³⁹⁰ Ne parlava già nel 2006 la Commissione europea, *Libro Verde – Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Bruxelles, 22.11.2006, COM(2006)708 definitivo, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF>

riferimento alle caratteristiche sia di contesto, sia di personale soddisfazione del lavoro in sé considerato³⁹¹.

Talvolta, l'adozione di misure non rispettose del principio di *flexicurity* viene motivata *in ragione dell'Europa*³⁹², mentre, proprio a livello comunitario, vengono posti limiti ricavabili dai diritti sociali riconosciuti dalla CDFUE, così come dalle norme la cui vincolatività ha consentito la ricostruzione di un edificio sociale con ancorate fondamenta di tutela, come la norma sul diritto alle ferie retribuite e la disciplina antidiscriminatoria³⁹³. Ci si domanda, allora, perché non si debba percorrere questa strada, come scienza giuridica³⁹⁴, nella definizione del concetto di occupazione, che *non è un obiettivo neutro*³⁹⁵; anzi, la relatività del significato ne consente declinazioni diverse in relazione alla politica sociale, ora ispirata alle logiche di mercato, ora alla tutela della persona. In quest'ultima prospettiva, occorre ricorrere al concetto di *lavoro decente*, elaborato dall'OIL, come valido parametro di distinzione tra il lavoro flessibile, in linea con l'idea di lavoro dignitoso³⁹⁶, e lavoro precario, laddove il primo è manifestazione della effettiva libertà di scelta dell'individuo, mentre il secondo non può considerarsi frutto di una scelta.

Marcare la distinzione tra il lavoro flessibile e quello precario implica un ruolo attivo del diritto del lavoro nella promozione della *flessibilità combinata alla sicurezza del posto di lavoro, indipendentemente dalla forma del contratto*³⁹⁷, di fronte all'emersione del concetto di *lavoro economicamente dipendente*. Concetto che ricomprende situazioni che non rientrano né nella

³⁹¹ Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., 28.

³⁹² Sciarra S., relazione all'incontro *Il lavoro*, organizzato dall'Osservatorio costituzionale presso la Luiss dell'11 giugno 2004, resoconto a cura di Rossi M., cit.

³⁹³ A tal proposito, la Corte di Giust. UE, 6 marzo 2014, causa C-595/12, *L. Napoli c. Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria*, in www.europeanrights.eu, afferma che le disposizioni degli artt. 14.1, lett. c), e 15 della Dir. n. 2006/54/CE del 5 luglio 2006 sono sufficientemente chiare, precise e incondizionate per poter produrre un effetto diretto.

³⁹⁴ Allegretti U., relazione all'incontro *Il lavoro*, organizzato dall'Osservatorio costituzionale presso la Luiss dell'11 giugno 2004, resoconto a cura di Rossi M., Bollettino 2004, 6 e in <http://static.luiss.it/semcost>

³⁹⁵ Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., 33.

³⁹⁶ Cfr. Faioli M., *Sul lavoro dignitoso – Dalla modernizzazione del diritto del lavoro alla nozione di "decency at work"*, in *F&L*, 2009, 3.

³⁹⁷ Commissione europea, *Libro Verde – Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Bruxelles, 22.11.2006, COM(2006)708 definitivo, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF>

nozione del lavoro dipendente, né in quella del lavoro autonomo, occupando una zona grigia tra il diritto del lavoro e il diritto commerciale. Si tratta di tutte quelle ipotesi nelle quali il lavoratore è formalmente autonomo, ma, in realtà, è, sotto il profilo economico, dipendente da un solo committente o cliente/datore di lavoro. Il lavoro subordinato viene celato sotto le apparenze di altri tipi di rapporto, al fine di dissimulare la sua reale natura giuridica e di evitare taluni costi come i prelievi fiscali obbligatori e i contributi di sicurezza sociale.

Questa pratica elusiva può risultare da un ricorso improprio alle disposizioni del diritto civile o commerciale, quali il contratto di associazione in partecipazione³⁹⁸ o il fenomeno delle false partite iva³⁹⁹ in Italia, spettri di una condizione di pura subordinazione.

Si impone il problema di ricondurre il mercato del lavoro dentro i confini trasparenti della legalità, conciliando le esigenze di flessibilità e quelle di sicurezza esistenziale⁴⁰⁰, attraverso un quadro di tutela che si estendono dal

³⁹⁸ Per la distinzione tra associazione in partecipazione e lavoro dipendente, Cassazione, sez. lavoro, sentenza del 27 novembre 2013, n. 26522; sentenza del 12 aprile 2013, n. 8928; sentenza del 21 febbraio 2012, n. 2496, in www.italgiure.giustizia.it.

In dottrina, Ferraro F., *L'associazione in partecipazione con apporto di lavoro*, W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2014, 221, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

³⁹⁹ Si tratta di rapporti di lavoro autonomo che, in realtà, sono riconducibili allo schema della subordinazione ex art. 2094 del C.C.: la prestazione di lavoro viene svolta in regime di monocommittenza, per un lungo intervallo di tempo; tra lavoratore e committente sussiste una relazione di dipendenza economica, al punto che il primo è "incapace di muoversi liberamente sul mercato", in Caruso A.R. – Gioli G., *Il popolo delle partite Iva: i rischi della riforma*, 2012, in www.bollettinoadapt.it/old/files/document. Tale figura è disciplinata, ad oggi, ai sensi dell'art. 69 bis del D. Lgs. n. 276/2003, introdotto dalla L. n. 92/2012 (Riforma Fornero). Per approfondire, Bano F., *Il "popolo delle partite Iva" all'ombra del lavoro a progetto*, in *Lavoro e Diritto*, 2013, 2; Ghera E., *op.cit.*, 4, il quale sottolinea l'obiettivo antielusivo della norma; Magnani M., *Autonomia, subordinazione, coordinazione del gioco delle presunzioni*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2013, 174 in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

Inoltre, Cassazione, sez. lavoro, sentenza del 8 luglio 2013, n. 16935; Cassazione, sez. lavoro, sentenza del 2 maggio 2012, n. 6643, in www.italgiure.giustizia.it.

⁴⁰⁰ Il rapporto tra la flessibilità aziendale e la sicurezza esistenziale si ripropone nella sentenza della Corte di Giust. UE, 27 febbraio 2014, causa C-588/12, *Lyreco Belgium NV c. Sophie Rogiers*, in www.europeanrights.eu: al fine di consentire agli uomini e alle donne di conciliare le proprie responsabilità professionali e familiari, la clausola 2, punto 4 Accordo quadro sul congedo parentale, contenuto nell'allegato della Dir. n. 94/34/CE, nel quale si afferma che gli Stati membri e/o le parti sociali prendono le misure necessarie per proteggere i lavoratori dal licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale, deve essere intesa nel senso che essa esprime un *diritto sociale dell'Unione*. Ne consegue che qualora un lavoratore, assunto in forza di un contratto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo pieno, sia stato licenziato illegittimamente durante il periodo di congedo parentale a tempo parziale di cui egli fruisce, un'indennità forfettaria di tutela, come quella prevista dalla normativa belga, per essere conforme ai requisiti posti

contratto di lavoro al mercato del lavoro. Ridisegnando i confini della flessibilità interna⁴⁰¹ – che si svolge nell'ambito dell'impresa- e della flessibilità esterna – legata a frequenti variazioni nei rapporti di lavoro –, si potrebbero compensare i maggiori rischi nascenti dall'incertezza sulla continuità dell'occupazione, a patto che le misure di flessibilità siano sostenute da un efficace sistema di sicurezza sociale, con tutele differenziate e con proposte formative corrispondenti alle esigenze di ciascuna attività produttiva.

La formula di *flexicurity*, nei termini fin qui proposti, ben si presterebbe a questa rimodulazione delle tutele; ma il modello, ad oggi, non è stato compiutamente sperimentato in nessun Paese europeo⁴⁰².

dall'Accordo quadro deve essere determinata sulla base della retribuzione corrispondente alle prestazioni lavorative a tempo pieno di tale lavoratore, e non sulla retribuzione diminuita versata al lavoratore durante il suo congedo parentale a tempo parziale.

⁴⁰¹ Sciarra S., *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo. Un'analisi delle fonti, cit.*, 19. L'Autore ha commentato: "Visioni troppo ottimistiche sul futuro della *flexicurity* e sulle virtù taumaturgiche delle politiche ad essa ispirate devono essere messe a confronto con accurate analisi comparate, specialmente per poter valutare e soppesare le tendenze in atto nei Paesi dell'allargamento".

⁴⁰² In tal senso, già Bronzini G., *Nuova formulazione del lavoro, nuova formulazione dei diritti nel mondo globalizzato*, 2009, in www.treccani.it

Capitolo 6

L'idea di occupabilità e il valore della persona.

Sommario: 1.La relatività del concetto di occupabilità; 2.La doppia dimensione, sociale e individuale, dell'occupabilità; 3.L'occupabilità come criterio guida della *flexicurity*; 4.L'occupabilità e il principio di attuazione; 5.La persona come motore di sviluppo dell'occupabilità.

1 La relatività del concetto di occupabilità.

Tutte le politiche ispirate alla *flexicurity* si basano sul principio cardine della occupabilità, intendendo con esso la capacità di una persona di saper cercare attivamente un lavoro, di consolidare a livello professionale la propria posizione in termini qualitativi, e di saper spendere nel mercato del lavoro conoscenze e competenze tali da agevolare i transiti occupazionali, in un'ottica di costante crescita.

L'occupabilità esprime il valore di una persona nel mercato del lavoro; e il suo significato, tuttavia, si può esprimere solo in termini relativi poiché è determinato da una serie di fattori quali lo sviluppo dell'economia, il numero delle persone che posseggono le competenze richieste e il numero dei soggetti aziendali che hanno interesse per determinate professionalità.

La relatività del valore dell'occupabilità è, altresì, variabile in relazione alle condizione del soggetto, come l'età, lo stato di salute, la composizione familiare; insomma, tutte quelle componenti della vita individuale che possono condizionare la flessibilità lavorativa della persona, come la disponibilità a prestare lavoro in un luogo diverso o distante dalla propria residenza, a lavorare con particolari articolazioni di orario giornaliero o settimanale o, ancora, a svolgere mansioni diverse da quelle di assunzione.

La relatività del concetto si esprime anche in riferimento al contesto produttivo, nel quale viene avviata la ricerca di una specifica identità professionale da inserire in un determinato circuito aziendale.

Il valore dell'occupabilità dipende, dunque, dal contesto e di tempo e di luogo nel quale avviene la valutazione. Così, si delinea un *livello basso di occupabilità* in un ambiente aziendale caratterizzato dallo svolgimento di compiti elementari, senza coinvolgimento emotivo e decisionale del lavoratore; se la misurazione avviene durante i periodi di inattività lavorativa, l'occupabilità è negativa o scarsamente positiva a seconda dell'intervallo temporale nel quale il soggetto resta escluso da mercato del lavoro. Il valore positivo dell'occupabilità tende ad accrescersi in complessi lavorativi che presentano strutture organizzative articolate, che richiedono la partecipazione del lavoratore nel circuito decisionale della produzione, con l'attribuzione di sfere di competenza e di responsabilità individuale sempre crescenti e differenti, rispetto alla singola prestazione o rispetto al *team* nel quale il lavoratore è inserito. Un *livello alto di occupabilità* si delinea, invece, quando il periodo di transizione occupazionale del lavoratore è stato minimo rispetto alla media della permanenza temporale nei sistemi di sicurezza sociale, in corrispondenza di intervalli di non-lavoro.

Le condizioni dell'occupabilità possono essere predeterminate quando le aziende dichiarano espressamente le professionalità che stanno ricercando sul mercato del lavoro: le aziende esprimono la preferenza per l'assunzione di persone che vivono in prossimità del luogo di lavoro o a favore di coloro che hanno svolto un determinato percorso formativo. Di converso, alcune caratteristiche dell'occupabilità possono essere individuate successivamente alla costituzione del rapporto di lavoro, quando sorgono particolari esigenze del lavoratore – classico l'esempio della lavoratrice in maternità - o per un mutamento del ciclo produttivo o della gestione aziendale, quale lo spostamento della sede di lavoro o l'introduzione della turnazione per incrementare il livello di produzione.

L'occupabilità può essere intesa, poi, in senso quantitativo, quando si avviano politiche in materia di lavoro finalizzate all'aumento dei posti di lavoro disponibili nel mercato, ed esprime la probabilità di trovare un *qualsiasi* lavoro entro un determinato intervallo temporale; o in senso qualitativo, quando la scelta di una nuova occupazione è giustificata dalla volontà di avere migliori condizioni di lavoro.

L'occupabilità è, inoltre, una prospettiva d'analisi per il futuro, nel senso che, attraverso un'attenta osservazione del fabbisogno professionale del mercato del lavoro, si possono tracciare le linee evolutive del periodo successivo, identificando quali mansioni saranno richieste e quali competenze è necessario acquisire, al fine di sviluppare il potenziale occupazionale del singolo.

In questo senso, l'occupabilità può svolgere una importante funzione di orientamento sia per le imprese, che sono in grado di avviare ricerche più mirate rispetto ad una determinata professionalità, sia per il lavoratore, che ha la possibilità di reimpostare il processo acquisitivo delle informazioni in base alle risultanze emerse nel mercato del lavoro.

La capacità predittiva dell'occupabilità è un elemento importante per la programmazione di efficaci politiche del lavoro poiché consente l'individuazione delle tipologie dei potenziali beneficiari in grado di decretarne il successo. È necessario, dunque, avviare una seria attività di *targeting*, enucleando le categorie dei lavoratori che potenzialmente potranno ricevere il beneficio maggiore in termini di ricollocazione sul mercato del lavoro. Una successiva attività di *profiling* permette di individuare, con maggiore dettaglio, le caratteristiche occupazionali di ristretti gruppi o di singoli lavoratori; quest'ultima attività è importante anche nella ricostruzione di un percorso formativo o di reinserimento a connotazione individuale.

Nato come un concetto generico, l'occupabilità è uno strumento che consente, attraverso i rilievi empirici, di valutare i percorsi del passato, osservarne la realizzazione nel presente e proiettarne l'evoluzione nel futuro. La capacità di interpretare la realtà occupazionale è direttamente proporzionale al numero delle informazioni che si possono trarre dal mercato del lavoro e dai soggetti che vi agiscono. Così, se si utilizzano, ricorrendo ad uno studio generale dell'occupabilità, i dati Istat sulla forza lavoro si è in grado di descrivere l'attuale struttura del mercato del lavoro, ma non è possibile cogliere le caratteristiche individuali della persona disoccupata. Tale informazione sarà, invece, reperibile mediante il ricorso a strumenti che consentano di qualificare l'occupabilità di un lavoratore in base alle sue

condizioni personali. Le due metodologie, volte a tracciare la dimensione dell'occupabilità, non si escludono a vicenda, ma si intersecano inevitabilmente, e solo una equilibrata ricostruzione delle informazioni ottenute dai due punti di osservazione è in grado di dare contenuto all'idea *concreta* di occupabilità⁴⁰³.

I diversi studi sull'occupabilità hanno condotto ad un'evoluzione concettuale arricchita di contenuti e di struttura⁴⁰⁴ e al progressivo delinearci della sua ambivalenza concettuale, capace di esprimere non solo una dimensione individuale, ma anche sociale.

L'idea di occupabilità si articola, dunque, su due diversi piani: dal lato dell'offerta di lavoro, esprime l'esigenza di acquisire lavoratori con determinate caratteristiche professionali, il possesso delle quali è un requisito necessario alla costituzione di un rapporto di lavoro, sia di natura subordinata che autonoma; dal lato della domanda, l'occupabilità indica l'insieme delle abilità e delle competenze del lavoratore, sviluppate attraverso i percorsi di formazione e l'esperienza lavorativa, che concorrono a delinearne l'identità professionale

L'intersezione dei due piani regola l'equilibrio del mercato del lavoro, che entra in crisi quando si verifica un decremento delle competenze rispetto alle esigenze del contesto produttivo⁴⁰⁵; quando non vi è corrispondenza tra le

⁴⁰³ Battiloro V. – Costabella L., *Il profiling dei disoccupati basato sul concetto di occupabilità: uno strumento a supporto della programmazione delle politiche attive del lavoro*, 2008, in www.prova.org/studi-e-analisi

⁴⁰⁴ Caruso B., *La destrutturazione del concetto di occupabilità: sette diversi significati*, in *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, Relazione al Congresso AIDLASS, Cagliari, giugno 2006, Annesso A, 99 e ss in www.lex.unict.it. Il termine *occupabilità* compare intorno al 1934, negli Stati Uniti d'America, per distinguere individui e famiglie fra occupabili e non occupabili. Dalla diversa collocazione in una determinata categoria dipendeva l'erogazione di misure assistenziali o di inserimento lavorativo. L'occupabilità è stata poi rielaborata in ambito medico-sociale: lo scopo era osservare l'effetto di un'esperienza di lavoro per la riabilitazione fisica e mentale della persona disabile, sia sotto un profilo fisico che sociale. Quest'ultima accezione è stata estesa allo studio dei gruppi sociali svantaggiati (minoranze etniche, giovani, poveri), come spinta all'inclusione nella forza lavoro attiva.

⁴⁰⁵ Carinci M.T., *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi*, Relazione presentata al XVII Congresso Nazionale *Il diritto del lavoro al tempo della crisi*, organizzato dall'AIDLASS, il 7-9 giugno 2012 a Pisa, in www.aidlass.it, proponendo un modello di disciplina del rapporto di lavoro basato sulla flessibilità temporale e funzionale per fronteggiare situazioni di crisi, sostiene che occorrerebbe valorizzare la professionalità degli addetti ai lavori; infatti, "l'analisi economica ha dimostrato come la stabilizzazione e fidelizzazione del personale siano in grado di esaltare l'equilibrio organizzativo delle imprese e, di conseguenza, il loro successo competitivo nei mercati internazionali".

richieste del mondo aziendale e il livello o la fisionomia delle professionalità presenti nel circuito occupazionale; o, ancora, quando si attribuisce un costo lordo di manodopera eccessivo rispetto al contributo effettivo del lavoro prestato, in termini di produttività.

2 La doppia dimensione, sociale e individuale, dell'occupabilità.

Sotto il profilo sociale, l'occupabilità svolge due importanti funzioni: da un lato, è garante della cittadinanza attiva perché implica la condivisione collettiva di un valore, dall'altro, svolge la funzione di regolazione delle relazioni presenti nel mercato del lavoro, inteso come parte della prismatica realtà sociale.

L'occupabilità è una dimensione della cittadinanza attiva, intesa come la partecipazione di tutta la collettività alla vita sociale ed economica, con la capacità di valutare le opportunità e i rischi che tale partecipazione determina, sulla base di valori condivisi e di una scala di priorità sostenuta dal senso di appartenenza e dal rispetto verso le altre realtà. Il raggiungimento di questa capacità è necessariamente il frutto di un percorso di maturazione individuale, nel segno della solidarietà sociale, premessa imprescindibile per la realizzazione di un'effettiva cittadinanza europea.

Tale processo si realizza intorno alla condivisione collettiva di un valore: la responsabilità di ogni persona verso sé stessa e verso gli altri consociati. Ne discende che tutte le relazioni sociali sono fondate sulla libera scelta dell'individuo, il quale si fa promotore del proprio benessere e di quello della società nella quale vive, attraverso il corretto adempimento dei suoi doveri sociali derivanti dalla cittadinanza, vissuta come comunanza di strutture, di servizi, di relazione umana.

La cittadinanza è un concetto storicamente definito sulla base delle dinamiche sociali sottostanti; riceve linfa vitale attraverso il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo e la pretesa di adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà, che formano la persona in quanto *uomo di*

relazione, immancabile premessa per essere poi lavoratore, giacché “la stessa possibilità di accedere al mercato del lavoro risulta condizionata dal possesso di determinati requisiti: istruzione, educazione, salute”⁴⁰⁶.

In questo senso, l'occupabilità è anche la premessa determinante per il raggiungimento della completa occupazione, migliorando la competitività e la prosperità nella nuova economia⁴⁰⁷. Infatti, l'accrescimento dell'occupabilità della popolazione attiva è generalmente un obiettivo prioritario degli interventi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo⁴⁰⁸, finalizzati, a loro volta, ad incrementare il tasso di occupazione della popolazione europea, come *terapia elettiva*⁴⁰⁹ per curare l'attuale crisi dei sistemi di *welfare* nazionali, chiamati all'erogazione di numerose prestazioni previdenziali, ma non sorretti da un'adeguata copertura finanziaria, data la difficoltà di reperire le ingenti risorse necessarie. La dimensione sociale dell'occupabilità implica la convergenza della politica occupazionale, quella sociale e quella economico-monetaria, in un unico punto, nell'*intrigante paradosso in cui razionalità diverse devono essere conciliate*⁴¹⁰, non solo tra loro, ma anche nella dimensione individuale dell'occupabilità, intesa come l'identità professionale del singolo lavoratore.

La ricostruzione identitaria si configura, infatti, come un processo accrescitivo della occupabilità del singolo, mediante lo sviluppo delle proprie competenze derivanti da precedenti esperienze lavorative o di carattere formativo. Il percorso si presenta particolarmente arduo per i giovani, i quali si scontrano con domande di lavoro sottoposte alla condizione negativa delle pregressa esperienza professionale del candidato che, talvolta per ragioni anagrafiche o di studio, sta muovendo i primi passi nel mercato del lavoro⁴¹¹.

⁴⁰⁶ Vecchio G., *Giustizia sociale, Stato, diritti*, WP “Massimo D’Antona”, 2011, 120 in www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca

⁴⁰⁷ Commissione europea, *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*, Bruxelles, 30.10.2000, SEC(2000) 1832, in www.see-educoop.net/education_in/pdf

⁴⁰⁸ Pagani L., voce *Occupabilità*, in *Dizionario di Economia e Finanza Treccani*, 2012, in www.treccani.it

⁴⁰⁹ Caruso B., *Occupabilità, formazione e “capability” nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., 26.

⁴¹⁰ *Ibidem*, 26.

⁴¹¹ Sulla questione, si segnala Corte di Giust UE, 13 novembre 2014, causa C-416/13, *M. Vital Pérez c. Ayuntamiento*, in <http://curia.europa.eu/juris/document>: gli artt. 2.2, 4.1, 6.1, lett. c), della Dir. n. 2000/78/CE del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, devono essere

Si rileva, così, la *pre-occupazione giovanile*⁴¹², consistente nello svolgimento di lavori flessibili, in forma anche di tirocini o stage, che non hanno una durata limitata nel tempo, spesso si protraggono in base alle sole esigenze aziendali, non determinabili *ex ante*, che ricadono purtroppo in forme di lavoro prestato irregolarmente.

Si distingue dalla pre-occupazione giovanile, la *in-occupazione giovanile*, che si identifica con il fenomeno della *NEET generation*, ovvero giovani che non hanno un'occupazione e che sono esclusi dai percorsi di studio e di formazione e, di conseguenza, totalmente inattivi.

Il processo di occupabilità può seguire direzioni diverse: si parla di mobilità interna, quando avviene all'interno dello stesso luogo di lavoro; la mobilità esterna si realizza, invece, nel mercato del lavoro quando la scelta individuale è orientata verso una diversa occupazione rispetto a quella precedente; ancora, la mobilità è verticale quando il miglioramento della propria professionalità dipende dall'attribuzione di mansioni superiori in un determinato arco di tempo, che si accompagna ad una maggiore responsabilizzazione decisionale e all'incremento retributivo connesso, in quanto tale percorso è solitamente riconducibile alla maggiore specializzazione conseguita rispetto all'area professionale di partenza, tracciando una continuità tra i posti di lavoro ricoperti nel tempo; si parla, da ultimo, di mobilità orizzontale quando il bagaglio conoscitivo acquisito dal singolo permette di svolgere un lavoro diverso da quello originario.

interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale che fissa a 30 anni l'età massima per l'assunzione degli agenti della polizia locale. Nel *caso de quo*, il ricorrente ha contestato il bando del concorso, nella parte in cui imponeva il limite di età non superiore ai 30 anni per i candidati. La Corte ha osservato che tale limitazione anagrafica, diversa o assente tra le normative delle Comunità autonome della Spagna – tra le quali, il resistente – relative agli agenti della polizia locale, non è garanzia di corretta selezione dei candidati. Selezione che deve, invece, basarsi sull'esito delle prove previste nel bando. Il principio affermato dalla Corte potrebbe avere ripercussioni in qualsiasi altro settore della pubblica amministrazione, e non solo, perché, al punto 29, la Corte precisa che dall'art. 3.1, lett. a), della Dir. n. 2000/78/CE "risulta che la stessa si applica a tutte le persone, sia del settore pubblico che del settore privato, compresi gli organismi di diritto pubblico, per quanto attiene, segnatamente, alle condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, sia dipendente che autonomo, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione, indipendentemente dal ramo di attività e a tutti i livelli della gerarchia professionale".

Si tratta dell'affermazione di un principio molto importante in relazione alla attuale condizione lavorativa dei giovani che, soprattutto per ragioni di formazione, accedono sempre più tardi nel mercato del lavoro.

⁴¹² Faioli M., *Pre-occupazione e in-occupazione giovanile. Risposte del diritto "riflessivo" al mercato del lavoro*, cit.

A ben vedere, non esistono percorsi professionali che seguono un'unica direzione tra quelle menzionate, ma esse si intersecano, al punto che, in situazioni di crisi, si assiste ad un fenomeno regressivo quando alla rilevante competenza maturata non corrisponde un adeguato riconoscimento occupazionale o retributivo. Il dipanarsi di tali percorsi caratterizza la vita lavorativa di ogni persona, assumendo tratti di singolarità condizionata da diversi fattori ambientali circostanti. Infatti, la biografia professionale dei giovani lavoratori è scritta, non solo dalle scelte personali, ma anche dalle politiche di sviluppo delle risorse umane presenti nelle imprese, ovvero dalle politiche aziendali quali quelle salariali, formative, di carriera⁴¹³ che, a loro volta, sono influenzate dalla normativa al momento vigente, dalla contrattazione collettiva e, fattore non meno rilevante, dall'andamento dell'economia generale, confermando l'ambivalenza individuale e sociale dell'occupabilità.

3 L'occupabilità come criterio guida della *flexicurity*.

L'occupabilità, nella sua "fluidità concettuale", assume diverse varianti di significato in termini di *risorsa*, di *viatico*, di *trasferibilità*, proponendosi come criterio guida nella realizzazione di una strategia globale ispirata alla *flexicurity*.

L'occupabilità viene intesa come *risorsa* quando si fa riferimento alla capacità di adattamento del soggetto alle esigenze del mercato del lavoro e alle sue specializzazioni produttive, come sinonimo della adattabilità del lavoratore. In virtù del suo carattere ambivalente, nel quale la dimensione individuale e quella sociale si compenetrano reciprocamente, intendere l'occupabilità come risorsa significa attribuire al lavoratore un preciso ruolo nel contesto professionale, come elemento di incremento produttivo⁴¹⁴, in grado di

⁴¹³ Federighi P., *op.cit.*

⁴¹⁴ Auer P., *op.cit.*,37 e ss. L'Autore osserva che "la crisi, da parte sua, dovrebbe aver reso chiaro il fatto che lavori qualitativamente alti sono anche conformi alla buona produttività. Ad esempio, passare dall'attività lavorativa alla formazione e viceversa dovrebbe, infatti, migliorare la prospettiva professionale verso occupazioni stabili".

giustificare la presenza del soggetto in quel determinato circuito aziendale, anche in termini economici: la prestazione del lavoratore, inteso come risorsa, è resa dietro la corresponsione della retribuzione, come obbligazione principale a carico del datore di lavoro, che è tenuto al versamento dei contributi previdenziali, costituenti comunque un costo per l'azienda.

In relazione alla funzione dell'occupabilità come *viatico*, occorre precisare che il termine indica le cose, quali il cibo, le vesti, il denaro, che una persona portava con sé, nell'intraprendere un viaggio; ma indicava anche il contributo che, in epoca feudale, gli abitanti di un territorio dovevano pagare all'esercito del signore in marcia, come equivalente di un'indennità di servizio fuori sede; nella sua accezione religiosa, il viatico indica l'alimento spirituale con cui affrontare il viaggio verso la dimensione ultraterrena. Due elementi ricorrono nelle diverse accezioni di viatico: il viaggio e la protezione.

Declinando l'occupabilità come viatico, occorre mettere in luce l'estrema mobilità che il lavoratore deve affrontare in un mercato del lavoro in continua trasformazione e tale dinamicità può essere sostenuta, in termini di tutela, da un adeguato bagaglio di informazioni e competenze consolidate o acquisite *ex novo*. Tali strumenti accrescono la credibilità professionale del lavoratore e ne orientano i transiti occupazionali verso attività sempre più corrispondenti alle specializzazioni possedute, alimentando anche la forza contrattuale del lavoratore. Un discreto livello di conoscenze e di competenze, spendibili sul mercato del lavoro, non solo accresce le opportunità lavorative del soggetto, ma ne tutela la stessa persona in termini di sicurezza.

Non è un caso se le forme irregolari del lavoro, senza alcuna copertura previdenziale, attecchiscano con maggiore facilità sulla componente umana poco scolarizzata; anche se la crisi causa una regressione in questo senso: fasce ampie di popolazione, con una formazione scolastica, accettano, comunque, di svolgere la propria attività in condizioni non legali o, comunque, precarie, scegliendo il male minore.

Ed infine, l'occupabilità esprime anche il carattere della *trasferibilità*, secondo una duplice accezione: da un lato, la trasferibilità è intesa come lo spostamento del capitale umano, come scelta aziendale, in un contesto

sociale e territoriale altamente dinamico⁴¹⁵; dall'altro lato, la trasferibilità indica una proprietà della comunicazione, della trasmissione e della circolazione del sapere come occasione di sviluppo formativo del singolo.

La stretta correlazione tra il concetto di occupabilità come viatico e come trasferibilità, indica che la realizzazione del primo è logica conseguenza della seconda, con il fine ultimo di rendere il lavoratore una risorsa come persona, nel contesto aziendale e in quanto cittadino.

La trasferibilità informativa è un elemento portante della *società della conoscenza*, individuata dalle politiche comunitarie come la base per il rilancio dell'economia e della competitività dell'Unione sui mercati internazionali. Ne consegue la rilevanza dei processi di acquisizione e di divulgazione della conoscenza relativi ad un prodotto, ad una particolare lavorazione, alle condizioni di difficoltà di un soggetto concorrente, nei quali i lavoratori svolgono un ruolo di primaria importanza, in quanto soggetti attivi dell'apprendimento, in grado di rielaborare le informazioni acquisite e di tradurle sul piano operativo, con ovvie conseguenze sul livello produttivo aziendale.

Così ricostruito, il concetto di occupabilità comprende la valorizzazione del momento formativo del lavoratore, nel suo ruolo di discente in virtù della propria motivazione interiore e del proprio desiderio personale⁴¹⁶, negando la sua riduzione a mera entità economica, come produttore di reddito o percettore di una prestazione assistenziale o previdenziale. La triplice prospettiva dell'occupabilità nel senso di risorsa, di viatico e di trasferibilità coinvolge il lavoratore in un difficile processo di responsabilizzazione verso il cambiamento interiore ed esteriore⁴¹⁷.

Coniugare l'occupabilità e la *flexicurity* ne implica una visione proattiva di questa, che richiede la predisposizione di interventi *a misura* di individui e di

⁴¹⁵ Caruso B., *La destrutturazione del concetto di occupabilità: sette diversi significati*, in *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, Relazione al Congresso AIDLASS, Cagliari, giugno 2006, Annesso A, 99 e ss in www.lex.unict.it.

⁴¹⁶ Allulli G., *op.cit.*, 6.

⁴¹⁷ Caruso B., *La destrutturazione del concetto di occupabilità: sette diversi significati*, in *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, *cit.* L'Autore sottolinea che "tale concezione, oltre a costituire il riferimento concettuale delle politiche di attivazione, implica pura una ricaduta sulla dimensione psicologica del contratto di lavoro".

imprese a livello locale, per una maggiore aderenza del fabbisogno formativo e occupazionale rispetto alle esigenze del territorio, in virtù del principio di sussidiarietà. Non si deve escludere, però, il ricorso ad azioni passive e curative, come nel caso della disoccupazione di lunga durata, nel tentativo perenne di conciliare flessibilità e sicurezza, laddove non è possibile impostare in maniera tempestiva percorsi di reinserimento professionale, a causa della crisi attuale.

Attraverso l'intervento pubblico, si mitiga il peso della responsabilità individuale e si accresce il ruolo delle istituzioni nel migliorare la capacità della forza lavoro effettiva e potenziale⁴¹⁸, superando il concetto di *occupabilità iniziale*, che addebita esclusivamente all'individuo il successo o l'insuccesso del proprio percorso nel mercato del lavoro, a favore dell'idea di *occupabilità interattiva*, attraverso la quale il percorso di lavoro di un soggetto si colloca in una logica di sistema orientata e diretta dai soggetti pubblici, consentendo di ricostruire in termini complementari la responsabilità individuale e quella collettiva. Tutti gli interventi finalizzati alla riconciliazione tra la flessibilità e la sicurezza esprimono la necessità di modernizzare il diritto del lavoro, valorizzando il principio del lavoro dignitoso, in grado di tutelare il lavoratore contro le forme più detestabili di flessibilità, come la flessibilità funzionale che dà luogo alle varie forme di delocalizzazione e detipizzazione⁴¹⁹.

Occorre, dunque, impostare un approccio globale di intervento, che rimetta in discussione tutto il sistema delle relazioni industriali, attraverso un uso della norma che consenta la realizzazione dei fini sociali, economici e politici; in grado, cioè, di cogliere e riflettere le sfumature della realtà da regolare, e non solo di disciplinare la materia attraverso la mera imposizione di un ordine. Si parla, in tal senso, di *diritto riflessivo*⁴²⁰. La corretta combinazione di questi parametri (approccio globale – lavoro dignitoso – diritto riflessivo) permette di ridisegnare gli assetti delle relazioni sindacali e del mercato del

⁴¹⁸ Petruccelli F. – Messuri M. – Santilli M., *Bilancio di competenze e orientamento professionale*, Milano, 2012, 103.

⁴¹⁹ Faioli M., *Pre-occupazione e in-occupazione giovanile. Risposte del diritto "riflessivo" al mercato del lavoro*, cit.

⁴²⁰ *Ibidem*.

lavoro, partendo dal concetto di sicurezza sociale, la quale assume il *ruolo di tecnica giuridica di modernizzazione del diritto del lavoro*. L'idea di sicurezza sociale dovrebbe pervadere tutto il mercato del lavoro, nelle fasi antecedente, concomitante e susseguente la costituzione di un rapporto di lavoro. La forza espansiva della sicurezza sociale è determinata dalla tutela che viene prestata al singolo lavoratore che vive una situazione di difficoltà o di disagio occupazionale, attraverso le prestazioni di sicurezza sociale, così da fargli acquisire i mezzi per vivere un'esistenza libera e dignitosa.

In questa prospettiva, l'idea di sicurezza sociale svolge una funzione conformativa rispetto alle capacità individuali del lavoratore, nel contesto della struttura dinamica del mercato del lavoro: si devono predisporre percorsi di reinserimento professionale compatibili con le competenze del lavoratore e la sua disponibilità in rapporto ad una determinata opportunità occupazionale; le prestazioni previdenziali a carattere pecuniario devono tener conto, nel momento dell'erogazione, delle condizioni personali del lavoratore, come il nucleo familiare, lo stato di salute, le difficoltà psicologiche.

Insomma, la funzione conformativa della sicurezza sociale consente di tracciare un percorso di potenziamento dell'occupabilità costruito *ad personam, tagliato su misura del lavoratore*, lungo i periodi di attività e di inattività occupazionale, come naturale elemento della mobilità che caratterizza i sistemi ispirati alle *flexicurity*, secondo un'ottica di promozione delle capacità individuali del lavoratore, a prescindere dal tipo contrattuale prescelto, mediante schemi o prestazioni che realizzino il diritto (e l'obbligo) di partecipazione civile e sociale dell'individuo. L'effettività dei diritti connessi all'identità professionale del lavoratore, come il diritto alla formazione, alla conciliazione tempi di vita/tempi di lavoro, alla sicurezza sul lavoro, ai modelli partecipativi all'impresa, implica necessariamente una visione dinamica dei rapporti sottostanti, regolati dall'idea di *flexicurity* che incorpora in sé il valore della sicurezza sociale, come componente fondamentale⁴²¹. Conferire rilevanza alla funzione conformativa della

⁴²¹ Di contrario avviso, Faioli M., *Pre-occupazione e in-occupazione giovanile. Risposte del diritto "riflessivo" al mercato del lavoro*, cit., il quale non ricomprende la sicurezza sociale

sicurezza sociale significa favorire la possibilità individuale di collaborare, con il proprio contributo, al proprio sviluppo umano e sociale.

4 L'occupabilità e il principio di attivazione.

Il rinnovato *focus* sul lavoratore come persona, come portatore di dignità personale, nasce dalla progressiva consapevolezza dell'insuccesso delle politiche passive. Infatti, dagli anni novanta in poi, matura l'idea che le tradizionali politiche redistributive costituiscano un eccessivo costo per il bilancio dello Stato. Si avverte, quindi, la necessità di spostare progressivamente l'investimento verso le capacità degli individui⁴²², delineando un modello di "solidarietà competitiva", che aspirerebbe a realizzare un'uguaglianza⁴²³ degli individui nelle dotazioni iniziali, vale a dire una garanzia della occupabilità e dello sviluppo del capitale umano che consideri le posizioni di partenza del singolo soggetto rispetto alle dinamiche sociali, comprese quelle lavorative. L'obiettivo sarebbe quello di garantire una *employment security*, intesa come una forma di *egualitarismo dal lato dell'offerta*⁴²⁴, attraverso la predisposizione di strumenti, tecniche, attività in grado di garantire lo sviluppo individuale di competenze professionalizzanti, in una situazione di uguaglianza di fatto che si affianca al relativo riconoscimento formale, dando all'espressione della dignità umana un significato pregnante, in virtù del quale considerare la persona come *soggetto di scelte*⁴²⁵.

all'interno della idea di *flexicurity*, ma affianca la prima alla seconda in un rapporto dinamico, in grado di orientare la disciplina delle relazioni del mercato del lavoro.

⁴²² In tal senso, Zappalà L., *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l'impulso alla ri-regolazione del lavoro a termine*, cit., 13.

⁴²³ Barbera M., *Il principio di eguaglianza nel sistema europeo multilivello*, 2012 in www.europeanright.eu: l'Autore osserva che "l'eguaglianza non è una competenza, ma un principio generale, la cui operatività taglia trasversalmente tutto l'ordinamento comunitario, non diversamente da quanto accade negli ordinamenti nazionali".

⁴²⁴ Così Streeck W., *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2000, 3.

⁴²⁵ Del Punta R., *Diritti della persona e contratto di lavoro*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2006, 110, 195 e ss

L'idea dell'*employment security* deve essere in grado di superare la ricerca di una condizione di sicurezza in rapporto allo specifico lavoro svolto (*job security*), trattandosi di un'impostazione non compatibile con la fluidità delle relazioni occupazionali di un mercato basato sulla *flexicurity*. "Il lavoratore viene preso in considerazione come soggetto che si *muove* nel mercato del lavoro"⁴²⁶, determinando uno spostamento del luogo di tutela, non più identificato nello specifico posto di lavoro.

All'interno di esso, infatti, si materializzano le minacce moderne per l'occupazione, quali l'offerta mondiale di forza lavoro, a condizioni economiche più favorevoli per il soggetto investitore, a causa dei bassi livelli di protezione sociale; le nuove tecnologie che non generano sostituzione, ma distruzione di lavoro, soprattutto per lo svolgimento di mansioni elementari e ripetitive, eseguite dalle fasce più deboli del mercato del lavoro, che vengono, così, esposte al rischio di marginalizzazione sociale; il prolungamento delle prospettive di vita che, da un lato, implica il maggiore coinvolgimento temporale della stessa persona nel circuito occupazionale e, dall'altro, determina il numero delle persone che sostano per un intervallo temporale superiore nei sistemi di sicurezza sociale, perché destinatari dei trattamenti pensionistici ricondotti alla cessazione definitiva del rapporto occupazionale. Dette minacce coinvolgono le persone, e non astratti soggetti economici privi di personalità; dette minacce si materializzano in luoghi dove le persone si incontrano, scambiano e interagiscono, come il mercato del lavoro e il territorio di appartenenza⁴²⁷.

Reimpostare il concetto di occupabilità in termini di valorizzazione della persona significa applicare, nel concreto, il principio di attivazione, in base al quale le politiche si definiscono *attive* se la loro operatività è subordinata ad una diretta partecipazione e coinvolgimento dei destinatari⁴²⁸, nell'adozione

⁴²⁶ Zappalà L., *Flexicurity e valorizzazione delle capability: l'impulso alla ri-regolazione del lavoro a termine*, cit.

⁴²⁷ Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., 10.

⁴²⁸ Applicazione pratica del principio di attivazione è riscontrabile nel sistema di protezione sociale della Danimarca. L'erogazione dell'indennità di disoccupazione non prescinde dal coniugare diritti del lavoratore e obblighi del medesimo. Nello specifico, l'indennità di disoccupazione, che può raggiungere il 90% della retribuzione per una durata massima di erogazione pari a quattro anni, non viene corrisposta se non accompagnata dalle *politiche di*

di misure attive e preventive; a queste si contrappongono quelle passive e curative nelle quali il soggetto estromesso dal circuito occupazionale percepisce una mera prestazione economica come ristoro del disagio vissuto, ma senza l'adozione di una logica ricostruttiva della condizione professionale del singolo all'interno del mercato del lavoro. L'occupabilità richiede, invece, l'esaltazione delle professionalità presenti nel mercato del lavoro, in sintonia con il rilancio dell'economia europea in termini di competitività a livello mondiale. La partecipazione del singolo deve manifestarsi fin dal momento della ricerca di un lavoro ed, in questo senso, l'occupabilità perde la connotazione soggettiva, divenendo l'oggettiva aspettativa che una persona possa trovare un lavoro⁴²⁹.

La configurazione del sistema *welfare* risente della logica seguita nell'attuazione del principio di attivazione, che può essere paternalistica o emancipatoria.

Secondo una logica *paternalistica*, le politiche attive hanno ad oggetto il reinserimento occupazionale di persone abili al lavoro, ma povere, attraverso la predisposizione in loro favore di misure di sostegno del reddito. Si

attivazione. Il disoccupato ha l'obbligo di seguire un piano individualizzato, costituito dalla frequenza a corsi di formazione e dalla sostituzione di lavoratori in congedo o, a loro volta, in formazione. Si parla di *condizionalità* per l'accesso alle tutele contro la disoccupazione.

⁴²⁹ Caruso B., *La destrutturazione del concetto di occupabilità: sette diversi significati*, in *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, Relazione al Congresso AIDLASS, Cagliari, giugno 2006, Annesso A, 99 e ss in www.lex.unict.it. L'Autore osserva che il concetto di occupabilità si contrappone a quello di *vulnerabilità*, intesa come probabilità di entrare nello stato di disoccupazione. L'aumento della occupabilità dipende dal ciclo economico. Nei periodi di crescita economica, la persona ha maggiore facilità all'accesso nel mercato del lavoro. L'Autore precisa che l'oggettiva relazione tra incremento dell'occupabilità e boom economico necessita del correttivo di politiche sociali, come formazione o incentivi selettivi, e antidiscriminatorie, con la finalità di migliorare la condizione di coloro che vivono una condizione di vulnerabilità.

In Italia, la condizione di vulnerabilità è affrontata con le tutele previdenziali dell'Aspi e della mini-Aspi, aventi carattere esclusivamente passivo. Dovrebbero consentire, invece, un miglioramento professionale della persona, sia sotto il profilo quantitativo – l'importo monetario dovrebbe essere tale da garantire una vita libera e dignitosa – che qualitativo – nel senso che la temporaneità della prestazione, accompagnata da un mercato del lavoro accogliente, costituisce la base per il potenziamento della volontà occupazionale del singolo. Ciò produrrebbe un enorme vantaggio sociale: l'occupazione di una persona, attraverso il regolare versamento dei contributi, inciderebbe positivamente sulla stabilità finanziaria del sistema previdenziale. Sotto questo profilo, Cinelli M., *Il Welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni e ammortizzatori sociali*, cit., rileva che la L.n. 92/2012, non ha raggiunto questo obiettivo, riducendosi all'essere una *riverniciatura del passato*, incapace di *nascondere la ruggine del vecchio*. Natalini F., *L'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASPI)*, in G. Pellacani, *Riforma del lavoro. Tutte le novità introdotte dalla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Milano, 2013, 301 ss., spec. 314

evidenzia una relazione di asservimento, che obbliga la persona a seguire, secondo una legge di dipendenza, le variazioni della politica applicata, nella sua dimensione di grandezza di comando. Il *welfare* si basa su una politica distributiva, ispirandosi al criterio di equità, attraverso il quale i relativi destinatari sono individuati in base ad un processo selettivo che ne certifica lo stato di bisogno.

Seguendo una logica *emancipatoria* si valorizza, invece, la promozione delle capacità degli interessati, il senso critico verso la realtà nei momenti di scelta e di confronto politico e su materie di interesse collettivo. La persona acquista consapevolezza del sé e del proprio ruolo sociale e l'intervento dello Stato non è atto meramente assistenzialista, ma è azione fondata sull'approccio delle *basic capabilities* di Amartya Sen⁴³⁰.

In questo senso, rileva una profonda distanza tra la logica paternalista e quella emancipatoria: nella prima, un eventuale percorso formativo, come occasione di occupabilità, è imposto come obbligo di attivazione da parte dell'autorità pubblica, al fine di favorire un incremento occupazionale puramente quantitativo, senza valutare le condizioni frustranti legate a quel determinato lavoro. L'obiettivo finale è quello di avere un lavoro *qualsiasi*.

Nella seconda, il percorso formativo rappresenta un momento prezioso per cambiare la propria personale traiettoria lavorativa o per rendersi più competitivi nel mercato del lavoro. Solo in quest'ultimo caso si delinea un *welfare* di tipo redistributivo, ispirato al principio di uguaglianza, universalistico; in altre parole, un *welfare politico e pubblico*⁴³¹, che disegna l'identità di uno Stato promotore della crescita della persona, e non solo del lavoratore; uno Stato che focalizza la propria attenzione verso la ricerca degli strumenti che siano effettivamente veicolo di espressione personale. Dalle forme più semplici, consistenti nell'erogazione di denaro da spendere nel mercato per l'ottenimento della prestazione necessaria, fino alle forme più elaborate di un sistema pubblico di erogazione di prestazioni economiche e

⁴³⁰ Sen A., *La diseguaglianza*, trad.it., Bologna, 2000.

⁴³¹ De Leonardis O., *Welfare partecipato. Incastrati nella partecipazione*, in E. Alecci – M. Bottaccio (a cura di), *Fuori dall'angolo. Idee per il futuro del volontariato e del terzo settore*, Napoli-Roma, 2010, 95-96.

di servizio, si traccia l'evoluzione del *welfare pubblico* come soggetto capace di rendere esigibile la tutela della persona, in quanto cittadino e lavoratore.

L'adozione di una tecnica attuativa finalizzata, anche parzialmente, al singolo individuo dipende dalle risorse che lo Stato intende investire; da questo punto di vista, solo un sistema tendenzialmente universalistico è garante, grazie ad una forte regia pubblica, di un livello di produzione ed erogazione di servizi di *welfare*, garantiti dalla fiscalità generale, in grado di assicurare l'effettiva e concreta esigibilità delle prestazioni⁴³².

Accrescere solo in via formale le forme di tutela, seppur gestite da soggetti pubblici, lasciando invariate le risorse finanziarie impiegate, conduce alla ricerca di nuove soluzioni di vita, con un crescente coinvolgimento di attori privati, la cui attività è svincolata dall'idea del benessere collettivo⁴³³.

Così facendo, i pubblici poteri operano unilateralmente per il risparmio di spesa, attraverso tagli trasversali nei settori più nevralgici della società, come la scuola, la sanità, il sistema previdenziale, compromettendo la realizzazione individuale e l'attuazione della buona società⁴³⁴.

In ambito comunitario, il principio di attivazione assume un significato diverso da quello statale. Attraverso i fondi strutturali⁴³⁵, si è affermata la

⁴³² Carrozza P., *op.cit.*, 214.

⁴³³ Si tratta del c.d. *terzo settore o privato sociale*, cioè quell'insieme variegato di iniziative che, utilizzando strutture differenziate, si pongono in alternativa sia a quelle gestite dallo Stato, che sarebbe il primo settore, sia a quelle gestite dal mercato, che sarebbe il secondo settore. L'idea centrale del privato sociale è che l'individuazione e la realizzazione della tutela devono essere affidati all'autonoma capacità di iniziativa e di giudizio di chi è destinatario di quelle tutele. Vd. Persiani M., *Crisi economica e crisi del Welfare State*, relazione presentata in occasione delle Giornate di Studio *La crisi e i fondamenti del diritto del lavoro*, organizzate per il 50° anniversario della nascita dell'AIDLASS, Bologna 16-17 maggio 2013, in www.aidlass.it (testo dattiloscritto). L'Autore sottolinea l'irrilevanza del privato sociale, in relazione alla crisi del sistema previdenziale pubblico poiché, essendo volontario, non è in grado di apprestare una tutela generale e necessaria, come quella dello Stato.

⁴³⁴ Carrozza P., *op.cit.*, 221. L'Autore osserva che "la riforma del *welfare* si è frammentata in singoli interventi di taglio di questa o quella spesa sociale, dispersi in leggi finanziarie e provvedimenti urgenti per il risanamento dei conti pubblici a mano a mano che la crisi economica globale ha fatto sentire i suoi effetti sull'economia e sulle finanze italiane".

⁴³⁵ I Fondi strutturali e il Fondo di coesione costituiscono gli strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione Europea (EU), il cui scopo consiste nell'equiparare i diversi livelli di sviluppo tra le regioni e tra gli Stati membri. Essi contribuiscono pertanto, a pieno titolo, all'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale. Esistono due Fondi strutturali. Il più importante è il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), istituito nel 1975. Esso finanzia la realizzazione di infrastrutture e investimenti produttivi generatori di occupazione a favore, in particolare, delle imprese. Il Fondo sociale europeo (FSE), istituito nel 1958, favorisce l'inserimento dei disoccupati e delle categorie sociali meno favorite, finanziando in particolare azioni di formazione. Si aggiunge nel 1994 il Fondo di Coesione, destinato ai

natura *territoriale* della redistribuzione, differenziandosi da quella individuale, che si applica a livello statale per gli istituti di *welfare*. Ciò costringe gli enti locali ad utilizzare una tecnica di programmazione non settoriale, trattandosi della predisposizione in una strategia che deve conciliare la soddisfazione dei bisogni di cittadinanza e di benessere con quelli di sicurezza, con lo sviluppo sostenibile, con il governo del territorio, con lo sviluppo dei servizi, con le esigenze di identità espresse da ciascun territorio⁴³⁶.

La redistribuzione *territoriale*, come meccanismo delle politiche *welfare*, costituisce una forma di solidarietà che non si sostituisce, ma si affianca al tradizionale *welfare erogativo* di servizi individuali⁴³⁷. Si tratta delle due principali componenti di un sistema di sicurezza sociale caratterizzato dalla selettività e dalla flessibilità: la *selettività* denota la capacità di rispondere ai bisogni mediante percorsi di inclusione e cittadinanza, ricalcati sull'effettiva dimensione del bisogno; la *flessibilità* attiene alla capacità di valutare ed articolare, caso per caso, e dunque differenziando proporzionalmente i trattamenti, le priorità e le temporalità degli interventi⁴³⁸.

Ribadire la centralità dello Stato nella scena previdenziale e assistenziale non significa considerare quest'ultima come elemento immutabile e statico; l'attuazione di nuove tecniche di attivazione impone, in primo luogo, la conoscenza del territorio. Un accurato decentramento delle competenze, con il potenziamento del comune in veste di ente più vicino alle esigenze concrete della popolazione⁴³⁹, determina l'individuazione precisa dei centri di responsabilità, perché permette di valutarne l'operato sulla base della

Paesi con un PIL medio pro capite inferiore al 10% della media comunitaria. Si propone di concedere finanziamenti a favore di progetti infrastrutturali nei settori dell'ambiente e dei trasporti. Da http://europa.eu/legislation_summaries/glossary. L'obiettivo è quello di colmare il gap strutturale, infrastrutturale e dei servizi rispetto ai territori più ricchi e competitivi.

⁴³⁶ Carrozza P., *op.cit.*, 227.

⁴³⁷ *Ibidem*, 243.

⁴³⁸ *Ibidem*, 246.

⁴³⁹ Si tratta del *principio della prossimità*, nel senso che "la sussidiarietà tende ora ad individuare il più idoneo livello di intervento per la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, muovendo da quello locale, al livello regionale, nazionale ed europeo, avendo come criterio guida non solo l'efficacia dell'azione, ma anche la vicinanza dei cittadini", in Villani U., *op.cit.*, 2013, 78. Il potere va distribuendosi in una pluralità di livelli di governo, interessando progressivamente la materia del *welfare*, nel senso che "le infrastrutture e le reti di protezione [sono] tanto più efficaci quanto sono più vicine ai luoghi dove agiscono le persone situate", in Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit.

effettiva disponibilità finanziaria; allo Stato sono attribuite le funzioni di programmazione e di coordinamento degli altri centri decisionali minori. Accogliendo la visione globale delle politiche di *flexicurity*, occorre considerare anche il ruolo del volontariato e del terzo settore, che contribuisce in maniera preziosa alla realizzazione delle tutele statali.

Il raccordo tra i segmenti dell'intero sistema consentirebbe una attenta selezione dei bisogni da soddisfare, focalizzando le aree di intervento e stabilendo priorità tra le stesse; assetto che richiede una interlocuzione costante tra le istituzioni e i cittadini che, invece, manca, denotando il principale *deficit* dell'organizzazione del mercato del lavoro, perché le relazioni non ruotano intorno al principio della centralità della persona, ma su principi di mera regolazione economica, indispensabili ma non sufficienti a riequilibrare il compromesso rapporto tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale.

Rilanciare la centralità della persona come principio chiave delle politiche occupazionali significa responsabilizzare il lavoratore in merito all'esercizio corretto dei diritti di cui è titolare, con un'inevitabile riduzione dei costi sociali: la persona attenta sa valutare criticamente la realtà circostante e non la subisce.

La corretta predisposizione, da parte dello Stato, di un efficace sistema di sicurezza sociale finalizzato alla promozione della persona, permetterebbe a questa di vivere secondo le proprie scelte, il proprio libero arbitrio, facendosi carico delle decisioni errate o di comodo. Così, la disoccupazione sarebbe una *scelta di vita*, e non, come oggi avviene, la più grave patologia delle società contemporanee. Nella relazione tra la valorizzazione della persona e la responsabilizzazione della stessa si colloca l'idea di occupabilità.

5 La persona come motore di sviluppo dell'occupabilità.

Intendere la persona come risorsa produttiva significa accentuare il valore del *capitale personale*⁴⁴⁰, costituito dall'energia psicologica ed emotiva dell'individuo, della sua visione dei problemi e della sua capacità di assumere e affrontare rischi. Il capitale personale è composto, dunque, da risorse intangibili, talvolta difficilmente misurabili, quali la conoscenza, l'istruzione, l'informazione, le competenze tecniche, acquisite durante la vita da un individuo; in altri termini, esprime la capacità di svolgere attività di trasformazione e di creazione, finalizzata al raggiungimento di obiettivi sociali ed economici, singoli o collettivi.

Si delinea un concetto di *intelligenza produttiva* di cui solo le persone sono portatrici, in quanto capaci di rielaborare dati non preventivamente conosciuti⁴⁴¹, anche in relazione al fattore dell'imprevedibilità. In un clima professionale sereno, la collaborazione del singolo nel circuito produttivo, anche oltre l'esecuzione delle mansioni contrattualmente assunte, comporta non solo la valutazione della propria attività in termini economici, sulla base dei redditi percepiti, ma anche del valore simbolico, in termini di stima sociale, autostima, e connotazione etica della prestazione svolta.

Alla base della ripresa dei mercati, vi sarebbe l'intrecciarsi di relazioni commerciali che nascono e si sviluppano come relazioni umane. Tale processo non si realizza perché l'apporto dell'individuo è considerato alla stregua del risultato di qualunque mezzo di produzione, che non consente alla persona di considerarsi parte dell'azienda e all'azienda non permette di riconoscere il valore del lavoratore nel suo essere persona, alimentando la distanza tra i due soggetti che, a ben vedere, trovano l'uno nell'altra la giustificazione della propria esistenza.

⁴⁴⁰ Bonomi A., *op.cit.*

⁴⁴¹ Allulli G., *op.cit.*, 7, osserva che, se da un lato, l'apporto conoscitivo determina un maggiore coinvolgimento motivazionale del lavoratore, ne esprime anche una intensa vulnerabilità rispetto ai cambiamenti dell'organizzazione di lavoro, perché egli "è diventato un semplice individuo inserito in una rete complessa", all'interno della quale è necessario adattarsi non solo ai nuovi strumenti tecnici, ma anche alla trasformazione delle condizioni di lavoro.

Non appare raggiunta la consapevolezza che il lavoratore non è un soggetto terzo del circuito produttivo, ma ne è il protagonista, anche nella logica dell'incremento di profitto perseguito dall'azienda. L'ovvia conseguenza è che i percorsi di occupabilità della persona rappresentano un problema unicamente individuale che, però, se moltiplicato per la maggior parte della popolazione attiva, assume una rilevanza sociale e diventa *problema di tutti*. Nel sistema di sicurezza sociale, l'elaborazione delle misure ispirate all'occupabilità implicano un percorso individuale, ispirato al *workfare*, visto che la ricerca del lavoro, e il relativo mantenimento, è questione che attiene al senso di responsabilità della persona.

In una realtà occupazionale ricostruita secondo il *sensu puro dell'occupabilità*, non è ipotizzabile che un soggetto viva attraverso la corresponsione di misure assistenziali quando egli stesso ha rifiutato, senza alcun apprezzabile motivo, un lavoro dignitoso. Tale conclusione implica la condizione imprescindibile che lo Stato abbia accuratamente predisposto le condizioni che rendono fattibile la ricerca individuale, accogliendo effettivamente la logica di promozione della persona. In realtà, accadde il contrario, nel senso che il sistema di sicurezza sociale è affetto dallo stesso vizio presente nel mercato del lavoro: considerare il lavoratore in una posizione di terzietà rispetto sia alle dinamiche occupazionali, sia rispetto ai percorsi securitari.

Ne discende una applicazione monca del principio di attivazione perché il soggetto non agisce in base ad un convincimento personale, ma in base ad un obbligo tacito imposto dalla struttura sociale, accettando un qualsiasi lavoro non per scelta personale, ma per il timore di perdere i sussidi e i benefici di tipo previdenziale⁴⁴²; talvolta, i bassi livelli retributivi proposti inducono il lavoratore alla permanenza nello stato di disoccupazione, al fine di percepire la relativa prestazione che, a seconda dei casi, viene arrotondata dalla retribuzione percepita per l'esecuzione di prestazioni di lavoro non regolare.

⁴⁴² Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, Relazione al Congresso AIDLASS, Cagliari, giugno 2006, in www.lex.unict.it, 26.

Si tratta di ipotesi che denunciano l'esasperante assenza di un'entità statale efficace e attenta ai problemi della collettività. Il singolo non può essere considerato responsabile del proprio stato di disoccupazione se manca un concreto canale informativo tra domanda e offerta di lavoro, un'attenta predisposizione di piani di formazione che permettono l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro o un'organizzazione di corsi di aggiornamento, i quali, soprattutto quelli rimessi all'iniziativa regionale, sono realizzati con l'esclusivo obiettivo di impiegare i fondi comunitari, indipendentemente dallo spessore formativo e professionalizzante. La situazione dell'occupabilità si aggrava a causa dell'elargizione generalizzata di prestazioni a sostegno del reddito fondate sull'assenza di una monitorata politica di ripresa imprenditoriale che, inevitabilmente, riduce le potenzialità occupazionali del Paese.

In realtà, le politiche di attivazione individuale "presuppongono una responsabilizzazione dell'individuo soltanto nella logica della razionalità economica"⁴⁴³, dell'efficienza del mercato e dell'adattamento alle esigenze dell'impresa, senza alcuna focalizzazione sui bisogni individuali del lavoratore.

Nella logica dell'occupabilità oggi dominante, l'attenzione degli operatori economici e istituzionali è sì rivolta alla persona, ma si discute e si critica il fondamento di questa attenzione, basata unicamente sul successo economico che, invece, si è rivelato fallimentare, determinando la costituzione di rapporti di lavoro essenzialmente instabili e di breve durata (effetto *rotation door*).

Si rende necessario, quindi, avviare un serio dibattito sull'evoluzione del rapporto tra mercato del lavoro e sistema di sicurezza sociale basato sull'idea della *dignità umana*, che costituisce un *prius* inscindibilmente connesso alla formulazione di ogni linea politica o analisi che studiano la condizione di particolari categorie sociali, come i lavoratori. La sensazione è, invece, che l'espressione *dignità umana* sia data per scontata, annullando ogni tentativo

⁴⁴³ Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., 27.

di attribuirle valore generale, risultando o troppo riduttiva⁴⁴⁴ o peccando di un eccesso di astrazione tali da pregiudicarne ogni utilità concreta.

Un primo passo verso la valorizzazione della dignità umana, come principio regolatore della relazione tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale è rappresentato dal potenziamento della formazione e dell'aggiornamento professionale e dalla costruzione di nuove forme contrattuali, dirette a regolare non una determinata prestazione di lavoro, ma l'impiego del medesimo lavoratore in più attività, in un dato intervallo di tempo⁴⁴⁵. L'accento si sposta dalla soddisfazione delle esigenze aziendali alla crescita professionale del singolo che, all'interno di una cornice negoziata e condivisa, acquisisce strumenti di certezza (ossia, le proprie competenze e la propria identità professionale) per affrontare concretamente l'aleatorietà del mercato del lavoro e dei percorsi securitari. Se ciò non avvenisse, "la *flexicurity* [introdurrebbe] un regime normativo di tipo nuovo dove il lavoratore rinuncia a buona parte delle sue tradizionali garanzie nel rapporto, ma acquista le tutele che oggi come cittadino non ha nel mercato"⁴⁴⁶, perdendo i tratti identitari dell'essere lavoratore ed esponendosi alla instabilità economica che aggrava la dinamicità del mercato del lavoro.

⁴⁴⁴ Monaco G., *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*, 2011, in www.forumcostituzionale.it

⁴⁴⁵ D'Antona M., *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, 1998, 10 in <http://www.lex.unict.it/materiale>

⁴⁴⁶ Del Conte M., *L'influenza del diritto comunitario sul diritto del lavoro italiano fra tutele e flessibilità*, in Studi in Onore di Tiziano Treu, Napoli, 2011, III, 1448.

Capitolo 7

La formazione.

Sommario: 1.La formazione come cerniera tra le politiche dell'occupazione e dell'istruzione e la politica sociale; 2.L'apprendimento permanente; 3. La relazione tra il mercato del lavoro e i percorsi di formazione; 4. Il sistema formativo nelle politiche di *flexicurity*; 5.Il programma europeo ET2020 e il concetto di competenza.

1 La formazione come cerniera tra le politiche dell'occupazione e dell'istruzione e la politica sociale.

Le politiche di *flexicurity*, basate sull'idea di occupabilità, si focalizzano sulla formazione, avvalendosi di due percorsi: da una parte, predisponendo occasioni di riqualificazione, anche in età adulta, a lavoratori che rischiano di non essere al passo con i cambiamenti tecnologici e organizzativi, secondo un continuo riadattamento del lavoro al cambiamento dell'impresa e della società (la formazione in tutto l'arco della vita)⁴⁴⁷; dall'altra, attraverso una funzione pubblica di collocamento che agisce come intermediario attivo del *matching*, ossia quel processo di incontro tra un'impresa e un lavoratore, i quali cercano di capire le reciproche convenienze. L'intervento del soggetto pubblico, attraverso un valido sistema di collocamento, è necessario perché la funzione di *matching*⁴⁴⁸ è finalizzata alla creazione di posti di lavoro in riferimento al numero di disoccupati e al numero dei posti vacanti nel mercato del lavoro. Soggetti destinatari di tali politiche sono principalmente gli individui in cerca di prima occupazione, coloro che intendono rientrare nel

⁴⁴⁷ Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit.

⁴⁴⁸ Pagani L., voce *Occupabilità* e voce *Matching*, in *Dizionario di Economia e Finanza Treccani*, 2012, in www.treccani.it: i modelli di *job matching* forniscono una spiegazione al fenomeno della disoccupazione frizionale, riconducibile al fatto che sia i lavoratori sia le imprese hanno bisogno di disporre di un lasso di tempo ragionevole per incontrarsi ed elaborare informazioni sul valore del *match*.

mercato del lavoro dopo esserne usciti (ad es. donne dopo il periodo di maternità⁴⁴⁹) o i lavoratori svantaggiati (ad es. i disabili⁴⁵⁰).

La formazione può avvenire in costanza di rapporto di lavoro o alla cessazione di questo. Nel primo caso, attraverso l'impiego di moduli di flessibilità funzionale, i lavoratori partecipano a processi decisionali differenziati, con la possibilità di confrontarsi con nuove problematiche o per svolgere compiti differenti rispetto a quelli che caratterizzano le mansioni di appartenenza.

Questo può condurre ad uno sviluppo di competenze, in quanto i lavoratori possono aggiornare il proprio bagaglio conoscitivo in modo vantaggioso sia per sé che per l'azienda. La flessibilità funzionale esercita un importante impatto, a livello organizzativo, sull'apprendimento, sulla capacità di risolvere i problemi e sull'innovazione⁴⁵¹.

A partire dagli anni '90, la formazione diventa ufficialmente la cerniera di collegamento tra le politiche dell'occupazione, la politica sociale e le politiche dell'istruzione⁴⁵². La polivalenza concettuale della formazione è

⁴⁴⁹ Sulla questione, la Corte di Giust. UE, 6 marzo 2014, causa C-595/12, *L. Napoli c. Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria*, in www.europeanrights.eu, ha affermato che l'art. 15 della Dir. n. 2006/54/CE del 5 luglio 2006 osta a una normativa nazionale che, per motivi di interesse pubblico, esclude una donna in congedo di maternità da un corso di formazione professionale per poter ottenere la nomina definitiva in ruolo e beneficiare di condizioni di impiego migliori, pur garantendole il diritto di partecipare a un corso di formazione successivo, del quale tuttavia resta incerto il periodo di svolgimento. Al punto 38 della sentenza, la Corte ha precisato che le autorità nazionali potrebbero prevedere di conciliare l'esigenza di formazione con i diritti della lavoratrice, predisponendo corsi paralleli di recupero equivalenti a quelli inizialmente dispensati durante il congedo di maternità, consentendo alla lavoratrice di essere ammessa in tempo utile all'esame di accesso per conseguire un livello superiore di carriera.

⁴⁵⁰ Corte di Giust. UE, 17 luglio 2014, causa C-354/13, *FOA. c. Kommunernes Landsforening*, in www.europeanrights.eu: l'Avvocato generale sostiene che l'obesità può comportare una "disabilità" ai fini della direttiva sul trattamento in materia di occupazione. Anche se non sussiste un principio generale del diritto UE che vieti la discriminazione fondata sull'obesità in sé, l'obesità patologica può ricadere nel concetto di disabilità se è di un livello tale da ostacolare la piena partecipazione alla vita professionale o un livello paritario con gli altri lavoratori.

⁴⁵¹ Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, *Flessicurezza – Sfide e problemi*, 2009 in www.eurofond.europa.eu/pubdocs. Lo studio mette in luce due differenti organizzazioni di lavoro, quelle *leggere o ad alte prestazioni* e le *learning organisations*, nelle quali i lavoratori partecipano ai processi decisionali e di soluzione dei problemi, e hanno maggiori possibilità di sviluppo autonomo nel corso del lavoro. Ed esiste uno stretto legame tra il modo in cui il personale di un'azienda lavora e apprende, e il modo in cui l'azienda stessa riesce a innovare.

⁴⁵² Il fondamentale ruolo riconosciuto alla formazione è stato determinato da tre importanti documenti della Commissione UE: il libro bianco di Delors, il libro verde del 1993 sulla

insita nella sua stessa natura, l'essere un bene privato ma anche un bene pubblico; natura che si riflette nelle sue funzioni componendo *il mosaico contenutistico del diritto sociale alla formazione*⁴⁵³.

Si parla di formazione come *bene pubblico* quando costituisce la base dell'integrazione dei mercati e della libera circolazione delle persone, finanziata dall'Unione europea o dagli Stati membri⁴⁵⁴, con la precisazione che la formazione deve essere comunque *canalizzata* sulla persona e sui suoi bisogni specifici⁴⁵⁵. Tale nozione si dilata fino a ricomprendere la formazione pubblica, insieme all'istruzione di base, come un *bene primario*, che deve sostenere i giovani nelle fasi di accesso al mercato del lavoro.

A questa funzione si affianca quella, *qualificata socialmente*, di favorire l'inclusione di soggetti espulsi dalle dinamiche occupazionali, come i disoccupati di lunga durata e i portatori di *handicap*⁴⁵⁶.

Come bene pubblico, la formazione pone il problema della qualificazione o riqualificazione della forza lavoro, secondo parametri di produttività, segnando il confine tra il mercato del lavoro e il limitrofo sistema di sicurezza sociale: confine che viene superato alla cessazione del rapporto di lavoro con l'attivazione della copertura previdenziale, che consente al lavoratore la frequenza di corsi di apprendimento professionalizzante. E in questo senso, la formazione diviene *bene privato*, sia per il lavoratore che acquisisce nuove informazioni, sia per l'azienda quando tali informazioni corrispondono ad una specifica esigenza o corrispondono ad una particolare professionalità richiesta dall'azienda. Nel momento in cui la formazione viene rimessa alla mediazione sindacale e, quindi, alla contrattazione collettiva, assume il valore di *bene collettivo*⁴⁵⁷.

politica sociale europea e il successivo rapporto Cresson – così come enucleati da Caruso, 2006, 36.

⁴⁵³ Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., 40

⁴⁵⁴ Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., 37. L'Autore osserva che la formazione nell'impresa e per l'impresa, anche se finanziata attraverso fondi pubblici, non permette di definire la formazione come bene pubblico, ma si tratterebbe di un bene privato.

⁴⁵⁵ *Ibidem*, 37.

⁴⁵⁶ *Ibidem*, 38.

⁴⁵⁷ *Ibidem*, 38.

Agli inizi del nuovo millennio, l'Unione europea valorizza il rapporto di strumentalità tra la conoscenza e lo sviluppo economico, il progresso sociale ed ambientale, disegnando il cosiddetto "triangolo della conoscenza", costituito dalle politiche della ricerca, dell'istruzione e dell'innovazione⁴⁵⁸.

La focalizzazione dell'attenzione sulla formazione come veicolo di acquisizione e di consolidamento della conoscenza, intesa come il fondamento della nuova architettura sociale di elaborazione comunitaria, conferma la ricerca di orientare le scelte istituzionali verso il ruolo della persona, posta *al centro delle preoccupazioni dell'Unione europea*⁴⁵⁹.

Tale priorità si accentua nella affermazione di un nuovo paradigma del lavoro più intellettuale, immateriale e relazionale, situato in un contesto di servizio, in continuo sviluppo e caratterizzato da strutture reticolari e innovazione di prodotto e di processo⁴⁶⁰, decretando il superamento di una concezione del lavoro basata sull'esecuzione passiva ed etero-diretta di operazioni. È la persona che apprende, che si forma, che si aggiorna, che studia e che approfondisce, utilizzando le proprie energie psico-fisiche, lungo un cammino di crescita.

La Commissione europea ha proposto un'ampia accezione di apprendimento, come *qualsiasi attività avviata in qualsiasi momento della vita, volta a migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze in una prospettiva personale, civica, sociale e/o occupazionale*.

Questa attività deve perseguire quattro obiettivi generali, che si rafforzano reciprocamente: l'autorealizzazione, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale, l'occupabilità e l'adattabilità professionale. Il fine è la valorizzazione del discente e l'apprendimento si concentra sulle persone e sulle aspirazioni collettive ad una società migliore.

⁴⁵⁸ Crescenzi A., *La politica per la ricerca e l'innovazione*, in Decaro M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, 2011, in www.fondazioneadrianolivetti.it

⁴⁵⁹ Commissione Europea, Comunicazione *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*, Bruxelles, 21.11.2001, COM(2001), 678 final in <http://archivio.pubblica.istruzione.it>. Si sottolinea che "l'avvenire dell'Europa dipende innanzitutto dai suoi cittadini, dalle loro conoscenze e competenze".

⁴⁶⁰ Chicci F., *Lavoro e vita sociale: le dense ambivalenze della società flessibile*, cit. Concorda Pessi P, *Ripensare il mercato del lavoro*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, 2, 208, secondo il quale il recupero della competitività passa attraverso la creazione di una rete infrastrutturale adeguata e l'innovazione del ciclo produttivo.

La formazione acquista un ruolo forte nelle politiche occupazionali dell'Unione europea: il fine della Strategia di Lisbona è quello di affermare l'economia europea su scala mondiale, attraverso una competitività basata sulla conoscenza. La Strategia impone il superamento delle politiche e delle istituzioni tradizionali, sempre meno adatte a rendere i cittadini capaci di far fronte in modo attivo alle conseguenze della globalizzazione, dell'evoluzione demografica, della tecnologia digitale e del degrado ambientale. Le conoscenze e le competenze sono un importante motore della crescita economica e il vantaggio competitivo dipende sempre più dall'investimento nel capitale umano. Carenze di manodopera o scarsità di competenze rischiano di limitare la capacità dell'Unione europea di assicurare un equilibrato sviluppo economico.

Si disegna, quindi, un modello di *flexicurity* di nuova generazione⁴⁶¹, ossia un processo articolato sull'equilibrata combinazione tra le forme di garanzia di reddito e le misure di attivazione, finalizzate al sostegno della persona nella transizione verso il mondo del lavoro, e il potenziamento delle opportunità di carriera, imperniato sul valore del capitale umano⁴⁶². La formazione risente di questa configurazione, ambivalente nel significato e convergente nel fine: sotto il profilo del *significato*, la formazione è un diritto sociale della persona alla elevazione umana e professionale nel rapporto; diritto non legato al posto di lavoro né allo *status* occupazionale, ma il cui esercizio è finalizzato ad accompagnare l'individuo in tutte le fasi del suo percorso di vita e di

⁴⁶¹ Fontanesi A., *op.cit.*, 61.

⁴⁶² Capitani M.V., *op.cit.*, 130. L'Autore pone l'accento sul fondamentale ruolo svolto dalla formazione nel funzionamento di *flexicurity* della Danimarca. Il sistema di formazione continua per i disoccupati è stato istituito nel 1960, mentre il corrispondente impianto rivolto ai lavoratori risale a cinque anni dopo (1965). Lo Stato è il principale finanziatore, esternalizzando i costi di formazione ed educazione dalle imprese, funge da sussidio alla competitività dell'industria danese. Dato che il sistema formativo dipende, soprattutto, da risorse pubbliche, le attività correlate sono maggiormente dirette a fornire competenze generali piuttosto che specifiche, migliorando la flessibilità funzionale del mercato del lavoro interno. Inoltre, consentendo ai lavoratori disoccupati di migliorare le proprie capacità durante i periodi di crisi economica, le imprese sono in grado di detenere una posizione maggiormente competitiva una volta che si realizza un miglioramento delle condizioni economiche. "Di conseguenza, il sussidio di disoccupazione e il sistema di formazione continua per gli adulti risultano sviluppare la mobilità, generando flessibilità numerica e funzionale nel mercato del lavoro e, in questo caso, i benefici del *welfare* e i relativi servizi possono essere percepiti non come impedimenti o barriere, ma come investimenti in un contesto occupazionale adattabile e duttile".

In tal senso, Pessi P., *Ripensare il mercato del lavoro*, cit., 209, secondo il quale la produttività del settore economico dipende anche dal modello di *welfare* adottato.

lavoro, in virtù del *sensu puro dell'occupabilità*, ma la formazione è anche funzionale a dotare il capitale umano di competenza adeguata agli obiettivi produttivi dell'impresa⁴⁶³. I due aspetti della formazione tendono finalisticamente verso un unico punto di convergenza: la crescita del tessuto economico dell'Unione europea.

2 L'apprendimento permanente.

Nella visione "costituzionale" europea, la formazione è un mezzo essenziale per perseguire innanzitutto la *libertà effettiva* della persona di costruire un proprio progetto di vita. Obiettivo raggiungibile attraverso la corretta ricostruzione, nella loro connessione, dei percorsi di formazione professionale e di istruzione.

L'apprendimento e la conoscenza assicurano la libertà del singolo e la capacità di esercitare i propri diritti, nella consapevolezza degli stessi e nel rispetto di quelli altrui, in ogni ambito del vivere, consentendo, quindi, la garanzia del presente e la progettualità del futuro. Così inteso, l'apprendimento permanente deve essere un diritto, non un obbligo⁴⁶⁴, perché, da un lato, è lo strumento di formazione del cittadino e, dall'altro, concorre alla rimozione degli ostacoli che impediscono al singolo di accedere al mercato del lavoro o ne limitano la possibilità di carriera al suo interno, ponendo l'accento su una intensa personalizzazione procedurale. Il percorso di apprendimento deve seguire, infatti, il ritmo del discente, organizzare un ciclo formativo su misura dello stesso, considerando tutte le competenze iniziali, ed ispirandosi al principio di effettività, dato che "non rileva il percorso seguito, ma l'acquisizione effettiva di competenze"⁴⁶⁵.

Per questo motivo, l'apprendimento non si realizza solo nelle attività formative intenzionali e riconosciute, come quelle proposte dalla scuola (formazione formale). L'apprendimento avviene in attività formative svolte al

⁴⁶³ Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., 12 – 13.

⁴⁶⁴ Allulli G., *op.cit.*, 6.

⁴⁶⁵ Allulli G., *op.cit.*, 7.

di fuori del contesto educativo tradizionale, come sul lavoro (formazione non formale) e nella esperienza della vita quotidiana (formazione informale)⁴⁶⁶.

Si afferma espressamente “la necessità di una definizione generale dell'apprendimento permanente che non si limiti a una visione puramente economica”⁴⁶⁷, ma che riconosca la centralità della persona che apprende, il discente.

Di fronte a questa funzione dell'apprendimento permanente, diventa secondaria la ricaduta sul piano della mera crescita professionale, ma la conoscenza, intesa come un *bene in se*⁴⁶⁸, acquista un valore assoluto. Così ricostruita, la formazione si configura come un diritto di cittadinanza sociale, che va oltre i confini del lavoro, per estendersi in ogni sfera di espressione della personalità dell'individuo, sia come fabbisogno manifestato, sia come risposta dell'ordinamento: la formazione è lo strumento che permette la conoscenza come percorso di maturazione personale, come tracciato di consapevolezza del proprio ruolo sociale, come dimensione acquisita di informazioni professionalizzanti, come superamento del limite del singolo nel quale la conoscenza diviene fattore di crescita di tutta la società e, dunque, realizzazione del benessere collettivo. Attraverso le interconnessioni esistenti tra la persona, il lavoro, la permanenza nei sistemi di sicurezza sociale si instaura un processo circolare costituito da diversi momenti, da differenti gradi di partecipazione, che si relazionano alle esigenze del singolo, oggetto di un intervento mirato dell'ordinamento.

⁴⁶⁶ Commissione Europea, Comunicazione *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*, Bruxelles, 21.11.2001, COM(2001), 678 final in <http://archivio.pubblica.istruzione.it>; questo documento è stato definito come il *manifesto* della strategia comunitaria in campo educativo dal 2000 al 2010, in Allulli G., *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, ottobre 2010, in www.sociologia.uniroma1.it, 7.

⁴⁶⁷ Commissione Europea, Comunicazione *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*, Bruxelles, 21.11.2001, COM(2001), 678 final in <http://archivio.pubblica.istruzione.it>

⁴⁶⁸ Caruso B., *Occupabilità, formazione e “capability” nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., 40.

3 La relazione tra il mercato del lavoro e i percorsi di formazione.

I processi di apprendimento rivestono un ruolo fondamentale per la formazione dei giovani, i quali devono sviluppare la propria coscienza collettiva e la propria identità professionale. Ne consegue la necessità di impostare forme di acquisizione informativa mediante "politiche che mirano a differenziare gli interventi a seconda delle diverse posizioni del *target*"⁴⁶⁹ di destinatari, tenendo in considerazione la contestualizzazione dell'apprendimento e la finalità inclusiva dello stesso rispetto ai giovani.

La contestualizzazione consente di impostare le attività formative in relazione alle condizioni personali degli interessati, soprattutto se sono portatori di bisogni specifici. Così, un giovane immigrato che si trova da poco tempo nel nostro Paese manifesta un bisogno formativo di carattere linguistico, al fine di instaurare una corretta comunicazione con il prossimo e di capire le informazioni dell'ambiente circostante. La mancata attivazione di formazione linguistica produce danni irreparabili: si pensi ai cantieri edili nei quali lavorano in nero giovani provenienti dalla Romania e dagli altri Paesi dell'Est europeo o alle ragazze cinesi impiegate illegalmente nelle *sartorie bunker*, i quali, non disponendo di alcuna competenza linguistica, si espongono a qualsiasi rischio presente nell'ambiente di lavoro, in violazione delle più elementari regole di sicurezza. A ben vedere, l'ostacolo linguistico determina l'emersione di rischi anche in ambienti regolari di lavoro: la spiegazione di una corretta modalità di esecuzione della lavorazione o l'utilizzo di un determinato macchinario o di un agente chimico, da parte del datore di lavoro, non colta linguisticamente dai lavoratori sprovvisti di competenze linguistiche adatte, espone questi ai rischi connessi ad un'erronea interpretazione o ad una carente comprensione della direttiva di lavoro ricevuta.

La specificità del bisogno formativo riguarda anche i giovani portatori di *handicap*, i quali hanno diritto ad avere un'informazione attenta e costruttivamente rivolta alla propria situazione personale. Per questi giovani, occorre predisporre soluzioni diversificate che tengano conto dei bisogni e

⁴⁶⁹ Federighi P., *op.cit.*

delle peculiari caratteristiche del disabile, rendendo l'informazione accessibile e fruibile.

Nei momenti di crisi generale, si inasprisce anche il fenomeno della dispersione scolastica⁴⁷⁰, ossia il fenomeno di abbandono volontario del circuito scolastico obbligatorio senza l'osservanza dei tempi prestabiliti dalla legge. In questo caso, l'intervento dell'ordinamento deve considerare la situazione del giovane che decide di abbandonare la scuola. In alcune realtà, il giovane si allontana dalla scuola perché ha un proprio progetto di vita e di lavoro: si pensi alle piccole imprese artigiane, come le falegnamerie, nelle quali vi è una trasmissione del sapere di carattere generazionale, di *padre in figlio*. In questi casi, l'abbandono scolastico è dovuto al fatto che il giovane non riesce a ricollocare le competenze scolastiche all'interno della sua piccola dimensione lavorativa, avvertendo il tempo di studio come sinonimo di tempo perso. Potenziare la relazione tra il mercato del lavoro e i percorsi di formazione significa valorizzare le professionalità maturate fuori dai contesti scolastici tradizionali, per affinare le opportunità occupazionali, attraverso la predisposizione di misure che hanno carattere di supporto alle biografie personali, evitando qualsiasi percorso di formazione omologante del singolo rispetto alla massa.

Può accadere, invece, che il giovane abbandoni gli studi senza un progetto di vita o perché non adeguatamente inserito in un contesto educativo. La scuola viene vissuta come un obbligo, senza una diretta rilevanza nella vita di tutti i giorni, accentuando il rischio di marginalizzazione sociale, oltre che lavorativa. In queste situazioni, l'ordinamento deve agevolare il transito verso il mercato del lavoro attraverso misure inclusive dal contenuto altamente professionalizzante, basato sul principio del *ti insegno un mestiere*, che consenta al ragazzo di ritagliarsi il proprio spazio nel mercato del lavoro e nella società, con la diretta percezione del suo valore personale.

⁴⁷⁰ Censis, Rapporto *I vuoti che crescono*, giugno 2014, in www.censis.it: nell'anno scolastico 2013/2014, in Italia, risulta disperso nell'arco di un quinquennio il 27,9% degli studenti, pari a circa 164.000 giovani. Si può stimare che la scuola statale ha perso nel giro di 15 anni circa il 2,8 milioni di giovani, di cui solo 700.000 hanno poi proseguito gli studi nella scuola non statale o nella formazione professionale, oppure hanno trovato un lavoro.

Le politiche pubbliche cercano di affrontare la transizione tra la scuola/formazione e il mercato del lavoro attraverso tre principali strumenti: i contratti di lavoro, le politiche attive del lavoro, gli ammortizzatori sociali e per disoccupati; questi ultimi, soprattutto nelle fasce più giovani della popolazione attiva, rinvergono nella formazione un elemento essenziale, in grado di integrare l'approccio professionalizzante, le esigenze personali e le conseguenze previdenziali e sociali, nel senso che, attraverso la formazione, il giovane acquisisce gli strumenti di comprensione dei suoi diritti e dei suoi doveri come cittadino e come lavoratore.

Un altro strumento utilizzato per facilitare il transito tra il mondo della formazione e il sistema occupazionale è costituito dall'adozione di misure per la riduzione del costo del lavoro in caso di assunzione di giovani lavoratori, secondo una logica incentivante per le aziende e promozionale per il giovane lavoratore.

Un'attenzione particolare meritano i giovani che hanno avuto un accesso precoce sul mercato del lavoro, con bassissimi livelli di istruzione e/o di qualificazione. Questi soggetti manifestano un bisogno formativo volto alla crescita professionale, ad un miglioramento delle qualifiche possedute. In questo caso, non vi è un processo di passaggio dal sistema scolastico al mercato del lavoro, ma il percorso inverso, facilitando il rientro dei giovani lavoratori in percorsi di educazione e di formazione certificati. Gli interventi in questa direzione devono favorire la mobilità verso migliori posti di lavoro, oltre che rispondere alle aspirazioni personali dell'interessato.

4 Il sistema formativo nelle politiche di *flexicurity*.

L'apprendimento permanente e, soprattutto, il sistema formativo nel quale il primo dovrebbe realizzarsi, risente della parziale attuazione delle politiche di *flexicurity*, le quali si sono concentrate unicamente sul mercato del lavoro, trascurando il sistema della sicurezza sociale, avulso dalle dinamiche

occupazionali di carattere generale, e producendo diversi effetti distorsivi della formazione.

In primo luogo, quest'ultima viene considerata come un tassello non pertinente il mercato del lavoro, con la conseguenza che anche i contratti di lavoro con un contenuto formativo vengono utilizzati solo per fini di elusione previdenziale, al fine di pagare un importo contributivo minore rispetto a quello ordinario, ma senza predisporre alcuna attività di natura formativa.

Talvolta, la formazione viene organizzata secondo una struttura *top down*, ossia predisposta dal vertice senza considerare le reali istanze di formazione dei lavoratori o le esigenze del tessuto aziendale di riferimento. Una simile formazione si traduce, a livello non solo sociale, ma individuale, nell'estromissione del soggetto dalle relazioni lavorative, rendendo impossibile l'accesso o il rientro nel mercato del lavoro, frantumando la *doppia finalità*⁴⁷¹ della formazione nella costruzione del cittadino e del lavoratore.

Il superamento di questa impostazione di fondo implica due condizioni essenziali e non negoziabili: l'abbandono di una visione marcatamente economicistica del mercato del lavoro e la valorizzazione dell'idea di persona come parametro applicativo, e non solo come principio ispiratore, delle politiche occupazionali e di sicurezza sociale.

La materia della formazione e, quindi, dell'apprendimento permanente, in quanto componente delle politiche di *flexicurity*, è l'esempio più evidente di una generale tendenza all'ibridazione di modelli di regolazione *hard law* e *soft law*, considerato che si dichiara espressamente che "gli Stati membri sono pienamente responsabili del contenuto e dell'organizzazione dei loro sistemi di istruzione e formazione, e non spetta all'Unione europea armonizzare la legislazione e le normative in tali settori"⁴⁷².

Ne discende che, rimessa completamente la competenza in materia di formazione all'esclusivo dominio statale, l'Unione europea cerca di

⁴⁷¹ Bagnara S., *Lavoro e sistemi formativi nella società della conoscenza*, Programma Education, FGA W.P. 31 (4/2010), 2010, in www.fga.it.

⁴⁷² Commissione Europea, Comunicazione *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*, Bruxelles, 21.11.2001, COM(2001), 678 final in <http://archivio.pubblica.istruzione.it>

coinvolgere le parti sociali in un'ottica collaborativa, nonché con gli altri attori onde garantire che il passaggio ad una maggiore flessibilità nell'organizzazione del lavoro sia accompagnato da investimenti dei datori di lavoro tesi ad assicurare un adeguato accesso all'apprendimento, riservando a tale attività almeno 35 ore all'anno per lavoratore, attraverso piani di formazione individuali.

Le imprese dovrebbero essere incoraggiate a diventare organizzazioni di apprendimento, promuovendo le offerte formative adattate ai bisogni dei gruppi occupati. L'assenza di una precisa linea guida a livello comunitario, da un lato, e la disattenzione verso la formazione della forza lavoro, percepita come un costo per l'azienda, e non come un investimento in grado di incrementare produttività, dall'altro, impediscono la realizzazione di piani formativi adeguati.

Promuovere l'accesso al sistema di sicurezza sociale attraverso la formazione, intesa come attività individuale di apprendimento di nuove competenze o consolidamento/rafforzamento di quelle già possedute, produrrebbe effetti positivi se ancorato alla professionalizzazione reale del lavoratore. La formazione si caratterizza per la molteplicità dei piani d'analisi nei quali opera, per i profili di valutazione che si possono adottare, e delle linee politiche che ne danno attuazione, semplicemente perché complesso è il soggetto al centro del sistema di apprendimento: l'uomo.

In questa prospettiva, la formazione aveva trovato posto nella CDFUE, mai varata, tra le *libertà* dell'essere umano⁴⁷³, stigmatizzando una sorta di vizio d'origine o di *peccato originale economicista*⁴⁷⁴, nella visione dei diritti sociali presente nelle politiche delle istituzioni comunitarie.

La ricostruzione delle relazioni tra diritti, economia e politica secondo una lettura della società, fondata sulla centralità della persona, deve costituire la colonna portante della struttura comunitaria basata sulla conoscenza, con le finalità di migliorare la qualità dell'istruzione, potenziare la ricerca dell'Europa, promuovere l'innovazione e il trasferimento delle conoscenze in

⁴⁷³ Nella Costituzione italiana il diritto alla formazione è collocato al Titolo III, che tratta dei rapporti economici.

⁴⁷⁴ Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., 41.

tutta l'Unione, utilizzare in modo ottimale le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, permettendo alle idee innovative di diventare nuovi prodotti e servizi⁴⁷⁵.

5 Il programma europeo ET2020 e il concetto di competenza.

Questi obiettivi sono stati confermati nel programma europeo *Education and Training 2020* (ET 2020)⁴⁷⁶ che, in continuità con la Strategia di Lisbona e il programma *Istruzione e Formazione 2010*⁴⁷⁷, sottolinea la necessità di sostenere i sistemi di istruzione e formazione, i quali devono garantire in primo luogo la *realizzazione personale, sociale e professionale di tutti i cittadini*.

L'ET 2020 prende le mosse dalla Comunicazione della Commissione europea *Nuove competenze per nuovi lavori* del 2008⁴⁷⁸.

⁴⁷⁵ Commissione europea, Comunicazione *Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 03.03.2010, COM(2010), 2020 in <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf>. Esiste una forte continuità tra i principi della *flexicurity* e quelli sviluppati nella Strategia Europa 2020, esaminata in un apposito paragrafo del presente lavoro. Ciò che si vuol mettere in luce è la coerenza della posizione comunitaria nel ribadire l'esigenza di ricostruire una relazione dialogica tra formazione e occupazione. Nella Comunicazione U.E. citata si precisa che l'Europa deve agire sul fronte dell'istruzione, della formazione e della formazione continua. Si dà atto che " un quarto degli studenti ha scarse capacità di lettura, mentre un giovane su sette abbandona troppo presto la scuola e la formazione. Circa il 50% raggiunge un livello di qualificazione medio, che però non corrisponde alle esigenze del mercato del lavoro. Meno di una persona su tre di età compresa tra 25 e 34 anni ha una laurea, contro il 40% negli Stati Uniti e oltre il 50% in Giappone".

⁴⁷⁶ Consiglio dell'Unione europea del 12 maggio 2009, *Informazioni provenienti dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione europea – Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020)*, (2009/C 119/02), in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>

⁴⁷⁷ Consiglio dell'Unione europea del 12 maggio 2009, *Informazioni provenienti dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione europea – Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020)*, (2009/C 119/02), in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>, punto 2) dei *riconosce che*.

Il programma di lavoro ET2010 è stato elaborato durante i Consigli europei di Stoccolma (23 e 24 marzo 2001) e di Barcellona (15 e 16 marzo 2002): sono stati sottoscritti gli obiettivi futuri concreti dei sistemi di istruzione e formazione europei da realizzare entro il 2010, comprendendovi lo sviluppo di abilità per la società della conoscenza, nonché obiettivi specifici per promuovere l'apprendimento delle lingue, sviluppare l'imprenditorialità e rispondere all'esigenza generalizzata di accrescere la dimensione europea nell'istruzione.

⁴⁷⁸ Commissione europea, Comunicazione *Nuove competenze per nuovi lavori – Prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi*, Bruxelles, 16.12.2008, COM(2008), 3058 in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>

La Commissione prende atto di due importanti aspetti: le diversità esistenti tra le popolazioni degli Stati membri in ordine al profilo delle competenze e la necessità di potenziare le capacità professionali scarsamente qualificate, migliorando l'occupabilità della forza lavoro ed eliminando, o almeno circoscrivendo, l'emarginazione e la vulnerabilità sociale. Si afferma a chiare lettere che "il miglioramento delle competenze non è soltanto un lusso riservato ai lavoratori altamente qualificati che occupano posti di lavoro ad elevato contenuto tecnologico; è una necessità per tutti"⁴⁷⁹.

Necessità che implica, senza margine di discussione, l'efficienza dei sistemi educativi e investimenti mirati in istruzione, formazione, qualifica professionale e a favore dell'occupazione.

Tutto ruota intorno al concetto di *competenza*, come strumento di crescita personale; come mezzo di professionalizzazione; come occasione di recupero sociale e di reinserimento; come manifestazione del senso civile della società, la quale, attraverso l'attenzione rivolta al tessuto occupazionale e imprenditoriale che la compone, cerca di formulare risposte adeguate al bisogno di sicurezza sociale. Nel mondo della formazione professionale l'utilizzo del concetto di *competenza* ha una storia abbastanza lunga. Occorre ricordare che il concetto di competenza si è sviluppato nell'ambito della formazione al lavoro. Guy Le Boterf, uno dei massimi teorici in questo campo, definiva la competenza come un insieme, riconosciuto e provato, delle rappresentazioni, conoscenze, capacità e comportamenti mobilizzati e combinati in maniera pertinente in un contesto dato⁴⁸⁰. In sede comunitaria, si definisce competenza "una combinazione di conoscenze, abilità e attitudini appropriate al contesto. Le competenze chiave sono quelle di cui *tutti* hanno bisogno per la realizzazione e lo sviluppo personali, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e l'occupazione"⁴⁸¹.

⁴⁷⁹ Commissione europea, Comunicazione *Nuove competenze per nuovi lavori – Prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi*, Bruxelles, 16.12.2008, COM(2008), 3058 in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>

⁴⁸⁰ Allulli G., *op.cit.*, 36 e ss. L'Autore accoglie la nozione di *competenza* elaborata Le Boterf G., *De la compétence: Essai sur un attracteur étrange*, 1990.

⁴⁸¹ Per la definizione di competenza, Vd. Parlamento europeo, *Raccomandazione relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente* del 18.12.2006, n. 2006/962/CE, in <http://eur-lex.europa.eu/lex>; le competenze chiave sono considerate tutte ugualmente importanti, poiché ciascuna di esse può contribuire a una vita positiva nella società della

Le competenze devono avere le seguenti caratteristiche: devono essere trasversali, spendibili nel mercato del lavoro, anticipatorie rispetto al futuro, costantemente aggiornate, integrate nell'idea di lavoro, espressione delle capacità del singolo.

Accentuare il valore della competenza significa rivedere la rilevanza dei relativi processi di acquisizione, determinando uno spostamento dalle politiche e dai risultati attesi dal processo di apprendimento riferito alle conoscenze (i saperi) alle modalità di maturazione delle competenze (saper essere e saper fare)⁴⁸² e della relativa applicazione pratica.

"Il concetto di competenza è importante perché mette in risalto le implicazioni operative del sapere, promuovendo il superamento di un insegnamento astratto, e perché favorisce una ricomposizione del sapere tra le diverse discipline"⁴⁸³. La valorizzazione delle competenze è il prodotto, secondo la Commissione, del successo delle strategie integrate di *flexicurity*, in grado di proporre una valutazione globale delle future esigenze in fatto di competenze e mercato del lavoro, e di porre in risalto la necessità di politiche efficaci nel campo dell'istruzione e della formazione e della modernizzazione dei mercati del lavoro⁴⁸⁴, in termini di occupabilità, riattivazione e riqualificazione.

Le implicazioni di una società basata sulla conoscenza non riguarda solo il mercato del lavoro, ma tutta la società perché determina la necessità che ogni cittadino acquisisca le competenze e conoscenze necessarie per osservare e agire nella società stessa, partecipandovi attivamente.

L'apprendimento permanente costituisce la promessa di maggiori opportunità per i cittadini che, realizzando le proprie ambizioni, vogliono contribuire alla costruzione di una società migliore. La dimensione sociale dell'apprendimento permanente ruota, ancora una volta, intorno alla persona, e alla capacità di interagire con tutta la collettività, considerando lo

conoscenza. Molte competenze si sovrappongono e sono correlate tra loro: aspetti essenziali a un ambito favoriscono la competenza in un altro.

⁴⁸² Allulli G., *op.cit.*, 36 e ss.

⁴⁸³ *Ibidem*, 36 e ss.

⁴⁸⁴ Commissione europea, Comunicazione *Nuove competenze per nuovi lavori – Prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi*, Bruxelles, 16.12.2008, COM(2008), 3058 in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>

stretto legame che intercorre tra la società della conoscenza e le altre componenti, che svolgono funzioni di supporto della prima, occupandosi della produzione e dello scambio di prodotti e servizi⁴⁸⁵. È dunque necessario che i soggetti pubblici si attivino in tal senso, garantendo l'acquisizione delle competenze di base, che comprendono le capacità fondamentali, quali la lettura, la scrittura e il calcolo, nonché la capacità di *apprendere ad apprendere*.

⁴⁸⁵ Bagnara S., *Lavoro, persone e scuola nella società della conoscenza*, TD 34, 2005, 1 in www.tdjournal.itd.cnr.it; l'Autore sostiene che la società della conoscenza non potrebbe neppure esistere in assenza di tutte le altre componenti sociali.

Capitolo 8

Verso la società della conoscenza.

Sommario: 1.La naturale instabilità della società della conoscenza; 2.L'instabilità della conoscenza e il valore della persona; 3.La visione etica della società della conoscenza; 4.La fisionomia e le criticità della società della conoscenza; 4.1.Dalla *digital divide* alla *digital exclusion*: una criticità di particolare rilevanza; 5.La centralità della persona nella prospettiva futura della società della conoscenza.

1 La naturale instabilità della società della conoscenza.

Il valore della persona riportato al centro delle realtà occupazionali e, più in generale, sociali, attraverso i percorsi concettuali sommariamente descritti, postula un ruolo attivo del lavoratore, soprattutto quando si parla di *società della conoscenza*. Tale espressione individua il fondamento del sistema economico e produttivo contemporaneo dell'Unione europea, perché il sapere, invece del *capitale materiale*, diventa una risorsa indispensabile per la crescita economica, anche attraverso la diffusione della tecnologia nella gestione delle informazioni⁴⁸⁶.

L'instabilità, intesa come la tendenza al cambiamento frequente in un ridotto spazio temporale, è la caratteristica principale della società della conoscenza nella quale il flusso informativo e la diffusione telematica dello stesso determinano la continua variazione dell'assetto prima esistente, anche e soprattutto nelle realtà lavorative che quotidianamente si rapportano con il valore produttivo della *conoscenza*⁴⁸⁷. La società riflette allora la dinamicità

⁴⁸⁶ La rilevanza della persona umana e dei suoi processi di apprendimento è già insita nella parola *informatica*, composta da due termini tra loro irriducibili: informazione e automazione. Quest'ultima "sostituisce ed elimina il lavoro umano e lo rende residuale", con un apporto secondario nel funzionamento delle macchine nel ciclo produttivo. L'informazione è, invece, "il prodotto del lavoro umano, finalizzato alla creazione e allo scambio di novità: vive di lavoro umano, non lo distrugge", in Bagnara S., *Lavoro e sistemi formativi nella società della conoscenza*, cit. Lo stesso Autore precisa che "l'automazione rappresenta forse una condizione per raggiungere la società della conoscenza, ma non la caratterizza", in Bagnara S., *Lavoro, persone e scuola nella società della conoscenza*, cit., 1.

⁴⁸⁷ Si distingue la conoscenza (tecnica, sociale, estetica) che confluisce nella produzione della merce; quella che confluisce nel consumo appropriato della merce; quella riferita al mercato,

del processo conoscitivo, che non raggiunge mai uno stato di stasi, ma “ogni tipo di conoscenza viene continuamente riscritta non solo per nuove scoperte, ma anche per nuove interpretazioni”⁴⁸⁸, considerando che si è in presenza di un modello aperto ai mutamenti, dove niente è ancora consolidato e definito⁴⁸⁹, dove le merci si trasformano in segni, a loro volta capaci di creare profitto, *se manipolati nel modo appropriato*⁴⁹⁰.

La *naturale instabilità* della conoscenza si riflette anche sulle forme organizzative, da quelle micro a quelle macro, dai piccoli contesti aziendali alle relazioni sociali più complesse. Il dispiegarsi di un flusso informativo continuo e sempre nuovo, eterogeneo nei contenuti e nelle manifestazioni, non può essere incanalato in strutture organizzative regolari e gerarchiche, dove l'affermazione si basa sul comando e sull'autorità. Il canale conoscitivo richiede, invece, un'organizzazione a rete⁴⁹¹, in grado di assicurare la “continuità della comunicazione di tutti con tutti”⁴⁹², attraverso un processo di autoalimentazione costante, che produce una triplice conseguenza: una crescita rapida della rete di comunicazione; la creazione di importanti e numerose opportunità di sviluppo, all'interno dello spazio sociale in perpetua evoluzione; l'elevato rischio di esclusione a danno di coloro che non possiedono tutti gli strumenti di accesso alla rete⁴⁹³. Sorge, quindi, la necessità di adottare politiche pubbliche che garantiscano alla comunità di

al consumatore, alla destinazione finale della merce. Vi è una generale tendenza alla standardizzazione della conoscenza tecnica necessaria alla produzione di merci primarie, mentre per la conoscenza finalizzata alle merci secondarie o di lusso assume importanza fondamentale il giudizio e l'esperienza individuale. Nonostante tutto, vi è la spinta verso la standardizzazione della conoscenza tecnica (il come fare), in Appadurai A., *Il futuro come fatto culturale*, Milano, 2013, 64 e ss

⁴⁸⁸ Bagnara S., *Lavoro, persone e scuola nella società della conoscenza*, cit., 1.

⁴⁸⁹ Pucci T., *Il diritto all'accesso nella società dell'informazione e della conoscenza. Il digital divide*, 2002, in www.ittig.cnr.it

⁴⁹⁰ Appadurai A., *op.cit.*, 78 e ss. Secondo l'antropologo indiano, tutto ciò conduce “all'irrazionale desiderio di dominare il mercato di alcune merci, alla ricerca controintuitiva di formule magiche per prevedere i mutamenti di prezzo, all'isteria collettiva controllata”, manifestando, insomma, la tendenziale instabilità della società della conoscenza.

⁴⁹¹ Rullani E., *L'economia della conoscenza nel capitalismo delle reti*, in *Sinergie*, 2008, 76,70: la rete è la trama che nasce dall'auto-organizzazione di soggetti che, insieme o singolarmente, investono per creare, rafforzare, estendere il reciproco legame. La rete esprime una condizione di interdipendenza che le parti non cercano di sciogliere o di semplificare, ma di governare in modo da essere riprodotta in un tempo diverso, senza che sussista un obbligo o una condizione di irreversibilità in grado di ostacolare la libertà di movimento o di scelta dei soggetti coinvolti.

⁴⁹² Bagnara S., *Lavoro, persone e scuola nella società della conoscenza*, cit., 1.

⁴⁹³ Pucci T., *op.cit.*

appartenenza la possibilità di disporre liberamente degli accessi alla rete, per garantire il bene comune della conoscenza.

La Strategia Europa 2020, riprendendo la precedente Strategia di Lisbona, focalizza l'attenzione proprio sul valore dei beni comuni, che possono essere sia materiali che immateriali; tra questi ultimi si annoverano l'ambiente come ecosistema, le acque interne, le infrastrutture e i servizi di pubblica utilità; ma anche la sicurezza, la solidarietà, la fiducia sociale e, ovviamente, la conoscenza.

Come ha sostenuto il Premio Nobel Elinor Ostrom⁴⁹⁴, la conoscenza assurge a patrimonio fondamentale della comunità. In questa prospettiva, la Strategia di Lisbona affronta il tema della conoscenza adottando un approccio pratico: la *teoria della conoscenza come bene comune* viene integrata con gli obiettivi strategici di competitività concorrenziale e di rilancio economico dell'Unione europea sui mercati internazionali, sostenendo l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale. La conoscenza acquista, quindi, il valore di bene strategico, la cui realizzazione è fondamentale per la crescita individuale e del capitale sociale; inoltre, le scoperte tecnologiche e l'incremento della sua forma intangibile (digitale) attribuiscono alla conoscenza la qualifica di bene necessario per lo sviluppo "sostenibile" della comunità⁴⁹⁵; mentre, la *non-digital Europe* costituisce un costo considerevole per l'Unione europea⁴⁹⁶.

Secondo una proiezione nel lungo periodo, l'UE potrebbe aumentare il suo PIL del 4%, promuovendo un rapido sviluppo del mercato unico del digitale entro il 2020, che corrisponde a quasi 500 miliardi di euro⁴⁹⁷. Il

⁴⁹⁴ Ostrom E. - Hess C., *Studiare i beni comuni della conoscenza*, in Hess C. - Ostrom E. (a cura di), *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, Milano, 2007, 11. Ostrom E., *Governare i beni collettivi*, Venezia, 2006, spec. pp. 11 ss.

⁴⁹⁵ Decaro M., *Introduzione – Cronaca di un decennio nell'Unione europea, tra governance e government*, in Decaro M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, 2011, in www.fondazioneadrianolivetti.it; Su queste basi, il Consiglio europeo della primavera del 2007 definirà la libertà di circolazione della conoscenza come la quinta libertà, che si aggiunge alle tradizionali quattro libertà di circolazione (dei beni, dei servizi, delle persone e dei capitali).

⁴⁹⁶ European Policy Centre – EPC, *Nuova strategia del single market al servizio dell'economia e della società europea*, Final Report, marzo 2010, 44, reperibile in www.epc.eu/dsm/2/Study_by_Copenhagen.Pdf.

⁴⁹⁷ Decaro M., *Introduzione – Cronaca di un decennio nell'Unione europea, tra governance e government*, cit.

raggiungimento di questo importante obiettivo è condizionato dal fatto che i singoli Stati membri condividano le regole della sostenibilità del progetto di rendere l'Europa un'area digitalmente progredita.

In questo scenario, la funzione della Strategia di Lisbona è stata quella di aver dato un decisivo impulso alla politica europea per l'innovazione e la ricerca, recepito, poi, dal Trattato di Lisbona del 2007: l'art. 179, comma 1, del TFUE dispone che "l'Unione si propone l'obiettivo di rafforzare le sue basi scientifiche e tecnologiche con la realizzazione di uno spazio europeo della ricerca nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente, di favorire lo sviluppo della sua competitività, inclusa quella della sua industria, e di promuovere le azioni di ricerca ritenute necessarie ai sensi di altri capi dei trattati"⁴⁹⁸. Il Trattato di Lisbona fornisce così una base giuridica alla strategia dell'economia della conoscenza, lanciata nel 2000 dal Consiglio europeo, integrata nel 2002 dallo spazio europeo della ricerca e riaffermata dal Consiglio europeo del 2007, come la quinta libertà del mercato⁴⁹⁹. Si tratta di un esempio evidente di reciproca influenza tra il processo di crescita economica e l'affermazione del diritto dell'UE, attraverso il quale si attribuisce una prima solida veste giuridica al *bene comune europeo della circolazione della conoscenza*⁵⁰⁰.

⁴⁹⁸ L'art. 179 del TFUE ha modificato l'art. 163 del TCE: qui, infatti, si faceva riferimento all'"obiettivo di rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell'industria della Comunità, di favorire lo sviluppo della sua competitività internazionale e di promuovere le azioni di ricerca ritenute necessarie ai sensi di altri capi del presente trattato"; con il nuovo art. 179 del TFUE si parla anche della necessità di "realizzare uno spazio europeo della ricerca nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente"

⁴⁹⁹ Commissione europea, Comunicazione *Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo*, del 20 novembre 2007 [COM(2007) 724 definitivo – Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale] in http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/internal_market_general_framework/l70004_it.htm "Fare della conoscenza e dell'innovazione la *quinta libertà* - Inizialmente fondato su prodotti di base e manufatti, il mercato unico deve integrare maggiormente i servizi che occupano un posto sempre più importante nell'economia della conoscenza. Deve valorizzare il potenziale offerto dalle nuove tecnologie a vantaggio di una quinta libertà, ossia la libera circolazione della conoscenza e dell'innovazione".

⁵⁰⁰ Decaro M., *Introduzione – Cronaca di un decennio nell'Unione europea, tra governance e government*, cit.

2 L'instabilità della società della conoscenza e il valore della persona.

La naturale instabilità della società della conoscenza non deve, però, tradursi con il senso di inadeguatezza del singolo individuo, data la difficoltà di gestire il proprio lavoro e, più in generale, la propria vita nella mutevole interazione con le dinamiche sociali.

A tale proposito, occorre sviluppare la capacità di rielaborare continuamente il presente, nel quale il bisogno formativo diviene la manifestazione di un'esigenza della persona: quella di disporre degli strumenti necessari per svolgere un ruolo attivo nella attuale dimensione sociale e occupazionale; ruolo che può avere delle specificità in relazione al lavoro prestato, ma che riguarda essenzialmente l'idea di cittadinanza attiva perché si tratta di un nuovo modo di concepire la vita e di pensare il proprio futuro, delineando un cambiamento culturale di tale portata da innescare una *radicale trasformazione antropologica della persona*, che conduca alla creazione di "una società che rende gli uomini più capaci di scorgere sé stessi ed il mondo sociale in cui vivono"⁵⁰¹.

La valorizzazione del lavoratore, nella sua dimensione umana e in quella professionale, richiede necessariamente un *lavoratore formato*, ossia consapevole dei propri diritti e dei propri doveri e, anche, altamente specializzato nelle sue mansioni, come manifestazione di *autenticità personale*⁵⁰², fondata sulla conoscenza di sé stessi come mezzo di informazione della realtà esterna. La crescita del lavoratore come persona e come risorsa produttiva per l'azienda non può percorrere tracciati diversi, in base ad esigenze puramente economiche: lo sviluppo della seconda è inesorabilmente identificabile nella crescita personale del lavoratore, e nel rispetto della sua dignità.

La visione globale della conoscenza, insita nell'espressione *società della conoscenza*, richiede la partecipazione di tutta la collettività, perché il potenziamento delle competenze possedute riguarda tutti i cittadini e tutti i

⁵⁰¹ Gouldner A.W., *op.cit.*, 112.

⁵⁰² Gouldner A.W., *op.cit.*, 86.

lavoratori⁵⁰³. Si delineano i contorni di una *nuova arena di partecipazione politica*⁵⁰⁴, dove si incontrano le istanze degli attuali componenti, dei soggetti attivi, e di coloro che ne sono esclusi; dove si afferma un nuovo concetto di ricchezza, non basata sulla proprietà o sulla disponibilità fisica di beni materiali, ma determinata dalla possibilità di accedere ai beni, ai servizi ed alle informazioni, che consentono l'acquisizione della conoscenza.

Nella cornice della società della conoscenza, il lavoro si presenta come *architrave della vita sociale*⁵⁰⁵; la relazione tra i due termini è di forte e reciproco condizionamento delle modalità di organizzazione della vita individuale e collettiva, contribuendo all'identificazione delle moderne soggettività sociali.

Nella *società del lavoro*, il valore della persona e il suo spessore morale erano diretta conseguenza della quantità e della qualità della sua partecipazione all'attività di produzione⁵⁰⁶. Si delinea la prima differenziazione rispetto alla società della conoscenza, nella quale prevale la regolazione individuale del rapporto di lavoro, alla ricerca della *massimizzazione del tornaconto personale*⁵⁰⁷, in virtù del concetto centrale di competenza come patrimonio conoscitivo del singolo.

Mentre nella società del lavoro, i meccanismi occupazionali si basano sull'idea di subordinazione come accettazione del superiore potere datoriale, nella società della conoscenza rilevano le capacità della persona a corrispondere efficacemente alle necessità funzionali del complesso sistema di produzione. Ne discende che non sono ipotizzabili criteri regolativi dell'accesso al lavoro uniformi e codificati, basati sul possesso di professionalità definite e statiche, piuttosto prevalgono modalità di

⁵⁰³ Allulli G., *op.cit.*, 5.

⁵⁰⁴ Pucci T., *Il diritto all'accesso nella società dell'informazione e della conoscenza. Il digital divide*, 2002, in www.ittig.cnr.it

⁵⁰⁵ Chicci F., *Lavoro e vita sociale: le dense ambivalenze della società flessibile*, cit.

⁵⁰⁶ *Ibidem*, l'Autore spiega che "la società del lavoro è dunque quell'arco temporale all'interno del quale la cittadinanza come portato di diritti e titolarità sociali, si è costruita e organizzata attraverso la disposizione, più o meno docilmente convogliata, delle energie sociali nella *forma* del lavoro salariato".

⁵⁰⁷ Chicci F., *Lavoro e vita sociale: le dense ambivalenze della società flessibile*, 2010, in www.economia.unipv.it

inserimento occupazionale basate sull'apporto personale e sull'adattabilità⁵⁰⁸ del lavoratore che tengono conto di competenze elastiche e di capacità sociali, di natura affettiva, relazionale, comunicativa, non annoverabili tra le abilità professionali in senso stretto⁵⁰⁹; queste, attraverso la loro *captazione informale*⁵¹⁰, divengono parte delle filiere di produzione attuali.

La difficoltà di definire aprioristicamente la competenza che caratterizza un determinato ruolo professionale sottolinea l'insufficienza o, se si vuole, l'inadeguatezza del contratto come strumento regolativo del rapporto di lavoro, con l'accentuarsi della connotazione servile e pre-contrattuale del lavoro: con l'affievolirsi dei sistemi pubblici di protezione sociale e la diffusione selvaggia di moduli negoziali atipici prevale l'idea di dipendenza personale sul concetto stesso di subordinazione tradizionalmente inteso, segnando una innegabile regressione nei livelli di tutela accordati ai lavoratori e, più in generale, alle persone.

Oltrepassando la genetica disparità tra le parti contraenti, il lavoro viene definito come una sorta di *impresa individuale, un progetto egoistico e soggettivamente governato*⁵¹¹: nel rapporto di lavoro, da un lato, si colloca il datore di lavoro come detentore dei mezzi di produzione, titolare del potere gerarchico e organizzativo, dall'altro si colloca il lavoratore come detentore delle energie psico-fisiche utilizzate dal primo; tra i due soggetti intercorre una fittizia, quanto pericolosa e ingannevole, linea di pari forza contrattuale che snatura la funzione riequilibratrice del contratto di lavoro, come strumento di tutela della debolezza negoziale del lavoratore. In questa visione, si impone un nuovo regime di verità, nel quale il mercato è l'unico punto di riferimento dell'intervento pubblico e privato in economia, che, da

⁵⁰⁸ Secondo M. D'Antona, *l'adattabilità*, dunque l'impiegabilità, del lavoratore in diversi contesti rappresenta la condizione che *attualizza* il diritto al lavoro, nella sua dimensione costituzionale-comunitaria, in virtù della *prevalenza dell'essere sull'avere*, in Rusciano M., *Il pensiero di Massimo D'Antona sul diritto al lavoro*, cit., 13.

⁵⁰⁹ Chicci F., *Lavoro e vita sociale: le dense ambivalenze della società flessibile*, cit. Si determina, ad avviso dell'Autore, il passaggio dal *governo* alla *governamentalità*, intesa quest'ultima come una nuova e pervasiva tecnica di controllo delle condotte sociali che si differenzia dalle tradizionali azioni di disciplina gerarchica dell'agire sociale e che si caratterizza, tra l'altro, per il mettere a valore non solo gli aspetti meramente operativi e professionali del *fare sociale*, ma ogni aspetto della vita umana.

⁵¹⁰ *Ibidem*.

⁵¹¹ Chicci F., *Lavoro e vita sociale: le dense ambivalenze della società flessibile*, cit.

un lato, annulla la differenza sociale tra lavoro e capitale, completamente assorbita dal mercato stesso; e dall'altro, si afferma la prevalenza dell'economia sulla società, secondo l'idea neoliberale per la quale si governa *per* il mercato e non *il* mercato⁵¹².

Il mercato della società della conoscenza è regolato da due forze tipicamente umane: il capitale intellettuale e quello sociale⁵¹³. Il primo è rappresentato dalla capacità di produrre novità; il secondo, dalla capacità di catturare l'attenzione, di comunicare, di influenzare le altre società, quali quella agricola, industriale, dei servizi, con le quali la prima è inscindibilmente connessa. La singolare struttura della società della conoscenza, che ha rappresentato una novità nelle tradizionali realtà occupazionali, ha determinato la formazione e l'ampliamento di nuove categorie sociali, come i *lavoratori della conoscenza*⁵¹⁴, ovvero coloro che, nello svolgimento della propria prestazione, applicano intensamente un sapere di tipo tecnologico, operando sui processi immateriali e impiegando diverse tipologie di conoscenza, la quale costituisce *il principale input e output dei processi lavorativi*⁵¹⁵; professionisti, esperti, tecnici che hanno, talvolta, un'alta specializzazione in un determinato settore. Le occupazioni basate sulla conoscenza non producono, né scambiano prodotti fisici, ma informazioni e idee. La conoscenza diventa, allora una risorsa chiave della produzione moderna, che genera valore sotto forma di *scoperta, immaginazione del futuro, dinamiche moltiplicative e fenomeni emergenti*⁵¹⁶.

⁵¹² *Ibidem*.

⁵¹³ Bagnara S., *Lavoro e sistemi formativi nella società della conoscenza*, cit., 31.

⁵¹⁴ Allulli G., *op.cit.*, 5; Bagnara S., *Lavoro e sistemi formativi nella società della conoscenza*, cit., 31: le occupazioni della conoscenza erano, in precedenza, collocate in quelle dei servizi, acquisendo gradualmente una propria identità. I *servizi* comprendono tutte le occupazioni impiegatizie ed esecutive, di trasporto e di cura. Erano principalmente svolte da singoli individui o da familiari, al punto che non erano considerate lavoro vero e proprio. Ne mancava, in questo senso, la percezione sociale. Solo in tempi recenti, i servizi si qualificano come un'autentica forma di lavoro: si pensi alle imprese di pulizie o agli addetti alla ristorazione. I *lavori della conoscenza* sono rappresentati da attività di ricerca, istruzione, informatica, management, ingegneria, architettura, arte, design, intrattenimento e comunicazione. Per approfondire, Butera F. – Donati E. – Cesaria R., *I lavoratori della conoscenza*, Milano, 1998.

⁵¹⁵ Cucculelli F., *Lavoratori della conoscenza (Knowledge Workers)*, del 30 luglio 2014, in www.benecomune.net: la trasformazione degli input della conoscenza in output della stessa produce un valore aggiunto, di carattere sociale (offrendo un servizio), economico (creando reddito e patrimonio) e di carattere intrinseco e diffusivo (in questo caso, non mercificabile).

⁵¹⁶ Rullani E., *op.cit.*, 83.

Il valore della prestazione non è esclusivamente determinato dal tempo impiegato, ma dall'innovatività e dalla qualità dell'idea elaborata. Nella qualificazione di questa tipologia di lavori è importante la *resilienza*, ossia la capacità di far fronte in modo efficace a problemi ed emergenze di cui prima non si aveva esperienza⁵¹⁷. L'originalità del lavoro svolto è direttamente consequenziale alla capacità del prestatore di gestire gli elementi nuovi ed estranei all'esperienza e alle competenze possedute, dimostrando il suo livello di rielaborazione intellettuale, intesa sia come prodotto finale, da immettere sul mercato, sia come semplificazione procedurale, che consente un risparmio di spesa all'azienda a fronte di un incremento qualitativo o quantitativo della produzione. Per questo motivo, il lavoratore della conoscenza deve possedere una visione e una cultura multidisciplinare e sistemica⁵¹⁸.

L'organizzazione del lavoro non può più avere una struttura rigida e preconfezionata, all'interno della quale collocare i soggetti produttivi, sottoposti ad una ferrea disciplina operativa; piuttosto, vi è la necessità di "formare e controllare degli spazi di libertà di azione produttiva all'interno dei quali le condotte soggettive possono plasmarsi in conformità con le esigenze di continua e imperante innovazione dei processi e dei prodotti"⁵¹⁹, istituendo un nuovo modello di potere, coerente alla variabilità del capitalismo flessibile.

⁵¹⁷ Bagnara S., *Lavoro e sistemi formativi nella società della conoscenza*, cit.

⁵¹⁸ Bagnara S., *Lavoro e sistemi formativi nella società della conoscenza*, cit.; secondo l'Autore, i lavoratori della conoscenza devono possedere l'abilità cognitiva del *pensare in parallelo*, cioè la capacità di utilizzare il proprio pensiero in diversi contesti, in base a diversi piani d'analisi, nello stesso momento. Per fare ciò, è necessario possedere una visione multidisciplinare, che consente al lavoratore di spaziare in diversi contesti informativi, al fine di cogliere il dato migliore.

⁵¹⁹ Chicci F., *Lavoro e vita sociale: le dense ambivalenze della società flessibile*, cit.; ad avviso dell'Autore, si realizza una svolta *biopolitica* della società contemporanea, nella quale le relazioni di potere non si basano più sulla relazione dicotomica sovrano-sudditi, né il relativo esercizio consiste nell'imposizione di un comando minaccioso. Il potere biopolitico "non è costrittivo/disciplinare nel senso tradizionale del termine, è un potere che governa la vita attraverso l'assoggettamento al sapere/potere economico (bioeconomia) e attraverso la produzione di spazi di libertà all'interno dei quali stimolare la soggettività creativa e la cooperazione sociale, spazi che però sono già piegati in una unica direzione prestabilita, quella indicata dal mercato e dai suoi autoreferenziali criteri di efficienza". Ciò si rileva dall'indebolimento delle mediazioni sociali e giuridiche tra vita ed economia e il conseguente accentuarsi della prossimità, come cattura, degli aspetti privati, relazionali e comunicativi del singolo lavoratore all'interno della pianificazione razionale e strategica della produzione flessibile.

3 La visione etica della società della conoscenza.

La ricerca di un equilibrio tra le istanze di flessibilità del neocapitalismo moderno e le esigenze di tutela di una forza lavoro non formata, in relazione ai cambiamenti della società della conoscenza, induce ad una riflessione sull'etica della stessa.

Tale riflessione può essere condotta in due diverse direzioni: *verticalmente*, come incremento migliorativo dei servizi a favore dei soggetti che già utilizzano le nuove tecnologie, usufruendo dei relativi benefici; oppure *orizzontalmente*, come tentativo di includere, nell'ambito della società dell'informazione, un numero sempre maggiore di persone⁵²⁰.

Il consumismo provoca tendenzialmente un incremento verticale dello sviluppo della società della conoscenza, potenziando i servizi resi a favore degli inclusi, a scapito di coloro che sono estromessi dalle dinamiche sociali e lavorative.

In una prospettiva eticamente corretta, invece, le due direzioni dovrebbero svilupparsi simultaneamente, senza che l'una escluda l'altra, attraverso la creazione di un'articolazione reticolare, in grado di garantire a tutti gli individui un'effettiva partecipazione allo sviluppo sociale e al mercato del lavoro. L'esclusione dalla struttura relazionale comporta la negazione di alcuni diritti fondamentali, sanciti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani: l'art. 19 dispone che "ogni individuo ha il diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere"; l'art. 22 tutela "il diritto alla sicurezza sociale nonché alla realizzazione, attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità"; infine, l'art. 27 recita: "Ogni individuo ha diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, di godere delle arti e di partecipare al progresso scientifico

⁵²⁰ Pucci T., *op.cit.*

ed ai suoi benefici. Ogni individuo ha diritto alla protezione degli interessi morali e materiali derivanti da ogni produzione scientifica, letteraria e artistica di cui egli sia autore”.

L'accesso ai saperi costituisce uno dei fondamenti dell'informazione e dello sviluppo economico, considerato il valore che in tal senso ha acquisito la conoscenza. La crescita economica deve essere accompagnata dal progresso sociale, ed in tal senso l'accesso alle tecnologie dell'informazione e a Internet costituisce un *pre-requisito allo sviluppo economico e sociale*⁵²¹, che assume una connotazione globale quando la piattaforma della rete è accessibile da un numero crescente di persone appartenenti a culture diverse, contribuendo così alla costruzione di una società dell'informazione realmente pluralista, aperta e multiculturale. Questa prospettiva non può essere compromessa da un liberismo economico, che non garantisce i diritti dei più deboli, ma che circoscrive l'impiego della tecnologia solo a favore di chi dispone delle necessarie risorse, progressivamente escludendo coloro che, invece, non ne hanno il possesso.

La lettura etica della società della conoscenza impone di vigilare affinché l'accesso alla rete non sia riservato a pochi, predisponendo regole e strategie mirate all'equilibrato progresso sociale e al governo della globalizzazione che, ad oggi in atto, è in grado di sconvolgere in un solo attimo le relazioni sociali ed economiche costruite con grande attenzione, durante un rilevante lasso temporale.

La predisposizione di linee politiche fondate sulla visione etica della società della conoscenza deve contemplare, in primo luogo, i bisogni e garantire i diritti delle categorie soggettive maggiormente esposte al rischio di marginalizzazione sociale, evitando il fenomeno del *divario digitale*, come causa o fattore di aggravamento di situazioni di disuguaglianza già esistenti, riconducibili ad una serie di elementi, quali l'età, il genere, la razza, l'istruzione, il reddito, la situazione familiare. Tutte le istanze personali devono essere presentate e rielaborate, attraverso il dialogo e il confronto, per la definizione dello sviluppo globale della società della conoscenza ma,

⁵²¹ Pucci T., *op.cit.*

soprattutto, occorre includere la rappresentanza degli interessi delle persone assenti o incapaci di esprimere la propria posizione per difficoltà anagrafiche o per condizioni personali, dando voce alle loro preoccupazioni: infatti, "lo sviluppo umano non può rimanere indifferente verso le generazioni future solo perché esse non sono qui – ancora. Ma gli esseri umani hanno la capacità di pensare agli altri, e alle loro vite, e l'arte di una politica responsabile è di ampliare i dialoghi da interessi strettamente autocentrati alla più vasta comprensione sociale dell'importanza delle esigenze e delle libertà delle persone di oggi e del futuro"⁵²²: in questo senso, si parla di *etica intergenerazionale della società della conoscenza*.

Istruzione, assistenza sanitaria, protezione sociale, *empowerment* giuridico e organizzazione sociale sono fattori che permettono agli esclusi di partecipare alla crescita, attraverso una *leadership* statale di lungo periodo, basata su norme e valori condivisi, su regole e istituzioni che costruiscano fiducia e coesione

Lo Stato dovrebbe garantire che tutti i cittadini abbiano un accesso sicuro ai requisiti indispensabili per lo sviluppo umano⁵²³, attraverso l'ampliamento dello spettro delle tutele e l'universalizzazione all'accesso, la riduzione delle limitazioni burocratiche e l'incremento della mobilità sociale. Uno dei più potenti strumenti a tal fine è l'istruzione, che "aumenta a dismisura la fiducia delle persone in sé stesse e rende loro più facile trovare lavori migliori, impegnarsi nel dibattito pubblico e chiedere ai governi assistenza sanitaria, sicurezza sociale e altre cose cui si ha diritto"⁵²⁴.

Talvolta, sia in sede comunitaria che in quella internazionale, l'attuazione dei servizi alla persona, come strumento di inclusione sociale, si scontrano con la preoccupazione dei singoli Stati di preservare l'equilibrio dei propri bilanci, sottoposti alla difficoltà di reperire le risorse necessarie per il funzionamento dei servizi alla persona, compromettendo la stessa sovranità nazionale, che potrebbe vivere una fase di declino. Tale impostazione di chiusura può essere

⁵²² UNDP, Rapporto sullo sviluppo umano 2013 – *L'ascesa del Sud: il progresso umano in un mondo in evoluzione*, in <http://hdr.undp.org>

⁵²³ UNDP, Rapporto sullo sviluppo umano 2013 – *L'ascesa del Sud: il progresso umano in un mondo in evoluzione*, in <http://hdr.undp.org>

⁵²⁴ UNDP, Rapporto sullo sviluppo umano 2013 – *L'ascesa del Sud: il progresso umano in un mondo in evoluzione*, in <http://hdr.undp.org>

superata, accogliendo due principi: la *sovranità responsabile* e il *pluralismo coerente*⁵²⁵.

Con la prima espressione, si intende l'impegno degli Stati ad una cooperazione equa, basata su regole e iniziative collettive tese a migliorare il benessere globale. Il pluralismo coerente permette alle istituzioni appartenenti ai diversi livelli di lavorare in modo largamente coordinato. Le organizzazioni della società civile hanno già influenzato la trasparenza e l'impostazione delle regole globali su aiuti, debito, diritti umani, salute e cambiamento climatico. Le reti della società civile possono ora trarre vantaggio dai nuovi media e dalle nuove tecnologie della comunicazione.

Gli investimenti nello sviluppo umano sono giustificati non soltanto sul piano morale, ma anche perché i miglioramenti in istruzione, sanità e benessere sociale sono fondamentali per il successo in un'economia mondiale più competitiva e dinamica. Una buona elaborazione politica necessita, inoltre, di una maggiore focalizzazione sull'accrescimento delle capacità sociali, non soltanto quelle individuali. Le persone ricoprono un ruolo preciso all'interno delle istituzioni sociali, che possono limitare o esaltare il loro potenziale di sviluppo. Le risorse insite nella persona umana possono essere prodotte *ex novo* o assumere forma diversa rispetto al passato.

In questo contesto, la politica svolge un ruolo fondamentale: nel momento in cui l'organizzazione delle reti è articolata secondo moduli di efficienza, continuamente aggiornati, la politica contribuisce ad abilitare le risorse che la rete produce e mette a disposizione delle persone, della comunità e dei territori⁵²⁶. Tali risorse determinano la capacità delle attuali forze produttive, soprattutto le piccole imprese e quelle artigiane, di competere con le forme di capitalismo, classico delle grandi imprese. Nonostante le differenze tra gli Stati membri, i principi ad ampio raggio quali la coesione sociale, l'impegno statale per l'istruzione, la sanità e la protezione sociale, e l'apertura verso

⁵²⁵ UNDP, Rapporto sullo sviluppo umano 2013 – *L'ascesa del Sud: il progresso umano in un mondo in evoluzione*, in <http://hdr.undp.org>

⁵²⁶ Bonomi A., *op.cit.*

l'integrazione dei commerci, *emergono come mezzi per navigare verso uno sviluppo umano sostenibile ed equo*⁵²⁷.

4 La fisionomia e le criticità della società della conoscenza.

Nella ricostruzione del rapporto tra la formazione, come luogo per l'acquisizione di nuove competenze, le esigenze occupazionali e le dinamiche sociali fondate sui principi di regolazione economica, emergono alcune importanti criticità, riguardanti anche il nostro Paese, che esprimono lo stato di incertezza insito nella *società della conoscenza* e nella relativa individuazione del significato corretto di questa espressione linguistica. Sotto questo profilo, la società della conoscenza trova il suo perno nel concetto di competenza.

Si tratta, innanzitutto, di un processo d'apprendimento di carattere aggiuntivo che richiede un più alto livello di approfondimento delle competenze possedute da un soggetto, in relazione alle sue funzioni, ai progetti, alla prestazione da svolgere. Così, a titolo esemplificativo, i professionisti della TIC – della tecnologia dell'informazione e della comunicazione - devono sviluppare le capacità nel campo del *marketing* o della gestione aziendale, mentre i lavoratori del terziario devono sviluppare una particolare attenzione nei confronti delle esigenze dei clienti e dell'alfabetizzazione digitale.

In diversi settori ad elevata intensità di conoscenza occorrono tanto capacità gestionali, quanto conoscenze scientifiche. Nel settore dell'assistenza sociale e dell'istruzione occorre altresì potenziare ulteriormente le capacità professionali per migliorare la qualità dei servizi forniti⁵²⁸ a favore dei soggetti che vivono una condizione di debolezza sociale e di fragilità personale.

⁵²⁷ UNDP, Rapporto sullo sviluppo umano 2013 – *L'ascesa del Sud: il progresso umano in un mondo in evoluzione*, in <http://hdr.undp.org>

⁵²⁸ Commissione Europea, Comunicazione *Nuove competenze per nuovi lavori – Prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi*, Bruxelles, 16.12.2008, COM(2008), 3058 in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>

Un lavoratore della conoscenza deve essere consapevole della propria competenza; esso può, infatti, ricoprire diversi ruoli nello svolgimento di una pluralità di progetti che si possono sviluppare anche nel corso della stessa giornata o, addirittura, in parallelo: in un progetto, lo stesso lavoratore può essere il capo, e in altri progetti avere un ruolo marginale⁵²⁹.

Non importa il ruolo formale del lavoratore, ma rileva il suo apporto conoscitivo; il lavoratore, infatti, gode, di una rilevante discrezionalità e di autonomia decisionale, ma anche responsabilità verso sé stesso e verso i terzi. Occorrono, pertanto, capacità cognitive di analisi, diagnosi, pianificazione e carattere decisionale.

È indispensabile, allora, saper gestire le interazioni per la negoziazione e la cooperazione, saper gestire i conflitti, collaborare per analizzare lo stato di fatto, convenire sul significato dell'informazione, coordinare le azioni da intraprendere, e ciò comporta una partecipazione emotiva del lavoratore che va ben oltre la sua sfera professionale.

Si osserva, poi, una rilevante espansione dello spettro delle opportunità di lavoro, dovuta all'introduzione di nuove tecnologie e agli sviluppi dell'organizzazione di lavoro; opportunità che, tuttavia, occupano una zona liminare del mercato del lavoro. Le nuove tecnologie, infatti, non possono sostituire né le attività non routinarie, tipiche dei ruoli con alte qualifiche (come le mansioni cognitive e comunicative), o profili con basse qualifiche, in particolare nel settore dei servizi.

Le opportunità di lavoro tendono a concentrarsi nella fascia più alta e in quella più bassa della gamma presente nel mercato del lavoro europeo, in base all'intensità delle competenze richieste, determinando il fenomeno della *polarizzazione delle competenze*.

Si assiste ad un parallelo rallentamento della crescita delle professioni in cui è richiesto un bagaglio di competenze di livello medio. A tutti i livelli di competenza, comunque, le professioni richieste sono caratterizzate da compiti di tipo non routinario, che non possono cioè essere facilmente sostituiti dalle tecnologie o tramite cambiamenti sul piano organizzativo.

⁵²⁹ Bagnara S., *Lavoro, persone e scuola nella società della conoscenza*, cit., 1.

Non esiste infatti un nesso diretto tra il livello di competenze posseduto e la ripetitività esecutiva della prestazione: nei posti di lavoro che richiedono un basso livello di competenze, come nel settore manifatturiero, infatti, le prestazioni possono essere ripetitive, ma lo stesso si può dire di molte altre attività qualificate, tra cui alcune artigianali e impiegatizie. Alcune attività di base, come i servizi alla persona, non sono routinarie e sono quindi relativamente poco interessate dalle innovazioni tecnologiche o dai cambiamenti organizzativi⁵³⁰.

Il grado di ripetitività di una professione dipende dalle sue componenti specifiche sul piano lavorativo e strutturale e non ha un'identità definita, ma suscita preoccupazioni circa le differenziazioni salariali che si generano fra le varie occupazioni. "La recessione ha accelerato la polarizzazione dell'occupazione (sopprimendo posti di lavoro per le qualifiche medie) con il rischio di segregare sempre più l'occupazione in blocchi di bassa e di alta qualità, limitando in tal modo le possibilità di mobilità professionale"⁵³¹.

In una società basata sul prodotto della "mente umana", ossia l'idea, sostitutiva del mero prodotto commerciale e della commercializzazione di massa, occorre acquisire, altresì, la consapevolezza che le informazioni e le soluzioni elaborate non hanno mai carattere di definitività. Il flusso comunicativo, agevolato dai sistemi informatici, presenta un livello di trasmissione così veloce che le conoscenze non sono, appunto, definitive.

L'espressione *obsolescenza delle competenze* si riferisce al superamento del patrimonio di informazioni posseduto dal singolo e delle conseguenti abilità maturate; superamento che è connaturale allo sviluppo tecnologico. Esistono due tipi di obsolescenza delle competenze: quella fisica e quella economica.

La prima si riferisce al deterioramento delle competenze e delle capacità fisiche o cognitive a causa della atrofia o del progressivo logorio. La seconda, invece, indica la dismissione di competenze che in precedenza erano

⁵³⁰ Cedefop – Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, *La sfida delle competenze in Europa*, marzo 2012, in www.cedefop.europa.eu

⁵³¹ Commissione al Parlamento europeo, Comunicazione al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 18 aprile 2012, *Verso una ripresa fonte di occupazione*, [COM(2012) 173 final - in <http://europa.eu/social.BlobServlet?docId=7619&langId=it>

richieste dal mercato del lavoro, ma che hanno perso il loro valore⁵³², al punto che le conoscenze non diventeranno mai un *patrimonio*⁵³³, considerata la velocità del flusso informativo.

Le probabilità di obsolescenza delle competenze è significativamente più alta quando le persone lavorano in organizzazioni che non incoraggiano i lavoratori ad ampliare le proprie professionalità; nei casi di eccesso di attività meramente esecutive che appiattiscono la libertà di scelta del lavoratore, ma maggiormente controllabili da parte della gestione imprenditoriale; nei contesti aziendali strutturati su una molteplicità di regole e di comandi che annullano l'apporto personale del singolo lavoratore, il quale si limita non a condividere un valore aziendale, ma a vivere l'imposizione gerarchica.

L'obsolescenza è un fenomeno regressivo influenzato da due importanti variabili: la carenza formativa di base e l'invecchiamento della popolazione attiva⁵³⁴. Sotto il primo profilo, i lavoratori che hanno competenze meno elevate, soprattutto quelli precari, sono maggiormente esposti al rischio di paralisi informativa e di diminuzione delle capacità professionali. Sono coloro che soffrono in misura prevalente l'attuale crisi economica e la perdita del posto di lavoro per un duplice motivo: da un lato, rappresentano la categoria professionale che, per prima, viene esclusa dal mercato del lavoro e, dall'altro lato, è l'ultima categoria che possiede probabilità di reinserimento professionale.

La conseguente diminuzione dell'occupabilità aggrava le già scarse prospettive di impiego dei lavoratori meno qualificati, aumentando il livello generale di disoccupazione; si dilata la *discrepanza orizzontale*, cioè quella

⁵³² Cedefop – Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, *Prevenire l'obsolescenza delle competenze*, luglio 2012, in www.cedefop.europa.eu; tra gli altri tipi, ci sono l'amnesia organizzativa, cioè la perdita di competenze specifiche in un'azienda dovute all'avvicendamento dei lavoratori, e l'obsolescenza delle prospettive, ossia visioni e convinzioni superate relative al lavoro e all'ambiente di lavoro. Da uno studio del Cedefop emerge che le competenze in fase di stagnazione o di regresso riguardano la capacità di parlare diverse lingue, di utilizzare il computer e le tecnologie di informazione e comunicazione, ma anche l'incapacità di gestire aspetti cognitivi del proprio lavoro in modo soddisfacente.

⁵³³ Bagnara S., *Lavoro, persone e scuola nella società della conoscenza*, TD 34, 2005, 1 in www.tdjournal.itd.cnr.it

⁵³⁴ Cfr. Veshi D., *op.cit.*, 369 e ss.

distanza che si pone quando il tipo, e non il livello, di istruzione o di competenza è inadeguato rispetto all'occupazione⁵³⁵.

La variabile dell'invecchiamento della popolazione attiva si riferisce alla categoria professionale avente un'età anagrafica tra i 50 e i 55 anni, collocata stabilmente nel mercato del lavoro per un lungo intervallo di tempo, ed oggi coinvolta nei processi di informatizzazione dell'intero contesto occupazionale. Evitare fenomeni di marginalizzazione di questi lavoratori significa assicurare agli stessi una formazione permanente e continua, al fine di incrementare la fiducia nelle proprie professionalità come strumento di gestione e di monitoraggio delle richieste emergenti in termini di competenza, in modo da rivedere i propri atteggiamenti e le credenze ormai consolidate. Il discorso si complica se rapportato alla tendenza degli attuali governi di aumentare progressivamente l'età pensionabile: l'estensione della durata della vita lavorativa deve corrispondere all'evoluzione della complessità degli ambienti di lavoro del futuro.

L'obsolescenza è un problema che riguarda tutti, sia i lavoratori che i disoccupati. Produce conseguenze dirette sul rendimento nelle imprese e sulle prospettive di soddisfazione personale e di carriera dei dipendenti. L'adozione di modelli organizzativi che garantiscano ai dipendenti autonomia e opportunità di sviluppare e ampliare le proprie capacità possono prevenire o limitare la perdita di competenze⁵³⁶.

La centralità della persona umana diviene criterio organizzativo del contesto imprenditoriale, fattore di crescita individuale e variabile di miglioramento del rendimento aziendale. Un parziale potenziamento delle strumentazioni materiali, senza il coinvolgimento delle persone che vi lavorano, vanifica ogni tentativo di sviluppo aziendale, confermando l'idea base che tutto il discorso formativo nasce, si sviluppa e trova la sua identità e la sua affermazione solo ed esclusivamente attraverso la persona umana.

⁵³⁵ Cedefop – Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, *Lo skill mismatch in Europa*, giugno 2010, in www.cedefop.europa.eu

⁵³⁶ Cedefop – Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, *Prevenire l'obsolescenza delle competenze*, luglio 2012, in www.cedefop.europa.eu; per approfondire, Di Francesco G., *Quali competenze per il futuro? Il contributo delle indagini internazionali*, in Alessandrini G. (a cura di), *La formazione al centro dello sviluppo umano: crescita, lavoro, innovazione*, Milano, 2012, 261.

Una ulteriore criticità è costituita dal sostanziale disallineamento⁵³⁷ tra i sistemi formativi e il mondo del lavoro, poiché quest'ultimo è in continuo mutamento, laddove il sistema formativo mantiene, inalterata nel tempo, la sua staticità. Il differente ritmo di sviluppo tra questi due segmenti della società contemporanea si traduce nella mancata o carente corrispondenza tra bisogni formativi e bisogni occupazionali.

Tale situazione è aggravata dalle perduranti difficoltà di dialogo tra i vari sottosistemi della formazione: quello universitario, quello scolastico e quello professionalizzante. Criticità resa ancor più problematica dalla ridottissima capacità di accoglienza dei sistemi interni nei confronti di persone di culture e lingue diverse, considerate un peso, un costo sociale, e non una risorsa.

La discrepanza tra domanda e offerta di competenza è spesso una questione di mancanza di *giuste* competenze e di uno scarto tra le discipline di studio dei lavoratori e gli ambiti di specializzazione richiesti dal mercato del lavoro.

Il corretto equilibrio tra domanda e offerta implica che le persone siano *adatte*⁵³⁸ al loro lavoro. Il mercato del lavoro europeo potrebbe avere un'eccedenza di alcune competenze e una carenza di altre. L'obiettivo dell'Unione europea e degli Stati membri deve essere quello di migliorare non soltanto le competenze, ma anche di far combaciare competenze e occupazioni disponibili, prevedendo "quali saranno le esigenze di competenze sui mercati del lavoro dell'UE e intervenendo rapidamente per rimediare ai disequilibri"⁵³⁹.

Nonostante il conseguimento di un titolo di studio superiore, è difficile prevedere il tipo di specializzazione e le competenze più ampie di cui i datori di lavoro avranno bisogno in futuro. Le previsioni relative alle competenze di

⁵³⁷ Bagnara S., *Lavoro e sistemi formativi nella società della conoscenza*, cit.

⁵³⁸ Cedefop – Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, *Lo skill mismatch in Europa*, giugno 2010, in www.cedefop.europa.eu

⁵³⁹ Commissione al Parlamento europeo, Comunicazione al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 18 aprile 2012, *Verso una ripresa fonte di occupazione*, [COM(2012) 173 final – in <http://europa.eu/social.BlobServlet?docId=7619&langId=it>: è stato rilevato che, malgrado i livelli elevati di disoccupazione, in particolari settoreie/o regioni sono emerse carenze di qualifiche. L'Europa non dispone ancora di una visione globale delle proprie esigenze in materia di competenze, nonostante dal 2012 sia stata avviata una seria attività di monitoraggio in grado di cogliere le prospettive da breve a medio termine, osservate su base europea, nazionale e settoriale, per quanto riguarda i posti di lavoro e le esigenze di competenze.

macrolivello sono limitate e devono essere integrate da analisi più dettagliate a livello settoriale, nazionale o regionale, in modo da favorire la corrispondenza tra domanda e offerta⁵⁴⁰.

La relativa discrepanza è fattore genetico di disoccupazione e limite alla produttività e alla concorrenzialità dell'economia. Il relativo processo di disallineamento tra sistemi formativi e mercato del lavoro è condizionato dalle differenti fasi del ciclo economico e dalle relazioni tra varie tipologie di discrepanza, che assumono connotati differenti in relazione alla categoria professionale interessata.

Nell'attuale crisi economica, la concorrenza per i posti di lavoro aumenta a causa della scarsa domanda di persone da impiegare: è più probabile che i qualificati accettino occupazioni a livelli più bassi, con il risultato che le loro conoscenze, capacità e competenze vengano utilizzate poco, rischiando di diventare obsolete con il trascorrere del tempo⁵⁴¹. Si parla di *discrepanza verticale tra domanda e offerta di competenze* quando una persona viene impiegata in un lavoro che richiede un livello di istruzione inferiore⁵⁴².

La sovraqualificazione non rappresenta necessariamente un problema, purché si tratti di una condizione provvisoria. I lavoratori in possesso di qualifiche migliori hanno maggiori probabilità di mantenere il posto di lavoro e, una volta assunti, possono essere più innovativi e modificare la natura dell'attività che stanno svolgendo. Inoltre, i lavoratori altamente qualificati hanno maggiore facilità a trasferire le competenze acquisite da un settore ad un altro settore. Dagli studi condotti dal Cedefop emerge, tuttavia, che la sovraqualificazione tende a persistere.

Una conseguenza di questo fenomeno può essere un abbassamento della produttività dovuto allo scoraggiamento e alla frustrazione accumulati, oltre che dal fatto che le competenze dei lavoratori interessati, rimanendo

⁵⁴⁰ Cedefop – Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, *La sfida delle competenze in Europa*, marzo 2012, in www.cedefop.europa.eu

⁵⁴¹ Cedefop – Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, *Prevenire l'obsolescenza delle competenze*, luglio 2012, in www.cedefop.europa.eu

⁵⁴² Cedefop – Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, *Lo skill mismatch in Europa*, giugno 2010, in www.cedefop.europa.eu

inutilizzate e frenate, diventano obsolete⁵⁴³. È, infatti, probabile un fenomeno di obsolescenza che non solo non consente l'acquisizione di nuove competenze, ma causa la perdita di quelle possedute per l'impossibilità di aggiornarle e di confrontarle in situazioni applicative.

4.1 Dalla *digital divide* alla *digital exclusion*: una criticità di particolare rilevanza.

Un altro elemento di criticità è il c.d. divario digitale, fenomeno multidimensionale che riguarda le disuguaglianze nell'accesso e nell'uso delle nuove tecnologie, in particolare Internet. Lo studio del divario digitale, tra aree geopolitiche e tra individui, ha rilevanza sia in termini di equità sociale, sia dal punto di vista dell'efficienza economica e dello sviluppo umano.

Nelle prime ricerche condotte negli USA (1999), secondo la definizione adottata dal NTIA (*National Telecommunications and Information Administration*), il *digital divide* è inteso come il divario tra coloro che hanno accesso alle nuove tecnologie e coloro che non lo hanno. La definizione di divario digitale non è univoca, ma si riferisce ad una *costellazione*⁵⁴⁴ di differenze di tipo sociale, economico e tecnologico. È la risultante di divari precedenti, aggravati dai progressi tecnologici, che aumentano le potenzialità degli strumenti disponibili, generando nel contempo nuove disparità. Ed è facile prevedere che lo squilibrio tra *inforicchi e infopover*⁵⁴⁵ tenderà ad aumentare, se non si agisce rapidamente ed in maniera determinata.

Oltre all'accesso, il divario digitale si può considerare come un *continuum*⁵⁴⁶ -una scala-, lungo il quale sono individuabili diverse gradazioni, che vanno

⁵⁴³ Cedefop – Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, *La sfida delle competenze in Europa*, marzo 2012, in www.cedefop.europa.eu

⁵⁴⁴ Rebeggiani E., *Il Digital Divide: le dimensioni della disuguaglianza*, in www.federica.unina.it

⁵⁴⁵ Pucci T., *op.cit.*

⁵⁴⁶ Rebeggiani E., *op.cit.*

dalla mera esclusione all'accesso, all'assenza della dotazione di strumenti di ultima generazione, accanto all'impossibilità di un uso completo e consapevole di tali mezzi.

Il problema del divario digitale non si riduce a una semplice distinzione tra chi ha la possibilità di accedere alla rete e chi non ne può usufruire (che rappresenta soltanto un primo livello di divario), ma riguarda la qualità dell'accesso stesso che potrà essere quotidiano, continuo, consapevole e in grado di sfruttare le potenzialità della rete, oppure discontinuo e limitato solo a determinati servizi e strumenti⁵⁴⁷.

Il diverso livello di formazione e la capacità di saper utilizzare gli strumenti Internet costituiscono altri elementi connessi alla qualità dell'accesso. Anche in questo caso si genera un divario, che si esprime sia a livello internazionale che all'interno dei vari Paesi, riflettendone la generale situazione economica. Infatti, una prima importante causa di divario digitale sono le condizioni di arretratezza economica, in particolar modo nel settore delle telecomunicazioni. Non investire in infrastrutture tecnologiche implica la scelta di ostacolare la circolazione e la diffusione delle informazioni, al punto di mascherare nuove forme di censure, in grado di limitare o vanificare l'esercizio delle libertà politiche e civili⁵⁴⁸.

Il divario digitale è un problema complesso, che si declina principalmente a livello di infrastrutture, accesso e qualità dell'accesso, manifestandosi sia ad ognuno dei tre livelli che come risultante di essi, tenuto conto della carenza delle infrastrutture, dei costi di connessione troppo elevati o, ancora, a causa della mancanza di motivazioni personali o di capacità reddituali adeguate. Infatti, il reddito dei potenziali utenti influisce sulle dimensioni dell'accesso, vista anche la forte relazione esistente tra il reddito e le altre variabili socio-economiche, quali il livello di istruzione, la posizione lavorativa o la comunità di riferimento.

⁵⁴⁷ Pucci T., *op.cit.*

⁵⁴⁸ *Ibidem*. L'Autore osserva che il controllo e la censura dei Governi viene effettuata sui server provider, punto di contatto con la rete globale, impedendone l'apertura, chiudendoli o monitorandone il traffico. I governi autoritari fermano alla base lo sviluppo della comunicazione in rete, poiché la struttura di Internet è ideale per la libera espressione e l'autoorganizzazione dei cittadini.

In relazione al mercato del lavoro, si osserva che il numero dei disoccupati che utilizzano internet è sempre più basso rispetto alla percentuale degli utenti tra i lavoratori. Non lavorando, vengono meno le motivazioni e le necessità di usufruire dei vantaggi offerti dalle nuove tecnologie informatiche, il cui ruolo è in via di potenziamento anche nella ricerca di una nuova occupazione e di un nuovo percorso formativo. La situazione si aggrava se si considera che il *target* dei disoccupati esclusi dalla circolazione internet sono coloro che hanno un'età anagrafica rilevante, che non hanno familiarità con le nuove tecnologie alle quali, durante la vita lavorativa, non sono stati abituati. Si genera un divario generazionale che si definisce a livello di accesso ai supporti tecnologici e di capacità di utenti, traducendosi in qualità dell'accesso⁵⁴⁹. La definizione polare di divario digitale, incentrata sull'accesso alla rete, è sempre meno adeguata a cogliere le disuguaglianze digitali, soprattutto in relazione alla sempre maggiore diffusione dell'accesso. Al contrario, in base alla continua e inarrestabile diffusione della rete, occorre focalizzare l'attenzione verso le modalità d'uso della tecnologia. La società dell'informazione e della conoscenza si caratterizza, non tanto per il ruolo assegnato alle informazioni, quanto per le nuove modalità di accesso alle stesse, grazie alle nuove tecnologie della comunicazione che contribuiscono a ridurre quelle limitazioni naturali, quali sono le barriere spazio-temporali, ridefinendone le dimensioni. Esiste un divario digitale che cresce rapidamente a causa delle disparità di risorse disponibili per la ricerca e per lo sviluppo di servizi e applicazioni.

Gli ambiti della vita dell'uomo che trovano spazio e si sviluppano nelle arene telematiche sono sempre più numerosi, perciò l'esclusione dalla società dell'informazione significa in maniera sempre più netta una progressiva esclusione dalla società in quanto tale⁵⁵⁰. Infatti, il divario digitale oltre ad

⁵⁴⁹ Pucci T., *op.cit.*: il problema degli anziani si aggrava poiché, con l'invecchiamento fisico e mentale, si possono presentare problemi di udito, vista o memoria, che rendono l'utente anziano ulteriormente discriminato, perché invalido.

⁵⁵⁰ Pucci T., *op.cit.*: l'Autore specifica che "l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) ha considerato l'inclusione digitale tra gli obiettivi prioritari per uno sviluppo sociale dell'umanità intera, riconoscendo che l'accesso a Internet e, in generale, alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, unito all'utilizzo intensivo di queste da parte dei giovani, costituiscono un elemento rafforzativo dei sistemi democratici. I servizi e i beni offerti da Internet sono inesauribili e potenzialmente accessibili a tutti. È questa la

essere un effetto di divari sociali di altro tipo, contribuirà ad aumentare gli stessi, creando inevitabilmente un *circolo vizioso*⁵⁵¹, con una conseguente costruzione sociale sempre più basata sulla polarizzazione tra chi è connesso e chi non lo è: la *digital exclusion* genererà ulteriore esclusione sociale.

5 La centralità della persona nella prospettiva futura della società della conoscenza.

Il superamento delle criticità della società della conoscenza richiede l'avvio di specifiche azioni che, agendo su diversi piani, consentirebbero di impostare una politica capace di sintetizzare le esigenze del mercato del lavoro e la difficile situazione dei sistemi di sicurezza sociale; relazione nella quale la formazione, come si è fin qui argomentato, svolge una importante funzione di collegamento.

E, per raggiungere gli obiettivi indicati, diverse dovrebbero essere le linee di politica riconducibili, in estrema sintesi, ad alcune priorità d'azione. Innanzitutto, la promozione del senso di iniziativa e di imprenditorialità, così da consentire alle persone di sviluppare le capacità di tradurre le idee in azione. Ancora, la valorizzazione della competenza di "imparare ad imparare", attraverso la rimozione dei condizionamenti culturali e sociali che impediscono l'inserimento, in una logica di aggiornamento ed allargamento continuo delle proprie conoscenze e competenze⁵⁵².

Di uguale rilievo la garanzia dell'accesso, per tutti, ai sistemi di istruzione e formazione e il coinvolgimento degli attori economici nella definizione dell'offerta formativa, attraverso la *previsione del fabbisogno di*

caratteristica più innovativa, che consente all'uomo di utilizzare tali risorse senza limite alcuno. Pertanto, garantirne l'effettiva accessibilità è non solo possibile, ma doveroso, in una società improntata ai principi della democrazia. Si potranno in questo modo determinare condizioni di *assenza di rivalità ed assenza di esclusione*, requisiti necessari per ciò che è stato definito un *Global Public Good*, ossia un bene pubblico mondiale".

⁵⁵¹ *Ibidem*.

⁵⁵² Allulli G., *op.cit.*, 90.

*competenze*⁵⁵³, al quale si aggiunge l'individuazione locale dei bisogni formativi e delle occasioni di apprendimento su indicatori provenienti, in virtù del principio di sussidiarietà, da una realtà vicina al discente.

Fondamentale è poi la valorizzazione dei *nativi digitali*⁵⁵⁴, intendendo con questa espressione coloro che, nascendo negli anni '90, hanno da sempre convissuto con la tecnologia, e quindi nella società della conoscenza.

Tutte le azioni degli Stati, finalisticamente orientate verso la promozione della società della conoscenza, devono impostare la ricostruzione delle dinamiche sociali e occupazionali verso un fine ultimo, in grado di tracciare una irreversibile direzione di crescita: la centralità della persona umana, nella sua proiezione esterna, espressa dalla condivisione di valori comuni, e nella sua capacità di orientare il presente. Pertanto, è necessario, in primo luogo, riscoprire il valore della coscienza sociale, dell'attenzione al prossimo e della consapevolezza di appartenere ad una comunità. E, in secondo luogo, occorre cogliere e potenziare il significato del principio personalistico nella sua essenza, evitando che interpretazioni della realtà arbitrariamente imposte possano elidere la capacità orientativa.

Occorre, quindi, riscoprire le competenze sociali e civiche, troppo a lungo sacrificate da rigide impostazioni economicistiche della società e del mercato del lavoro.

La competenza sociale è collegata al benessere personale e sociale, e richiede la consapevolezza di ciò che gli individui devono fare per conseguire una salute fisica e mentale ottimale, intese quali risorse per sé stessi, per la propria famiglia e per l'ambiente sociale di appartenenza e la conoscenza del modo in cui uno stile di vita sano vi può contribuire.

Per una efficace partecipazione sociale e interpersonale è essenziale comprendere i codici di comportamento e le maniere generalmente accettati

⁵⁵³ Commissione Europea, Comunicazione *Nuove competenze per nuovi lavori – Prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi*, Bruxelles, 16.12.2008, COM(2008), 3058 in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>

⁵⁵⁴ Bagnara S., *Lavoro e sistemi formativi nella società della conoscenza*, cit. L'Autore riprende l'espressione *nativi digitali*, coniata da Ito M. – Bittanti M. – Herr-Stephenson B. – Lange P.G. – Pascoe C.J. – Robinson L., *Living and learning with new media: Summary of finding from digital youth project*, Chicago, 2008.

in diversi ambienti della società, come accade sul lavoro⁵⁵⁵. La base comune di questa competenza comprende la capacità di comunicare in modo costruttivo in ambienti diversi, di mostrare tolleranza, di esprimere e di comprendere diversi punti di vista, di negoziare con la capacità di creare fiducia e di essere in consonanza con gli altri. Un lavoratore formato è un lavoratore attento, partecipe, coinvolto nella vita aziendale, consapevole che la stabilità della prima è garanzia della propria sicurezza lavorativa e di vita.

La competenza civica si basa sulla conoscenza dei concetti di democrazia, giustizia, uguaglianza e diritti civili, anche nella forma in cui essi sono formulati nella CDFUE e nelle Dichiarazioni internazionali e nella forma in cui sono applicati da diverse istituzioni a livello locale, regionale, nazionale, europeo e internazionale. Le abilità in materia di competenza civica riguardano la capacità di impegnarsi in modo efficace con gli altri nella sfera pubblica, nonché di mostrare solidarietà e interesse per risolvere i problemi che riguardano la collettività locale e la comunità allargata.

Ogni azione deve essere informata al principio del valore umano come unico criterio di interpretazione della realtà, con un'attenzione specifica alla realtà del mondo del lavoro.

Per lungo tempo, il valore della persona si è scontrato con le idee di supremazia economica. Nel mercato del lavoro, la continuità occupazionale è stata sacrificata per una maggiore, quanto fittizia, produttività aziendale, discendente dalla progressiva deresponsabilizzazione del datore di lavoro o del committente nei confronti del lavoratore; si pensi ai bassi livelli retributivi delle collaborazioni a progetto o dello *job sharing*, in un'ottica di risparmio sul costo del lavoro ed elusiva applicazione delle norme previdenziali⁵⁵⁶.

La visione analitica del funzionamento dei mercati del lavoro, sottesa in questi orientamenti, consiste nel fatto che le situazioni di carenza occupazionale (come la disoccupazione, la sottoccupazione, il lavoro sommerso) emergono prevalentemente in conseguenza di carenze qualitative di offerta, di scarsa corrispondenza tra i percorsi formativi e i

⁵⁵⁵ Parlamento europeo, *Raccomandazione relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente* del 18.12.2006, n.2006/962/CE, in <http://eur-lex.europa.eu/lex>

⁵⁵⁶ Cfr. Sgroi A., *Flessibilità del mercato del lavoro e sistema previdenziale*, in WP Adapt, 2009, 87, www.bollettinoadapt.it

fabbisogni del sistema economico, o di un costo lordo di manodopera eccessivo rispetto al contributo in termini di produttività.

In questo clima di perenne instabilità e di ricerca, come nuova modalità di evoluzione sociale, il criterio guida deve essere esclusivamente quello del valore umano. Si rischia, altrimenti, di attribuire una fittizia importanza ad elementi secondari che sono strumentali allo sviluppo della società, ma non sono né sinonimi né garanti della costruzione di una società dove la persona è collocata al centro del tutto.

Nella società della conoscenza, considerata erroneamente come la società della tecnologia e dell'informatica, "il comportamento delle persone è caratterizzato proprio dalla flessibilità fra lavori, e mobilità fra luoghi, fra aree geografiche anche molto distanti. [...] Mobilità e flessibilità che cambiano anche le relazioni sociali: rendono transitori i legami. Gli individui diventano nodi, che possono (forse debbono) parlare con tutti, ma senza privilegiarne nessuno, pena il rischio dell'esclusione. I rapporti sociali mimano le caratteristiche della tecnologia che incarna la società della conoscenza"⁵⁵⁷. Questo rappresenta il rischio di una sostituzione del criterio *tecnocentrico* a quello economico nella ricostruzione del presente e, soprattutto, del futuro sociale, con l'abbandono della centralità dell'uomo come criterio guida nella rielaborazione dell'attuale società in crisi.

Evitare di cadere nella trappola ora economica, ora tecnologica di interpretazione della realtà significa alimentare il valore umano della società nella quale viviamo, perché "la crescita economica non si traduce automaticamente in miglioramenti dello sviluppo umano"⁵⁵⁸. Occorre avviare politiche che seguano il principio personalistico, in modo da favorire le capacità degli individui, attraverso interventi mirati sull'istruzione, sulla salute e sulle abilità lavorative. Occorre che l'instabilità, che caratterizza la società della conoscenza, non si traduca in esperienza di vita delle persone che la compongono, al punto da condizionarne negativamente l'identità;

⁵⁵⁷ Bagnara S., *Lavoro, persone e scuola nella società della conoscenza*, cit., 1.

⁵⁵⁸ UNDP, Rapporto sullo sviluppo umano 2013 – *L'ascesa del Sud: il progresso umano in un mondo in evoluzione*, in <http://hdr.undp.org>; al fine di orientare correttamente lo sviluppo umano, detto Rapporto individua quattro aree specifiche: accrescere l'equità, consentire una maggiore espressione e partecipazione dei cittadini, compresi i giovani; confrontarsi con le pressioni ambientali; gestire il cambiamento demografico.

un'identità già debole, in continua riconfigurazione e distribuita su episodi e aspetti diversi che emergono in funzione delle occasioni e degli interlocutori⁵⁵⁹.

Le prestazioni di lavoro svolte nella società della conoscenza non sarebbero inquadrabili nei criteri di misurazione temporali utilizzati nel tradizionale mercato del lavoro, proprio perché l'impegno personale è continuo, così come la concentrazione mentale richiesta. Queste condizioni producono un insieme di sindromi da ansia, incertezza e isolamento sociale (di solito definiti i *costi umani della flessibilità*), ma anche un fenomeno sociale complesso, particolarmente interessante e apparentemente contraddittorio rispetto ad alcuni scenari e visioni della società della conoscenza ancora diffusi e di moda⁵⁶⁰, come l'emarginazione delle persone non formate sotto il profilo informatico.

Il benessere della persona deve essere il fine da perseguire e il criterio guida delle modalità attraverso le quali realizzare il fine: la conoscenza tecnologica è solo una di queste modalità, non l'unica. Pertanto, la tecnologia, pur non essendo la soluzione ai problemi dell'uomo, rappresenta *un reale salto di qualità nella costruzione di modelli di società più attenta ai bisogni degli individui*⁵⁶¹, all'interno di un più ampio processo di valorizzazione della persona, finalizzato, a sua volta, al *miglioramento complessivo e globale della qualità della vita di tutti i popoli della terra, oltre che a salvaguardare l'ambiente e le risorse naturali che lentamente si stanno esaurendo*⁵⁶². Scindere la società della conoscenza dal valore della persona significa rendere la prima un'utopia e ledere i diritti fondamentali della seconda, attraverso la creazione di nuove forme di divario sociale come fonte di disuguaglianza.

Una componente fondamentale di tale ricostruzione è l'equità, intesa come il diritto di ogni persona di vivere una *vita appagante*, conformemente ai suoi

⁵⁵⁹ Bagnara S., *Lavoro, persone e scuola nella società della conoscenza*, cit., 1.

⁵⁶⁰ *Ibidem*.

⁵⁶¹ Pucci T., *op.cit.*

⁵⁶² *Ibidem*.

valori e aspirazioni⁵⁶³. Il fine è quello di impedire situazioni di disegualianza derivanti dall'appartenenza ad una determinata classe, ad un determinato gruppo etnico o in base al sesso. Verificare il benessere e le libertà umane, e il loro legame con l'equità e la giustizia non è questione riconducibile alla misurazione del PIL e al suo tasso di crescita, data l'intrinseca complessità dello sviluppo umano.

L'importanza dei diversi e molteplici elementi, ai quali si è fatto riferimento, nel valutare il benessere e la libertà delle persone può essere adeguatamente determinata solo grazie ad un dialogo permanente tra loro, con un impatto sull'elaborazione delle politiche pubbliche⁵⁶⁴. Le priorità debbono essere orientate alle persone, favorendo le opportunità e proteggendo, nel contempo, la popolazione dal verificarsi di eventi negativi.

Gli Stati favorevoli allo *sviluppo a misura d'uomo*⁵⁶⁵ hanno ampliato i servizi sociali fondamentali. Investire nella capacità della persona – tramite sanità, istruzione e altri servizi pubblici – non è un'appendice del processo di crescita, ma una sua componente integrante⁵⁶⁶. L'obiettivo dovrebbe essere quello di creare circoli virtuosi all'interno dei quali la crescita e le politiche sociali si rafforzino a vicenda.

⁵⁶³ UNDP, Rapporto sullo sviluppo umano 2013 – *L'ascesa del Sud: il progresso umano in un mondo in evoluzione*, in <http://hdr.undp.org>

⁵⁶⁴ UNDP, Rapporto sullo sviluppo umano 2013 – *L'ascesa del Sud: il progresso umano in un mondo in evoluzione*, in <http://hdr.undp.org>. Si osserva che "solo chi la calza può sapere in che punto la scarpa fa male, ma accorgimenti che evitino il dolore non possono essere messi efficacemente in atto senza dar voce alle persone e senza dar loro ampie opportunità di discussione pubblica".

⁵⁶⁵ UNDP, Rapporto sullo sviluppo umano 2013 – *L'ascesa del Sud: il progresso umano in un mondo in evoluzione*, in <http://hdr.undp.org>

⁵⁶⁶ UNDP, Rapporto sullo sviluppo umano 2013 – *L'ascesa del Sud: il progresso umano in un mondo in evoluzione*, in <http://hdr.undp.org>

Capitolo 9

L'idea di sicurezza sociale al tempo della crisi.

Sommario: 1.L'idea di sicurezza sociale alla ricerca di una nuova identità; 2.La forza vincolante del principio di sicurezza sociale; 3.L'idea di sicurezza sociale e il valore della *capability*; 4.I bisogni essenziali; 5.I rischi emergenti; 5.1.La segmentazione del mercato del lavoro; 5.2. L'annullamento della volontà occupazionale; 5.3.Il suicidio da lavoro; 6.Il fenomeno del *woorking poor*; 7.La sicurezza sociale e il diritto al lavoro: una prospettiva per il futuro; 8.Il diritto al lavoro e il "transito di significati"; a)Il piano interno; b)Il piano interattivo; 9.La dignità umana.

1 L'idea di sicurezza sociale alla ricerca di una nuova identità.

La crisi generale e la mancata attuazione del profilo securitario della *flexicurity* pongono una serie di quesiti sull'idea di sicurezza sociale, intorno al suo reale significato, al suo valore, alla sua autonomia concettuale, al suo potere di orientare e condizionare il presente in prospettiva futura.

L'idea di sicurezza sociale nasce dal principio di libertà intesa come liberazione dalla condizione di bisogno in cui versa una persona, attraverso la predisposizione di un'adeguata organizzazione di mezzi da parte dello Stato, il cui fine deve essere quello di garantire a tutti i cittadini un minimo di benessere individuale⁵⁶⁷.

Tale tutela non può essere rimessa a carico di singoli gruppi o ricondotta alla beneficenza privata o familiare, ma deve essere espressione della solidarietà di tutti i cittadini. Il coinvolgimento di tutta la società nella realizzazione della liberazione dallo stato di bisogno è il risultato di una lunga evoluzione storica, durante la quale l'idea di sicurezza sociale ha vissuto momenti altalenanti, ora di abbandono ora di affermazione.

⁵⁶⁷ Persiani M., *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Padova, 1960 – Ristampa nell'anno 2010 in occasione del 50imo anniversario dalla pubblicazione del testo, p. 12. L'Autore osserva che "così intesa la concezione della sicurezza sociale si pone in funzione critica alle insufficienze del sistema delle assicurazioni sociali, tradizionalmente limitato ad alcuni rischi ed alle sole categorie di lavoratori subordinati, ed all'assistenza pubblica, intesa come attività graziosa dello Stato".

Progressiva è stata la partecipazione dello Stato, il quale diventa protagonista della scena previdenziale, e non semplice comparsa, e progressiva è stata l'estensione delle tutele securitarie in relazione al sorgere di nuovi eventi di rischio, delineando la struttura del *welfare State* o Stato sociale o Stato del benessere, espressione con la quale si designa "un sistema socio-politico-economico in cui la promozione della sicurezza e del benessere sociale ed economico dei cittadini è assunta dallo Stato, come propria prerogativa e responsabilità"⁵⁶⁸, attraverso l'evocazione di un "progetto di una vita degna di essere vissuta per tutti, dentro un quadro dove nessuno è suddito di alcuno"⁵⁶⁹.

L'elaborazione dell'idea di sicurezza sociale rappresenta la massima espressione dei valori condivisi nella collettività di riferimento, le cui relazioni, sia interne che esterne, si basano su comuni strutture di principio e su criteri economici -imposti o condivisi-, che, attraverso una costruzione dialogica, dovrebbero garantire l'equilibrio delle relazioni sociali. Non stupisce, infatti, che l'idea di sicurezza sociale risalga storicamente alla

⁵⁶⁸ Ceraolo R., *Il Welfare State in Europa: brevi note su origine, modelli e tipologie*, Quaderni di Intercultura, 2011, III, in cab.unime.it/Journals/index.php/qdi/article – Università degli Studi di Messina.

⁵⁶⁹ Campedelli M.– Carrozza P.– Pepino L., *Diritto di Welfare – Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna 2010, p.10. Gli Autori sottolineano la molteplicità di significati che il termine Welfare presenta: si tratta di una "realtà complessa, analizzata nei vari contributi: lo Stato sociale, certamente, ma, insieme, la centralità dell'eguaglianza e dei diritti sociali, un nuovo concetto di cittadinanza, il complesso di interventi e misure a sostegno dei più deboli [...]".

seconda metà del secolo scorso⁵⁷⁰, nell'ambito delle grandi Costituzioni del secondo dopoguerra, sancendo "il primato della politica (o, meglio, dei valori) sulla economia"⁵⁷¹, con l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze, attraverso la redistribuzione dei beni, come forma compensativa della partecipazione attiva alla produzione del benessere, aprendo e rafforzando gli spazi di democrazia⁵⁷².

L'idea di sicurezza sociale si presta a numerose interpretazioni, che incidono vistosamente sulla portata applicativa della stessa: in base ad un lettura estensiva, la sicurezza sociale è un complesso di istituti, organizzati dallo Stato, che sono garanti dei minimi mezzi di sostentamento, al fine di liberare i cittadini dalle situazioni di bisogno.

Così ricostruito, tuttavia, il significato dell'idea di sicurezza sociale sarebbe svuotato per l'eccesso contenutistico, in quanto ricomprende un'infinita varietà di forme di tutela, da quella di prevenzione sanitaria a quella di polizia, accomunate solo dal fine della liberazione dallo stato di bisogno⁵⁷³;

⁵⁷⁰ L'iter evolutivo del *welfare State* si articola in sette fasi fondamentali: fase della *sperimentazione*, che si colloca nell'ultimo trentennio del 1800, nella quale si cerca di comprendere come i valori della libertà, dell'eguaglianza e della sicurezza potessero essere compatibili con un moderno *welfare State* – Hecló H., *Verso un nuovo "Welfare state"?*, in Flora P. – Heidenheimer A. (a cura di), *Lo sviluppo del welfare State in Europa e in America*, Bologna, 1981, pp. 468 e ss; fase dell'*instaurazione* (1880-1914), si sperimentano le prime forme di assicurazione sociale, nate nella Germania di Bismarck tra il 1883 ed il 1889, e introdotte gradualmente negli altri Paesi europei, in materia di infortuni sul lavoro, malattia, vecchiaia e, successivamente, disoccupazione; fase di *consolidamento o di estensione*, dopo il primo conflitto mondiale, nella quale si passa dal concetto di assicurazione dei lavoratori a quello sociale, che propone un ampliamento sia delle categorie di rischio, sia di quelle beneficiarie, introducendo l'idea di una protezione minima in base ai bisogni; fase dell'*espansione* (1945-1975), il modello di *welfare* diventa universalistico, imperniato su principi egualitari. Si parla dell'epoca d'oro del *welfare State*. La fase della *crisi*, che caratterizza la seconda metà degli anni 70 e gli anni 80, con gravose conseguenze fino ai giorni nostri, è riconducibile a diversi fattori, tra i quali la diminuzione dei tassi di crescita economica, le modificazioni della struttura demografica; l'alternanza di movimenti occupazionali che sfuggono ad un controllo costante; la modificazione delle aspettative di benessere dei cittadini; l'affermarsi di nuove forme di sovranità sovranazionale. Tutto ciò conduce ad una fase di *ricalibratura*, durante la quale si verifica un processo di cambiamento istituzionale, finalizzato a dare risposta a nuovi bisogni e nuovi rischi (ricalibratura funzionale) e in riferimento all'esigenza di riequilibrare il grado di protezione di diverse categorie di cittadini (ricalibratura distributiva). Per approfondire: Ferrera M., *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Bologna, 2006; Flora P. – Alber J., *Sviluppo dei welfare States e processi di democratizzazione nell'Europa occidentale*, in P. Flora – A. Heidenheimer (a cura di), *Lo sviluppo del welfare State in Europa e in America*, Bologna, 1981; Nadalini M., *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Roma, 2007; Ceraolo R., *op.cit.*

⁵⁷¹ Campedelli M. – Carrozza P. – Pepino L., *op.cit.*, 10.

⁵⁷² De Leonardis O., *Principi, culture e pratiche di giustizia sociale*, cit.

⁵⁷³ Persiani M., *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, cit., 29-30.

significato che è incapace di spiegare uno specifico fenomeno giuridico, come è quello previdenziale.

Si potrebbe, in alternativa, proporre un'interpretazione dell'idea di sicurezza sociale come l'attività dello Stato che è finalizzata alla tutela dei lavoratori, al ricorrere di eventi di rischio individuati dalla legge. Siffatta limitazione soggettiva non è, però, costituzionalmente compatibile perché l'art. 38 della Costituzione prevede una tutela soggettiva generalizzata, in nome della solidarietà sociale⁵⁷⁴.

Adottando un'impostazione storica, invece, l'elaborazione dell'idea di sicurezza sociale rappresenta una fase nel percorso evolutivo delle assicurazioni sociali nelle forme di tutela previdenziale, le quali hanno già manifestato i propri *deficit* di protezione.

È necessario, dunque, ricercare la particolarità dell'idea di sicurezza sociale attraverso un diverso parametro, che è stato individuato nel soggetto pubblico preposto all'esercizio della funzione assistenziale e previdenziale, osservando che la Costituzione, agli artt. 32 e 38, affida allo Stato la relativa organizzazione.

Ne consegue che la nozione giuridica di sicurezza sociale viene individuata in relazione al sistema attraverso il quale "la pubblica amministrazione o altri enti pubblici realizzano il fine pubblico della solidarietà con l'erogazione di prestazioni, in danaro o in natura, e di servizi ai cittadini che si trovano in situazioni di bisogno per il verificarsi di determinati rischi"⁵⁷⁵.

Dopo aver individuato la nozione dell'idea di sicurezza sociale, occorre identificarne le caratteristiche fondamentali, quali la strumentalità, la portata

⁵⁷⁴ L'art. 38 della Costituzione dispone: "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Gli inabili e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

Ai compiti prestati in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

L'assistenza privata è libera".

⁵⁷⁵ Persiani M., *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, cit., 34; Persiani M., *Commento all'art. 38 della Costituzione*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1979.

generale e la naturale tendenza all'espansione applicativa, la forza di orientare le scelte del legislatore.

Rispetto al carattere della strumentalità, la realizzazione del fine perseguito dall'idea di sicurezza sociale, cioè la liberazione dallo stato di bisogno, è, a sua volta, il mezzo che consente l'effettivo esercizio dei diritti civili e sociali, assumendo una connotazione personalistica nella predisposizione di una risposta previdenziale rapportata alle effettive istanze di bisogno del singolo. L'idea di sicurezza sociale ha una portata generale, nel senso che è manifestazione della solidarietà di tutta la collettività organizzata⁵⁷⁶, che trova espressione nell'azione statale, fortemente condizionata all'andamento economico del Paese⁵⁷⁷.

Un'altra caratteristica dell'idea di sicurezza sociale è la naturale tendenza all'espansione applicativa⁵⁷⁸ sia in senso soggettivo, ricomprendendo nelle maglie della tutela il maggior numero di persone che vivono una situazione di difficoltà, sia in senso oggettivo, ampliando lo spettro degli eventi contro i quali la tutela viene apprestata. Occorre capire se il processo estensivo dell'idea di sicurezza sociale sia dipendente da dinamiche puramente sociali o se, invece, sia fondato su una precisa norma giuridica. Autorevole e condivisa dottrina⁵⁷⁹ individua questa norma nell'art. 3, comma 2, della Costituzione che, affermando il principio dell'uguaglianza sostanziale, accoglie l'idea politica della sicurezza sociale in quanto considera compito dello Stato rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini e impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

⁵⁷⁶ Persiani M., *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2012, 27. L'Autore specifica che fanno parte della collettività organizzata non solo i cittadini italiani, ma tutte le persone che, a causa della globalizzazione, sono occupate o, comunque, presenti sul territorio italiano.

⁵⁷⁷ *Ibidem*, 12. L'Autore osserva che "va tenuto presente come l'inevitabile connessione esistente tra la situazione economica di un Paese e i livelli di tutela previdenziale ha determinato, a volte, revisioni dei sistemi previdenziali".

⁵⁷⁸ La naturale espansione applicativa della sicurezza sociale si spiega in base alla teoria dell'inclusione sociale, secondo la quale lo Stato sociale ha carattere inclusivo e tende, dunque, più o meno gradualmente, ad estendere i diritti di cittadinanza e i diritti di partecipazione politica a tutti gli strati sociali, assicurandone il godimento a strati sempre più ampi della popolazione, sino a "includerli" tutti. Per approfondire Carrozza P., *op.cit.*, 208 e ss.

⁵⁷⁹ Persiani M., *Crisi economica e crisi del Welfare State*, cit.

2 La forza vincolante dell'idea di sicurezza sociale.

La forza vincolante del principio di sicurezza sociale si rinviene sotto tre diverse prospettive d'analisi: la doppia dimensione teleologica, la garanzia del cittadino, la tipologia dell'azione dello Stato.

La doppia dimensione teleologica della sicurezza sociale si manifesta quando "la soddisfazione dell'interesse pubblico, nella prospettiva indicata dai principi costituzionali, è direttamente connessa alla soddisfazione del singolo che si trovi in condizioni di bisogno"⁵⁸⁰; rappresentando il percorso dell'individuo e quello della società, attraverso un ossimoro, come due rette parallele, destinate ad incontrarsi, e nella speranza di disincentivare le nuove forme di povertà e di emarginazione sociale.

Superare una difficoltà esistenziale derivante dalla precarietà economica, aggravata talvolta dall'essere l'unico punto di riferimento nel nucleo familiare d'appartenenza, significa migliorare la qualità della vita del singolo, predisponendolo positivamente verso la società. Questa diviene, allora, luogo di partecipazione attiva delle persone, le quali, attraverso le proprie scelte, le proprie decisioni, il proprio lavoro, si identificano nelle formazioni sociali ove si sviluppa la personalità di ogni cittadino, secondo il dettato dell'art. 2 della Costituzione.

La caratteristica tendenza della sicurezza sociale all'espansione applicativa consente un potenziamento della sua forza vincolante a favore dei cittadini dell'Unione europea, degli stranieri, dei profughi, degli apolidi⁵⁸¹, nell'esercizio della sua funzione garante dei diritti fondamentali dell'uomo.

Inoltre, la forza vincolante dell'idea di sicurezza sociale si manifesta nell'estensione della tutela a nuove situazioni di bisogno, oltrepassando il tradizionale limite del lavoro subordinato, in virtù della considerazione che, nella società contemporanea, la condizione umana coincide con la

⁵⁸⁰ Persiani M., *Diritto della previdenza sociale*, cit.

⁵⁸¹ Carrozza P., *op.cit.*, 209. L'Autore chiarisce il concetto con queste parole assolutamente condivise: "Se la lettera della Costituzione ha un senso e un significato, ogni volta che nel testo costituzionale si utilizzano termini come *individuo*, *lavoratore*, *tutti*, *donna lavoratrice* è chiaro che i titolari delle corrispondenti situazioni giuridiche soggettive [...] ben difficilmente possono essere limitati per cittadinanza o per categoria".

condizione di chi lavora⁵⁸², o meglio, di chi non ha una sicurezza occupazionale effettiva, ricomprendendovi anche coloro che sono alla ricerca della prima occupazione.

La forza vincolante del principio di sicurezza sociale, come si è detto, si rinviene nell'art. 3, comma 2, della Costituzione, in base al quale "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, sociale ed economica del Paese".

Ai sensi di questa norma, l'art. 38 della Costituzione assume una *luce particolare*⁵⁸³ poiché la predisposizione delle misure di assistenza sociale e dei mezzi adeguati alle esigenze di vita dei lavoratori corrisponde alla rimozione degli "ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana". Ciò che conta è la garanzia di quelle condizioni materiali senza le quali il riconoscimento di qualsiasi diritto civile o politico appare privo di senso, senza alcuna distinzione soggettiva tra i cittadini e i lavoratori, essendo anche questi ultimi dei cittadini.

Le forme di tutela assistenziale e previdenziale, espresse rispettivamente dal comma 1 e dal comma 2 dell'art. 38 della Costituzione, si differenziano in riferimento all'oggetto della tutela, ma non riflettono un diverso fine dello Stato, che conserva la sua unicità: la liberazione dallo stato del bisogno. Ed è secondo questa logica che si dovrebbe superare la concezione del *lavoro purchessia*⁵⁸⁴, a favore di una rielaborazione del benessere che pone al centro la qualità della vita non in astratto, ma riferita alle condizioni reali di esistenza delle persone, lungo una prospettiva di *umana occupabilità* e di inclusione sociale⁵⁸⁵.

⁵⁸² Persiani M., *Diritto della previdenza sociale*, cit.,13.

⁵⁸³ Persiani M., *Commento all'art. 38 della Costituzione*, cit.

⁵⁸⁴ Laforgia S., *Il lavoro dignitoso, il lavoro decente e il lavoro purchessia*, in *Lav. Giur.*, 2012, 2, 129 e ss.

⁵⁸⁵ Ales E., *Il lavoro precario quale fattore di esclusione sociale ovvero del lavoro di scarsa qualità*, 2011, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, riferendosi al modello costituzionale italiano, parla di *modello ergocentrico* perché il lavoro retribuito è considerato strumento necessario e sufficiente di protezione/inclusione sociale.

L'art. 38 della Costituzione è *norma di scopo*⁵⁸⁶, nel senso che svolge un ruolo fondamentale nell'affermazione della forza vincolante del principio di sicurezza sociale⁵⁸⁷ perché rappresenta il criterio di valutazione di legittimità di tutto il sistema di protezione sociale, sia a livello interpretativo, sia in prospettiva *de jure condendo* perché tutta l'evoluzione del sistema in esame è irreversibilmente orientata all'attuazione della libertà dal bisogno, limitando lo spazio decisionale del legislatore ordinario, pena il controllo di legittimità costituzionale. Un'interpretazione coerente alla *ratio* dell'art. 38 della Costituzione e della forza vincolante del principio di sicurezza sociale consentirebbe di dare un'interpretazione unitaria al mosaico legislativo della materia e, inoltre, consentirebbe l'individuazione degli istituti, ad oggi vigenti, in contrasto o in contraddizione con la volontà costituzionale.

3 L'idea di sicurezza sociale e il valore della *capability*.

La ricostruzione del concetto di sicurezza sociale finora condotta permette di superare la considerazione che la stessa sia una mera formula linguistica, la cui ipertrofia ne determina la sostanziale inutilizzabilità pratica; secondo questa impostazione, l'idea di sicurezza sociale avrebbe solo un valore ideale,

⁵⁸⁶ Persiani M., *Commento all'art. 38 della Costituzione*, cit.

⁵⁸⁷ L'art. 38 della Costituzione è il fondamento normativo dei diritti previdenziali, come il diritto del lavoratore alla propria posizione assicurativa e alla regolarizzazione della stessa che, ad avviso della Cassazione, sez. lavoro, sentenza del 15 settembre 2014, n. 19398, si configura come un *diritto costituzionalmente protetto del lavoratore*. Ne consegue che, in caso di mancata regolarizzazione contributiva (Cassazione, sez. lavoro, sentenza del 21 maggio 2002, n. 7459, in www.italgiure.giustizia.it), ove il lavoratore abbia dato comunicazione dell'omissione contributiva del datore di lavoro al competente ente previdenziale e quest'ultimo non abbia provveduto al recupero dei contributi omessi, lo stesso ente, in quanto obbligato, nell'ambito del rapporto giuridico con l'interessato, alla diligente riscossione di un credito, è tenuto a provvedere alla regolarizzazione della posizione assicurativa del lavoratore medesimo, ove a quest'ultimo sia precluso di ricorrere alla rendita *ex art. 13 della L. n. 1338 del 1962* o all'azione di risarcimento danni *ex art. 2116 del C.C.*

incardinato in un modello di intervento per la liberazione dal bisogno a protezione individuale⁵⁸⁸.

Occorre allora cogliere il valore contenutistico dell'idea di sicurezza sociale; un valore così alto e intenso da sostenere la forza vincolante dell'idea di sicurezza sociale anche nei periodi di crisi economica, quando si moltiplicano le tendenze a ridurne il significato e l'applicabilità. Soccorre, a tal proposito, il concetto di *capability*⁵⁸⁹.

La realizzazione dell'idea di sicurezza sociale conduce ad uno stato di benessere che, prima di assumere una dimensione collettiva, si concretizza a livello individuale, esprimendo la capacità della persona di *star bene*⁵⁹⁰, sia in senso valutativo, quindi interrogandosi sul cosa fa star bene; sia in senso procedurale, relativo al *come star bene*, e al relativo esercizio della libertà finalizzato al raggiungimento dello stato di benessere, considerato componente qualitativa del modo di essere di una persona.

Dal punto di vista procedurale, analizzando, quindi, il percorso che è necessario fare per raggiungere lo *star bene* in senso qualitativo, occorre ripensare alla vita come ad un complesso di *funzionamenti*, costituito da stati di essere e stati di fare che esprimono, a loro volta, il modo in cui una persona si rapporta a sé stessa e alla realtà circostante, al punto che i funzionamenti sono costitutivi del suo essere.

L'attivazione dei funzionamenti avviene, nella loro combinazione, attraverso la *capacità*, definita come l'insieme dei vettori di funzionamento, che riflette la libertà dell'individuo di scegliere una tra le vite possibili. Ne consegue che lo stato di benessere di una persona è dipendente dalla natura del suo essere, cioè dai funzionamenti acquisiti attraverso la loro combinazione, regolata dalle capacità dell'individuo.

Occorre, dunque, chiarire la relazione che intercorre tra le capacità e lo stato di benessere.

⁵⁸⁸ Pessi R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2008, 4 e ss. L'Autore prospetta l'utilizzabilità dell'espressione di sicurezza sociale come indicazione semantica idonea a sintetizzare tutti gli interventi dello Stato in materia previdenziale e assistenziale, aventi un carattere di priorità, perché destinati a realizzare un interesse indivisibile della collettività, proprio attraverso la tutela del singolo in situazioni di bisogno.

⁵⁸⁹ Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit.

⁵⁹⁰ Sen A., *op.cit.*, 63.

In primo luogo, se i funzionamenti acquisiti riguardano lo stato di benessere di una persona, collocandosi sul piano del *cosa* determina lo star bene, la capacità di acquisire e combinare i funzionamenti corrisponde alle libertà, alle reali opportunità per la persona di scegliere un determinato stato di benessere, collocando, quindi, le capacità sul piano del *come* raggiungere quel preciso stato di benessere individuale.

In secondo luogo, il benessere raggiunto da una persona dipende dalla capacità di scegliere correttamente tra le opzioni del possibile, arricchendo la prospettiva di vita di nuovi significati e di nuove opportunità.

La valutazione congiunta del piano del *cosa* e del *come* riferiti allo stato del benessere consente di definire, rispettivamente, la posizione che la persona ricopre nella società, in base alle proprie opportunità di scelta, e i diversi vettori di funzionamento che, essendo alla portata di ogni individuo, identificano la situazione iniziale della persona nel suo percorso di benessere. Così ricostruiti, i funzionamenti e le capacità attengono, caratterizzandola, alla sfera personale, quasi intima, di ogni individuo: i funzionamenti sono elementi costitutivi dello stato di benessere, mentre le capacità esprimono la libertà di perseguirlo, attraverso le decisioni e le scelte, che sono esse stesse parte della vita della persona⁵⁹¹.

Questo *iter* implica l'attivazione soggettiva di un processo conoscitivo, finalizzato ad identificare il valore da attribuire ai funzionamenti e alle capacità, secondo un ordine di priorità.

Tale identificazione delimita lo spazio valutativo che presenta due caratteri fondamentali: è discriminatorio, perché consente un'ampia discrezionalità nella selezione e/o esclusione dei valori; esso racchiude, inoltre, una molteplicità di stati di fare e di essere considerati importanti in sé stessi, e non per l'effetto che producono o per l'utilità che ne consegue.

Delimitare l'approccio delle capacità ad un determinato spazio valutativo non significa che l'individuazione del valore e del suo oggetto debba avere

⁵⁹¹ Sen A., *op.cit.*, 66. L'Autore si sofferma su un aspetto delicato dell'approccio delle capacità, il quale differisce in modo cruciale dalle tradizionali valutazioni individuali e sociali, basati su variabili come i beni primari, le risorse, il reddito reale, che configurano strumenti per l'acquisizione dello stato di benessere, comunque proiettati fuori dalla dimensione strettamente personale che caratterizza l'approccio delle capacità.

uguale significato. Alla base della selezione oggettiva, c'è sempre la relatività della formulazione del giudizio svolto dalla persona interessata in base alla sua singola condizione di bisogno.

Attraverso l'elaborazione della *capability*, l'idea di sicurezza sociale ritrova sé stessa, non come attuazione di politiche generalizzate e indifferenziate, talvolta elaborate in via emergenziale, per affrontare situazioni di bisogno, ma come effettiva espressione dell'eguaglianza sostanziale, in virtù della quale vi è una risposta diversa in relazione ad ogni diversa condizione di bisogno dell'individuo.

Questa finalità, in relazione al problema occupazionale, è realizzabile attraverso il dialogo tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale, nella prospettiva di tracciare non un percorso occupazionale qualsiasi, ma *il* percorso più adatto a quella determinata persona, la quale, attraverso momenti di attività e inattività, dovrebbe essere accompagnata da una sequenza protettiva previdenziale, nella quale le misure contro la disoccupazione devono articolarsi in trasferimenti monetari e responsabilizzazione dell'individuo, nell'ottica non solo di miglioramento produttivo, ma anche di personale soddisfazione, dando corpo all'idea di buon lavoro.

La sequenza protettiva e il percorso occupazionale sono, insieme, teleologicamente orientati verso un unico fine: la crescita individuale come condizione indefettibile e strumentale alla crescita della società, all'interno della quale l'approccio delle capacità funge "da sottile ma robusta filigrana per tenere insieme un quadro che potrebbe risultare altrimenti sconnesso o sbilanciato in un senso o in un altro"⁵⁹², le cui coordinante sono determinate dall'essenzialità dei bisogni della persona e dall'emersione di nuovi rischi sociali.

⁵⁹² Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., 19; l'Autore propone la metafora della filigrana come elemento di congiunzione tra la logica dei diritti e la logica dell'economia. Ad avviso di chi scrive, nulla impedisce di estendere tale metafora nella ricostruzione della relazione tra mercato del lavoro e sistema previdenziale, erroneamente osservati con una visione atomistica delle relative strutture, ma realmente incardinati in un doppio livello di compenetrazione bidirezionale, votato ad un unico scopo: l'individuo.

4 I bisogni essenziali.

L'idea di sicurezza sociale può esprimere, come si è detto, una varietà di significati che, comunque, convergono sull'oggetto della tutela: i bisogni essenziali dell'individuo, che sono strumentalmente connessi con la cura dell'interesse pubblico generale, mediante il ricorso alla solidarietà generale. L'essenzialità del bisogno è, al contempo, fondamento della tutela del sistema di sicurezza sociale, attraverso la predisposizione delle misure assistenziali e previdenziali, e limite, nel senso che l'intervento dello Stato in materia di sicurezza sociale è giustificato fino alla cura della soglia di essenzialità del bisogno, con la conseguenza che tutto ciò che si colloca oltre tale soglia deve essere oggetto di tutela previdenziale privata.

In realtà, la delimitazione di spazi così precisi in relazione all'azione dello Stato è resa difficoltosa dal concetto stesso di *bisogno essenziale*, del quale occorre, allora, definirne il significato.

I mutamenti del tessuto economico e sociale modificano le condizioni di benessere della collettività di riferimento, e della relativa domanda di sicurezza sociale, rivelando una stretta correlazione tra lo Stato sociale⁵⁹³ e lo sviluppo economico del Paese. Ne discende che la particolare connotazione di un bisogno attiene ad un determinato momento storico, sotto la rilevante influenza di una molteplicità di fattori ambientali.

⁵⁹³ Per *welfare State* o *Stato sociale* si intende "uno Stato di derivazione liberale che, mediante lo strumento fiscale, assume nelle politiche pubbliche un orientamento interventista e, allo stesso tempo, redistributivo della ricchezza in modo da garantire un livello minimo di benessere a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro capacità di produrre reddito, in Carrozza P., *op.cit.*, 207. L'Autore precisa che la definizione esposta di Stato sociale corrisponde ad una prospettiva storico-istituzionale. L'espressione *welfare State* è una nozione tipicamente polisemica e le varie scienze sociali ne hanno dato definizioni diverse. Romagnoli U., *Diritto del lavoro e quadro economico: nessi di origine e profili evolutivi*, relazione al Convegno *La Crisi e i fondamenti del diritto del lavoro*, Bologna, 16-17 maggio 2013, 4 in www.aidlass.it: l'Autore sostiene che l'origine dell'attuale modello di Stato sociale in Europa non si è storicamente verificata solo per condivisione di ideali e principi, ma per contrastare il modello sovietico: "sebbene non fosse *in rerum natura* né prescritto dal destino che la sconfitta del modello sovietico trascinasse per forza con sé quello europeo, ne ha accelerato l'eclissi [...]. Il naufragio del modello sovietico ha messo a nudo che l'adesione ai programmi di *welfare* era prevalentemente strumentale, come la disponibilità a negoziarli. In realtà, il modello europeo si sosteneva su di un intreccio di motivazioni tra cui vale la pena distinguere. Non c'era soltanto autentica convinzione. C'era anche coazione. Perché in giro c'era tanta paura: la paura del nemico [...]".

Prendendo atto del valore relativo, e storicamente determinato, dell'espressione bisogno essenziale, il relativo processo qualificatorio risente del modulo di intervento adottato dallo Stato, caratterizzato da una notevole *versatilità*⁵⁹⁴ nel settore securitario, seppur attraverso configurazioni puramente astratte⁵⁹⁵ dei relativi modelli.

Se si considera un modello occupazionale⁵⁹⁶, la definizione di bisogno e della relativa essenzialità è circoscritta dai problemi connessi al lavoro, sia in una dimensione individuale che collettiva. Così, le situazioni meritevoli di tutela saranno esclusivamente quelle discendenti dall'assenza, permanente o temporanea, di un'occupazione o dalle difficoltà rilevate nello svolgimento di una data prestazione lavorativa.

Si assiste ad una delimitazione del campo d'azione della tutela previdenziale: il bisogno è essenziale solo se riguarda i lavoratori, con una rigida individuazione dei potenziali destinatari delle forme di tutela; il bisogno è essenziale se la relativa genesi ha natura occupazionale, ponendo una severa demarcazione tra le ipotesi di bisogno meritevoli di tutela. La criticità del modello occupazionale risiede in un pericoloso attacco al principio di uguaglianza, attraverso la creazione di una subdola scala di cristallo tra i beneficiari delle tutele previdenziali, costituendo alto rischio di conflittualità sociale tra chi è tutelato e chi non lo è.

Superare questa criticità significa adottare un modello statale a vocazione universale⁵⁹⁷: la tutela è accordata a tutti i cittadini, indipendentemente dal

⁵⁹⁴ Persiani M., *Crisi economica e crisi del Welfare State*, cit.

⁵⁹⁵ I due modelli occupazionale e universalista "sono identificati al solo scopo classificatorio, perché nella realtà si possono suddividere in quattro modelli: occupazionale puro e misto, universalista puro e misto. Così, ad esempio, l'Italia, che nel corso degli anni Settanta si caratterizzava per un modello "occupazionale", con l'introduzione del sistema sanitario nazionale a copertura universale si ricolloca nell'ambito di un modello di *welfare* "occupazionale misto". Ceraolo R., *op.cit.*

⁵⁹⁶ Riprendendo gli studi del sociologo danese Gosta Esping-Andersen, il modello occupazionale è riconducibile ad un regime politico di carattere liberale, nel quale gli interventi dello Stato sono limitati ai casi di emergenza e di estrema necessità; i diritti sociali garantiti sono minimi e, di conseguenza, anche i piani di sicurezza sociale sono limitati, rimettendo al libero mercato la distribuzione delle risorse, in Esping-Andersen G., *Social Foundations of postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, 1999; tr.it. / *fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, 2000.

⁵⁹⁷ Storicamente ricondotto al regime socialdemocratico, il modello universalistico si caratterizza per il fatto che i diritti sociali sono riconosciuti dallo Stato in base al diritto di cittadinanza, e non sulla contribuzione. Rileva la prova dello stato di bisogno, e non del sottostante rapporto di lavoro.

fattore causale del bisogno. Sarebbero essenziali tutti quei bisogni che non consentono l'esercizio delle libertà e dei diritti fondamentali della persona, che incidono negativamente sullo sviluppo della personalità del singolo, che non permettono la maturazione di una reale coscienza di cittadinanza e una partecipazione attiva alla vita sociale e politica della comunità di appartenenza. Il fattore connesso ad una tutela minima, predisposta a favore di tutti i cittadini, delinea una situazione di bisogno che trascende i problemi dell'occupazione, per assumere un'autonoma identità.

Se il modello universalista elimina il problema di circoscrivere i bisogni meritevoli di tutela, nelle società di oggi, determina una duplice criticità connessa all'effettività della tutela accordata dall'ordinamento. Da un lato, la mancata considerazione dei bisogni prioritari di tutela non consente di ricostruire un ordine di soddisfazione, con un'inutile dispersione di risorse economiche e umane, all'interno delle singole aree di intervento dello Stato (previdenziale, assistenziale e sociale). Dall'altro lato, la platea dei potenziali beneficiari è talmente ampia da non garantire l'adeguatezza della risposta ordinamentale all'istanza di bisogno del singolo, in pregiudizio al principio di effettività, disegnando frammenti di tutela incapaci di assolvere alla loro funzione costituzionale: garantire lo sviluppo della persona umana.

È difficile scegliere la via da percorrere in concreto, che sommi le caratteristiche del modello universalista senza compromettere le tutele previdenziali, e rispetti i principi costituzionali, finalizzati alla formazione della personalità del singolo, in grado di esprimersi in ogni dimensione del sociale. La soddisfazione di una situazione di bisogno ha carattere strumentale rispetto all'esercizio di tutti gli altri diritti costituzionalmente riconosciuti: l'insufficiente tutela del primo costituirebbe lesione dei secondi. Nella realtà l'errore di fondo è che il sistema di sicurezza sociale e il mercato del lavoro sono raffigurati come due mondi tra loro non comunicanti. A dire il vero, i due sistemi hanno una relazione di continua tensione e di reciproca influenza, che non può avere un'unica valenza negativa. La struttura dialogica tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale dovrebbe essere, invece, potenziata nell'attività di reperimento delle risorse economiche, in virtù della concreta applicazione del principio di effettività.

Le risorse destinate alle forme di tutela previdenziale non possono essere ricercate unicamente nel sistema previdenziale, ma devono essere individuate nel mercato del lavoro nel quale, attraverso scelte mirate alla stabilità occupazionale, risiedono le garanzie di crescita e di equilibrio previdenziale, fornendo gli introiti necessari al finanziamento della spesa pubblica previdenziale e assistenziale, mediante un prelievo contributivo, discendente dalla regolarità delle dinamiche occupazionali in atto, costante e continuativo nel tempo.

Se si prendesse atto che la stabilità previdenziale è fine raggiungibile attraverso la ricostruzione equilibrata del mercato del lavoro, si potrebbe avviare un processo di armonizzazione sociale tra le diverse istanze di bisogno, indipendentemente dal fattore causale del bisogno stesso, in una visione di etica previdenziale della società stessa, che consenta di considerare il problema non solo in relazione all'*an* della tutela, ma anche relativamente al *quantum*. È stato, infatti, osservato che se il calcolo delle prestazioni di sicurezza sociale rimane ancorato alla vita lavorativa, continueranno a registrarsi le discriminazioni a carico delle donne e dagli altri lavoratori atipici; discriminazioni che si ripercuoteranno sull'entità della prestazione previdenziale, tanto da prospettare un sistema pensionistico senza nessuno sviluppo positivo finché non verrà introdotta *l'uguaglianza di retribuzioni*⁵⁹⁸.

La valutazione soggettiva dell'essenzialità del bisogno, nella definizione "normativa", tesa a delimitarne il campo di applicazione, a ben guardare, non corrisponde mai alle istanze di intervento dei potenziali beneficiari. Sussiste, infatti, una distanza, finora non colmata, tra coloro che dovrebbero esprimere la valutazione sull'essenzialità del bisogno e coloro che effettivamente soffrono della concretezza del bisogno, che rivela la carenza o, purtroppo, l'assenza di comunicazione e di reale rappresentatività tra i soggetti deputati in via elettiva ad esprimere la volontà della collettività di riferimento e le persone che tale collettività compongono.

Il primo ostacolo che si pone in relazione alla delimitazione dei bisogni meritevoli di tutela risiede proprio nella mancata conoscenza dei dati reali,

⁵⁹⁸ Bonardi O., *Sistemi di Welfare e principio di uguaglianza*, Torino, 2012, 9.

delle situazioni fattuali vissute quotidianamente da coloro che versano in situazioni di bisogno: questo è, dunque, il primo problema da affrontare.

Ed è importante sottolineare che le analisi sull'essenzialità del bisogno, condotte secondo un criterio meramente quantitativo, non considerano che i sistemi di politiche e servizi distribuiscono "risorse (beni e prestazioni) ai singoli, non in ragione dei loro bisogni, ma in quanto titolari del diritto universalistico di fruire di alcune condizioni comuni di riproduzione sociale. Diritti di cittadinanza, cure sanitarie, scolarizzazione, sicurezza da rischi della vita [devono] intendersi come beni sociali, non dei singoli, ma della collettività"⁵⁹⁹.

L'espressione *bisogno essenziale* dovrebbe essere, invece, sinonimo di bisogno fondamentale: fondamentale perché richiede una particolare attenzione dell'ordinamento alle difficoltà individuali; fondamentale perché strumentale all'esercizio di tutte le libertà, diretta manifestazione della crescita equilibrata di ogni persona e, dunque, della società.

In virtù di tale premessa, è condivisibile l'affermazione che "i bisogni essenziali sono gli stessi e hanno pari contenuto ed uguale intensità per tutti i cittadini; ammettere un diverso grado di soddisfazione del bisogno in ragione del merito acquisito dal cittadino come produttore, vuol dire negare gli stessi diritti fondamentali della persona umana per i quali il diritto sociale e la sicurezza sociale sarebbero sorti"⁶⁰⁰.

La comune rilevanza del bisogno, come oggetto di tutela che prescinde dalla distinzione tra cittadino produttore di reddito e colui che non ha tale veste soggettiva, è ulteriormente dimostrata dall'attuale crisi del *welfare* italiano, nel quale l'effettività della tutela accordata si è rivelata inadeguata sia per i lavoratori, sia per coloro che non lo sono, con una inesorabile erosione dei livelli di protezione sociale.

⁵⁹⁹ Ceraolo R., *op.cit.*

⁶⁰⁰ Pessi R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale, cit.*, 31.

5 I rischi emergenti.

Con l'avvento della Costituzione del 1948, si afferma in Italia l'idea di sicurezza sociale, che esprime un nuovo modo di intendere le libertà e i diritti fondamentali dell'uomo, adottando una prospettiva dinamica dell'esercizio degli stessi e, nel contempo, superando il valore esclusivamente formale del relativo riconoscimento⁶⁰¹.

L'idea di sicurezza sociale è manifestazione della solidarietà generale, che attribuisce rilevanza ai bisogni della persona e non solo del lavoratore, seppur l'adozione di tale idea non sia stata enunciata letteralmente nel testo costituzionale: essenziale è l'affermazione di un diritto del cittadino nei confronti dello Stato, il quale è obbligato, in ogni caso, a promuovere le azioni che tendano a realizzare la libertà dal bisogno. L'intervento dello Stato è condizionato dalla sussistenza di una situazione di pregiudizio del benessere della persona, non assumendo rilievo la causa; la norma dell'art. 38 della Costituzione, cardine del sistema di sicurezza sociale, non indica, al comma 1, gli eventi causali dello stato di bisogno; *né può avere valore tassativo*⁶⁰² l'indicazione, contenuta nel comma 2, degli eventi dai quali scaturisce una condizione di bisogno (infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria) per il lavoratore.

La prospettiva costituzionale, che si impone al legislatore ordinario, apre, dunque, ad una ulteriore estensione dell'ambito di tutela, non solo sotto il profilo oggettivo relativo agli eventi di bisogno o ai fattori di rischio, ma anche sotto quello soggettivo di tutela. L'art. 38 della Costituzione, infatti, deve essere letto in combinato disposto con l'art. 35, che impegna lo Stato alla tutela del lavoro "in tutte le sue forme e le sue applicazioni".

La progressiva *vis expansiva*⁶⁰³ dell'idea di sicurezza sociale, frutto dell'incessante lavoro di interpretazione del principio costituzionale da parte

⁶⁰¹ Persiani M., *Commento all'art. 38 della Costituzione, cit.*, ritiene che l'idea di sicurezza sociale abbia avuto tanto successo per tre fondamentali motivi: la suggestione contenutistica; per la contrapposizione all'ideologia corporativa e perché modello di soluzione al dissesto finanziario *post* bellico.

⁶⁰² *Ibidem*.

⁶⁰³ La *vis expansiva* dell'idea di sicurezza sociale si rinviene facilmente in tema di estensione dei regolamenti europei di sicurezza sociale a favore dei lavoratori atipici: il Reg. (CE)

della dottrina e della giurisprudenza, ha subito una repentina accelerazione con l'avvento della *globalizzazione*, la quale ha contribuito all'emersione di nuove condizioni di bisogno.

Si dibatte molto sul significato del termine *globalizzazione* e sulla reale portata del sottostante fenomeno; gli *scettici*, infatti, dubitano dell'esistenza stessa del fenomeno, ritenendo che l'economia globale non presenta elementi di differenziazione rispetto ai periodi storici precedenti: la globalizzazione sarebbe un mito dagli *effetti più evocativi che cognitivi*⁶⁰⁴; sarebbe un *trucco* ideato dai sostenitori del libero mercato per smantellare il *welfare* e tagliare alla radice le spese dello Stato⁶⁰⁵.

Si oppone il punto di vista dei *radicali*, secondo il quale la globalizzazione è un fenomeno estremamente concreto, caratterizzato dalla tangibilità degli effetti e dall'indifferenza geografica del suo sviluppo che avviene in ogni dove, senza alcuna delimitazione spaziale, al punto che le nazioni avrebbero perso la propria sovranità, divenendo delle mere finzioni.

L'errore che accomuna scettici e radicali è quello di aver ridotto la globalizzazione ad un fenomeno solo economico, trascurandone la valenza sul piano politico, culturale e tecnologico che si rileva, in prima battuta, nel livello dei flussi finanziari e di capitale, con la velocità di trasferimento della moneta virtuale da un luogo all'altro del pianeta con un semplice *clic*, con

n.883/2004 ha individuato la platea dei soggetti protetti in base allo *status* della cittadinanza europea, e non più sul ruolo professionale o occupazionale del soggetto, introducendo quindi una distinzione tra lavoratore e assicurato previdenziale, e con ciò favorendo l'universalizzazione della tutela prevista in sede comunitaria non solo nei confronti dei lavoratori atipici, ma anche di soggetti inattivi, come gli studenti. Sotto il profilo oggettivo, il Reg. (CE) n. 883/2004, all'art 3.5, prevede l'esclusione dell'assistenza sociale e medica dal proprio ambito applicativo. Attraverso un processo di interpretazione estensiva, invece, l'assistenza sociale è ammessa purché sussista un collegamento con uno dei rischi tipici contemplati nell'art. 3.1, in virtù del principio di attrazione della previdenza sociale sull'assistenza o, meglio dire, in forza della *vis expansiva* dell'idea di sicurezza sociale. Per approfondire, Giubboni S., *Il lavoro atipico nei regolamenti europei di sicurezza sociale*, cit., 4; ad avviso del Persiani, l'idea di sicurezza sociale trova riscontro nella estensione delle funzioni sociali dello Stato ed in tal senso è destinata ad influenzare non solo la previdenza sociale, ma in genere ogni attività pubblica a scopo sociale, in Persiani M., *Diritto della previdenza sociale*, cit., 27.

⁶⁰⁴ Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., 9.

⁶⁰⁵ Giddens A., *Runaway World. How Globalization is Reshaping our Lives*, tr.it. *Il mondo che cambia*, Bologna, 2000, 21.

importanti ricadute sulle fluttuazione dei mercati internazionali⁶⁰⁶ e, ancora, nello sviluppo dei sistemi di comunicazione, che consentono una immediatezza comunicativa senza precedenti e senza possibilità di controllo e filtro.

Sotto questo profilo, la globalizzazione *non solo è nuova, ma è rivoluzionaria*⁶⁰⁷ perché presenta delle caratteristiche identificative ben precise: in primo luogo, essa rappresenta un *fenomeno interno*, nel senso che non influisce solo su ciò che è remoto e distante dall'uomo, ma condiziona gli aspetti intimi della vita delle persone; non si può descrivere come un unico processo perché la globalizzazione reinventa sé stessa attraverso un *complesso di processi* di carattere economico, tecnologico, culturale ma anche politico, come le decisioni governative di liberalizzare e deregolamentare le economie nazionali.

La globalizzazione non procede, inoltre, solo verso l'alto, annullando le identità statali a favore della formazione dello spazio globale, ma *procede anche verso il basso*, nel senso di favorire la rinascita di identità culturali locali in diverse zone del mondo, come risposta alla tendenziale omologazione globalizzante⁶⁰⁸: si delinea un *mondo in movimento*, certamente più difficile da esprimere rispetto all'idea di un *mondo-mosaico*, nel quale ogni tessera rappresenta uno Stato, una società, una cultura⁶⁰⁹.

Il processo in atto non sta seguendo un solco predefinito di evoluzione, ma ha un andamento contraddittorio che si scontra con l'inadeguatezza delle istituzioni classiche che, chiuse nei propri gusci e incapaci di gestire il nuovo che avanza, continuano a difendere le proprie obsolete identità. La crescita

⁶⁰⁶ Appadurai A., *Il futuro come fatto culturale*, Milano, 2013, 76 sostiene che la competizione avviene in una sfera speciale, isolata dalla vita pratica economica e soggetta a regole particolari. Ciò che viene scambiato sono *simboli di valore*, i quali possono essere trasformati in altri mezzi solo attraverso una complessa e particolare serie di procedure. Il valore così determinato, attraverso le economie di Stato, il potere o la ricchezza, influenza flussi di merci più comuni.

⁶⁰⁷ Giddens A., *op.cit.*, 22.

⁶⁰⁸ *Ibidem*, 25. È interessante notare che l'Autore, riprendendo gli studi del sociologo americano Daniel Bell, osserva che "la nazione diventa non solo troppo piccola per risolvere i grossi problemi, ma anche troppo ampia per risolvere quelli piccoli".

⁶⁰⁹ Fabietti U., *Prefazione all'edizione italiana* all'opera di Appadurai A., *Il futuro come fatto culturale*, Milano, 2013, VIII

globalizzante avviene secondo modalità anarchiche e accidentali, al punto di travolgere il valore positivo di un fatto o di un evento.

Così, il progresso tecnologico e quello della scienza hanno assunto una valenza negativa, riconducibile alle difficoltà di accesso per la popolazione che non dispone dei mezzi necessari, generando forme di disegualianza che si aggiungono, aggravandole, a quelle già esistenti, provocando l'emersione di nuovi rischi a carico delle persone che, invece, non comparivano nei periodi storici precedenti. Ed è proprio la difficoltà di individuare concretamente i nuovi rischi a confermare la scelta costituzionale di non elencare *a priori* gli eventi di rischio, ma di fondare, in linea generale, l'intervento dello Stato su una valutazione *ex post* della condizione di bisogno.

Il concetto di rischio racchiude in sé una connotazione negativa, legata alle incognite di una società che si evolve nel tempo e si dilata nello spazio, e una positiva, data la sua tendenza al dinamismo sociale, che consente di superare le rigidità relazionali e il sorgere di nuove opportunità. Far prevalere l'una sull'altra comporta una scelta che presuppone un'attenta attività di controllo del rischio; attività che, a ben vedere, deve essere svolta anche dai sistemi di sicurezza sociale⁶¹⁰, al fine di garantire il rispetto della dignità umana in un processo di crescita economica.

La gestione del rischio ne presuppone l'identificazione e, pertanto, si distingue quello *esterno*, che proviene dagli elementi fissi della natura e dalla tradizione, da quello *interno*, che discende dall'impatto della conoscenza manipolatoria dell'uomo sul mondo, per il quale non si ha la possibilità di effettuare comparazioni storiche a causa dell'assenza di precedenti⁶¹¹.

Presupponendo il valore relativo dell'idea di tradizione, che si afferma nel tempo, pur subendo delle trasformazioni, delle alterazioni, al punto da essere continuamente reinventata, si sostiene che, nella ricostruzione della relazione tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale, tutti i rischi sono riconducibili ad una precisa scelta umana.

⁶¹⁰ Appadurai A., *op.cit.*, 9

⁶¹¹ Giddens A., *op.cit.*, 40.

Accade, dunque, che l'apertura dei mercati, come nuova dimensione dello spazio globale, ha determinato l'emersione di nuovi rischi e, dunque, degli effetti particolarmente negativi in settori o spazi specifici. Tale condizione sarebbe superabile solo con l'estensione dei benefici a favore di tutti i cittadini⁶¹², a garanzia del principio di eguaglianza così che l'affermazione di un proprio diritto non comporti, secondo la logica mercantilistica della compensazione, l'erosione del corrispondente diritto altrui.

In questo senso, la globalizzazione, che potrebbe rappresentare l'occasione di una corretta crescita occupazionale, è servita unicamente a sostenere politiche aziendali di delocalizzazione degli impianti produttivi e/o di segmentazione dei cicli di produzione nei Paesi emergenti, costringendo i lavoratori a mantenere il proprio posto di lavoro a costo di cedere i propri diritti⁶¹³, dimostrando che la flessibilità e la sicurezza non hanno avuto uno sviluppo sincronizzato.

La mancata attuazione della *flexicurity* secondo l'impostazione binaria flessibilità-sicurezza ha prodotto effetti negativi sotto diversi profili: rispetto ai *vecchi* rischi sociali, come la vecchiaia, ha influito sullo squilibrio già esistente a carico dei lavoratori, per l'innalzamento dell'età pensionabile e la riduzione delle tutele apprestate dallo Stato; rispetto alla disoccupazione e alle condizioni di lavoro, si è sviluppata una regressione della protezione sociale a fronte di una crescita esponenziale delle condizioni di bisogno.

La mancata attuazione della *flexicurity* ha prodotto, inoltre, il sorgere di *nuovi* rischi, come la segmentazione del mercato del lavoro e l'esclusione sociale, capaci di aggravare le difficoltà già presenti nel tessuto occupazionale, generando drammatiche conseguenze, come l'annullamento della volontà occupazionale e il suicidio da lavoro.

⁶¹² Fontanesi A., *op.cit.*, 82.

⁶¹³ Romagnoli U., *Diritto del lavoro e quadro economico: nessi di origine e profili evolutivi*, relazione al Convegno *La Crisi e i fondamenti del diritto del lavoro*, *cit.*

5.1 La segmentazione del mercato del lavoro.

La molteplicità dei tipi contrattuali, introdotti nel nostro ordinamento come "salvifica" soluzione avverso la crisi economica, di fatto, ha portato al ricorso ad essi in funzione elusiva degli obblighi previdenziali e, più in generale, in funzione della riduzione del costo del lavoro.

Questa frammentazione eccessiva del mercato del lavoro ha avuto gravi ripercussioni sullo stato e sul livello di occupabilità, determinando il rischio per i lavoratori di cadere nella pericolosa trappola della successione di attività di breve durata e di scarsa qualità, con un insufficiente livello di protezione sociale, e una conseguente situazione di vulnerabilità⁶¹⁴. L'entità della segmentazione può essere rilevata dalla misura del tempo trascorso nei differenti *status* lavorativi: qualora la permanenza nello *status* più svantaggiato e insicuro (ossia quello di lavoratore temporaneo o parasubordinato) non sia transitoria, ma persistente, si identifica la situazione più grave in termini di precarietà e insicurezza. Con specifico riferimento ai lavoratori somministrati da agenzie di lavoro temporaneo, il CESE ha rilevato che questi sono la "fascia più debole della gamma dei lavoratori *non standard*, [nella quale] sembrano concentrarsi, in modo quasi pragmatico, i rischi di una eccessiva flessibilità, legati soprattutto a scarsa formazione professionale, maggiore esposizione agli infortuni e basse percentuali di trasformazione in contratti a tempo indeterminato"⁶¹⁵.

La segmentazione colpisce in particolare i giovani che per la prima volta accedono al mercato del lavoro, coloro che solo recentemente hanno avuto accesso al mercato del lavoro e i lavoratori poco qualificati che, dopo un periodo di disoccupazione, cercano un nuovo lavoro. Si determina così una situazione di coesistenza tra prestatori con un rapporto a tempo indeterminato e altri lavoratori titolari di contratti a tempo determinato, i quali non hanno una seria probabilità di raggiungere una occupazione

⁶¹⁴ Fontanesi A., *op.cit.*, 49-50.

⁶¹⁵ Comitato economico e sociale europeo – CESE-, *La flessicurezza (dimensione della flessibilità interna – contrattazione collettiva e ruolo del dialogo sociale come strumento di regolazione e riforma dei mercati del lavoro)*, n. 999/2007, Bruxelles, 11 luglio 2007; Sciarra S., *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo. Un'analisi delle fonti*, *cit.*, 20.

stabile⁶¹⁶. Questo influenza negativamente l'equità, le prospettive di carriera, l'autostima e la produttività.

La discontinuità dell'occupazione determina, ovviamente, salari più bassi e minori contributi previdenziali, segnando un percorso che pregiudica anche i diritti pensionistici in via di formazione, calcolati nel loro ammontare sulla base dei contributi versati.

Una coesistenza, dunque, nel mercato del lavoro tra lavoratori stabili, che godono di un fascio di tutele, e lavoratori precari, che ne sono sprovvisti, che rischia di incrinare lo stesso principio di uguaglianza: "principio generale, la cui operatività taglia trasversalmente tutto l'ordinamento comunitario, non diversamente da quanto accade negli ordinamenti nazionali"⁶¹⁷. È stato sostenuto che la *flexicurity* deve contribuire a dare sicurezza a chi non ne ha, non toglierla indiscriminatamente a chi già ne gode⁶¹⁸, con un'attenta valutazione della meritevolezza dei soggetti destinatari, riconoscendo la tutela a chi lavora e prosegue nel percorso formativo, a chi cerca un lavoro attivamente, non accontentandosi dei sussidi.

La segmentazione del mercato del lavoro produce, inoltre, preoccupanti conseguenze sul piano economico, soprattutto nelle ipotesi di movimenti transfrontalieri di manodopera, generando fenomeni di *dumping* sociale: l'impiego di forza lavoro non regolare, oltre a costituire una riprovevole forma di sfruttamento, consente un livello di produzione superiore a costi ridotti, in grado di alterare la concorrenza economica perché il bene sarà proposto sul mercato ad un prezzo più appetibile per il consumatore, falsando gli obblighi fiscali e previdenziali dei soggetti che operano in tal modo rispetto a coloro che agiscono nell'alveo della legalità.

⁶¹⁶ Perulli A., *Il diritto del lavoro tra libertà e sicurezza*, 2012 in www.adalbertoperulli.it/public/pdf/file

⁶¹⁷ Barbera M., *Il principio di eguaglianza nel sistema europeo multilivello*, 2012, in www.europeanright.eu

⁶¹⁸ Commissione Europea, Comunicazione *Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, [COM(2007) 359 def. - Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale], del 27 giugno 2007, in http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c1_0159_it.htm

Esemplificativo è il caso della produzione dell'abbigliamento a Prato, in Toscana, sotto l'indiscusso monopolio della comunità cinese⁶¹⁹. La forma organizzativa, caratterizzata dall'omogeneità del bene prodotto, da una finalizzazione al commercio di massa, dal basso livello tecnologico, consente alle strutture imprenditoriali cinesi di godere di una *natalità vigorosa e di una mortalità intensa*⁶²⁰ a dimostrazione della rilevante mobilità sottostante. La produzione è sostenuta dai crescenti margini di profitto, inversamente proporzionali ai costi di manopodera che sono quasi inesistenti, e dipendenti dalla netta prevalenza di lavoro nero. Infatti, le aziende cinesi operanti a Prato si caratterizzano per le piccole dimensioni, in grado di garantire la diffusione capillare su tutto il territorio, dove i prestatori hanno tra loro un vincolo di natura familiare o affettiva e dove si rileva un'altissima concentrazione di clandestinità; ne discende che i relativi rapporti di lavoro sono svolti nell'inosservanza degli obblighi previdenziali e delle norme in materia di sicurezza del lavoro, con un'evasione contributiva stimata intorno ai 6 -7 miliardi di euro. L'attuale stato di cose vizia la competitività fra le aziende operanti nel settore, inasprendo i conflitti tra la componente cinese e quella italiana presente nel circuito imprenditoriale di Prato, considerando che "le aziende stritolate con concorrenza sleale sono costrette a chiudere, con ulteriori riflessi negativi sul mercato occupazionale"⁶²¹.

Perché la flessibilità esprima la sua valenza positiva è necessario che sia coniugata con la sicurezza, secondo l'idea di *flexicurity*, occorre, però, che non si traduca in precarietà, rendendo sostenibili i lavori *non standard* attraverso un'adeguata regolazione legislativa e contrattuale, lo sviluppo delle protezioni nel mercato del lavoro e la tendenziale trasformazione in rapporti a tempo indeterminato⁶²². Per superare la segmentazione dei mercati del lavoro, la Commissione europea ha proposto il SEC – *Single Employment Contract* – con l'obiettivo di: presentare una valida alternativa al pluralismo tipologico contrattuale; incentivare l'impiego prolungato di

⁶¹⁹ Ne riferisce Pessi P, *Ripensare il mercato del lavoro, cit.*, 205 e ss.

⁶²⁰ Vitale F., *Gli effetti sociali ed umani di una diffusa illegalità nel mondo del lavoro: quali misure di contrasto per il caso di Prato*, in *L'Ispezzore e la Società*, 2014, 5, 63.

⁶²¹ *Ibidem*, 66.

⁶²² Fontanesi A., *op.cit.*, 88.

contratti a tempo indeterminato; agevolare la stabilizzazione contrattuale senza necessità di riforme troppo impegnative; “superare la criticità, tipica dei contratti a tempo determinato, consistente nel disincentivare lavoratori e aziende nell’impegno a migliorare la produttività, la specificità produttiva e gli investimenti”⁶²³.

5.2 L’annullamento della volontà occupazionale.

I lunghi periodi di permanenza fuori dal mercato del lavoro, la difficoltà di accedervi o lo svolgimento di prestazioni lavorative in condizioni precarie ha generato l’annullamento della volontà del singolo lavoratore di cercare un’occupazione; egli vive, infatti, la propria posizione in termini di estraneità e di imposizione, senza alcuna possibilità di realizzazione del sé.

Si esprime, così, l’assenza della propensione e dell’attitudine della persona verso la ricerca di un lavoro, come forma di partecipazione attiva nella società. Tale rischio comporta l’apatica scelta di vivere grazie a diffuse e generali forme di assistenzialismo, che “non è sostenibile, né economicamente, né moralmente”⁶²⁴, ma che talvolta è una situazione obbligata dal difficile contesto sociale duramente colpito dalla crisi. Osservazione che non vuol essere una giustificazione del parassitismo sociale, capace di compromettere la soddisfazione delle istanze di coloro che hanno effettivamente diritto alla garanzia della sicurezza sociale⁶²⁵.

⁶²³ Perulli A., *Il diritto del lavoro tra libertà e sicurezza*, cit.

⁶²⁴ Fontanesi A., *op.cit.*, 66.

⁶²⁵ In proposito, si segnala la sentenza della Corte di Giust. UE, 11 settembre 2014, causa C-394/13, *Ministero del lavoro e degli affari sociali della Repubblica ceca c. B.*, in www.europeanrights.eu: il Reg. (CEE) n. 1408/71 del 14 giugno 1971, e ss.mm., relativo all’applicazione dei regimi di sicurezza sociale dei lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all’interno della Comunità, deve essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro venga considerato come lo Stato competente per la concessione di una prestazione familiare a una persona per il solo fatto che quest’ultima ha un domicilio registrato nel territorio di tale Stato membro senza che essa e i suoi familiari lavorino o risiedano abitualmente in tale Stato membro. Nel caso di specie, la cittadina ceca *B.*, che vive in Francia con il coniuge e una figlia minore, e che conserva la residenza nella Repubblica ceca, è stata in congedo di maternità e, a tale titolo ha percepito in Francia un assegno di maternità e una prestazione familiare complementare. Una volta esaurito il diritto alla suddetta prestazione, la Sig.ra *B.* ha presentato domanda in Repubblica ceca, al fine di ottenere una prestazione familiare. Questa, inizialmente concessa

La mancanza del lavoro è, talvolta, fattore incentivante all'abuso di coperture sociali non dovute che, in molti casi, è necessitato dalla difficoltà di numerose famiglie italiane di superare la faticosa quarta settimana. Non è un caso che questa sia una piaga presente nel Mezzogiorno d'Italia, laddove il tasso di disoccupazione è più alto e i fenomeni di esclusione sociale sono i più diffusi.

La segmentazione del mercato del lavoro produce bassi livelli di protezione e retribuzioni certo non corrispondenti ai parametri dell'art. 36 della Costituzione, tanto da indurre le persone a conservare la tutela previdenziale ricevuta, trovando nel contempo un'occupazione nell'economia sommersa, che non pone solo un problema di sfruttamento⁶²⁶, ma sottrae enormi ricchezze al Paese, minando la tenuta del sistema di sicurezza sociale: gli ammortizzatori sociali, che intervengono contro la disoccupazione, hanno un importo eccessivamente ridotto, al punto da incentivare fenomeni di lavoro irregolare paralleli e contestuali al sussidio di disoccupazione. Ciò avviene prevalentemente nelle regioni dove il costo della vita è alto, e l'incombente di alcune spese, quali il canone di locazione o il mutuo per la casa, assorbono tutto il sussidio, trasformandolo da "mezzo sostitutivo di reddito che permette una proficua ricerca di un altro lavoro, [a] un reddito ridotto che

dall'Agenzia per l'occupazione, è stata poi revocata dal Ministero del lavoro, con la motivazione che la Repubblica ceca non era più lo Stato membro competente poiché il centro di interessi della Sig.ra B. e della sua famiglia si trovava in Francia.

⁶²⁶Il problema dello sfruttamento della forza lavoro ha determinato l'introduzione (nel settembre 2011) dell'art. 603 bis nel Codice Penale, rubricato "Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro", a norma del quale "Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque svolga un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzando l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori, è punito con la reclusione da 5 a 8 anni e con la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato. Costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti circostanze: 1) la sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e alla qualità del lavoro prestato; 2) la sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; 3) la sussistenza di violazioni in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale; 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti. [...]". Ad avviso di Ales E., *op.cit.*, si tratta di una disposizione che non brilla per chiarezza ma, comunque, applicabile a carico sia dell'intermediario di manodopera sia, direttamente, del datore di lavoro. In giurisprudenza, Cassazione, sez. II Penale, sentenza del 19 gennaio 2011, n. 1284, in www.italgiure.giustizia.it.

consente, almeno per alcuni mesi, il prolungamento dello *status* di semioccupato⁶²⁷.

Tra gli altri numerosi esempi di ricorso improprio alle prestazioni previdenziali, accade anche che, all'interno di un determinato nucleo familiare, la presenza di una persona disabile che percepisce la pensione di invalidità e l'indennità di accompagnamento diventi l'unica fonte di reddito per la famiglia di appartenenza, al punto che la prestazione sociale viene distratta dal suo fine ultimo, che è quello di garantire mezzi adeguati di vita al legittimo titolare, e venga utilizzata per far fronte ai bisogni di tutta la famiglia. In altri contesti, i componenti delle famiglie scelgono di prestare attività di lavoro sommerso, in modo da esonerarsi da tutti gli obblighi di natura fiscale e tributaria, e nel contempo, presentano domanda per le misure assistenziali gestite dal Comune. Le forme più estreme, riconducibili all'assenza di un'autentica volontà di cercare occupazione, trovano un significativo esempio nella falsa condizione di invalidità⁶²⁸ che non consentirebbe il rientro nel mercato del lavoro, ma una permanenza pressoché infinita nel sistema di sicurezza sociale.

5.3 Il suicidio da lavoro.

La recessione economica di questi anni e le conseguenti politiche di austerità avviate dall'Unione europea hanno determinato risvolti negativi non solo sul tenore di vita, ma anche sulle condizioni di salute delle fasce sociali più deboli, esprimendo un malessere profondo che, forse, non ha ricevuto la meritata attenzione da parte delle istituzioni; malessere non solo sociale, ma anche individuale che, nei casi più estremi, ha comportato la scelta del

⁶²⁷ Tridico P., *op.cit.*, 107.

⁶²⁸ Sul tema, Cassazione, Sezioni Unite, ordinanza del 3 ottobre 2012, n. 16841, in *Informazione Previdenziale*, 2013, 1-2, 121 e ss: ai fini del riconoscimento del diritto all'assegno mensile di invalidità, anche le donne ultrasessantenni ed infrasessantacinquenni devono dimostrare lo stato di incollocamento al lavoro (o del mancato svolgimento di attività lavorativa, secondo il nuovo testo dell'art. 13 della L.n. 118/1971, come sostituito dall'art.1 della L. n. 247/2007).

Anche Cassazione, sez. lavoro, sentenza del 29 marzo 2012, n. 5085 e sentenza del 4 giugno 2009, n. 12916, in www.italgiure.giustizia.it.

suicidio, forse percepita come mezzo di fuga o via di definitiva liberazione dal presente o dall'assenza di una qualsiasi prospettiva per il futuro. La relazione che intercorre tra il suicidio e l'andamento economico è stata oggetto degli studi del sociologo francese Emile Durkheim, secondo il quale, nella sua opera *Le suicide. Étude de sociologie* del 1897, ha sostenuto che si assisterebbe ad un aumento del tasso di suicidi durante sia le *crisi di prosperità*, dalle quali discendesse una situazione di *anomia*, intesa come un profondo turbamento sociale che esprime la disgregazione del legame tra la persona e la società, che in caso di crisi recessive.

Conclusioni condivise anche in relazione all'attuale crisi italiana, dove i dati relativi al fenomeno del suicidio rappresentano "la fotografia di una società sempre più fragile e smarrita, che porta le persone a sviluppare una sorta di consapevolezza per cui non è possibile contare su alcun aiuto reale"⁶²⁹, affermando un sentimento di esclusione, di separatezza e di frattura del corpo sociale.

Escludendo ogni riferimento al processo incrementativo, condotto su base statistica, la complessità del fenomeno del suicidio richiede una grande prudenza interpretativa⁶³⁰.

Si delinea un fenomeno che si va uniformando a livello territoriale, interessando tutte le aree geografiche del Paese, con una differenziazione soggettiva: nelle regioni settentrionali, i casi di suicidio hanno riguardato prevalentemente imprenditori e titolari di azienda; mentre, nelle regioni meridionali, il maggior numero di vittime ha interessato i disoccupati. Si registra, ovunque, un abbassamento dell'età anagrafica rispetto al passato. Le motivazioni risiederebbero, principalmente, nell'assenza di denaro,

⁶²⁹ Ferrigni N., direttore di Link Lab – Laboratorio di Ricerca Socio-Economica del Link Campus University che, dal 2012, ha istituito *l'Osservatorio suicidi per crisi economica*. I risultati della ricerca condotta hanno coperto un arco temporale che va dal 2012 al settembre del 2014. I risultati parziali sono stati esposti nell'articolo *Effetto crisi: impennata di suicidi nel 2013*, pubblicato nel formato *on line* del Sole24ore del 15 febbraio 2014, reperibile in www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-02-15

⁶³⁰ Daniele V., *Crisi economica e suicidi in Italia*, in *Economiaepolitica – Rivista on line di critica della politica economica*, 17 luglio 2013, in www.economiaepolitica.it

nell'insanabilità della situazione debitoria⁶³¹, soprattutto nei confronti dell'erario, e nella perdita del posto di lavoro.

6 Il fenomeno del *working poor*.

Strettamente correlato alla segmentazione del mercato del lavoro è il fenomeno della povertà, ascrivibile ad uno strato della popolazione, che pur lavorando, percepisce un reddito inferiore alla soglia di povertà, i cosiddetti *working poor*⁶³², ovvero i lavoratori invisibili, cioè coloro che, pur essendo occupati, hanno un tenore di vita molto vicino a quello dei disoccupati⁶³³.

Si tratta di un problema connesso non solo all'aspetto quantitativo del mercato del lavoro, in relazione al numero dei posti occupazionali vacanti, ma attiene soprattutto alla *scarsa qualità* del lavoro, ricomprendendo in questa espressione i diversi attributi negativi della posizione lavorativa occupata, tra i quali le basse retribuzioni, le scarse garanzie contributive, l'irregolarità delle carriere, che determinano il rischio della povertà individuale e accrescono quello del nucleo familiare di appartenenza.

L'attuale congiuntura negativa e l'elevata disoccupazione hanno comportato una riduzione della dinamica delle retribuzioni contrattuali del settore privato, a cui si è accompagnato il blocco dei rinnovi nel settore pubblico e

⁶³¹ Il problema dell'insolubilità debitoria si intreccia con la diffusione delle pratiche usuarie in tutti gli strati sociali della popolazione, in un'ampia area di sovraindebitamento che colpisce le famiglie e le piccole imprese che, con l'accentuarsi della crisi economica, non hanno più usufruito del finanziamento bancario, determinando così la vulnerabilità del sistema produttivo. Vulnerabilità che potrebbe essere superata attraverso attività di prevenzione, finalizzate alla formazione contro i rischi connessi all'impiego di nuove tecnologie, alla rete, alle dinamiche lavorative in nero. Il prestito usurario si distingue in due macro-aree, che hanno un puro fine esplicativo del fenomeno, senza la pretesa di spiegarne la varietà e la continua mutevolezza: il prestito alle famiglie e alle micro imprese in stato di difficoltà, con l'obiettivo di un ricavo parassitario, lucrando sulle liquidità del singolo; l'usura strutturata, ovvero l'erogazione di denaro finalizzata a depredare imprenditori nei loro patrimoni produttivi e privati, con conseguenze gravi sul tessuto economico e lavorativo, incidendo sulle libertà di impresa e le relazioni di concorrenza. Per approfondire, Mattei L., *L'usura e l'emergenza prodotta dalla crisi*, 2011, in www.legalitaegiustizia.it; CNEL – Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *Usura: Diffusione territoriale, evoluzione e qualità criminale del fenomeno*, settembre 2008, in www.libero.it/flex/cm

⁶³² Carrieri V., *I working poor in Italia: quanti sono, chi sono, quanto sono poveri*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2012,2, 71.

⁶³³ Fontanesi A., *op.cit.*, 112.

un più generale indebolimento delle componenti retributive di secondo livello.

L'erosione dell'offerta di lavoro e la stagnazione dei salari reali hanno determinato una riduzione dei redditi disponibili familiari, la cui componente prevalente è costituita dai redditi da lavoro, provocando un generale impoverimento delle famiglie italiane; il lavoro, tradizionalmente ritenuto una buona assicurazione contro la povertà, non è più una condizione sufficiente per tutelarsi dal rischio di essere *working poor*⁶³⁴.

Le categorie più esposte a questo rischio sono, soprattutto, i lavoratori meno qualificati, con bassi livelli di istruzione e occupati in settori a bassi salari; ma la crisi in atto ha esteso la portata del rischio di povertà a carico di gruppi che, tradizionalmente, ne erano esenti, quali i lavoratori autonomi con dipendenti e con un elevato grado di istruzione.

Il fenomeno del *working poor* presenta alcune caratteristiche ricorrenti: in primo luogo, non colpisce solo la persona del lavoratore, ma si riverbera su tutto il nucleo familiare, soprattutto nei casi in cui il lavoratore a bassa remunerazione è il principale, se non addirittura, l'unico percettore di reddito; in secondo luogo, il fenomeno presenta un alto livello di persistenza perché i passaggi di stato (da povero a non povero e viceversa) sono molto rari, e si può rilevare la tendenza ad accettare retribuzioni molto basse da parte di coloro che accedono per la prima volta al mercato del lavoro; se la situazione di bassa remunerazione persiste nel tempo, si cade in una sorta di "trappola" della povertà, che determina una fissità nelle situazioni di divario economico e sociale. Il carattere della persistenza colpisce in via principale i giovani, a causa del percorso occupazionale caotico e frammentario, nel quale vi è l'alternanza tra posizioni precarie a basso salario che si alternano a periodi di disoccupazione, inattività, nuovi posti di lavoro precari, senza prospettive di progressione salariale⁶³⁵.

⁶³⁴ CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *Rapporto sul Mercato del Lavoro 2013-2014*, del 30 settembre 2014, in www.cnel.it

⁶³⁵ Detta alternanza si ripercuote negativamente sulla posizione previdenziale del lavoratore: il trattamento pensionistico, essendo una fattispecie a formazione progressiva, presuppone necessariamente lo svolgimento continuativo di una prestazione lavorativa; vincolo ancora più stringente a causa dell'applicazione generalizzata del sistema di calcolo contributivo, che

Le cause della diffusione dei *working poor* sono riconducibili a due tipi di fattori, sia strutturali sia istituzionali: fattori strutturali si considerano la polarizzazione occupazionale e retributiva, i processi di delocalizzazione produttiva e altri fattori demografici, come i flussi migratori, che hanno ulteriormente contribuito ad indebolire la condizione economica dei lavoratori meno qualificati; tra i fattori istituzionali vanno annoverate le politiche di flessibilizzazione del mercato del lavoro, la progressiva erosione del potere contrattuale dei sindacati.

L'identificazione del lavoratore esposto al rischio di povertà presuppone l'analisi congiunta di due variabili: le caratteristiche personali del soggetto e la sua posizione nel contesto occupazionale, come il settore di appartenenza, la dimensione aziendale o la professione ricoperta.

Sotto il primo profilo, il rischio di essere un lavoratore a basso reddito è maggiore per i giovani (41% tra 16-24; 25% tra 26-29), per chi ha un contratto a tempo determinato (34.8%), per gli apprendisti (33.7%) e per chi ha un basso livello di istruzione e di qualificazione (20.3%). Si assiste, però, ad un innalzamento dell'esposizione al rischio di povertà in corrispondenza dell'età pensionabile, tra i 55 e i 65 anni; questa criticità potrebbe essere ricondotta a due fattori: la presenza di soggetti che, collocati in pensione in età giovane, accettano bassi livelli salariali da poter cumulare con la pensione; ed, inoltre, la presenza di persone che, avendo avuto carriere lavorative instabili, non hanno maturato tutti i requisiti pensionistici e continuano a lavorare percependo retribuzioni ridotte.

Considerando la seconda variabile, è stato rilevato che l'occupazione nelle piccole imprese è spesso associata a livelli retributivi più bassi e a un maggior rischio di povertà (26% nelle imprese con meno di 10 addetti, rispetto al 6% per le imprese con più di 50 addetti). Tra i lavoratori autonomi (senza dipendenti) le caratteristiche individuali e d'impresa che influenzano il

si basa su una forte corrispondenza tra l'importo contributivo versato e il *quantum* della misura pensionistica, in Bozzao P., *Transiti occupazionali e sostegno al reddito: luci e ombre di una (annunciata) riforma*, cit. Cfr. Persiani M, *Conflitto industriale e conflitto generazionale (Cinquant'anni di giurisprudenza costituzionale)*, cit.

rischio di percepire un basso reddito sono simili a quelle già evidenziate per i dipendenti, anche se le differenze sono molto più contenute.

In riferimento al nostro Paese, si sottolinea che l'esposizione al rischio della povertà dipende da fattori non inerenti la responsabilità del lavoratore⁶³⁶, ma da fattori estranei alla sua sfera di azione, come l'età, il sesso, l'etnia. L'istruzione, pur essendo una importante variabile, non incide sulla condizione di povertà; quest'ultima tende a migliorare, solo parzialmente, nelle ipotesi di lavoratori altamente istruiti.

Si può, dunque, affermare che il fenomeno del *working poor* in Italia è più imputabile alla sfera delle responsabilità sociali più che individuali. Si avverte, pertanto, l'esigenza di una seria politica dei redditi, come connubio tra la regolarità occupazionale e la stabilità delle prestazioni previdenziali integrative del reddito, nel rispetto dei principi di proporzionalità e sufficienza retributiva, sanciti dall'art. 36 della Costituzione. Uno degli strumenti che vengono spesso richiamati, a livello comunitario, per fornire un sostegno alle persone a bassa retribuzione è l'introduzione, o il rafforzamento, di un salario minimo legale, che definisca, per legge e per tutti i lavoratori (salvo le clausole di eccezione per età presenti in alcuni Paesi) l'ammontare salariale minimo garantito⁶³⁷.

Combattere la segmentazione non più solo contrattuale, ma ormai esistenziale, sta diventando una priorità per affrontare le sfide a breve termine dei percorsi di carriera individuale, ma anche nella prospettiva di lungo periodo in termini di evoluzione della produttività, investimenti in capitale umano e adeguatezza delle pensioni. Si dovrebbe spianare la strada

⁶³⁶ Carrieri V., *op.cit.*, 94.

⁶³⁷ Attualmente in Europa i Paesi che prevedono un salario minimo legale sono una ventina; in alcuni casi il livello è fissato in termini orari, in altri con riferimento alla giornata lavorativa o al mese. In termini mensili, le retribuzioni minime vanno dai 174 euro della Bulgaria ai 1921 del Lussemburgo, e in media è di 747 euro mensili. In termini di salario orario la graduatoria non cambia molto: in media il salario orario si attesta attorno ai 4.6 euro. Molta di questa variabilità dipende però dai livelli salariali medi prevalenti nei diversi Paesi. Se si esclude il gruppo dei Paesi dell'Europa orientale, entrati più recentemente nell'Unione europea e caratterizzati ancora da livelli salariali inferiori, la media del salario minimo vigente a inizio 2014 è di 7 euro all'ora, pari a circa 1.140 euro al mese. Al momento, sette Paesi non hanno un salario minimo nazionale: si tratta principalmente di Paesi dell'Europa Continentale (Austria, Germania, Danimarca) o Settentrionale (Svezia, Finlandia), oltre a Cipro e naturalmente l'Italia in cui i salari sono negoziati a livello settoriale, in CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *Rapporto sul Mercato del Lavoro 2013-2014*, del 30 settembre 2014, in www.cnel.it

alla riscoperta del *lavoro di qualità* e, quindi, ad un maggiore equilibrio tra la flessibilità e la tutela dei diritti sociali fondamentali, senza auspicare ad un ritorno al passato, alle rigidità del mercato del lavoro fordista⁶³⁸, non più strutturalmente compatibili con i modelli attuali chiaramente ispirati alla dinamicità delle relazioni occupazionali. Sotto questo profilo, i rischi connessi agli spostamenti tra diversi posti di lavoro sarebbero considerati con minore apprensione dai lavoratori, se fosse garantita loro una tutela di sicurezza sociale durante i periodi di transizione⁶³⁹. Questo obiettivo può essere facilmente realizzato mediante un *approccio integrato di flessibilità e sicurezza* che consenta all'Europa di consolidare la propria posizione nella competizione economica globale, ma nel rispetto e nella valorizzazione della visione sociale che la contraddistingue, perché "le iper-libertà economiche, tra le quali una grande flessibilità del lavoro senza nessuna sicurezza, non sono certo un modello da imitare"⁶⁴⁰.

Occorre reimpostare le linee di sviluppo del sistema di sicurezza sociale secondo il principio della dignità personale, considerato che l'evoluzione della previdenza sociale è stata costantemente influenzata dai mutevoli equilibri di forze che corrispondono all'assetto della società ed è stata, al tempo stesso, costantemente condizionata dai problemi economici posti dal reperimento delle risorse da destinare ai programmi di intervento mirati all'attuazione dei principi costituzionali⁶⁴¹, nella prospettiva di attenuare, se non eliminare, i rischi emergenti, attraverso l'adozione congiunta di diverse azioni simultanee, orientate alla lotta contro l'esclusione sociale, quale conseguenza della disoccupazione, e alla promozione del benessere individuale, come *riconoscimento delle effettive capacità delle persone*⁶⁴².

⁶³⁸ Perulli A., *Il diritto del lavoro tra libertà e sicurezza*, cit.

⁶³⁹ Fontanesi A., *op.cit.*, 88.

⁶⁴⁰ *Ibidem*, 83.

⁶⁴¹ Persiani M., *Commento all'art. 38 della Costituzione*, cit.

⁶⁴² Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., 17.

7 La sicurezza sociale e il diritto *al* lavoro: una prospettiva per il futuro.

Nella prospettata evoluzione della relazione tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale, si delinea una nuova identità di quest'ultima.

La sicurezza sociale deve essere considerata il parametro di legalità di ogni riforma di diritto del lavoro, in grado di condizionare la tutela securitaria in virtù della regola della reciprocità, così attuando la volontà del Costituente che ha riconosciuto la forza vincolante dell'idea di sicurezza sociale, in virtù del combinato disposto dell'art. 3, comma 2, e dell'art. 38 della Costituzione.

Orientare la sicurezza sociale verso l'approccio della *capability* ne permette l'esercizio della funzione conformativa, attraverso la predisposizione di misure securitarie e di formazione corrispondenti alle capacità individuali, dando vita all'idea del lavoro dignitoso.

Ed in questa direzione, la sicurezza sociale deve acquisire il ruolo di *tecnica giuridica della modernizzazione del diritto del lavoro*⁶⁴³, superando le tradizionali funzioni a carattere rimediale, perché finalizzata al ripristino dello *status quo ante*, e a carattere sostitutivo o integrativo del reddito.

L'individuazione della tecnica di regolamentazione del mercato del lavoro così rimodulato impone il coinvolgimento di tutti i suoi attori, con particolare attenzione al sistema delle relazioni industriali. La premessa non può che essere la valorizzazione della garanzia del diritto di rango costituzionale riconosciuto ai lavoratori a che siano "assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita", secondo il dettato dell'art. 38, comma 2, della Costituzione.

La sicurezza sociale, intesa come sinonimo di pari opportunità per i lavoratori e, in generale, per tutti i cittadini; e il lavoro dignitoso come espressione della qualità del lavoro, sono le coordinate che identificano i "mezzi adeguati". Dalla loro combinazione si può disegnare "un'architettura normativa riflessiva perché capace di rispondere adeguatamente alle istanze poste dai mutamenti economici globali"⁶⁴⁴; architettura che consente uno sviluppo orizzontale dell'idea di sicurezza sociale che, in quanto espressione di

⁶⁴³ Faioli M., *Pre-occupazione e in-occupazione giovanile. Risposte del diritto "riflessivo" al mercato del lavoro*, cit.

⁶⁴⁴ Faioli M., *Pre-occupazione e in-occupazione giovanile. Risposte del diritto "riflessivo" al mercato del lavoro*, cit.

solidarietà sociale, estende le forme di tutela sia in ambito oggettivo che soggettivo; architettura che, inoltre, consente uno sviluppo verticale dell'idea di lavoro dignitoso, conferendo maggiore intensità alle tutele predisposte in virtù dell'idea di sicurezza sociale.

In questo senso, si può parlare di *proiezione futura dell'idea di sicurezza sociale*, che influenza anche il lavoro del giurista⁶⁴⁵, il quale, non limitandosi ad analizzare il presente⁶⁴⁶, deve avere un approccio al problema della tutela previdenziale proiettato nell'avvenire, sviluppando l'idea del *diritto come progetto*⁶⁴⁷. Ne consegue che le regole, introdotte nel sistema di sicurezza sociale e dotate del carattere della progettualità, divengono criterio di valutazione del comportamento adottato fino a quel momento o da adottare, con la successiva valutazione di conformità tra i risultati raggiunti e quelli ideati nel progetto.

Un sistema di sicurezza sociale, così concepito, presuppone il corretto funzionamento di tutte le sue componenti, tra le quali rientra l'imprescindibile relazione con il mercato del lavoro. La mancata ponderazione del menzionato rapporto determina una visione difforme dalla realtà e costituisce un'ulteriore criticità oltre a quelle che, già strutturalmente,

⁶⁴⁵ Persiani M., *Crisi economica e crisi del Welfare State*, cit., 6. Di diverso avviso, Rusciano M., *Il diritto al lavoro nella Costituzione Italiana: istanze economiche ed emancipazione sociale in prospettiva meridionalista*, in *Discussion Paper* 2012, 1, www.crisei.uniparthenope.it, il quale si interroga sul ruolo del giurista nel momento dell'attuale crisi: "Cosa può fare il giurista del lavoro, in un quadro dalle tinte così cupe? Non molto. Tuttavia, quanto meno, può chiarire il significato attuale di disposizioni costituzionali di straordinario valore". Laforgia S., *op.cit.*, 132 ritiene che "specie in periodi di forte recessione economica invocata per giustificare qualsiasi compressione dei diritti e delle tutele, l'interprete deve ancorarsi ancora più saldamente ai principi costituzionali, e *vigilare* per evitare che il lavoro diventi un lavoro *senza qualità* e senza dignità, un lavoro (che si accetta) *purché ce ne sia uno*". Romagnoli U., *Diritto del lavoro e quadro economico: nessi di origine e profili evolutivi*, cit.: premettendo che la ciclicità è una costante dei processi economici, la crisi dell'economia deve considerarsi un abituale compagno di viaggio del diritto del lavoro, "è preferibile parlare di un brutale inasprimento delle ingiustizie sociali che in passato erano combattute e che ora si è smesso di combattere", l'Autore fa un esplicito riferimento alla responsabilità degli operatori giuridici, perché "costoro non possono dirsi estranei al processo di de-costituzionalizzazione che ha fatto defluire ed allontanato il lavoro, le sue regole e la sua rappresentanza sociale, dalla sfera di un superiore interesse presidiato dallo Stato".

⁶⁴⁶ Prosperetti G., *op.cit.*, 84 sostiene che il problema centrale e più esaltante del lavoro del giurista sia teso "ad evitare che l'attuazione della Costituzione sia da ricondursi alla sola opportunità politica". La realizzazione di questo fine implica, necessariamente, una proiezione futura dell'analisi giuridica dell'attuale situazione occupazionale. In questo senso, anche Loy G., *Oltre la Flessicurezza*, cit., 479 e ss.

⁶⁴⁷ Rescigno G.U., *Il progetto consegnato nell'art. 3, co.2, della Costituzione*, in Ghera E. – Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009, 107 ss.

inficiano la validità di un progetto: l'intervallo temporale tra la sua elaborazione e la successiva attuazione; la coesistenza di progetti distinti e parziali; la presenza di un progetto apicale e generale in grado di coordinare i progetti parziali; da ultimo, la capacità del progetto di condizionare la realtà e la vita della singola persona "poiché i progetti presi in considerazione dal diritto sono progetti di vita"⁶⁴⁸; a ben vedere, si tratta di elementi che, ad oggi, non caratterizzano gli interventi normativi in materia di sicurezza sociale.

Sotto questo profilo, occorre focalizzare l'attenzione sull'impatto che le attuali normative di sicurezza sociale avranno sulle future generazioni, tenendo conto di tre premesse fondamentali. In primo luogo, il trattamento pensionistico, essendo basato sull'idea di aspettativa di vita⁶⁴⁹, configura un rapporto previdenziale di durata, destinato a condizionare la vita del titolare e ad essere condizionato dalle scelte governative in materia, proprio perché si tratta di un rapporto in prospettiva futura, nel senso che è destinato a durare oltre i limiti relativi del presente, con termine prevedibile solo entro un *range* di approssimazione.

In secondo luogo, il finanziamento del sistema di sicurezza sociale si basa sul patto intergenerazionale: i trattamenti pensionistici attuali sono erogati grazie al gettito contributivo della popolazione attiva al momento, creando un indissolubile legame tra la popolazione in quiescenza e quella attiva, al punto che è paradossale credere che le azioni su una componente non producano ripercussioni sull'altra. Il patto intergenerazionale è espressione della solidarietà e della coesione sociale, secondo le quali il benessere del singolo è benessere di tutta la collettività; valorizza, dunque, il concetto della cittadinanza attiva, del senso di responsabilità verso la propria persona e verso gli altri ed elimina o, almeno, riduce il livello di conflittualità presente in ogni realtà sociale. Attraverso il patto intergenerazionale si realizza il

⁶⁴⁸ *Ibidem*, 109.

⁶⁴⁹ Veshi D., *op.cit.*, 369 e ss.: l'incremento dell'aspettativa di vita comporta l'aumento del numero delle persone non autosufficienti che, a sua volta, determina problemi di carattere finanziario per la copertura dei servizi socio-sanitari. Con l'espressione *long-term care (LTC)* si designa quel complesso di misure, predisposte ed erogate da soggetti pubblici e privati, il cui obiettivo è la liberazione dallo stato di bisogno derivante dalla senescenza, intesa come il lento processo involutivo fisiologico che segue l'età matura.

reciproco sostegno tra coloro che sono in grado di lavorare e di coloro che traggono un'utilità dal lavoro altrui perché, divenuti incapaci di prestare la propria attività, versano in una condizione di bisogno⁶⁵⁰.

Terza e ultima premessa: la proiezione futura della sicurezza sociale deve orientare, come una bussola, le azioni finalizzate al superamento dello stato di incertezza del lavoratore del presente, il quale non dispone degli strumenti per prevedere la sussistenza futura della garanzia previdenziale a proprio favore; situazione fortemente condizionata dall'andamento occupazionale e dalle politiche del lavoro avviate dai pubblici poteri.

L'idea di sicurezza sociale non conosce il limite temporale del presente, i suoi effetti si propagano nel futuro secondo percorsi che oggi possono essere esclusivamente tracciati, in vista di un duplice fine: la ricostruzione di un rapporto armonico tra le diverse fasce anagrafiche della popolazione⁶⁵¹ e la salvaguardia delle generazioni future, che hanno il diritto di dipingere il loro presente in base alle proprie esigenze di vita, alle aspettative, alle aspirazioni, trasformando, se è necessario, la realtà circostante. In questo senso, la sicurezza sociale diviene criterio di *razionalità costituzionale* ed impone un bilanciamento tra gli interessi della generazione presente con quelli delle generazioni future.

Si tratta di un nuovo modo di concepire la cultura giuridica, che colloca l'umanità e il diritto al centro del discorso, proteggendoli anche in relazione all'evoluzione dei tempi e delle generazioni⁶⁵².

La proiezione futura della sicurezza sociale non implica un abbandono dei contenuti e dei significati che le sono stati conferiti nel tempo, ma ne esige una rilettura finalizzata a tracciare quel percorso che, partendo dal presente, consente di prefigurare un futuro tra i mille possibili. La realizzazione di tale

⁶⁵⁰ Persiani M., *Diritto della previdenza sociale*, cit., 54.

⁶⁵¹ Pessi P., *Ripensare il mercato del lavoro*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, 2, 205 e ss., secondo il quale la disparità di trattamento tra le generazioni è destinata a permanere. Le uniche compensazioni possibili sembrano essere un maggiore sostegno alle famiglie e un'apertura del *welfare* ad universalizzazioni inclusive degli inoccupati.

⁶⁵² Persiani M., *Crisi economica e crisi del Welfare State*, cit., 5 L'Autore osserva che occorre sviluppare l'impostazione della disciplina ambientale che, presentando forti esternalità sovrastatali, ossia una maggiore propensione ad oltrepassare i singoli ambiti territoriali per costituirsi globalmente, si apre sempre più ai diritti delle generazioni future; diritti che, mediante le proprie componenti sistemiche, vengono ad essere assunti come oggetti di tutela di rinnovati principi giuridici.

percorso impone la riflessione sulla questione etica: la consapevolezza che l'irragionevole impiego delle risorse previdenziali attuali non può che compromettere la consistenza delle risorse future, ponendo un duplice problema, relativo, da un lato, alle scelte politiche sugli strumenti per reperire le risorse future e, dall'altro, alla predisposizione delle misure adeguate ai bisogni attuali delle generazioni attive, soprattutto nelle ipotesi di disoccupazione, di esclusione sociale, di incapacità al lavoro.

La stabilità occupazionale e, di conseguenza, il regolare versamento contributivo, garantirebbe il finanziamento del sistema di sicurezza sociale, considerando la stretta correlazione che intercorre tra il mercato del lavoro e il sistema securitario⁶⁵³. Tale relazione ha un fondamento costituzionale derivante dal fatto che la sicurezza sociale si basa sull'istanza solidaristica, che trova espressione esplicita nelle norme degli artt. 2, 3 e 38 della Costituzione, ma è ricavabile anche dalla disposizione dell'art. 1 che assume il lavoro a fondamento della Repubblica⁶⁵⁴.

In questa più ampia cornice deve essere considerata la connessione finalistica tra il mercato del lavoro e il sistema securitario, rispettivamente naturali oggetti del diritto al lavoro e della sicurezza sociale e componenti essenziali dell'idea di *flexicurity*, in virtù di un rapporto bidirezionale, nel senso che nel mercato del lavoro si procede al reperimento e all'acquisizione delle risorse finanziarie che garantiscono la sostenibilità del sistema di sicurezza sociale⁶⁵⁵.

⁶⁵³ Persiani M., *Crisi economica e crisi del Welfare State*, cit., 14. La stretta correlazione tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale costituisce la logica premessa delle cause dell'attuale crisi del sistema pensionistico; infatti, l'Autore osserva che "... diminuisce di molto il gettito contributivo a ragione del costante aumento della disoccupazione unito alla diminuzione della popolazione in età da lavoro e alla frammentarietà della contribuzione dei lavoratori atipici".

⁶⁵⁴ Cerutti C., *Il lavoro come fondamento della Repubblica democratica italiana*, in *Lav. Giur.*, 2012, 11, 1062 osserva che il lavoro viene inteso come "affermazione del dovere di ogni uomo di essere quello che ciascuno può, in proporzione dei talenti naturali, sicché la massima espansione di questa comunità popolare potrà essere raggiunta solo quando ogni uomo avrà realizzato, nella pienezza del suo essere, il massimo contributo alla prosperità comune". Rusciano M., *Il diritto al lavoro nella Costituzione Italiana: istanze economiche ed emancipazione sociale in prospettiva meridionalista*, cit., parla di "costituzionalizzazione dei diritti dei lavoratori", iniziando dal diritto al lavoro, che segna una direttrice netta per tutte le valutazioni e gli interventi che riguardano il mondo del lavoro.

⁶⁵⁵ Califano L., Relazione di sintesi al XXVIII Convegno dell'AIC: *In tema di crisi economica e diritti fondamentali*, in *Riv. AIC*, 2013, 4, www.rivistaaic.it, sostiene che l'inviolabilità dei diritti sociali non può realizzarsi al di fuori di un'analisi dei relativi costi perché proprio quest'ultima è funzionale ad una prospettiva di effettività della menzionata inviolabilità. Infatti, nella Costituzione italiana, il principio di eguaglianza "convive con il principio

Quest'ultimo interviene, in funzione suppletiva del mercato del lavoro, al verificarsi di eventi, individuali o collettivi, collegati a momenti patologici dei rapporti di lavoro, attraverso la predisposizione e l'erogazione di prestazioni a sostegno del reddito o sostitutive di esso. Tale rapporto bidirezionale può essere ricostruito alla luce dell'art. 4, comma 1, e dell'art. 38 della Costituzione⁶⁵⁶.

L'art. 4, comma 1, della Costituzione recita: "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che ne rendano effettivo questo diritto".

Si è discusso animatamente e a lungo sulla natura del disposto costituzionale. Dapprima, la norma è stata collocata tra quelle meramente programmatiche, per riconoscerle successivamente valore precettivo, che

dell'equilibrio finanziario e di bilancio, ma anche con il prelievo fiscale (la solidarietà tributaria) che deve trovare un giusto temperamento tra progressività del sistema tributario e capacità contributiva". In tal senso, Proietti D., intervento al Convegno *Il sistema previdenziale tra sostenibilità e adeguatezza*, promosso dalla UIL il 4 novembre 2011, in *Il sistema previdenziale tra sostenibilità e adeguatezza*, Roma, 2012, osserva che la sostenibilità economica e l'adeguatezza delle prestazioni rappresentano *l'alfa e l'omega dei moderni sistemi previdenziali*: il presupposto essenziale del buon funzionamento del sistema pensionistico è la presenza di un'adeguata crescita economica che stimoli il raggiungimento dei necessari livelli occupazionali.

⁶⁵⁶ La stretta relazione tra mercato del lavoro e sistema di sicurezza sociale si delineava già in occasione dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, nella seduta dell'08 maggio 1947. Interrogandosi sull'effettività del diritto al lavoro, l'On. Zuccarini osserva che se "il diritto che si riconosce a tutti i lavoratori è un diritto formale, destinato a restare senza seguito nella nostra Costituzione, allora può capitare quello che è capitato in Germania con la Costituzione di Weimar, ove, nonostante lo stesso diritto fosse costituzionalmente affermato, sei milioni e più di lavoratori si sono trovati disoccupati"; si rileva, quindi, l'insufficienza di un diritto formalmente riconosciuto ma accompagnato dalla disoccupazione, fenomeno affrontato con strumenti previdenziali. Continuando nel suo intervento, l'On. Zuccarini afferma: "Abbiamo in Italia istituti di previdenza e di assicurazioni sociali i quali costituiscono già di per sé stessi [...] dei capitali abbastanza imponenti destinati ad assicurare agli operai determinati periodi di pensione". È curioso come nell'intervento mirante alla definizione finale del diritto al lavoro si faccia un espresso riferimento alle istituzioni previdenziali. L'On. Romani ha presentato, invece, il seguente emendamento: "La Repubblica promuove le condizioni per eliminare la disoccupazione e garantisce l'assistenza a quei cittadini che devono emigrare per trovare lavoro". Questo intervento pone l'accento sulla disoccupazione, che viene poi tutelata *ex art.* 38 della Costituzione, attraverso l'azione previdenziale. Si propone anche una misura assistenziale a favore di coloro che devono lasciare l'Italia per cercare un'occupazione, partendo dall'assunto che "l'Italia ha una sola valvola di sicurezza – osserva l'On. Romano – che è l'emigrazione; questa valvola di sicurezza assicurava all'Italia prima del fascismo l'entrata di 600 milioni oro, che sono venuti a mancare appunto per l'arresto all'emigrazione". Si conferma che una problematica occupazionale viene affrontata con uno strumento di sicurezza sociale, a testimonianza del fortissimo legame che intercorre tra i due elementi del discorso. Gli interventi citati sono stati estratti da Assemblea Costituente – discussioni in Assemblea plenaria – seduta dell' 08 maggio 1947, 3717 e ss. in http://legislature.camera.it/_dati/constituente/lavori

assume un contenuto vincolante solo per i pubblici poteri, soprattutto per il potere legislativo, indipendentemente dalla previsione di un diritto soggettivo direttamente azionabile⁶⁵⁷.

Il valore precettivo dell'art. 4, comma 1, della Costituzione è stato ricavato dalla struttura stessa del diritto al lavoro, che si articola in due dimensioni.

La prima esprime il diritto al lavoro come la libertà di accedere al mercato del lavoro, senza irragionevoli limitazioni o ostacoli all'ingresso, al fine di svolgere un'attività lavorativa secondo le proprie possibilità e le proprie scelte, in linea con il moderno concetto di occupabilità riletto in virtù della prospettiva della *capability*.

La seconda dimensione è relativa all'azione delle pubbliche amministrazioni, le quali, mediante apposite misure, devono garantire la realizzazione concreta del fine ultimo dell'art. 4 della Costituzione, incrementando il livello occupazionale del Paese affinché tutti i cittadini abbiano la possibilità di esprimere la propria personalità attraverso il lavoro, svolgendo un ruolo attivo nella società e partecipando alla crescita economica dello Stato.

La valorizzazione del suo profilo collettivo consente di affermare che esso appartiene a tutti, anche a *coloro che non lo possono esercitare individualmente*⁶⁵⁸ e che, tuttavia, hanno il diritto di accrescere la propria identità professionale e personale; in questo senso, si parla di lavoro come sinonimo di *attività socialmente utile*⁶⁵⁹. Si è detto che il diritto al lavoro è un *diritto potenziale*⁶⁶⁰, non per significare che lo sviluppo occupazionale è una delle tante variabili economiche, ma solo per rimetterne l'attuazione alle politiche pubbliche, tenendo conto della scelta del Costituente di inserire il

⁶⁵⁷ Alaimo A., *Il diritto al lavoro fra Costituzione nazionale e Carte europee dei diritti: un diritto "aperto" e "multilivello"*, cit., 20.

⁶⁵⁸ Loy G., *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in Ghera E. – Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009, 40 sostiene che "il profilo collettivo consente di apprezzare come esso si possa frantumare in una miriade di posizioni individuali in diverso grado tutelabili", come il diritto all'istruzione e alla formazione professionale.

⁶⁵⁹ Prosperetti G., *Dall'art. 3 agli artt. 35 ss della Costituzione*, in Ghera E. – Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009, 87. In tal senso, Rescigno G.U., *Il progetto consegnato nell'art. 3, co.2, della Costituzione*, in Ghera E. – Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009, 126

⁶⁶⁰ Nania R., *Riflessioni sulla "costituzione economica" in Italia: il "lavoro" come "fondamento", come "diritto", come "dovere"*, 19 gennaio 2009, in <http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/libertadiritti/nania.html>

diritto al lavoro tra i principi fondamentali dell'ordinamento, e non nel titolo dedicato ai rapporti economici.

Il diritto al lavoro si configura, pertanto, come un diritto sociale a prestazione pubblica⁶⁶¹, di carattere primario o essenziale, attribuito universalisticamente a tutti i cittadini e, dunque, riconosciuto a prescindere dalle specifiche qualificazioni soggettive del beneficiario-titolare. Infatti, le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro si identificano in un mercato del lavoro tale che la domanda sia in grado di assorbire tutta la possibile offerta; in una struttura amministrativa che agevoli in modo efficace l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e in un sistema di formazione professionale permanente della manodopera⁶⁶², delineando spazi di attuazione rimessi esclusivamente alla mano pubblica.

Il fine è quello di imprimere al lavoro il carattere della stabilità, perché sarebbe contraddittorio con lo stesso art. 4⁶⁶³ della Costituzione, ipotizzare un mercato del lavoro caratterizzato dalla precarietà e dall'assenza del lavoro, caratteri connessi eziologicamente al fenomeno delle diseguaglianze sociali, che viene aggravato dalla patologia della crisi, la quale ha evidenziato tutte le criticità di un modello economico statalista fortemente coinvolto nelle dinamiche concorrenziali tra i soggetti privati, in nome di un alto livello di flessibilità occupazionale.

Ne deriva, da un lato, la necessità di contemperare le esigenze della produzione con quelle del lavoro, attraverso la riscoperta della identità bidimensionale della *flexicurity*, in grado di incidere sulla rilettura dell'art. 4 della Costituzione in termini di stabilità del lavoro, come diritto al mantenimento del posto, alla garanzia di un'occupazione⁶⁶⁴ e al rispetto di condizioni di lavoro dignitose; dall'altro lato, la necessità di ancorare il diritto

⁶⁶¹ Mengoni L., *I diritti sociali*, in *ADL*, 1998, 2; Mancini G.F., *Commento all'art.4 della Costituzione*, in Branca G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, 1975, 203; Poggi A.M., *I diritti delle persone – Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, Milano, 2014, 3 osserva che i diritti sociali hanno lo scopo di attenuare le diseguaglianze prodotte dalle differenze di reddito tra la popolazione; lo Stato, non potendo intervenire sul reddito e sulla capacità patrimoniale del singolo, può agire al fine di integrare nella società le persone più deboli, da qui la denominazione di diritti sociali. Rescigno G.U., *op.cit.*, 131 parla di *aspettativa* che la Repubblica ha il compito di rendere effettiva.

⁶⁶² Mancini G.F., *op.cit.*, 236

⁶⁶³ Cfr. Rusciano M., *Il pensiero di Massimo D'Antona sul diritto al lavoro*, *cit.*, 216.

⁶⁶⁴ In questo senso, Ghera E., *op.cit.*, 704.

al lavoro all'idea di sicurezza. Sicurezza che viene intesa come strumento di prevenzione atto a garantire una tutela contro i rischi e le minacce ai beni giuridici fondamentali, quali la salute, il lavoro e l'abitazione⁶⁶⁵. Così declinata, l'idea di sicurezza manifesta tutta la sua valenza, esprimendo la vera essenza dello Stato sociale, chiamato a proteggere tutti i suoi cittadini attraverso una rete di protezione, che si estende dal mercato del lavoro fino al sistema di sicurezza sociale.

8 Il diritto al lavoro e il "transito di significato".

L'avvento della crisi generale e la profonda erosione dei diritti sociali ha messo a dura prova la tenuta del sistema di garanzia dei principi costituzionali in materia di lavoro, considerato questo nella sua duplice funzione di strumento di realizzazione del singolo e di supporto al sistema di sicurezza sociale⁶⁶⁶. Si impone, dunque, un'attenta analisi dell'espressione *diritto al lavoro*, finalizzata all'individuazione e all'approfondimento delle *aperture di significato*⁶⁶⁷, sotto un profilo sistematico-concettuale che consenta di ricostruire il contenuto dei principali diritti sociali, attraverso una circolazione ermeneutica che parta dalla Costituzione italiana fino alla Carta di Nizza, e viceversa; tale "esplorazione" deve *prescindere dal contesto storico*⁶⁶⁸ di riferimento e deve focalizzarsi solo sull'essenza dei valori fondanti la Costituzione.

Questa attività è necessaria sotto diversi punti di vista: per capire l'attuale portata dei diritti sociali e, soprattutto, lo stato di effettività del principio di sicurezza sociale, anche sotto il profilo delle tutele; in secondo luogo, per arricchire il linguaggio dei diritti progressivamente spogliati del loro valore etico; da ultimo, per cogliere il significato della futura prospettiva di integrazione tra i diversi ordinamenti statali e comunitario e, ancor di più, per

⁶⁶⁵ Loy G., *Una Repubblica fondata sul lavoro*, cit., 38.

⁶⁶⁶ Prosperetti G., *op.cit.*, 80.

⁶⁶⁷ Militello M., *op.cit.*, 1.

⁶⁶⁸ Prosperetti G., *op.cit.*, 92.

contestualizzarvi il valore della persona umana, come espressione dell'idea di cittadinanza attiva.

L'obiettivo finale è quello di ricondurre il frammentato rapporto tra il mercato del lavoro e il sistema della sicurezza sociale nell'ambito della prospettiva dei diritti sociali, attribuendo loro una nuova e, in realtà, riscoperta linfa vitale, non limitata ai diritti previsti dalla nostra Costituzione, ma estesa ai diritti di affermazione comunitaria. A questo proposito, occorre domandarsi se l'art. 4, comma 1, della Costituzione possa consentire un *transito di significati*⁶⁶⁹ tra norme diverse, appartenenti all'ordinamento nazionale e sovranazionale, in grado di valorizzare l'espressione *diritto al lavoro* oltre i significati che tradizionalmente le vengono attribuiti, considerando sempre la *concatenazione*⁶⁷⁰ esistente tra le norme costituzionali finalizzate a rendere il lavoro degno della persona umana.

Questo processo interpretativo consentirebbe di ricostruire il *diritto al lavoro* come un diritto pluridimensionale e multilivello, estendendone le naturali dimensioni attraverso diversi gradi di analisi e di disciplina e imponendo "un preciso impegno alle istituzioni: non solo interventi legislativi, riguardanti direttamente ed esplicitamente il lavoro e la sicurezza sociale, ma anche perché l'azione pubblica valga ad operare in un'ottica, per così dire, *integrata*"⁶⁷¹.

Attraverso una rilettura del diritto al lavoro, insomma, si può giungere non solo a definire gli obiettivi occupazionali e securitari tra loro coordinati, ma si detta una precisa modalità di azione pubblica, basata su un approccio globale e parametrata ai criteri della sussidiarietà, della proporzionalità e dell'integrazione. Un diverso e nuovo approccio ermeneutico, dunque, che sappia valorizzare i principi costituzionali.

L'esplorazione dell'espressione *diritto al lavoro* e il relativo *transito di significati* è stata condotta su due diversi piani di analisi: quello *interno*,

⁶⁶⁹ Alaimo A., *Il diritto al lavoro fra Costituzione nazionale e Carte europee dei diritti: un diritto "aperto" e "multilivello"*, cit.

⁶⁷⁰ Loy G., *Una Repubblica fondata sul lavoro*, cit., 7.

⁶⁷¹ Rusciano M., *Il diritto al lavoro nella Costituzione Italiana: istanze economiche ed emancipazione sociale in prospettiva meridionalista*, cit., afferma che "si parte dalle politiche economiche direttamente chiamate in causa, per arrivare alle politiche più generali di organizzazione della convivenza: dalle infrastrutture alla sicurezza del territorio, infestato dalla criminalità [...]. Con al centro, appunto, il diritto al lavoro".

nell'ambito del quale è stata esaminata la relazione tra l'art. 4 e diverse norme della Costituzione; quello *interattivo*, nel quale i significati individuati nell'ambito interno vengono comparati con le disposizioni della CDFUE, al fine di verificarne la reciproca valorizzazione⁶⁷².

a) Il piano interno.

Il piano di analisi interno alla Costituzione italiana è volto a interpretare il significato dell'art. 4 nella sua connessione con le altre norme della Carta Costituzionale, con particolare attenzione agli articoli da 1 a 3 che pongono al centro l'uomo "sia nella sua dimensione individuale di essere libero, sia nella sua dimensione sociale di essere relazionale"⁶⁷³.

Il primo e imprescindibile transito di significato dell'art. 4, comma 1, riguarda l'affermazione che "L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul *lavoro*", contenuta nell'art.1, comma 1, della Costituzione: il lavoro costituisce il *fondamento* dello Stato, della crescita della società e della maturazione della persona, al punto che il concetto di lavoro sintetizza in sé "i principi personalistico, pluralistico, solidaristico, di eguaglianza formale e eguaglianza sostanziale e si incentra nel principio supremo della libertà – dignità"⁶⁷⁴. L'espressione *fondata sul lavoro* non ha ricevuto l'attenzione che meritava, perché la sua rilevanza, in seno alla Costituzione, è stata messa in ombra dallo stesso art. 4 e dalla filiera delle norme dall'art. 35 all'art.40 della

⁶⁷² Cfr. Giubboni S., *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto del lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, cit.

⁶⁷³ Poggi A.M., *op.cit.*, 1

⁶⁷⁴ Cerutti C., *op.cit.*, 1062; Azzariti G., *Brevi notazione sulle trasformazioni del diritto costituzionale*, in Ghera E. – Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, cit., 151-152: l'Autore sostiene il valore culturale ed etico del lavoro, che occupa, nel disegno costituzionale italiano, una posizione privilegiata che si riverbera sull'affermazione dei diritti sociali rispetto ai diritti dell'impresa e dell'economia. Di diverso avviso, Rescigno G.U., *op.cit.*, 137, il quale osserva che si tratta di una *proposizione necessariamente vera*, per la banale ragione che ogni società umana, in ogni momento, si basa sul lavoro dei suoi membri; si tratta di una formula dal valore simbolico, che non assicura il successo del lavoro sul capitale, per il difetto di effettività che ne limita il significato dal punto di vista operativo. Per approfondire Miscione M., *Il diritto del lavoro, un diritto universale ("...fondata sul lavoro")*, in *Lav. Giur.*, 1999, 815 e ss., afferma che "il lavoro è a fondamento di tutto, comunque svolto, con qualsiasi tipo, subordinato o autonomo, privato o pubblico, perfino imprenditoriale".

Costituzione, "il cui tasso di specificazione le ha rese di maggior attrazione agli occhi del giurista"⁶⁷⁵.

Inoltre, la scelta del lavoro come fondamento della Repubblica si prestava a letture fortemente polarizzate: da un lato, l'essere un fondamento allontanava il lavoro dal poter configurare un effettivo principio in grado di orientare l'azione pubblica; dall'altro lato, attribuire un'eccessiva vincolatività all'espressione *fondata sul lavoro* avrebbe significato imporre una costruzione sociale dominata dalla classe dei lavoratori, in insanabile antitesi con il principio di democrazia e di uguaglianza. Alla luce della evoluzione interpretativa si può identificare l'espressione *fondata sul lavoro* come la scelta dell'Assemblea costituente di adottare, in Italia, il modello dello Stato sociale. Il lavoro rappresenta un valore di fondo, capace di sintetizzare, senza annullare, la coesistenza e l'integrazione dei diversi gruppi sociali che caratterizzano l'assetto pluralistico contemporaneo; un valore comune che non annienta specifiche identità e l'esigenza di adeguate misure di valorizzazione, ma che esprime una portata universale, ossia l'attitudine ad includere le diverse manifestazioni delle *vita activa*⁶⁷⁶.

Dalla relazione di diretta consequenzialità che intercorre tra l'art. 1 e l'art. 4 della Costituzione, discende che l'assenza del lavoro o la carenza delle relative condizioni minime non solo pregiudicano lo sviluppo della società, ma ostacolano la promozione della persona. Porre come fondamento del nostro ordinamento il lavoro significa collocare la persona al centro della costruzione costituzionale, riconoscendole il valore sociale in base alle sue capacità, ai suoi meriti, alla sua personalità, e non in base ad una posizione sociale fondata sul concetto anacronistico di rango, di classe sociale o di privilegio. Il lavoro, come fondamento della Costituzione, è semplicemente lo strumento che consente alla persona di scegliere la propria identità, nell'esercizio di una sua inviolabile libertà e nell'adempimento dei doveri che permettono di disegnare i tratti di una società civile, nella quale tutti i

⁶⁷⁵ Nania R., *Riflessioni sulla "costituzione economica" in Italia: il "lavoro" come "fondamento", come "diritto", come "dovere", cit.*

⁶⁷⁶ *Ibidem.*

cittadini abbiano la libertà di essere ciò che vogliono, nel rispetto dell'altrui diritto.

In questo senso, la Repubblica italiana è *genuinamente democratica*⁶⁷⁷: uno Stato basato sul riconoscimento della *pari dignità sociale* di ogni persona e sul dovere della Repubblica di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana".

Il contenuto del diritto al lavoro, attraverso la lettura integrata tra l'art. 4, comma 1, e l'art. 3 della Costituzione determina un transito di significato che permette di attribuire *concretezza*⁶⁷⁸ al concetto di lavoro, che è strumento effettivo di crescita della persona, come *momento di appagamento individuale*⁶⁷⁹, e di partecipazione, altrettanto effettiva, all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese⁶⁸⁰.

In riferimento all'art. 3 della Costituzione, si è detto che esso rappresenta "la norma fondamentale del diritto del lavoro e condiziona l'interpretazione di tutti gli ambiti normativi che a livello costituzionale regolano la materia lavoristica"⁶⁸¹. La crisi ha comportato che la violazione del principio di eguaglianza non si rilevi oggi in relazione alle generali e altrui condizioni lavorative, ma si ponga in merito alla mancanza di prospettive per il futuro, all'assenza di strumenti che consentano alla persona di manifestare sé stessa e di prendere responsabilmente le proprie decisioni: l'eguaglianza non si valuta rispetto a *qualcuno, ma rispetto a qualcosa*⁶⁸².

⁶⁷⁷ Onida V., *Le riforme difficili. È il lavoro che fa la Costituzione*, 8 gennaio 2010, in www.ilsole24ore.com, osserva che l'affermazione *fondata sul lavoro* rappresenta una formula che indica la qualifica dello Stato sociale, che non appartiene solo allo Stato, ma all'intera storia e all'irrinunciabile essenza del costituzionalismo universale. Di contrario avviso, Nania R., *Riflessioni sulla "costituzione economica" in Italia: il "lavoro" come "fondamento", come "diritto", come "dovere", cit.*, secondo il quale si tratta di un *unicum* nel panorama delle Costituzioni dell'Occidente europeo, anche coeve a quella italiana.

⁶⁷⁸ Rusciano M., *Il diritto al lavoro nella Costituzione Italiana: istanze economiche ed emancipazione sociale in prospettiva meridionalista, cit.*

⁶⁷⁹ Nania R., *Riflessioni sulla "costituzione economica" in Italia: il "lavoro" come "fondamento", come "diritto", come "dovere", cit.*

⁶⁸⁰ Laforgia S., *op.cit.*, 130 osserva che, nella Costituzione italiana, "la dignità ha anche una dimensione collettiva. Essa non pertiene solo al singolo, ma anche al gruppo il cui legame è costituito dalla solidarietà. Nell'ambito dell'impresa, infatti, la garanzia della dignità consente l'uguaglianza e la libertà dei soggetti che vi lavorano e la costruzione del legame sociale che struttura la solidarietà *dentro* e *fuori* il mondo del lavoro".

⁶⁸¹ Prosperetti G., *op.cit.*, 90.

⁶⁸² Sen A., *op.cit.*, 2000.

La valutazione della diseguaglianza poggia su due aspetti fondamentali: l'individuazione dell'assetto sociale che si ritiene di dover privilegiare e l'effettiva diversità degli esseri umani; in questa prospettiva deve essere considerata la relazione tra l'art. 3, comma 2, della Costituzione e l'art. 4, comma 1; norma che, disponendo che la Repubblica promuove le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro, indica un programma più circoscritto di quello generale dell'art. 3, comma 2, della Costituzione, ma necessariamente contenuto in esso⁶⁸³.

L'intervento della Repubblica, previsto all'art. 3, comma 2, della Costituzione riguarda, infatti, l'intero ordinamento, nel senso che tutti i programmi settoriali, come quelli attinenti alla scuola, al lavoro, alla sanità, alla previdenza devono convergere verso un unico punto: la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza e quindi impediscono sia il pieno sviluppo della persona umana, sia l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Un programma che si caratterizza, dunque, per la *massima generalità e la massima efficacia*⁶⁸⁴, nel senso che definisce il miglior risultato socialmente perseguibile in base all'azione umanamente possibile, coniugando, quindi, i due elementi di valutazione della diseguaglianza.

La norma indica il metro di valutazione per il programma attuativo del diritto al lavoro e, nel contempo, fissa i criteri procedurali che ne vagliano la reale consistenza, sia attraverso un'analisi *ex ante*, cioè nel momento di elaborazione del programma del diritto al lavoro, sia *ex post*, quando, dopo un ragionevole intervallo di tempo, vengono giudicati i risultati raggiunti. Questi ultimi non possono prescindere da considerazioni relative alle aggregazioni che esprimono la socialità della persona, perché ciò potrebbe "condurre a severe riduzioni delle capacità di cui le persone possono complessivamente godere"⁶⁸⁵, secondo l'idea delle capacità come fondamento dell'idea moderna di occupabilità.

⁶⁸³ Rescigno G.U., *op.cit.*,131.

⁶⁸⁴ Rescigno G.U., *op.cit.*,121 ss.

⁶⁸⁵ Sen A., *op.cit.*, 23.

In questo senso, si assiste ad un incremento dell'efficienza, intesa come la capacità di rendimento e di rispondenza ai propri fini, quando vi è un accrescimento del vantaggio di tutti gli individui (o il miglioramento per almeno un individuo) senza peggioramenti per nessuno⁶⁸⁶. La realizzazione di un alto livello di efficienza impone un'attenta ricognizione della realtà sociale, sotto il profilo diagnostico: in questa fase, si individuano e si identificano con precisione i limiti del diritto al lavoro, verificando se rientrano tra quelli di ordine economico e sociale. Nella successiva fase di prognosi, si ipotizzano e si predispongono le misure atte, da un lato, all'eliminazione dell'ostacolo e, dall'altro, al raggiungimento dell'obiettivo costituzionalmente perseguito: il miglioramento del livello di occupazione.

Il progetto dell'art.3, comma 2, della Costituzione, riletto alla luce del diritto al lavoro, rischia di restare, comunque, *una promessa, e quindi alla fin fine, se la promessa non viene mantenuta, diventa un inganno*⁶⁸⁷.

L'art. 3, comma 2, della Costituzione può condurre ad un ulteriore transito di significato se letto in combinato disposto con l'art. 4, comma 2, nel quale si dispone che ogni cittadino ha il dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso della società. L'identificazione del *cittadino*, e non del lavoratore, consente di ampliare il novero dei soggetti responsabili della crescita del Paese, che non possono essere esclusivamente coloro che producono o concorrono alla produzione di beni e servizi destinati al mercato, con il diretto dispendio delle proprie energie fisiche e mentali. La crescita del Paese è responsabilità di tutti i gruppi sociali, che non sono lavoratori nel senso stretto del termine, ma che devono ugualmente rientrare nel programma generale dell'art. 3, comma 2, della Costituzione⁶⁸⁸ e che vanno a costituire le stesse formazioni sociali nelle quali si sviluppa la personalità del singolo, contemplate all'art. 2 della Costituzione.

⁶⁸⁶ *Ibidem*, 45-46: si osserva che "analogamente all'ottimalità paretiana nello spazio delle utilità, l'efficienza in termini di libertà richiederebbe una situazione tale per cui non si possa accrescere la libertà di nessuno senza ridurre la libertà di qualcun altro".

⁶⁸⁷ Rescigno G.U., *op.cit.*, 125, esprime il suo dissenso attraverso queste parole: "A me pare che lo scarto tra il progetto dell'art. 3, comma 2, e la realtà economica e sociale sia oggi così alto e dirompente che, in nome della ipocrisia che è pur sempre un omaggio alla virtù, quasi più nessun politico osa richiamare questa disposizione costituzionale, che rimane scritta nel testo ufficiale e resta talvolta oggetto di un gioco intellettuale dei giuristi, ma non ha alcuna corrispondenza nei fatti".

⁶⁸⁸ *Ibidem*, 129.

Altre norme costituzionali, informate allo stesso principio personalistico, arricchiscono il contenuto del diritto al lavoro, lungo la direttrice della relazione tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale, in prospettiva futura.

Allo stesso principio personalistico è riconducibile la *libertà di lavoro* che, benché non sancita esplicitamente, è ricavabile dal riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo enunciato all'art. 2 della Costituzione, immediatamente dopo la dichiarazione del lavoro come fondamento della Repubblica che, attraverso, l'art. 4, comma 2, acquisisce valore indiscutibile⁶⁸⁹. Se il collegamento tra l'art. 4 e l'art. 2 della Costituzione rappresenta il fondamento del diritto allo sviluppo della personalità attraverso il lavoro o qualsiasi altra attività socialmente rilevante, non spiega però come i pubblici poteri debbano assicurare la crescita umana e professionale della persona in assenza di lavoro, ovvero quando l'inattività lavorativa è lesiva della dignità della persona.

L'analisi del transito dei significati relativo all'art.4 finora condotta in riferimento agli articoli da 1 a 3, collocati tra i principi fondamentali della Costituzione trova il suo completamento nella lettura della disposizione alla luce del nucleo normativo costituito dagli artt. 35, 36, 38 e 41 della Costituzione, che attengono più specificamente al rapporto di lavoro, contenuti nel Titolo III, dedicato ai rapporti economici.

L'art. 35, comma 1, della Costituzione dispone che "La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni", connotando il significato del diritto al lavoro di una ampiezza e di un'incisività che oggi assumono una rilevanza particolare data la frammentazione delle tipologie contrattuali oggi esistenti nel mercato del lavoro, e consentendo, nel contempo, di ricomprendere nella tutela anche il lavoro autonomo⁶⁹⁰.

L'art. 35, comma 2, della Costituzione afferma che la Repubblica "cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori"; norma che assume

⁶⁸⁹ Ghera E. – Pace A., *op.cit.*, VII, osservano che il lavoro è un principio fondativo dell'ordine costituzionale e, insieme alle libertà e al principio di uguaglianza, la sua tutela ne caratterizza la fisionomia; Loy G., *Una Repubblica fondata sul lavoro, cit.*, 12 secondo il quale il lavoro non è elemento scomponibile rispetto ai valori fondanti dello Stato.

⁶⁹⁰ Prosperetti G., *op.cit.*, 90.

una particolare rilevanza rispetto all'art. 4 della Costituzione perché la formazione si configura come una delle modalità di realizzazione⁶⁹¹ attraverso la quale lo Stato attua il diritto al lavoro, al punto che la formazione ha acquisito il valore di diritto sociale fondamentale, respingendo così ogni tentativo di abdicazione pubblica dalla funzione di promozione e sostegno dell'occupazione, maggiormente in linea con i meccanismi dell'economie di mercato⁶⁹² nel definire e formare le nuove identità professionali.

Il valore attribuito dal Costituente alla formazione si deduce con tutta evidenza da altre due norme: l'art. 34, comma 3, nel quale si dispone che "i capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi" e all'art. 38, comma 3, che afferma che "gli inabili e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale".

La strumentalità della formazione rispetto al diritto al lavoro è evidente già nel momento di primo accesso al mercato del lavoro, poiché si configura come mezzo attuativo delle politiche pubbliche sul versante dell'offerta finalizzate alla completa occupazione; è evidente nel momento del reingresso nel mercato del lavoro, dopo un periodo di inattività o di esclusione dallo stesso; ed è particolarmente evidente se considerata rispetto al lavoro inteso come forma partecipativa alla crescita della società. Si tratteggia, così, una sorta di *ponte di collegamento*⁶⁹³ tra le disposizioni in materia di lavoro e quelle dei commi 1 e 2 dell'art. 4 della Costituzione.

Un altro transito di significato è suggerito dal nesso tra il diritto al lavoro e il diritto ad un'occupazione stabile intesa come occupazione decente anche in termini remunerativi, così come previsto dall'art. 36 della Costituzione⁶⁹⁴, il cui fine è quello di garantire una vita libera e dignitosa.

Il diritto al lavoro è l'ovvio, quanto incontestabile, presupposto per la garanzia di una retribuzione sufficiente e proporzionata perché, senza una *possibilità occupazionale* reale ed effettiva, una persona non potrà mai

⁶⁹¹ Loy G., *Una Repubblica fondata sul lavoro*, cit., 24.

⁶⁹² Nania R., *Riflessioni sulla "costituzione economica" in Italia: il "lavoro" come "fondamento", come "diritto", come "dovere"*, cit.

⁶⁹³ Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., 44.

⁶⁹⁴ Loy G., *Una Repubblica fondata sul lavoro*, cit., 17.

assicurare alla propria famiglia una soglia minima di disponibilità economica; d'altra parte, l'assenza di un *lavoro* cancella lo stesso parametro di commisurazione dell'importo retributivo in base alla quantità e alla qualità del lavoro svolto.

Il rispetto del precetto di cui all'art. 36, comma 1, presuppone l'esercizio del diritto al lavoro sancito dall'art. 4, comma 1, e garantito attraverso l'impegno dello Stato all'adozione di politiche attive, finalizzate alla promozione della completa occupazione.

L'obiettivo della completa occupazione produce, inoltre, un ulteriore transito di significato tra l'art. 4 e l'art. 36, comma 2, della Costituzione, ove si enuncia che "la durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge": la piena occupazione in un sistema nel quale la produttività del lavoro aumenta esige, per essere praticabile, una continua e progressiva riduzione del tempo di lavoro, consentendo da un lato l'inserimento o il reinserimento dei lavoratori esclusi dal circuito occupazionale e, dall'altro lato, permettendo uno sviluppo della persona, che può disporre di un maggior tempo di non lavoro, in corrispondenza delle sue aspirazioni, delle sue attitudini e delle sue possibilità, nella tensione al progresso spirituale della società, secondo il disposto dell'art. 4 della Costituzione. Ne consegue che obiettivo della Repubblica deve essere la garanzia di un equilibrato rapporto tra tempi di lavoro e di non lavoro⁶⁹⁵.

La retribuzione assolve anche l'altra importantissima funzione di finanziare il *welfare*; si tratta di una funzione drasticamente compromessa dall'attuale fragilità del mercato del lavoro che, a causa della articolatissima realtà contrattuale e la relativa riduzione delle tutele e dei livelli retributivi, non è capace di garantire la sostenibilità finanziaria del sistema di sicurezza sociale, di fronte alla necessità di erogazione di ulteriori prestazioni per agevolare i transiti individuali e collettivi nelle ipotesi di esclusione totale o parziale dal mercato del lavoro⁶⁹⁶; ipotesi che si aggravano con l'acuirsi della crisi economica.

⁶⁹⁵ Rescigno G.U., *op.cit.*, 136.

⁶⁹⁶ Cfr. Bozzao P., *Transiti occupazionali e sostegno al reddito: luci e ombre di una (annunciata) riforma*, 2012, in www.espanet-italia.net, osserva che, in Italia, il sistema di sostegno del reddito è strutturato secondo una impostazione lavoristico-categoriale, con

La mancanza di un reddito da lavoro non colpisce solo coloro che in precedenza avevano un contratto di lavoro subordinato o avevano avviato un'attività di impresa, ma anche coloro che percepiscono retribuzioni alla soglia di sopravvivenza a causa dell'eccessiva flessibilità del mercato del lavoro e coloro che sono considerati inabili al lavoro.

Questa situazione fa emergere il nesso tra l'art. 4 e l'art. 38 della Costituzione, a mente del quale il sistema di sicurezza sociale estende la relativa tutela a favore di tutti coloro che versano in una situazione di bisogno, prescindendo dalla qualificazione del beneficiario in termini di produttore di reddito, esprimendo una vocazione tendenzialmente universale. Per affrontare questa difficoltà, insita nell'assenza di un reddito o nella corresponsione di un reddito non sufficiente, è stata ipotizzata una sua integrazione attraverso un *mix* di reddito sinallagmatico per i lavoratori e di reddito assistenziale per i cittadini, cumulabile con il reddito da lavoro⁶⁹⁷.

Solo in questo modo, si garantirebbe un reddito utile al mantenimento della famiglia e al finanziamento del *welfare*. Il sistema di sicurezza sociale deve estendere la tutela anche al lavoro non produttivo, ma capace di concorrere al progresso materiale e spirituale della società⁶⁹⁸. La misura reddituale si trasformerebbe in una indennità contro la disoccupazione, definibile anche reddito di cittadinanza, la quale non può avere una durata illimitata nel tempo, al fine di evitare palesi e pericolose distorsioni del principio di uguaglianza tra coloro che producono reddito e coloro che ricevono reddito, senza lavorare⁶⁹⁹.

Il transito di significato tra l'art.4 e l'art. 38 della Costituzione rappresenta, dunque, il fondamento giuridico della relazione tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale; relazione ricostruita secondo il principio di eguaglianza sostanziale, e finalizzata alla sostenibilità dell'ordinamento, non solo finanziaria ma esistenziale: il lavoro, e i rapporti economici nei quali esso

assenza di prestazioni avverso la disoccupazione di carattere assistenziale, lasciando scoperte ampie fasce di popolazione (inoccupati e disoccupati di lunga data).

⁶⁹⁷ Prosperetti G., *op.cit.*, 104; Loy G., *Una Repubblica fondata sul lavoro*, *cit.*, 40.

⁶⁹⁸ Prosperetti G., *op.cit.*, 103.

⁶⁹⁹ Rescigno G.U., *op.cit.*, 134.

è integrato, divengono il fondamento del sistema di sicurezza sociale⁷⁰⁰, come naturale conseguenza dell'incapacità dell'attuale società post-industriale di riassorbire tutti coloro che versano in stato di bisogno se non attraverso un'accurata ricostruzione della protezione sociale, per troppo tempo considerata come un'area emergenziale dalla quale attingere nelle situazioni di crisi occupazionale e generale, evidenziando una profonda lacuna nella tutela del diritto all'occupazione e alla sicurezza sociale; lacuna che si potrebbe colmare attraverso il collegamento tra l'art. 4 e l'art. 38 della Costituzione, nel rispetto della relativa autonomia concettuale.

L'utilizzo della preposizione articolata *al* lavoro implica lo svolgimento di un'attività finalizzata al raggiungimento del lavoro inteso come il fine della condotta umana, delimitando anche un eventuale periodo di inattività occupazionale, durante il quale il legislatore deve predisporre gli strumenti necessari affinché la persona raggiunga il suo obiettivo professionale, tra i quali, senza dubbio, le prestazioni previdenziali a sostegno del reddito, come le indennità erogate in caso di disoccupazione, espressione della sicurezza sociale. Lo scopo è quello di consentire al singolo di superare un periodo di esclusione dal mercato del lavoro; periodo durante il quale egli è tenuto alla ricerca di un nuovo lavoro, orientando verso questo tutti i suoi progetti⁷⁰¹.

⁷⁰⁰ Prosperetti G., *op.cit.*, 91.

⁷⁰¹ La situazione descritta si ritiene essere diversa dalla ricerca di prima occupazione, per la quale il diritto al lavoro impone l'adozione di una politica finalizzata all'incremento delle occasioni di lavoro e un sistema di prestazioni adeguato a favorire l'incontro domanda – offerta di lavoro. La differenza tra una condizione di inoccupazione e quella di disoccupazione risiede nel fatto che "il diritto al lavoro è differenziale dal diritto ad avere un reddito, per il cui soddisfacimento non rilevano i vantaggi non pecuniari derivanti dal lavoro [...]". - Alaimo A., *Il diritto al lavoro fra Costituzione nazionale e Carte europee dei diritti: un diritto "aperto" e "multilivello"*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, 2008, 60, 13 www.lex.unict.it. Sorgono due quesiti: la persona inoccupata e quella disoccupata non versano, per caso, nella stessa situazione di bisogno, data l'assenza di un reddito? L'elemento formativo non è forse essenziale in entrambe le situazioni di assenza di lavoro? Introdurre arbitrarie differenziazioni tra coloro che non hanno mai lavorato e coloro che hanno avuto un pregresso rapporto di lavoro non produce profili discriminatori? Ed occorre sottolineare un altro aspetto: l'esperienza fallimentare dei servizi per l'impiego, come luogo di incontro tra domanda e offerta di lavoro, ha inciso negativamente su tutto il mercato del lavoro. Nella sentenza *Job Centre II* dell'11 dicembre 1997 (C-55/96), la Corte di Giustizia CE rileva, contro l'Italia, che i servizi per l'impiego devono essere all'altezza di coloro che cercano occupazione; devono essere strutture efficienti. Accogliendo l'idea di *workfare*, cioè programmi di derivazione americana, che condizionano gli aiuti sociali all'obbligo di lavorare per coloro che ne beneficiano (l'espressione è stata ottenuta congiungendo *work* e *welfare*), la mancata attuazione dei servizi per l'impiego è da ricondurre alla crisi del mercato del lavoro e all'incapacità del nostro legislatore di avviare una politica dell'occupazione seria e

Il collegamento, così ricostruito, tra il diritto al lavoro e la sicurezza sociale, consente di porre al centro del discorso la persona⁷⁰² che affronta una delle esperienze emotivamente più impegnative della vita: la mancanza di un lavoro e il senso di inutilità generale che ne deriva.

Si conferma, dunque, la struttura bidimensionale della *flexicurity* arricchita, nel suo contenuto, dall'interpretazione proposta del diritto al lavoro. La libertà di lavorare implica che il lavoratore, estromesso dai circuiti occupazionali ed in carico al sistema di sicurezza sociale, si reinserisca nel mercato del lavoro in modo dignitoso, nel rispetto delle proprie attitudini e delle proprie capacità.

Durante i periodi di inattività o di difficoltà lavorativa, egli ha diritto alla prestazione previdenziale, predisposta dai pubblici poteri, come disposto dall'art. 38, comma 4, della Costituzione, attraverso l'azione degli organi ed istituti disposti o integrati, dallo Stato, all'uopo deputati.

La relazione tra il diritto al lavoro e l'art. 38 della Costituzione è profondamente influenzata anche dall'obbligo, imposto alla Repubblica, dall'art. 3, comma 2, di rimuovere gli ostacoli alla libertà dei cittadini; situazione che si determina nelle ipotesi di disoccupazione involontaria che,

coerente. Oggi, i servizi per l'impiego svolgono compiti assolutamente residuali e marginali nella gestione concreta del mercato del lavoro locale. Le attività eseguite hanno un alto livello di burocratizzazione e sono ancillari rispetto all'erogazione di una prestazione INPS: un esempio è dato dalla compilazione della scheda anagrafica, attestante lo stato di disoccupazione che deve essere fatta dal servizio per l'impiego competente, immediatamente dopo la cessazione del rapporto di lavoro. La scheda anagrafica è necessaria per la presentazione della domanda ASPI e miniASPI alla sede INPS di riferimento. Inoltre, non si condivide la scelta del ruolo di supplenza svolto da soggetti privati premessa l'assenza o la carenza dell'intervento pubblico, in base ad argomentazioni di mera convenienza economica. Tale giustificazione è inaccettabile laddove si consideri che la corretta predisposizione di un'organizzazione pubblica, la cui finalità è supportare la persona nella ricerca di una nuova occupazione, rientra nella concreta realizzazione del diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. Non è ragionevole deresponsabilizzare il soggetto pubblico, competente ad erogare un determinato servizio, come i centri per l'impiego, ogni volta che la relativa gestione risulti inefficiente o insufficiente. Ciò corrisponde ad un abbandono di funzione costituzionalmente deprecabile. Per approfondire: Barbier J.C., *La logica del Workfare in Europa e negli Stati Uniti: i limiti delle analisi globali*, in *Assistenza sociale*, luglio – dicembre 2003, 3-4 www.orwin.it/amministrazione/allegati.

⁷⁰² Questa posizione è in linea con gli studi di Alaimo A., *Il diritto al lavoro fra Costituzione nazionale e Carte europee dei diritti: un diritto "aperto" e "multilivello"*, cit., 13, la quale, richiamando Barile, *Diritto dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 103, afferma "Il diritto al lavoro va ricondotto, in primo luogo, al concetto di persona, in sintonia con l'idea che agli artt. 1, 2, 3, comma 2, 4, 41, comma 2, costituiscono un coacervo di norme che conferiscono al lavoro una posizione di segno distintivo dello sviluppo della personalità dell'uomo, nell'ambito della libertà e delle pari dignità".

sotto un altro profilo, viene contemplata nell'art. 38, comma 2, tra gli eventi di rischio a cui sono esposti i lavoratori. Ne discende che la Repubblica deve predisporre le misure in grado di contrastare tale evento, confermando l'esistenza dell'incremento dell'occupazione come obiettivo sociale, che supera la soglia della dimensione individuale. È importante notare, però, che la previsione dell'art. 38, comma 2, della Costituzione non legittima la disoccupazione, ma predispone uno strumento di tutela finalizzato al superamento di una *difficoltà temporanea*, protezione accordata a chiunque versi in stato di bisogno, chiudendo, così, "il cerchio del concetto di cittadinanza, [...] riferita sia a tutti i cittadini che ai lavoratori"⁷⁰³.

La proposta proiezione futura dell'espressione diritto al lavoro come il percorso interpretativo da seguire per la ricostruzione della relazione tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale, identificando l'idea di *flexicurity* nella sua naturale bidimensionalità, viene confermata anche dall'art. 41 della Costituzione, la cui connessione con l'art. 4 è ritenuta *ovvia*⁷⁰⁴ poiché costituisce un *contro-limite*⁷⁰⁵, all'iniziativa economica privata. Infatti, l'art. 41 della Costituzione afferma che "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

Emerge, in primo luogo, la continuità della scelta del Costituente, già espressa nell'art. 4, comma 2 e nell'art. 35, comma 1, della Costituzione: ogni persona è libera di manifestare sé stessa attraverso una qualsiasi attività⁷⁰⁶, compresa l'iniziativa privata, come forma di dinamismo e di produttività economica.

⁷⁰³ Loy G., *Una Repubblica fondata sul lavoro*, cit., 16.

⁷⁰⁴ Mancini G.F., *op.cit.*, 213. Per approfondire, Persiani M., *Conflitto industriale e conflitto generazionale (Cinquant'anni di giurisprudenza costituzionale)*, cit.

⁷⁰⁵ Mazzotta O., *La dignità umana come diritto fondamentale e il sistema delle fonti*, Atti del Convegno *Nuovi assetti delle fonti del diritto del lavoro*, cit.

⁷⁰⁶ Mancini G.F., *op.cit.*, 208

Nel bilanciamento dei beni costituzionalmente protetti⁷⁰⁷, l'esercizio della libertà di impresa interagisce con il principio dell'utilità sociale e con i valori della sicurezza, della libertà e della dignità umana; valori che, declinati nel transito di significato tra il diritto al lavoro e l'art. 41 della Costituzione, perdono la loro fisionomia di pura astrattezza, per diventare effettivi e concreti parametri di legittimità del corretto esercizio della libertà di impresa⁷⁰⁸. A tal proposito, l'utilità sociale segna la *frontiera dell'iniziativa privata*⁷⁰⁹, trattandosi di un'espressione di sintesi di tutti gli interessi dei soggetti che concorrono alla dinamica imprenditoriale e, quindi, considerando anche la prospettiva della forza lavoro.

L'impiego di quest'ultima in modo conforme all'utilità sociale costituisce un obbligo generale degli operatori economici, non un limite esterno, perché il maggior profitto aziendale non può giustificare la violazione dei diritti fondamentali della persona e del lavoratore in uno Stato civile e, quindi, il concetto di utilità sociale non deve avere l'accezione negativa insita nell'idea di *limite*; bensì, quella di espressione e sintesi di tutti i punti di vista dei soggetti che agiscono nell'economia del Paese, come momento di comparazione, di affermazione e di crescita reciproca, al punto che, senza false utopie, l'utilità sociale dovrebbe costituire il *fondamento*⁷¹⁰ della libertà di impresa. Ciò non significa condividere la tesi dell'attività imprenditoriale come strumento per l'attuazione del benessere collettivo, per tre ordini di motivi: in primo luogo, per l'astrattezza della tesi, nel senso che uno Stato, basato sul principio personalistico e sul valore del lavoro in tutte le sue forme, non può ingerirsi nelle scelte di investimento e di gestione aziendale privata, che restano pur sempre espressione del lavoro; in secondo luogo, la tesi in esame contrasterebbe con l'art. 41, comma 1, della Costituzione che, come visto, è il fondamento dell'iniziativa economica privata; da ultimo, occorre sottolineare l'anacronismo della tesi e il fallimentare esito storico di

⁷⁰⁷ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza del 16 maggio 2013, n. 87 in *Informazione Previdenziale*, 2013, 1-2, 98 e ss.

⁷⁰⁸ Loy G., *Oltre la Flessicurezza*, cit., 479 e ss., secondo il quale "è l'iniziativa privata, sono le pretese dell'economia a trovare un limite costituzionale nella prevalenza dei diritti fondamentali della persona".

⁷⁰⁹ Loy G., *Una Repubblica fondata sul lavoro*, cit., 14.

⁷¹⁰ Mancini G.F., *op. cit.*, 214.

uno Stato che ha interpretato il ruolo del protagonista nella scena economica, laddove avrebbe dovuto curare quello di regista, al fine di garantire lo spazio di libera espressione dell'iniziativa economica e sociale. Ne consegue che lo Stato può spostare la frontiera dell'utilità sociale, ma non deve varcarla, "può ridurre il territorio sotto il controllo dell'imprenditore, ma non sostituirsi ad esso"⁷¹¹.

Il transito di significato tra l'art. 4 e l'art. 41 della Costituzione esprime una scottante attualità, perché traduce la tensione continua tra la flessibilità del mondo produttivo e la sicurezza ambita dai lavoratori: la relazione equilibrata tra le menzionate norme costituzionali consente di cogliere fino a che punto l'iniziativa imprenditoriale può discostarsi dai moduli securitari senza violare il principio dell'utilità sociale. Il limite risiede proprio nell'art. 4 della Costituzione e nel modello di Stato sociale che vi è contemplato⁷¹²: le scelte aziendali, giustificate unicamente dal risparmio sul costo della manodopera o ispirate alla logica del maggior profitto, come quella di delocalizzazione impiantistica o produttiva, non sono scelte costituzionalmente orientate perché sono in grado di condizionare negativamente l'esercizio del diritto al lavoro delle persone.

Inoltre, il termine *sicurezza* che, è bene ricordare, configura la componente non attuata delle politiche di *flexicurity*, viene espressamente enunciato dalla Costituzione, laddove non è dato rinvenire un riconoscimento espresso dell'idea di flessibilità che, comunque, si può dedurre per via interpretativa dall'art. 41, comma 1, della Costituzione, secondo il quale *l'iniziativa economica privata non può svolgersi in modo da recare danno alla sicurezza*.

b) Il piano interattivo.

La proiezione futura dell'espressione *diritto al lavoro*, attraverso i relativi *transiti di significati*, si è finora basata su un piano di analisi *interno*, nel quale sono state osservate, prima, le relazioni intercorrenti tra l'art. 4 della Costituzione e i principi fondamentali sanciti agli artt. 1-3; successivamente,

⁷¹¹ *Ibidem*, 217.

⁷¹² Loy G., *Una Repubblica fondata sul lavoro*, cit., 15.

sono state esaminate le relazioni tra il diritto al lavoro e gli artt. 35-38 e 41, che riguardano i rapporti economici della Costituzione.

Premettendo che l'obiettivo è quello di ricostruire il binomio mercato del lavoro – sistema di sicurezza sociale in termini di reciprocità, rilevando la bidimensionalità dell'idea di *flexicurity* non realizzata sotto il profilo della sicurezza, si rende necessario verificare se i risultati dell'*esplorazione* del diritto al lavoro condotta sul piano interno siano confermati su quello *interattivo*, ossia sullo spazio di comparazione tra i significati tracciati nell'ambito della Costituzione e quelli rinvenibili nelle disposizioni della CDFUE, al fine di confermarne oppure meno la reciproca valorizzazione.

La scelta di svolgere tale comparazione nasce dal fatto che la protezione sociale è uno dei principali problemi dell'Unione europea⁷¹³, nella quale si aggravano le forme di patologia occupazionale a causa delle diseguaglianze e della povertà provocate dai blocchi sistemici dei singoli Stati membri, al punto che la protezione sociale è diventata una vera e propria emergenza. Si rende necessario, quindi, elaborare nuovi *standard* di tutela che siano uniformi su tutto il territorio comunitario ed, in questo senso, le norme primarie dell'Unione assumono una valenza e un valore specifici⁷¹⁴.

Occorre, innanzitutto, definire la platea dei destinatari delle politiche sociali dell'Unione, al fine di cogliere la reale matrice identitaria del modello di riferimento. L'art. 15 della CDFUE stabilisce:

- "1. Ogni persona ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata.
2. Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro.
3. I cittadini dei Paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione".

Dalla lettura della norma si possono enucleare due importanti transiti di significato. Il primo attiene al concetto di *cittadino* che si amplia, attraverso la

⁷¹³ Poggi A.M., *op.cit.*, 116-117, la quale osserva che la protezione sociale nel settennio 2007-2013 è stato il primo capitolo di costi dell'Unione europea, superando anche la politica agricola, tradizionalmente in cima alla spesa.

⁷¹⁴ *Ibidem*, 116-117.

norma dell'art. 20 del TFUE, che dispone l'istituzione della cittadinanza dell'Unione, a favore di tutte le persone che hanno già la cittadinanza di uno Stato membro, specificando che la prima si aggiunge alla seconda, senza sostituirla. Ne consegue che i cittadini che, a norma dell'art. 4 della Costituzione italiana, possono vantare il diritto al lavoro, non sono solo coloro che hanno la cittadinanza italiana, ma tutte le persone che hanno la cittadinanza dell'Unione europea, configurandosi, quindi, una importante dilatazione soggettiva che esprime la vocazione tendenzialmente universalistica del modello occupazionale e sociale adottato dall'Unione europea, in linea all'assetto costituzionale interno.

Vocazione che viene confermata dal secondo transito di significato tra l'art. 4, comma 1, della Costituzione e l'art. 15⁷¹⁵, comma 1, della CDFUE: nella norma interna, infatti, è stabilito il diritto al lavoro di *ogni cittadino*, laddove la norma comunitaria estende tale diritto ad *ogni persona*⁷¹⁶. Laddove la scelta dell'occupazione è rimessa, sia in ambito statale che in ambito comunitario, alla scelta personale del singolo interessato, si conferma la valenza del principio personalistico in materia di lavoro a livello comunitario. Si rileva, altresì, in entrambi gli ordinamenti, l'affermazione del dovere di svolgere un'attività socialmente utile e il diritto di scegliere l'attività che la persona reputa a sé più confacente (o libertà professionale)⁷¹⁷.

Le norme della CDFUE non contengono limitazioni soggettive in base al criterio di cittadinanza, neppure sotto il profilo della sicurezza sociale, il cui obiettivo è quello della liberazione dallo stato di bisogno, confermando la vocazione tendenzialmente universalistica dell'Unione europea. Il riferimento è all'art. 34, comma 2, della CDFUE nel quale si afferma che *ogni persona* che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, conformemente al diritto dell'Unione

⁷¹⁵ Rusciano M., *Il pensiero di Massimo D'Antona sul diritto al lavoro*, cit., 216, osserva che l'art. 15 della CDFUE non ha trovato puntuali precisazioni in ambito europeo; è solo uno *sprone* alle istituzioni all'approvazione di normative che seguano la direzione tracciata dalla Carta di Nizza. L'Autore afferma, però, che la norma dell'art. 15 è, pur sempre, un *principio da valorizzare, un piccolo passo in avanti*, che contribuisce a realizzare il diritto al lavoro.

⁷¹⁶ In ambito europeo, il concetto di persona è arricchito dalla sensibilità dimostrata verso le categorie più esposte alla marginalizzazione sociale e occupazionale, ossia i minori (art. 24 e 32 della CDFUE), gli anziani (art. 25 della CDFUE) e le persone con disabilità (art. 26 della CDFUE).

⁷¹⁷ Mancini G.F., *op.cit.*, 247.

e alle leggi e prassi nazionali; all'art. 34, comma 3, che riguarda, poi, specificatamente, la lotta contro l'esclusione sociale e la povertà, in relazione alle quali l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, misure volte a garantire un'esistenza dignitosa, a *tutti* coloro che non dispongano di risorse sufficienti; all'art 35, comma 1, che riconosce, poi, ad *ogni persona* il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche⁷¹⁸.

La convergenza delle esaminate norme statali e comunitarie, tese a garantire la liberazione dallo stato di bisogno, consente di osservare, anche a livello comunitario, una reciproca influenza tra norme primarie. Così, la relazione tra l'art. 4, comma 1, riletto alla luce dell'art. 36 e dell'art. 38 della Costituzione italiana, e il diritto di ogni persona di lavorare e di esercitare una professione, sancito all'art. 15 della CDFUE, alla luce dell'art. 31 e dell'art. 34, comma 1, della CDFUE, esprime un complesso di diritti che, spesso, sono *congiuntamente invocati*⁷¹⁹, sottolineando ancora una volta l'utilità del modello ermeneutico del transito di significati.

L'art. 31, rubricato *Condizioni di lavoro giuste ed eque*, dispone, infatti, che ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose; ha, inoltre, diritto a una limitazione della durata massima del lavoro, a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite⁷²⁰. È ovvio che l'esercizio del diritto ivi contemplato presuppone necessariamente l'attuazione dell'art. 15 della CDFUE. Attuazione che implica l'intervento del sistema di sicurezza sociale in tutte le ipotesi di difficoltà individuale che

⁷¹⁸ Corte di Giust. UE, 9 ottobre 2014, causa C-268/13, *Petru c. Casa Judeteana de Asigurari de Sanatate Sibiu* (Cassa regionale di assicurazione malattia di Sibiu) e *la Casa Nationala de Asigurari de Sanatate* (Cassa nazionale di assicurazione malattia), in www.europeanrights.eu, in riferimento all'art. 22.1 del Reg. (CEE) 1408/71 del 14 giugno 1971, nel quale si dispone che il lavoratore subordinato o autonomo che soddisfa le condizioni richieste dalla legislazione dello Stato competente per aver diritto alle prestazioni [sanitarie] è autorizzato dall'istituzione competente a recarsi nel territorio di un altro Stato membro per ricevere le cure adeguate al suo stato. L'autorizzazione non può essere rifiutata quando le cure non possono essere praticate entro il lasso di tempo normalmente necessario per ottenere il trattamento in questione nello Stato membro di residenza. La Corte ammette che tale autorizzazione non può essere negata qualora le cure ospedaliere non possano essere prestate in tempi ragionevoli a causa della mancanza di farmaci e di materiali medici di prima necessità.

⁷¹⁹ Celotto A. –Pistorio G., *L'efficacia giuridica delle Carte dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (rassegna giurisprudenziale 2001 – 2004)*, in www.archivio.rivistaaic.it

⁷²⁰ Cfr. Corte di Giust. UE, 19 settembre 2013, causa C-579/12 RX-II, *Commissione europea c. G.Strack*, in www.europeanrights.eu.

impediscono il regolare svolgimento della prestazione lavorativa, così come espressamente enunciato dall'art. 34, comma 1, in base al quale l'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro.

Dal combinato disposto delle norme della CDFUE da ultimo citate, si rileva la stretta correlazione tra il mercato del lavoro europeo e il sistema di sicurezza sociale, chiamato ad intervenire tutte le volte in cui le contrazioni del mercato del lavoro o il ricorrere di situazioni personali pregiudizievoli rendono impossibile la prestazione lavorativa. Intervento che non è materialmente attuabile in presenza di politiche occupazionali ispirate alla sola logica della flessibilità, con l'abbandono di ogni profilo attinente alla sicurezza, in tutte le sue diverse accezioni e proposta, in un'ottica di reciproco bilanciamento con la flessibilità, all'interno della formula della *flexicurity*.

L'ipotizzata struttura relazionale tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale riprende idealmente la complementarietà delle basi della doppia elica del DNA, che costituisce il patrimonio genetico dell'uomo: la persona al centro del tutto. Pertanto, la definitiva espulsione del prestatore dal mercato del lavoro (A) è imprescindibile dal trattamento pensionistico (G), così come le forme di lavoro irregolare (C), che non garantiscono continuità occupazionale, sono imprescindibili dalla tutela contro la disoccupazione (T). La continua interazione, in termini di positivo condizionamento o di negativa consequenzialità⁷²¹, tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale costituisce il nucleo strategico della *flexicurity*, intesa come approccio globale che privilegia la flessibilità e la sicurezza.

⁷²¹ Rusciano M., *Il diritto al lavoro nella Costituzione Italiana: istanze economiche ed emancipazione sociale in prospettiva meridionalista*, cit., osserva che "è dalla seconda metà degli anni '70 in poi che il legislatore comincia ad operare *per approssimazione*, con un *mix* di interventi slegati di previdenza sociale e di flessibilizzazione delle regole del rapporto di lavoro: con una scarsa capacità di disegnare un sistema organico e coerente. Bisogna attendere gli anni '90 per una rinnovata presa di coscienza del contesto generale e per la formalizzazione di una nuova modellistica integrata di normative *sul lavoro*".

La prima riflette le esigenze del mondo produttivo: avere una struttura e un'organizzazione del lavoro snelle, che consenta al tessuto aziendale di un Paese di evolversi parallelamente alle evoluzioni delle relazioni commerciali e di contribuire attivamente al processo di riorientamento della globalizzazione. La sicurezza deve garantire, invece, la crescita professionale, attraverso lo sviluppo e l'acquisizione delle proprie competenze, e deve sostenere i lavoratori nei periodi di inattività, mediante i sistemi di assicurazione sociale⁷²². Le strategie di *flexicurity* sono intese a ridurre i tassi di disoccupazione e di povertà nell'Unione europea, contribuendo, nel contempo, a facilitare l'integrazione nel mercato del lavoro dei gruppi più svantaggiati (come i giovani, le donne, i lavoratori anziani e i disoccupati di lunga durata).

Un ruolo chiave, sotto questo profilo, è esercitato dalla formazione, come nesso di collegamento tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale perché, in primo luogo, essa rappresenta, insieme all'accesso gratuito ai servizi di collocamento (art. 29 della CDFUE), una delle modalità che permettono l'esercizio del diritto al lavoro *ex art. 4* della Costituzione italiana, del diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata, come disposto dall'art. 15 della CDFUE. In secondo luogo, la formazione è contemplata espressamente all'art. 14 della CDFUE, il quale afferma che ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua; diritto che comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria.

La lettura combinata delle norme relative alla formazione consente di arricchire il significato del diritto al lavoro costituzionalmente inteso perché vengono chiarite le relative condizioni che rendono effettivo questo diritto; ne discende che la Repubblica ha l'obbligo di predisporre un sistema di istruzione obbligatoria e di formazione professionale e continua e un sistema di collocamento, gratuito per la persona interessata.

⁷²² Commissione Europea, Comunicazione *Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, [COM(2007) 359 def. - Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale], del 27 giugno 2007, in http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c1_0159_it.htm

Al pari dell'art. 41, comma 1, della Costituzione, l'art. 16 della CDFUE riconosce la libertà di impresa, ma non menziona espressamente i limiti che ne regolano l'esercizio; limiti che, però, sono imposti dall'art. 35, comma 1, secondo cui ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose; dall'art. 3 nel quale si afferma che ogni persona ha diritto alla propria integrità fisica e psichica, dall'art. 5, in base al quale nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù, o costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio, con la conseguente proibizione della tratta degli esseri umani; e, da ultimo, dall'art. 6 della CDFUE, che sancisce il diritto alla libertà e alla sicurezza di ogni persona. È curioso notare che nella CDFUE, al pari di quanto rilevato nella Carta Costituzionale, non sia espressamente richiamata l'idea della flessibilità, mentre compare più volte quella della sicurezza; la stessa idea non sviluppata in sede di definizione politica della *flexicurity*.

Attraverso il processo interpretativo per transiti di significato si apre un circuito comunicativo tra le norme costituzionali e le norme comunitarie, determinando una *incessante rigenerazione semantica degli enunciati del diritto interno*⁷²³; conseguenza derivante dall'introduzione della CDFUE⁷²⁴ nei moduli interpretativi statali, attraverso la creazione di canali interattivi, in condizione di reciprocità, tra le disposizioni dei due ordinamenti, che confermano, rafforzano e innovano il diritto al lavoro *ex art. 4 della Costituzione*⁷²⁵. Il diritto al lavoro si conferma come un diritto multilivello, cioè un *diritto dotato di contenuti semantici variabili*, che dipendono dal transito di alcuni significati propri della Carta di Nizza nell'art. 4 della Costituzione italiana; norma che, inglobando in sé alcuni contenuti della

⁷²³ Alaimo A., *Il diritto al lavoro fra Costituzione nazionale e Carte europee dei diritti: un diritto "aperto" e "multilivello"*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, 2008, 60, 7 www.lex.unict.it.

⁷²⁴ Una precisazione è d'obbligo. La conclusione appena esposta è subordinata al fatto che la CDFUE non ha un contenuto meramente ricognitivo delle elaborazioni costituzionali degli Stati membri trattandosi, piuttosto, di una relazione dialogica delle formulazioni presenti nelle fonti richiamate. Considerato il principio di prevalenza del diritto comunitario, la CDFUE comporta un generale "obbligo di interpretazione conforme", delineandosi un'originale forma di "*soft law* paracostituzionale". In tal senso, Giubboni S., *Da Roma a Nizza, Libertà economiche e diritti sociali fondamentali nell'Unione Europea*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 2004, 28; Celotto A.–Pistorio G., *op.cit.*

⁷²⁵ Giubboni S., *Da Roma a Nizza, Libertà economiche e diritti sociali fondamentali nell'Unione Europea*, *cit.*, 28.

prima, individua il momento cronologico precedente alla costituzione di un qualsiasi rapporto di lavoro, momento nel quale la persona, sprovvista dei mezzi adeguati alle sue esigenze di vita (art. 38 della Costituzione), versa in uno stato di bisogno, determinando l'obbligo a carico dei pubblici poteri, Stato membro e Unione europea, di riconoscere e rispettare il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali.

Si delinea, in tal modo, "un modello dinamico di integrazione intercostituzionale, orientata ai valori, che consente di coordinare in maniera virtuosa i valori costituzionali nazionali e i diritti protetti a livello comunitario"⁷²⁶, tracciando la direzione che il processo di integrazione europea deve prendere rispetto alla *poliedrica conformazione positiva*⁷²⁷ dei diritti sociali, che si riflette nel modello nazionale di Stato sociale di diritto, il quale assume fisionomie diverse in relazione alla pluridimensionalità dell'attuale crisi.

Le nuove forme di incertezza occupazionale e i nuovi rischi sociali emergenti non consentono di identificare il ruolo giocato dal sistema di sicurezza sociale, considerata la ridotta rilevanza che gli viene riconosciuta a livello politico. Potrebbe essere importante, sotto questo profilo, valorizzare l'idea di sicurezza attiva⁷²⁸, nel senso di dotare gli individui di pari possibilità di crescita lavorativa, di partecipazione al mercato del lavoro, presupponendo una riscoperta del valore della dignità umana, sia in ambito statale che europeo.

In ambito statale, la Costituzione è intrisa del valore della dignità, che *permea di sé tutte le disposizioni che riguardano la persona che lavora*⁷²⁹, pur non essendo espressamente enunciata⁷³⁰. Si tratta di un valore inteso sia

⁷²⁶ Alaimo A., *Il diritto al lavoro fra Costituzione nazionale e Carte europee dei diritti: un diritto "aperto" e "multilivello"*, cit., 7; Giubboni S., *Da Roma a Nizza, Libertà economiche e diritti sociali fondamentali nell'Unione Europea*, cit., 28.

⁷²⁷ Caruso B., *Costituzioni e diritti sociali: lo stato dell'arte*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, cit.

⁷²⁸ Giubboni S., *Flessibilità delle forme di lavoro e protezione sociale. Osservazioni preliminari*, cit.

⁷²⁹ Laforgia S., *op.cit.*, 129.

⁷³⁰ Baldini V., *La dignità umana tra approcci teorici ed esperienze interpretative*, in *Rivista telematica giuridica AIC*, 2013, 2, www.associazionedeicostituzionalisti.it osserva che, nella Costituzione italiana, i riferimenti alla tutela della dignità umana sono specifici: come determinazione di un limite alla libertà organizzativa del singolo o dei pubblici poteri, come

come autocoscienza del singolo individuo rispetto alla propria persona, sia come percezione dell'ambiente sociale nei confronti del singolo individuo, secondo valori e criteri condivisi. Ed è proprio la percezione sociale del disagio individuale, talvolta non superabile con le sole politiche di attivazione, a costituire la base per la predisposizione delle misure di sicurezza sociale aventi carattere passivo, finalizzate al sostegno e della redistribuzione del reddito⁷³¹, poiché la focalizzazione sull'eguaglianza delle opportunità, come potenziali possibilità di inserimento occupazionale, non deve significare completa rinuncia ad un minimo di *eguaglianza di risultati*⁷³². Infatti, nelle politiche di inclusione sociale, un ruolo essenziale è svolto dalle misure redistributive del reddito, su base partecipativa, in ossequio al principio di eguaglianza sostanziale e di cittadinanza attiva: si auspica, pertanto, che la solidarietà redistributiva possa potenziare la sua funzione nel modello sociale europeo.

La configurazione di quest'ultimo è fortemente condizionata dai principi enunciati nella CDFUE, la quale presenta una sua specificità: la classificazione dei diritti in categorie di valore⁷³³. Tutti i diritti contenuti nella Carta, infatti, non sono suddivisi secondo la tradizionale distinzione tra diritti civili e politici, sociali ed economici, nuovi diritti, bensì sono raggruppati intorno a sei categorie di valori fondamentali: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia. Ne consegue che tutti i diritti sono collocati sullo stesso livello, senza scale di tutela differenziata, perché tutti ritenuti fondamentali e indivisibili.

Se, da un lato, la scelta dell'Unione europea esprime l'assoluta essenzialità dei diritti affermati nella CDFUE, la relativa equiordinazione non consente di

condizione modale di un dovere sociale (il corrispettivo del lavoratore). Altri riferimenti impliciti si rinvengono nei principi fondamentali.

⁷³¹ Giubboni S., *Flessibilità delle forme di lavoro e protezione sociale. Osservazioni preliminari*, cit., osserva che "la necessità di misure passive non scomparirà neppure nel migliore e più produttivista dei sistemi di *Welfare*: ci saranno sempre individui e gruppi che dipenderanno in larga misura dalla redistribuzione, mentre l'attivazione del potenziale produttivo dei cittadini necessita spesso di sostegni al reddito".

⁷³² Giubboni S., *Flessibilità delle forme di lavoro e protezione sociale. Osservazioni preliminari*, cit., che riprende Atkinson A.B., *Rischi della nuova economia e ruolo del Welfare nell'inclusione sociale*, in QRS, 2000, 4, 37 e ss.

⁷³³ In riferimento all'articolazione interna della CDFUE, Veneziani B., *Il lavoro tra l'ethos del diritto e il pathos della dignità*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2010, 126, 2, parla di *modernità*.

identificare la prevalenza di un principio rispetto ad un altro, poiché tutti sono considerati a valenza costituzionale. Non sarebbe possibile rintracciare alcun criterio di bilanciamento che, di conseguenza, verrebbe svolto in maniera arbitraria, basandosi sulla mera enunciazione del diritto⁷³⁴.

Così, il diritto al lavoro è trattato al pari della libertà di impresa, senza alcuna possibilità di ricevere una forma di tutela privilegiata. Dalla lettura della CDFUE e attraverso i transiti di significato operati dalla Costituzione italiana, è stato, però, rilevato che l'esercizio della libertà di impresa è sottoposto al rispetto dei limiti dedotti dagli artt. 35, comma 1, 3, 5 e 6 della CDFUE.

L'ipotizzata assenza di un principio di bilanciamento si può correggere se si considera l'art. 1, collocato nel titolo I dedicato alla dignità, della CDFUE⁷³⁵ che afferma espressamente: "La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata". Si delinea un concetto di dignità umana riassuntivo di tutte le attribuzioni di valore dell'essere umano, al punto di essere stato anteposto allo stesso diritto alla vita⁷³⁶, in base al quale si declinano le principali estrinsecazioni della tutela della persona in quanto tale⁷³⁷.

La posizione e l'incisività della norma della CDFUE confermano il valore attribuito alla dignità in ambito statale, al punto di considerare questa il principio regolatore della relazione tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale, tracciando i confini di uno *spazio dei diritti*⁷³⁸ che si stacca dalla sovranità nazionale.

Concludendo, il processo del transito di significato assolve una duplice funzione: da un lato, arricchisce il contenuto dei diritti di derivazione costituzionale e comunitaria in materia di lavoro e di sicurezza sociale, lungo

⁷³⁴ Azzariti G., *Brevi notazione sulle trasformazioni del diritto costituzionale*, in Ghera E. – Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, cit., 150 ss.

⁷³⁵ Veneziani B., *op.cit.*, 2, osserva che la collocazione della dignità nella CDFUE riprende il paradigma tedesco, riconoscendo la funzione di contenuto etico dei beni nei quali si proietta (*l'invulnerabilità*), di argine contro gli attentati all'integrità della dignità (*il rispetto*), e di impegno di protezione da parte dei poteri pubblici e privati (*la tutela*).

⁷³⁶ Del Punta R., *Diritti della persona e contratto di lavoro*, cit., 195 e ss; nello stesso senso, Mazzotta O., *La dignità umana come diritto fondamentale e il sistema delle fonti*, Atti del Convegno *Nuovi assetti delle fonti del diritto del lavoro*, cit.

⁷³⁷ Bellocci M. – Passaglia P., *La dignità dell'uomo quale principio costituzionale*, 2007, in www.cortecostituzionale.it/documenti

⁷³⁸ Mazzotta O., *La dignità umana come diritto fondamentale e il sistema delle fonti*, Atti del Convegno *Nuovi assetti delle fonti del diritto del lavoro*, cit.

una linea di continuità; dall'altro lato, ricostruisce una scala di gradazione tra i diritti affermati in seno all'Unione europea, al cui vertice si colloca la dignità della persona, come presupposto fondante, parametro di legittimità e criterio di orientamento futuro per ogni riforma del diritto del lavoro⁷³⁹.

9 La dignità umana.

La definizione della dignità umana appare, da sempre, problematica a causa della *poliedricità del concetto*⁷⁴⁰: l'espressione è stata qualificata in termini di *valore culturale*⁷⁴¹, fondante tutti gli altri valori etici⁷⁴²; come un *concetto-valore*⁷⁴³ suscettibile di diverse declinazioni o, ancora, come *meta-principio*⁷⁴⁴; ma anche *diritto o principio ordinatore della società*⁷⁴⁵.

Due sono le angolazioni dalle quali è possibile considerare la dignità umana: soggettivistica e sociale⁷⁴⁶. Secondo la prima, la dignità corrisponde all'attributo primo e irrinunciabile della persona, delineando un'espressione di sintesi del principio personalista presente in tutto l'ordinamento che considera il valore della persona come un fine in sé, e non come strumento

⁷³⁹ Ciò perché "il diritto del lavoro, e un po' tutte le discipline che si occupano dei mille problemi del lavoro [...] non tollerano eccessi di tecnicismo: consistano essi in freddi dati statistici o in criteri asettici di comprensione del reale, ovvero in modelli formali di elaborazione e di interpretazione delle regole. Tutte le discipline che studiano il lavoro, infatti, hanno a che vedere più con la *vita* che con i beni delle persone", in Rusciano M., *Il pensiero di Massimo D'Antona sul diritto al lavoro*, cit.

⁷⁴⁰ Bellocci M. – Passaglia P., *op.cit.*

⁷⁴¹ Dal Sasso G., *Riscoprire la dignità della persona umana*, 2005, in www.formazione.eu.com

⁷⁴² Vi è una generale condivisione sul fatto che la radice della dignità umana risiede in una norma *extra-ordinem*, che non fa parte cioè del mondo giuridico ma che ad esso si impone e che esso non può che riconoscere, nella quale convergono religioni e filosofie diverse, in Poggi A.M., *op.cit.*, 20.

⁷⁴³ Baldini V., *op.cit.*, 2.

⁷⁴⁴ Bronzini G., *Flexicurity e nuovi diritti sociali*, cit.

⁷⁴⁵ Veneziani B., *op.cit.*, 2.

⁷⁴⁶ *Ibidem*, L'Autore parla di profilo soggettivo –intimistico (autorappresentazione) e oggettivo-relazionale (comunicazione con l'ambiente sociale); Poggi A.M., *op.cit.*, 24.

per la realizzazione di altri obiettivi⁷⁴⁷: la dignità umana corrisponde ad una qualità soggettiva che evoca la coscienza e la percezione di sé stessi⁷⁴⁸.

Quando la persona, però, stabilisce relazioni con l'ambiente esterno, definendo rispetto a questo la propria identità, si delinea la prospettiva sociale della dignità umana che, contrariamente alla dimensione soggettivistica, trova un esplicito riconoscimento a norma dell'art. 3, comma 1, della Costituzione, nel quale si sancisce il diritto alla *pari dignità sociale*, come espressione del principio di eguaglianza formale, laddove, al comma 2, la realizzazione dell'uguaglianza sostanziale implica l'attivazione dei pubblici poteri per la rimozione degli ostacoli che ne impediscono l'affermazione, compromettendo lo sviluppo della personalità del singolo.

Si delinea, dunque, un programma di intervento che impone al legislatore di adottare tutte le misure tese a eliminare gli *handicap* sociali. L'obiettivo può essere assolto soltanto derogando al principio di eguaglianza formale⁷⁴⁹, ed è sintetizzabile nell'espressione *trattare in modo uguale situazioni uguali e in modo diverso situazioni diverse*; espressione che fonda la *situazione relazionale* che è necessario salvaguardare al fine del godimento effettivo dei diritti civili e politici⁷⁵⁰, configurando l'essenza del principio di eguaglianza sostanziale⁷⁵¹.

⁷⁴⁷ Bellocci M. – Passaglia P., *op.cit.*, osservano che la lettura dell'idea di dignità umana, non espressamente menzionata dalla Costituzione italiana contrariamente alla Legge Fondamentale tedesca, in relazione al principio personalista si traduce nell'affermazione del valore della persona, che trova un implicito riconoscimento nell'art. 2 della Costituzione, che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo.

⁷⁴⁸ In relazione alla prospettiva soggettivistica della dignità umana, è interessante la ricostruzione dell'uomo in termini di *soggetto* e di *oggetto* rispetto alle interazioni con sé stesso e con l'ambiente circostante, in Gouldner A.W., *op.cit.*, 136-137.

⁷⁴⁹ Bin R. – Pitruzzella G., *Diritto Costituzionale*, Torino, 2012, 497 e ss. Gli Autori spiegano che "la legislazione positiva non può che rivolgersi a singole categorie di individui, quelle da togliere dall'attuale posizione di svantaggio sociale, escludendo dai benefici gli altri. Mentre il principio di eguaglianza formale sembra promettere leggi il più generale e astratte possibili, il principio di eguaglianza sostanziale sembra volere l'esatto opposto, cioè leggi che tendano a provvedere alle singole situazioni di svantaggio". Ciò rappresenterebbe l'inconciliabile contrasto tra lo Stato liberale, basato sull'eguaglianza formale degli individui, e lo Stato sociale, programmaticamente rivolto all'eguaglianza sostanziale. In realtà, i due principi di eguaglianza si limitano e si completano a vicenda: quello "sostanziale" impedisce l'eccesso di rigore dell'eguaglianza formale; quest'ultimo impedisce alle azioni positive di diventare, a loro volta, fonte di ingiustizia. Il punto di equilibrio è rimesso al giudizio di ragionevolezza.

⁷⁵⁰ Prosperetti G., *op.cit.*, 81.

⁷⁵¹ Corte Costituzionale, ordinanza n. 10 del 15 gennaio 2014, in www.cortecostituzionale.it: dichiarando la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1,

La realizzazione della prospettiva sociale della dignità umana si ricollega alla struttura del *welfare State*, della quale *diviene uno dei principali motori, se non addirittura il vero centro propulsore*⁷⁵², che trova il proprio fondamento normativo nell'art. 38 della Costituzione⁷⁵³. E, confermando l'esistenza della stretta correlazione tra il sistema di sicurezza sociale e il mercato del lavoro, occorre sottolineare che, *in relazione alla dignità umana, il lavoro rappresenta un sottosistema di protezione*⁷⁵⁴.

Non è un caso, quindi, che uno dei limiti all'esercizio dell'iniziativa economica privata, riconosciuta dall'art. 41 della Costituzione, sia proprio la *dignità umana*; e che il diritto ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, affermato all'art. 36 della Costituzione, sia finalizzato a garantire un'esistenza libera e *dignitosa*.

Attraverso uno spazio triangolare di tutela, i cui angoli sono rappresentati dagli artt. 39, 40, e 46 della Costituzione, nel quale il pluralismo associativo è

comma 777, della L. n. 296/2006, si equipara sotto il profilo previdenziale la posizione del lavoratore italiano che ha sempre prestato attività entro i confini nazionali a quella del lavoratore che, lavorando in un Paese convenzionato, vi ha maturato la propria posizione previdenziale. Nel caso *de quo*, i ricorrenti, premesso di aver prestato lavoro dipendente in Svizzera, avevano chiesto che la relativa contribuzione non fosse calcolata in Italia in base al meccanismo previsto a norma dell'art. 1, comma 777, della L. 296/2006. Secondo le osservazioni dell'INPS, tale meccanismo contrastava una situazione di sostanziale ed ingiustificata disparità di trattamento sussistente tra il pensionato che abbia lavorato in Italia e quello che abbia prestato la propria attività in Svizzera, posto che, a parità di retribuzione pensionabile, a costoro sarebbe stata liquidata una pensione di identica misura, pur a fronte di un carico contributivo sopportato dal primo lavoratore maggiore di circa quattro volte di quello sopportato dal secondo. *Contra*, Corte EDU, 15 aprile 2014, cause 21838/10-21849/10-21852/10-21855/10-21860/10-21863/10-21869/10-21870/10, *Stefanetti e altri c. Italia*, in www.europeanrights.eu. Si segnalano, inoltre, Corte EDU, 25 marzo 2014, cause 3601/08-3615/08-3645/08-3705/08-3708/08-5340/08-5345/08-6628/08-6642/08, *Biasucci e altri c. Italia*, in www.giustizia.it; Corte EDU, 14 gennaio 2014, cause 39180/08-39688/08-52477/08-52513/08-52583/08-52590/08-52891/08-52893/08-59074/08-59178/08-60179/08-61811/08-2358/08-4945/09-5063/09-5079/09-5106/09, *Montalto e altri c. Italia*, in www.dirittoscolastico.it/wordpress.

⁷⁵² Bellocci M. – Passaglia P., *op.cit.*

⁷⁵³ In tema di ammortizzatori sociali in favore dei lavoratori invalidi, Corte Costituzionale, sentenza del 19 luglio 2011, n. 234, in www.cortecostituzionale.it, ha affermato che il legislatore gode della più ampia discrezionalità nel disciplinare il concorso tra più assicurazioni sociali, rispettando il principio di eguaglianza e di ragionevolezza, come già enunciato nella precedente sentenza n. 218 del 1995. Pertanto, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della normativa che non consentiva ai lavoratori, titolari di assegno o pensione di invalidità, nel caso abbiano diritto all'indennità contro la disoccupazione, di scegliere tra le due prestazioni previdenziali, contrariamente ai lavoratori che, già inabili e titolari di assegno o di pensione di invalidità al momento del licenziamento, rientrano nel trattamento di mobilità e in quello ordinario di disoccupazione, non sussistendo differenze rilevanti tra i trattamenti a sostegno del reddito. Dello stesso avviso, Corte Costituzionale, sentenza del 7 giugno 2000, n. 184, in www.cortecostituzionale.it.

⁷⁵⁴ Veneziani B., *op.cit.*, 2.

strumento di protezione dell'*umanità professionale*, valorizzando il rapporto di lavoro come contenitore della professionalità del singolo e del gruppo di appartenenza, si tracciano i contorni della dimensione collettiva della dignità umana, che si riconduce alla sua prospettiva sociale mediante un rapporto di *genus a species*.

Il rapporto di lavoro è regolato da una fonte contrattuale che ha presentato un *deficit* di legittimità nella predisposizione della tutela del prestatore di lavoro, parte contraente storicamente caratterizzata dalla debolezza contrattuale rispetto alla parte datoriale; debolezza presente anche nelle attuali dinamiche occupazionali, dove le esigenze di sicurezza del lavoratore sono trascurate in nome della flessibilità produttiva. Sorge, dunque, il problema di riaffermare il valore della dignità umana come principio regolatore delle relazioni nel mercato del lavoro, in virtù di una cultura orientata ai valori che trova linfa vitale nell'interpretazione delle norme costituzionali.

Nella realtà, la rilevanza della dignità umana è variabile: si può negare la dignità umana a coloro che non sono in grado di adempiere all'obbligo di una partecipazione sociale attiva; oppure, si può attribuire ad essa un valore assoluto, riconoscendola a favore di ogni uomo, indipendentemente dalle caratterizzazioni personali e professionali, in modo da corroborare il legame sociale, componendo il dialogo tra i consociati, concretizzando l'uguaglianza e strutturando la solidarietà fuori e dentro il mondo del lavoro⁷⁵⁵, in armonia con la vocazione tendenzialmente universalistica della Costituzione italiana.

La condivisione di uno dei due filoni di pensiero condiziona la scelta dell'interprete, rappresentando la condizione di *precomprensione*⁷⁵⁶ della realtà sulla quale incide, inevitabilmente, il valore attribuito alla dignità umana, influenzando sulla configurazione dei diritti fondamentali, attraverso il bilanciamento degli stessi, tra i quali rientra il diritto al lavoro⁷⁵⁷. Non si tratta

⁷⁵⁵ Veneziani B., *op.cit.*, 2.

⁷⁵⁶ Baldini V., *op.cit.*, 2.

⁷⁵⁷ Nel confronto tra il diritto alla salute e il diritto al lavoro, occorre segnalare l'importante sentenza n. 85 del 9 maggio 2013 della Corte Costituzionale, in www.cortecostituzionale.it, in relazione al caso *Ilva*. In seguito al grave danno ambientale causato dagli impianti dell'Ilva di Taranto, tra luglio e agosto 2012, la magistratura penale tarantina ha ottenuto il sequestro di alcuni impianti, cui seguiva l'ordine di chiusura del 22 novembre 2012. Con l'adozione del

di una questione puramente teorica, ma si delinea un problema di concretizzazione dell'idea di dignità umana nella considerazione sociale della persona e nelle relazioni umane di cui essa è parte, quali quelle presenti nel mercato del lavoro e nel sistema di sicurezza sociale.

L'identificazione dell'idea di dignità umana risente del distacco tra l'*interpretazione*, intesa come l'attività diretta a dare significato alle parole di un documento normativo, attribuendo sostanza a qualcosa di indefinito, ma percepibile, e la *concretizzazione del diritto*, attinente, invece, alla sua attuazione. Ne consegue che la definizione della dignità umana risente della sua percezione sociale, quale condizione dell'esistenza individuale, in quanto definizione fortemente condizionata dall'evoluzione dei processi culturali e sociali in atto, che conferiscono dinamicità concettuale all'elaborazione dell'idea della dignità umana⁷⁵⁸.

La concretizzazione della dignità umana come principio regolatore delle relazioni sociali è, attualmente, avvertita come un'esigenza improcrastinabile

D.L. n. 207/2012, convertito con modificazioni in L. n.231/2012, il governo, definendo lo stabilimento Ilva di interesse strategico nazionale, autorizzava *ex lege* la prosecuzione. Tra le diverse eccezioni di legittimità sollevate in relazione al D.L. n. 207/2012, i giudici tarantini hanno lamentato la lesione intollerabile a beni giuridici fondamentali, tra i quali il diritto alla salute, considerato incompressibile e prevalente rispetto al diritto al lavoro e alla libertà di iniziativa economica privata, pur trattandosi di beni aventi lo stesso rango costituzionale. La Corte Costituzionale, rigettando tale argomentazione, ha affermato, al punto 9 del Considerato in diritto, che "La qualificazione come primari dei valori dell'ambiente e della salute significa che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale". Nel successivo punto 12.2 del Considerato, la Corte Costituzionale ha specificato che se, da un lato, l'inquinamento aveva causato una situazione allarmante, la chiusura degli impianti, disposta dai giudici di Taranto, avrebbe aggiunto, dall'altro lato, anche un'emergenza occupazionale amplificata dal contesto nazionale ed internazionale di grave crisi.

Boni M., *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e "ragionevole" compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale sul caso Ilva (n. 85/2013)*, del 5 febbraio 2014, in www.federalismi.it, ha osservato che la Corte Costituzionale, nell'operare il bilanciamento non tra libertà di impresa e salute, ma tra questa e diritto al lavoro, inteso come fondamento dell'ordine repubblicano, di cui all'art.1, più che all'art. 4 della Costituzione, ha preservato la tenuta dei livelli occupazionali anziché quella degli *standard* sanitari. Per approfondire, Vivaldi E., *Il caso Ilva: la "tensione" tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, intervento al Convegno *Il caso Ilva: nel dilemma tra la protezione dell'ambiente, tutela della salute e salvaguardia del lavoro, il diritto ci offre soluzioni?*, tenutosi il 15 marzo 2013 e organizzato dall'Istituto Dirpolis della Scuola Superiore di Sant'Anna, del 17 luglio 2013, in www.academia.edu; Pascucci P., *La salvaguardia dell'occupazione nel decreto "salva Ilva". Diritto alla salute vs. diritto al lavoro?*, WP di OLYMPUS 2013, 27, in <http://olympus.uniurb.it>.

⁷⁵⁸ In questo senso, Del Punta R., *Diritti della persona e contratto di lavoro*, cit.

a causa della crisi dello strumento legge⁷⁵⁹, resa incapace di governare i fenomeni sociali contemperando i diversi interessi in gioco; crisi che ha condotto all'affermazione di tecniche normative leggere, come la *soft law* in ambito europeo che, pur di raggiungere condivisioni non imposte di obiettivi occupazionali tra gli Stati membri, ha provocato una regressione del modello sociale europeo.

Tale regressione è aggravata dalla veloce trasformazione delle dinamiche economiche, conseguente all'azione del processo di globalizzazione che ha determinato l'emersione di nuovi rischi sociali, ridisegnando i tratti salienti dello stato di bisogno dal punto di vista soggettivo (l'identificazione delle persone colpite) e oggettivo, a causa del sorgere di nuove essenzialità esistenziali non emerse nel passato⁷⁶⁰, e, purtroppo, in grado di amplificare gli effetti negativi della perduranza del bisogno in un tempo futuro, non definibile aprioristicamente. Sorge, quindi, l'esigenza di un *bagaglio minimo di tutela*⁷⁶¹, affrancato dalla sovranità statale, capace di proteggere il singolo cittadino.

La discrasia tra il momento interpretativo e quello della concretizzazione del principio della dignità umana, in una realtà magmatica e composita, come è quella attuale, conduce inevitabilmente alla sovrapposizione concettuale dei due piani; è difficile, infatti, teorizzare in astratto la dignità umana, ma è altrettanto facile individuare nella realtà quelle situazioni che la

⁷⁵⁹ Gragnoli E., *op.cit.*, secondo il quale sussiste una evidente difficoltà per il diritto positivo di mantenere la sua tradizionale centralità, a causa del degrado estremo della lettera della norma e dell'indebolirsi massimo del suo spirito. Questo conduce alla crisi dello Stato, come sede di mediazione costruttiva delle ragioni differenti e di espressione di valori condivisi e proposti con credibilità. I disagi dell'interprete sono l'indice di una discrasia tra la funzione legislativa e le istanze sociali.

⁷⁶⁰ Nel delinearsi una particolare situazione di bisogno che, fino a quel momento, non era emersa, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2011, dichiarando la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 16 del D.Lgs. n. 151/2001, ha adeguato la disciplina del congedo obbligatorio *post partum* alla particolare situazione del parto prematuro, con successivo ricovero del neonato in una struttura sanitaria pubblica o privata e con slittamento della data d'ingresso del bambino nella casa familiare. Si tratta di una particolare situazione di bisogno che, fino a quel momento, non era emersa.

⁷⁶¹ Mazzotta O., *La dignità umana come diritto fondamentale e il sistema delle fonti*, Atti del Convegno *Nuovi assetti delle fonti del diritto del lavoro*, cit.

contraddicono o la violano, individuando nella dignità umana il limite ultimo invalicabile di *qualsiasi* decisione politica ad essa contraria⁷⁶².

Il rilievo della dignità umana consente di "confrontarsi con i problemi del lavoratore come persona, come soggetto e non come mero oggetto di sfruttamento del datore di lavoro e/o di protezione da parte della legge o del contratto collettivo (la valorizzazione del profilo soggettivo e 'unilaterale' del diritto del lavoro, la dimensione dell'essere oltre quella dell'avere)"⁷⁶³, nella convinzione che l'essere "lavoratore è una qualità tra le altre che quella persona possiede"⁷⁶⁴.

In tal senso, occorre sottolineare che la percezione della violazione della dignità umana non riguarda più situazioni sociali e individuali estreme, come la schiavitù o il razzismo; la violazione della dignità si percepisce, invece, nella quotidianità delle persone, nelle difficoltà vissute a causa dei problemi di carattere economico-finanziario dello Stato.

Una politica di austerità economica, nella quale il sistema sociale rappresenta esclusivamente un capitolo di spesa, non sostenuta da una effettiva manovra di sviluppo occupazionale, conduce alla frequente chiusura delle attività imprenditoriali, con il conseguente incremento della disoccupazione e la perdita della retribuzione percepita che, nella stragrande maggioranza dei casi, rappresentava l'unica garanzia per un'esistenza libera e dignitosa, e si pone in contrasto con i principi fondamentali della nostra Costituzione e della CDFUE⁷⁶⁵, se si considera il lavoro come mero strumento di produzione

⁷⁶² Ne consegue che l'osservazione delle circostanze di fatto è condizione necessaria per capire se un dato normativo ha la capacità di incidere -e con quale intensità- sui rapporti sociali ed economici, in questo caso inerenti l'occupazione e il mercato del lavoro; in tal senso, Treu T., *Riequilibrio delle tutele e Flexicurity*, cit.

⁷⁶³ Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, Relazione al Congresso AIDLASS, Cagliari, giugno 2006, 9 in www.lex.unict.it. L'Autore osserva che l'elaborazione della *flexicurity* impone la necessità di allargare l'orizzonte teorico dei giuslavoristi oltre la subordinazione e la struttura, necessariamente bilaterali, delle sue relazioni individuali e collettive.

⁷⁶⁴ Rescigno G.U., *op.cit.*, 126.

⁷⁶⁵ Il problema affrontato si colloca nell'idea del *paradosso* compiutamente analizzata da Del Punta R., *Diritti della persona e contratto di lavoro*, cit., 195 e ss, il quale osserva che la cultura lavoristica è stata la prima a teorizzare un'idea di uomo non circoscritta all'avere, ma estesa all'essere della persona, rivelando, però, difficoltà e imbarazzi nel tematizzare la problematica del danno.

di un reddito⁷⁶⁶. Questa situazione rappresenta una nuova frontiera della dignità umana, la quale mostra, in concreto, *un'autonomia di senso e reclama una (ri)trovata efficacia giuridica*⁷⁶⁷.

L'affermazione della dignità personale del singolo non può certo comportare un atteggiamento di prevaricazione degli uni sugli altri, generando una realtà sociale altamente conflittuale e autodistruttiva; richiede, invece, che il principio di eguaglianza sostanziale sia considerato un autentico limite o vincolo per tutto l'ordinamento.

Il principio di eguaglianza sostanziale rappresenta la *ratio* delle scelte compiute in materia di sicurezza sociale, esprimendone la vocazione, e richiede che le tecniche normative siano modellate in funzione della tendenziale uniformità dei trattamenti⁷⁶⁸, salvaguardando nel contempo l'individualizzazione dello stato di bisogno, come logico fondamento del benessere sociale. In questo senso, l'istanza solidaristica trascende l'interesse del singolo, coinvolge tutta la collettività, per divenire azione necessaria⁷⁶⁹ dello Stato.

Così, il principio di eguaglianza sostanziale funge da garanzia della dignità umana anche attraverso la regola dell'inderogabilità, nel senso che la Repubblica si assume in modo totalizzante e irreversibile il compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono la realizzazione dei valori e delle opportunità personali⁷⁷⁰. Sul piano della sicurezza sociale, ne deriva il

⁷⁶⁶ *Ibidem*, 195 e ss. Sul punto si osserva che il lavoro deve essere primariamente considerato fonte di reddito e, di conseguenza, occorre in primo luogo tutelare l'aspirazione del lavoratore al reddito, oltre che nei confronti di possibili lesioni ed invasioni nella sfera personale. L'Autore giunge alla conclusione che se la tutela si focalizzasse sulla persona del lavoratore, il lavoro sarà sempre considerato il mezzo, e mai il fine. Sarà l'individuo, in base alle sue scelte, ad attribuire al lavoro un appropriato valore. Si tratterebbe di riscoprire un'idea di lavoro esente da *appesantimenti metafisici*. Il diritto al lavoro deve far valere il proprio *Know-how* personalistico, continuando a spiegare quanto il personale si infiltri nel patrimoniale, ma non aspirare ad un differenziale di protezione umana.

Le considerazioni dell'Autore consentono di definire i rapporti tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale che, pur essendo teleologicamente orientati verso l'idea di dignità umana, rappresentano due ambiti distinti e autonomi, destinati ad incontrarsi.

⁷⁶⁷ Baldini V., *op.cit.*, 2.

⁷⁶⁸ Mazzotta O., *La dignità umana come diritto fondamentale e il sistema delle fonti*, Atti del Convegno *Nuovi assetti delle fonti del diritto del lavoro*, cit.

⁷⁶⁹ Pessi R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., 17.

⁷⁷⁰ Sotto questo profilo, è interessante la relazione tra il principio di eguaglianza sostanziale e il meccanismo concorsuale, come modalità di accesso ai pubblici uffici, che consente il rispetto del principio *de quo* e senza altra distinzione tra i cittadini "se non quella delle loro

carattere inderogabile dell'obbligazione contributiva, data la sua origine legale, che la sottrae completamente alla autonomia privata⁷⁷¹: l'inderogabilità esprime l'indisponibilità della fattispecie legale in via convenzionale da parte dei soggetti titolari dei diritti.

L'unica possibilità per il venir meno dell'obbligo contributivo è quello di ridefinire i presupposti genetici dell'obbligazione contributiva o del diritto alla contribuzione. L'inderogabilità dell'obbligazione contributiva è diretta espressione del principio di autonomia⁷⁷² che regola la relazione tra il rapporto previdenziale e quello lavorativo. Seppur il primo si genera in concomitanza all'avvio di un'attività imprenditoriale o con la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato, l'obbligo di versamento dei contributi è direttamente discendente dalla volontà legislativa, rispetto al quale l'attività lavorativa avviata si configura esclusivamente come presupposto di fatto⁷⁷³.

Il principio della eguaglianza sostanziale, in materia di sicurezza sociale, è ulteriormente confermato dal principio di automaticità delle prestazioni, espresso dall'art. 2116 del C.C. e implicitamente riconducibile al fine perseguito dall'art. 38 della Costituzione, in base al quale le prestazioni previdenziali sono dovute al prestatore di lavoro, anche quando l'imprenditore non ha versato regolarmente i contributi dovuti alle istituzioni

virtù e dei loro talenti", in Corte Costituzionale, sentenza del 4 novembre 2009, n. 293, in www.cortecostituzionale.it.

⁷⁷¹ Pessi R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale, cit.*, 345.

⁷⁷² Il principio di autonomia tra il rapporto giuridico previdenziale e quello di lavoro è confermato dalla Cassazione, sez. lavoro, sentenza del 15 settembre 2014, n. 19398, in www.italgiure.giustizia.it : in caso di omissione contributiva, il lavoratore può chiedere la condanna del datore di lavoro al pagamento dei contributi previdenziali in favore dell'ente previdenziale *solo se* quest'ultimo sia parte nel medesimo giudizio. Il lavoratore e l'ente previdenziale sono portatori di due distinti diritti: il primo è dalla legge tutelato come diritto soggettivo alla posizione assicurativa, mentre l'ente previdenziale vanta un diritto di credito. La Cassazione esclude espressamente qualsiasi posizione di contitolarità o di solidarietà attiva (Cfr. Cassazione, sez. lavoro, sentenza del 10 giugno 1992, n. 7104). Resta, per converso, esclusa per ragioni processuali la possibilità per il lavoratore di agire per ottenere una condanna del datore al pagamento dei contributi nei confronti dell'INPS che non sia stato chiamato in causa, stante la generale esclusione dei provvedimenti nei confronti di terzo ed il carattere eccezionale della condanna c.d. a favore di terzo. Di regola, il processo deve svolgersi tra coloro che sono parti del rapporto sostanziale dedotto *ex art.* 24 della Costituzione.

⁷⁷³ In tal senso, Cassazione, sez. lavoro, sentenza del 15 settembre 2014, n. 19398, in www.italgiure.giustizia.it: si afferma che l'interesse del lavoratore e il diritto di credito dell'INPS sono *geneticamente connessi* perché nascono dal medesimo fatto (la costituzione del rapporto di lavoro), ma sono anche *funzionalmente connessi* perché l'adempimento del debito contributivo realizza anche la soddisfazione del diritto alla posizione contributiva.

di previdenza e di assistenza, salvo che sia diversamente disposto da leggi speciali⁷⁷⁴.

L'interpretazione sistematica, che utilizza la dignità e la libertà come criterio unificatore del sistema normativo, dimostra che il disegno della Costituzione è centrato non solo sul lavoro in sé, ma sul valore della persona in sé considerata. Infatti, il programma costituzionale, volto alla concretizzazione del principio di dignità umana, si realizza solo se si considera il lavoro come il terreno di coltura non solo dei diritti del lavoratore, ma dell'assetto democratico della Repubblica, secondo una prospettiva di effettività, e non di mera enunciazione formale.

La Carta Costituzionale esprime tutta la sua contemporaneità, aprendosi "alla tutela dei bisogni della persona a prescindere dalla collocazione nel mercato del lavoro ed allocando la protezione di tali bisogni tra i diritti fondamentali. Il suo nucleo forte irrompe sulla scena delle relazioni giuridiche, spezzando il nesso che lega [i diritti fondamentali] alla sovranità e ribaltando l'idea che essi abbiano la funzione di consentirne l'esercizio"⁷⁷⁵; e, attraverso continui e reciproci transiti di significato con le norme contemplate nella CDFUE e l'interpretazione evolutiva, la Costituzione è in grado di garantire l'aggiornamento costante del catalogo dei diritti fondamentali; catalogo che, essendo fortemente condizionato dall'evoluzione economica e sociale, deve avere una struttura aperta e dinamica⁷⁷⁶, capace di apprestare forme di tutela

⁷⁷⁴ Il principio di autonomia tra il rapporto previdenziale e il sottostante rapporto di lavoro è confermato dalla norma dell'art. 2126 del C.C., rubricato *Prestazioni di fatto con violazione di legge*, che dispone "La nullità o l'annullamento del contratto di lavoro non produce effetto per il periodo in cui il lavoro ha avuto esecuzione, salvo che la nullità derivi dall'illiceità dell'oggetto o della causa. Se il lavoro è stato prestato con violazione di norme poste a tutela del prestatore, questi ha in ogni caso diritto alla retribuzione". Ad avviso di Rossi P. F., *Rapporto di lavoro subordinato e rapporto giuridico previdenziale*, Milano, 1968, 49 e ss, l'*occupazione di fatto* entra nella fattispecie costitutiva dell'obbligazione di lavoro, nel senso che il contratto di lavoro, seppure sufficiente alla costituzione delle singole obbligazioni di lavoro, non è sempre necessario. Infatti, la fonte di singole obbligazioni di lavoro può essere costituita anche dal fatto dell'occupazione. Ne consegue che, dal combinato disposto degli artt. 2126 e 2115, comma 2, del C.C., a norma del quale l'imprenditore è responsabile del versamento del contributo previdenziale, anche per la parte che è a carico del prestatore di lavoro, tale obbligo contributivo sussiste anche nell'ipotesi di *occupazione di fatto*, quindi non regolarmente dichiarata.

⁷⁷⁵ Mazzotta O., *La dignità umana come diritto fondamentale e il sistema delle fonti*, Atti del Convegno *Nuovi assetti delle fonti del diritto del lavoro*, cit.

⁷⁷⁶ Boni M., *op.cit.*, osserva che un ordinamento costituzionale non può vincolarsi a paradigmi troppo rigidi perché ciò comporterebbe una paralisi della dialettica democratica e, quindi, lo sviluppo progressivo dei valori costituzionali. Accogliendo questa idea, la

contestuali al sorgere di una nuova situazione di bisogno, in un contesto globale dominato dall'economia di mercato.

La dignità umana costituisce un limite all'espandersi dei principi economici come principi regolatori delle relazioni umane; e, nel contempo, ha costituito presupposto di esistenza dell'economia capitalistica perché solo attraverso l'ampliamento della platea dei consumatori, con il riconoscimento dei rispettivi diritti, si poteva e si può assicurare la continuità dell'economia di mercato, in chiave concorrenziale: se la società versa in situazioni di drastica povertà, non ci saranno soggetti che acquisteranno e consumeranno i beni e i servizi prodotti sul mercato. È bene ricordare, però, che nella complessità del disegno costituzionale, la dimensione economica è una delle tante traiettorie in cui si muove l'esperienza umana, "che certamente non ne assorbe interamente il contenuto di valore né pretende di sostituirsi alla dignità come principio fondante del sistema dei diritti costituzionali"⁷⁷⁷.

Concludendo, il lavoro dignitoso è tale quando la relazione tra il mercato del lavoro e il sistema di sicurezza sociale si ancora ai principi della dignità e della solidarietà, secondo una prospettiva che guarda al futuro. È interessante notare che la solidarietà, nell'ampiezza dei suoi significati, si presenta come il concetto che custodisce la vera essenza della dignità umana, nella sua prospettiva sociale, rappresentando nel contempo il principio promotore del rispetto della dignità umana in nuovi spazi e in diversi tempi. Ciò permette di tutelare e valorizzare la dignità umana dai rischi connessi alle mutazioni genetiche delle società globalizzate ed alle derive del nuovo mercantilismo⁷⁷⁸. Sotto il profilo soggettivistico, la solidarietà costituisce il sostrato nel quale la personalità del singolo acquista consapevolezza di sé,

Consulta non ha mai indicato una chiara gerarchia di valori costituzionali, preferendo una *gerarchia mobile*, sottoponibile a periodiche opere di manutenzione.

Nella sentenza n. 85 del 2013, in www.cortecostituzionale.it, la Corte Costituzionale afferma che "tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile individuare uno di esse che abbia la prevalenza assoluta sugli altri", confermando il precedente indirizzo, espresso nella sentenza n. 264 del 2012, in www.cortecostituzionale.it, nella quale era stato precisato che la tutela deve essere sempre "sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro".

⁷⁷⁷ Nania R., *Riflessioni sulla "costituzione economica" in Italia: il "lavoro" come "fondamento", come "diritto", come "dovere"*, cit.

⁷⁷⁸ Veneziani B., *op.cit.*, 2.

delle proprie *capability*, riscoprendo il valore dell'occupabilità e della conoscenza in relazione alla persona in quanto tale, prescindendo da qualsiasi strumentalizzazione economica.

Il consolidamento di questa nuova lettura della realtà richiede che la sinergia delle politiche del lavoro e del *welfare* sia orientata verso il futuro, permettendo alla dignità umana di acquisire valore culturale condiviso. Nel relativo processo di affermazione, le fasce più esposte attualmente alla marginalizzazione sociale potrebbero avere maggiori aspirazioni e, nel contempo, acquisirebbero le risorse necessarie a modificare il loro stato di bisogno⁷⁷⁹, ricomponendo in un unico quadro la politica della dignità e la politica della povertà; in altri termini, la cultura può rappresentare lo strumento per accrescere la redistribuzione della ricchezza, delle tutele e delle opportunità?

⁷⁷⁹ Appadurai A., *op.cit.*, 245. La proiezione futura della dignità umana come valore culturale ripercorre il processo di affermazione già tracciato dai principi economici; infatti, l'economia è diventata la scienza del futuro. Sicché, da quando gli esseri umani sono visti come portatori di futuro, parole chiave come desideri, bisogni, aspettative, progetti sono divenute connaturali ai discorsi economici.

Conclusioni

Dall'analisi condotta emerge, tra le tante incertezze e ambiguità, sotto diversi profili tra i quali la definizione dei concetti (flessibilità, sicurezza) e la cogenza delle tecniche di regolazione, un dato incontrovertibile: l'elaborazione delle politiche del lavoro avviene, ormai da tempo, in spazi che travalicano la dimensione nazionale, quello europeo e quello internazionale.

È innegabile che l'Unione europea condiziona, direttamente o indirettamente, le scelte dei singoli Stati membri in ordine alle misure da adottare in materia di diritto del lavoro, disciplina concettualmente sovrapponibile al diritto sociale europeo che tardivamente si è affermato rispetto a quello degli ordinamenti interni.

Tuttavia già nella *ratio* originaria dell'allora Comunità Economica Europea, nonostante il tanto criticato carattere mercantilistico, alcune linee di intervento (libera circolazione dei lavoratori, oggi art.45 del TFUE, parità di retribuzione tra uomini e donne sul lavoro, oggi art. 157 del TFUE), sebbene mirate a perseguire l'obiettivo di promuovere e garantire la libertà di concorrenza, hanno avuto una ricaduta in termini positivi come strumento di tutela dei lavoratori, potendosi considerare come "embrione" dell'attuale diritto sociale europeo.

Diritto che, attraverso strumenti capaci di incidere sul diritto interno quali le direttive e la giurisprudenza della Corte di Giustizia, tende all'armonizzazione degli ordinamenti statuali, tra i quali è, o meglio era, assolutamente tangibile il divario nella tutela dei diritti sociali.

Diritto sociale europeo che, fondato essenzialmente sulla Carta dei diritti fondamentali (Nizza 2000) alla quale è stato conferito rango primario, e dunque, valore vincolante, dal Trattato di Lisbona (2007), entrato in vigore nel 2009, oggi, per il tramite delle *clausole sociali orizzontali*, afferma che le esigenze di promozione di un elevato *standard* di occupazione, di una protezione sociale adeguata, del contrasto alle forme di esclusione sociale e di discriminazione, devono permeare tutte le politiche dell'Unione.

Osservando, poi, lo spazio oltre l'Europa, l'analisi si è soffermata sul fenomeno della globalizzazione considerato come un dato di fatto che lascia insoluto il problema della garanzia effettiva dei diritti sociali a livello sovranazionale, in assenza di strumenti normativi cogenti capaci di incidere concretamente gli ordinamenti statuali.

Nell'economia del lavoro la globalizzazione, comunque, è stata considerata soprattutto per gli esiti negativi che ha prodotto sui sistemi di produzione già vacillanti e, di conseguenza, sugli equilibri del mercato del lavoro e sull'intensità della tutela accordata ai lavoratori.

Il fenomeno, infatti, di portata ben più ampia, in quanto ha investito gli ambiti culturali, ambientali e sociali, ha innescato, sotto il profilo che qui rileva, un processo di competizione tra sistemi sociali, trasferendo la concorrenza dal piano del mercato latamente inteso a quello delle condizioni di lavoro da garantire; ambito nel quale si è cercato di mantenere la competitività ridimensionando gli *standard sociali*, piuttosto che ripensare e innovare i modelli organizzativi.

Il verbo della flessibilità invocata come risposta alle sfide della concorrenza sui mercati nazionali e sovranazionali ha fatto perdere la "tradizionale vocazione protettiva del diritto del lavoro". E' vero che la segmentazione delle forme di impiego e di svolgimento dell'attività lavorativa hanno richiesto strumenti di flessibilità, di adattamento cioè dell'offerta di lavoro al mutato contesto della domanda, ma ciò non avrebbe dovuto compromettere la garanzia dei diritti sociali fondamentali.

Compito dello Stato sociale sarebbe dovuto essere un'equilibrata riforma della spesa sociale sotto l'aspetto quantitativo ma soprattutto qualitativo, accompagnata da azioni mirate al sostegno e alla promozione dell'iniziativa economica; il risultato constatato è stato, invece, quello di una "sconfitta sotto il profilo della solidarietà sociale" e della politica economica.

Ma la sconfitta, che tocca più direttamente le persone sul piano della realtà sociale, così come si è cercato di mettere in luce nell'ultima parte del lavoro, comporta anche l'ablazione dei principi della nostra Costituzione, che dovrebbero, invece, costituire "una linea di confine invalicabile all'arretramento dello Stato sociale".

Confine che la Corte Costituzionale individua nello spazio tra il riconoscimento del diritto sociale e la garanzia della sua effettività che consente, "attraverso la riserva del possibile e del ragionevole", un equilibrato condizionamento del *quomodo* e del *quando* nell'attuazione legislativa, senza tuttavia comprimere il suo contenuto minimo ed essenziale tanto da vanificare l'interesse tutelato.

E' l'idea di persona, intesa sia come "essere individuale" che come "essere sociale", che diventa così "il concetto unificatore fra i diritti di libertà e i diritti sociali", secondo la felice espressione di Baldassarre.

Bibliografia

A

Abignente A., *Fonti, principi, concretizzazione. Spunti di riflessione sul dibattito intorno ai diritti sociali nel sistema comunitario*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", *Collective Volumes*, 2011, 1, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

Alaimo A. – Caruso B., *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2010, 82, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

Alaimo A., *Il diritto al lavoro fra Costituzione nazionale e Carte europee dei diritti: un diritto "aperto" e "multilivello"*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2008, 60, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

Ales E., *Il lavoro precario quale fattore di esclusione sociale ovvero del lavoro di scarsa qualità*, 2011, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

Allegretti U., relazione all'incontro *Il lavoro*, organizzato dall'Osservatorio costituzionale presso la Luiss dell'11 giugno 2004, resoconto a cura di Rossi M., *Bollettino* 2004, 6 e in <http://static.luiss.it/semcost>.

Ales E., *Lo sviluppo della dimensione sociale comunitaria: un'analisi "genealogica"*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2009, 3, 52.

Alessi C., *Part-time verticale e indennità di disoccupazione: quando le ragioni del bilancio prevalgono su quelle dell'equità*, in *Riv.it.dir.lav.*, 2006, II, 810.

Alleva P.G., *Il tema della tutela del lavoro e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in Alleva P.G. – Balletti E. – Carabelli U. – Di Stasi A. – Forlani N. – Liso F. – Paci M. (a cura di), *Tutela del lavoro e Riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002.

Allulli G., *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, ottobre 2010, in www.sociologia.uniroma1.it.

Anastasi A., *Politiche sociali e cultura della solidarietà*, Messina, 2010.

Appadurai A., *Il futuro come fatto culturale*, Milano, 2013.

AA.VV., *Premessa*, in Decaro M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020 – Fra governance e government dell'Unione europea*, 2011, in www.fondazioneadrianolivetti.it.

AA.VV., *Italia. Dare slancio alla crescita e alla produttività*, Serie *Politiche migliori*, settembre 2012, 2, in <http://www.oecd.org/about/publishing/ItalyBrochureIT.pdf>.

Auer P., *La flexicurity nel tempo della crisi*, in *Dir. relaz.ind.*, 2011, 1, 37 e ss.

Azzariti G., *Brevi notazioni sulle trasformazioni del diritto costituzionale*, in Ghera E. – Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009.

Azzariti G., relazione all'incontro *Il lavoro*, organizzato dall'Osservatorio costituzionale presso la Luiss dell'11 giugno 2004, resoconto a cura di Rossi M., *Bollettino* 2004, 6 e in <http://static.luiss.it/semcost>.

B

Bagnara S., *Lavoro, persone e scuola nella società della conoscenza*, TD 34, 2005, 1 in www.tdjournal.itd.cnr.it.

Bagnara S., *Lavoro e sistemi formativi nella società della conoscenza*, Programma Education, FGA W.P. 31 (4/2010), 2010, in www.fga.it.

Baldassarre A., *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, XVI, Roma, 1989, 13.

Baldini V., *La dignità umana tra approcci teorici ed esperienze interpretative*, in *Riv. AIC2013*, 2, www.rivistaaic.it.

Bano F., *Il "popolo delle partite Iva" all'ombra del lavoro a progetto*, in *Lav. Dir.*, 2013, 2.

Barbera M., *Il principio di eguaglianza nel sistema europeo multilivello*, 2012, in www.europeanright.eu.

Barbier J.C., *La logica del Workfare in Europa e negli Stati Uniti: i limiti delle analisi globali*, in *Assistenza sociale*, luglio – dicembre 2003, 3-4 www.orwin.it/amministrazione/allegati.

Battiloro V. – Costabella L., *Il profiling dei disoccupati basato sul concetto di occupabilità: uno strumento a supporto della programmazione delle politiche attive del lavoro*, 2008, in www.prova.org/studi-e-analisi.

Bellocci M. – Passaglia P., *La dignità dell'uomo quale principio costituzionale*, 2007, in www.cortecostituzionale.it/documenti.

Bettoli N.- Cortesi F., *La Flexicurity nel mercato del lavoro italiano ed europeo – Analisi sul rapporto tra flessibilità e sicurezza*, 2012, in www.diritto.it.

Bilancia P., *Le nuove frontiere della tutela multilivello dei diritti*, relazione al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova 22-23 ottobre 2004 in <http://archivio.rivistaaic.it/materiali>.

Bognetti G., *Il Pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale*, in *Riv. AIC*, 2011, 4, www.rivistaaic.it.

Bonardi O., *Sistemi di welfare e principio di eguaglianza*, Torino, 2012.

Boni M., *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e "ragionevole" compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale sul caso Ilva (n. 85/2013)*, del 5 febbraio 2014, in www.federalismi.it.

Bonomi A., *"Nuovi lavori" tra crescita del rischio e promozione del capitale personale*, 2006, in www.sussidiarieta.net.

Bozzao P., *Dal 'lavoro' alla 'laboriosità'. Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *Riv.dir.sic.soc.*, 2003, 535 ss.

Bozzao P., *Transizioni occupazionali e sostegno al reddito: luci e ombre di una (annunciata) riforma*, relazione svolta alla conferenza annuale di ESPANET Italia "Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa", Roma, 20-22 settembre 2012, in www.espanet-italia.net.

Bozzao P., *L'Assicurazione sociale per l'impiego (ASPI)*, in Cinelli M. - Ferraro G. - Mazzotta O. (a cura di), *Il Nuovo Mercato del Lavoro*, Torino, 2013.

Bozzao P., *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2011, 132, 4.

Bronzini G., *Happy Birthday; il primo anno di "obbligatorietà" della Carta di Nizza nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", *Collective Volumes*, 2011, 1, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

Bronzini G., *Le tutele dei diritti fondamentali e la loro effettività: il ruolo della Carta di Nizza*, 5 maggio 2012, in www.fundamentalrights.it

Bronzini G., *Le politiche europee di lotta alla povertà e di contrasto dell'esclusione sociale: un deficit di effettività*, luglio 2011, in <http://www.astrid-online.it/rassegna>.

Bronzini G., *Nuova formulazione del lavoro, nuova formulazione dei diritti nel mondo globalizzato*, 2009, in www.treccani.it.

Bronzini G., *Flexicurity e nuovi diritti sociali*, in *Diritti, lavori, mercati*, 2007, 3 e in www.bin.italia.org.

Bronzini G., *Generalizzare i diritti o la subordinazione? Appunti per un rilancio del diritto del lavoro in Italia*, in *DD*, 2005, 2.

Butera F. – Donati E. – Cesaria R., *I lavoratori della conoscenza*, Milano, 1998.

C

Califano L., *Relazione di sintesi al XXVIII Convegno dell'AIC: In tema di crisi economica e diritti fondamentali*, in *Riv. AIC*, 2013, 4, www.rivistaaic.it

Campedelli M. – Carrozza P. – Pepino L., *Diritto di welfare – Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna, 2010.

Capitini M.V., *Analisi comparata dei sistemi di flexicurity in Europa*, in Fontanesi A. – Capitini M.V., *Flexicurity: stato dell'arte e contesto europeo*, in http://banchedati.italialavoro.it/BDD_WEB/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_5303_documenti_itemName_O_documento.pdf, 2008.

Carboni G.G., *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Riv. AIC*, 2014, www.rivistaaic.it.

Carrieri V., *I working poor in Italia: quanti sono, chi sono, quanto sono poveri*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2012,2.

Carinci M.T., *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi*, Relazione presentata al XVII Congresso Nazionale *Il diritto del lavoro al tempo della crisi*, organizzato dall'AIDLASS, il 7-9 giugno 2012 a Pisa, in www.aidlass.it.

Carrozza P., *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in Campedelli M. - Carrozza P. -Pepino L., *Diritto di welfare – Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna, 2010.

Caruso A.R. – Gioli G., *Il popolo delle partite Iva: i rischi della riforma*, 2012, in www.bollettinoadapt.it/old/files/document

Caruso B. –Militello M., *L'Europa sociale e il diritto: il contributo del metodo comparato*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2012, 94, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

Caruso B., *Costituzioni e diritti sociali: lo stato dell'arte*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona", *Collectice Volumes*, 2011, 1, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

Caruso B., *I diritti sociali fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (tanto tuonò che piovve)*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2010, 81, 3 in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

Caruso B. – Massimiani C., *Prove di democrazia in Europa: la Flessicurezza nel lessico ufficiale e nella pubblica opinione europea*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2008, 59, in <http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP>.

Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, Relazione al Congresso AIDLASS, Cagliari, giugno 2006, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

Caruso B., *La destrutturazione del concetto di occupabilità: sette diversi significati*, in *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, Relazione al Congresso AIDLASS, Cagliari, giugno 2006, Annesso A, 99 e ss in www.lex.unict.it.

Caruso B., *Il diritto del lavoro tra hard law e soft law: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2005, 39, in <http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP>.

Cataudella M.C., *La retribuzione nel tempo della crisi – Tra principi costituzionali ed esigenze di mercato*, Torino, 2013.

Celotto A. –Pistorio G., *L'efficacia giuridica delle Carte dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (rassegna giurisprudenziale 2001 – 2004)*, in www.archivio.rivistaaic.it.

Ceraolo R., *Il Welfare State in Europa: brevi note su origine, modelli e tipologie*, Quaderni di Intercultura, 2011, III, in cab.unime.it/Journals/index.php/qdi/article – Università degli Studi di Messina.

Cerutti C., *Il lavoro come fondamento della Repubblica democratica italiana*, in *Lav. Giur.*, 2012, 11, 1061 e ss.

Cester C., *La norma inderogabile: fondamento e problema del diritto del lavoro*, in *Dir.lav. rel.ind.*, 2008, 347.

Chicci F., *Evaporizzazione del lavoro e precarietà generalizzata*, in *Aperture*, 28, 2012, www.aperture-rivista.it/public/upload/Chicci.pdf.

Chicci F., *Lavoro e vita sociale: le dense ambivalenze della società flessibile*, 2010, in www.economia.unipv.it.

Ciampi A.C., *Prefazione*, in Decaro M. (a cura di), *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, 2011, in www.fondazioneadrianolivetti.it.

Cinelli M – Giubboni S., *Cittadinanza, Lavoro, Diritti sociali – Percorsi nazionali ed europei*, Torino, 2014.

Cinelli M., *Il Welfare dopo gli interventi 2011-2012 di riforma delle pensioni e degli ammortizzatori sociali*, relazione al convegno nazionale AGI, Ancona, 26-27 ottobre 2012, in *Nuove regole dopo la Legge n. 92 del 2012 di riforma del mercato del lavoro – competizione versus garanzie?*, Torino, 2012.

Cinelli M., *Il Welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni e ammortizzatori sociali*, in Cinelli M.- Ferraro G.- Mazzotta O. (a cura di), *Il Nuovo Mercato del Lavoro*, Torino, 2013.

Crescenzi A., *Il varo della Strategia nel 2000*, in Decaro M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, 2011, in www.fondazioneadrianolivetti.it.

Crescenzi A., *La crisi mondiale e la Strategia*, in Decaro M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, 2011, in www.fondazioneadrianolivetti.it.

Crescenzi A., *La politica per la ricerca e l'innovazione*, in Decaro M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, 2011, in www.fondazioneadrianolivetti.it.

Crescenzi A., *La Strategia 2020 e la nuova governance europea*, in Decaro M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, 2011, in www.fondazioneadrianolivetti.it.

Cucculelli F., *Lavoratori della conoscenza (Knowledge Workers)*, del 30 luglio 2014, in www.benecomune.net.

D

D'Antona M., *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, 1998, in <http://www.lex.unict.it/materiale10>.

Daniele V., *Crisi economica e suicidi in Italia*, in *Economiaepolitica – Rivista on line di critica della politica economica*, 17 luglio 2013, in www.economiaepolitica.it.

De Leonardis O., *Welfare partecipato. Incastrati nella partecipazione*, in E. Alecci – M. Bottaccio (a cura di), *Fuori dall'angolo. Idee per il futuro del volontariato e del terzo settore*, Napoli-Roma, 2010, 95 e ss.

De Leonardis O., *Principi, culture e pratiche di giustizia sociale*, in *Animazione Sociale*, 2002, 12 e in www.osservatoriowelfare.it

De Oto A., *La cittadinanza nella prospettiva del diritto al reddito minimo garantito*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, 1, 63 e ss.

Decaro M., *Introduzione – Cronaca di un decennio nell'Unione europea, tra governance e government*, in Decaro M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, 2011, in www.fondazioneadrianolivetti.it.

Decaro M., *La Strategia di Lisbona (2000-2010)*, in Decaro M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, 2011, in www.fondazioneadrianolivetti.it.

Decaro M., *Europa 2020 fra le misure anticrisi e il Trattato di Lisbona*, in Decaro M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, 2011, in www.fondazioneadrianolivetti.it.

Del Conte M., *L'influenza del diritto comunitario sul diritto del lavoro italiano fra tutele e flessibilità*, in Studi in Onore di Tiziano Treu, Napoli, 2011, III, 1448.

Del Punta R., *Diritto del lavoro*, 6° ed., Milano, 2014.

Del Punta R., *Diritto del lavoro*, Milano, 2010.

Del Punta R., *Diritti della persona e contratto di lavoro*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2006, 110, 195 e ss

Di Francesco G., *Quali competenze per il futuro? Il contributo delle indagini internazionali*, in Alessandrini G. (a cura di), *La formazione al centro dello sviluppo umano: crescita, lavoro, innovazione*, Milano, 2012, 261.

E

Emanuel C., *Localizzazione e delocalizzazione*, in *Enciclopedia Italiana*, VII Appendice, 2007, www.treccani.it/enciclopedia/localizzazione-e-delocalizzazione.

Emiliani P., *L'indennità di disoccupazione per i collaboratori*, in Cinelli M.- Ferraro G.- Mazzotta O. (a cura di), *Il Nuovo Mercato del Lavoro*, Torino, 2013.

Esping-Andersen G., *Social Foundations of postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, 1999; tr.it. *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, 2000.

F

Fabietti U., *Prefazione all'edizione italiana* all'opera di Appadurai A., *Il futuro come fatto culturale*, Milano, 2013.

Faioli M., *Pre-occupazione e in-occupazione giovanile. Risposte del diritto "riflessivo" al mercato del lavoro*, giugno 2012, in <http://works.bepress.com/cgi/>.

Faioli M., *Sul lavoro dignitoso – Dalla modernizzazione del diritto del lavoro alla nozione di "decency at work"*, in *F&L*, 2009, 3.

Federighi P., *Analisi delle misure di flexicurity in alcuni contesti europei*, 2007, in www.aiel.it/Old/bacheca.

Ferraro F., *L'associazione in partecipazione con apporto di lavoro*, *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, 2014, 221, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

Ferraro G., *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, in www.unicolavoro.ilsole24ore.

Ferrera M.– Gualmini E., *La strategia europea sull'occupazione e la governance domestica del mercato del lavoro: verso nuovi assetti organizzativi e decisionali?*, febbraio 2002, in www.eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/Archive.

Ferrera M., *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Bologna, 2006.

Flora P.–Alber J, *Sviluppo dei welfare states e processi di democratizzazione nell'Europa occidentale*, in Flora P. –Heidenheimer A. (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Bologna, 1981.

Fontana G., *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2014, 104, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

Fontanesi A., *La flexicurity, coniugare la flessibilità del lavoro con il modello sociale europeo*, in Fontanesi A. –Capitini M.V., *Flexicurity: stato dell'arte e contesto europeo*, 2008, in http://banchedati.italialavoro.it/BDD_WEB/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_5303_documenti_itemName_O_documento.pdf>.

G

Gheido M.R. , *Al via la sperimentazione della nuova social card*, 8 maggio 2013, in www.ilsole24ore.com.

Ghera E., *Il contratto di lavoro oggi: flessibilità e crisi economica*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2013, 140, 4.

Ghera E. – Pace A., *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro, Presentazione*, Napoli, 2009, VII.

Giddens A., *Runaway World. How Globalization is Reshaping our Lives*, tr.it. *Il mondo che cambia*, Bologna, 2000.

Giubboni S., *Il lavoro atipico nei regolamenti europei di sicurezza sociale*, in *RDDS*, 2013, 4.

Giubboni S., *La Mini-Aspi*, in M. Cinelli-G. Ferraro-O. Mazzotta (a cura di), *Il Nuovo Mercato del Lavoro*, Torino, 2013.

Giubboni S., *Welfare State e integrazione europea: la metamorfosi della sussidiarietà*, in *La previdenza forense*, 2013, 3, 209 e ss.

Giubboni S., *Stato sociale, libera circolazione delle persone e nuovi confini della solidarietà in Europa*, introduzione a *Confini della solidarietà. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012.

Giubboni S., *Modelli sociali nazionali, mercato unico europeo e governo delle differenze*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2009, 294.

Giubboni S., *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto del lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2006, 46, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

Giubboni S., *Diritti e politiche sociali nella crisi europea*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2004, 30, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

Giubboni S., *Da Roma a Nizza, Libertà economiche e diritti sociali fondamentali nell'Unione Europea*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 2004, 28.

Giubboni S., *Flessibilità delle forme di lavoro e protezione sociale. Osservazioni preliminari*, 2002, in www.sole.unima.it/Giubboni.pdf.

Gouldner A.W., *The norm of Reciprocity: a Preliminary Statement*, in *American Sociological Review*, 1960, 2, 161-178; tr.it in Gouldner A.W., *Per la sociologia*, Napoli, 1977.

Gottardi D., *Atti del primo seminario sui temi europei, promosso dal Ministero del lavoro e tenutosi presso il CNEL su Flessibilità e sicurezza nel mercato del lavoro. Il Quadro Europeo dell'11 dicembre 2006.*

Gragnoli E., *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, relazione al XVII congresso nazionale di diritto del lavoro AIDLASS, Pisa, 7-9 giugno 2012, in www.aidlass.it.

Guerra M.C. –Tangorra R., *Le nuove social card al banco di prova*, 8 aprile 2014, in www.lavoce.info.

Guerrieri P., *Patto di stabilità e crescita (PSC)*, in *Dizionario di Economia e Finanza – Treccani*, 2012, www.treccani.it.

H

Hecló H., *Verso un nuovo "welfare state"?*, in Flora P.– Heidenheimer A. (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Bologna, 1981.

L

Laforgia S., *Il lavoro dignitoso, il lavoro decente e il lavoro purchessia*, in *Lav. Giur.*, 2012, 2, 129 e ss.

Lettieri A., *Verso un new deal rovesciato? L'Europa delle controriforme*, 2011, in www.insightweb.it/web.

Liso F., *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2013, 4.

Livraghi R., *Flexicurity*, 2007, in economia.unipr.it.

Loy G., *Oltre la Flessicurezza*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2013, 3, 479 e ss.

Loy G., *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in Ghera E. – Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009.

M

Magnani M., *Autonomia, subordinazione, coordinazione del gioco delle presunzioni*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2013, 174 in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

Mancini G.F., *Commento all'art.4 della Costituzione*, in Branca G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, 1975.

Mattei L., *L'usura e l'emergenza prodotta dalla crisi*, 2011, in www.legalitaegiustizia.it.

Mazzotta O., *La dignità umana come diritto fondamentale e il sistema delle fonti*, Atti del Convegno *Nuovi assetti delle fonti del diritto del lavoro*, Otranto, 10-11 giugno 2011, in caspur-ciberpublishing.it/index.php/atti_csdn/article.

Mazzotta O., *Manuale del diritto del lavoro*, Padova, 2011.

Mengoni L., *I diritti sociali*, in *ADL*, 1998, 2.

Militello M., *La Costituzione sociale europea in cammino*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", *Collective Volumes*, 2011, 1, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>

Miscione M., *Il diritto del lavoro, un diritto universale ("...fondata sul lavoro")*, in *Lav. Giur.*, 1999, 815 e ss.

Monaco G., *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*, 2011, in www.forumcostituzionale.it.

Mortati C., *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro It.*, 1970, V, 191.

N

Nacucchi M., *Gli strumenti e le politiche attive per la conciliazione vita-lavoro*, 2011 in www.bollettinoadapt.it.

Nadalini M., *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Roma, 2007.

Natalini F., *L'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASPI)*, in G. Pellacani, *Riforma del lavoro. Tutte le novità introdotte dalla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Milano, 2013, 301 ss., spec. 314

Nania R., *Riflessioni sulla "costituzione economica" in Italia: il "lavoro" come "fondamento", come "diritto", come "dovere"*, 19 gennaio 2009, in <http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/libertadiritti/nania.html>.

Nania R., relazione all'incontro *Il lavoro*, organizzato dall'Osservatorio costituzionale presso la Luiss dell'11 giugno 2004, resoconto a cura di Rossi M., *Bollettino* 2004, 6 e in <http://static.luiss.it/semcost>.

O

Onida V., *Le riforme difficili. È il lavoro che fa la Costituzione*, 8 gennaio 2010, in www.ilsole24ore.com.

Ostrom E. - Hess C., *Studiare i beni comuni della conoscenza*, in Hess C. - Ostrom E. (a cura di), *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, Milano, 2007.

Ostrom E., *Governare i beni collettivi*, Venezia, 2006.

P

Pagani L., voce *Flexicurity*, in *Dizionario di Economia e Finanza Treccani*, 2012, in www.treccani.it.

Pagani L., voce *Flessibilità*, in *Dizionario di Economia e Finanza Treccani*, 2012, in www.treccani.it.

Pagani L., voce *Occupabilità*, in *Dizionario di Economia e Finanza Treccani*, 2012, in www.treccani.it.

Pandolfo A., *Una prima interpretazione della nuova legge in tema di pensioni complementari, con qualche (utile?) indicazione per il legislatore delegato*, PAPP, 2004, III, 1238.

Passino V., *Il diritto ad essere utili: spunti di riflessione sul lavoro nel settore non profit*, in *Dir. Lav.*, 2005, 3, I.

Pascucci P., *La salvaguardia dell'occupazione nel decreto "salva Ilva". Diritto alla salute vs. diritto al lavoro?*, WP di OLYMPUS 2013, 27, in <http://olympus.uniurb.it>.

Pazzaglia P., *Le tutele contro la disoccupazione*, in Vallebona A., *La riforma del lavoro 2012*, Torino, 2012, 121.

Persiani M., *Diritto della previdenza sociale*, 20° ed., Padova, 2014.

Persiani M., *Crisi economica e crisi del Welfare State*, relazione presentata in occasione delle Giornate di Studio *La crisi e i fondamenti del diritto del*

lavoro, organizzate per il 50° anniversario della nascita dell'AIDLASS, Bologna 16-17 maggio 2013, in www.aidlass.it (testo dattiloscritto).

Persiani M. – Carinci F., *Introduzione al Trattato*, in Persiani M. – Carinci F. (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro – Il mercato del lavoro*, a cura di Brollo M., Padova, 2012, VI.

Persiani M., *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2012.

Persiani M., *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Padova, 1960 – Ristampa nell'anno 2010 in occasione del 50imo anniversario dalla pubblicazione del testo.

Persiani M., *Conflitto industriale e conflitto generazionale (Cinquant'anni di giurisprudenza costituzionale)*, Relazione tenuta al convegno "Giurisprudenza costituzionale ed evoluzione dell'ordinamento italiano", del 24 maggio 2006, organizzato dall'Accademia dei Lincei e dalla Corte Costituzionale, reperibile in www.cortecostituzionale.it

Persiani M., *Introduzione*, in Pessi R. (a cura di), *Solidarietà e Mutualità nel diritto della Previdenza Sociale*, Napoli, 1989.

Persiani M., *Commento all'art. 38 della Costituzione*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1979.

Perulli A., *Il diritto del lavoro tra libertà e sicurezza*, 2012 in www.adalbertoperulli.it/public/pdf/file.

Perulli A., *I concetti qualitativi nel diritto del lavoro: standard, ragionevolezza, equità*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2011. III, 403 e ss.

Perulli A., *Interessi e tecniche nella disciplina del lavoro flessibile*, in *Dir. lav. e rel. ind.*, 2002, 235.

Petrucelli F. – Messuri M. – Santilli M., *Bilancio di competenze e orientamento professionale*, Milano, 2012

Pessi P., *Ripensare il mercato del lavoro*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, 2, 205 e ss.

Pessi R., *Lezioni di diritto del lavoro*, Padova, 2012.

Pessi R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2008.

Piantoni M., *Le politiche dell'Unione Europea a favore delle imprese e dell'imprenditorialità*, Università degli Studi di Bergamo – Dipartimento di economia aziendale, Milano, 2008.

Pinelli C., relazione all'incontro *Il lavoro*, organizzato dall'Osservatorio costituzionale presso la Luiss dell'11 giugno 2004, resoconto a cura di Rossi M., Bollettino 2004, 6 e in <http://static.luiss.it/semcost>.

Pistorio G., *Le discriminazioni a rovescio derivanti dall'applicazione del diritto comunitario*, del 4 marzo 2011, in www.europeanrights.eu/publish.

Pizzolato F., *La "social card" all'esame della Corte Costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2010, 349 e ss.

Poggi A.M., *I diritti delle persone – Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, Milano, 2014.

Pressacco F., *voce Azzardo morale*, in *Dizionario di Economia e Finanza Treccani*, 2012, in www.treccani.it.

Proia G., *La recente evoluzione legislativa del sistema della previdenza sociale: bisogno effettivo, solidarietà e residui di corresponsività*, in Pessi R. (a cura di), *Solidarietà e Mutualità nel diritto della Previdenza Sociale*, Napoli, 1989.

Proietti D., intervento al Convegno *Il sistema previdenziale tra sostenibilità e adeguatezza*, promosso dalla UIL il 4 novembre 2011, in *Il sistema previdenziale tra sostenibilità e adeguatezza*, Roma, 2012.

Prosperetti G., *Dall'art. 3 agli artt. 35 ss della Costituzione*, in Ghera E. – Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009.

Pucci T., *Il diritto all'accesso nella società dell'informazione e della conoscenza. Il digital divide*, 2002, in www.ittig.cnr.it.

R

Realfonzo R., *Deregolamentare per crescere? EPL, quota salari e occupazione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2013, 3, 487 e ss.

Rebeggiani E., *Il Digital Divide: le dimensioni della disuguaglianza*, in www.federica.unina.it.

Rescigno G.U., *Il progetto consegnato nell'art. 3, co.2, della Costituzione*, in Ghera E. – Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009.

Ricci G., *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica*, Torino, 2012.

Ricci G., *Il diritto al "giusto" tempo di lavoro nel sistema costituzionale multilevel*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", *Collective Volumes*, 2011, 1, in <http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP>.

Ricci G., *La costruzione giuridica del modello sociale europeo (con una postilla sul MSE al tempo della crisi)*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2011, 8, in <http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP>.

Ryder G., Direttore generale dell'ILO, intervento alla Conferenza ILO-UE *Il modello sociale europeo in tempi di crisi economica e di politiche di austerità*, svoltosi a Bruxelles il 27 e il 28 febbraio 2014, in www.ilo.org.

Rodotà S., *Contenuto dei diritti e Fiscal Compact*, in *Repubblica* del 20 giugno 2012.

Romagnoli U., *La transazione infinita verso la flessibilità "buona"*, 5 giugno 2013, in <http://www.inchiestaonline.it/lavoro-e-sindacato/umberto-romagnoli>.

Romagnoli U., *Diritto del lavoro e quadro economico: nessi di origine e profili evolutivi*, relazione al Convegno *La Crisi e i fondamenti del diritto del lavoro*, Bologna, 16-17 maggio 2013, in www.aidlass.it.

Rosati S. D., *Dalla flexicurity alla mobication – Cosa cambia nella definizione delle politiche del lavoro a livello comunitario*, in *Osservatorio Isfol*, 2012, 4 e in www.isfol.it/pubblicazioni.

Rossi P. F., *Rapporto di lavoro subordinato e rapporto giuridico previdenziale*, Milano, 1968.

Ruggeri A., *Crisi economica e crisi della Costituzione*, relazione conclusiva del Convegno di Lecce 14-15 settembre 2012, *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, in Consulta on line.

Rullani E., *L'economia della conoscenza nel capitalismo delle reti*, in *Sinergie*, 2008, 76.

Rusciano M., *Il pensiero di Massimo D'Antona sul diritto al lavoro*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2014, 216, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

Rusciano M., *Il diritto al lavoro nella Costituzione Italiana: istanze economiche ed emancipazione sociale in prospettiva meridionalista*, in *Discussion Paper* 2012, 1, www.crisei.uniparthenope.it.

S

Santoro Passarelli G., *Il nuovo contratto a termine dopo la conversione del Decreto Lavoro*, 24 maggio 2014, in www.altalex.com.

Santucci R., *Flexicurity e conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2007, 3, 581 e ss.

Sen A., *La diseguaglianza*, trad.it., Bologna, 2000.

Sciarra S., *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Roma, 2013.

Sciarra S., *Metodo e linguaggio multilivello dopo la ratifica del Trattato di Lisbona*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", *Collective Volumes*, 2011, 1, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

Sciarra S., relazione all'incontro *Il lavoro*, organizzato dall'Osservatorio costituzionale presso la Luiss dell'11 giugno 2004, resoconto a cura di Rossi M., *Bollettino* 2004, 6 e in <http://static.luiss.it/semcost>.

Sciarra S., *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo. Un'analisi delle fonti*, in S. Sciarra (a cura di), *Manuale di diritto sociale europeo*, Torino, 2010, 16 e ss.

Sgroi A., *Gli sgravi contributivi alle imprese nel sistema previdenziale*, in *Informazione Previdenziale*, 2013, 1-2, 16 e ss.

Sgroi A., *Flessibilità del mercato del lavoro e sistema previdenziale*, in WP Adapt, 2009, 87, www.bollettinoadapt.it.

Spadaro A., *Necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile*, 2011, 4 in www.rivistaaic.it.

Streeck W., *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2000, 3.

Supiot A., *Il futuro del lavoro*, Roma, 2003.

T

Tesauro G., *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012.

Treu T., *Le istituzioni del lavoro nell'Europa in crisi, Relazione alle giornate di studio Aidlass*, Bologna, 2013, in <http://www.aidlass.it/news/aidlass-giornate-di-studio-la-crisi-e-i-fondamenti-del-diritto-del-lavoro>, 18 e ss.

Treu T., *Riequilibrio delle tutele e Flexicurity*, 2012, 7 in www.bollettinoadapt.it/old/files/documents/18378treu_comm_12_07_pdf.

Tridico P., *Flessibilità, sicurezza e ammortizzatori sociali in Italia*, Working Paper, 2009, 107, in <http://host.uniroma3.it/dipartimenti/economia/pdf>.

Tripodina C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa – Sui fondamenti costituzionali di un reddito di cittadinanza*, Torino, 2013.

V

Vecchio G., *Giustizia sociale, Stato, diritti*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2011, 120 in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

Veneziani B., *Il lavoro tra l'ethos del diritto e il pathos della dignità*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2010, 126, 2.

Veshi D., *Le sfide del futuro: i costi della vecchiaia e il long term care*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2013, 2, 369 e ss.

Vettori G., *Il tempo dei diritti*, in www.personaemercato.it/wp-content.

Villani U., *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Bari, 2013.

Vitale F., *Gli effetti sociali ed umani di una diffusa illegalità nel mondo del lavoro: quali misure di contrasto per il caso di Prato*, in *L'Ispezzore e la Società*, 2014, 5.

Vivaldi E., *Il caso Ilva: la "tensione" tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, intervento al Convegno *Il caso Ilva: nel dilemma tra*

la protezione dell'ambiente, tutela della salute e salvaguardia del lavoro, il diritto ci offre soluzioni?, tenutosi il 15 marzo 2013 e organizzato dall'Istituto Dirpolis della Scuola Superiore di Sant'Anna, del 17 luglio 2013, in www.academia.edu.

Z

Zappalà L., *I lavori flessibili*, in S. Sciarra (a cura di), *Manuale di diritto sociale europeo*, Torino, 2010, 134 e ss.

Zappalà L., *Flexicurity e valorizzazione della capability: l'impulso alla ri-regolazione del lavoro a termine*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2012, 97, 3 e ss, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

Zilio Grandi G.- Sferrazza M., *Legge n. 78/2014 e politiche del lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2014, 220, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>

Zoppoli L., *I rapporti interordinamentali in una prospettiva orientata alla tutela dei diritti sociali europei*, in *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", *Collective Volumes*, 2011, 1, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>.

Giurisprudenza

Cassazione, sez. lavoro, ordinanza interlocutoria del 3 novembre 2014, n. 23380, in www.italgiure.giustizia.it.

Cassazione, sez. lavoro, sentenza del 15 settembre 2014, n. 19398, in www.italgiure.giustizia.it.

Cassazione, sez. lavoro, sentenza del 27 novembre 2013, n. 26522, in www.italgiure.giustizia.it.

Cassazione, sez. lavoro, sentenza del 8 luglio 2013, n. 16935, in www.italgiure.giustizia.it.

Cassazione, sez. lavoro, sentenza del 12 aprile 2013, n. 8928, in www.italgiure.giustizia.it.

Cassazione, sez. lavoro, sentenza del 23 gennaio 2013, n. 1571, in *Informazione Previdenziale*, 2013, 1-2, 155 e ss.

Cassazione, Sezioni Unite, ordinanza del 3 ottobre 2012, n. 16841, in *Informazione Previdenziale*, 2013, 1-2, 121 e ss.

Cassazione, sez. lavoro, sentenza del 2 maggio 2012, n. 6643, in www.italgiure.giustizia.it.

Cassazione, sez. lavoro, sentenza del 29 marzo 2012, n. 5085, in www.italgiure.giustizia.it.

Cassazione, sez. lavoro, sentenza del 21 febbraio 2012, n. 2496, in www.italgiure.giustizia.it.

Cassazione, sez. II Penale, sentenza del 19 gennaio 2011, n. 1284, in www.italgiure.giustizia.it.

Cassazione, sez. lavoro, sentenza del 4 giugno 2009, n. 12916, in www.italgiure.giustizia.it.

Cassazione, sez. lavoro, sentenza del 10 giugno 1992, n. 7104, in www.italgiure.giustizia.it.

Corte Costituzionale, ordinanza del 15 gennaio 2014, n. 10, in www.cortecostituzionale.it.

Corte Costituzionale, sentenza del 16 maggio 2013, n. 87, in *Informazione Previdenziale*, 2013, 1-2, 98 e ss.

Corte Costituzionale, sentenza del 9 maggio 2013, n. 85, in www.cortecostituzionale.it.

Corte Costituzionale, sentenza del 19 novembre 2012, n. 264, in www.cortecostituzionale.it.

Corte Costituzionale, sentenza del 4 aprile 2011, n. 116, in www.cortecostituzionale.it.

Corte Costituzionale, sentenza del 19 luglio 2011, n. 234, in www.cortecostituzionale.it.

Corte Costituzionale, sentenza del 7 giugno 2000, n. 184, in www.cortecostituzionale.it.

Corte Costituzionale, sentenza del 4 novembre 2009, n. 293, in www.cortecostituzionale.it.

Corte Costituzionale, nella sentenza del 16 dicembre 1997, n. 443, in www.cortecostituzionale.it.

Corte di Giust UE, 26 novembre 2014, cause riunite C-22/13-da C-61/13 a C-63/13-C-418/13, *Mascolo e altri c. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*, in <http://curia.europa.eu/juris/document>.

Corte di Giust UE, 13 novembre 2014, causa C-416/13, *M. Vital Pérez c. Ayuntamiento*, in <http://curia.europa.eu/juris/document>.

Corte di Giust. UE, 5 novembre 2014, causa C-311/13, *Tumer c. Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen* (Consiglio di amministrazione dell'Istituto di gestione delle assicurazioni per i lavoratori-UWV), in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 5 novembre 2014, causa C-476/12, *Osterreichischer Gewerkschaftsbund* (Confederazione sindacale austriaca) *c. Verband Osterreichischer Banken und Bankiers* (Associazione delle banche e dei banchieri austriaci – VOBB), in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 15 ottobre 2014, causa C-221/13, *T.Mascellani c. Ministero della Giustizia*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 9 ottobre 2014, causa C-268/13, *Petru c. Casa Judeteana de Asigurari de Sanatate Sibiu* (Cassa regionale di assicurazione malattia di Sibiu) *e la Casa Nationala de Asigurari de Sanatate* (Cassa nazionale di assicurazione malattia), in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 11 settembre 2014, causa C-394/13, *Ministero del lavoro e degli affari sociali della Repubblica ceca c. B.*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 3 settembre 2014, causa C-318/13, *X. c. Ministero degli affari sociali e della sanità della Finlandia*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 17 luglio 2014, causa C-354/13, *FOA. c. Kommunernes Landsforening*, Conclusioni dell'Avvocatura generale, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 17 luglio 2014, causa C-173/13, *Coniugi Leone c. Ministro guardasigilli francese e Cassa nazionale pensioni dei dipendenti degli enti locali – CNRACL*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 10 luglio 2014, causa C-358/12, *Consorzio Stabile Libor Lavori Pubblici c. Comune di Milano*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 7 luglio 2014, cause riunite C-362/13, C-363/13, C-407/13, *FOA. c. M. Fiamingo, L. Zappalà, F. Rotondo e altri c. Rete Ferroviaria italiana*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 19 giugno 2014, causa C-507/12, *Jessy Saint Prix c. Secretary of State for Work and Pensions*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 12 giugno 2014, causa C-118/13, *Gulay Bollache c.K+K Klaas B.V. & Co.KG.*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 22 maggio 2014, causa C-539/12, *Lock c. British Gas Trading Limited*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 18 aprile 2014, causa C-548/11, *Mulders c. Rijksdienst voor Pensioenen- RVP* (Ufficio nazionale belga delle pensioni), in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 18 marzo 2014, causa C-167/12, *C.D. c. S.T.*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 18 marzo 2014, causa C-363/12, *Z. c. Government department irlandese e Board of management of a community school*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 13 marzo 2014, causa C-190/13, *A. Màrquez Samohano c. Universitat Pompeu Fabra*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 6 marzo 2014, causa C-595/12, *L. Napoli c. Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 27 febbraio 2014, causa C-32/13, *Petra Wurker c. FamilienKasse Nurnberg* (Cassa per gli assegni familiari di Norimberga), in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 27 febbraio 2014, causa C-588/12, *Lyreco Belgium NV c. Sophie Rogiers*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 16 gennaio 2014, causa C-429/12, *S. Pohl c. OBB-Infrastruktur AG*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 15 gennaio 2014, causa C-176/12, *Association de médiation sociale c. Union local des syndicats CGT et a.*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 12 dicembre 2013, causa C-267/12, *F.Hay c. Crédit agricole mutuel de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 24 ottobre 2014, causa C-220/12, *Thiele Meneses c. Region Hannover*, in <http://curia.europa.eu/juris/document>.

Corte di Giust. UE, 19 settembre 2013, causa C-579/12 RX-II, *Commissione europea c. G.Strack*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 19 settembre 2013, cause riunite C-216/12, C-217/12, *Caisse nationale des prestations familiales c. F. Hliddal e P.L. Bornard*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Aklagaren c. Hans Akerberg Fransson*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 21 febbraio 2013, causa C-619/11 RX-II, *P. Dumont de Chassart c. Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés-ONAFTS* (Ufficio nazionale per gli assegni familiari a lavoratori dipendenti), in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 3 maggio 2012, causa C-337/10, *Neidel c. Stadt Frankfurt am Main*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 11 novembre 2011, causa C-435/10, *Van Ardennen c. Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen* – Consiglio di amministrazione dell'Istituto di gestione delle assicurazioni per i lavoratori-UWV, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 19 gennaio 2010, causa C-555/07, *Kucukdeveci c. Swedex GMBH & Co. KG*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 20 gennaio 2009, causa C-350/06, *Schultz-Hoff c. Ente federale tedesco per le pensioni – DRB*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 16 marzo 2006, causa C-131/04, *Robinson-Steele c. R.D. Retail Service Ltd.*, in www.europeanrights.eu.

Corte di Giust. UE, 19 novembre 1991, cause riunite C-6 e 9/90, *Francovich e a. c. Repubblica Italiana*, in www.europeanrights.eu.

Corte EDU, 15 aprile 2014, cause 21838/10-21849/10-21852/10-21855/10-21860/10-21863/10-21869/10-21870/10, *Stefanetti e altri c. Italia*, in www.europeanrights.eu.

Corte EDU, 25 marzo 2014, cause 3601/08-3615/08-3645/08-3705/08-3708/08-5340/08-5345/08-6628/08-6642/08, *Biasucci e altri c. Italia*, in www.giustizia.it.

Corte EDU, 4 febbraio 2014, causa 29932/07, *Mottola e altri c. Italia*, in www.dirittoegiustizia.it/allegati/TP_INT_14CEDU29932_milizia.pdf.

Corte EDU, 4 febbraio 2014, causa 29907/07, *Staibano e altri c. Italia*, in www.dirittoegiustizia.it/allegati/TP_INT_14CEDU29907_milizia.pdf.

Corte EDU, 14 gennaio 2014, cause 39180/08-39688/08-52477/08-52513/08-52583/08-52590/08-52891/08-52893/08-59074/08-59178/08-60179/08-61811/08-2358/08-4945/09-5063/09-5079/09-5106/09, *Montalto e altri c. Italia*, in www.dirittoscolastico.it/wordpress.

Atti e documenti

Settore internazionale

ILO, *Rapporto sulle Tendenze globali dell'occupazione 2014 (Global Employment Trends 2014)*, in www.ilo.org.

UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 2013 – L'ascesa del Sud: il progresso umano in un mondo in evoluzione*, in <http://hdr.undp.org>.

Settore dell'Unione europea

Cedefop – Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, *Prevenire l'obsolescenza delle competenze*, luglio 2012, in www.cedefop.europa.eu.

Cedefop – Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, *La sfida delle competenze in Europa*, marzo 2012, in www.cedefop.europa.eu.

Cedefop – Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, *Lo skill mismatch in Europa*, giugno 2010, in www.cedefop.europa.eu.

CESE, *Parere Una strategia di lotta all'economia sommerso e al lavoro non dichiarato*, n. 2014/C 177/02 del 21 gennaio 2014, in csdle.lex.unict.it.

Comitato economico e sociale europeo – CESE-, *La flessicurezza (dimensione della flessibilità interna – contrattazione collettiva e ruolo del dialogo sociale come strumento di regolazione e riforma dei mercati del lavoro)*, n. 999/2007, Bruxelles, 11 luglio 2007.

Commissione europea, *Progetto di relazione comune sull'occupazione che accompagna la comunicazione della Commissione sull'analisi annuale della*

crescita 2014, Bruxelles, 13.11.2013, COM(2013) 801 final, in ec.europa.eu/europe2020/pdf.

Commissione europea, *Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione*, 2010, in <http://ec.europa.eu/social/main.jsp>.

Commissione Europea, Occupazione, affari sociali e inclusione, *I diritti di previdenza sociale in Danimarca*, in <http://ec.europa.eu/employment.social>, aggiornamento luglio 2013.

Commissione europea, Comunicazione *Verso una ripresa forte di occupazione*, Bruxelles, 18 aprile 2012, [COM(2012) 173 final - in <http://europa.eu/social.BlobServlet?docId=7619&langId=it>.

Commissione europea, *Strategia europea per l'occupazione – Obiettivo: Migliorare l'occupazione in Europa*, 2011, in ec.europa.eu/social.

Commissione Europea, Comunicazione *Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 03.03.2010, COM(2010), 2020 in <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf>.

Commissione Europea, Comunicazione *Nuove competenze per nuovi lavori – Prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi*, Bruxelles, 16.12.2008, COM(2008), 3058 in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>.

Commissione europea, Comunicazione *Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo*, del 20 novembre 2007 [COM(2007) 724 definitivo – Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale] in http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/internal_market_general_framework/l70004_it.htm.

Commissione Europea, Comunicazione *Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, [COM(2007) 359 def. - Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale], del 27 giugno 2007, in

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c10159_it.htm.

Commissione europea, *Libro Verde – Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Bruxelles, 22.11.2006, COM(2006)708 definitivo, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF>.

Commissione Europea, Comunicazione *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*, Bruxelles, 21.11.2001, COM(2001), 678 final in <http://archivio.pubblica.istruzione.it>.

Commissione europea, *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*, Bruxelles, 30.10.2000, SEC(2000) 1832, in www.see-educoop.net/education_in/pdf.

Consiglio dell'Unione Europea del 12 maggio 2009, *Informazioni provenienti dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione Europea – Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020)*, (2009/C 119/02), in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>.

Consiglio europeo di Bruxelles del 29 giugno 2012, *Conclusioni*, in www.consilium.europa.eu.

Consiglio europeo di Bruxelles del 17 giugno 2010, *Conclusioni*, in www.consilium.europa.eu.

Consiglio europeo di Bruxelles del 26 marzo 2010, *Conclusioni*, in www.consilium.europa.eu.

Consiglio europeo di Nizza del 7-10 dicembre 2000, *Conclusioni, Allegato I, par.29* in www.consilium.europa.eu.

Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000, *Conclusioni della Presidenza – Occupazione, riforme economiche e coesione sociale*, in www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm.

Consiglio europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999, *Conclusioni della Presidenza – Risoluzione sul Patto europeo per l'occupazione*, allegato 1, in www.europarl.europa.eu/summits/Kol2_it.htm.

Consiglio europeo di Cardiff del 15 e 16 giugno 1998, *Conclusioni della Presidenza*, in www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data.

Consiglio europeo straordinario sull'occupazione, Lussemburgo, del 20-21 novembre 1997, *Conclusioni della Presidenza*, in www.consilium.europa.eu.

EWCO – European Working Conditions Observatory, *Passando da flessicurezza a mobication*, febbraio 2012, in www.eurofond.europa.eu.

European Policy Centre – EPC, *Nuova strategia del single market al servizio dell'economia e della società europea*, Final Report, marzo 2010, reperibile in www.epc.eu/dsm/2/Study_by_Copenhagen.Pdf.

Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, *Flessicurezza – Sfide e problemi*, 2009 in www.eurofond.europa.eu/pubdocs.

Parlamento europeo, *Raccomandazione relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente* del 18.12.2006, n.2006/962/CE, in <http://eur-lex.europa.eu/lex>.

Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2011, sul programma nazionale di riforma dell'Italia per gli anni 2011-2014, in G.U.U.E, 21 luglio 2011, C 215/4.

Regolamento (CE) del 29 aprile 2004, n. 883 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

Università di Copenaghen – Dipartimento di Sociologia, Employments Relations Research Centre (FAOS), *La competitività dei Paesi nordici – da flessicurezza a mobication*, Rapporto commissionato dal Consiglio nordico, del 16 agosto 2011, in http://faos.ku.dk/english/news/the_competitiveness_of_the_nordic_countries_

Settore italiano

Assemblea Costituente – discussioni in Assemblea plenaria – seduta dell'08.05.1947, 3717 e ss. in http://legislature_camera.it/_dati/costituente/lavori.

CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *Rapporto sul Mercato del Lavoro 2013-2014*, del 30 settembre 2014, in www.cnel.it.

CNEL –Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *Usura: Diffusione territoriale, evoluzione e qualità criminale del fenomeno*, settembre 2008, in www.libero.it/flex/cm.

Caritas Italiana – Save the Children, *La nuova Social Card – Monitoraggio dell'implementazione*, marzo 2014, in www.savethechildren.it.

Censis, Rapporto *I vuoti che crescono*, giugno 2014, in www.censis.it.

Corte dei Conti, Determinazione e relazione del controllo sugli enti, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'INPS (esercizio 2011), n. 91 del 2012, in www.inps.it.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Comunicato stampa sul monitoraggio di Garanzia Giovani*, 4 luglio 2014, in <http://www.garanzia.giovani.gov.it/Monitoraggio/Documents>.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Garanzia per i Giovani: il Piano italiano per l'occupabilità prende forma, 2014*, in www.lavoro.gov.it/Priorità/Pages/Giovani.

Save the Children, Comunicato stampa del 5 marzo 2014, *Povertà minorile, l'allarme di Save the Children e Caritas Italiana: i risultati di un monitoraggio sulla Social Card e l'appello al nuovo Governo e alle istituzioni locali a fare presto e a rivedere e semplificare le modalità di assegnazione*, in www.savethechildren.it.