

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI VERONA
LAUREA MAGISTRALE A CICLO UNICO IN
GIURISPRUDENZA

TESI DI LAUREA

LA STRATEGIA DELLA *FLEXICURITY*:
IL CAMMINO DAL NORD AL SUD EUROPA

Relatore: Prof. Donata Gottardi

Laureando: Ilaria Dal Lago VR359197

ANNO ACCADEMICO 2015-2016

LA STRATEGIA DELLA *FLEXICURITY*: IL CAMMINO DAL NORD AL SUD EUROPA

INDICE

Introduzione	1
Capitolo Primo	
IL MERCATO DEL LAVORO E I SUOI MUTAMENTI: UN IMPRESCINDIBILE SGUARDO SOCIOLOGICO	
1. All'origine della richiesta di flessibilità	2
2. La crisi di un modello affermato	3
2.1. Imprese e nuove necessità	4
3. Nuovi assetti proprietari	6
4. La richiesta di flessibilità come risultato	7
5. Il delinearsi di due modelli	9
5.1. La circolazione dei modelli	10
6. L'abuso di flessibilità	12
6.1. Segmentazione del mercato del lavoro	13
6.2. Il lavoratore <i>smart</i> e il nuovo senso di incertezza	14
6.3. Il trasferimento della responsabilità e dei rischi	18
6.4. La perdita di coesione: un riflesso nel sindacato	19
7. L'esigenza di correttivi	20
8. Una precisazione metodologica	22
Capitolo Secondo	
L'UNIONE EUROPEA E I MUTAMENTI DEL MERCATO DEL LAVORO: LA STRATEGIA DELLA <i>FLEXICURITY</i>	
1. Le istituzioni europee si occupano di lavoro	23
2. Gli ostacoli all'azione	28
3. <i>Flexicurity</i> : quando, dove, perché	33
3.1. Uno sguardo al Nord Europa: volontà e tempestività	34
3.2. Un'analisi dei contenuti	36
3.3. Le implicazioni e i risvolti del modello danese di <i>flexicurity</i>	42

4. I contatti tra Unione europea e <i>flexicurity</i>	44
4.1. Dopo tanta flessibilità, qualche spiraglio per la sicurezza?	45
4.2. Un passo falso?	51
4.3. La Commissione corregge il tiro	53
4.4. Qualcosa sfugge?	60
5. La <i>flexicurity</i> e la crisi economico-finanziaria	61

Capitolo Terzo

DAL NORD AL SUD EUROPA: ALLA RICERCA DELLA *FLEXICURITY* IN ITALIA

1. Dal Nord al Sud Europa	66
1.1. Il territorio italiano e le sue peculiarità “patologiche”	66
2. Le riforme nel segno della <i>flex (security)</i>	71
2.1. Prima la flessibilità, poi (forse) la sicurezza	72
3. Un ulteriore intervento riformatore: ma dov'è la <i>flexicurity</i> ?	84
4. Flessibilità in entrata: contenimento o potenziamento?	85
4.1. Il contratto a termine e nuove incoerenze	86
4.2. Una direzione contorta	89
4.3. Il rinnovo della frammentarietà	92
4.4. Un rapido sguardo ai lavoratori con partita IVA	98
4.5. Un tentativo di risposta	99
5. Flessibilità in uscita, ovvero sia il contratto a tutele crescenti	100
5.1. Un nuovo regime sanzionatorio per i licenziamenti illegittimi	101
5.2. La “maschera” del contratto a tutele crescenti	111
5.3. Alcuni dubbi sulla convenienza economica predisposta per le assunzioni a tempo indeterminato	118
6. Novità effettive sul versante della sicurezza?	122
7. Una <i>flexicurity</i> ancora molto lontana	127

Capitolo Quarto

UN CONFRONTO DA CUI TRARRE LE CONCLUSIONI. O MEGLIO, GLI SPUNTI PER UNA RIPARTENZA

1. Una breve ma essenziale nota metodologica	129
2. La voce dei protagonisti	130

3. L'importanza di credere nel diritto del lavoro e nella sua più autentica funzione	132
Bibliografia	135
Sitografia	147
Giurisprudenza	148
Documentazione europea	148
Ringraziamenti	151

INTRODUZIONE

Durante gli anni dell'università ho avuto la grande opportunità di conoscere un po' più da vicino il mondo del lavoro. In particolare, ho vissuto in prima persona una delle tipologie contrattuali maggiormente flessibili del nostro ordinamento, ovvero sia il lavoro a chiamata. Questa esperienza si è rivelata ancor più stimolante in quanto accompagnata dai paralleli studi di diritto del lavoro, che mi hanno permesso di acquisire una diversa prospettiva, nonché una nuova consapevolezza. Proprio quest'ultima ha alimentato il desiderio di condurre una ricerca di ampio respiro, attraverso la quale trovare efficaci risposte ai numerosi interrogativi suscitati in me dalla realtà lavorativa che ho potuto vivere ed osservare per alcuni anni. Grazie alla preziosa disponibilità della professoressa Donata Gottardi, ho oggi la possibilità di presentare tutte le intuizioni e le riflessioni scaturite direttamente da tale ricerca. Quest'ultima mi ha inizialmente portata indietro di qualche decennio: sono quindi riuscita ad identificare i fenomeni alla base della nuova e pervasiva dimensione di flessibilità nella quale risulta immerso l'uomo, ancor prima del lavoratore. L'indagine mi ha quindi condotta nel Nord Europa, dove il coinvolgimento e la partecipazione attiva di tutti i soggetti interessati hanno permesso di definire un vincente modello di riorganizzazione del mercato del lavoro, che ha inevitabilmente catturato l'attenzione delle istituzioni europee. Ho allora dovuto indagare come esse abbiano ripreso quel modello e quale linea d'azione abbiano in concreto suggerito agli Stati membri per riuscire a fronteggiare con successo le sfide poste dal XXI secolo. Ma la forte volontà di conoscere le reazioni del nostro ordinamento a tutti i profondi mutamenti che ormai da un ventennio interessano il mercato del lavoro mi ha riportata in Italia, laddove sono sorti tutti gli interrogativi che hanno condotto a queste pagine.

CAPITOLO PRIMO

IL MERCATO DEL LAVORO E I SUOI MUTAMENTI: UN IMPRESCINDIBILE SGUARDO SOCIOLOGICO

SOMMARIO: 1. All'origine della richiesta di flessibilità. – 2. La crisi di un modello affermato. – 2.1. Imprese e nuove necessità. – 3. Nuovi assetti proprietari – 4. La richiesta di flessibilità come risultato. – 5. Il delinarsi di due modelli. – 5.1. La circolazione dei modelli. – 6. L'abuso di flessibilità. – 6.1. Segmentazione del mercato del lavoro. – 6.2. Il lavoratore *smart* e il nuovo senso di incertezza. – 6.3. Il trasferimento della responsabilità e dei rischi. – 6.4. La perdita di coesione: un riflesso nel sindacato. – 7. L'esigenza di correttivi. – 8. Una precisazione metodologica.

1. *All'origine della richiesta di flessibilità*

Ho sentito parlare per la prima volta di *flexicurity* durante il corso di diritto del lavoro, tenuto dalla professoressa Donata Gottardi. Il neologismo veniva associato alla Commissione europea, più precisamente al Libro verde *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo* e alla successiva Comunicazione *Verso principi comuni di flexicurity*. Già questi documenti fanno risalire il suddetto concetto ai Paesi del Nord Europa, in particolare il riferimento costante è alla Danimarca. Ho cercato quindi di ricostruire l'organizzazione del mercato del lavoro in questo paese, ma fin dalle prime letture ho avvertito l'esigenza di ampliare la mia ricerca, andando oltre scritti di carattere strettamente giuridico ed economico. Infatti, prima ancora di comprendere nel dettaglio la logica e le dinamiche della *flexicurity*, ho sentito di dover rispondere ad un interrogativo preliminare: quando, ma soprattutto, quali sono i fattori che hanno reso necessario un ripensamento degli assetti organizzativi e produttivi del lavoro, con inevitabili ricadute sulla relativa regolamentazione da parte del diritto?

Proseguendo nella lettura dei materiali, ho potuto raffinare il suddetto interrogativo. In particolare, mi è parso che il primo punto da indagare fosse costituito dai fattori che hanno portato ad una crescente e sempre più diffusa richiesta di flessibilità da parte delle imprese. In modo alquanto schematico, posso dire di aver identificato l'origine di tale esigenza in due fenomeni: il superamento del *fordismo-taylorismo* e il processo di "finanziarizzazione" delle imprese.

Ecco allora che per comprendere appieno i mutamenti del quadro economico-giuridico

mi sono dovuta confrontare con sociologi e, talvolta, con filosofi. Fonti così diversificate mi hanno permesso di delineare l'ampio retroterra di tutti quei profondi cambiamenti che hanno interessato e interessano ancora oggi il mercato del lavoro. Dunque, senza la pretesa di realizzare un'analisi sociologica dettagliata, ho cercato piuttosto di mettere in luce gli aspetti più rilevanti ai fini della presente trattazione.

Occorre in primo luogo analizzare l'erosione dei presupposti economici e sociali del *fordismo-taylorismo*.

2. La crisi di un modello affermato¹

Il *fordismo*, che possiamo definire efficacemente come «la produzione in grande serie di beni standard»², e il *taylorismo*, ovvero sia «la divisione del lavoro in mansioni semplici e ripetitive»³, denotano il modello organizzativo e produttivo dominante nei paesi capitalistici per gran parte del Novecento. Il nucleo del suddetto modello è costituito dalla «produzione di massa di prodotti standardizzati»⁴. Ciò si spiega principalmente (ma non solo) con il basso potere d'acquisto dei consumatori: il prezzo delle merci è allora l'elemento attorno al quale si gioca la concorrenza tra le imprese, che hanno conseguentemente l'esigenza di incrementare i volumi di produzione di articoli identici. *Fordismo* e *taylorismo* si rivelano particolarmente vincenti tra il secondo dopoguerra e i primi anni Sessanta, quel periodo che va sotto il nome di *Golden Age* del capitalismo. La produzione e i consumi di massa consentono infatti un miglioramento generalizzato delle condizioni di vita, accompagnato da crescita costante ed elevati livelli di occupazione. È possibile parlare di un «benessere sociale diffuso»⁵. Non resta che conquistare un maggior benessere anche nei luoghi di lavoro. A tal proposito, sono note le lotte operaie che chiudono gli anni Sessanta e che conducono la legislazione del lavoro nella direzione di

¹ La ricostruzione dei passaggi storici è stata resa possibile dalla consultazione di contributi di plurimi autori, in particolare: Reyneri E. (2005), *Sociologia del mercato del lavoro. II. Le forme dell'occupazione*, Bologna: il Mulino; Accornero A. (2005), *Il lavoro dalla rigidità alla flessibilità. E poi?*, in *Sociologia del lavoro*, n. 100/2005, pp. 9-23; Pedaci M. (2010), *Flessibilità del lavoro ed equilibri precari*, Roma: Ediesse; Roccella M. (2015), *Manuale di diritto del lavoro*, 6. ed. a cura di Gottardi D. e Guarriello F., Torino: Giappichelli.

² Reyneri E., *Sociologia del mercato del lavoro. II. Le forme dell'occupazione*, cit., p. 73.

³ *Ibid.*

⁴ Supiot A. (sous la dir.de) (1999), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe. Rapport pour la Commission des Communautés européennes*, Paris: Flammarion; ed. italiana a cura di Barbieri P. e Mingione E. (2003), *Il futuro del lavoro. Trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa. Rapporto redatto per la Commissione Europea in collaborazione con l'Università Carlo III di Madrid*, Roma: Carocci, p. 209.

⁵ Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 11.

un maggior garantismo (nel caso italiano, il pensiero va alla legge 20 maggio 1970, n. 300). Per i lavoratori sono conquiste tangibili, ma da un altro punto di vista la conflittualità sindacale di quegli anni conduce ad una serie di «importanti limiti all'utilizzo della forza-lavoro»⁶. Limiti che si presentano proprio quando le imprese si trovano a fronteggiare nuove (e forse sconosciute) esigenze di flessibilità. Dunque, un primo fattore di crisi del *fordismo-taylorismo* sorge proprio dal benessere raggiunto grazie ad esso.

Il richiamo alla globalizzazione come fattore di ingresso di «paesi di nuova industrializzazione a basso costo del lavoro»⁷ (con il conseguente rischio di *dumping* sociale) è doveroso, ma occorre considerare la globalizzazione anche da un'altra prospettiva. Essa infatti risulta strettamente connessa con il mutamento a cui va incontro la domanda di beni tra gli anni Sessanta e Settanta. Il ragionamento si presenta piuttosto lineare: le nuove tecnologie consentono una vera e propria unificazione dei mercati a livello globale; tale unificazione determina un'estensione della concorrenza alle imprese di tutto il mondo; a quel punto i mercati si saturano di beni standardizzati in tempi alquanto rapidi. Letteralmente sopraffatto, il consumatore, per contrasto, comincia a richiedere «beni diversificati o addirittura personalizzati»⁸. Ma a questo radicale cambiamento della domanda contribuisce un ulteriore fattore. Non va infatti dimenticato che il potere d'acquisto dei consumatori conosce un notevole incremento e questo contribuisce a raffinare le loro preferenze, nonché ad alimentare il desiderio di differenziazione. La domanda cumulativa su cui si è forgiato il *fordismo* viene così sostituita da una domanda di beni sempre nuovi e diversi tra loro. In altre parole, il ricambio dei prodotti deve essere continuo e rapido.

I successi del *fordismo-taylorismo* cessano definitivamente nel 1973. Congiuntamente ai precedenti fattori, infatti, l'improvviso e consistente aumento del prezzo del petrolio fa emergere le criticità di quel modello produttivo ed organizzativo. È ormai evidente la sua inadeguatezza rispetto ad un contesto socio-economico profondamente mutato.

2.1. *Imprese e nuove necessità*

Tutte le vicende appena descritte non tardano ad incidere sulle aziende, che devono quindi mettere a punto nuove strategie e dotarsi di nuovi modelli per riuscire a soddisfare

⁶ Pedaci M., *Flessibilità del lavoro ed equilibri precari*, cit., p. 11.

⁷ Reyneri E., *Sociologia del mercato del lavoro. II. Le forme dell'occupazione*, cit., p. 74.

⁸ Pedaci M., *Flessibilità del lavoro ed equilibri precari*, cit., p. 11.

efficacemente una domanda i cui caratteri sono inediti. Di fronte alla richiesta di prodotti diversificati e sempre innovativi, la concorrenza non si gioca più sul prezzo e le imprese sono costrette a rivedere le loro priorità.

L'imperativo diventa abbandonare la produzione di grandi volumi per far spazio a piccoli lotti di merce, costantemente aggiornati sia dal punto di vista della qualità che della quantità. Questi continui aggiustamenti devono seguire l'andamento della domanda, la quale, a partire dagli anni Settanta, dà vita a mercati in rapida evoluzione e quindi scarsamente prevedibili. Ecco allora che per essere vincente l'impresa deve saper dare una risposta pronta, rapida e appropriata agli stimoli del mercato. Si tratta di una vera e propria operazione di adeguamento alle fluttuazioni della domanda e in tal senso si rafforza il rapporto di interdipendenza tra il capitale e la platea dei potenziali acquirenti. «Non sorprende dunque che il capitale oggi si impegni in primo luogo nei confronti dei consumatori»⁹ scrive Zygmunt Bauman, osservando che «il capitale dipende dai consumatori per la sua competitività, efficacia e redditività»¹⁰.

Sono questi i principi base della cosiddetta *economy of scope*, attorno alla quale si organizza un modello alternativo di produzione. Infatti, quasi per contrapposizione al *fordismo-taylorismo*, prende forma in Giappone il *toyotismo*. A fondamento di questa nuova strategia vi è appunto il *just-in-time*, che comporta un «mix di prodotti variato e immediatamente sensibile alle fluttuazioni del mercato»¹¹. Ma la produzione snella, contrapposta a quella di massa, porta con sé una consistente esigenza di flessibilità. A partire dalle dimensioni: le possenti imprese, nelle quali trovano spazio vasti magazzini destinati ai grandi volumi di merci, devono adattare i loro stabilimenti alla produzione di lotti molto più contenuti. Sono d'obbligo allora le operazioni di *downsizing*, a cui si accompagna l'esternalizzazione di numerose attività che in precedenza venivano svolte all'interno della stessa azienda. Le ristrutturazioni e l'*outsourcing* determinano inevitabilmente la contrazione del numero di quei dipendenti che tradizionalmente presentano i caratteri di maggiore rigidità, ovvero sia i lavoratori a tempo pieno e indeterminato. Le imprese, chiamate dal mercato ad essere flessibili, necessitano allora di una forza lavoro altrettanto flessibile.

⁹ Bauman Z. (2001), *The Individualized Society*, Cambridge: Polity Press; trad. it. di Giovanni Arganese (2002) *La società individualizzata. Come cambia la nostra esperienza*, Bologna: il Mulino, p. 39.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Bonazzi G. (1993), *Il tubo di cristallo. Modello giapponese e fabbrica integrata alla Fiat Auto*, Bologna: il Mulino, p. 17.

3. Nuovi assetti proprietari

I principi del modello giapponese penetrano ben presto negli Stati Uniti e nelle nazioni europee. La diversità in primo luogo culturale, tuttavia, non dà vita a delle copie esatte di quel paradigma, quanto piuttosto a degli ibridi. Il nucleo duro viene comunque mantenuto: le imprese devono riuscire a produrre esattamente quanto richiesto dal mercato e nulla di più. In altre parole, l'azienda non può più permettersi le scorte e, più in generale, gli sprechi. Anzi, deve mirare «al massimo risparmio di risorse, alla riduzione sistematica di ogni ridondanza, di ogni diseconomia interna»¹².

Ma, a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta, un ulteriore fenomeno stimola le aziende, dapprima statunitensi, a ricercare una costante riduzione dei costi sostenuti per la produzione. Il riferimento è alla cosiddetta “finanziarizzazione” delle imprese e, prima ancora, dell'economia. Un primo aspetto di questo processo attiene alle operazioni finanziarie, che diventano sempre più frequenti e acquisiscono un'importanza crescente. Ciò è reso possibile dalla concomitanza di diversi fattori¹³: infatti, accanto allo sviluppo di nuovi ed efficienti sistemi informatici, si pongono le politiche di *deregulation*, promosse e portate avanti da Paesi piuttosto influenti, quali Stati Uniti e Gran Bretagna. La deregolamentazione, che dapprima interessa i mercati finanziari per poi permeare anche l'ambito del lavoro, si riconduce alla più ampia ideologia del neoliberalismo: per comprendere l'essenza di questo modello, è sufficiente risalire, come suggerito dal celebre sociologo Richard Sennett, al significato etimologico del termine “liberismo”, che va quindi inteso come “libertà dalla regolamentazione”¹⁴. Questa forte spinta all'abbattimento dei vincoli regolativi incontra poi la forte richiesta di flessibilità da parte delle imprese che è stata descritta in precedenza.

Ritornando alla “finanziarizzazione”, questa interessa da vicino le aziende e, in particolare, i loro assetti proprietari. Infatti, sempre più spesso l'impresa, a prescindere dall'attività svolta, si trasforma in «un portafoglio d'investimenti da scomporre, da fare a pezzi e cedere selettivamente, da snellire con esternalizzazioni»¹⁵. Dilagano, in altre parole, la presenza e il peso degli *shareholders*: la loro remunerazione non deriva tanto

¹² Pedaci M., *Flessibilità del lavoro ed equilibri precari*, cit., p. 11.

¹³ Utile in tal senso è la lettura di Scalea D. (20 novembre 2013), *Il problema del modello finanziarizzato neoliberalista*, in www.huffingtonpost.it, consultato il 10.09.2016.

¹⁴ Sennett R. (1998), *The Corrosion of Character. The Personal Consequences Of Work In The New Capitalism*, New York: Norton; trad.it. di Mirko Tavosanis (2000), *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, 3. ed., Milano: Feltrinelli, p. 53.

¹⁵ Scalea D., *Il problema del modello finanziarizzato neoliberalista*, cit.

dalla produzione di beni reali, quanto dal crescente valore in borsa dell'impresa e dai conseguenti scambi azionari. Sempre più frequentemente la priorità diviene la «massimizzazione del valore per gli azionisti»¹⁶ e ciò guida le decisioni dei dirigenti verso nuove direzioni. Anzi, il primo passo è rivedere la composizione della stessa classe manageriale: i tecnici lasciano il posto a uomini di formazione finanziaria, i quali, spinti dalla necessità di «rendere stabile quanto elevata la redditività finanziaria netta»¹⁷, sono costantemente alla ricerca di strumenti per riuscire a rendere minimi i costi di produzione, nonché il costo del lavoro.

4. *La richiesta di flessibilità come risultato*

Il punto di approdo del profondo mutamento della domanda e del processo di “finanziarizzazione” delle imprese sembrerebbe essere lo stesso: l'esigenza e, conseguentemente, la richiesta di maggiore flessibilità. A questo punto della trattazione, occorre tuttavia precisare cosa si debba intendere per flessibilità, considerato che essa consta di numerosi aspetti e le sue declinazioni possono essere davvero numerose. Infatti, accanto ad una più tradizionale elasticità dei salari, la flessibilità ricercata a partire dagli anni Ottanta attiene soprattutto alla forza lavoro.

Il primo profilo ad essere interessato è quello dell'orario. Il lavoro straordinario non viene abbandonato e molte industrie continuano a ricorrervi. Tuttavia, tale strumento si rivela inadeguato al settore dei servizi, in continua crescita e dotato di tempi molto diversi da quelli della fabbrica. Non va poi dimenticata la composizione dell'offerta di lavoro, nella quale vogliono trovare finalmente spazio anche le donne: come si può leggere nel noto rapporto Supiot, il modello del «tempo omogeneo»¹⁸ contribuiva a relegare le donne «in un ruolo di riproduzione e accedevano al mercato del lavoro in condizioni molto meno favorevoli»¹⁹. Quindi, la necessità di individuare nuovi mezzi per dar vita ad orari dotati di maggiore elasticità (non solo durante il giorno, ma anche durante la settimana, il mese e l'anno) è certamente avvertita dalle imprese, che devono ora adeguarsi all'andamento alquanto instabile della domanda²⁰, ma la richiesta di flessibilità per quanto concerne

¹⁶ Gallino L. (2005), *L'impresa irresponsabile*, Torino: Einaudi, p. 151.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Supiot A. (a cura di), *Il futuro del lavoro*, cit., p. 74.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ A questo proposito, il rapporto Supiot osserva che: «In tal contesto, la fissazione di un orario standard da rispettare diviene un ostacolo alla razionalizzazione dei costi». Supiot A. (a cura di), *Il futuro del lavoro*, cit., p. 79.

questo profilo del rapporto è in parte avanzata anche dagli stessi lavoratori.

Comincia allora il ricorso a «forme di monte ore su base annua o stagionale»²¹, così come «al tradizionale orario diurno e rigido su cinque giorni si contrappongono l'orario flessibile durante la giornata o la settimana e gli orari di lavoro atipici, dai turni per consentire il ciclo continuo al lavoro notturno e festivo, sino alle varie modalità di lavoro a tempo parziale»²².

Un'ulteriore forma di flessibilità attiene all'organizzazione del processo produttivo. Essa viene individuata nella possibilità di adibire uno stesso dipendente ad una pluralità di mansioni: si parla a tal proposito di flessibilità funzionale. Si richiede allora una forza lavoro polivalente e dinamica, pronta a muoversi all'interno dell'impresa e disponibile allo svolgimento di una grande varietà di compiti.

Infine, lo strumento forse più intuitivo per assicurare elasticità alle aziende risiede nella facoltà di modulare, a seconda delle necessità che di volta in volta si presentano, il numero degli occupati. Concretamente, ciò si realizza mediante la conclusione di contratti di lavoro a durata prefissata. In questo ambito si collocano poi gli interventi di attenuazione dei vincoli alle procedure di licenziamento, accusate fin da subito di eccessiva rigidità. Infine, questa flessibilità numerica si esprime nella possibilità di collaborare con figure esterne all'impresa, laddove la domanda faccia sorgere l'esigenza di specifiche professionalità²³.

Non ho voluto illustrare le diverse sfaccettature della flessibilità a fini meramente classificatori. Infatti, attraverso la loro analisi ho preso consapevolezza delle svariate motivazioni, più o meno esplicitate, che possono risiedere dietro alla domanda sempre più insistente di forza lavoro elastica. Proprio a partire dalle motivazioni che le imprese adducono a sostegno delle loro istanze si possono delineare due modelli. Ancora una volta ho ricavato preziosi spunti di riflessione dagli scritti di carattere sociologico: essi forniscono elementi che, a mio avviso, permettono di dare una diversa lettura alle soluzioni normative che gli Stati (ma anche entità più ampie, si veda l'Unione europea) adottano nel corso dei decenni a fronte delle svariate richieste avanzate dalle imprese.

²¹ Reyneri E., *Sociologia del mercato del lavoro. II. Le forme dell'occupazione*, cit., p. 76.

²² *Ibid.*

²³ Si tratta di quanto osservato sempre da Reyneri E., *Sociologia del mercato del lavoro. II. Le forme dell'occupazione*, cit., pp. 76-77.

5. *Il delinarsi di due modelli*

Nuova struttura della domanda di beni e processo di “finanziarizzazione”: davvero conducono allo stesso risultato? Replicare in senso positivo a questa domanda significherebbe ignorare completamente due elementi di cruciale importanza: perché si chiede flessibilità? E a che tipo di flessibilità si vuole ricorrere?

Le risposte che i paesi (ma più da vicino le imprese) hanno fornito e forniscono ancora oggi a tali quesiti consentono di delineare due modelli. Tra i principali teorizzatori di questa distinzione vi è Michel Albert, noto economista francese. A tal proposito, egli fa riferimento ad un capitalismo multiforme, individuando un «modello “neo-americano”»²⁴ contrapposto, almeno inizialmente, ad un «modello “renano”»²⁵. Questi due paradigmi hanno caratteri ben distinti e attengono a delle aree geografiche ben definite (come suggerisce la loro denominazione).

Il capitalismo neo-americano interessa non solo gli Stati Uniti, ma anche il Regno Unito, considerato il forte legame ideologico fra le due nazioni a partire dagli anni Ottanta. Come anticipato in precedenza, il filo conduttore è rappresentato dalle politiche di *deregulation*. Ecco allora che le istanze di flessibilità avanzate dalle imprese per far fronte alla nuova struttura della domanda vengono accolte senza esitazioni dalle politiche liberali. Ma queste si spingono oltre: promotrici, insieme allo sviluppo informatico, di una crescita senza precedenti della dimensione finanziaria, arrivano a sostenere, e in taluni casi a stimolare, le richieste di riduzione della rigidità regolativa presentate dai dirigenti nel loro costante tentativo di ridurre i costi (con il fine ultimo di incrementare il valore per l'azionista). A partire dalle testimonianze di autori americani, sento di poter affermare che «i mercati dei capitali»²⁶ assumono una pervasività tale da monopolizzare gli obiettivi della maggior parte delle imprese: riprendendo i termini utilizzati in precedenza, i *manager* avanzano nuove istanze guidati dall' “ansia” di ridurre al minimo i costi di produzione e del lavoro. A tal fine, la flessibilità da essi invocata non può non ricomprendere minori vincoli, ma soprattutto ridotti oneri (economici) con riferimento alle procedure di licenziamento.

Almeno inizialmente, l'Europa continentale presenta caratteri meno radicali rispetto a

²⁴ Albert M. (2001), *Capitalismo contro capitalismo. Dieci anni dopo*, in *La rivista il Mulino*, n. 3/2001, p. 383.

²⁵ Ivi, p. 384.

²⁶ Ivi, p. 385.

quelli del modello anglosassone. Le imprese ricorrono al più tradizionale finanziamento bancario: i dirigenti cercano quindi gli strumenti più adatti per incrementare non tanto il valore in borsa, bensì quello “reale”, riferito alla competitività e alla produttività. Anche in questo contesto le aziende chiedono flessibilità, ma qui il loro scopo è individuare la combinazione vincente di elementi che consenta loro di adeguarsi in modo efficiente alla domanda. Il fine ultimo è quello di rimanere nel mercato e di tornare ad occupare in modo più stabile un numero crescente di lavoratori. Diverse rispetto al precedente modello sono allora le ragioni e le forme di flessibilità ricercate dalle imprese: interessante in tal senso è la ricerca condotta nel 2001 dall’IRES-CGIL, che si rivolge a circa cinquecento imprenditori italiani, ponendo loro domande sulla flessibilità, su «come la impiegano, per quali motivi, in quali forme e con quali soglie desiderabili»²⁷. Le risposte, sebbene varie, presentano comunque un punto di accordo e vanno a confermare i caratteri del modello renano:

«Il primo motivo addotto dagli imprenditori all’introduzione del lavoro flessibile in azienda è l’esigenza di specifiche figure professionali, a cui segue quella di fronteggiare la variabilità del mercato, e poi quella di ridurre i costi del personale. La riduzione dei vincoli al licenziamento, spesso invocata nel dibattito politico-sociale, è invece l’ultimo dei motivi segnalati dagli interpellati [...]»²⁸.

5.1. *La circolazione dei modelli*

La suddetta distinzione rimane inalterata se non per pochi anni. Come ci insegnano i comparatisti, i modelli circolano e finiscono per creare una vasta serie di ibridi. A quel punto il modello diviene una cornice utile esclusivamente a fini classificatori e quindi didattici. È quello che in fondo accade anche al capitalismo neo-americano e a quello renano. La prima pubblicazione di Michel Albert su questo tema è del 1993, ma già nel 2001 si trova costretto ad aggiornare le sue riflessioni, dovendo descrivere una «convergenza di modelli»²⁹.

Certamente il modello angloamericano, grazie anche all’avvento di figure politiche meno radicali, supera quelli che a ragione si possono definire gli estremismi del pensiero neoliberista. La transizione oltreoceano di elementi più tipicamente europei alimenta le speranze di fare ritorno ad uno Stato più presente e garantista per i lavoratori e i cittadini

²⁷ Accornero A., Altieri G., Oteri C. (2001), *Lavoro flessibile. Cosa pensano davvero imprenditori e manager*, Roma: Ediesse, p. 13.

²⁸ Ivi, p. 62.

²⁹ Albert M., *Capitalismo contro capitalismo. Dieci anni dopo*, cit., p. 390.

in generale; al contempo, il progressivo penetrare della logica finanziaria nell'economia, ma ancor più nelle imprese europee, viene accolto con molta euforia e solo con qualche timida preoccupazione. D'altra parte, i successi del modello angloamericano lo rendono sicuramente "allettante".

Occorre partire dalla considerazione che, all'indomani della crisi petrolifera, il tasso di disoccupazione nelle nazioni del modello renano è consistente. Per farvi fronte, la necessità di riconoscere alle imprese strumenti di flessibilità è innegabile e le legislazioni nazionali cominciano a muoversi in tal senso. Emblematico è proprio il caso del nostro paese (ancora oggi bersaglio di numerose accuse di rigidità); è d'obbligo riportare quanto osservato nel 1993 da Michele Bruni e Loretta De Luca nel loro studio *Flessibilità e disoccupazione: il caso Italia*. Ricordano infatti che «gli anni ottanta sono stati caratterizzati da una flessibilizzazione senza precedenti della cornice giuridica del lavoro e dei processi di occupazione, nonché da una moderazione delle richieste salariali o di altro tipo da parte dei lavoratori»³⁰.

Inoltre, come osservato da Michel Albert e Richard Sennett, le reti di assistenza e protezione garantite dallo Stato, nonché le ridotte differenze salariali, contribuiscono a contenere le disuguaglianze nel tessuto sociale.

Nonostante l'introduzione di strumenti volti ad assicurare alle imprese maggiore flessibilità, la disoccupazione sembra però essere una costante nell'Europa continentale. Si comincia allora a volgere lo sguardo oltreoceano, a quel sistema che appare essere vincente proprio sotto il profilo dell'occupazione. Occorre aggiungere che il processo di "finanziarizzazione", grazie anche alla diffusione delle tecnologie, continua rapido il suo cammino e negli anni Novanta si radica anche nelle nazioni europee³¹. Porta con sé i nuovi assetti proprietari delle aziende e a questo punto «le ragioni profonde [della richiesta di incremento della flessibilità] vanno cercate nell'accelerazione del capitale che contraddistingue l'economia del capitalismo manageriale azionario»³².

Ecco allora che le imprese interessate da questo processo di "finanziarizzazione",

³⁰ Bruni M., De Luca L. (1993), *Unemployment and Labour Market Flexibility: Italy*, Geneva: International Labour Office; traduzione dall'inglese di Carlo Gnetti (1994), *Flessibilità e disoccupazione: il caso Italia*, Roma: Ediesse, p. 310.

³¹ Michel Albert porta esempi ormai nella memoria di tutti: «Dopo la creazione dell'euro – avvenuta il 1° gennaio 1999 – i paesi latini beneficiarono ancora di più dell'allargamento dei mercati finanziari. L'italiana Olivetti e la spagnola Repsol ne hanno approfittato per concludere operazioni enormi, impensabili solo qualche anno fa. Il boom della borsa in Germania è stato il più spettacolare». Albert M., *Capitalismo contro capitalismo. Dieci anni dopo*, cit., p. 388.

³² Gallino L., *L'impresa irresponsabile*, cit., p. 155.

chiamate a ridurre i costi per accrescere il valore in borsa, pretendono l'attenuazione dei vincoli normativi in modo molto più consistente rispetto ai precedenti decenni. Ma un elemento permette di legittimare queste richieste: considerati i buoni risultati del modello angloamericano sotto questo punto di vista, si fa leva sulla connessione (forse più apparente che reale, come dimostrano gli sviluppi successivi) tra eliminazione della rigida regolamentazione ed elevata occupazione. Non vanno poi dimenticate le piccole e medie imprese caratteristiche del tessuto produttivo europeo: quelle che mantengono la struttura tipica del modello renano devono comunque rimanere competitive. Anch'esse vengono allora colpite dal "fascino" delle nuove e forti richieste di flessibilità: quest'ultima, infatti, consente pur sempre di ottenere una riduzione dei costi e un risparmio immediati.

6. *L'abuso di flessibilità*

A partire dagli anni Novanta, quindi, si assiste in Europa ad una degenerazione delle richieste di flessibilità: molte imprese avanzano istanze e chiedono misure di cui forse non necessitano realmente per rimanere competitive e affrontare le nuove sfide poste dal mercato. L'abbattimento delle rigidità concernenti il rapporto di lavoro viene presentato (e pubblicizzato) come "la" soluzione: infatti, «la protezione [...] viene sempre più spesso additata come ingombrante residuo del passato»³³. A questo punto, le aziende, soprattutto quelle immerse nella dimensione finanziaria, smettono di interrogarsi sulla bontà o meno degli strumenti di flessibilità loro concessi: in fondo, dimenticata la veste di «istituzione pubblica»³⁴, l'impresa si riduce a mera «proprietà privata»³⁵ e, come ricordato in precedenza, quegli strumenti consentono di ottenere rapidi risultati in termini di redditività. Svuotata del suo significato più virtuoso, la flessibilità si riduce allora ad uno «slogan»³⁶.

Ma se la crescita economica risulta consistente, la disoccupazione è una costante che non abbandona i paesi dell'area renana. Il nesso deregolazione-occupazione, che è apparso così efficiente nel modello anglosassone, in Europa comincia ad essere smentito. D'altra parte, ogni territorio presenta le sue peculiarità, dalle quali non è possibile prescindere completamente, pena l'insuccesso. Se la "finanziarizzazione" di talune

³³ Loy G. (2013), *Oltre la flessicurezza*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2013, I, p. 485.

³⁴ Albert M., *Capitalismo contro capitalismo. Dieci anni dopo*, cit., p. 385.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Bauman Z., *La società individualizzata*, cit., p. 35.

imprese risulta inevitabile, il tessuto produttivo europeo necessita comunque di piccole e medie imprese capaci di costruire la loro competitività a partire dalla ricerca e dall'innovazione. Ma, costrette a soccombere o propense ad intraprendere la strada della flessibilità a tutti i costi, molte aziende, anche di vecchia tradizione, dimenticano l'investimento nel capitale umano e si concentrano solo ed esclusivamente sul breve termine.

Accanto poi all'incapacità di creare occupazione, ben presto anche nei paesi europei emergono le criticità di carattere sociale che il modello angloamericano porta con sé. In primo luogo, occorre fare riferimento al forte grado di diseguaglianza sociale, a cui Stati Uniti e Regno Unito cercano ben presto di porre rimedio (con notevoli incrementi della spesa pubblica). Quando caratteri più marcatamente neoliberalisti cominciano a penetrare nei territori europei, qualche preoccupazione per i possibili risvolti sociali viene espressa, ma i più scettici vengono zittiti dall'«opinione generalizzata che è meglio un impiego poco pagato all'anglosassone che nessun impiego»³⁷.

Ben presto emerge allora come tale sistema risulti piuttosto difficile da legittimare a livello sociale. Luciano Gallino, in numerosi scritti, mette in evidenza proprio i “costi sociali”³⁸ discendenti dalle strategie d'impresa adottate in Europa a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso.

6.1. Segmentazione del mercato del lavoro

Concentrate sul breve periodo e su vantaggi immediati, le aziende ricorrono massicciamente ai contratti atipici, flessibili in relazione a diversi aspetti del rapporto di lavoro. Proprio in considerazione del fatto che vengono abbandonate prospettive di lungo termine, sono le forme contrattuali a durata prefissata a riscuotere maggiore successo. I lavoratori vengono spesso impiegati per soddisfare esigenze contingenti e vengono presto re-immessi nel mercato del lavoro. È allora evidente che un sano funzionamento del sistema dipende in primo luogo dalle finalità che i soggetti imprenditoriali si pongono e dall'uso che conseguentemente fanno degli strumenti a loro disposizione. Un esempio utile in tal senso è dato dal contratto a tempo determinato: esso può rivelarsi efficace per soddisfare un effettivo bisogno di adeguamento alla domanda. Se l'obiettivo è realmente quello di raggiungere competitività e produttività, una volta che queste vengano

³⁷ Albert M., *Capitalismo contro capitalismo. Dieci anni dopo*, cit., p. 387.

³⁸ Gallino L., *L'impresa irresponsabile*, cit.; Gallino L. (2003), *Il costo umano della flessibilità*, 4. ed., Roma-Bari: Laterza.

conquistate, l'impresa terrà con sé il lavoratore per proseguire la collaborazione che si è dimostrata proficua. Contrariamente, se il fine ultimo, spesso anche non dichiarato, è una pura e semplice, nonché egoistica, riduzione dei costi, alla scadenza della durata prefissata non si guarderà a quanto apportato dal lavoratore, ma sarà la logica della convenienza (economica) a guidare la scelta dell'impresa (spesso orientata alla stipula di altri contratti atipici con lo stesso o con altri lavoratori). Nel primo caso il contratto di lavoro a tempo determinato potrà rappresentare un "trampolino" soprattutto per i giovani lavoratori. Laddove invece prevalga «l'opportunismo, che si traduce nell'avere il minor numero di vincoli e le maggiori utilità»³⁹, le forme contrattuali flessibili rischieranno di tradursi in una "trappola"⁴⁰. Si genera allora una profonda segmentazione del mercato del lavoro, considerato «il solco che separa i lavoratori a tempo indeterminato da quelli con contratti a termine, e di durata prefissata più in generale»⁴¹.

La condizione dei lavoratori impiegati per brevi periodi risulta ulteriormente penalizzata dal fatto che spesso rientrano nel mercato del lavoro senza aver arricchito il loro bagaglio professionale. Nell'ottica infatti di una egoistica riduzione dei costi, è ovvio che l'impresa non sarà propensa ad investire nella formazione di una persona che è destinata a rimanere temporaneamente nella compagine aziendale (o comunque la formazione verterà su quanto strettamente necessario a ricoprire il posto assegnato).⁴²

È doveroso allora il richiamo al senso di insicurezza che si produce nel tessuto sociale.

6.2. Il lavoratore smart e il nuovo senso di incertezza

La necessità di ripensare il modello organizzativo e produttivo, a seguito del superamento del *fordismo-taylorismo*, richiede un mutamento di atteggiamento non solo

³⁹ Gottardi D., *Lavoro e lavori, diritto e diritti*, in Gosetti G. (a cura di) (2011), *Lavoro e lavori. Strumenti per comprendere il cambiamento*, Milano: Franco Angeli, p. 39.

⁴⁰ Le metafore del "trampolino" e della "trappola" riferite ai contratti atipici sono utilizzate nel Libro verde del 22 novembre 2006, *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, COM (2006) 708 def., p. 9.

⁴¹ Berton F., Richiardi M., Sacchi S. (2009), *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna: il Mulino, p. 21.

⁴² Sono numerosi gli studi che si esprimono in tal senso. L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico osserva: «The career prospects of temporary workers could be compromised, if they receive less training from their employers than permanent workers. [...] Temporary workers receive considerably less formal employer-provided training than permanent workers in 12 European countries [...]». OECD (2002), *Employment Outlook 2002*, Paris: OECD Publishing, p. 156.

È quanto si osserva anche nelle ricerche condotte con specifico riferimento al contesto italiano: «Come alcune ricerche hanno mostrato, la formazione [...] si riduce spesso a formazione a carico dell'azienda, ma di tipo usa e getta, ossia finalizzata allo specifico compito che il lavoratore è chiamato a svolgere in azienda». Accornero A., Altieri G., Oteri C., *Lavoro flessibile. Cosa pensano davvero imprenditori e manager*, cit., p. 66.

da parte dell'impresa, ma anche del lavoratore. Quest'ultimo è chiamato ad abbandonare la postazione fissa, che, in fondo, lo aveva condannato per anni ad un lavoro ripetitivo: gli si chiede allora di essere dinamico e reattivo, così come di impegnarsi nella risoluzione di problemi relativi a svariati compiti e mansioni, spesso inserito all'interno di un gruppo (Richard Sennett parla di «isole di produzione specializzata»⁴³). Sono numerosi i sociologi che sottolineano gli aspetti positivi di questa nuova organizzazione della forza-lavoro. Essa permette di abbandonare lo scenario ben rappresentato da Charlie Chaplin nella pellicola *Tempi moderni*, per far spazio ad un lavoratore più consapevole, nonché dotato di maggiore autonomia e capacità relazionali. Ma il dipendente, per essere davvero efficiente in questa nuova veste, deve avere «una cultura d'impresa molto forte e interiorizzata»⁴⁴. Per giungere a tale risultato, diviene essenziale il rapporto di fiducia e di reciproco scambio tra il dipendente e l'azienda. Questo genere di relazione è condizione imprescindibile per riuscire a costruire un sistema soddisfacente sia per l'impresa che per il lavoratore.

Ma laddove la convinzione sia quella di risultare vincenti mediante un utilizzo “fuori controllo” della flessibilità, allora tutti gli elementi positivi appena descritti cadono e lasciano il posto ad uno scenario “malato”, per alcuni versi non lontano da quello delle vecchie catene di montaggio e forse, in taluni casi, più opprimente. Scrive a tal proposito Richard Sennett:

«La rivolta contro la routine burocratica e la ricerca di flessibilità ha prodotto nuove strutture di potere e controllo, piuttosto che creare le condizioni per la nostra libertà»⁴⁵.

La concentrazione sul breve periodo, descritta in precedenza, impedisce in primo luogo l'instaurazione di sinceri rapporti di fiducia tra i lavoratori e il loro datore, nonché tra gli stessi dipendenti che si trovano a condividere compiti e mansioni. Il “non fidarsi gli uni degli altri” dà vita a relazioni puramente formali, che rimangono solo in superficie e che non consentono di sviluppare un reale coinvolgimento. Questo ambiente scoraggia il lavoratore (spesso impiegato per brevi periodi), che non sa se può realmente contare su chi lo circonda e, conseguentemente, non sa se valga la pena impegnarsi e dare il meglio

⁴³ Sennett R., *L'uomo flessibile*, cit., p. 50.

⁴⁴ Bonazzi G., *Il tubo di cristallo*, cit., p. 141.

⁴⁵ Sennett R., *L'uomo flessibile*, cit., p. 46.

di sé⁴⁶. Da un altro punto di vista, nel lungo termine ciò è deleterio anche per l'impresa, che conoscerà una battuta d'arresto della sua produttività. Quindi, laddove ve ne siano le condizioni, stabilizzare il lavoratore risulta vantaggioso per la stessa azienda, che ne guadagnerà in termini di lealtà e impegno da parte dei suoi dipendenti. Rispetto al calo di produttività, chiarificatore è ancora una volta il linguaggio figurativo utilizzato da Richard Sennett:

«[...] a ogni stretta del downsizing, il morale e la motivazione dei lavoratori cadevano a picco. E i superstiti, più che esultare per il proprio trionfo competitivo rispetto ai colleghi licenziati, aspettavano il successivo colpo d'ascia»⁴⁷.

Risulta interessante osservare come si esprimano in questi termini non solo i sociologi, ma anche taluni economisti, che si rivelano particolarmente critici nei confronti del cosiddetto "effetto disciplina", nel quale si teorizza una relazione di proporzionalità diretta tra la «minaccia del mancato rinnovo contrattuale e del licenziamento»⁴⁸ e «l'impegno e lo sforzo profuso sul posto di lavoro dal singolo lavoratore»⁴⁹. In realtà, nell'impresa opportunistica dove le stabilizzazioni sono rare, spesso si genera l'effetto contrario, ovvero sia una forte demotivazione con conseguenti ricadute sulla produttività⁵⁰.

Anche i gruppi di lavoro, che di per sé possono costituire un'occasione proficua di confronto e scambio di idee, conoscono un risvolto degenerativo. Infatti, le relazioni di superficie interessano anche le dinamiche dei gruppi, all'interno dei quali risulta difficile una reale condivisione e le relazioni abbandonano la spontaneità per far spazio alla finzione. Ma a cosa si può ricollegare questa deviazione? Come si ricava dalla precedente trattazione, la compagine aziendale sempre più spesso, a seguito delle operazioni di ristrutturazione, vede venir meno la tradizionale struttura gerarchica, che viene sostituita da reti di imprese. In esse diviene arduo identificare "il" datore di lavoro, che perde la sua

⁴⁶ «A differenza dei tempi della dipendenza reciproca di lunga durata, manca ora lo stimolo a interessarsi seriamente, per non dire criticamente, della saggezza di una situazione che in ogni caso è destinata ad essere transitoria». Bauman Z., *La società individualizzata*, cit., p. 36.

⁴⁷ Sennett R., *L'uomo flessibile*, cit., p. 49.

⁴⁸ Pacella A., Realfonzo R., Tortorella Esposito G. (2014), *Flessibilità del lavoro e competitività in Italia*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 1/2014, p. 60.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Il concetto viene espresso in termini positivi in uno studio di Federico Lucidi e Alfred Kleinknecht: «Long-lasting working relations and strong protection against dismissal might be interpreted as an investment in trust, loyalty and commitment, which might favour productivity growth [...]». Lucidi F., Kleinknecht A. (2010), *Little innovation, many jobs: An econometric analysis of the Italian labour productivity crisis*, in *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, n. 3/2010, p. 531.

unicità⁵¹ e si allontana dai luoghi di produzione e, più in generale, dai luoghi in cui si svolge l'attività lavorativa. D'altra parte, forse consapevoli della disaffezione che colpisce i dipendenti, gli imprenditori devono comunque predisporre forme di controllo, talvolta più pregnanti di quelle esercitate dal vecchio "capo". Il gruppo di lavoro si rivela strumento utile in tal senso.

«[...] la pressione dei colleghi che facevano parte della sua squadra sostituiva lo schiocco della frusta dei padroni; la finzione della cooperazione tra dipendenti era posta al servizio dell'incessante spinta aziendale verso una maggiore produttività»⁵².

Sono queste le parole che Richard Sennett utilizza riferendosi ad un interessante studio sul campo condotto da Laurie Graham, la quale sperimenta su di sé la centralità della «peer pressure»⁵³. Il lavoratore, inserito tra i pari, vive l'illusione di potersi esprimere liberamente e, forse, di poter condurre il suo lavoro in modo più sereno, senza l'ansia di un supervisore dietro le spalle. In realtà, i suoi compagni fungono (spesso inconsapevolmente) da costanti controllori del suo operato. Paradossalmente, la squadra, simbolo di unità, conosce allora un forte individualismo. Non si tratta dell'ottica più pura del gruppo, quella che viene insegnata nei primi giochi di squadra alle scuole elementari, quella per cui se il *team* fallisce ognuno ha il suo pezzettino di responsabilità. La nuova funzione di controllo attribuita al gruppo di lavoro emerge dal fatto che i suoi membri sono chiamati ad individuare il "colpevole" e a puntare il dito contro di lui⁵⁴.

Autonomia e maggiore libertà nello svolgimento dei compiti appaiono allora per quello che sono, ovvero sia una mera illusione, quando il lavoratore scopre questa nuova e subdola forma di controllo. Ciò lo spinge a non approfondire le relazioni con i propri colleghi, i quali a loro volta vivono la medesima condizione: è naturale, quindi, che nella persona si generi un costante senso di insicurezza, che spesso persiste anche fuori dal luogo di lavoro.

⁵¹ Tale processo viene descritto da Supiot A. (a cura di), *Il futuro del lavoro*, cit., p. 214. Per una analisi di carattere sociologico della struttura organizzativa a rete, si veda Butera F. (1990), *Il castello e la rete. Impresa, organizzazioni e professioni nell'Europa degli anni '90*, Milano: Franco Angeli.

⁵² Sennett R., *L'uomo flessibile*, cit., p. 114.

⁵³ Graham L. (1995), *On the line at Subaru-Isuzu: the Japanese model and the American worker*, Ithaca and London: ILR Press, p. 131.

⁵⁴ «While I was working on the harness, the team leader of Team 2 came up to me and gave me a short lecture on how this is the way we work best as a team – "picking up someone else's mistake and letting them know it before it hits the end of the line [...] ». Ivi, p. 116.

6.3. *Il trasferimento della responsabilità e dei rischi*

L'abuso di flessibilità da parte di numerose imprese conduce ad un'ulteriore stortura del sistema. Si è visto come il compito del controllo e la responsabilità ad esso connessa vengano fatti transitare dal datore di lavoro ai singoli dipendenti inseriti nel gruppo. Anche questo aspetto rientra tra quei vantaggi immediati che discendono dal ricorso alle forme più varie di flessibilità. Il datore di lavoro, infatti, si assicura in questo modo la sorveglianza e il mantenimento del rigore all'interno delle mura dell'azienda senza interessarsene e, dunque, deresponsabilizzandosi sotto questo profilo. Ciò comunque non lo priva del suo potere. In altre parole, ci si trova di fronte ad un uomo che continua a «gestire il potere, senza esserne ritenuto responsabile»⁵⁵.

Ma la responsabilità non è l'unico elemento tipicamente imprenditoriale ad essere ceduto. Si fa ancora riferimento ad un utilizzo "patologico" della flessibilità: il caso è quello in cui, sebbene vi siano le condizioni per stabilizzare il lavoratore, si preferisce ricorrere ad una serie continua di contratti atipici. La riduzione dei costi che ne deriva è funzionale ad un incremento dei profitti per l'imprenditore o del valore per gli azionisti. Si tratta di «non impiegare, e soprattutto non retribuire, nemmeno un lavoratore in più rispetto a quanti sono utilizzabili al cento per cento in un dato momento e luogo del processo produttivo»⁵⁶. Queste operazioni e le loro reali finalità possono quindi essere agevolmente mascherate richiamando la necessità di adeguamento ai mutati caratteri della domanda.

Certamente non è possibile una comparazione tra imprenditore e giocatore d'azzardo. Per quest'ultimo ricercare e vivere costantemente il rischio costituisce una forma di piacere: questo non è mai stato e mai sarà richiesto all'imprenditore. D'altra parte, un certo grado e una certa forma di rischio sono connaturati all'attività d'impresa. La memoria va infatti alle prime lezioni di diritto commerciale e allo studio del relativo manuale; ricordo che le prime pagine erano dedicate alla definizione di imprenditore e in esse venivano delineati i caratteri essenziali di questa figura del sistema economico:

«Altrettanto essenziale, per identificare la figura dell'imprenditore, è il concetto di rischio economico: [...]; su di lui incombe, perciò, il rischio di non coprire, con il ricavo dei beni o dei servizi prodotti, il costo dei fattori produttivi impiegati. Questo rischio trova la propria remunerazione nel profitto, che è la differenza attiva tra ricavi e costi; ma giustifica, oltre che il profitto, anche il potere di dirigere la

⁵⁵ Sennett R., *L'uomo flessibile*, cit., p. 117.

⁵⁶ Gallino L., *L'impresa irresponsabile*, cit., p. 154.

produzione: [...]»⁵⁷.

Tuttavia, il ricorso alla flessibilità, nelle forme e con le finalità indicate in precedenza, ci suggerisce che l'imprenditore vuole conservare e soprattutto incrementare il profitto (con la precisazione che, in seguito al processo di "finanziarizzazione", lo stesso discorso si deve riferire ai dirigenti rispetto al valore per gli azionisti) riducendo al minimo nei suoi confronti il rischio di non coprire il costo della forza lavoro.

Si possono allora ricavare due principali conseguenze. In primo luogo, il suddetto rischio di per sé non scompare, ma si trasferisce su molti lavoratori atipici, che sono chiamati a sopportarlo per garantire elevati profitti al datore di lavoro. Pur non condividendo appieno la generalizzazione che egli effettua, devo richiamare il sociologo Luciano Gallino, che ha più volte espresso il suddetto concetto:

«Oggi la quasi totalità delle imprese reputa, e anzi teorizza, che non spetti a loro preoccuparsi del destino di chi perde il lavoro. Vi debbono pensare gli enti locali, lo Stato, il terzo settore – ma in primo luogo la persona interessata. I lavori flessibili [...] contribuiscono a siffatto scarico di responsabilità»⁵⁸.

Non va poi dimenticato il secondo risvolto: riprendendo i termini della definizione manualistica, il profitto e il potere gestionale dovrebbero rappresentare la corretta ed equa contropartita per l'assunzione del rischio economico. Ma se l'imprenditore cede una parte piuttosto consistente di questa alea che dovrebbe caratterizzare il suo profilo, ciò che si ottiene ancora una volta è un uomo che conserva a sé potere e ricchezza, senza tuttavia occuparsi delle responsabilità e dei rischi connessi. L'astuzia di quest'uomo è innegabile, ma il venir meno degli elementi giustificativi può porre, per lo meno nel lungo termine, un serio problema di legittimazione del sistema.

6.4. *La perdita di coesione: un riflesso nel sindacato*

A fronte delle degenerazioni e dei fenomeni che sono stati descritti, c'è da interrogarsi circa la sorte e il ruolo svolto dai sindacati. Questi ultimi, all'indomani del 1973, prendono consapevolezza dei profondi mutamenti intervenuti e riconoscono che le imprese devono poter disporre di un maggior grado di flessibilità rispetto al passato. Quindi, fin tanto che l'uso degli strumenti di flessibilità si configura come "fisiologico", le imprese trovano la

⁵⁷ Galgano F. (2011), *Diritto commerciale. L'imprenditore*, 13. ed., Bologna: Zanichelli, p. 9.

⁵⁸ Gallino L., *Il costo umano della flessibilità*, cit., pp. 17-18.

collaborazione delle forze sindacali⁵⁹. Queste, partecipando al dialogo, possono continuare a svolgere il loro ruolo di garanti nei confronti dei lavoratori.

Tuttavia, anche questo profilo vede mutare la sua direzione quando ha inizio un utilizzo distorto delle forme di flessibilità. Il sindacato perde in primo luogo la sua forza rappresentativa e, conseguentemente, non riesce a contrastare la crescente precarizzazione a cui va incontro l'occupazione.

La causa dell'indebolimento delle associazioni deputate a dar voce ai lavoratori non va comunque ricercata in una specifica azione condotta in questo senso dagli imprenditori. Tale fenomeno può essere letto, piuttosto, come uno dei riflessi di quella perdita di fiducia che, a seguito dell'introduzione nelle aziende di eccessiva flessibilità, viene a caratterizzare le relazioni dentro, ma sempre più spesso anche fuori dai luoghi di lavoro. Il dipendente, soprattutto quello impiegato con un contratto atipico, fatica ad aprirsi, a comunicare le proprie preoccupazioni o disagi, convinto che i rapporti siano ormai di superficie e non ci possa essere reale condivisione. Si può notare allora la crescente pervasività di quel processo che Zygmunt Bauman definisce "individualizzazione" e che egli ascrive ad una persistente sensazione di incertezza⁶⁰. Guardando alla precedente trattazione, si tratta dello stesso fenomeno che interessa il lavoro di gruppo.

7. L'esigenza di correttivi

Le righe che ho scritto sin qui non hanno la pretesa e nemmeno la presunzione di riuscire ad esaurire i plurimi risvolti collegati alla degenerazione di flessibilità. Ho voluto piuttosto mettere in luce i profili potenzialmente più pericolosi dal punto di vista sociale. Quel senso di incertezza ed insicurezza che matura tra le mura dell'azienda fuoriesce dalle stesse ed accompagna il lavoratore anche quando egli dismette questa veste, per assumere quella di marito, padre o semplice vicino di casa. In altre parole, viene compromessa la sua capacità di stare in comunità e di contribuire alla costruzione della stessa. Infatti, la formazione di aggregati sociali trae la sua origine «da un senso di dipendenza

⁵⁹ Con specifico riferimento alle vicende italiane, si può parlare di «un modello di garantismo flessibile, per porre in rilievo i poteri di condizionamento e controllo, rispetto alle scelte delle imprese, riconosciuti alle organizzazioni sindacali». Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 12.

⁶⁰ Il pensiero di Bauman a tal proposito è cristallino: «[...] l'idea di "interessi comuni" diventa sempre più nebulosa e in definitiva incomprensibile. Paure, ansie e risentimenti sono fatti in modo tale da dover essere sopportati in solitudine; non si sommano, non si coagulano in una "causa comune" [...]». Bauman Z., *La società individualizzata*, cit., pp. 35-36.

reciproca»⁶¹. Ma è proprio questo “bisogno gli uni degli altri” che viene messo in discussione a partire dal rapporto di lavoro. Se «il capitale si è liberato dalla dipendenza dal lavoro attraverso una nuova libertà di movimento del tutto sconosciuta in passato»⁶², vuol dire che la filosofia adottata diviene quella del “tutti sono utili, nessuno è indispensabile”. Risulta allora comprensibile il senso di sconforto e smarrimento che colpisce la persona di fronte «alla domanda: “Nell’insieme della società, chi ha bisogno di me?”»⁶³.

A questo punto della trattazione si rende necessario un chiarimento. Sarebbe infatti errato, ma soprattutto controproducente, condannare *in toto* la nuova dimensione della flessibilità. Come già sottolineato, misure maggiormente elastiche possono rivelarsi utili tanto per l’impresa, quanto per i lavoratori⁶⁴. Tutti gli effetti degenerativi descritti in precedenza discendono piuttosto da un abuso di flessibilità, verso il quale molte imprese del modello renano si dirigono dimenticando la missione sociale che le caratterizzava in origine. Ricordare allora le celebri parole pronunciate da Adriano Olivetti ad Ivrea è d’obbligo:

«Può l’industria darsi dei fini? Si trovano questi semplicemente nell’indice dei profitti? Non vi è al di là del ritmo apparente qualcosa di più affascinante, una destinazione, una vocazione anche nella vita di una fabbrica?»⁶⁵

D’altra parte, un sistema basato per numerosi aspetti sull’insicurezza non può conservare a lungo la sua legittimazione. La richiesta non è certamente quella di far rivivere le vecchie tutele, evidentemente inadeguate al mutato contesto socio-economico e anacronistiche. Esse devono piuttosto assumere forme rinnovate; occorre in altre parole «una nuova prospettiva di sicurezza sociale»⁶⁶.

Se tali misure si rivolgono ai lavoratori, un intervento si rende necessario anche nei confronti delle imprese, per le quali il «cambiamento di rotta si deve concretare nell’investimento di grandi risorse economiche e umane nella ricerca [...], nello sviluppo

⁶¹ Sennett R., *L’uomo flessibile*, cit., p. 140.

⁶² Bauman Z., *La società individualizzata*, cit., p. 37.

⁶³ Sennett R., *L’uomo flessibile*, cit., p. 146.

⁶⁴ «Da ultimo non si può nemmeno ignorare che esistono al presente dei generi di flessibilità che tutto sommato appaiono graditi alle persone, quando non siano anzi da loro stesse prescelti, proprio in quanto scorgono in essi un alleviamento degli oneri tradizionali del lavoro rigido». Gallino L., *Il costo umano della flessibilità*, cit., pp. 37-38.

⁶⁵ Olivetti A. (2012), *Ai lavoratori. Discorsi agli operai di Pozzuoli e Ivrea presentati da Luciano Gallino*, Roma: Edizioni di Comunità, p. 28.

⁶⁶ Accornero A., *Il lavoro dalla rigidità alla flessibilità. E poi?*, cit., p. 18.

e nella progettazione»⁶⁷, tutti elementi che sono stati trascurati per troppo tempo e che potrebbero rappresentare la chiave di svolta vincente⁶⁸.

8. *Una precisazione metodologica*

Partendo dall'origine della richiesta di flessibilità, passando per la sua evoluzione, nonché attraverso la sua degenerazione, si è quindi giunti alla necessità di definire una nuova dimensione di sicurezza. Nel corso della trattazione ho fatto riferimento alle vicende di carattere socio-economico vissute dai paesi europei nel loro complesso, pur essendo consapevole delle specificità conosciute dalle singole realtà nazionali. Spero tuttavia che questo vizio metodologico possa essermi perdonato: infatti, obiettivo di tale ricerca rimane pur sempre quello di indagare i profili giuridici che hanno accompagnato e continuano ad accompagnare i profondi mutamenti del mercato del lavoro.

Volendo quindi attenermi a canoni di maggiore precisione tecnica nell'analisi della dimensione giuridica, il punto di partenza obbligato è rappresentato dalle istituzioni europee e dall'atteggiamento che esse assumono rispetto alle istanze di flessibilità, nonché di sicurezza. Mettendo in luce vicinanze e lontananze tra il livello europeo e quello nazionale, l'indagine si concentrerà poi sul cammino ancora in divenire della normativa italiana, chiamata a confrontarsi con le numerose peculiarità territoriali.

⁶⁷ Raffi A. (2015), *La liquefazione del diritto del lavoro*, in *Sociologia del diritto*, n. 3/2015, p. 213.

⁶⁸ Si tratta delle medesime indicazioni fornite dal rapporto Supiot: «Creare, mantenere, sviluppare le competenze lavorative è di primaria importanza in un'economia flessibile. L'autonomia e la capacità di essere flessibili non sono innate. [...] Si tratta di un processo delicato, che deve essere protetto attraverso l'istituzione di un adeguato quadro giuridico e sociale». Supiot A. (a cura di), *Il futuro del lavoro*, cit., p. 198.

CAPITOLO SECONDO

L'UNIONE EUROPEA E I MUTAMENTI DEL MERCATO DEL LAVORO: LA STRATEGIA DELLA *FLEXICURITY*

SOMMARIO: 1. Le istituzioni europee si occupano di lavoro. – 2. Gli ostacoli all'azione. – 3. *Flexicurity*: quando, dove, perché. – 3.1. Uno sguardo al Nord Europa: volontà e tempestività. – 3.2. Un'analisi dei contenuti. – 3.3. Le implicazioni e i risvolti del modello danese di *flexicurity*. – 4. I contatti tra Unione europea e *flexicurity*. – 4.1. Dopo tanta flessibilità, qualche spiraglio per la sicurezza? – 4.2. Un passo falso? – 4.3. La Commissione corregge il tiro. – 4.4. Qualcosa sfugge? – 5. La *flexicurity* e la crisi economico-finanziaria.

1. *Le istituzioni europee si occupano di lavoro*¹

Ogni genere di intervento a livello europeo (in passato, comunitario) trova il suo presupposto essenziale nel principio di attribuzione². Occorre infatti ricordare che l'Unione europea non è un ordinamento originario: si rende piuttosto necessaria una cessione di sovranità, che rappresenta la base per lo sviluppo dell'intera sovrastruttura. Si delinea allora una competenza dell'Unione solo laddove essa sia stata attribuita e riconosciuta come tale nei Trattati.

Ma per poter comprendere a fondo se e in quale misura la materia sociale, e più specificamente quella del lavoro, sia ricompresa nel novero delle competenze europee, occorre volgere lo sguardo alle tappe storiche più significative in tal senso. In particolare, occorre sempre tenere in considerazione le tendenze e le intenzioni che hanno mosso «i padri fondatori dell'Europa»³. Esse infatti, sebbene in forme più moderate rispetto alle origini, si sono riflesse (e ancora oggi si riflettono) nello sviluppo di numerose politiche comunitarie, anche sociali.

È noto allora che, sin dalla fondazione della CECA, le primissime preoccupazioni hanno carattere prettamente economico, come testimoniano le indicazioni contenute nei

¹ Per questa breve ma essenziale digressione storica devo ringraziare la professoressa Laura Calafà, che ha ripercorso l'evoluzione delle politiche comunitarie in materia sociale durante il corso di diritto del lavoro dell'Unione europea (a.a. 2015/2016).

² In quanto principio-base, esso viene enunciato nelle primissime righe del Trattato sull'Unione europea (così come modificato a Lisbona): «La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione». Art. 5, par. 1, TUE.

³ Roccella M., Treu T. (2016), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, 7. ed. con la collaborazione di Aimò M. e Izzi D., Padova: Cedam, p. 3.

Trattati, nonché le denominazioni della Comunità precedenti al 1992 (dopo il riferimento specifico a carbone e acciaio, si adotta la più generica e ampia caratterizzazione “economica”). Le questioni sociali e del lavoro vengono allora toccate solo indirettamente: le disposizioni in tal senso sono infatti di numero limitato, scarse nella formulazione e spesso ridotte a mere enunciazioni di principio. Nel Trattato di Roma, istitutivo della CEE, l’unico punto di incidenza normativa diretta in materia sociale è rappresentato dall’articolo 119, nel quale viene enunciato un principio quasi “banale” e scontato di non discriminazione fra uomini e donne per quanto riguarda la parità retributiva. Interessante è osservare la genesi di questa prescrizione, nonché le motivazioni che accompagnano la sua introduzione: voluta fortemente dalla Francia, essa è chiamata ad assolvere, tra le altre cose, ad una funzione marcatamente economica, ovvero sia impedire che le disparità di trattamento, ancora fortemente presenti in alcuni paesi europei tra gli anni Cinquanta e Sessanta, determinino un’alterazione del corretto funzionamento del mercato. Dunque, anche l’unica disposizione che si occupa direttamente di aspetti sociali è comunque funzionale alla concorrenza e, più in generale, alla dimensione economica⁴.

In questa prima fase di costruzione della Comunità, si rileva allora il valore meramente incidentale dello stesso termine “sociale”. Ma lo sviluppo di politiche comuni in questo ambito è reso particolarmente arduo anche dalla regola dell’unanimità, che governa ogni deliberazione a livello comunitario⁵. Nei primi anni Ottanta, inoltre, il faticoso cammino delle politiche sociali «risente della difficile situazione economica seguita al secondo *shock* petrolifero, della successiva intensa fase di ristrutturazione ed innovazione produttiva e dell’indebolimento delle forze sindacali in Europa»⁶.

⁴ Sono numerosi gli autori che si esprimono in tal senso; si rinvia, per tutti, a Ugo Villani: «Ma in fondo anche questa norma era posta in una logica di mercato, poiché era diretta a evitare che le imprese di questi paesi che (come la Francia) avevano già sancito tale principio nella propria legislazione subissero pregiudizi a vantaggio di quelle situate in paesi che consentivano retribuzioni più basse per le lavoratrici». Villani U. (2012), *La politica sociale nel Trattato di Lisbona*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1/2012, I, p. 26.

⁵ Scrive Gianni Arrigo: «Ogni ipotesi di riforma veniva subordinata alla convergenza di tutti gli interessi nazionali, la quale risultava fortemente condizionata dalla diversità delle normative (ma soprattutto delle condizioni economiche, sociali, politiche e culturali) esistenti tra i diversi sistemi sociali». Arrigo G. (1998), *Il diritto del lavoro dell’Unione europea. Tomo I: Principi-Fonti-Libera circolazione e sicurezza sociale dei lavoratori*, Milano: Giuffrè, p. 163.

Efficaci sono inoltre le parole che egli utilizza per descrivere la scarsa dinamicità delle politiche sociali in questa prima fase di vita della Comunità: «Il compromesso politico-istituzionale e l’ottimismo liberale che stavano alla base (dei trattati istitutivi) delle Comunità condizionarono per molti anni l’evoluzione della Politica sociale: dopo il regolamento che disciplinava le modalità d’intervento del Fondo sociale europeo (1960), il diritto sociale comunitario dormì il sonno beato degli infanti per circa tre lustri, destandosi solo alle prime luci dei progetti di Unione economica e monetaria». Ivi, p. 113.

⁶ Roccella M., Treu T., *Diritto del lavoro dell’Unione europea*, cit., p. 11.

Un importante passo nel senso del superamento delle suddette difficoltà e della conseguente situazione di stallo viene compiuto nel 1987, con le modifiche apportate al Trattato CEE dall'Atto Unico. Oltre a porre le basi per lo sviluppo del dialogo sociale europeo, questo accordo rafforza e amplia il tradizionale obiettivo di parificazione nel progresso delle condizioni di vita e di lavoro (espresso all'articolo 117 TCEE). Infatti, l'articolo 118A auspica anche il miglioramento «dell'ambiente di lavoro per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori»⁷. Non solo: per le deliberazioni in questo specifico settore si prescrive la regola (più facilmente attuabile) della maggioranza qualificata. Le cautele comunque permangono e si manifestano nel mancato superamento dell'unanimità per l'intera materia potenzialmente sociale.

È a Maastricht, nel 1992, che si tenta un'azione di maggior "coraggio": questa tappa, tuttavia, conosce una profonda frattura tra gli Stati proprio in relazione agli aspetti sociali e l'esercizio dell'*opt-out* da parte della Gran Bretagna non consente ulteriori progressi.

Un nuovo punto di partenza per l'evoluzione della dimensione sociale a livello comunitario è invece rappresentato dal Trattato di Amsterdam. Diversi fattori rendono urgente una svolta effettiva in questo settore, sebbene sullo sfondo permanga ancora una motivazione economica. Infatti, accanto ai preoccupanti dati sull'occupazione, si procede verso la concretizzazione della «previsione dell'instaurazione [...] di una moneta unica»⁸ e, considerate la portata e la pervasività di un tale progetto economico, ciò non può «non riflettersi anche sul versante sociale dell'azione dell'Unione»⁹. In primo luogo, le indicazioni contenute nell'Accordo sulla Politica Sociale, che a Maastricht non ha conosciuto la condivisione della Gran Bretagna e non è andato oltre lo *status* di mero allegato, vengono integrate nel testo del Trattato, più precisamente vengono a determinare il contenuto del Titolo XI TCE (oggi Titolo X TFUE), espressamente rubricato *Politica sociale, istruzione, formazione professionale e gioventù*. È sufficiente una rapida lettura dell'articolo 137 TCE (oggi articolo 153 TFUE) per cogliere il notevole incremento di competenze in capo all'Unione. Quest'ultima viene allora legittimata ad intervenire con riferimento a «tutti i temi del rapporto individuale di lavoro, eccezion fatta sostanzialmente per la sola retribuzione; mentre resta esclusa, a conferma delle radici fortemente nazionali della disciplina dei rapporti collettivi, l'area del diritto di

⁷ Art. 118A, par. 1, TCEE.

⁸ Adam R., Tizzano A. (2014), *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Torino: Giappichelli, p. 694.

⁹ *Ibid.*

associazione sindacale, del diritto di sciopero, della serrata»¹⁰. Rispetto a questi profili, quindi, gli Stati membri conservano una competenza esclusiva.

Tuttavia, ancora una volta, è possibile evidenziare non solo i “passi in avanti”, che vengono effettivamente compiuti, ma anche la persistenza di alcune titubanze e, conseguentemente, di certe attenzioni e cautele. Accanto all’esclusione di talune materie¹¹ e alla differenziazione tra discipline da adottare all’unanimità e a maggioranza, il Trattato sottolinea che «l’Unione sostiene e completa l’azione degli Stati membri»¹²: è chiara allora la natura di competenze concorrenti. Dalla lettura di questo Titolo emergono, in conclusione, i numerosi compromessi raggiunti.

Ad Amsterdam prende corpo un’ulteriore novità in materia sociale, particolarmente interessante ai fini della presente trattazione. Si tratta infatti dell’introduzione del Titolo VIII TCE (oggi Titolo IX TFUE), espressamente dedicato alle politiche occupazionali. È bene allora ricordare la forte influenza esercitata dalla Gran Bretagna sulle disposizioni in esso contenute. Il paese, guidato dal nuovo *leader* politico Tony Blair¹³, ottiene (si può insinuare, come condizione per il suo rientro nell’Unione) una sorta di dequalificazione, di alleggerimento delle procedure di armonizzazione in materia di occupazione. Più precisamente, ottiene che le politiche del lavoro siano governate dal diritto *soft*, ovvero sia «mediante strumenti regolativi non vincolanti variamente configurati»¹⁴. L’armonizzazione legislativa in questo settore, le cui difficoltà determinano il serio rischio di uno stallo, cede allora il passo ad un più “morbido” (nonché meno vincolante e meno impegnativo) metodo aperto di coordinamento¹⁵. Proprio quest’ultimo diviene lo strumento per lo sviluppo della SEO, la strategia europea per l’occupazione, fondata sui quattro pilastri dell’occupabilità, delle pari opportunità, dell’adattabilità e

¹⁰ Roccella M., Treu T., *Diritto del lavoro dell’Unione europea*, cit., p. 57.

¹¹ Con la Carta di Nizza e ancor più con il riconoscimento della sua vincolatività giuridica, l’esclusione di alcuni profili del rapporto di lavoro verrà a generare delle contraddizioni. A titolo esemplificativo, si pensi al diritto di sciopero: è inequivocabilmente un diritto fondamentale contenuto nella Carta; d’altra parte, come può l’Unione garantire un diritto fondamentale se si tratta di un diritto che essa non può regolare? Per questa attenta osservazione ringrazio ancora la professoressa Laura Calafà.

¹² Art. 137, par. 1, TCE.

¹³ Per condurre un’analisi più approfondita delle posizioni di Tony Blair rispetto al tema dell’occupazione, occorre ricordare che il suo pensiero ha conosciuto la forte influenza di Anthony Giddens, celebre sociologo teorizzatore della cosiddetta “terza via”.

¹⁴ Roccella M., Treu T., *Diritto del lavoro dell’Unione europea*, cit., p. 21.

¹⁵ Occorre precisare che questo nuovo metodo di integrazione viene indicato come MAC a partire dal Consiglio europeo di Lisbona (2000), che non si limita a denominarlo, ma ne estende anche l’ambito di operatività. Si veda, per tutti, Barbera M., *Introduzione. I problemi teorici e pratici posti dal metodo di coordinamento aperto delle politiche sociali*, in Barbera M. (a cura di) (2006), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Milano: Giuffrè, pp. 3-4; Sciarra S. (2013), *L’Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Roma-Bari: Laterza, p. 28.

dell'imprenditorialità. Seguendo le linee guida e le raccomandazioni provenienti dal livello europeo, gli Stati membri adattano le loro politiche interne, ma rimangono pur sempre competenti a deciderle.

Nonostante il permanere di alcune zone d'ombra¹⁶, sono questi anni particolarmente fertili per le politiche occupazionali europee e per la materia sociale più in generale¹⁷. Nel 2000 a Lisbona sembra allora proseguire il cammino virtuoso iniziato ad Amsterdam: viene infatti delineata «un'agenda economica e sociale destinata a governare fino all'orizzonte del 2010»¹⁸, nella quale figurano obiettivi (forse troppo) ambiziosi.

L'anno che apre il nuovo millennio porta con sé un'ulteriore conquista: l'Unione europea si dota di una Carta dei diritti fondamentali, la cui potenziale rilevanza per lo sviluppo della dimensione sociale risulta subito chiara¹⁹.

Questo riacceso entusiasmo si esaurisce nell'arco di pochi anni, come testimonia il fallimento, nel 2004, della Costituzione per l'Europa (nella quale, tra le altre cose, si era provveduto ad inglobare la Carta di Nizza). È solo nel 2007 che gli Stati membri prendono consapevolezza della necessità di imprimere una svolta alle loro relazioni a livello europeo. Sembra che essi colgano anche l'urgenza di dare effettività agli interventi in materia sociale; le innovazioni in questo ambito sono ancora una volta innegabili (il pensiero corre subito all'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea, che attribuisce alla Carta di Nizza lo stesso valore giuridico dei Trattati), sebbene esse risultino sparse in più punti dei due testi. Dalla loro lettura e analisi è chiaro allora che «il diritto primario dell'Unione presenta ormai una serie di elementi positivi idonei a definire un "progetto giuridico"»²⁰ di modello sociale europeo.

Tuttavia, quando il Trattato di Lisbona entra in vigore nel 2009, per l'Unione europea si è già aperta una nuova fase, caratterizzata, com'è noto, da una profonda crisi economico-finanziaria. Tale contesto e le connesse politiche di austerità non favoriscono certamente l'evoluzione della dimensione sociale, che subisce quindi una nuova battuta d'arresto. L'ultima tappa da segnalare è quindi "Europa 2020", nuova e ulteriore strategia

¹⁶ L'approfondimento di tale aspetto merita una trattazione a sé; si veda quindi il paragrafo successivo.

¹⁷ Si esprime in questi termini Sciarra S. (a cura di) (2010), *Manuale di diritto sociale europeo*, Torino: Giappichelli, p. 16.

¹⁸ Roccella M., Treu T., *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit., p. 27.

¹⁹ Sono innegabili le esigenze di carattere sociale che hanno inciso sull'adozione della Carta; altrettanto innegabile, tuttavia, è ancora una volta la motivazione economica: la Carta viene siglata a Nizza in concomitanza con l'inizio del processo di allargamento dell'Unione verso Est; è chiaro allora l'intento di prevenire e contrastare fenomeni di concorrenza fondati su elementi sociali.

²⁰ Alaimo A. (2013), *Presente e futuro del modello sociale europeo. Lavoro, investimenti sociali e politiche di coesione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2/2013, I, p. 258.

messa a punto nel 2010. Ancora una volta, non manca la consapevolezza: tanto il Consiglio, quanto la Commissione espongono in modo cristallino i problemi generati e le sfide poste dalla crisi e, conseguentemente, si procede ad un aggiornamento degli obiettivi e all'individuazione di nuove priorità. Tutto ciò emerge sin dalle prime righe della Comunicazione della Commissione *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*.

«L'Europa sta vivendo una fase di trasformazione. La crisi ha vanificato anni di progressi economici e sociali e messo in luce le carenze strutturali dell'economia europea [...].

Per ottenere buoni risultati l'Europa deve agire in modo collettivo, in quanto Unione. Abbiamo bisogno di una strategia che ci consenta di uscire più forti dalla crisi e di trasformare l'UE in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. Europa 2020 dà un quadro dell'economia di mercato sociale europea per il XXI secolo»²¹.

Senza negare le migliori intenzioni e propositi di questo documento, numerosi autori in dottrina ne sottolineano tuttavia la natura meramente programmatica; non si assiste invece ad un aggiornamento degli strumenti necessari per il conseguimento dei suddetti obiettivi, nonostante la situazione di stallo più volte vissuta²².

2. *Gli ostacoli all'azione*

Prima di proseguire, ho l'obbligo di porgere le mie scuse ai lettori, già abbondantemente a conoscenza delle tappe della storia comunitaria e dotati di un bagaglio di conoscenze a tal proposito probabilmente sterminato. Tuttavia, l'aver ripercorso, seppur rapidamente, i momenti chiave dello sviluppo della dimensione sociale a livello europeo risulta funzionale alla successiva trattazione (che tornerà a concentrarsi più specificamente sul lavoro). Il forte desiderio di evitare fraintendimenti o incomprensioni mi spinge quindi ad esplicitare ogni passaggio del percorso argomentativo delineatosi nella mia mente.

Da quanto detto in precedenza con riferimento al diritto originario, emerge un progressivo ampliamento delle «competenze normative delle fonti comunitarie e [de]gli

²¹ Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020 def., p. 5.

²² «Gli strumenti predisposti a tal fine, però, non risultano maggiormente stringenti rispetto a quelli sperimentati in passato attraverso l'uso del MAC. [...] Di qui il rilievo che la nuova strategia avrebbe potuto prendere in considerazione strumenti per rendere più incisivi e vincolanti i nuovi indirizzi del MAC e dei piani nazionali dell'occupazione; e inoltre ipotizzare un collegamento di tale metodo con un rilancio delle politiche sociali di convergenza, sia pure in base a schemi flessibili e per principi [...]». Roccella M., Treu T., *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit., pp. 36-37.

ambiti nei quali quelle competenze possono essere esercitate»²³. Tuttavia, se i presupposti e le possibilità per lo sviluppo di efficaci politiche sociali e occupazionali sembrano non mancare, le azioni prima comunitarie e poi europee in questo settore difficilmente si rivelano soddisfacenti e spesso sulla loro sorte finiscono per incidere le ragioni economiche, che proprio non riescono a rimanere sullo sfondo.

Ecco allora che l'analisi e la comprensione delle difficoltà, che hanno caratterizzato e continuano a caratterizzare l'ampia materia sociale, divengono indispensabili per poter poi affrontare con consapevolezza lo studio della sconfinata dottrina sviluppatasi attorno al tema della *flexicurity*, concetto che si colloca appieno in questo ambito.

Dalla lettura dei Trattati che si sono susseguiti, così come dei numerosi documenti programmatici elaborati, traspare sempre una certa attenzione per la dimensione economica. Un tale atteggiamento da parte dei padri fondatori all'indomani della Seconda Guerra Mondiale è sicuramente comprensibile, considerato che essi mirano a dar vita ad una solida rete commerciale con una fondamentale funzione di pacificazione in seno all'Europa. Ma una volta raggiunto un assestamento in tal senso, superate dunque la fase di fondazione e le immediate esigenze ad essa connesse, si dovrebbe aprire una nuova stagione, caratterizzata da crescita e sviluppo verso direzioni forse non strettamente contingenti, ma comunque essenziali per rafforzare le relazioni tra Stati membri e per migliorare gli *standard* degli ordinamenti nazionali. In realtà, la crescita in senso sociale non avviene nella misura e nei termini auspicati e la dimensione economica non solo continua a prevalere, ma diviene anche (pericolosamente) fine a se stessa. La centralità del mercato, inoltre, finisce per asservire a sé molti degli interventi in materia sociale.

Una conferma di quanto sin qui affermato viene proprio da una delle tappe più significative per l'impegno comunitario nell'ambito dell'occupazione. Il riferimento è al titolo VIII del Trattato CE, così come delineato ad Amsterdam, e, più in particolare, all'articolo 126 (oggi articolo 146 TFUE). Dopo decisi passi verso una connotazione maggiormente sociale, infatti, questa disposizione contiene una sorta di "avvertimento": è chiara nel ricordare che le politiche occupazionali devono essere elaborate in modo coerente con gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione. Queste parole preannunciano (e legittimano) un progressivo assorbimento

²³ Ballestrero M. V., De Simone G. (2015), *Diritto del lavoro*, 2. ed. riveduta e aggiornata, con la collaborazione di Novella M., Torino: Giappichelli, p. 5.

delle politiche occupazionali da parte di quelle economiche²⁴. A partire dal 2008, inoltre, la crisi determina «un irrobustimento della *governance* economica europea»²⁵ e incrementa quella che a ragione si può definire una vera e propria penetrazione «dei dictat economici europei negli interventi di matrice sociale (anche nazionali)»²⁶.

Non si può negare che questa attenzione per il profilo economico derivi da una certa influenza esercitata dall'ideologia neoliberista, i cui caratteri essenziali sono stati illustrati in precedenza. D'altra parte, è innegabile che quello sociale è uno dei settori in cui da sempre si riscontrano le maggiori diversità tra ordinamenti nazionali e giungere ad una loro convergenza richiede un impegno non indifferente. Questa materia consta infatti di numerosi profili «che toccano da vicino i valori costituzionali»²⁷, senza dimenticare che il legame con la sovranità degli Stati si spiega anche in forza di una ragione più pratica: gli interventi in questo ambito dipendono inevitabilmente dalla «disponibilità di stanziamenti nei bilanci degli Stati»²⁸.

Considerate le profonde differenze intercorrenti tra sistemi sociali, l'armonizzazione a tutti i costi si rivela allora non solo inadatta, ma anche controproducente. Di conseguenza, molti autori non mancano di sottolineare i pregi del metodo aperto di coordinamento, capace di produrre un qualche avvicinamento delle misure sociali, pur rimanendo rispettoso delle sovranità nazionali²⁹. La disomogeneità che tutt'ora persiste spinge altri autori ad evidenziare la debolezza intrinseca e la conseguente inadeguatezza di tale metodo. Essi suggeriscono quindi un rafforzamento della sua vincolatività e delle procedure di sorveglianza. Ma così come i migliori pedagogisti non individuano nella costrizione una soluzione definitiva, allo stesso modo si devono indagare le ragioni più profonde della limitata efficacia di uno strumento potenzialmente vincente. Occorre

²⁴ È soprattutto tra il 2010 e il 2015 che il Titolo occupazionale viene letteralmente “fagocitato” dalla gestione dei bilanci nazionali. A titolo esemplificativo, si pensi alla nota riforma Fornero: motivata sulla base di una lettera della BCE, è nell'ambito delle politiche economiche che si interviene sulle regole del licenziamento. Utili in questo senso sono ancora una volta le riflessioni condotte con gli studenti dalla professoressa Laura Calafà.

²⁵ Tebano L., *I valori sociali nel prisma degli aiuti all'occupazione*, in Perulli A. (a cura di) (2016) *L'idea di diritto del lavoro, oggi. In ricordo di Giorgio Ghezzi*, Padova: CEDAM, Milanofiori: Wolters Kluwer, p. 176.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Sciarra S. (2003), *La costituzionalizzazione dell'Europa Sociale. Diritti fondamentali e procedure di soft law*, WP CSDLE “Massimo D'Antona”. INT – 16/2003, p. 8.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ «Ideato per assecondare esigenze regolative non soddisfabili dalle norme uniformi, precettive ed eteronome prodotte mediante i classici strumenti di *hard law*» questo metodo viene «definito “aperto” per sottolineare lo spazio di libertà di cui godono gli Stati membri durante il suo svolgimento». Si veda Izzi D. (2007), *Stabilità versus flessibilità nel diritto comunitario: quale punto di equilibrio?*, in *Lavoro e diritto*, n. 2/2007, p. 328.

allora ammettere che «la debolezza non è né formale, né procedurale; essa risente della carente volontà degli attori politici dell'Unione di prendere impegni più stringenti per sostenere le iniziative comuni»³⁰, con la logica conseguenza che le politiche del lavoro e più in generale quelle sociali «restano complementari a quelle economiche»³¹.

La volontà un po' "pigra" degli Stati membri e la presenza invece di un pizzico di opportunismo si ricava poi dal fatto che, in alcuni ambiti di operatività del MAC, il diritto *soft* elaborato arriva a generare effetti poco dissimili da quelli del diritto vincolante. Come si vedrà in seguito, si tratta di quanto accaduto proprio in relazione al paradigma della *flexicurity*, concetto non contenuto in alcuna direttiva, ma comunque oggi ampiamente diffuso nelle realtà nazionali. Non è dunque possibile generalizzare arrivando ad affermare che gli strumenti di *soft law* non siano in grado di produrre alcun genere di vincolo. Si pensi a quelle linee guida alle quali è connesso il trasferimento di fondi ai singoli Stati: certamente non si può parlare di reale e "sincera" armonizzazione, ma in ogni caso il legame tra politiche occupazionali e fondi strutturali dà luogo ad un vincolo che, sebbene indiretto, risulta dotato di una forza non trascurabile.

Nonostante l'oggetto di questa ricerca non ne consenta un ulteriore approfondimento, non va dimenticato nemmeno l'altro strumento di cui dispone a livello europeo la materia sociale: accanto al coordinamento per obiettivi si pone infatti il dialogo sociale istituzionale (così come quello condotto in via autonoma dalle parti sociali europee). Quest'ultimo conduce a successi tangibili: la disciplina comune delle principali tipologie contrattuali atipiche discende proprio da direttive contrattate (occorre tuttavia osservare che il ricorso alla relativa procedura, sebbene mantenuta, oggi sembra essersi esaurito).

Rispetto all'annosa questione del bilanciamento fra diritti sociali e libertà economiche, è d'obbligo ricordare, anche se brevemente, la posizione, nonché il ruolo svolto da una delle istituzioni più attive dell'Unione europea, ovvero sia la Corte di giustizia. Un terreno, nel quale è possibile cogliere gli orientamenti dei giudici sovranazionali rispetto al predetto tema, è rappresentato dai principi fondamentali collegati alla flessibilità dei contratti di lavoro. In questa sede ritengo allora utile riproporre le conclusioni a cui la Corte approda in tre cause, che se affrontate congiuntamente lasciano trasparire un atteggiamento forse inaspettato.

È innanzitutto noto il ruolo cruciale rivestito dai giudici europei nello sviluppo e nella

³⁰ Roccella M., Treu T., *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit., p. 37.

³¹ *Ibid.*

progressiva estensione del principio di non discriminazione. Il caso *Del Cerro Alonso*³² si colloca allora lungo quella scia a cui la stessa Corte ha dato avvio negli anni Settanta³³. La vicenda di una donna occupata con contratto a termine offre infatti ai giudici l'occasione per affermare nuovamente con forza il principio di uguaglianza. Allo stesso modo, la Corte è decisa nel garantire l'effettiva operatività del divieto di abusi sancito dalla direttiva n. 99/70, sempre in relazione al contratto a tempo determinato. La vicenda a cui si vuol far riferimento è facilmente intuibile: si tratta del recente caso *Mascolo*³⁴, che ha visto coinvolti i cosiddetti precari della scuola. Considerate queste forti affermazioni a tutela dei lavoratori atipici, le conclusioni dei giudici europei nel caso *Mascellani*³⁵ producono una "stonatura". In questa causa vengono in rilievo il contratto a tempo parziale e il connesso principio di volontarietà, chiaramente enunciato nella direttiva (contrattata) n. 97/81. La Corte di giustizia, tuttavia, ne fornisce un'interpretazione riduttiva, affermando che la clausola 5.2³⁶ dell'accordo quadro recepito dalla suddetta direttiva non impedisce ad una normativa nazionale di consentire al datore di lavoro di disporre la trasformazione di un contratto di lavoro da *part-time* a *full-time* senza il consenso del lavoratore interessato³⁷.

Dunque, se per il principio di non discriminazione e il divieto di abusi la Corte fornisce un'interpretazione estensiva, lo stesso non sembra fare con il principio di volontarietà. L'aiuto della professoressa Laura Calafà si è quindi rivelato prezioso per riuscire ad individuare una possibile chiave di lettura di questo atteggiamento dissonante. Sebbene le suddette sentenze ruotino attorno a tematiche prettamente sociali, mi ha invitata a ricordare le ragioni economiche che si celano dietro l'introduzione dell'articolo 119 nel Trattato di Roma. È stato quindi piuttosto facile constatare che i principi valorizzati dalla Corte sono quelli maggiormente funzionali al corretto funzionamento del mercato concorrenziale. L'importanza di affermare con forza tali diritti è innegabile (ed essenziale

³² Corte di giustizia 13 settembre 2007, causa C-307/05, *Del Cerro Alonso v. Osakidetza-Servicio Vasco de Salud*, in *Racc.* 2007, p. I-07109.

³³ Il riferimento è evidentemente alla ben nota vicenda *Defrenne*.

³⁴ Corte di giustizia 26 novembre 2014, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, *Mascolo e altri v. MIUR*, ECLI:EU:C:2014:2401.

³⁵ Corte di giustizia 15 ottobre 2014, causa C-221/13, *Mascellani v. Ministero della Giustizia*, ECLI:EU:C:2014:2286.

³⁶ Risulta utile riportare il testo della suddetta clausola 5, punto 2: «Il rifiuto di un lavoratore di essere trasferito da un lavoro a tempo pieno ad uno a tempo parziale, o viceversa, non dovrebbe, in quanto tale, costituire motivo valido per il licenziamento, senza pregiudizio per la possibilità di procedere, conformemente alle leggi, ai contratti collettivi e alle prassi nazionali, a licenziamenti per altre ragioni, come quelle che possono risultare da necessità di funzionamento dello stabilimento considerato».

³⁷ Si veda il punto n. 24 della sentenza della Corte di giustizia 15 ottobre 2014, causa C-221/13, *Mascellani v. Ministero della Giustizia*, ECLI:EU:C:2014:2286.

per contrastare il rischio di *dumping* sociale); tuttavia, la sensazione è che altri diritti sociali, non direttamente funzionali alla dimensione economica, non ricevano la medesima valorizzazione.

Sono numerosi gli autori in dottrina che, pur prendendo in considerazione sentenze diverse da quelle indicate, descrivono in questi termini la posizione della Corte di giustizia.

«D'obbligo, infine, è la sottolineatura del decisivo ruolo svolto dalla Corte di giustizia nell'affermazione, [...], della dimensione sociale dell'Europa: anche se le posizioni assunte negli ultimi anni dalla Corte rispetto a delicate questioni di contrasto fra diritti dei lavoratori, da un lato, e libertà economiche, dall'altro, proiettano innegabili e inquietanti zone d'ombra sulle prospettive dell'Europa sociale».³⁸

Ho voluto quindi mettere in luce alcuni dei fattori (e le conseguenti previsioni) che ancora oggi impediscono una svolta dell'Europa in senso autenticamente sociale: ciò continua a determinare una vistosa lontananza tra gli ambiziosi obiettivi dichiarati e i risultati effettivamente conseguiti.

Aver ripercorso le origini e l'evoluzione del rapporto tra Unione europea e materia sociale (nel suo significato più ampio, dunque non strettamente occupazionale) si rivelerà particolarmente utile nella successiva trattazione. Infatti, nell'ambito della discussione sulla *flexicurity* risulta importante, per diverse ragioni³⁹, guardare alla disciplina delle politiche sociali.

3. Flexicurity: *quando, dove, perché*

È giunto quindi il momento di riportare e concentrare l'attenzione sul diritto del lavoro

³⁸ Izzi D., *Lavoro (diritto comunitario)*, in Lambertucci P. (a cura di) (2010), *Diritto del lavoro*, Milano: Giuffrè, p. 245, voce dei *Dizionari del diritto privato*, promossi da Natalino Irti. Risulta davvero consistente la dottrina sviluppatasi attorno alla posizione della Corte di giustizia in relazione ai diritti sociali collettivi. Anche rispetto ad essi, Daniela Izzi evidenzia la presenza di affermazioni da parte dei giudici europei che fanno «pendere l'ago dell'integrazione europea verso la sfera economica» (Izzi D., *Lavoro (diritto comunitario)*, cit., p. 254). Costante è allora il riferimento alle sentenze *Viking* (Corte di giustizia 11 dicembre 2007, C-438/05), *Laval* (Corte di giustizia 18 dicembre 2007, C-341-05), *Rüffert* (Corte di giustizia 3 aprile 2008, C-346/06) e *Commissione v. Lussemburgo* (Corte di giustizia 19 giugno 2008, C-319/06). Interessante il commento svolto da Anna Alaimo: «È noto che la Corte di Giustizia Ue ha affiancato, a un uso generalmente cauto della Carta, significative compressioni dei diritti sociali collettivi [...] e ciò è avvenuto in alcune famose decisioni di "bilanciamento" di tali diritti con le contrapposte libertà economiche di stabilimento e di prestazione di servizi riconosciute dai Trattati» (Alaimo A., *Presente e futuro del modello sociale europeo. Lavoro, investimenti sociali e politiche di coesione*, cit., pp. 264-265).

³⁹ In primo luogo, le varie definizioni di *flexicurity* che sono state elaborate spesso menzionano elementi di politica sociale, come la sicurezza, la formazione e l'apprendimento. È quanto fa osservare Bekker S. (2012), *Flexicurity: The Emergence of a European Concept*, Cambridge: Intersentia, p. 63.

e su quanto è stato e continua ad essere elaborato a livello europeo. Basta sfogliare qualche manuale di diritto del lavoro dell'Unione europea per comprendere come la scena risulti essere letteralmente monopolizzata dal concetto di *flexicurity*. La conferma arriva poi dalla sterminata quantità di articoli accademici che si possono reperire su questo tema. Gli autori non mancano di far conoscere il loro giudizio sulla bontà, nonché sull'efficacia di detta strategia; si tratta di posizioni chiare, validamente commentate e senza dubbio apprezzabili. Tuttavia, dovendo comprendere appieno i contenuti del neologismo e volendo sviluppare una personale visione critica del concetto, ho avvertito l'esigenza di concentrarmi su fonti maggiormente descrittive, piuttosto che argomentative. Depurata quindi dai pregiudizi, mi sono focalizzata sui due termini racchiusi nella parola *flexicurity*. Gli interrogativi suscitati da questa coppia si sono rivelati molteplici: quando, dove e perché si è avvertita l'esigenza della loro unione? Ho cercato allora di fare chiarezza.

3.1. *Uno sguardo al Nord Europa: volontà e tempestività*

L'accostamento e la successiva fusione di "flessibilità" e "sicurezza" chiaramente non coinvolgono delle semplici parole, quanto piuttosto i loro contenuti. Ne deriva un nuovo termine, munito di una propria autonomia e, dunque, di un proprio significato. La congiunzione di *flexibility* e *security*, in altre parole, conferisce loro delle connotazioni e delle sfumature di cui non possono essere dotati singolarmente. Per comprendere la rinnovata dimensione assunta dai suddetti termini, è allora necessario indagare il contesto in cui ha avuto originariamente luogo la loro fusione. Sebbene solitamente il primo contatto con la *flexicurity* avvenga mediante documenti elaborati a livello di Unione europea, sono proprio questi ultimi a dichiarare la reale genesi del concetto. Occorre dunque guardare alle due tappe che per eccellenza hanno portato questo neologismo e le sue implicazioni al centro del dibattito europeo.

Infatti, il Libro verde *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo* e la Comunicazione della Commissione *Verso principi comuni di flexicurity* contengono in più punti il riferimento alla Danimarca, il cui "triangolo d'oro" assurge a modello ideale. In realtà, sarebbe inesatto ricondurre l'elaborazione del modello della *flexicurity* ad una singola nazione. Tale strategia, piuttosto, matura in un'area, il Nord Europa, caratterizzata da elementi e dinamiche che stimolano l'adozione da parte degli Stati in essa ricompresi di certe riforme del settore sociale e del lavoro. Nonostante le inevitabili differenze intercorrenti tra gli interventi dei vari paesi, è comunque possibile

enucleare e descrivere l'idea essenziale che ne sta alla base e che li ispira. Le maggiori teorizzazioni si sono dunque sviluppate attorno alle realtà di Danimarca e Olanda⁴⁰. È proprio nei Paesi Bassi che i due termini si ritrovano accostati per la prima volta nel testo di una legge: il *Flexibility and Security Act*, entrato in vigore il 1° gennaio 1999, può essere allora considerato una sorta di "apripista". Come fanno osservare Ton Wilthagen e Frank Tros, ai quali si deve una delle definizioni di *flexicurity* più apprezzate in letteratura (ma anche dalle istituzioni), il cammino di questa riforma prende avvio con un dibattito presente in molte altre nazioni durante gli anni Novanta.

«As in other countries, the Dutch debates on flexible labour and atypical employment relations have concentrated on both the needs, and limits to, labour market flexibilization»⁴¹.

La questione è allora quella che è stata anticipata affrontando la ricostruzione del *background* sociologico: come assicurare un adeguato livello di flessibilità alle imprese evitando che la stessa flessibilità degeneri in precarietà per i lavoratori? La discussione che si genera in Olanda, dunque, non è isolata e non presenta caratteri particolarmente diversi da quella delle altre nazioni europee.

Il distacco in termini di dati occupazionali che questo paese presenta rispetto a molti altri Stati del cosiddetto Sud Europa, ma anche più continentali, suggerisce che il suddetto dibattito ha prodotto una soluzione efficace. Tuttavia, a mio avviso, prima ancora di guardare ai contenuti della riforma e alla loro validità, una parte piuttosto consistente del successo va identificata nella reale volontà e nel serio impegno da parte di tutti i soggetti coinvolti, che hanno compreso non semplicemente la necessità, ma anche e soprattutto l'urgenza del cambiamento, affinché il sistema potesse mantenere la sua legittimazione nei confronti sia degli imprenditori che dei lavoratori. Si coglie allora l'importanza di un intervento tempestivo ed organico⁴².

⁴⁰ Non va tuttavia dimenticato nemmeno il modello svedese, che con quello danese «condivide storicamente un vasto campo di affinità». Si veda Leonardi S. (2007), *Sul Libro verde «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo»*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1/2007, I, pp. 148-149.

Non mancano comunque le diversità legate allo specifico contesto nazionale: è quanto sottolinea Paolo Borioni, studioso ed esperto del *welfare* scandinavo. Si veda in particolare Borioni P., *La flexicurity scandinava: inclusione e competizione*, in Borioni P. (a cura di) (2005), *Welfare scandinavo, welfare italiano. Il modello sociale europeo*, Roma: Carocci, p. 50.

⁴¹ Wilthagen T., Tros F. (2004), *The Concept of "Flexicurity": A new approach to regulating employment and labour markets*, in *Transfer, European Review of Labour and Research*, vol. 10, n. 2/2004, p. 172.

⁴² Questa riflessione nasce dalla lettura della ricostruzione che Wilthagen e Tros fanno del percorso seguito dalla *flexicurity* in Olanda: se è nell'autunno del 1995 che «the very concept of flexicurity did take root in policy circles», già l'anno successivo «employees' and employers' confederations managed to hammer out a detailed agreement on flexibility and security». Altro elemento di valore è quindi

3.2. Un'analisi dei contenuti

Le riflessioni sin qui esposte si possono e si devono riferire anche alla Danimarca. A monopolizzare le riflessioni a livello europeo sono comunque i contenuti degli interventi normativi di questi paesi: occorre quindi procedere, seppur brevemente, ad una loro ricognizione. Considerato il costante richiamo presente nei documenti europei, ho deciso di prendere in considerazione i tratti caratterizzanti il cosiddetto modello danese, pur consapevole che molti di essi trovano una certa continuità in altre nazioni del Nord Europa.

Efficace, per comprendere il funzionamento del sistema, risulta essere l'immagine del triangolo, utilizzata dallo stesso governo danese⁴³. Ciascun vertice rappresenta quindi i tre pilastri su cui evidentemente si fonda la strategia di *flexicurity*; all'interno poi di ogni pilastro si ritrovano le plurime misure che concorrono a costituirlo. Tuttavia, risulterebbe operazione alquanto sterile analizzare i contenuti e il funzionamento di questa costruzione senza rendere conto del contesto nel quale essa si inserisce.

Occorre partire dagli anni Settanta, quando gli effetti della crisi petrolifera non risparmiano nemmeno la Danimarca, la quale, alla pari delle altre nazioni europee, viene contestualmente travolta da fenomeni (potenzialmente positivi, ma sul momento destabilizzanti) quali la globalizzazione, l'innovazione tecnologica e i conseguenti mutamenti delle dinamiche del mercato. Le piccole-medie imprese di cui è costellato il tessuto produttivo danese necessitano allora di un elevato grado di flessibilità; d'altra parte, a fronte dell'elevarsi dei tassi di disoccupazione, si rendono necessari interventi «per facilitare l'accesso all'occupazione dei senza lavoro»⁴⁴. Gli strumenti introdotti hanno sostanzialmente la natura di misure passive: infatti, scopo dei congedi e dei prepensionamenti è pur sempre quello di «mantenere il più vicino possibile a quelli lavorativi i livelli di reddito di prepensionati e congedati»⁴⁵. Analogamente, anche le indennità di disoccupazione (piuttosto generose) sono inizialmente configurate come puri e semplici strumenti di mantenimento del reddito, slegati da qualsiasi forma di

rappresentato dall'elevato grado di responsabilizzazione delle parti sociali, che dimostrano di essere fortemente consapevoli del proprio ruolo; non a caso, alla base del *Flexibility and Security Act*, si ritrovano le iniziative delle parti sociali che furono «very much welcomed by the government». Si rimanda a Wilthagen T., Tros F., *The Concept of "Flexicurity": A new approach to regulating employment and labour markets*, cit., pp. 173-174.

⁴³«You can compare it to three sides of a triangle [...]», explains the Danish Employment Minister, Claus Hjort Frederiksen». ILO (13 gennaio 2006), *The Lego experience: "Putting flexibility and security together"*, in www.ilo.org, consultato il 10.09.2016.

⁴⁴ Borioni P., *La flexicurity scandinava: inclusione e competizione*, cit., p. 52.

⁴⁵ *Ibid.*

condizionalità. L'assunzione di un atteggiamento passivo da parte del disoccupato comincia a rappresentare ben presto un rischio concreto per la tenuta del sistema; questo pericolo risulta alimentato in particolare dai «lavoratori poco qualificati, dunque non in grado di aspirare ad una retribuzione superiore al loro sussidio di disoccupazione»⁴⁶. Il fatto appena descritto si combina poi con altre dinamiche altrettanto rischiose: tutto ciò mette in seria difficoltà il funzionamento del sistema.

«Ora, se si somma a questo fatto l'elevata flessibilità in uscita si comprende che tutto questo complesso di misure sociali rendeva fin troppo facile per i datori di lavoro licenziare e affidare i dipendenti al sistema assicurativo»⁴⁷.

Nella seconda metà degli anni Ottanta diviene allora evidente la gravità del *deficit* pubblico. Solo l'impulsività sembra spiegare l'azione del governo a partire dal 1987, tutta incentrata su tagli e restrizioni (impossibile non notare le affinità con le più recenti politiche di *austerità*). Ma come fa osservare il Comitato economico e sociale europeo, la strategia del risparmio, se qualche risultato positivo produce in relazione ai problemi di bilancio, porta con sé «una crescita debole ed un tasso di disoccupazione sempre più elevato»⁴⁸.

Il cambio di rotta è allora d'obbligo e non tarda ad arrivare: già tra il 1992 e il 1993 si concretizzano infatti i primi interventi di segno radicalmente opposto ai precedenti. A questo punto si possono comprendere le ragioni alla base delle misure disposte ai tre vertici del «triangolo d'oro», nonché le loro correlazioni.

Il primo pilastro è dato dall'elevata flessibilità garantita alle imprese: considerate le dimensioni delle aziende presenti sul territorio, la previsione di maggiore rigidità nei loro confronti significherebbe infatti innescare rovinosi processi di perdita di competitività e di conseguente delocalizzazione delle attività produttive. Dunque, risulta essenziale mantenere, e per alcuni versi potenziare, gli strumenti di flessibilità a disposizione delle imprese. Ecco allora che ad essere «generosa» non è soltanto la cosiddetta flessibilità in entrata, ma anche quella in uscita. Tuttavia, parlare di una totale e completa libertà di licenziamento concessa agli imprenditori significa adottare una visione non semplicemente parziale, bensì fortemente errata. Come osserva Ronald Janssen, è vero che «alcuni requisiti di protezione del lavoro come obbligo di procedure preventive

⁴⁶ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Flessicurezza: *il caso della Danimarca*, 2006/C 195/12, in *GUUE* C 195 del 18 agosto 2006, p. 52.

⁴⁷ Borioni P., *La flexicurity scandinava: inclusione e competizione*, cit., p. 53.

⁴⁸ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Flessicurezza: *il caso della Danimarca*, cit., p. 52.

amministrative e liquidazione sono meno dure che altrove»⁴⁹; d'altra parte, occorre rilevare il ruolo cruciale giocato dalle parti sociali. Infatti, se «la normativa di riferimento in materia di licenziamenti è principalmente contenuta nel Danish Salaried Employees Act»⁵⁰, per avere un quadro completo della disciplina è necessario guardare anche ai contratti collettivi «ove la materia del licenziamento è regolata»⁵¹. L'ampia area ricoperta da questa fonte di regolazione consente inoltre di confermarne la notevole incidenza⁵².

Richiamando le parole del Ministro del Lavoro danese, «it's easy to hire and fire»⁵³: ciò determina evidentemente un elevato grado di flessibilità numerica, a cui si accompagna un'elevata mobilità del mercato del lavoro⁵⁴. Non a caso, i lati del “triangolo d'oro” sono costituiti da frecce che esprimono proprio i movimenti dei lavoratori. Sebbene in Danimarca prevalga il ricorso alla flessibilità esterna, non mancano comunque gli strumenti di flessibilità interna, che coinvolgono l'orario di lavoro, il profilo salariale⁵⁵, nonché la possibilità di adibire i dipendenti a svariate mansioni.

D'altra parte, se il pilastro costituito dalla flessibilità risulta piuttosto consistente, in relazione al profilo della sicurezza la strategia della *flexicurity* comprende l'importanza di valorizzarne la duplice dimensione. Se da un lato l'idea che le scelte (pur legittime) degli imprenditori non debbano «produrre effetti negativi sulle condizioni di reddito dei

⁴⁹ Janssen R. (28 luglio 2006), *Mito e realtà del modello danese*, in www.eguaglianzaeliberata.it, consultato il 14.12.2015. Ronald Janssen è membro del TUAC (Trade Union Advisory Committee to the OECD).

⁵⁰ Tiraboschi M. et al. (2014), *Licenziamenti: quadro comparato*, Working Paper ADAPT, n. 163/2014, disponibile al sito www.bollettinoadapt.it, p. 8.

⁵¹ *Ibid.*

Interessante è la tabella che gli autori hanno costruito per illustrare i principali tratti della disciplina del licenziamento individuale in Danimarca: sono infatti numerose le voci che richiamano la contrattazione collettiva (essa interviene, ad esempio, in relazione ai periodi di preavviso, ma anche agli obblighi di consultazione, non previsti in via generale dalla normativa di riferimento). Le parti sociali non mancano ovviamente di intervenire anche con riferimento alla regolazione dei licenziamenti collettivi.

⁵² «I sindacati negoziano la protezione dei lavoratori attraverso contratti collettivi nei diversi settori dell'economia che coprono efficacemente la stragrande maggioranza dei lavoratori». Sono ancora le parole di Janssen R., *Mito e realtà del modello danese*, cit. Più precisamente, i contratti collettivi risultano applicati al 60%-80% dei lavoratori (sono i dati forniti da Tiraboschi M. et al., *Licenziamenti: quadro comparato*, cit., p. 8).

⁵³ ILO, *The Lego experience: "Putting flexibility and security together"*, cit.

⁵⁴ In relazione a questo aspetto, sono numerosi gli autori che riportano i dati del mercato del lavoro danese. Si veda per tutti Bruno Amoroso, che ricorda come «circa il (25%-35%) cambia datore di lavoro ogni anno e circa 1/3 -1/4 della forza lavoro è colpita da disoccupazione e riceve sussidi di disoccupazione o di supporto». Amoroso B. (2006), *Luci e ombre del modello danese*, Relazione tenuta presso l'Università degli Studi Roma 3, Facoltà di Economia Federico Caffè, disponibile al sito www.certificazione.unimore.it, p. 3.

⁵⁵ La flessibilità in relazione a tali aspetti deriva anche dall'ampio ricorso alla contrattazione a livello aziendale. Sono numerosi i documenti che evidenziano questo aspetto, in particolare Ambasciata d'Italia Copenhagen (2012), *Il mercato del lavoro danese. Il modello della "Flexicurity"*, disponibile al sito www.ambcopenaghen.esteri.it, p. 2.

lavoratori»⁵⁶ spinge a sviluppare un sistema articolato ed esteso di misure passive, dall'altro l'esperienza degli anni immediatamente precedenti (che ha prodotto un consistente debito pubblico) fa riflettere sulla necessità di potenziare le cosiddette politiche attive e di combinarle efficacemente con gli interventi di sostegno al reddito. Considerata dunque la stretta correlazione tra misure passive e attive, occorre procedere ad un'analisi congiunta di questi due pilastri del modello danese. Infatti, pur conservando il carattere della "generosità", la disciplina delle indennità di disoccupazione viene implementata con un considerevole grado di condizionalità.

Gli strumenti di mantenimento del reddito in caso di disoccupazione vengono a costituire un sistema articolato. Si individua in primo luogo una tutela di carattere assicurativo: il riferimento è a «indennità erogate da un sistema assicurativo privato, sulla base di fondi ad adesione individuale volontaria»⁵⁷, sebbene non manchi l'integrazione statale⁵⁸. La richiamata "generosità" si coglie evidentemente nel volume della suddetta indennità, che arriva a garantire una buona percentuale del reddito percepito in precedenza⁵⁹. Con riferimento invece alla durata, a partire dal 1994 gli assicurati vedono «limitarsi il periodo di fruizione dell'indennità da nove a quattro anni»⁶⁰. Tuttavia, nel 2010 una riforma interviene ulteriormente su questo profilo, riducendo la durata massima dei benefici a due anni (a partire dal 2013)⁶¹.

Il secondo livello di tutela perde il carattere assicurativo: infatti, è prevista una copertura pubblica per i lavoratori non iscritti ad alcun fondo, così come per gli assicurati che al termine del godimento della predetta indennità risultino ancora disoccupati⁶².

⁵⁶ Amoroso B. (2006), *Luci e ombre del modello danese*, cit., p. 5.

Questa idea di reciproco rispetto risale, come fa notare la Comunicazione della Commissione europea *Verso principi comuni di flexicurity*, p. 22, al Patto sociale del 1899 «che ha controbilanciato il diritto di assumere e licenziare con lo sviluppo di un sistema pubblico di indennità in campo occupazionale».

⁵⁷ Carinci M. T. (2012), *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity "all'italiana" a confronto*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 136/2012, p. 533.

⁵⁸ Si tratta di un dato evidenziato da diverse fonti. È il caso di Amoroso B., *Luci e ombre del modello danese*, cit., p. 5.

⁵⁹ «By international standards, the Danish UIB scheme is generous (with a 74% net replacement rate vis-à-vis 55% in the OECD for low income workers) and highly redistributive (with benefits capped to around 53% of the average wage)». OECD (2016), *OECD Economic Survey: Denmark 2016*, Paris: OECD Publishing, p. 93.

⁶⁰ Borioni P., *La flexicurity scandinava: inclusione e competizione*, cit., p. 55.

⁶¹ Occorre segnalare un ulteriore intervento del 2015: «The 2015 revision of the reform allows an extension of the unemployment benefit from 2 years to a maximum of 3 years if the benefit recipient has worked sufficiently, which earns him/her additional eligibility [...]». OECD, *OECD Economic Survey: Denmark 2016*, cit., p. 32.

⁶² Non bisogna nemmeno dimenticare i lavoratori che, sebbene iscritti e in regola con il versamento dei contributi al fondo assicurativo, non siano riusciti ad accumulare almeno cinquantadue settimane lavorative negli ultimi tre anni (requisito per poter accedere alla relativa indennità di disoccupazione). Come fa osservare l'Ambasciata d'Italia Copenaghen (2012), *Il mercato del lavoro danese. Il modello della*

Questi interventi hanno allora una chiara vocazione universalistica.

Tuttavia, la strategia di *flexicurity* impone una visione più dinamica delle misure passive; in altre parole, occorre abbandonare l'ottica di una pura e semplice fruizione del beneficio. Essa deve piuttosto ricollegarsi all'attivazione da parte del disoccupato.

Per l'efficiente funzionamento di questa terza componente del "triangolo d'oro", risultano centrali i servizi erogati dai centri per l'impiego, diffusi in modo capillare sul territorio. Infatti, se il lavoratore fosse lasciato solo nell'adempimento del dovere di attivarsi (condizione per il godimento dell'indennità), ciò determinerebbe un forte malcontento sociale, ma, ancor più, non consentirebbe alcuna riqualificazione della forza lavoro, con il generarsi di effetti negativi per l'intero tessuto produttivo. Conseguentemente, già all'indomani della perdita del posto di lavoro, vi è la possibilità di entrare in contatto con il *job center*. Quest'ultimo mette a disposizione del lavoratore rimasto disoccupato tutti gli strumenti per realizzare non una generica re-immissione nel mercato del lavoro, bensì un rientro "di qualità", caratterizzato da maggiori conoscenze e professionalità. Se a trovare diretto beneficio è il lavoratore, anche la produttività e l'innovazione delle aziende ne risentono positivamente.

Guardando alle attività concretamente svolte dai centri per l'impiego, questi si occupano di delineare nel dettaglio il profilo di partenza del lavoratore (attraverso la documentazione e i colloqui). Lo *step* successivo è quindi l'elaborazione del *job plan*, «cioè una sorta di piano d'azione personalizzato»⁶³. Questo prevede infatti la partecipazione a specifici programmi di formazione; emerge qui l'elemento della condizionalità.

«Questo terzo pilastro [...] collega e condiziona il diritto del lavoratore ad usufruire di benefici economici (assicurativi o erogati dal sistema di sicurezza sociale) all'accettazione di offerte di formazione, riqualificazione, *training on the job* ecc. predisposte dai servizi per l'impiego con cadenze temporali e per periodi minimi predefiniti»⁶⁴.

I centri per l'impiego, comunque, non perdono la loro tradizionale funzione di incontro tra domanda e offerta di lavoro⁶⁵.

"Flexicurity", cit., p. 3, fino alla riforma del 2010 il requisito risultava meno stringente (venivano infatti richieste ventisei settimane).

⁶³ Borioni P., *La flexicurity scandinava: inclusione e competizione*, cit., p. 57.

⁶⁴ Carinci M. T., *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity "all'italiana" a confronto*, cit., p. 533.

⁶⁵ «Nel frattempo, i profili dei disoccupati (aggiornati in base alle attività lavorative o formative svolte) vengono proposti alle aziende». Borioni P., *La flexicurity scandinava: inclusione e competizione*, cit., p. 57.

Qualcuno potrebbe allora ritenere che il sistema danese non sia poi così originale o innovativo, considerato che concetti come quelli di condizionalità o di *workfare* si ritrovano nel Regno Unito già a partire dagli anni Ottanta. In realtà, è possibile evidenziare un diverso approccio alle misure di attivazione da parte della Danimarca (e, più in generale, dell'area scandinava). Non vi è dubbio che la correlazione tra misure passive ed attive di protezione sociale sia funzionale ad evitare che le indennità di disoccupazione vengano erogate per lunghi periodi, con conseguenze non trascurabili sulle casse statali; tuttavia, il modello danese di *flexicurity* individua e valorizza un ulteriore profilo di funzionalità delle politiche attive: l'accento viene infatti posto sull'arricchimento professionale del lavoratore, che andrà alla ricerca di migliori posti di lavoro (i cosiddetti *better jobs*) e ne stimolerà la creazione da parte delle imprese. Ulteriore risvolto di questa impostazione risiede nella maggiore comprensione da parte del disoccupato, che risulta più disposto ad accettare le "concessioni" accordate alle aziende in termini di flessibilità.

Una condizionalità presentata in termini punitivi o di ricatto ("se non ti attivi, ti penalizzo", "se non ti attivi, perdi il beneficio economico" e di conseguenza "smetti di essere un peso per la finanza pubblica") non è in alcun modo confacente ai caratteri del modello danese e, più in generale, scandinavo, «già tradizionalmente orientato a favorire la formazione, la mobilità e il ricollocamento dei lavoratori»⁶⁶. Certo, inevitabili ragioni di efficacia delle misure richiedono la previsione e l'applicazione di sanzioni nel caso di "devianza", ma il messaggio che si invia al disoccupato potrebbe suonare in questi termini: "È per il tuo bene". In capo al lavoratore, in altre parole, si configura tanto un dovere, quanto un diritto all'attivazione. La responsabilizzazione del cittadino risulta allora solida e consapevole (e non effimera, come quella prodotta da una minaccia o un ricatto)⁶⁷.

⁶⁶ Paci M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Bologna: il Mulino, p. 30.

⁶⁷ Le differenze tra *workfare* in senso thatcheriano e la concezione di condizionalità sviluppata nel contesto scandinavo sono evidenziate da Bodil Damgaard e Jacob Torfing: «First, workfare in terms of the right and obligation to become activated was seen as a supplement to the generous welfare benefits rather than as a substitute. Second, skill enhancement through training and education was preferred to lower benefits and wages as the principle means to increase the active labour market participation. Finally, the Danish activation strategy aimed at empowering the unemployed through the drafting and co-signing of individual action plans rather than forcing them back into the labour market through increased control and sanctions». Damgaard B., Torfing J. (2010), *Network governance of active employment policy: the Danish experience*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 20, n. 3/2010, p. 250.

3.3. *Le implicazioni e i risvolti del modello danese di flexicurity*

Delineati i contenuti della versione danese della *flexicurity*, occorre verificare se essa abbia prodotto i risultati auspicati. Il fatto che l'immagine del triangolo sia costantemente accompagnata dall'espressione "d'oro" lascia presagire una risposta più che positiva. I numeri (sebbene da soli non siano sufficienti) si rivelano utili in tal senso: il picco della disoccupazione in Danimarca viene raggiunto nel 1993 (i disoccupati sono pari al 9,6% della forza lavoro totale); a seguito degli interventi descritti, il relativo tasso decresce con notevole rapidità, tant'è che già alle porte del nuovo millennio si attesta ad un valore ben inferiore ai cinque punti percentuali⁶⁸.

I buoni successi in termini occupazionali fanno sì che la popolazione accetti più facilmente l'accentuata dimensione di flessibilità del mercato del lavoro⁶⁹. Tuttavia, in relazione alla disposizione piuttosto positiva dimostrata sin da subito dai lavoratori, occorre precisare che un contributo davvero decisivo è apportato dal sindacato. La centralità di questo attore sociale in Danimarca è legata ad una pluralità di fattori, anche di carattere storico. In primo luogo, il sindacato danese non risulta colpito da fenomeni di disaffezione, per cui mantiene un elevato grado di rappresentatività. Numerosi sono gli autori che ricollegano questo dato al cosiddetto "sistema Ghent", che prevede l'«amministrazione sindacale dei fondi per l'assicurazione contro la disoccupazione»⁷⁰. Ora, sebbene l'accesso ai fondi assicurativi sia possibile tanto per i lavoratori iscritti quanto per quelli non iscritti al sindacato, tuttavia, per i secondi «il tasso di rimpiazzo risulterà sensibilmente più basso»⁷¹. Questa dinamica consente alle rappresentanze sindacali di mantenere la presa su quei soggetti, i disoccupati, più inclini ad allontanarsi. In altre parole,

«Quanto più alto è il rischio per la stabilità del proprio impiego, tanto maggiore diviene la propensione a rivolgersi al sindacato e ai suoi fondi assicurativi»⁷².

Il fatto di conservare in modo costante un buon livello di rappresentatività concorre sicuramente a determinare un elevato grado di responsabilizzazione del sindacato nei confronti dei lavoratori. Le sigle sindacali comprendono infatti quanto sia importante una

⁶⁸ Dati ricavati da OECD, *OECD Employment Outlook 2002*, cit., p. 303.

⁶⁹ È la giusta considerazione svolta nel Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Flessicurezza: il caso della Danimarca*, cit., p. 52.

⁷⁰ Leonardi S., *Sul Libro verde «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo»*, cit., p. 151.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ivi*, p. 152.

corretta ed efficiente gestione dei fondi assicurativi e, essendo questi alimentati non soltanto dai contributi dei lavoratori, ma anche e «in larga parte da contributi statali»⁷³, esse risultano inevitabilmente interessate a salvaguardare i conti pubblici. Possono allora cogliere il valore delle politiche attive e possono farne apprezzare i benefici alla quasi totalità della forza lavoro. Per converso, la considerevole estensione dei sindacati scongiura da sempre il rischio che essi vengano “ignorati” dai rappresentanti dei datori di lavoro e, più in generale, dai pubblici poteri. Il loro coinvolgimento risulta quindi non tanto obbligato, bensì naturale.

Se questo è il contesto, si comprende la straordinaria valorizzazione della contrattazione collettiva (tanto a livello centrale, quanto aziendale). Infatti, le parti sociali si trovano «nella posizione ideale per valutare i bisogni»⁷⁴ e, considerata la loro natura di «organizzazioni d’interessi i cui metodi di lavoro sono improntati al consenso, le parti sociali [...], attraverso dibattiti e consultazioni, trovano soluzioni innovative a problemi comuni»⁷⁵. Il continuo e fecondo confronto consente ai sindacati di comprendere le necessità degli imprenditori e i mutamenti del mercato che le determinano (comprendono dunque l’esigenza di flessibilità e la “spiegano” ai lavoratori); per converso, le imprese afferrano la necessità di garantire ai lavoratori un nuovo genere di sicurezza (che si riflette positivamente sui consumi), in luogo della tradizionale protezione del e sul posto di lavoro. Tutte le parti sociali, in altre parole, comprendono quanto il compromesso, o meglio, lo “scambio alla pari” sia essenziale. Ne deriva che il sindacato non ha mai condotto una sterile battaglia nel segno di un totale rifiuto di forme di flessibilizzazione del lavoro⁷⁶; si è piuttosto impegnato a ricercare e, quindi, a garantire nuove forme di protezione per i lavoratori interessati da questa flessibilità (il riferimento è evidentemente ai lavoratori atipici). Gli imprenditori, dal canto loro, si dimostrano disponibili a collaborare ai fini dell’efficiente funzionamento della rete di sicurezza e, in particolare, del profilo delle politiche attive⁷⁷.

⁷³ Carinci M. T., *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity “all’italiana” a confronto*, cit., p. 533.

⁷⁴ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Flessicurezza: *il caso della Danimarca*, cit., p. 51.

⁷⁵ Ivi, pp. 51-52.

⁷⁶ Questa tendenza è confermata anche in relazione ad un altro paese del Nord Europa, la Svezia: «La legge del 1976 sulla partecipazione dei lavoratori alle decisioni negoziate ha contribuito a rafforzare un ruolo non solo conflittuale delle organizzazioni sindacali e ha caratterizzato il “modello svedese” quale sistema efficiente, anche perché fondato su un vasto consenso sociale». Sciarra S., *L’Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, cit., p. 79.

⁷⁷ A titolo esemplificativo, questa volontà di collaborazione risulta testimoniata dalla positiva esperienza che ha visto coinvolta la Lego, celebre azienda produttrice di mattoncini da gioco. A partire dal 2000, le

Dunque, tutti gli attori del tessuto produttivo colgono la necessaria interdipendenza tra le due componenti della strategia di *flexicurity*. Tra di esse non è in alcun modo prospettabile un contrasto; sono piuttosto funzionali l'una all'altra e, se previste in "dosi" equilibrate, danno vita ad un circolo virtuoso. Tuttavia, per comprendere se il sistema sia davvero in equilibrio, non basta guardare alla *performance* economica o ai numeri dell'occupazione. Un ulteriore indicatore è infatti costituito dal grado di sicurezza percepito dai lavoratori. Non a caso, i dati relativi alla Danimarca all'inizio del nuovo millennio sono i seguenti:

«Average tenure is low - 8.3 years in 2001 - and is comparable with that of the United Kingdom; but Denmark's "mediated" labour market provides a higher degree of job security. In job security rankings cited by the OECD, Denmark ranked fifth in feelings of job security in 1996 and second in 2000, out of a total of 17 countries»⁷⁸.

Anche la soddisfazione dei cittadini, nonché il senso di sicurezza e di fiducia, giocano allora un ruolo importante; accanto alla necessità di legittimare il sistema, vi è una ragione più pratica, ma altrettanto rilevante: essi infatti «favoriscono il desiderio di consumo e garantiscono un livello elevato di domanda interna»⁷⁹.

4. I contatti tra Unione europea e flexicurity

La rapida ricognizione degli orientamenti seguiti dalla Danimarca per riorganizzare la disciplina del mercato del lavoro a partire dagli anni Novanta si è resa necessaria in quanto, come anticipato, l'Unione europea più volte si riferisce a questa virtuosa combinazione di flessibilità e sicurezza. Tuttavia, occorre precisare che le caratteristiche illustrate nel precedente paragrafo si riferiscono al modello danese negli anni antecedenti la crisi economica e finanziaria che, a partire dal 2007, non manca di investire anche i paesi dell'area scandinava. Sebbene non si evidenzino particolari stravolgimenti, è innegabile che la strategia di *flexicurity* danese ne abbia risentito. Avendo quindi individuato alcuni punti di convergenza tra le reazioni della Danimarca e quelle delle altre

pressioni esercitate dalla globalizzazione hanno costretto ad avviare una serie di licenziamenti. Tuttavia, l'impresa non ha mai dimenticato le sue responsabilità nei confronti del tessuto sociale danese. Infatti, ha siglato nel 2005 un accordo con i sindacati e l'ufficio locale per l'impiego al fine di riqualificare gli operai: i programmi di formazione prevedevano infatti lo sviluppo delle competenze necessarie per lavorare nel settore dei servizi (ad esempio, presso il parco tematico *Legoland*). Si rimanda all'articolo ILO, *The Lego experience: "Putting flexibility and security together"*, cit.

⁷⁸ Auer P., Berg J., Coulibaly I. (2005), *Is a stable workforce good for productivity?*, in *International Labour Review*, vol. 144, n. 3/2005, p. 338.

⁷⁹ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Flessicurezza: *il caso della Danimarca*, cit., p. 52.

nazioni europee rispetto ai problemi e alle sfide poste dalla crisi, provvederò ad evidenziarli successivamente in un apposito paragrafo. Al momento, dunque, è sufficiente la conoscenza di quel modello ideale e ben funzionante a cui l'Unione europea comincia a guardare all'indomani del Trattato di Amsterdam, quando si fanno notare i primi significativi successi di quella strategia. In particolare, risulta interessante indagare l'evoluzione intrapresa dal concetto di *flexicurity* a livello europeo con riferimento ai contenuti, ma anche in relazione alle forme impiegate per presentarlo agli Stati membri al fine di stimolarne un'efficace attuazione negli ordinamenti nazionali.

Per comprendere come le istituzioni europee sviluppino le componenti della suddetta strategia, risultano essenziali gli elementi raccolti ripercorrendo il cammino della dimensione sociale in seno prima alla Comunità e poi all'Unione europea. Questi consentono infatti di intuire l'atteggiamento assunto rispetto al profilo della flessibilità e a quello della sicurezza. Considerata la particolare attenzione rivolta sin dalle origini alle dinamiche economiche, è possibile ipotizzare che maggior accordo e maggiori risultati vengano raggiunti con riferimento alle misure di flessibilizzazione; per converso, i timidi progressi nella materia sociale lasciano presagire maggiori difficoltà (e disomogeneità) in relazione agli interventi di protezione sociale. Occorre allora verificare la correttezza o meno di queste previsioni.

4.1. *Dopo tanta flessibilità, qualche spiraglio per la sicurezza?*

Sebbene in misure diverse, a partire dagli anni Settanta i cosiddetti contratti atipici conoscono un notevole incremento in tutti gli Stati europei. D'altra parte, come già sottolineato, la flessibilità in entrata ben soddisfa le nuove esigenze avanzate dalle imprese a seguito di quei mutamenti socio-economici analizzati in precedenza⁸⁰. Considerate le dimensioni del fenomeno (con riferimento sia alla sua estensione territoriale sia alla sua rapida crescita), ben presto si avverte la necessità di elaborare una disciplina (minima) comune, se non altro per impedire la formazione di un terreno fertile

⁸⁰ Occorre parlare di incremento e non di nascita: «Larga parte delle forme di lavoro atipico, del resto, non può essere presentata, a guardar bene, come veramente nuova. [...] Carattere di novità, semmai, può essere riconosciuto ad alcune circostanze, per comune opinione ritenute strettamente intrecciate alla diffusione del lavoro atipico: lo sviluppo delle tecnologie informatiche e telematiche proprie della c.d. *new economy*; il parallelo consolidamento di nuovi modelli di organizzazione del lavoro; le accresciute pressioni competitive fra le imprese, indotte dall'apertura dei mercati e dalla globalizzazione dell'economia; la crisi economica e finanziaria che ha colpito i sistemi produttivi». Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 146.

a pratiche di *dumping* sociale⁸¹. Le proposte di direttiva avanzate dalla Commissione si susseguono per un intero decennio e con esse si susseguono i fallimenti. Di fronte ad un nulla di fatto, è solo nella seconda metà degli anni Novanta che si prende consapevolezza «dei ripetuti, infruttuosi sforzi di intervento su una materia così controversa»⁸² e si decide allora di «sperimentare le possibilità offerte dall'Accordo sulla Politica Sociale [...] promuovendo un accordo fra le parti sociali a livello comunitario»⁸³. Sono innegabili i risultati che questa nuova strada consente di raggiungere: il riferimento è soprattutto alle direttive sul lavoro a tempo parziale (n. 97/81) e sul lavoro a tempo determinato (n. 99/70). A mio avviso, tuttavia, sono numerosi i fattori che impediscono a questi interventi di ottenere un reale e completo successo negli Stati membri. In primo luogo, l'euforia del dialogo sociale istituzionale pare attenuarsi già nei primi anni Duemila, quando l'intesa sul telelavoro non si converte in direttiva e l'accordo sul lavoro interinale non viene nemmeno raggiunto. È chiaro allora come molti contratti atipici rimangano privi di *standard* comuni. In secondo luogo, le suddette direttive contrattate in taluni punti rimangono volutamente (e doverosamente) in superficie, considerato che esse enunciano «principi generali e prescrizioni minime»⁸⁴. A fronte delle dimensioni raggiunte dal fenomeno di diffusione di tipologie contrattuali atipiche, si coglie dunque l'insufficienza dei suddetti interventi, che, sebbene apportino elementi positivi e validi, mancano di tempestività e si trovano a fronteggiare situazioni divenute in alcuni casi patologiche.

D'altra parte, all'indomani del Trattato di Amsterdam l'Unione europea dispone di un ulteriore strumento, il metodo aperto di coordinamento, per intervenire nella disciplina del lavoro e tentare un avvicinamento delle legislazioni nazionali. Forse, anche la consapevolezza del fatto che profonde differenze di tutela si stanno generando, prima ancora che tra Stati, all'interno degli stessi mercati del lavoro nazionali spinge ad impiegare il suddetto strumento per sviluppare una «strategia coordinata a favore dell'occupazione»⁸⁵. Come anticipato, la SEO si fonda originariamente su quattro pilastri

⁸¹ «Unless safeguards are introduced, there is a danger of seeing the development of terms of employment such as to cause problems of social dumping, or even distortion of competition, at Community level». Communication from the Commission concerning its Action Programme relating to the Implementation of the Community Charter of Basic Social Rights for Workers, COM (89) 568 final, p. 16.

⁸² Roccella M., Treu T., *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit., p. 231.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Direttiva 97/81/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997 relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES*, in *GUCE* L 14 del 20 gennaio 1998, p. 12. Termini analoghi si ritrovano nella *Direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato*, in *GUCE* L 175 del 10 luglio 1999, p. 45.

⁸⁵ Art. 125, TCE.

ed è proprio dalla loro analisi che emergono con chiarezza alcuni dei profili sottesi al modello danese di *flexicurity*. Se rispetto al datore di lavoro gli obiettivi dichiarati consistono in agevolazioni per le piccole e medie imprese in termini di semplificazione amministrativa e regolamentare, nonché nella valorizzazione dell'adattabilità della forza lavoro, rispetto al lavoratore non si evidenzia soltanto l'esigenza di proseguire lungo la strada delle pari opportunità, ma anche quella di fornire adeguati strumenti per garantire l'occupabilità (il riferimento è allora alle plurime misure di formazione configurabili)⁸⁶. La flessibilità viene dunque accostata all'esigenza di garantire una nuova sicurezza, basata soprattutto su interventi di attivazione del lavoratore. L'eco della *flexicurity* danese si fa sentire distintamente e, non a caso, nel corso del tempo i quattro pilastri verranno cumulati nel neologismo.

Tuttavia, risulterebbe parziale, nonché improduttivo, voler individuare a tutti i costi il momento esatto del primo contatto tra istituzioni europee e strategia di *flexicurity*, così come altrettanto sterile risulterebbe la ricerca del documento che lo testimonia. Infatti, Wilthagen e Tros ricordano che tracce dell'accostamento di flessibilità e sicurezza a livello comunitario si possono rinvenire già a partire dai primi anni Novanta.

«This twofold expectation has been clearly documented in the EU policy discourse since 1993, starting with the 1993 White Paper, *Growth, Competitiveness and Employment* and formulated explicitly in the 1997 Green Paper, *Partnership for a New Organisation of Work* [...].

This *flexibility-security nexus*, [...], has been addressed at a series of EU summits, including Essen (1994), Florence (1996), Amsterdam (1997) – resulting in the Amsterdam Treaty – Luxemburg (1997) and Lisbon (2000) and has become a key target of the European Employment Strategy (EES) [...]»⁸⁷.

Tuttavia, se nell'area scandinava in pochi anni lo sviluppo di tale strategia porta a configurare un sistema organico (tanto che quello danese verrà preso a modello dall'Unione europea), il cammino a livello europeo risulta caratterizzato da tutt'altro ritmo. Ora, si rivela rischioso ricondurre questo lento sviluppo semplicemente alle note difficoltà di avvicinamento delle legislazioni sociali degli Stati membri; se ciò indubbiamente concorre, non bisogna comunque trascurare l'analisi dei contenuti che

⁸⁶ I quattro pilastri vengono illustrati nel dettaglio dalle conclusioni del *Consiglio europeo straordinario sull'occupazione, Lussemburgo, 20 e 21 novembre 1997*. In questa sede, infatti, si decide per l'immediata entrata in vigore del Titolo dedicato all'occupazione. Il Consiglio europeo, dunque, provvede immediatamente ad elaborare, così come previsto dall'articolo 128 TCE, le primissime linee guida rivolte agli Stati membri. Nella Parte II delle conclusioni vengono allora illustrati gli orientamenti per il 1998, che risultano appunto articolati in quattro assi principali.

⁸⁷ Wilthagen T., Tros F., *The Concept of "Flexicurity": A new approach to regulating employment and labour markets*, cit., p. 167.

vengono elaborati dalle istituzioni europee, che forse non sempre consentono un'effettiva realizzazione del proclamato equilibrio tra flessibilità e sicurezza. Ma occorre portare qualche elemento a sostegno di questa insinuazione.

In seguito all'apertura della SEO, il desiderio di uscire da spirali di precarietà già generatesi in molti Stati membri spinge il Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 a proseguire nella promozione del nesso flessibilità-sicurezza, evidenziandone una delle implicazioni più immediate, ovvero sia un considerevole incremento della qualità del lavoro. Quest'ultima, infatti, viene configurata come «fattore propulsivo sia della crescita economica [...], sia dell'inclusione sociale, per la sua capacità di spezzare quel circolo vizioso tra occupazioni di serie C, disoccupazione ed emarginazione sociale»⁸⁸. Ecco allora che, dopo il lancio della Strategia di Lisbona, anche al fine di supportarne gli obiettivi, la Commissione dà vita ad un'Agenda di politica sociale⁸⁹, poi approvata e sviluppata nelle conclusioni del Consiglio europeo di Nizza del 7-10 dicembre 2000. In questi documenti, più o meno programmatici, risulta frequente il richiamo alla necessaria coesistenza di flessibilità e sicurezza, sicuramente funzionale alla creazione di *more and better jobs*. Occorre precisare che questa attenzione per il profilo della sicurezza e, più in generale, per la qualità del lavoro è in parte riconducibile alla positiva influenza esercitata da iniziative parallele. Il riferimento è in particolare all'Agenda per il lavoro dignitoso, progetto dell'Organizzazione internazionale del lavoro, che muove i primi passi nel 1999, quando il Direttore Generale Juan Somavia lancia il concetto di *decent work* in occasione della Conferenza internazionale del lavoro⁹⁰. Un ulteriore sostegno allo sviluppo di un rinnovato equilibrio tra flessibilità e sicurezza proviene poi dagli studi condotti dall'OCSE. Infatti, a partire dal 1994, con la pubblicazione del *Jobs Study*, l'Organizzazione, pur non abbandonando la consistente fiducia risposta nelle più svariate forme di flessibilità, comincia a valorizzare il versante della sicurezza, soprattutto in relazione alle politiche attive⁹¹. Questa tendenza prosegue, tanto che «dal 1995 l'Ocse ha iniziato a lodare la strategia per l'occupazione messa in atto dalla Danimarca»⁹².

⁸⁸ Izzi D., *Stabilità versus flessibilità nel diritto comunitario: quale punto di equilibrio?*, cit., p. 333.

⁸⁹ Occorre fare riferimento alla Comunicazione della Commissione del 28 giugno 2000, COM (2000) 379 def.

⁹⁰ Si esprime in questi termini Massimiani C. (2008), *Flessicurezza e lavoro dignitoso in Europa: una convivenza possibile?*, in *DL-Rivista critica di diritto del lavoro*, n. 3/2008, pp. 833-836.

⁹¹ Utili in tal senso le osservazioni di Berton F., Richiardi M., Sacchi S., *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, cit., p. 18. Per una verifica diretta delle posizioni dell'OCSE si veda OECD (1994), *The OECD Jobs Study – Facts, Analysis, Strategies*, disponibile al sito www.oecd.org, in particolare la parte dedicata alle *Policy Recommendations*.

⁹² ISFOL, a cura di Sofia Demetrula Rosati (2011), *La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro*, Roma: Isfol, p. 11.

All'inizio del nuovo millennio vengono dunque poste tutte le basi per stimolare lo sviluppo negli Stati membri degli elementi dimostratisi più virtuosi nel caso danese. Non manca allora una buona base di partenza; partenza, tuttavia, che tarda ad arrivare. Infatti, dopo alcuni anni la situazione occupazionale degli Stati membri continua a preoccupare e non sembrano registrarsi significativi miglioramenti. Gli obiettivi fissati dalla Strategia di Lisbona e da realizzare entro il 2010 appaiono sempre più lontani e qualcuno comincia a dubitare dell'efficacia del metodo aperto di coordinamento⁹³. Comunque, non tutte le indicazioni rivolte agli Stati membri sembrano cadere nel vuoto: il riferimento è evidentemente alle *guidelines* che stimolano il mantenimento e, laddove necessario, l'incremento delle misure di flessibilità in entrata. Emblematico in tal senso risulta il caso italiano: a partire dal cosiddetto pacchetto Treu (legge 24 giugno 1997, n. 196), passando per la più clamorosa riforma Biagi (d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276), si viene a configurare quello che a ragione viene definito da più parti un vero e proprio *supermarket*⁹⁴ delle tipologie contrattuali.

Il proliferare di contratti atipici, non supportati da altrettanti interventi di protezione sociale, continua a generare nuove sacche di precarietà. A seguito delle riflessioni svolte, si comprende allora l'aggravarsi in molti paesi europei del divario in termini di tutela apertosi tra lavoratori *standard* e lavoratori atipici. Non bastano quindi le direttive contrattate e nemmeno la fissazione di ambiziosi obiettivi, accompagnati da promettenti orientamenti. Infatti, certamente positivo è il riferimento alle politiche attive, ma non si prende in considerazione il fatto che la loro concreta realizzazione in molti paesi europei deve fare i conti con ostacoli di diversa natura. E l'ostacolo più arduo da superare, come in molte altre occasioni, è quello culturale. Le istituzioni europee non approfondiscono tale difficoltà, dimenticando che l'introduzione di un efficace sistema di attivazione del lavoratore «richiede anche un difficile consenso sulla riallocazione della spesa pubblica, e soprattutto un mutamento della forma mentis degli attori politici ed economici e dei cittadini»⁹⁵. Nonostante emerga con chiarezza la necessità di una maggiore assistenza agli Stati membri, nonché un maggiore controllo in relazione al profilo della sicurezza, in successivi documenti elaborati a livello europeo (il riferimento è soprattutto al Libro

⁹³ È già stata ricordata in precedenza quella che per alcuni è la debolezza intrinseca del MAC, legata in particolare alla mancata previsione di efficaci sanzioni.

⁹⁴ Tra i numerosi commenti che utilizzano questa espressione vi è quello di Alleva P. (2007), *Il Libro verde della Commissione europea e l'esperienza italiana della 'flessicurezza'*, in *Quale Stato. Ricerche e proposte di nuova cittadinanza*, n. 1-2/2007, p. 330.

⁹⁵ Berton F., Richiardi M., Sacchi S., *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, cit., p. 24.

verde del 2006) la dimensione della protezione, pur rimanendo presente, viene messa in ombra da altre priorità, ancora una volta concernenti il versante della flessibilità.

Ma per comprendere l'evoluzione dei contenuti elaborati dalle istituzioni europee, occorre riprendere la narrazione cronologica. Infatti, i limitati risultati ottenuti a tre anni dal lancio della Strategia di Lisbona inducono a istituire un'apposita *taskforce*. L'incarico assegnato al gruppo di esperti è illustrato chiaramente in apertura alla relazione presentata dalla Commissione europea.

«The European Council held in Brussels in March 2003 invited the Commission to establish a European Employment Taskforce, headed by Wim Kok to carry out an independent in-depth examination of key employment-related policy challenges and to identify practical reform measures that can have direct and immediate impact on the ability of the Member States to implement the revised European Employment Strategy and to achieve its objectives and targets»⁹⁶.

I risultati riportati e le soluzioni prospettate nel rapporto *Jobs, Jobs, Jobs* possono essere pienamente compresi solo se si ricorda che “condottiero” della suddetta *taskforce* è Wim Kok, ex primo ministro olandese. Egli, dunque, ha conosciuto una delle esperienze più virtuose di *flexicurity* e non può fare a meno di evidenziare gli aspetti che a livello europeo devono essere implementati al fine di ottenere risultati tangibili. In particolare, il rapporto evidenzia un elemento che fino ad allora era rimasto tra le righe dei testi elaborati dall'Unione. Il riferimento è allora alla flessibilità in uscita: gli esperti, infatti, rivolgono una precisa raccomandazione agli Stati membri e alle parti sociali, ovvero sia

«[...] examine and, where necessary, adjust the level of flexibility provided under standard contracts, to ensure their attractiveness for employers and workers [...]»⁹⁷.

Sebbene tale orientamento si possa in parte ricollegare alle «teorie economiche che addebitano la vasta diffusione dei contratti non permanenti all'eccessiva protezione assicurata, in punto di licenziamenti, ai titolari di contratti di lavoro permanenti»⁹⁸, tuttavia, occorre ricordare il contesto in cui si è formato Kok. Egli mai arriverebbe a sostenere che la precarietà generata dalla flessibilità in entrata possa essere risolta aumentando quella in uscita! L'ex primo ministro mira piuttosto a mettere a disposizione delle imprese ulteriori strumenti, senza dimenticare che operazioni di questo tipo devono necessariamente accompagnarsi ad un potenziamento della sicurezza, che conosce una

⁹⁶ European Commission (2004), *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe. Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok. November 2003*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, p. 7.

⁹⁷ Ivi, p. 30.

⁹⁸ Izzi D., *Stabilità versus flessibilità nel diritto comunitario: quale punto di equilibrio?*, cit., p. 344.

nuova dimensione. Occorre, in altre parole, predisporre altrettanti strumenti per assicurare la protezione non più del e sul posto di lavoro, quanto nel mercato del lavoro. Il rapporto conferma ancora una volta che la chiave risiede nell'equilibrio tra le due componenti, che conoscono nuove sfumature.

L'anno successivo Kok si ritrova alla guida di un nuovo gruppo di esperti, la cui relazione finale *Facing the challenge* aiuta la Commissione a ridefinire gli obiettivi della Strategia di Lisbona, che viene rilanciata con la Comunicazione *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione*⁹⁹. Ancora una volta le istituzioni europee sembrano comprendere la necessità di una reale combinazione di flessibilità e sicurezza, nonché l'urgenza di intervenire rispetto al fenomeno (nel frattempo aggravatosi) della segmentazione del mercato del lavoro. Ancora una volta, inoltre, non mancano le enunciazioni di obiettivi e la formulazione di indicazioni in tal senso¹⁰⁰.

4.2. *Un passo falso?*

L'anno successivo la Commissione sembra voler cambiare davvero passo: ricorre infatti ad uno strumento, il Libro verde¹⁰¹, per definizione volto a coinvolgere le parti interessate invitandole «a partecipare ad un processo di consultazione e di dibattito sulla base delle proposte presentate»¹⁰². L'iniziativa è indubbiamente apprezzabile, ma, come sottolineato da più parti, i suoi contenuti suscitano delle perplessità. Ora, su questo documento e sugli esiti della consultazione è stato scritto molto, con un'enorme varietà di argomentazioni. Tuttavia, non volendo sviluppare pregiudizi, mi sono concentrata dapprima su un'attenta lettura della Comunicazione della Commissione, cercando di elaborare qualche personale riflessione, anche alla luce delle tendenze manifestate sino ad allora dalle istituzioni europee.

In primo luogo, nel prendere atto della straordinaria proliferazione di contratti atipici, il Libro verde segnala, correttamente, una crescente segmentazione dei mercati del lavoro

⁹⁹ Comunicazione della Commissione del 2 febbraio 2005, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*, COM (2005) 24 def.

¹⁰⁰ Il riferimento è in particolare alla *guideline* n. 21 degli *Orientamenti per l'occupazione 2005-2008* (in *GUUE* L 205 del 6 agosto 2005, p. 26): «Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro».

Occorre aggiungere che, a seguito dell'integrazione degli orientamenti per l'occupazione con quelli per le politiche economiche, risulta apprezzabile il contenuto della *guideline* n. 22, soprattutto nella parte in cui invita alla «verifica dell'impatto sull'occupazione dei costi indiretti del lavoro e, se opportuno, l'adeguamento della loro struttura e del loro livello, soprattutto per ridurre l'onere fiscale sui bassi salari».

¹⁰¹ Il riferimento è chiaramente al Libro verde del 22 novembre 2006, *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, COM (2006) 708 def.

¹⁰² È la definizione reperibile nel glossario delle sintesi della legislazione dell'UE al sito www.eur-lex.europa.eu, consultato il 28.10.2016.

nazionali. Evidenzia allora profonde differenze di tutela tra i lavoratori impiegati con un contratto *standard* e “tutti gli altri”. Infatti, richiamando esplicitamente il predetto rapporto *Jobs, Jobs, Jobs*, si riferisce a disoccupati e a persone che versano in situazioni di lavoro precarie e informali, affermando che essi «occupano una zona “grigia” in cui i diritti fondamentali del lavoro o della protezione sociale possono essere considerevolmente ridotti, generando una situazione d’insicurezza»¹⁰³. Tuttavia, dopo queste osservazioni e a fronte dell’evidente necessità di significativi interventi sul versante della sicurezza nella maggior parte degli Stati membri, la Commissione sembra prestare attenzione solo ad alcune delle raccomandazioni del rapporto. Torna infatti con insistenza l’idea che l’ampia diffusione di contratti atipici sia in parte legata alle caratteristiche di rigidità del contratto *standard*, che risulterebbe quindi poco conveniente per i datori di lavoro. Ecco allora che, pur essendo consapevole di importanti e generalizzate lacune nei sistemi di protezione sociale¹⁰⁴, la Commissione si concentra ancora sull’altra componente, invitando ad «esaminare il grado di flessibilità previsto dai contratti standard»¹⁰⁵. Senza dubbio, i modelli di riferimento, in particolare quello danese, contemplano anche un certo grado di flessibilità in uscita; tuttavia, è lo stesso Kok che raccomanda la preventiva predisposizione di un efficace coordinamento tra misure di protezione attive e passive. Mancando tale presupposto, l’indicazione della Commissione, pur attenendosi al paradigma ideale di *flexicurity*, potrebbe generare il rischio più che concreto di un ulteriore incremento della precarietà (che verrebbe quindi a toccare anche i lavoratori “tipici”). D’altra parte, molti autori sottolineano l’importanza di tenere in debita considerazione l’esistenza di peculiarità nazionali, che impediscono un puro e semplice “copia e incolla” del modello danese. Ciò non si traduce in una assoluta impossibilità di trasporre in altri ordinamenti gli elementi virtuosi di cui si compone il “triangolo d’oro”, ma occorre dedicarsi preliminarmente al consolidamento delle

¹⁰³ COM (2006) 708 def., cit., p. 3.

¹⁰⁴ I dati in tal senso sono cristallini. Circa un mese prima del Libro verde, il rapporto della Commissione *Occupazione in Europa 2006*, sin dalla sintesi di apertura, evidenzia che: «Average spending on LMPs in EU Member States totalled just over 2% of GDP during the period 1985–2004, with a small downward drift emerging after the mid- 1990s. There is a wide variation in spending across countries, ranging from a low of under 0.5% in the Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania, Slovakia and the UK, to a high of 4.4% in Denmark in 2004. In the EU, the share of expenditures on active measures accounts, on average, for approximately one-third of total LMP spending. This indicates that EU Member States have not made any significant progress on shifting resources from passive to active measures, despite the declared intentions of many governments». European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (2006), *Employment in Europe 2006*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, p. 14.

¹⁰⁵ COM (2006) 708 def., cit., p. 8.

pre-condizioni necessarie. Il fatto di promuovere misure di flessibilità in uscita, senza prima aver preparato il terreno adeguato a supportarle, finisce allora per dar vita ad un paradosso: la proposta avanzata proprio al fine di contenere il ricorso a contratti atipici rischia di generare nuova precarietà.

Solo dopo diverse pagine la Commissione affronta la questione di come assistere i lavoratori in un quadro caratterizzato da più vivaci transizioni professionali. Tuttavia, trovo che le riflessioni su questo punto non siano soddisfacenti: si limitano a rinviare a qualche esperienza nazionale e si rivelano sin troppo scarse.

Semmai la Commissione sia stata mossa dalle migliori intenzioni, molte di queste sono andate perse nella stesura delle proposte. Ho verificato che diversi autori, nonché molti soggetti coinvolti nella consultazione, con argomentazioni più o meno vicine a quelle appena esposte, giungono a condividere la mia sensazione. Sembra quasi potersi realizzare un parallelismo con il fenomeno del *dumping* sociale: sebbene quest'ultimo comporti il rischio di un livellamento al ribasso dei diritti sociali tra Stati, analoga operazione sembra essere proposta tra tipologie contrattuali¹⁰⁶.

La crisi economico-finanziaria è alle porte e le prime avvisaglie in tal senso non mancano; molti Stati europei si apprestano a fronteggiare questa ulteriore scossa sprovvisti di solidi sistemi di sicurezza sociale. Quella del Libro verde sembra essere davvero un'ottima occasione per richiamare una volta per tutte l'attenzione su questo profilo, in quanto

«Rafforzare i diritti sociali e consolidare il modello sociale europeo pare un passaggio imprescindibile affinché il principio espresso dal neologismo *flexicurity* assuma un significato effettivo anche in termini di protezione per i lavoratori»¹⁰⁷.

Ma forse questa occasione non viene sfruttata appieno.

4.3. *La Commissione corregge il tiro*

La consultazione produce buoni risultati, almeno in termini quantitativi: nel corso dei quattro mesi disponibili, pervengono alla Commissione «450 risposte da tutte le parti

¹⁰⁶ Sebbene con un percorso argomentativo più radicale, giunge alla sensazione di «una riunificazione al ribasso dei diritti» anche Garofalo M. G. (2007), *Post-moderno e diritto del lavoro. Osservazioni sul Libro verde «Modernizzare il diritto del lavoro»*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1/2007, I, p. 144.

¹⁰⁷ Senatori I., Tiraboschi M. (a cura di) (2007), *Il position paper del Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi sul Libro Verde*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4/2007, p. 1040.

interessate»¹⁰⁸. Ma è sul loro contenuto che occorre focalizzare l'attenzione; infatti, è la stessa Commissione ad ammettere che «le opinioni divergenti espresse nel corso della consultazione [...] hanno reso difficile stabilire dei punti d'intesa di rilievo»¹⁰⁹. La considerevole partecipazione testimonia che numerosi soggetti in Europa sono consapevoli che una nuova fase si è aperta per la legislazione del lavoro. Tuttavia, le risposte così divergenti le une dalle altre ancora una volta confermano l'impossibilità di un'operazione di puro e semplice trapianto del sistema danese (e più in generale scandinavo). Ciò non significa che certi paesi siano condannati all'insuccesso in quanto incapaci di riprodurre fedelmente quel modello. Occorre piuttosto ricercare ed enucleare ciò che lo rende vincente: infatti, non si tratta né dell'elevata flessibilità, né dell'elevata sicurezza, quanto dell'equilibrio di queste componenti. Inevitabilmente le caratteristiche di un paese conducono a sviluppare un maggior o minor grado di flessibilità, così come ad adottare una flessibilità di un tipo, piuttosto che di un altro; ma l'importante è che tutto ciò sia adeguatamente controbilanciato dal lato della protezione del lavoratore. La sicurezza percepita da quest'ultimo costituisce il miglior strumento per verificare il raggiungimento del suddetto equilibrio: un lavoratore sicuro è sereno e, conseguentemente, più produttivo, più fiducioso, più predisposto al consumo.

Tra le reazioni al Libro verde occorre annoverare anche quella del Parlamento europeo. Il riferimento è alla Risoluzione dell'11 luglio 2007¹¹⁰, dalla quale emergono alcune (sagge) prese di distanza dalle posizioni espresse dalla Commissione. Più precisamente, il Parlamento viene a configurare una «scala di priorità parzialmente divergente da quella proposta»¹¹¹ nel Libro verde, chiarendo sin da subito di non condividere l'ottica «al ribasso» prospettata dalla Commissione¹¹². Conseguentemente, prendendo atto della

¹⁰⁸ Comunicazione della Commissione del 24 ottobre 2007, *Risultati della consultazione pubblica sul Libro verde della Commissione "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo"*, COM (2007) 627 def. p. 2.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Può destare qualche perplessità il fatto che la Comunicazione *Verso principi comuni di flexicurity* riporti una datazione anteriore a quella della Risoluzione del Parlamento europeo sul precedente documento della Commissione, il Libro verde. Su questo punto, la professoressa Donata Gottardi osserva che «la presentazione da parte della Commissione europea della proposta di comunicazione sulla *flexicurity*» ha luogo «a fine giugno – a mio avviso commettendo una grave scorrettezza istituzionale –, senza aspettare il pronunciamento del Parlamento europeo, annunciato e realizzato a metà di luglio». Gottardi D. (2007), *La flexicurity al vaglio del Parlamento europeo*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 3/2007, p. 478.

¹¹¹ Zoppoli L. (2015), *Flexicurity [dir. lav.]*, *Diritto on line 2015*, in www.treccani.it, consultato il 27.08.2016.

¹¹² Il Parlamento europeo «non condivide affatto il quadro analitico presentato nel Libro verde, il quale afferma che il contratto standard a tempo indeterminato è superato, aumenta la segmentazione del mercato del lavoro e accentua la separazione tra lavoratori «integrati» e lavoratori «esclusi», per cui deve essere considerato come un ostacolo alla crescita dell'occupazione e al miglioramento del dinamismo

situazione in cui versano molti Stati membri, valorizza in modo reale altri profili della strategia di *flexicurity*. Volendo forse fronteggiare le convinzioni ancora radicate in alcune realtà nazionali (ma, non è da escludere, anche a livello europeo), il Parlamento afferma con forza che «le politiche sociali, se concepite in modo adeguato, non dovrebbero essere considerate come una spesa ma come fattore positivo per la crescita economica dell'Unione europea»¹¹³. Rivolge allora un invito direttamente agli Stati membri, affinché essi provvedano ad implementare i sistemi di previdenza sociale e le politiche attive, con specifico riferimento alla formazione e all'apprendimento permanente¹¹⁴. Il messaggio che emerge dalla lettura di questo documento è allora ben lontano da quella diffidenza generata in molti dal Libro verde: mettere in piedi un sistema che eviti anche la minima perdita di sicurezza è presupposto per ogni intervento di flessibilizzazione.

Sebbene i risultati della consultazione non siano ancora stati rielaborati e la posizione del Parlamento europeo debba ancora pervenire, la Commissione, nel mettersi al lavoro per l'annunciata presentazione¹¹⁵ di principi comuni in materia di *flexicurity*, sembra «correggere il tiro»¹¹⁶. Forse a conoscenza delle nutrite critiche di eccessiva semplificazione che colpiscono il suo precedente documento, l'istituzione europea dimostra un maggior grado di accuratezza. Il primo passo è infatti costituito dalla nomina di un gruppo di esperti, presieduto da Ton Wilthagen (che innegabilmente dimostra di avere una certa «dimestichezza» con il concetto di *flexicurity*, considerate le sue precedenti pubblicazioni). La loro ricerca sfocia nel noto rapporto *Flexicurity Pathways. Turning hurdles into stepping stones*, evidentemente strumentale all'elaborazione dei contenuti della Comunicazione della Commissione. Le parole di quest'ultima risultano dunque supportate da un'accurata analisi delle problematiche e dei contesti in cui esse si collocano.

«The group's main task was to review relevant academic literature and practices in Member States and to advise the Commission on preconditions for flexicurity, various starting positions and flexicurity

economico». Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 luglio 2007 *su modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo* (2007/2023 – Ini), punto 11.

¹¹³ Ivi, considerando B.

¹¹⁴ Ivi, punto 45.

¹¹⁵ L'annuncio è contenuto nello stesso Libro verde. Si veda COM (2006) 708 def., cit., p. 5. L'elaborazione di principi comuni di *flexicurity* viene inizialmente stimolata dal Consiglio europeo di primavera.

¹¹⁶ Giuseppe Bronzini si esprime in termini analoghi, facendo riferimento ad un «aggiustamento di rotta». Si veda Bronzini G. (2008), *Come evitare la «segmentazione» del mercato del lavoro: la filosofia europea della flexicurity e i contratti a termine*, in *DL – Rivista critica di diritto del lavoro*, n. 4/2008, p. 1115.

pathways»¹¹⁷.

L'approccio più "diligente" seguito per l'elaborazione della Comunicazione è testimoniato anche dal documento di lavoro dei servizi della Commissione¹¹⁸. In esso si ritrova un'attenta analisi delle ragioni che conducono l'istituzione europea a predisporre accanto a dei principi comuni anche dei percorsi differenziati.

Considerati gli insoddisfacenti risultati sino ad allora ottenuti in termini di implementazione nazionale della strategia di *flexicurity*, viene escluso il semplice mantenimento dello *status quo*, basato sull'adozione di misure da parte degli Stati membri in linea con gli orientamenti per l'occupazione e la Strategia di Lisbona. Mancando una reale integrazione delle due componenti della *flexicurity*, un'azione addizionale dell'Unione europea si rende necessaria. Occorre tuttavia stabilirne la forma, nonché l'incisività. Avendo memoria dei numerosi tentativi di armonizzazione falliti, la Commissione esclude il ricorso ad una «comprehensive legislation on flexicurity at EU level»¹¹⁹, che porrebbe, tra le altre cose, questioni di sussidiarietà e proporzionalità. La strada più equilibrata da percorrere, anche al fine di evitare nuove battute d'arresto, sembra essere allora quella del metodo aperto di coordinamento, le cui potenzialità vengono nuovamente evidenziate. Il documento ricorda infatti che le raccomandazioni inviate esercitano una pressione di carattere politico sugli Stati membri affinché essi attuino le dovute riforme, sottolineando comunque che la componente chiave del coordinamento per obiettivi è data dal fecondo scambio di esperienze e dal mutuo apprendimento. Tuttavia, se fino ad allora le medesime indicazioni su come implementare la strategia a livello nazionale si sono rivolte indistintamente a tutti i paesi dell'Unione, ora la Commissione, grazie soprattutto all'apporto del suddetto gruppo di esperti, comprende la necessità di realizzare una seppur minima differenziazione. Dunque, dopo aver imboccato la strada del coordinamento per obiettivi, l'istituzione europea esclude l'elaborazione di un singolo approccio alla *flexicurity* valido per tutti (che, come dimostra l'esperienza, rischierebbe di vanificare l'efficacia del coordinamento stesso). D'altra parte, oltre a non essere possibile, un approccio "Stato per Stato" rischierebbe di

¹¹⁷ *Flexicurity pathways. Turning hurdles into stepping stones*, Report by the European Expert Group on Flexicurity, June 2007, disponibile al sito www.ec.europa.eu/social, p. 3.

¹¹⁸ Le prossime considerazioni si riferiscono proprio ai contenuti di questo documento: *Commission staff working document - Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security - Impact Assessment*, SEC (2007) 861.

¹¹⁹ *Ivi*, p. 26.

disperdere l'essenza stessa della strategia di *flexicurity*. Quest'ultima, al di là delle molteplici declinazioni configurabili, presenta infatti un nucleo duro: si tratta di presupposti di cui tutti gli Stati devono essere dotati per poter poi dar vita ad un modello vincente. Queste considerazioni aiutano a comprendere la scelta finale della Commissione, che, dopo la necessaria individuazione di principi comuni, illustra quattro possibili percorsi (nei quali si riscontra anche un maggior grado di concretezza).

L'utilità dei richiamati lavori preparatori emerge dai contenuti della Comunicazione *Verso principi comuni di flexicurity*¹²⁰, la cui qualità si fa notare, soprattutto a confronto con «il Libro verde più sintetico e grossolano»¹²¹. Dopo un apprezzabile chiarimento dei concetti di flessibilità e sicurezza¹²², la Commissione provvede a riunire in quattro punti le aree di intervento sottese alla *flexicurity*. Si tratta di una semplice operazione di riordino di aspetti già noti, ma colpisce per le sue «proporzioni interne»: infatti, se le misure relative alla flessibilità vengono racchiuse in un unico punto, quelle concernenti la sicurezza, nel suo significato più ampio e rinnovato, si articolano in ben tre punti. In particolare, il potenziamento dell'apprendimento permanente e delle politiche attive non esclude una certa attenzione anche per le diverse forme di sostegno al reddito. Si dà così la giusta enfasi a quegli aspetti rispetto ai quali gli Stati dimostrano maggiori difficoltà.

Sempre in linea con i risultati messi in luce dal gruppo di esperti, un intero paragrafo viene dedicato al dialogo sociale, in quanto il «coinvolgimento attivo delle parti sociali è la chiave per far sì che la flessicurezza vada a vantaggio di tutti»¹²³. Questa affermazione ben riassume le considerazioni contenute nel rapporto *Flexicurity Pathways*, nel quale riecheggiano molti di quegli elementi virtuosi che si ritrovano nel contesto danese. Infatti,

¹²⁰ Comunicazione della Commissione del 27 giugno 2007, *Verso principi comuni di flexicurity: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, COM (2007) 359 def.

¹²¹ Gottardi D., *La flexicurity al vaglio del Parlamento europeo*, cit., p. 478.

¹²² Non solo la Comunicazione rammenta la nuova dimensione a cui va incontro la sicurezza, ma, quasi come una rassicurazione, ricorda che la flessibilità «non comporta soltanto una maggiore libertà per le imprese di assumere o licenziare e non implica che i contratti a tempo indeterminato siano un fenomeno obsoleto». Successivamente, con molta più cautela rispetto al Libro verde, illustra, a partire dai dati delle analisi, i possibili risvolti negativi di una legislazione a tutela del posto di lavoro eccessivamente rigida: «Al momento di reclutare nuovo personale le aziende tengono conto della probabilità di trovarsi ad incorrere in futuro in elevati costi di licenziamento». D'altra parte, si sottolinea anche che, in molte realtà (evidentemente non rimane esclusa quella italiana), un eccessivo incremento della flessibilità in uscita può produrre altrettanti effetti negativi, perché la legislazione a tutela dell'occupazione «incoraggia le imprese a investire nella formazione oltre a promuovere la lealtà e una maggiore produttività dei lavoratori». Si veda COM (2007) 359 def., cit., pp. 5-6.

Queste considerazioni svolte dalla Commissione fanno tornare alla mente le osservazioni al Libro verde di Cgil, Cisl, Uil. Le tre sigle sindacali, con riferimento al contesto italiano, sottolineano infatti che «tutele del rapporto e tutele nel mercato sono entrambe necessarie». Si veda Cgil, Cisl, Uil (2007), *Osservazioni al Libro Verde. Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, in *Quale Stato. Ricerche e proposte di nuova cittadinanza*, n. 1-2/2007, p. 340.

¹²³ COM (2007) 359 def., cit., p. 9.

se da un lato le pubbliche autorità hanno l'arduo compito di spiegare ai cittadini perché certi cambiamenti si rendano necessari, dall'altro hanno l'occasione di collaborare con le parti sociali, che si collocano senza dubbio nella posizione migliore per cogliere e dar voce alle due parti del rapporto di lavoro. Gli accordi e, talvolta, i compromessi raggiunti consentono quindi di definire le misure di flessibilità e sicurezza più appropriate al contesto in cui verranno poi applicate. Così facendo, le modifiche a cui va incontro la disciplina del mercato e dell'organizzazione del lavoro non vengono semplicemente accettate, bensì legittimate¹²⁴.

La Commissione affronta anche una delle preoccupazioni che si rivelerà tra le più ricorrenti nel corso della predetta consultazione. Il riferimento è evidentemente alle implicazioni finanziarie della strategia; tuttavia, potendo contare sulla solida base argomentativa fornita dagli esperti, la Comunicazione riesce a configurare esplicitamente in termini di investimento i costi che le politiche di *flexicurity* richiedono di sostenere.

«I costi finanziari della flessicurezza andrebbero però sempre valutati alla luce dei vantaggi finanziari derivanti da un accresciuto dinamismo del mercato del lavoro, dall'aumento dell'occupazione e della produttività»¹²⁵.

Gli otto principi comuni di *flexicurity* proposti dalla Commissione racchiudono in sostanza i contenuti sin qui esposti. La rievocazione del terzo principio si rende tuttavia necessaria, in quanto serve ad introdurre i percorsi differenziati di *flexicurity*, illustrati dettagliatamente nel primo allegato alla Comunicazione.

«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 né un'unica strategia politica»¹²⁶.

Come ricordato dalla Commissione, ma prima ancora dal gruppo di esperti, i suddetti percorsi «non rispecchiano – né lo potrebbero – la situazione concreta di un paese specifico»¹²⁷. Essi piuttosto cercano di fornire indicazioni utili al fine di risolvere specifiche problematiche, enucleate proprio a partire dalle osservazioni condotte negli Stati membri. Risulta allora fortemente errato affermare che ciascuno di questi percorsi

¹²⁴ Si veda *Flexicurity pathways. Turning hurdles into stepping stones*, cit., pp. 15-16. Interessante è il richiamo da parte degli esperti alle parole dell'ETUC. Si veda quindi European Trade Union Confederation (2007), *The Flexicurity debate and the challenges for the trade union movement*, disponibile al sito www.etuc.org, p. 4.

¹²⁵ COM (2007) 359 def., cit., p. 12.

¹²⁶ Ivi, p. 10.

¹²⁷ Ivi, p. 11.

si rivolge ad un ben individuato gruppo di paesi. Usando parole ancora diverse, consapevoli delle difficoltà presenti nei propri territori, gli Stati sono chiamati ad identificare uno o più percorsi adeguati a sé, per poter poi dare concreta attuazione alle misure in essi prospettate.

Al fine di non disperdere eccessivamente le idee, in questa sede voglio dare conto solo brevemente dei contenuti di ciascun percorso¹²⁸. Infatti, proseguendo nella trattazione, provvederò ad analizzare con più attenzione gli aspetti che interessano da vicino il nostro paese.

A fronte di un'eccessiva segmentazione contrattuale, la Commissione evidenzia plurime aree di intervento. Dopo aver provveduto a migliorare la condizione dei lavoratori atipici, sarebbe opportuno riconfigurare i contratti a tempo indeterminato «in modo da includere un progressivo accumulo di tutela»¹²⁹. Essi si rivelerebbero in questo modo più convenienti per i datori di lavoro e, al tempo stesso, permetterebbero di contenere il rischio a cui molti lavoratori sono esposti «di restare bloccati con una copertura contrattuale meno protetta»¹³⁰. Successivamente a questi interventi sulla flessibilità in entrata (nel senso della sua limitazione), segue un'indicazione sui licenziamenti economici, che dovrebbero risultare più “snelli” e trasparenti dal punto di vista procedurale. Ma per riuscire a sostenere la flessibilità in uscita, si raccomanda il potenziamento della sicurezza, soprattutto in riferimento all'apprendimento permanente e alle politiche attive. Solo così il passaggio dalla protezione del posto di lavoro a quella nel mercato del lavoro si può realizzare in modo “sano”.

Rispetto invece a quelle realtà produttive in cui i flussi occupazionali sono ridotti, in quanto caratterizzate dalla presenza di grandi imprese, si raccomanda in via prioritaria il rafforzamento della *flexicurity* all'interno dell'azienda, soprattutto al fine di assicurare ed incrementare l'occupabilità e le competenze dei lavoratori.

Il terzo percorso si propone di far fronte alle carenze di competenze e di opportunità tra la manodopera. Qui occorre porre l'accento sulla formazione, che deve essere potenziata sin dall'istruzione di base. Altrettanto necessaria si rivela la predisposizione di un sostegno personalizzato nella ricerca di un impiego.

¹²⁸ Per questa breve ricostruzione ho affiancato al testo della Comunicazione quello del rapporto *Flexicurity Pathways*. Utile in tal senso si è rivelato anche l'articolo di Sansoni A. M. (2007), *Le politiche comunitarie in tema di flexicurity*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4/2007, in particolare le pp. 1265-1267.

¹²⁹ COM (2007) 359 def., cit., p. 15.

¹³⁰ *Ibid.*

Infine, emergono realtà che conoscono un elevato numero di persone dipendenti da prestazioni sociali. Al fine di evitare che queste ultime si protraggano per lunghi periodi, durante i quali non è infrequente il ricorso al lavoro sommerso, occorre evidentemente procedere ad un maggior investimento nelle politiche attive, per poter offrire ai disoccupati nuove opportunità.

In conclusione, è innegabile che la Comunicazione della Commissione *Verso principi comuni di flexicurity* si presenti come «un documento di qualità tecnica superiore, più articolato e complesso»¹³¹ rispetto al Libro verde che lo precede.

4.4. Qualcosa sfugge?

Eppure tutto non risulta così cristallino. A metterlo in evidenza è il Parlamento europeo nella Risoluzione del 29 novembre 2007¹³². Infatti, nonostante nella Comunicazione i toni utilizzati rispetto a misure di flessibilizzazione in uscita si rivelino più cauti, tuttavia nelle riflessioni della Commissione ritorna con fin troppa insistenza la mobilità del mercato del lavoro. Anche nel delineare i suddetti percorsi, pur lasciando “liberi” gli Stati di scegliere le soluzioni a loro più confacenti, l’istituzione europea muove sempre da una crescente flessibilizzazione, a cui poi sembrerebbe sufficiente porre rimedio con la “corretta dose” di protezione sociale. «Questa sarebbe una visione tutto sommato difensiva, di contenimento del danno»¹³³, scrive la professoressa Donata Gottardi, che ha vissuto da vicino la votazione parlamentare. Obiettivi come quelli dell’innovazione e della qualità esigono un certo grado di stabilità della relazione lavorativa. Lo ribadisce il Parlamento europeo: un’economia che non mira semplicemente ad essere «innovativa e basata sulla conoscenza», ma anche «competitiva al livello superiore della catena dei valori» necessita di «un’occupazione a lungo termine e [di] una forza lavoro altamente qualificata e motivata»¹³⁴. Il Parlamento non manca di richiamare in tal senso l’Organizzazione internazionale del lavoro, la quale «ha dimostrato che sicurezza del posto di lavoro e produttività sono direttamente proporzionali»¹³⁵. Il Parlamento rivolge quindi un chiaro invito al Consiglio previsto per il mese immediatamente successivo: auspica infatti un maggior equilibrio nella formulazione dei principi comuni, che dovrebbero quindi

¹³¹ Gottardi D., *La flexicurity al vaglio del Parlamento europeo*, cit., p. 479.

¹³² Risoluzione del Parlamento europeo del 29 novembre 2007 *su principi comuni di flessicurezza* (2007/2209 – Ini).

¹³³ Gottardi D., *La flexicurity al vaglio del Parlamento europeo*, cit., p. 480.

¹³⁴ Per tutte le parti citate in questa frase si veda la Risoluzione del Parlamento europeo *su principi comuni di flessicurezza*, considerando E.

¹³⁵ Ivi, considerando O.

ricomprendere in una certa misura la promozione di rapporti di lavoro stabili¹³⁶.

Il ciclo di iniziative promosse a livello europeo attorno alla tanto dibattuta *flexicurity* sembra trovare il suo (momentaneo) approdo proprio nel Consiglio europeo del 14 dicembre 2007. Quest'ultimo, in realtà, si limita a recepire i principi comuni di *flexicurity* così come modificati dal Consiglio EPSCO¹³⁷ qualche giorno prima. In luogo del "salto di qualità" auspicato dal Parlamento europeo, si ritrova comunque qualche "timido" aggiustamento rispetto ai principi proposti dalla Commissione. Sono numerosi gli autori che segnalano l'opportuna sostituzione di un'espressione fin troppo "deregolativa" contenuta nella Comunicazione. Infatti, le sollecitazioni avanzate da più parti nel senso di «valorizzare la pluridimensionalità del concetto di flessicurezza»¹³⁸, nonché di assicurare che «gli sforzi scaturenti dalla strategia non siano sopportati soltanto dai lavoratori, ma anche dalle imprese»¹³⁹, fanno preferire il richiamo ad una «sufficiente flessibilità contrattuale», piuttosto che ad una «sufficiente libertà di assumere e licenziare»¹⁴⁰. Tuttavia, significative carenze si segnalano anche nei principi rivisti dal Consiglio EPSCO. Manca, ad esempio, il riferimento a strumenti che potrebbero effettivamente concorrere al successo della *flexicurity*, quale un'efficace «politica di sorveglianza sugli abusi nel ricorso al lavoro atipico»¹⁴¹ (la cui necessità viene segnalata anche dal Parlamento europeo nella suddetta Risoluzione al punto 30).

5. La flexicurity e la crisi economico-finanziaria

Dalla precedente trattazione, al di là delle specifiche problematiche che interessano gli Stati membri, emerge anche la difficoltà ad elaborare a livello europeo una strategia autenticamente equilibrata. Le affermazioni di principio non mancano, anzi consentono di riempire intere pagine, sebbene talvolta il loro stesso contenuto risulti dubbio. La difficoltà è allora la medesima che è stata segnalata con riferimento alla più ampia e generale politica sociale: sono poche le occasioni in cui si passa davvero all'azione. Non a caso, dopo tutti i documenti prodotti sul tema della *flexicurity*, ancora si fatica a trovare

¹³⁶ Ivi, punto 17.

¹³⁷ Il riferimento è al Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" del 5-6 dicembre 2007.

¹³⁸ Massimiani C., *Flessicurezza e lavoro dignitoso in Europa: una convivenza possibile?*, cit., p. 841.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Modifica che interessa il quinto principio comune. Si confronti dunque COM (2007) 359 def., cit., p. 10 e Consiglio dell'Unione europea, EPSCO, *Verso principi comuni di flessicurezza – Conclusioni del Consiglio*, 6 dicembre 2007, 16201/07, p. 6.

La suddetta sostituzione è messa in evidenza anche da Sansoni A. M., *Le politiche comunitarie in tema di flexicurity*, cit., p. 1267.

¹⁴¹ Massimiani C., *Flessicurezza e lavoro dignitoso in Europa: una convivenza possibile?*, cit., p. 846.

un accordo su strumenti che permetterebbero di dare un po' più di concretezza a quei principi. A tal proposito, sebbene la ripresa della discussione su questi temi sia già un segnale positivo¹⁴², alla fine del 2007 manca ancora la direttiva sul lavoro interinale e si fatica a trovare un accordo «sulla proposta di emendamenti alla direttiva del Parlamento e del Consiglio 2003/88/Ce, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro»¹⁴³.

Ecco allora che le problematiche interne a numerosi Stati membri, unitamente alle carenze manifestatesi a livello europeo (in relazione sia al contenuto delle iniziative sia ai deboli strumenti di controllo), non solo non consentono il miglioramento della situazione occupazionale, ma, alla vigilia dello scoppio della crisi economico-finanziaria, lasciano ancora molti paesi privi di solidi sistemi di sicurezza per i lavoratori. A partire dal 2008, la crisi monopolizza ogni dibattito a livello europeo. Sin da subito si evidenzia l'esigenza di una reazione pronta ed efficace su più fronti. Tuttavia, proprio lo scoppio della crisi fa riemergere con prepotenza l'anima economica da sempre presente in seno all'Unione. Infatti, ben presto la parola d'ordine diviene *austerità*, strategia ritenuta indispensabile per risollevare le sorti economiche dell'Europa. Evidentemente si adotta un'ottica tutta emergenziale e si finisce per trascurare lo sguardo a lungo termine. Molti Stati sono allora chiamati ad introdurre severe «misure di contenimento dei debiti pubblici»¹⁴⁴ e la conseguenza direttamente percepibile dai cittadini è data da un'importante «riduzione della spesa sociale»¹⁴⁵. In molte realtà nazionali, dunque, l'afflusso di risorse al versante della sicurezza si riduce notevolmente.

Contestualmente, l'attenzione tutta focalizzata sulla questione economica e finanziaria sembra riportare *in auge* l'idea per cui oneri e limiti che «il Diritto del lavoro impone alle imprese»¹⁴⁶ vadano «a detrimento del buon funzionamento dell'economia»¹⁴⁷. Quanto detto si può riscontrare in numerose riforme nazionali intervenute proprio negli anni della

¹⁴² La professoressa Donata Gottardi fa osservare che temi come quelli del lavoro interinale e dell'orario di lavoro inevitabilmente ineriscono alla flessibilità. Questo spinge «il Consiglio a far ripartire il processo per l'adozione delle due direttive. [...] è importante il segnale di apertura che è arrivato ai primi di dicembre, durante la riunione EPSCO». Gottardi D., *La flexicurity al vaglio del Parlamento europeo*, cit., p. 479.

¹⁴³ Massimiani C., *Flessicurezza e lavoro dignitoso in Europa: una convivenza possibile?*, cit., p. 840.

¹⁴⁴ Ciarini A. (2013), *Lavoro e attivazione in Europa. Investimento sociale o creazione diretta di nuova occupazione?*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 1/2013, p. 143.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer M. (2013), *Globalizzazione, flessicurezza e crisi economica*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2013, I, p. 530.

¹⁴⁷ *Ibid.*

crisi e che si muovono nel senso di un allentamento dei vincoli regolativi del lavoro¹⁴⁸. Tali interventi risultano spesso stimolati da osservazioni provenienti dal livello sovranazionale; ma occorre guardare con più attenzione da dove partono molte delle indicazioni rivolte agli Stati. Infatti, numerose richieste di intervenire (anche) sulla disciplina del lavoro giungono dalle autorità economiche e monetarie dell'Unione europea¹⁴⁹. Impossibile non ricordare la lettera della Banca centrale europea destinata al Governo italiano. In essa è prescritta chiaramente «un'accurata revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti»¹⁵⁰.

Ecco allora che in molti paesi, in cui la crescente flessibilizzazione non risulta accompagnata da adeguati investimenti sociali (dovendo tenere in considerazione anche i tanto temuti vincoli di bilancio), lo scambio che sembra essere proposto è quello tra «minore stabilità o rigidità»¹⁵¹ e «promessa di un possibile futuro miglioramento dell'economia in grado di favorire la creazione di nuove opportunità di lavoro»¹⁵². Sebbene questa inedita correlazione venga spesso presentata ai cittadini sotto il nome di *flexicurity*, dopo l'analisi del modello danese e del dibattito svoltosi a livello europeo prima dello scoppio della crisi, si comprende bene come della *flexicurity* più autentica e dello scambio che le è realmente sotteso rimanga davvero poco.

Il fatto che la *flexicurity* venga svuotata del suo originario significato suggerisce un'altra riflessione. Infatti, i tanto richiesti e attesi interventi sulla disciplina del rapporto di lavoro sono ben lontani e non risultano affatto ispirati dalle logiche e dal fine ultimo di quella branca del diritto, che è, appunto, il diritto del lavoro. L'origine di quest'ultimo, infatti, non è legata ad una mera e «asettica regolazione»¹⁵³ del rapporto contrattuale (per questo sarebbe bastato il diritto civile). Sin dalle sue forme più «rudimentali», il diritto del lavoro mira piuttosto ad un «riequilibrio dei rapporti di forza tra le parti del rapporto

¹⁴⁸ Il riferimento non è soltanto al caso italiano e ai ben noti interventi del 2012 e del 2015. Significativo, infatti, è anche il caso della Spagna: la legge 6 luglio 2012 introduce, con una formulazione forse più schietta rispetto alla legislazione italiana, il contratto a tempo indeterminato a sostegno degli imprenditori. Per un'interessante analisi del controverso rapporto tra questo intervento e la dimensione sociale si veda Díaz Aznarte M. T. (2015), *Quando la crisi economica diventa argomento giuridico*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 1/2015, pp. 188-204.

¹⁴⁹ Nonché dal Fondo monetario internazionale. È quanto fa osservare Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer M., *Globalizzazione, flessicurezza e crisi economica*, cit., p. 530.

¹⁵⁰ La lettera a cui si fa riferimento e a cui appartengono le parole virgolettate risale al 5 agosto 2011 ed è firmata da Mario Draghi e Jean-Claude Trichet. Il testo tradotto in italiano è consultabile al sito www.corriere.it/economia (pubblicazione del 29 settembre 2011).

¹⁵¹ Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer M., *Globalizzazione, flessicurezza e crisi economica*, cit., p. 531.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ Gottardi D., *La flexicurity al vaglio del Parlamento europeo*, cit., p. 483.

di lavoro»¹⁵⁴. Le indicazioni che prendono forma durante la crisi sembrano dimenticare questa originaria missione e finiscono per asservire la disciplina del lavoro alle esigenze di risanamento dell'economia. Dunque, sebbene le relazioni interdisciplinari siano importanti e, se ben condotte, risultino proficue, è evidente che il diritto del lavoro «non è strutturalmente idoneo a risolvere problemi di altra natura, sostanzialmente di carattere economico»¹⁵⁵. Al di là di tale inadeguatezza, sembra potersi individuare un errore, o meglio, una falsa convinzione ancora più a monte. Infatti, se in una qualche misura risulta «vero che occorre sviluppo economico per avere risorse da destinare alla promozione della dimensione sociale»¹⁵⁶, più volte la storia ha dimostrato che «è altresì vero l'inverso»¹⁵⁷.

Sembrano non avere consapevolezza di questo scenario o, forse, tentano di mettere in piedi una (vuota) rassicurazione tutti quei documenti europei che, nel pieno della crisi economico-finanziaria, continuano a sostenere la necessità di un reale equilibrio tra flessibilità e sicurezza. Nel 2009 il Consiglio dell'Unione europea, riflettendo proprio sulla *flexicurity* inserita nel contesto della crisi, non solo ribadisce la bontà di questa strategia, ma la configura come indispensabile strumento per la gestione dell'impatto sociale e degli effetti occupazionali della crisi stessa, nonché per la preparazione della ripresa economica¹⁵⁸. Prosegue in questa direzione la Comunicazione con cui viene lanciata la strategia "Europa 2020": infatti, la Commissione sin da subito dichiara di impegnarsi nell'attuazione di quella che viene definita la seconda fase del programma di *flexicurity*¹⁵⁹, affermando allora la strumentalità delle politiche integrate di flessibilità e sicurezza rispetto agli obiettivi della strategia stessa.

Le difficoltà, che ancora oggi numerose realtà nazionali incontrano nel migliorare la loro situazione occupazionale, spingono gli scettici rispetto ai contenuti della *flexicurity*

¹⁵⁴ *Ibid.* Nello stesso senso si esprime Escudero Rodriguez R. (2013), *Un requiem per la flessicurezza. Teoria e pratica del modello in alcuni paesi dell'Europa del Sud*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2013, I, p. 505.

¹⁵⁵ Loy G., *Oltre la flessicurezza*, cit., p. 481. Ancora più dirette sono le parole che utilizza nelle pagine seguenti: «La relazione tra il Diritto del lavoro e regole dell'economia è inevitabile, ma non può essere limitato, come oggi avviene, a un elementare meccanismo secondo il quale le "autorità economiche" dettano le nuove regole del Diritto del lavoro e delle relazioni industriali in funzione di un obiettivo tutto interno a quel sistema». *Ivi*, p. 483.

¹⁵⁶ Gottardi D. (2015), *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexicurity: andata e ritorno*, in *Lavoro e diritto*, n. 2/2015, p. 241.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Consiglio dell'Unione europea, EPSCO, *Flessicurezza nei momenti di crisi – Progetto di conclusioni del Consiglio*, 28 maggio 2009, 10338/09, punto 12. Si rinvia a questo documento, che, con l'adozione delle conclusioni l'8 giugno 2009, rimane invariato.

¹⁵⁹ COM (2010) 2020 def., cit., p. 21.

danese ad affermare la scarsa efficacia di tale strategia, nonché la sua scarsa tenuta in tempo di crisi. La loro posizione risulterebbe inoltre rinforzata dai dati (deludenti) registrati negli ultimi anni in Danimarca.

Tuttavia, alla luce delle riflessioni sin qui svolte, è possibile avanzare una diversa lettura. Infatti, un reale equilibrio tra flessibilità e sicurezza pare non essere mai stato autenticamente realizzato nel territorio europeo, né prima, né dopo lo scoppio della crisi. Decretare quindi l'inefficacia della *flexicurity* appare affrettato, anche in considerazione del fatto che gli ottimi risultati ottenuti in tempi piuttosto brevi nell'area scandinava non possono essere ignorati. Anche rispetto ai dati non particolarmente brillanti che arrivano dalla Danimarca durante gli ultimi anni, è possibile proporre una lettura alternativa. Infatti, la crisi economico-finanziaria non risparmia nemmeno l'Europa del Nord e anche un paese così virtuoso come la Danimarca risulta messo sotto pressione. Tuttavia, proprio le misure adottate in reazione alla crisi e nel segno dell'*austerità* sembrano alterare il corretto funzionamento del "triangolo d'oro": interventi di riforma, come quello del 2010¹⁶⁰, comportano un sacrificio sul versante della sicurezza e, conseguentemente, si registra uno squilibrio verso la flessibilità. Forse, i dati di segno negativo provenienti anche da questa nazione sono da attribuire al discostamento dal modello, più che all'inefficacia dello stesso.

¹⁶⁰ «Tra le misure più controverse adottate nell'ambito del piano di maggio 2010 per il recupero fiscale vi è la riforma del sistema dei sussidi di disoccupazione, che sarà attuata a partire dal 2013. [...] Tale misura correttiva può essere così sintetizzata: - attualmente un disoccupato assicurato può ricevere l'indennità di disoccupazione per 4 anni su un periodo complessivo di 6. Dopo la riforma, il termine massimo per l'erogazione del sussidio sarà di 2 anni su un periodo di 3; - le condizioni per riacquistare il diritto all'indennità di disoccupazione saranno armonizzate con le regole di attribuzione dei benefici per la prima volta. In entrambi i casi saranno necessarie 52 settimane di lavoro a tempo pieno svolte negli ultimi 3 anni; mentre attualmente, per riacquistare il diritto all'indennità, sono sufficienti 26 settimane». La preoccupazione per il prodursi di uno squilibrio viene espressa dai sindacati, che vedono nella riforma «la minaccia a uno tra gli elementi più importanti di sicurezza del reddito, proprio del modello danese». Madsen P. K. (2011), *Reagire alla tempesta. La flexicurity danese e la crisi*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1/2011, pp. 89-90.

CAPITOLO TERZO

DAL NORD AL SUD EUROPA: ALLA RICERCA DELLA FLEXICURITY IN ITALIA

SOMMARIO: 1. Dal Nord al Sud Europa. – 1.1. Il territorio italiano e le sue peculiarità “patologiche”. – 2. Le riforme nel segno della *flex (security)*. – 2.1. Prima la flessibilità, poi (forse) la sicurezza. – 3. Un nuovo intervento riformatore: ma dov’è la *flexicurity*? – 4. Flessibilità in entrata: contenimento o potenziamento? – 4.1. Il contratto a termine e nuove incoerenze. – 4.2. Una direzione contorta. – 4.3. Il rinnovo della frammentarietà. – 4.4. Un rapido sguardo ai lavoratori con partita IVA. – 4.5. Un tentativo di risposta. – 5. Flessibilità in uscita, ovvero sia il contratto a tutele crescenti. – 5.1. Un nuovo regime sanzionatorio per i licenziamenti illegittimi. – 5.2. La “maschera” del contratto a tutele crescenti. – 5.3. Alcuni dubbi sulla convenienza economica predisposta per le assunzioni a tempo indeterminato. – 6. Novità effettive sul versante della sicurezza? – 7. Una *flexicurity* ancora molto lontana.

1. Dal Nord al Sud Europa

Il cammino che ho inteso intraprendere comincia a delinearsi in modo più chiaro. La volontà di capire quali siano state nel continente europeo le reazioni ai profondi mutamenti socio-economici dell’ultimo ventennio mi ha portato dapprima in Danimarca. L’esplorazione di questo paese e della più ampia area scandinava mi ha permesso di scoprire la strategia della *flexicurity*. Successivamente, l’interesse dimostrato dall’Unione europea per questo modello mi ha spinto a “fare tappa” proprio tra le istituzioni europee, per verificare come esse abbiano sviluppato la suddetta strategia. Sono quindi “tornata a casa” e mi sono chiesta come tutto questo abbia inciso nel corso degli anni sulla realtà italiana.

Uscendo dalla metafora, mi accingo quindi ad analizzare come il concetto di *flexicurity* sia penetrato e sia stato declinato nel nostro ordinamento.

1.1. Il territorio italiano e le sue peculiarità “patologiche”

L’analisi critica di qualsiasi intervento legislativo non può prescindere da una conoscenza, seppur sommaria, del contesto dal quale esso origina e su cui viene ad incidere. Infatti, il momento storico, unitamente alle caratteristiche del territorio, può aiutare nella comprensione della *ratio* sottesa all’adozione di determinate normative; al tempo stesso, la realtà in cui queste ultime ricadono funge evidentemente da “banco di prova” e consente di stabilirne o meno l’efficacia. Un valido intervento legislativo è allora

quello che muove dalle peculiarità del contesto in cui viene ad inserirsi; in caso contrario, infatti, le misure adottate non solo possono essere definite fallimentari, ma finiscono per ripercuotersi negativamente proprio su quella realtà sociale, culturale, economica dalla quale hanno creduto di poter prescindere. Questa seconda ipotesi è quella che sembra meglio descrivere i numerosi interventi di riforma del diritto del lavoro succedutisi in Italia negli ultimi vent'anni. Infatti, forse la "cecità", forse l'incapacità o la non volontà di reagire hanno determinato il permanere e, in taluni casi, l'aggravarsi di alcuni fenomeni, molti dei quali sono divenuti cronici e strutturali.

Non essendo questa la sede per approfondire tematiche che richiederebbero ciascuna un apposito studio, risulta sufficiente indicare le problematiche che sono ormai divenute, purtroppo, vere e proprie caratteristiche del nostro paese. D'altra parte, già dalla loro semplice elencazione si può cogliere l'inadeguatezza, nonché la mancanza di coerenza, di numerosi interventi legislativi, da quelli più lontani nel tempo a quelli più recenti.

A centocinquantasei anni dall'unificazione della penisola, occorre partire ancora una volta dalle profonde differenze intercorrenti tra quelle due ampie regioni (nel senso atecnico del termine) che sono il Nord e il Sud Italia. All'inizio degli anni Novanta, i dati segnalano l'esistenza «di due mercati del lavoro – e di due economie – collocate a differenti stadi di sviluppo»¹. Sebbene un miglioramento possa essere registrato, la sensazione è che non pochi aspetti di quel dualismo persistano ancora oggi. La questione del Mezzogiorno rimane aperta e la sua componente più evidente è data dalla criminalità organizzata.

Un'altra decennale questione è quella concernente l'elevato costo del lavoro, rispetto al quale ambedue le parti del rapporto manifestano una costante doglianza. Infatti, la suddetta questione viene ad incidere tanto sulla posizione del datore di lavoro, quanto su quella del lavoratore. Più precisamente, allora, l'aspetto maggiormente problematico è costituito dagli ingenti livelli di cuneo fiscale. Per comprendere le dimensioni raggiunte dal fenomeno, occorre rammentare che durante gli anni Ottanta «gli alti e crescenti costi non salariali del lavoro e gli oneri fiscali sul lavoro dipendente avevano creato una situazione nella quale il costo del lavoro era quasi il doppio della busta paga»². Ancora una volta, analoghe riflessioni possono essere riferite al presente. La conferma arriva innanzitutto dai dati raccolti ed elaborati dall'Istat. Con riferimento all'anno 2012, si segnala infatti che

¹ Bruni M., De Luca L., *Flessibilità e disoccupazione: il caso Italia*, cit., p. 113.

² Ivi, p. 52.

«La differenza tra il costo sostenuto dal datore di lavoro e la retribuzione netta del lavoratore, il cosiddetto cuneo fiscale e contributivo, è pari, in media, al 46,7%: i contributi sociali dei datori di lavoro ammontano al 25,6% e il restante 21,1% è a carico dei lavoratori in termini di imposte e contributi»³.

Lo studio OCSE *Taxing Wages 2016*⁴ segnala un ulteriore incremento, da ricollegare ad un inasprimento delle imposte sul reddito, piuttosto che dei contributi previdenziali⁵.

Qualcuno potrebbe far osservare che l'Italia non è l'unico Stato a presentare un elevato costo del lavoro. Infatti, in relazione a questo profilo, la vetta è occupata dalla tanto virtuosa Danimarca. Occorre tuttavia analizzare le componenti del suddetto costo per riuscire a cogliere delle sostanziali differenze tra i due paesi. Con riferimento al datore di lavoro danese, se da un lato egli è chiamato a sostenere elevati costi salariali, dall'altro quelli non salariali risultano piuttosto contenuti⁶. Volgendo lo sguardo ai lavoratori dipendenti, in capo ad essi non è previsto il pagamento di contributi previdenziali; d'altra parte, i livelli delle imposte sui redditi si rivelano ingenti⁷. Questi oneri sembrano comunque essere accettati di buon grado dai cittadini danesi; avendo analizzato in precedenza il cosiddetto "triangolo d'oro", la ragione risulta abbastanza chiara: quella solida ed efficiente rete di protezione sociale, su cui i lavoratori possono fare affidamento in caso di disoccupazione e transizioni professionali, risulta finanziata, per una parte piuttosto consistente, proprio attraverso il gettito fiscale.

Se in Danimarca le elevate imposte sui redditi da lavoro dipendente si spiegano in ragione di una finalità più che condivisibile, altrettanto non sembra potersi dire dell'Italia. In altre parole, occorre indagare le motivazioni più profonde che risiedono dietro la

³ Istat (2015), *La distruzione del carico fiscale e contributivo tra i lavoratori e le famiglie. Anno 2012*, disponibile al sito www.istat.it, p. 1.

⁴ Considerata la complessità di lettura dei dati statistici elaborati dall'OCSE, si è rivelato utile il commento di Giuliana Licini (12 aprile 2016), *Ocse: aumentano le tasse sui salari in Italia, cuneo fiscale al 49 per cento*, in www.ilsole24ore.com, consultato il 09.11.2016. Il rapporto OCSE a cui si fa riferimento è OECD (2016), *Taxing Wages 2016*, Paris: OECD Publishing.

⁵ Un miglioramento si segnala nell'ultimo anno con riferimento ai costi non salariali che il datore di lavoro è chiamato a sostenere. La sensibile diminuzione che l'Eurostat, l'ufficio statistico dell'Unione europea, ha registrato è da ricollegare agli sgravi contributivi e fiscali previsti dal *Jobs Act*. Gli incentivi economici alle assunzioni in esso contemplati verranno comunque analizzati in dettaglio nel prosieguo della trattazione. Occorre tuttavia ricordare che si registra contestualmente un (meno positivo) calo anche della componente salariale. Per consultare i numeri si veda Eurostat (18 March 2016), *Fourth quarter of 2015 Annual growth in labour costs up to 1.3% in euro area Stable at 1.9% in EU28*, press release euro indicators, n. 53/2016, disponibile al sito www.ec.europa.eu/eurostat. Per un commento dei dati si veda *Costo del lavoro, sorpresa Italia: calo record grazie alla decontribuzione* del 18 marzo 2016, in www.ilsole24ore.com, consultato il 09.11.2016. Analoga tendenza viene segnalata con riferimento al primo trimestre del 2016.

⁶ Si veda Eurostat, *Statistics Explained* (aprile 2016), *Retribuzioni e costo del lavoro*, in www.ec.europa.eu/eurostat, consultato il 09.11.2016. Con riferimento all'anno 2015, tra i paesi in cui si registra l'incidenza più bassa dei costi non salariali vi è anche la Danimarca.

⁷ Si veda Licini G., *Ocse: aumentano le tasse sui salari in Italia, cuneo fiscale al 49 per cento*, cit.

previsione di oneri piuttosto ingenti tanto per i datori di lavoro, quanto per i lavoratori. Considerate le evidenti lacune che il nostro paese presenta in relazione al versante della sicurezza, la ragione che giustifica le consistenti imposizioni contributive e fiscali non pare essere legata al sostentamento di un valido sistema di protezione sociale. Come in molte altre occasioni, la *ratio* più “sincera” sembra piuttosto risiedere nella necessità di far fronte a quelle gravi carenze che interessano il gettito e che risultano direttamente imputabili a cronici fenomeni di evasione fiscale. In questa sede si fa evidentemente riferimento a quell’evasione che è immediata implicazione del ricorso, ancora oggi davvero ampio, al lavoro sommerso. Insomma, torna alla mente quella riflessione tanto popolare, quanto autentica, richiamata anche dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, in chiusura all’anno 2015: «Le tasse e le imposte sarebbero decisamente più basse se tutti le pagassero»⁸. Dunque, per giungere ad una reale diminuzione del costo del lavoro e per riuscire a destinare realmente al potenziamento della sicurezza quanto ricavato dall’imposizione di oneri fiscali e contributivi, occorre impegnarsi in modo autentico nella lotta a quel fenomeno che genera tutte le distorsioni descritte, ovvero sia il lavoro non dichiarato.

Come emergerà anche dalla successiva trattazione, il legislatore italiano sembra preferire interventi più di superficie, spesso solo transitori e per nulla risolutivi rispetto alle questioni “patologiche” poste più in profondità. In tal senso, si può ricordare la cosiddetta fiscalizzazione: risalente alla fine degli anni Settanta, essa altro non designa se non la mera e temporanea presa in carico da parte dello Stato di una quota «dei contributi per la sicurezza sociale che gravano sulle aziende»⁹. Dunque, rispetto a quelli che divengono veri e propri problemi strutturali del nostro paese, il legislatore, nel corso degli anni, non sembra intraprendere un’azione sistematica e dotata di sufficiente determinazione¹⁰.

Molte delle suddette questioni rimangono allora aperte e certamente non aiutano la predisposizione di un terreno idoneo ad accogliere misure di flessibilizzazione del mercato del lavoro (misure che, come visto in precedenza, richiedono di essere controbilanciate sin da subito da un adeguato livello di sicurezza). Nonostante ciò, a partire dalla fine degli anni Novanta, la flessibilità (dapprima quella in entrata) fa

⁸ Sono le parole pronunciate dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nel suo primo discorso di fine anno.

⁹ Bruni M., De Luca L., *Flessibilità e disoccupazione: il caso Italia*, cit., p. 176. Si veda anche pp. 177 e 53.

¹⁰ *Ivi*, p. 45.

progressivamente il suo ingresso nell'ordinamento italiano. Lo strano *mix* tra crescente elasticità per i datori di lavoro e ormai "tradizionali" problematiche irrisolte ha come (prevedibile) esito l'acuirsi proprio di queste ultime. Si pensi, ad esempio, a quelle imprese che, desiderose di evitare i costi del lavoro *standard*, già a partire dagli ultimi anni del secolo scorso, cominciano a ricorrere sempre più frequentemente ai contratti atipici, in questo senso più convenienti. D'altra parte, il tentativo di "scansare" gli ingenti oneri a carico del datore di lavoro, unitamente a strategie imprenditoriali sempre più concentrate sul breve termine, determina, evidentemente, un abuso delle suddette tipologie contrattuali, con il conseguente generarsi di nuova precarietà¹¹.

In questo scenario di crescente flessibilizzazione, non accompagnata da altrettanta sicurezza sociale, sorge abbastanza spontaneo interrogarsi sul ruolo giocato dai sindacati. In relazione a questo profilo, la distanza tra Italia e Danimarca si potrebbe definire lampante. Il primo dato a venire in rilievo è la forte perdita di rappresentatività da parte delle sigle sindacali italiane. Le motivazioni di carattere sociologico indicate nel primo capitolo ritornano ora utili: quando il ricorso a forme contrattuali atipiche diviene massiccio, sempre più lavoratori si trovano a vivere una nuova situazione di incertezza e il timore di rendere ancora più instabile la loro posizione li allontana e, spesso, nemmeno li fa avvicinare al sindacato. Non stupisce allora che il «numero degli affiliati alle federazioni dei pensionati di Cgil, Cisl, Uil»¹² risulti «all'incirca pari a quello di tutte le altre categorie confederate dei lavoratori attivi messe assieme»¹³. Ciò influisce inevitabilmente sul programma d'azione delle confederazioni sindacali, più attente «a tutelare gli interessi maggioritari degli *insiders* (lavoratori più anziani e pensionati)»¹⁴. Rispetto invece alla posizione dei lavoratori atipici, il sindacato sembra condurre, almeno inizialmente, una mera azione di opposizione a tipologie contrattuali considerate fin troppo flessibili, senza realmente impegnarsi nella protezione di quei lavoratori, soprattutto giovani, già occupati con quei contratti¹⁵.

Le difficoltà nell'instaurare un autentico dialogo con il legislatore proseguono: infatti, se una maggiore apertura e disponibilità a collaborare sembra essere dimostrata dalle sigle

¹¹ In altre parole, i buchi della rete di protezione sociale «fanno sì, insieme ad una serie di altre condizioni, che la flessibilità in Italia si traduca spesso in precarietà». Berton F, Richiardi M., Sacchi S., *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, cit., p. 13.

¹² Ivi, p. 105.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ In relazione a tali riflessioni, si è rivelato utile il confronto con l'ex segretario generale di CGIL Vicenza, Marina Bergamin, la quale, rispetto alla tutela dei lavoratori atipici, si è espressa nel senso di un ritardo del sindacato.

sindacali, negli ultimi anni il loro coinvolgimento nella definizione di nuovi interventi di riforma pare subire duri colpi¹⁶.

2. *Le riforme nel segno della flex (security)*

Rispetto ad ogni branca del diritto, ripercorrere, seppur rapidamente, i tratti salienti dei precedenti interventi legislativi si rivela spesso indispensabile per riuscire a comprendere le scelte della normativa vigente. Tuttavia, in relazione al diritto del lavoro, questa operazione assume un significato ancora più incisivo. Infatti, essa non ha semplice carattere storico o didattico; guardare indietro è necessario per recuperare quei frammenti di disciplina che, tra un intervento e l'altro, sono stati "salvati" e che quindi risultano ancora oggi perfettamente in vigore. Questa vera e propria «stratificazione normativa»¹⁷, particolarmente evidente in relazione alla disciplina del licenziamento, costringe evidentemente ad un sforzo mentale non indifferente per riuscire ad identificare ed attribuire alle varie situazioni configurabili il corretto frammento legislativo.

Non è certamente questa la sede per realizzare un'analitica ricostruzione di tutti i passaggi normativi succedutisi in relazione ai plurimi profili del rapporto di lavoro. In relazione alla presente trattazione, si rivela più opportuna e utile un'altra operazione. Considerata la progressiva centralità assunta dal concetto di *flexicurity* nel dibattito europeo e conoscendo il contenuto delle indicazioni che vengono rivolte ai paesi membri dell'Unione europea da almeno quindici anni, occorre infatti indagare lo stato di implementazione della suddetta strategia nell'ordinamento italiano. A tal fine, si rende necessaria una ricognizione degli interventi legislativi che dalla fine degli anni Novanta dichiarano di porsi nel segno della *flexicurity*.

Altrettanto necessaria si rivela, a questo punto della ricerca, una precisazione di carattere metodologico. Infatti, anche al fine di evitare superficialità ed imprecisioni, l'ampiezza della materia e quella che a ragione si può definire la «bulimia regolativa che affligge il diritto del lavoro da molti anni»¹⁸ mi costringono a delimitare l'oggetto della successiva trattazione, che non potrà fare riferimento alla disciplina prevista per il pubblico impiego e per i licenziamenti collettivi.

¹⁶ Questo aspetto potrà essere meglio verificato nel corso della successiva trattazione.

¹⁷ Si esprime in questi termini Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 445.

¹⁸ Ballestrero M. V. (2015), *La riforma del lavoro: questioni di costituzionalità*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2015, p. 39.

2.1. *Prima la flessibilità, poi (forse) la sicurezza*

Sebbene non vi sia un esplicito riferimento al suddetto neologismo, i cui contenuti devono ancora essere delineati con chiarezza, già nel cosiddetto “pacchetto Treu” (legge 24 giugno 1997, n. 196) si possono individuare alcuni degli elementi ricompresi nella strategia di *flexicurity*. Tuttavia, questo intervento lascia presagire molte delle tendenze che troveranno sviluppo nella successiva produzione legislativa. Il riferimento è evidentemente all’attenzione riservata sin da subito al versante della flessibilità, rispetto alla quale si nutrono grandi aspettative in termini di creazione occupazionale. In altre parole, il legislatore, nell’introdurre nuove tipologie contrattuali, ma anche nell’estendere l’ambito di operatività di altre¹⁹, si fa accompagnare dall’(ingenua) convinzione che le imprese, disponendo di strumenti più adeguati alle nuove esigenze produttive ed organizzative, possano riuscire ad occupare un numero sempre crescente di lavoratori. Seppur “velata”, sembra comunque essere presente la consapevolezza che una maggiore flessibilità in entrata può rendere più vivace la mobilità del mercato del lavoro, con la conseguente necessità di assicurare una copertura dei periodi di transizione. È infatti dello stesso anno la relazione della Commissione Onofri, che avanza «ambiziose proposte di riforma degli ammortizzatori sociali»²⁰. Tuttavia, occorre rammentare, come in molte altre occasioni, i precari equilibri politici e la prematura crisi di governo, che impediscono qualsiasi sviluppo dei suddetti propositi, letteralmente stroncati sul nascere. Come osservato dallo stesso Tiziano Treu, l’allora Ministro del Lavoro, sin dal principio e per molti anni «il progetto di aderire alle indicazioni europee della *flexicurity*»²¹ risulta privato «di una parte essenziale, quella appunto delle tutele sul mercato del lavoro»²².

La conferma di queste parole si ritrova nelle misure adottate dal legislatore durante i primi anni del nuovo millennio. Nel sistema vengono infatti “iniettate” crescenti “dosi”

¹⁹ Volendo esporre in pochissime righe le principali innovazioni apportate dal “pacchetto Treu”, si può dire che esse «riguardano l’introduzione delle agenzie di lavoro interinale, l’introduzione dei contratti di tirocinio (destinati principalmente a favorire la transizione dei giovani dal sistema di istruzione verso l’occupazione) e una prima, parziale, rimodulazione dei vincoli all’assunzione di lavoratori con contratti a tempo determinato, imposti dalla “vecchia” normativa (risalente al 1962)». ISFOL, *La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro*, cit., p. 42.

²⁰ Treu T., *Le riforme del lavoro: una retrospettiva per analizzare il Jobs Act*, in Carinci F. (a cura di) (2016), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 54, p. 6.

Più precisamente, la proposta della Commissione Onofri concerne «un sistema di ammortizzatori sociali a più livelli», necessario per riuscire ad «offrire una protezione adeguata anche alle nuove figure emergenti del mercato del lavoro». È quanto sottolineato da Paci M., *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, cit., rispettivamente alla p. 210 (nota n. 21) e p. 205.

²¹ Treu T., *Le riforme del lavoro: una retrospettiva per analizzare il Jobs Act*, cit., p. 6.

²² Ivi, pp. 6-7.

di flessibilità in entrata, mentre sembra mancare la forza o, forse, la volontà di impegnarsi nella necessaria riforma degli ammortizzatori sociali e nell'urgente potenziamento delle politiche attive. Si pensi allora alla disciplina delle assunzioni a termine e al decreto legislativo n. 368 del 2001, che, nemmeno sfiorato dal pensiero di possibili conseguenze in termini di precarietà, ma, soprattutto, in sede di trasposizione della relativa direttiva europea, evidentemente di sapore garantistico nei confronti del lavoratore, procede a sostituire quello che viene considerato «il rigido inventario delle clausole di ammissibilità»²³ con una vera e propria clausola generale (data l'ampiezza e la vaghezza del suo contenuto).

La fiducia che il legislatore ripone nella varietà delle tipologie contrattuali trova la sua massima manifestazione nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, intervento di riforma più frequentemente ricordato con il nome del suo promotore, Marco Biagi. In realtà, la normativa adottata in attuazione della legge delega si allontana, proprio in relazione al profilo della sicurezza, dalle intenzioni originariamente esposte dal giurista, prematuramente scomparso, nel Libro bianco sul mercato del lavoro. A parte la (debole) misura correttiva volta ad evitare un utilizzo abusivo delle collaborazioni coordinate e continuative, nel 2003 si assiste allora ad un ulteriore ampliamento dell'area di possibile operatività dei contratti atipici già contemplati dall'ordinamento, nonché all'introduzione «di nuove tipologie contrattuali atipiche, come il lavoro a chiamata, lo *staff leasing* e il *job sharing*»²⁴. La sensazione è che il legislatore riesca a trovare nella flessibilità in entrata uno strumento per soddisfare, almeno in parte, le esigenze avanzate dalle imprese, rinunciando contestualmente a ricercare autentiche soluzioni in relazione a problematiche più profonde e spinose. Si pensi all'elevato costo del lavoro *standard* e alle ragioni più intime che risiedono dietro a questo persistente fenomeno: ancora una volta, sembra essere proposta una via alternativa (non realmente risolutiva), quale appunto la possibilità per l'imprenditore di ricorrere a forme contrattuali più vantaggiose con riferimento al profilo dei costi²⁵. A questo massiccio incremento di flessibilità, continua a corrispondere

²³ ISFOL, *La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro*, cit., p. 43.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Finiscono per ricorrervi anche imprese che, per l'oggetto della loro produzione, necessiterebbero di una forza lavoro più stabile. Al contempo, si forniscono ad altre imprese, meno legate al territorio, spesso multinazionali interessate da processi di finanziarizzazione, ulteriori mezzi per conseguire la massimizzazione del risparmio.

Il legislatore sembra dimenticare gli effetti di precarizzazione generati dal massiccio ricorso a quella forma di flessibilità su cui egli stesso interviene nel 2003: il riferimento è evidentemente alle collaborazioni coordinate e continuative. È a partire dal 1995 che si assiste infatti ad una notevole riscoperta del lavoro para-subordinato, non a caso, in corrispondenza di «un'innovazione normativa nell'area del diritto previdenziale», che, tra le altre cose, assoggetta i redditi dei collaboratori «ad una contribuzione di livello

una forte inadeguatezza delle misure concernenti la sicurezza. Oltre alle persistenti omissioni, alle plurime frammentazioni ed iniquità²⁶ che si registrano in relazione agli ammortizzatori sociali, sono numerose le disfunzioni che interessano il versante delle politiche attive²⁷.

Negli anni successivi ogni governo ci mette del suo²⁸, ma non sembrano potersi registrare sensibili miglioramenti nello stato di implementazione della *flexicurity*²⁹.

Nel 2012, l'urgenza di reagire alla crisi, ma, forse, ancor più la necessità di rispondere alle sollecitazioni europee (dalla forte caratterizzazione economico-finanziaria) spinge il legislatore italiano a riprendere in modo più organico l'attuazione della strategia di *flexicurity*, con la conseguente programmazione di interventi in relazione alle sue plurime componenti. D'altra parte, questi sono anche gli anni delle "necessarie" politiche di austerità e ciò finisce per incidere inevitabilmente sul cammino della riforma. Anni di crescente flessibilità ed inadeguata protezione sociale lasciano in eredità una pericolosa situazione di segmentazione del mercato del lavoro, a cui il legislatore del 2012 intende

assai inferiore a quella propria del lavoro subordinato». Ciò determina «un poderoso incentivo all'impiego, seppur in frode alla legge, di co.co.co. in luogo di prestazioni di lavoro subordinato, dato il considerevole risparmio sul costo del lavoro» (le affermazioni virgolettate sono tratte da Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 59). Anche in quell'occasione, dunque, vengono forniti (magari solo involontariamente) lo strumento e l'occasione per scansare gli elevati costi del lavoro. La conseguente precarizzazione si lega allora ad un utilizzo spesso abusivo delle collaborazioni, così come alle lacune che la sicurezza di questi lavoratori presenta in quegli anni di massima diffusione del lavoro para-subordinato. Infatti, come osserva lo studio ISFOL, *La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro*, cit., p. 53, il tasso di sostituzione risulta «addirittura assente per i collaboratori (che, essendo formalmente autonomi, non sono titolati a ricevere alcun beneficio)». Il legislatore sembra allora non fare tesoro della vicenda descritta e sembra porre le condizioni per uno scenario analogo.

²⁶ «L'Italia, in questo quadro, si caratterizza, com'è noto, per un livello di tutela assicurativa frammentato in vari istituti (cassa integrazione, ordinaria e straordinaria; mobilità lunga; indennità di disoccupazione ordinaria; indennità di disoccupazione a requisiti ridotti; prepensionamenti), che non copre tutti i lavoratori ed è sperequato tra le categorie stesse che vi accedono». Paci M., *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, cit., p. 204.

In termini analoghi si esprime Treu T., *Le riforme del lavoro: una retrospettiva per analizzare il Jobs Act*, cit., pp. 7-8.

²⁷ In particolare, le disfunzioni riguardano il "cuore" di tali politiche, ovvero sia i centri per l'impiego. Pur conoscendo le debolezze di talune zone del territorio italiano, il legislatore nel 1997 procede al «decentramento della gestione dei CPI alle Regioni». Tale operazione finisce per determinare «una forte disparità regionale». Si veda ISFOL, *La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro*, cit., p. 56.

²⁸ «Ogni governo ci ha messo del suo» è l'espressione utilizzata dalla giornalista Milena Gabanelli in una puntata della trasmissione televisiva *Report*. Il riferimento era alla specifica disciplina del lavoro accessorio e occasionale, ma è possibile utilizzare la suddetta frase anche in relazione alle altre tipologie lavorative atipiche. La puntata a cui si fa rinvio è quella del 22 novembre 2015, *Nero a metà*, di Bernardo Iovene con la collaborazione di Carla Falzone (il relativo testo è disponibile al sito www.report.rai.it).

²⁹ Le parole di Francesca Angelini ben riassumono quanto sin qui detto: «A ben vedere, infatti, in Italia, già prima dell'apertura della crisi, le riforme del mercato del lavoro avevano segnato un'accelerazione della sola flessibilità, cui non aveva corrisposto nessuna implementazione di nuovi o maggiori strumenti di sicurezza, in grado di ridefinire le forme di protezione sociale, in termini di maggiore stabilità, di sostegno al reddito e di accompagnamento al reimpiego dei lavoratori che perdono il lavoro». Angelini F. (2015), *Il governo, il lavoro e la Costituzione nel c.d. "Jobs Act"*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015.

far fronte riprendendo le indicazioni europee e, in particolare, gli “scambi” in esse delineati. Occorre in primo luogo intervenire sul versante della flessibilità, nel senso di ridurre quella in entrata e aumentare contestualmente quella in uscita. Tuttavia, ben profonda si rivela la distanza tra quanto annunciato e quanto concretamente realizzato. Sul fronte delle tipologie contrattuali, già il disegno di legge rivela un intervento che non ha certamente le caratteristiche di una riduzione della «congerie di contratti flessibili presenti nel sistema»³⁰. Si configura piuttosto una mera «manutenzione su una serie di figure contrattuali esistenti»³¹, determinata dalla preoccupazione di contrastare «l'uso improprio e strumentale degli elementi di flessibilità»³². Tuttavia, questa operazione di razionalizzazione rivela non poche contraddizioni. Infatti, completamente dissonante rispetto alla finalità dichiarata risulta essere la previsione che sostituisce al cosiddetto “causalone” una vera e propria “a-causalità” in relazione al primo contratto di lavoro a termine di durata non superiore ad un anno³³. Sebbene non si possa ravvisare un contrasto con la disciplina europea, occorre tuttavia riflettere sull'opportunità di un simile intervento in un contesto già caratterizzato da forte segmentazione. La suddetta modifica legislativa, infatti, fornisce al datore di lavoro la (pericolosa) occasione «di programmare il continuo *turnover* di lavoratori, tutti assunti una prima e unica volta con un contratto di lavoro a termine»³⁴. Se nei confronti del singolo lavoratore non è possibile parlare, almeno formalmente, di un atteggiamento abusivo, tuttavia, sembra potersi riscontrare un effetto di precarizzazione generalizzato ed esteso a più lavoratori³⁵.

³⁰ Carinci M. T., *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity “all'italiana” a confronto*, cit., p. 544.

Il riferimento è evidentemente alla legge 28 giugno 2012, n. 92 e al relativo disegno di legge, il d.d.l. n. 3249/2012. Si segnala soltanto l'abrogazione del contratto di inserimento: si veda a tal proposito Fontanarosa F. (2012), *La riforma del mercato del lavoro tra flessibilità e sicurezza: come cambia la tutela giuridica del lavoratore della legge 28 giugno 2012 n. 92*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4/2012, p. 5; Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., pp. 211-212.

³¹ Carinci M. T., *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity “all'italiana” a confronto*, cit., p. 545.

³² Art. 1, 1° comma, lett. c), l. n. 92/2012.

³³ Per avere una visione completa di questa previsione, occorre affiancare alla lettura dell'art.1, 9° comma, lett b), l. n. 92/2012 quella dell'art. 7, 1° comma, lett. a), parte a), d.l. n. 76/2013, che specificava come i dodici mesi dovessero ritenersi comprensivi di eventuale proroga. Si veda Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 157.

³⁴ Carinci M. T., *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity “all'italiana” a confronto*, cit., p. 545. Il suddetto atteggiamento risulterebbe stimolato anche da quella che è la differenza in concreto tra “causalone” e “a-causalità”. Infatti, anche se generica, la causale può esporre il datore di lavoro all'eventuale ricorso in giudizio del lavoratore; diversamente, il contratto a-causale non è più fonte di conflittualità in giudizio. Si tratta della giusta osservazione esposta dalla professoressa Donata Gottardi durante il corso di diritto del lavoro (a.a. 2013/2014).

³⁵ Con riguardo alle misure che fungono da contraltare alla “a-causalità” del primo contratto a termine, sembra che l'effettività della previsione del contratto a tempo indeterminato come regola sia affidata all'introduzione di «un contributo addizionale, a carico del datore di lavoro, pari all'1,4% della retribuzione

Con riferimento alla flessibilità in uscita, sembrano essere riprese, piuttosto acriticamente, le convinzioni espresse nel Libro verde del 2006. Non manifestando infatti particolari esitazioni in relazione ad un allentamento della disciplina dei licenziamenti individuali, il legislatore, ancora una volta, dimostra di non prendere in reale considerazione le (effettive) problematiche che affliggono il mercato del lavoro italiano. In primo luogo, viene riproposta ancora una volta un'«immagine caricaturale dei lavoratori italiani che anelano al *posto* e restano ad esso avvinghiati»³⁶. Rinunciando ad indagare più a fondo le ragioni che spesso determinano questo atteggiamento³⁷ e senza delineare le adeguate garanzie che permetterebbero un suo superamento³⁸, il legislatore sottolinea semplicemente l'assunto, piuttosto controverso, «secondo cui rendere l'uscita dal mercato del lavoro “più facile” [...] incentiverebbe i datori di lavoro ad assumere un numero maggiore di lavoratori quando le condizioni economiche lo richiedano»³⁹. Il dito viene dunque puntato contro la tutela reale, ritenuta responsabile della scarsa attrattività caratterizzante il contratto di lavoro a tempo indeterminato. La discussione si focalizza inevitabilmente sull'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, ovvero sia la disposizione che a partire dal 1970 si è occupata di garantire la reintegrazione nel posto di lavoro in tutti i casi «di licenziamento illegittimo (inefficace per vizio di forma, nullo, annullabile perché ingiustificato) intimato da datori di lavoro rientranti nel campo di applicazione della norma»⁴⁰. Il confronto-scontro di posizioni radicalmente opposte su questo aspetto

imponibile ai fini previdenziali per il lavoro a termine ‘volontario’». Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 158; in questo senso si veda anche Fontanarosa F., *La riforma del mercato del lavoro tra flessibilità e sicurezza: come cambia la tutela giuridica del lavoratore della legge 28 giugno 2012 n. 92*, cit., p. 6.

³⁶ Bruni M., De Luca L., *Flessibilità e disoccupazione: il caso Italia*, cit., p. 166.

³⁷ Le parole pronunciate da Mario Monti, alla guida del cosiddetto “governo tecnico”, ben esemplificano la superficialità adottata nell'affrontare l'atteggiamento ancora oggi dimostrato da molti italiani: «Del resto, diciamo la verità, che monotonia un posto fisso per tutta la vita» (puntata del programma televisivo *Matrix* del 1° febbraio 2012). Il suddetto comportamento risulterebbe più comprensibile considerando la cronica disoccupazione vissuta dal paese (con le paure e le incertezze ad essa connesse). È quanto fanno osservare sempre Bruni M., De Luca L., *Flessibilità e disoccupazione: il caso Italia*, cit., p. 166 (ma nel lontano 1993!).

³⁸ Si è già sottolineata la mancata riduzione delle tipologie contrattuali atipiche; si segnaleranno in seguito le persistenti criticità sul versante della sicurezza.

³⁹ Fontanarosa F., *La riforma del mercato del lavoro tra flessibilità e sicurezza: come cambia la tutela giuridica del lavoratore della legge 28 giugno 2012 n. 92*, cit., p. 7.

⁴⁰ Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 450. Considerato il suo progetto di “alleggerimento” della disciplina dei licenziamenti, il legislatore del 2012 non si occupa di quelle realtà in cui il licenziamento non risulta “appesantito” dalla tutela reale: il riferimento è allora «ai datori di lavoro con meno di 15 dipendenti per unità produttiva, o meno di cinque se si tratta di impresa agricola, o che occupino meno di sessanta dipendenti nel territorio nazionale» (Ivi, p. 461). Nei loro confronti continua ad applicarsi la tutela obbligatoria prevista dall'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (occorre ricordare che in relazione al licenziamento discriminatorio è prevista comunque la tutela reintegratoria, che in questo caso prescinde dalle dimensioni occupazionali).

conduce a dei compromessi alquanto forzati, che portano con sé nuova complessità. Se da un lato molti leggono come conquista il fatto che il legislatore riesca «a sbrecciare, ma non a distruggere l'edificio delle tutele»⁴¹, l'articolo 18, così come modificato dalla legge n. 92/2012, risulta foriero di grandi incertezze, tanto per il lavoratore, quanto per il datore di lavoro⁴². È ben noto infatti che il legislatore continua a guardare alla soglia occupazionale delle imprese, ma aggiunge un'ulteriore variante, quella della causale del licenziamento: in altre parole, delinea una vera e propria progressione di tutele (dalla tutela reale forte alla tutela obbligatoria debole) legata al motivo per cui il datore di lavoro ha licenziato⁴³.

Il legislatore, inoltre, dimostra di essere a conoscenza delle numerose criticità che da sempre interessano il profilo processuale dei licenziamenti. Queste inefficienze da un lato incidono sull'effettività della tutela per il lavoratore, dall'altro costituiscono motivo di doglianza da parte del datore di lavoro (considerati i risvolti in termini di incertezza e costi). Per quanto sia apprezzabile la volontà di apportare un miglioramento in tal senso, l'intervento in concreto realizzato viene giudicato da più parti insoddisfacente, portatore anch'esso di nuovi e fastidiosi dubbi interpretativi. Il riferimento è evidentemente all'introduzione di un (ulteriore) rito speciale, la cui struttura e le cui caratteristiche sono determinate da chiare esigenze di celerità e snellezza. Tale procedimento rimane comunque riservato «alle sole controversie concernenti i licenziamenti disciplinati dal novellato art. 18 St. lav.»⁴⁴. Come anticipato, gli interrogativi suscitati dalla nuova disciplina processuale risultano molteplici, anche in considerazione del fatto che il procedimento introdotto «si pone, [...] in qualità di rito speciale, all'interno di un

⁴¹ Alleva P. (marzo 2015), *La recente evoluzione normativa del mercato del lavoro e della sicurezza sociale*, disponibile al sito www.piergiovannialleva.it, p. 4.

⁴² Vanno in questo senso le parole di Michel Martone: «[...] la maldestra versione partorita dalla riforma Fornero continua ad essere fonte di incertezze interpretative, posto che con questa modifica si è sostituito il potenziale deterrente della reintegrazione con il potenziale deterrente dell'incertezza del diritto, con ciò riducendo da un lato le tutele dei lavoratori e dall'altro le certezze degli imprenditori». Martone M. (2014), *Chiose a margine delle politiche del lavoro del Governo Renzi. Tra art. 18 e contratto a termine "acausale"*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 4-5/2014, I, p. 1018.

In termini analoghi si esprime Lorenzo Zoppoli, che fa riferimento alla «nuova nebulosa dell'art. 18». Si veda Zoppoli L., *Flexicurity [dir. lav.]*, *Diritto on line 2015*, cit.

⁴³ Per questo breve ma efficace riassunto dell'intervento operato sull'art. 18 della l. 300/1970, si sono rivelati preziosi gli appunti delle lezioni della professoressa Donata Gottardi. Ai fini della presente ricerca, non risulta indispensabile scendere nel dettaglio delle singole causali e delle plurime varianti di tutela. È sufficiente essere a conoscenza del generale indebolimento che colpisce la tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo, nonché delle numerose incertezze e dubbi interpretativi generati dalla nuova disciplina sin troppo articolata.

⁴⁴ Deiere D. (2014), *Le incongruenze ed i dubbi interpretativi del "nuovo" rito Fornero*, in *il diritto dei lavori*, n. 1/2014, p. 26.

processo – quale quello lavoristico – a sua volta speciale»⁴⁵, dando vita a nuove questioni concernenti il rapporto tra riti (si pensi, ad esempio, ai dubbi che sorgono in relazione «al mutamento di rito nel caso in cui il ricorso verta su materie non riguardanti l’impugnativa del licenziamento»⁴⁶).

Dalla lettura di numerosi contributi, ma anche e soprattutto dai dati non particolarmente incoraggianti che si registrano già in chiusura al 2012⁴⁷, sento di poter ricollegare il sostanziale insuccesso degli interventi descritti al mancato ascolto da parte del legislatore delle reali esigenze sia dei lavoratori, che dei datori di lavoro. Senza impegnarsi in una reale comprensione delle problematiche nazionali, ci si avvia ad una «riforma della disciplina dei licenziamenti in senso indennitario»⁴⁸. Questo tipo di intervento costituisce d’altra parte «il *leit motiv* sotteso al dibattito europeo sviluppato attorno all’idea di *flexicurity*»⁴⁹. Il legislatore italiano sembra allora affidarsi alla proclamata efficacia di tale svolta in senso indennitario, senza valutarne l’adeguatezza e le possibili (o forse è meglio dire probabili) ricadute peggiorative in relazione allo specifico contesto nazionale. Se la finalità è quella di giungere ad un effettivo ridimensionamento della segmentazione del mercato del lavoro e, dunque, se davvero risulta necessario rinforzare le convenienze del contratto di lavoro a tempo indeterminato, occorre rivolgersi (piuttosto banalmente) direttamente agli imprenditori italiani dei diversi settori produttivi e delle diverse fasce dimensionali, per poter comprendere i punti deboli della relativa disciplina. Si scopre allora che rispetto ad una delle doglianze più frequenti poco o nulla viene fatto: infatti, i contratti a tempo indeterminato «continuano a sperimentare un elevato costo del lavoro»⁵⁰. Inoltre, se è vero che una delle principali sconvenienze sembra potersi individuare nei (lungi) tempi del contenzioso relativo ai licenziamenti⁵¹, difficilmente si riesce a comprendere la pertinenza della soluzione

⁴⁵ Ivi, p. 27.

⁴⁶ Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 487. Per una ricognizione delle problematiche lasciate irrisolte dalla disciplina del cosiddetto “rito Fornero”, si veda Petrella V., *Il rito speciale per l’impugnazione dei licenziamenti*, in Punzi C. (2013), *Il processo civile. Sistema e problematiche. Le riforme del quadriennio 2010-2013*, Torino: Giappichelli, pp. 240-243.

⁴⁷ Si veda Istat (1° febbraio 2013), *Dicembre 2012. Occupati e disoccupati. Dati provvisori*, disponibile al sito www.istat.it.

⁴⁸ Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 449.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Fontanarosa F., *La riforma del mercato del lavoro tra flessibilità e sicurezza: come cambia la tutela giuridica del lavoratore della legge 28 giugno 2012 n. 92*, cit., p.13.

⁵¹ Gli effetti dannosi, sia nei confronti del datore di lavoro, che del lavoratore, direttamente derivanti dalle plurime disfunzioni processuali sono sottolineati da Ichino A., Pinotti P. (3 marzo 2012), *La roulette russa dell’articolo 18*, in www.lavoce.info, consultato il 28.11.2016. Meno condivisibili risultano essere le conclusioni degli autori, che ricalcano in gran parte gli orientamenti del legislatore del 2012.

prospettata da taluni studiosi e *in primis* dal legislatore (le cui originarie intenzioni, come ricordato, trovano solo una parziale attuazione a seguito delle difficili trattative con le sigle sindacali)⁵². Di fronte all'annoso problema della durata dei processi, affermare «l'opportunità di sostituire l'articolo 18 e la reintegra del lavoratore illegittimamente licenziato con un indennizzo monetario»⁵³ significa, ancora una volta, rinunciare ad affrontare e ad individuare un intervento realmente risolutivo del problema stesso. Seguendo la via mentalmente e logicamente più diretta, senza andare alla ricerca di strumenti utili a *by-passare* il punto dolente, si arriva ad una considerazione quasi banale:

«Se i processi durano a lungo, occorre cercare soluzioni per ridurre i tempi»⁵⁴.

In altre parole, non si penserebbe ad intaccare le garanzie dei lavoratori, ma si coglierebbe la necessità e l'urgenza di impegnarsi autenticamente in un'efficace riforma del processo del lavoro. Premesso che non ho né l'esperienza, né le conoscenze sufficienti per avventurarmi nella formulazione di previsioni, tuttavia, sorge spontanea in me una riflessione: forse, agire in questo senso (più diretto) avrebbe facilitato l'azione dello stesso legislatore, rendendola, tra le altre cose, più efficiente. Posso allora elencare i vantaggi che mi spingono a formulare una tale affermazione: in primo luogo, ponendo reale rimedio alle disfunzioni processuali, il legislatore sarebbe comunque riuscito a rendere più appetibile il contratto di lavoro *standard*, senza incidere, al contempo, sul livello di tutela garantito ai lavoratori (che vengono da anni di disoccupazione cronica e da flessibilità troppo spesso convertita in precarietà); un intervento di questo tipo non avrebbe costretto il legislatore a condurre un arduo scontro con i rappresentanti dei lavoratori e, dunque, non avrebbe avuto luogo la ricerca di (non soddisfacenti) compromessi, responsabili di una disciplina talmente articolata da risultare «di difficile lettura»⁵⁵; conseguentemente ed infine, il fatto di non dover porre rimedio ad una disciplina di risulta, nella sostanza, maggiormente complessa non avrebbe reso

La necessità di un efficace intervento sul versante processuale viene segnalata anche da Zoppoli L. (2012), *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, WP CSDLE "Massimo D'Antona". IT – 141/2012, p. 15.

⁵² In questi termini si esprimono Carla Ponterio e Roberto Rivero, esponenti di Magistratura Democratica, in reazione al summenzionato articolo di Ichino e Pinotti: «Difatti, ciò che ci appare criticabile nella soluzione suggerita dai professori, "meglio i risarcimenti che il giudizio" è che essa non sia assolutamente pertinente al problema posto, quello della durata dei processi». Ponterio C., Rivero R. (8 marzo 2012), *Articolo 18: c'è una sola strada*, in www.lavoce.info, consultato il 29.11.2016.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Carinci M. T., *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity "all'italiana" a confronto*, cit., p. 549.

necessaria l'introduzione di un rito speciale nel rito speciale.

Ma, terminata l'euforia per una ricostruzione così avvincente, ricordo che mettere in piedi una buona riforma in ambito processuale significa individuare una valida soluzione «alla disorganizzazione degli uffici, alla carenza degli organici e di strutture, alle prassi difformi dal modello processuale e ad altri problemi della medesima urgenza»⁵⁶. È inutile nascondere che un'operazione di questo tipo necessita di risorse, innanzitutto e soprattutto economiche: ma in tempo di *austerità* ciò non è evidentemente consentito. Non a caso, l'annuncio di (nuovi) tagli alla giustizia avviene negli stessi mesi in cui si parla di riforma del mercato del lavoro. Forse, tuttavia, occorre non confondere la spesa con l'investimento.

Queste ultime riflessioni si possono riferire anche all'azione che il legislatore del 2012 intraprende con riferimento al versante della sicurezza. L'asserito intento di implementare il modello della *flexicurity* in linea con le indicazioni europee rende necessario un intervento anche in relazione alla protezione sociale, le cui criticità nell'ordinamento italiano sono ben note. Anche in questo caso, la finalità dichiarata risulta indubbiamente apprezzabile: si mira infatti a rendere «più efficiente, coerente ed equo l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive in una prospettiva di universalizzazione e di rafforzamento dell'occupabilità delle persone»⁵⁷.

Tuttavia, guardando agli strumenti delle politiche passive e agli interventi da cui sono complessivamente interessati, le aspettative direttamente discendenti dagli obiettivi proclamati in apertura alla legge risultano “frenate”. L'esigenza di far fronte alla frammentarietà (acuitasi con lo scoppio della crisi economico-finanziaria) degli ammortizzatori sociali, e dunque la necessità di conferire loro maggiore uniformità, spinge innanzitutto il legislatore a far confluire l'indennità di disoccupazione e quella di mobilità nella cosiddetta ASpl⁵⁸, l'Assicurazione Sociale per l'Impiego, che, essendo prevista per «tutti i lavoratori dipendenti, ivi compresi gli apprendisti e i soci lavoratori di cooperativa che abbiano stabilito [...] un rapporto di lavoro in forma subordinata [...], con esclusione dei dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni»⁵⁹,

⁵⁶ Deiore D., *Le incongruenze ed i dubbi interpretativi del “nuovo” rito Fornero*, cit., p. 32.

⁵⁷ Art. 1, 1° comma, lett. d), l. n. 92/2012.

⁵⁸ Più precisamente: «Con l'istituzione dell'assicurazione sociale per l'impiego (ASpl), si intende riformare il sistema delle prestazioni in caso di disoccupazione sostituendo uno strumento unico alla molteplicità di indennità: indennità di disoccupazione non agricola, l'indennità di mobilità e l'indennità di disoccupazione speciale edile». Spattini S., Tiraboschi M., *Il nuovo sistema delle prestazioni di disoccupazione*, in Rauser P., Tiraboschi M. (a cura di) (2012), *Lavoro: una riforma sbagliata*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 2, p. 185.

⁵⁹ Art. 2, 2° comma, l. n. 92/2012.

presenta certamente carattere più inclusivo rispetto alle precedenti misure⁶⁰. Tuttavia, anche in relazione a tale profilo, un (bel) po' di amaro in bocca rimane. In primo luogo, occorre ricordare che «il trattamento di sostegno al reddito non è unico»⁶¹: viene mantenuto un doppio binario, che non giova proprio ai lavoratori caduti nella trappola della precarietà, in quanto risultano essere i soggetti maggiormente incapaci di «far valere 52 settimane di contribuzione negli ultimi 2 anni»⁶². In altre parole, permane la distinzione tra un'indennità di disoccupazione che si può ancora definire “ordinaria” e «una prestazione a requisiti ridotti destinata ai lavoratori disoccupati non [...] in possesso dei requisiti per l'accesso all'indennità principale»⁶³, la cosiddetta mini-ASpI.

Altro aspetto responsabile di plurime sollevazioni attiene alla durata e agli importi dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego posti a confronto con quelli dell'indennità di mobilità.

«Se paragonati a quelli della vigente indennità di disoccupazione, durata e importi subiscono un incremento, mentre rispetto ai corrispondenti parametri delle indennità di mobilità, essi subiscono una riduzione»⁶⁴.

A tal proposito, risulta piuttosto condivisibile l'osservazione di Lorenzo Zoppoli, il quale fa notare come i «miglioramenti riguardanti i trattamenti di disoccupazione veri e propri non appaiono però soggettivamente così consistenti quanto i drastici tagli operati ai percettori delle indennità di mobilità»⁶⁵. Questa affermazione può essere compresa più agevolmente se si considera che fino al 2012 i benefici più generosi sono riconosciuti agli ultracinquantenni delle regioni del Sud Italia, dove «più gravi sono le difficoltà occupazionali di ogni genere»⁶⁶.

⁶⁰ In questo senso si veda Del Conte M., *Premesse e prospettive del Jobs Act*, in Tiraboschi M. (a cura di) (2016), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015 (Legge di stabilità per il 2016)*, Milano: Giuffrè, p. 13.

⁶¹ Spattini S., *Il sistema degli ammortizzatori sociali: tra novità e conferme*, in Rausei P., Tiraboschi M. (a cura di) (2012), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 1, p. 184.

⁶² *Ibid.* Occorre infatti ricordare che tra i requisiti richiesti per accedere all'indennità ASpI vi sono «almeno due anni di assicurazione e almeno un anno di contribuzione nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione» (art. 2, 4° comma, lett. b) l. n. 92/2012).

⁶³ Spattini S., *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, in Tiraboschi M. (a cura di) (2016), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015 (Legge di stabilità per il 2016)*, Milano: Giuffrè, p. 449.

⁶⁴ Spattini S., *Il sistema degli ammortizzatori sociali: tra novità e conferme*, cit., p. 184.

⁶⁵ Zoppoli L., *Flexicurity [dir. lav.]*, *Diritto on line 2015*, cit.

⁶⁶ *Ibid.*

Altrettanto spiacevoli risultano essere “sciocche” sviste di coordinamento tra nuove e vecchie discipline che interessano ambiti necessariamente interconnessi. Il riferimento è evidentemente alla ben nota vicenda dei cosiddetti “esodati”: essa mette in luce un errore legislativo capace di portare con sé pesantissime conseguenze per il tessuto sociale. Si comprende allora come a dividere il legislatore italiano da quello del Nord Europa vi sia una distanza ben superiore a quella geografica: la ricordata vicenda risulta infatti notevolmente lontana da quelle idee che stanno alla base dei solidi sistemi di protezione sociale scandinavi.

Una certa delusione deriva anche dalle modalità di azione adottate dal legislatore con riferimento alla disciplina delle tutele interne al posto di lavoro: infatti, in relazione alla cassa integrazione guadagni emergono continui aggiustamenti su singole disposizioni e, conseguentemente, gli interventi legislativi in questo settore cruciale risultano di mero dettaglio. In altre parole, laddove la crisi ha maggiormente inciso determinando una crescente frammentazione, articolazione, disomogeneità⁶⁷, il legislatore rinuncia ad avviare una riforma strutturale⁶⁸, attesa da più parti e da molti anni.

Nemmeno volgendo lo sguardo al versante delle politiche attive, si riesce ad individuare una reale e genuina implementazione della *flexicurity*. Certamente in linea con questa strategia, la legge n. 92/2012 provvede a vincolare «la percezione dei sopracitati sussidi di disoccupazione [...] all’attivazione e alla responsabilizzazione del lavoratore disoccupato»⁶⁹. Tuttavia, come dimostrato anche dall’esperienza nordeuropea, se si assume come obiettivo non il semplice reimpiego del lavoratore, bensì il suo rientro e il suo progresso verso un’occupazione di qualità, la chiave per il successo di un tale progetto risiede senza dubbio nell’efficienza dei servizi per l’impiego. L’intenzione del legislatore sembrerebbe andare proprio in questa direzione: infatti, si preoccupa di introdurre «anche nel campo dei servizi sociali al lavoro i livelli essenziali delle

⁶⁷ Occorre infatti ricordare che la crisi economica ed occupazionale scoppiata nel 2008 ha determinato un ampio ricorso allo strumento della cassa integrazione in deroga, per rendere possibile la fruizione della cassa stessa in misura più ampia rispetto a quanto previsto dalla normativa altrimenti applicabile. Per questa e per le altre riflessioni condotte in relazione a tale profilo ringrazio la professoressa Donata Gottardi, che durante il corso di diritto del lavoro si è sempre rivelata fonte di preziose osservazioni critiche.

⁶⁸ Si esprime in questi termini Maurizio del Conte, secondo il quale «la riforma degli ammortizzatori sociali è rimasta incompleta [...] per la mancata riforma strutturale della cassa integrazione guadagni». Del Conte M., *Premesse e prospettive del Jobs Act*, cit., p. 13.

⁶⁹ Fontanarosa F., *La riforma del mercato del lavoro tra flessibilità e sicurezza: come cambia la tutela giuridica del lavoratore della legge 28 giugno 2012 n. 92*, cit., p.12. Per conoscere in dettaglio la condizionalità prevista dal legislatore, si veda art. 4, 40° e 41° comma, l. n. 92/2012.

prestazioni, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»⁷⁰. È allora in relazione ai centri per l'impiego e alle attività che essi sono chiamati a svolgere che si coglie l'importanza della predisposizione di adeguate risorse: ma quest'ultima è proprio la grande assente nell'intervento legislativo del 2012. La concretizzazione di tutte le migliori prospettive disegnate è nuovamente messa a rischio dal fatto che il legislatore rinunci ad investire, prima ancora che nei centri e nel loro efficiente funzionamento, nella persona del lavoratore.

«[...] si pretende di procedere ad una riforma “senza maggiori oneri” e ad un rilancio delle politiche attive “a costo zero”. Un tale approccio, oltre a mettere seriamente a rischio la fattibilità dell'intervento riformatore, implica una svolta verso l'aspetto sanzionatorio delle politiche attive piuttosto che verso quello dell'occupabilità: se non si investe sulla qualità dei servizi alla persona ed in particolare sulla salvaguardia e sull'innalzamento della sua professionalità, il pericolo è che residui solo l'obiettivo dell'inclusione nel mercato del lavoro e di uscita dal sistema di sicurezza sociale senza la necessaria attenzione all'aspetto del capitale umano»⁷¹.

Non mancano poi gli autori che segnalano un'ulteriore carenza del suddetto intervento legislativo: infatti, «nel rinnovamento e nella riorganizzazione dei servizi per l'impiego previsti dalla riforma Fornero, il tema dei servizi alle imprese è completamente assente»⁷². D'altra parte, occorre ricordare che il legislatore già investe i centri per l'impiego di nuovi *standard* da raggiungere «a parità di risorse dedicate alle politiche attive del lavoro»⁷³. Il fatto che i mezzi a disposizione rimangano invariati impedisce allora di potenziare il fondamentale raccordo con le imprese. Conseguentemente, permane quell'«approccio di natura “generalista”, nel quale si sommano attività diverse»⁷⁴, a cui si ritrova costretta ormai da molti anni «l'organizzazione locale degli Spi»⁷⁵.

⁷⁰ Giubileo F., Marocco M. (18 dicembre 2012), *Servizi per l'impiego, non bastano i livelli essenziali*, in www.lavoce.info, consultato il 30.11.2016.

⁷¹ Rosolen G., *I servizi per il lavoro e la necessità di passare dal Jobs Act al Jobs Fact*, in Tiraboschi M. (a cura di) (2014), *Jobs Act. Le misure per favorire il rilancio dell'occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 21, p. 31.

⁷² Giubileo F., Marocco M., *Servizi per l'impiego, non bastano i livelli essenziali*, cit.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.* Per comprendere quanto il mancato investimento di risorse incida sull'efficienza di tali centri e sui servizi da questi erogati, si rivelano utili le successive osservazioni dei due autori: «La commistione di ruoli e il turnover elevato del personale costituisce la regola dell'attività quotidiana dei Centri, con evidenti limitazioni nella possibilità di dedicare figure professionali alle attività di contatto diretto con le imprese “fuori” dall'ufficio o di poter destinare quantità di tempo adeguato nell'attività di definizione ed esplicazione dei fabbisogni professionali delle aziende stesse». I numeri confermano le notevoli carenze dell'Italia in relazione al profilo delle politiche attive, così come concepite nel modello di *flexicurity*. Per riprendere ed avvalorare quanto ricordato da Giubileo e Marocco, basti pensare che nel 2011, a fronte dei 115.000 operatori impegnati nei servizi per l'impiego in Germania e dei 49.400 in Francia, l'Italia non

Concludendo, risulta sufficiente una breve analisi di quell'intervento riformatore che più degli altri dichiara di porsi nel segno della *flexicurity*, per evidenziare come nel 2012 manchi ancora nel nostro ordinamento una reale implementazione della suddetta strategia. I dati occupazionali, che continuano a registrare un forte segno negativo anche dopo questa ulteriore riforma del mercato del lavoro, testimoniano il ritardo del nostro ordinamento rispetto alla messa a punto di un effettivo equilibrio tra flessibilità e sicurezza.

3. *Un ulteriore intervento riformatore: ma dov'è la flexicurity?*

Già all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 92/2012, risultano manifeste, in modo alquanto preoccupante, le incompiutezze che caratterizzano questo ulteriore intervento riformatore: la sensazione è che il legislatore abbia "lasciato a metà" l'implementazione di fin troppe componenti della *flexicurity*. Sono sotto gli occhi di tutti la mancata riduzione delle tipologie contrattuali, una disciplina piuttosto caotica dei licenziamenti e strumenti di protezione sociale ancora molto lontani da quelli desiderabili. Come ricordato, i numeri non tardano a dare conferma delle evidenti disfunzioni che interessano il nuovo impianto normativo. Sebbene non siano trascorsi nemmeno due anni, lo scenario appena descritto spinge il "nuovo"⁷⁶ legislatore ad assumere la riforma del lavoro tra le sue priorità. L'intenzione espressa è quella di riuscire a "completare l'opera", giungendo finalmente a garantire un autentico equilibrio tra flessibilità e sicurezza anche nell'ordinamento italiano⁷⁷.

La necessità di un costante aggiornamento conoscitivo, fondamentale più che mai nel diritto del lavoro, mi ha spinto quindi a dedicare al *Jobs Act* maggiore spazio rispetto a quello riservato ai precedenti interventi legislativi (a cui è comunque necessario riferirsi, considerato che parti, anche piuttosto consistenti, risultano ancora oggi in vigore, in virtù di quel fenomeno di "stratificazione normativa" che interessa questa branca del diritto).

raggiunge nemmeno i 9.000 operatori sull'intero territorio nazionale. Per questi e per molti altri dati di confronto tra le realtà nazionali europee, si veda Bergamante F., Marocco M. (2014), *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, Isfol Occasional Paper n. 13, disponibile al sito bw5.cilea.it/isfol. Ringrazio Marina Bergamin per aver portato alla mia attenzione questi dati e la relativa fonte.

⁷⁶ Utilizzo il termine "nuovo" in quanto l'informazione mediatica ancora oggi segnala, come fattore rilevante ai fini degli orientamenti sulla riforma del lavoro, il passaggio dai "tecnici" ai "politici". La successiva trattazione cercherà di smentire questa convinzione, mettendo in evidenza la sussistenza di un comune denominatore, determinante l'azione del legislatore italiano da più di vent'anni.

⁷⁷ Questa intenzione si può riscontrare già a partire dalla pagina web di presentazione della riforma, nella quale si fa esplicitamente riferimento al «modello di *flexicurity* inaugurato dal *Jobs Act*» (si veda www.jobfact.lavoro.gov.it).

D'altra parte, la molteplicità dei punti toccati dalla riforma, nonché l'accesso dibattito da essa suscitato e, conseguentemente, la sterminata dottrina che in meno di due anni si è venuta a produrre su questo intervento legislativo, mi costringono a focalizzare l'attenzione solo su quegli snodi della novellata disciplina che si rivelano di maggiore interesse ai fini della presente trattazione. Attraverso l'analisi della normativa, unitamente alle osservazioni e alle previsioni avanzate dagli studiosi all'indomani della sua entrata in vigore, nonché ai dati che cominciano ad arrivare in relazione al primo biennio di applicazione della normativa stessa, ho cercato di comprendere se le ennesime enunciazioni di attuazione della *flexicurity* abbiano finalmente trovato concretizzazione.

4. *Flessibilità in entrata: contenimento o potenziamento?*

Occorre rammentare che il legislatore italiano “della crisi”, dichiarando di voler intraprendere la strada della *flexicurity*, ha come obiettivo ultimo quello di riuscire a fronteggiare efficacemente la sfida costituita da una tanto profonda, quanto evidente segmentazione del mercato del lavoro. Al contempo, non manca di rimarcare l'intenzione di dare seguito a molte delle “indicazioni” elaborate a livello europeo. Il legislatore dovrebbe quindi ricordare che, in relazione alla specifica problematica del divario tra *insiders* e *outsiders*, la Commissione, nella ben nota Comunicazione *Verso principi comuni di flexicurity*, ha provveduto a mettere a punto un apposito percorso: sebbene in esso non siano individuate (per le ragioni illustrate in precedenza) le specifiche misure da adottare nei singoli contesti nazionali, le linee di intervento risultano delineate con sufficiente chiarezza. In particolare, si rivela alquanto agevole l'identificazione di un preciso «‘scambio’ tra contenimento delle tipologie contrattuali [...] e diminuzione della protezione contro i licenziamenti»⁷⁸. In altre parole, a fronte di un qualsiasi incremento della flessibilità in uscita (per quanto criticabile), si rende necessaria una preliminare riduzione della flessibilità in entrata.

Volgendo ora lo sguardo all'ulteriore riforma intervenuta a cavallo tra il 2014 e il 2015, sembrano andare nella direzione appena descritta i numerosi annunci di snellimento della normativa e le indicazioni contenute nella legge delega 10 dicembre 2014, n. 183. Quest'ultima infatti «si propone l'obiettivo, ancora una volta ambizioso, di predisporre un testo organico delle discipline delle tipologie contrattuali»⁷⁹, invitando il legislatore

⁷⁸ Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 149.

⁷⁹ Treu T. (2015), *In tema di Jobs Act. Il riordino dei tipi contrattuali*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 146/2015, p. 159.

delegato a sottoporre i tipi esistenti ad una attenta valutazione, al fine di adottare rispetto ad essi «interventi di semplificazione, modifica o superamento»⁸⁰.

Prima ancora di guardare ai contenuti, questa apprezzabile impostazione risulta incrinata, a mio avviso, già a partire dall'ordine con cui i relativi decreti legislativi vengono approvati ed entrano in vigore. Non è infatti difficile constatare che il provvedimento relativo alla disciplina organica dei contratti di lavoro e alla revisione della normativa in tema di mansioni⁸¹, invece di precedere, succede di qualche mese quello concernente il contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, fortemente incisivo sulla disciplina dei licenziamenti⁸². Manca, dunque, il rigoroso rispetto di quell'ordine logico e cronologico che una genuina implementazione della *flexicurity* richiederebbe.

4.1. *Il contratto a termine e nuove incoerenze*

Ad un'analisi più attenta ed ampia, emerge in realtà che uno specifico intervento relativo alla flessibilità in entrata ha luogo alcuni mesi prima che la legge delega per la riforma del mercato del lavoro veda la luce.

«Se pure è d'uso riservare l'espressione Jobs Act alla legge delega recentemente varata, ciò nonostante è chiaro che questa [...] ne rappresenta solo il secondo atto, rispetto al primo dato dal decreto-legge n. 34/2014, convertito nella legge n. 78/2014»⁸³.

Quest'ultimo atto normativo interviene, tra le altre cose, sulla tanto "tartassata" disciplina del contratto a tempo determinato. Tuttavia, con esso si radicalizza la «tendenza, avviata dei governi precedenti, verso una parziale liberalizzazione del contratto a termine»⁸⁴, nonché della somministrazione a tempo determinato, mediante una vera e propria «dilatazione della c.d. a-causalità [...] fino a 36 mesi»⁸⁵. Come testimoniato

⁸⁰ Art. 1, 7° comma, lett. a), l. n. 183/2014.

⁸¹ Si tratta evidentemente del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81.

⁸² L'analisi del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, verrà svolta nel prosieguo della trattazione.

⁸³ Carinci F., *Jobs Act, atto II: la legge delega sul mercato del lavoro*, in Carinci F., Tiraboschi M. (a cura di) (2015), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 37, p. 1.

⁸⁴ Treu T., *In tema di Jobs Act. Il riordino dei tipi contrattuali*, cit., p. 157.

⁸⁵ Magnani M. (2015), *La riforma dei contratti e del mercato del lavoro nel c.d. Jobs Act. Il Codice dei contratti*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4/2015, p. 963. Occorre ricordare che i trentasei mesi si considerano comprensivi di eventuali proroghe (art. 1, 1° comma, lett. a), parte 1), d.l. n. 34/2014, conv. dalla l. n. 78/2014). Necessario è anche il riferimento all'aumento del numero di proroghe ammesse nell'arco dei trentasei mesi complessivi, che viene elevato a cinque (art. 1, 1° comma, lett. b), d.l. n. 34/2014, conv. dalla l. n. 78/2014). Questo dato espone inevitabilmente il lavoratore a maggiore incertezza. Inoltre, tutto ciò potrebbe astrattamente consentire «una pluralità di rapporti tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, anche variando l'attività dedotta in contratto e camuffando i rinnovi in proroghe». Per queste osservazioni, si veda Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., pp. 159-160.

dallo strumento utilizzato, si mira a «dare una fiammata alle nuove assunzioni»⁸⁶, in considerazione dell'urgenza di favorire il rilancio dell'occupazione⁸⁷.

Le perplessità suscitate da questo intervento risultano molteplici. Determinando un sostanziale potenziamento di uno strumento “classico” della flessibilità in entrata, si rivela infatti piuttosto arduo comprendere come esso possa contribuire ad un effettivo ridimensionamento del summenzionato fenomeno di segmentazione. Andando piuttosto nella direzione di un suo incremento, il legislatore sembra allora allontanarsi dalle indicazioni europee elaborate con specifico riferimento al superamento del dualismo del mercato del lavoro. Sono molti gli autori che si interrogano e cercano di comprendere la razionalità di una tale scelta legislativa, soprattutto alla luce del successivo rafforzamento che viene ad interessare anche la flessibilità in uscita. La sensazione è che il legislatore miri ad evitare la precarizzazione, potenzialmente discendente dalla liberalizzazione del contratto a termine, rendendo il quanto più “appetibile” possibile il contratto di lavoro a tempo indeterminato, in modo da stimolare un elevato numero di “conversioni” e conseguenti stabilizzazioni⁸⁸. Tale affermazione può essere compresa più agevolmente se si considera che «il nuovo regime dei licenziamenti»⁸⁹ risulta esteso «anche ai rapporti derivanti dalla trasformazione di precedenti contratti a termine o di apprendistato che possono così immediatamente fruire anche dello sgravio contributivo»⁹⁰. Quanto appena detto sembra ricevere una chiara conferma dai dati: infatti, se la tendenza ad un aumento delle assunzioni a tempo determinato risulta ancora «accentuata nel primo trimestre del 2015»⁹¹, il lavoro a termine comincia ben presto a far registrare un (lieve) calo, mentre si segnala contestualmente una crescita delle assunzioni a tempo indeterminato⁹².

⁸⁶ Magnani M., *La riforma dei contratti e del mercato del lavoro nel c.d. Jobs Act. Il Codice dei contratti*, cit., p. 963.

⁸⁷ Il decreto legge 20 marzo 2014, n. 34 provvede infatti ad introdurre «Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese».

⁸⁸ «Da questo punto di vista ed in considerazione della coesistenza tra i due istituti, il contratto a tutele crescenti potrà avere una capacità attrattiva superiore al lavoro a termine soltanto se sarà in grado di garantire benefici economici e/o normativi superiori rispetto al secondo, favorendone la diffusione». Si veda Speciale V., *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, in Carinci F. (2015), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 40, p. 24.

⁸⁹ Ludovico G., *Il contratto a tutele crescenti. Il gioco delle convenienze giuridiche rispetto ai contratti a tipici*, in Carinci M. T., Tursi A. (a cura di) (2015), *Jobs Act. Il contratto a tutele crescenti*, Torino: Giappichelli, p. 226.

⁹⁰ *Ibid.* Sono le osservazioni che l'autore svolge a partire dall'art. 1, 2° comma, d.lgs. n. 23/2015 e dai chiarimenti contenuti nella Circolare Inps n. 17 del 29 gennaio 2015.

⁹¹ Treu T., *In tema di Jobs Act. Il riordino dei tipi contrattuali*, cit., p. 157 (nota n. 4).

⁹² Per una verifica diretta dei dati, si rimanda alle comunicazioni obbligatorie del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali relative al primo e al secondo trimestre del 2015 (disponibili al sito www.lavoro.gov.it alla sezione *Studi e Statistiche*).

Tuttavia, almeno un duplice ordine di fattori rischia di esporre i lavoratori ad una nuova ondata di precarietà, in un futuro nemmeno troppo lontano. Infatti, come si avrà modo di osservare successivamente, il rilancio di cui è protagonista il contratto di lavoro *standard* si rivela strettamente (o, forse, esclusivamente) connesso ad una specifica previsione della legge di stabilità per l'anno 2015: il riferimento è alla «concessione di uno sgravio contributivo per quei datori di lavoro privati che procederanno durante il 2015 a nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato»⁹³. Si renderà necessaria in seguito una disamina più attenta della convenienza economica predisposta dal legislatore; nel frattempo, risulta sufficiente sottolineare che trattasi di un «esonero per trentasei mesi dal versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro [...] per un importo massimo di 8.060 € annui»⁹⁴. Conseguentemente, si delinea il rischio che «l'importo e la concentrazione temporale dello sgravio contributivo espongano le imprese a un repentino aumento, alla sua scadenza, del costo del lavoro»⁹⁵. Contestualmente, occorre ricordare che la disciplina delle assunzioni a termine, così come configurata nel summenzionato provvedimento d'urgenza e nella relativa legge di conversione, risulta «sostanzialmente confermata dal decreto legislativo n. 81/2015»⁹⁶.

Un simile contesto potrebbe allora spingere il datore di lavoro ad effettuare una nuova valutazione dei costi: nulla sembra escludere, peraltro, che in taluni casi il risparmio conseguito in sede di assunzione potrà risultare «anche maggiore del costo del licenziamento»⁹⁷. A quel punto si rivelerebbe più che concreta non solo una significativa cessazione dei rapporti a tempo indeterminato, ma anche e soprattutto l'apertura di una nuova stagione di precarietà e segmentazione del mercato del lavoro, determinata da una rinnovata attenzione per il contratto a termine, da ricollegare anche «alla maggiore

⁹³ Panin F. (2015), *Recenti sviluppi in tema di licenziamento e disoccupazione. I primi decreti attuativi del Jobs Act*, in *Studium Iuris*, n. 5/2015, p. 506.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Ludovico G., *Il contratto a tutele crescenti. Il gioco delle convenienze giuridiche rispetto ai contratti a tipici*, cit., p. 227.

⁹⁶ Magnani M., *La riforma dei contratti e del mercato del lavoro nel c.d. Jobs Act. Il Codice dei contratti*, cit., p. 963.

⁹⁷ Panin F., *Recenti sviluppi in tema di licenziamento e disoccupazione. I primi decreti attuativi del Jobs Act*, cit., p. 507. Ancora più accurata si rivela la riflessione svolta da Giuseppe Ludovico: «Non sembra, del resto, che questo uso fraudolento del contratto a tutele crescenti possa essere limitato dall'indennità risarcitoria che il datore di lavoro dovrebbe corrispondere al momento della cessazione del rapporto.[...], infatti, il suo importo è parametrato all'anzianità di servizio del lavoratore, sicché in caso di cessazione a breve termine il suo costo rimane comunque inferiore al risparmio garantito dallo sgravio contributivo, e potrebbe essere ulteriormente ridotto con l'offerta sede conciliativa». Si veda Ludovico G., *Il contratto a tutele crescenti. Il gioco delle convenienze giuridiche rispetto ai contratti a tipici*, cit., p. 230.

flessibilità di questa fattispecie»⁹⁸.

4.2. Una direzione contorta

Nel riscrivere ampie parti e punti cruciali della disciplina delle assunzioni a termine, il legislatore delegato pare allora rinunciare ad una visione di lungo termine⁹⁹. Se tale intervento sembra andare nella (pericolosa) direzione di un potenziamento, piuttosto che di un contenimento, della flessibilità in entrata, occorre verificare se esso possa essere qualificato come isolato (sebbene già da solo sia in grado di determinare considerevoli ricadute sulla composizione dell'occupazione) o se si ritrovi "in buona compagnia".

Proseguendo allora nell'analisi dei contenuti del decreto legislativo n. 81/2015, sicuramente risultano maggiormente in linea con gli orientamenti europei, e più in generale con l'obiettivo di riduzione della segmentazione del mercato del lavoro, le disposizioni che provvedono ad abrogare «alcuni tipi, invero marginali, come l'associazione in partecipazione e il *job sharing*»¹⁰⁰. La mano del legislatore cade anche sulla disciplina dell'apprendistato, del lavoro a tempo parziale, mentre risulta sostanzialmente confermata quella del lavoro intermittente.

Le perplessità circa la direzione effettivamente seguita da questo intervento riformatore riemergono affrontando la lettura delle modifiche che interessano il lavoro accessorio. A fronte di un progressivo ampliamento dei settori, delle attività, nonché dell'ambito soggettivo a cui quest'ultima forma di flessibilità si rivolge, e considerata la dichiarata volontà di «riconduurre l'universo flessibile del lavoro verso il rapporto di lavoro a tempo indeterminato»¹⁰¹, l'intervento atteso e auspicabile dovrebbe muoversi nel senso se non di un radicale superamento, ma comunque di un significativo ridimensionamento del lavoro accessorio. Importanti correttivi si rendono inoltre necessari alla luce delle numerose denunce pervenute con riferimento ad un utilizzo abusivo dei buoni orari, non più semplicemente potenziale, ma fortemente radicato in molte realtà lavorative. Queste urgenze non sembrano essere colte dal legislatore delegato, che realizza un intervento la cui *ratio* risulta davvero di difficile comprensione.

⁹⁸ Ludovico G., *Il contratto a tutele crescenti. Il gioco delle convenienze giuridiche rispetto ai contratti a tipici*, cit., p. 227.

⁹⁹ O, forse, nutre la speranza che «nel frattempo il quadro economico generale possa definitivamente migliorare in modo da consentire la prosecuzione di quei rapporti anche in assenza di ulteriori incentivi». *Ibid.*

¹⁰⁰ Treu T., *In tema di Jobs Act. Il riordino dei tipi contrattuali*, cit., p. 159.

¹⁰¹ Albi P., *Il lavoro intermittente e il lavoro accessorio dopo il Jobs Act*, in Carinci F. (a cura di) (2015), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 54, p. 198.

Le ragioni giustificative non appaiono chiare proprio per il nitido rafforzamento a cui va incontro il lavoro accessorio. A parte l'apprezzabile divieto introdotto con riferimento all'«esecuzione di appalti di opere e servizi»¹⁰², si sceglie infatti di confermare la demolizione dei vincoli, oggettivi e soggettivi, operata negli anni precedenti dal legislatore. Originariamente destinato a soggetti deboli, «a rischio di esclusione sociale»¹⁰³, e con riferimento a specifiche attività, ovvero sia piccoli lavori solitamente prestati “in nero”, già nel 2008 vengono rimossi i limiti di natura soggettiva e nemmeno un anno dopo si procede ad un significativo ampliamento dei settori e delle attività per le quali è possibile ricorrere al lavoro a *voucher* (denominazione più popolare derivante dal relativo strumento di pagamento). La legge n. 92/2012 interviene con l'apprezzabile intento di limitarne l'espansione: infatti, pur «superando l'individuazione sia dell'ambito soggettivo sia di quello oggettivo»¹⁰⁴, il legislatore provvede ad introdurre un preciso limite quantitativo. Archiviato il riferimento all'occasionalità delle prestazioni¹⁰⁵, per la definizione del carattere accessorio, rileva unicamente che le attività non diano «luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare»¹⁰⁶; inoltre, «possono essere svolte a favore di ciascun singolo committente per compensi non superiori a 2.000 euro»¹⁰⁷.

L'intervento realizzato dal legislatore delegato nel 2015, invece, non si dirige in alcun modo verso il contenimento di questa “massima” forma di flessibilità in entrata: infatti, non solo vi è la rinuncia a ripristinare (utili) vincoli oggettivi e soggettivi, ma soprattutto si procede ad un (pericoloso) innalzamento delle summenzionate soglie. Infatti, oggi il lavoro accessorio risulta «consentito per importi fino a 7000 euro complessivi nel corso dell'anno, contro i 5000 già previsti»¹⁰⁸. Fatto ancor più allarmante è che il legislatore ometta di intervenire su aspetti più “pratici”, ma comunque essenziali per garantire un “sano” utilizzo dei buoni lavoro. L'urgenza di aggiustamenti su questo versante è evidenziata dall'esperienza direttamente vissuta dai lavoratori, che testimoniano un

¹⁰² Art. 48, 6° comma, d.lgs. n. 81/2015.

¹⁰³ Si veda il testo storico dell'art. 70, 1° comma, d.lgs. n. 276/2003.

¹⁰⁴ Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 77.

¹⁰⁵ Così come previsto dall'art. 7, 2° comma, lett. e), d.l. n. 76/2013, conv. dalla l. n. 99/2013.

¹⁰⁶ Art. 1, 32° comma, lett. a), l. n. 92/2012.

¹⁰⁷ *Ibid.* È d'obbligo segnalare che sia il legislatore del 2012, sia quello del 2015 hanno conservato «solo per il settore agricolo, dove il lavoro (occasionale) accessorio (o ‘a voucher’) era esploso [...], vincoli di natura soggettiva» (Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 77). Per una verifica diretta di questi vincoli si veda l'art. 48, 3° comma, d.lgs. n. 81/2015.

¹⁰⁸ Lassandari A. (2015), *La riforma del lavoro del Governo Renzi: il disegno e la realizzazione*, in *il Corriere giuridico*, n. 6/2015, p. 749.

crescente ricorso al lavoro accessorio mediante modalità per nulla “diligenti”.

«Io lavoro come cameriera e barista in un ristorante. Guadagno 70 euro alla giornata. Una parte di quei 70 euro mi viene data con i voucher. Mi danno due voucher da quindici euro l'uno. Mentre il resto mi viene dato in cash. [...] Fuori busta. Esattamente»¹⁰⁹.

In altre parole, non si registra ancora l'adozione di un'azione decisiva con riferimento alla cruciale questione della tracciabilità dei *voucher*¹¹⁰. D'altra parte, il legislatore delegato, a più di un anno dall'entrata in vigore della novellata disciplina, sembra ravvedersi proprio in relazione a tale profilo. Infatti, risulta ormai inevitabile ed improrogabile il confronto con i numeri, che segnalano una crescita esponenziale del ricorso ai buoni orari¹¹¹. Il timore è che la consistenza di questi dati celi dietro di sé «un ricorso elusivo al lavoro accessorio»¹¹², ma, ancor più, che le percentuali relative alle prestazioni emerse siano accompagnate da percentuali ben più elevate di lavoro sommerso. Occorrerà dunque valutare la bontà e l'effettività delle modifiche apportate con il decreto legislativo 24 settembre 2016, n. 185. Infatti, considerato il recentissimo avvio delle nuove modalità di comunicazione, ogni giudizio si rivelerebbe prematuro. In questa sede risulta allora più opportuno limitarsi alla semplice esposizione delle novità normative concernenti la tracciabilità dei buoni orari. Ispirandosi chiaramente alla disciplina già prevista per tracciare il lavoro a chiamata, il legislatore prevede, in caso di ricorso al lavoro accessorio da parte di imprenditori non agricoli o professionisti, l'obbligo di comunicare «alla sede territoriale competente dell'Ispettorato nazionale del lavoro, mediante sms o posta elettronica, i dati anagrafici o il codice fiscale del lavoratore,

¹⁰⁹ Si veda l'intervista realizzata nel corso della puntata di *Report* del 22 novembre 2015, *Nero a metà*, cit.

¹¹⁰ Intervistato nella medesima puntata di *Report*, Alessandro Millo, direttore della Direzione Territoriale del Lavoro di Bologna, ricorda infatti che i datori di lavoro effettuano una semplice «comunicazione iniziale dicendo questo è un mio lavoratore pagato con i voucher. Così come si comunica l'instaurazione di un rapporto di lavoro. In realtà con modalità diverse, un po' più semplice». Successivamente, «a consuntivo il pagamento stesso dei buoni comporta una registrazione».

¹¹¹ Una presa di coscienza rispetto a tale problematica e l'annuncio di un relativo intervento sono contenuti nel *Quaderno di monitoraggio n. 1/2016. I contratti di lavoro dopo il Jobs Act*, la cui elaborazione è stata affidata al Comitato scientifico per il monitoraggio della riforma del mercato del lavoro del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (disponibile al sito www.lavoro.gov.it alla sezione *Studi e Statistiche*). Si rileva infatti che: «Nel corso degli ultimi anni, il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio è sensibilmente cresciuto, passando dai poco meno di 10 milioni di voucher venduti nel 2010 agli oltre 115 milioni del 2015» (Ivi, p. 50). Si annuncia allora che «il Governo sta rivedendo la disciplina dei voucher, affinché l'uso distorto dello strumento non ne vanifichi l'utilità e la valenza in un mercato del lavoro moderno dove esiste anche l'esigenza di prestazioni meramente accessorie e temporanee» (Ivi, p. 10).

¹¹² Albi P., *Il lavoro intermittente e il lavoro accessorio dopo il Jobs Act*, cit., p. 203. In questo senso si veda anche Balletti E., *Lavoro accessorio (artt. 48-50)*, in Carinci F. (a cura di) (2015), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 48, p. 305.

indicando, altresì, il luogo, il giorno e l'ora di inizio e di fine della prestazione»¹¹³. Ulteriore elemento in funzione di contrasto all'uso improprio dei *voucher* è introdotto con riferimento agli imprenditori agricoli: infatti, la prestazione oggetto della loro comunicazione deve essere riferita «ad un arco temporale non superiore a tre giorni»¹¹⁴.

Infine, zone d'ombra possono essere rilevate anche in relazione alle decisioni legislative concernenti la complessa area delle collaborazioni. È noto che sin dal 2003 gli interventi in questo ambito sono stati organizzati dal legislatore al fine, per lo meno dichiarato, di contrastare quell'utilizzo abusivo di cui le collaborazioni coordinate e continuative si sono rese protagoniste a partire dal 1995. Seppur brevemente, occorre allora ricordare che il decreto legislativo n. 276/2003 mantiene in vita alcune co.co.co. tipizzate, mentre le altre collaborazioni devono necessariamente ricollegarsi alla realizzazione di «uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso»¹¹⁵. A distanza di alcuni anni, l'esperienza evidenzia la necessità di alcuni aggiustamenti: la legge n. 92/2012 provvede allora ad eliminare il riferimento a programmi e fasi, riconducendo la fattispecie esclusivamente al progetto¹¹⁶. Ma l'azione del legislatore risulta fin troppo drastica, in quanto sembra voler «introdurre una presunzione legale assoluta»¹¹⁷, con un chiaro intento sanzionatorio. Il riferimento è evidentemente alla discussa previsione contenuta all'articolo 1, 24° comma, della suddetta legge: in essa si precisa infatti che «l'individuazione di uno specifico progetto costituisce elemento essenziale di validità del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, la cui mancanza determina la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato»¹¹⁸.

4.3. *Il rinnovo della frammentarietà*

Nell'ambito del riordino delle tipologie contrattuali realizzato mediante il decreto

¹¹³ Art. 1, 1° comma, lett. b), d.lgs. n. 185/2016.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Si veda il testo storico dell'art. 61, 1° comma, d.lgs. n. 276/2003.

¹¹⁶ In relazione ai possibili risvolti abusivi discendenti dal riferimento ai programmi e alle fasi, ricordo ancora l'esempio portato dalla professoressa Donata Gottardi durante il corso di diritto del lavoro: se un cuoco di ristorante veniva impiegato a progetto, quest'ultimo poteva essere scomposto in fasi, che venivano poi dilazionate negli anni (piuttosto banalmente, risultava che il cuoco si sarebbe dedicato il primo anno allo sviluppo della cucina mediterranea, il secondo allo sviluppo della cucina vegana, e via dicendo).

¹¹⁷ Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 63.

¹¹⁸ Riassumendo, all'indomani di questo ulteriore intervento legislativo, si può individuare, in primo luogo, un "pacchetto" di co.co.co. tipizzate, rispetto alle quali non si richiede la predisposizione di un progetto; queste si affiancano alle collaborazioni che, non essendo tipizzate come co.co.co., devono prevedere il summenzionato progetto; infine, a fronte di collaborazioni coordinate e continuative non tipizzate e prive del richiesto progetto, si presume il lavoro subordinato a tempo indeterminato.

legislativo n. 81/2015, sembra andare nel senso del contenimento della flessibilità in entrata la previsione del superamento del contratto a progetto¹¹⁹. In realtà, nonostante questo apparente “snellimento”, nell’area delle collaborazioni si conservano ancora una forte articolazione e frammentarietà, potenzialmente foriere di significativi vuoti di tutela. In primo luogo, occorre segnalare che la normativa dettata dal secondo articolo del summenzionato decreto, in relazione alle collaborazioni organizzate dal committente, pare essere assunta come «nuovo presidio anti-fraudolento per il futuro»¹²⁰. Al fine di comprendere le successive osservazioni, risulta utile riportare il testo della disposizione.

«A far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro»¹²¹.

Sebbene sia apprezzabile l’intento di far “confluire” nel lavoro dipendente una parte delle collaborazioni coordinate e continuative, risulta sufficiente una rapida lettura per comprendere come la formulazione impiegata dal legislatore potrebbe riaprire il dibattito di vecchio conio concernente l’«essenza della subordinazione»¹²² e, conseguentemente, si rischia di dar vita ad un ulteriore confronto-scontro in relazione alla «riconducibilità della nuova fattispecie»¹²³. In realtà, la discussione risulta già pienamente avviata. Qualcuno sostiene che la *querelle* sulla nozione di subordinazione non si renda affatto necessaria, dovendo considerare il dato letterale della nuova disposizione: quest’ultimo suggerirebbe infatti l’espressione di un mero requisito di disciplina e non di fattispecie (con la conseguenza che i rapporti di collaborazione organizzati dal committente conserverebbero la natura di rapporti autonomi)¹²⁴. Occorre tuttavia rammentare che l’accoglimento di questa posizione, solo apparentemente più “semplice”, determina a sua

¹¹⁹ Più precisamente: «Le disposizioni di cui agli articoli da 61 a 69-bis del decreto legislativo n. 276 del 2003 sono abrogate e continuano ad applicarsi esclusivamente per la regolazione dei contratti già in atto alla data di entrata in vigore del presente decreto». Si veda l’art. 52, 1° comma, d.lgs. n. 81/2015.

¹²⁰ Lassandari A., *La riforma del lavoro del Governo Renzi: il disegno e la realizzazione*, cit., p. 750.

¹²¹ Art. 2, 1° comma, d.lgs. n. 81/2015.

¹²² Magnani M., *La riforma dei contratti e del mercato del lavoro nel c.d. Jobs Act. Il Codice dei contratti*, cit., p. 970.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ È il pensiero espresso sempre da Magnani M., *La riforma dei contratti e del mercato del lavoro nel c.d. Jobs Act. Il Codice dei contratti*, cit., pp. 971-972. Questa posizione, sebbene non direttamente condivisa dall’autore, risulta ben illustrata anche in Santoro-Passarelli G. (2016), *Sulle categorie del lavoro “riformate”*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1/2016, p. 15. Ancora più cristallino in questo senso risulta Del Punta R. (2016), *Diritto del lavoro*, 8. ed., Milano: Giuffrè, p. 373. Fondamentale inoltre per la ricognizione e la comprensione delle ragioni a sostegno è la lettura di Perulli A. (2015), *Il lavoro autonomo, le collaborazioni coordinate e le prestazioni organizzate dal committente*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”. IT – 272/2015, pp. 11-15.

volta l'apertura di un nutrito dibattito in relazione all'entità dell'estensione della disciplina del lavoro subordinato che il legislatore ha inteso operare (o che avrebbe dovuto operare più oculatamente)¹²⁵. D'altra parte, altrettanto apprezzabili risultano le ragioni di chi sottolinea la necessità di addentrarsi nel dibattito qualificatorio e ragionare allora sul significato della subordinazione: questa via si rivela ancora più articolata, dando vita ad almeno due ipotesi ricostruttive. Per alcuni, infatti, «la norma incide sulla fattispecie di subordinazione, ossia sul tipo contrattuale di cui all'art 2094 c.c.»¹²⁶; diversa sfumatura è segnalata da altri autori, per i quali «la norma descrive una sub-fattispecie di subordinazione»¹²⁷. Senza poter ripercorrere nel dettaglio i termini della discussione apertasi, si comprende tuttavia come la disposizione introdotta dal legislatore venga a generare nuovi e poco piacevoli dubbi interpretativi. Occorre infatti ricordare che da qualsiasi *querelle* teorica, «prima o poi, discendono conseguenze pratiche»¹²⁸.

Tuttavia, «è giunto il momento di aggiungere che la norma sinora commentata prevede delle eccezioni»¹²⁹. Si può cogliere allora la frammentarietà a cui si è fatto riferimento qualche riga addietro. Il legislatore, innanzitutto, esclude dalla riconduzione al lavoro subordinato¹³⁰ le collaborazioni tassativamente indicate al secondo comma dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 81/2015. Occorre osservare che una parte piuttosto consistente dell'elenco ivi riportato ricalca, in realtà, quei rapporti «già in passato esclusi dal campo di applicazione della disciplina del lavoro a progetto»¹³¹. Si può allora presumere che la *ratio* dell'eccezione al nuovo regime di tutela, delineato nel comma immediatamente precedente, sia la medesima: in relazione «alle collaborazioni prestate nell'esercizio di

¹²⁵ Osserva infatti Adalberto Perulli: «[...] sorgono alcuni non secondari problemi di estensione, disposta in modo (apparentemente) universalistico e non selettivo, dell'intero edificio del lavoro subordinato, con particolare riferimento alla disciplina del suo aspetto tipico, consistente nell'esercizio del potere gerarchico-direttivo. [...] Non è affatto chiaro, inoltre, se anche la disciplina previdenziale/assistenziale ed amministrativa relativa al rapporto di lavoro subordinato venga ricompresa nell'estensione». Si rimanda ancora a Perulli A., *Il lavoro autonomo, le collaborazioni coordinate e le prestazioni organizzate dal committente*, cit., pp. 15-16. In senso contrario su questo punto, si veda Magnani M., *La riforma dei contratti e del mercato del lavoro nel c.d. Jobs Act. Il Codice dei contratti*, cit., p. 972.

¹²⁶ Perulli A., *Il lavoro autonomo, le collaborazioni coordinate e le prestazioni organizzate dal committente*, cit., p. 6.

¹²⁷ *Ibid.* Lo sviluppo delle due posizioni è ripercorso con chiarezza nella stessa opera (si vedano le pp. 6-11).

¹²⁸ Del Punta R., *Diritto del lavoro*, cit., p. 373.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Si esprime in questi termini Santoro-Passarelli G., *I rapporti di collaborazione organizzati dal committente e le collaborazioni continuative e coordinate ex art. 409, n. 3, c.p.c.*, in Carinci F. (a cura di) (2016), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 54, p. 616. Ma, come ricordato in precedenza, qualcuno preferisce parlare di mera estensione della disciplina del lavoro subordinato.

¹³¹ *Ivi*, p. 629. Si tratta delle summenzionate collaborazioni coordinate e continuative tipizzate dal legislatore del 2003 (e conservate come tali dal legislatore del 2012).

professioni intellettuali per le quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali»¹³² e «alle attività prestate nell'esercizio della loro funzione dai componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società e dai partecipanti a collegi e commissioni»¹³³, occorre ricordare che esse sembrerebbero godere «di un crisma di attendibilità, rispettivamente garantito dal fatto di muoversi nell'ambito delle cd. professioni ordinistiche e di essere riconducibili a funzioni societarie consolidate [...] o ad attività collegiali normalmente circoscritte»¹³⁴. Continua invece a rimanere misteriosa la *ratio* del riferimento «alle collaborazioni rese a fini istituzionali in favore delle associazioni e società sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali, alle discipline sportive associate e agli enti di promozione sportiva riconosciuti dal C.O.N.I.»¹³⁵. Tale eccezione sembra allora potersi ricondurre ad una mera pressione lobbistica¹³⁶. Risulta invece di nuovo conio l'eccezione rappresentata dalle «collaborazioni per le quali gli accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale prevedono discipline specifiche riguardo il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore»¹³⁷. Dunque, in relazione a tali rapporti, il legislatore sembra ritenere già sussistente «un sufficiente livello di tutela che rende non necessario attivare la nozione allargata di subordinazione»¹³⁸. Su un piano meramente teorico, tale fondamento potrebbe anche risultare condivisibile. Tuttavia, considerato il fine ultimo, ovvero sia quello di ripristinare un mercato del lavoro più equo ed uniforme dal punto di vista delle tutele, occorre inevitabilmente osservare che tale esclusione viene ad interessare ampi ed importanti settori della produzione¹³⁹. In essi, «anche se le prestazioni di lavoro sono organizzate dal committente, quanto a tempi e luoghi di lavoro»¹⁴⁰, potrebbe non essere possibile operare la “garantistica” estensione di

¹³² Art. 2, 2° comma, lett. b), d.lgs. n. 81/2015.

¹³³ Art. 2, 2° comma, lett. c), d.lgs. n. 81/2015.

¹³⁴ Del Punta R., *Diritto del lavoro*, cit., p. 374.

¹³⁵ Art. 2, 2° comma, lett. d), d.lgs. n. 81/2015.

¹³⁶ È quanto fa osservare Del Punta R., *Diritto del lavoro*, cit., p. 374 (nota n. 14). Occorre precisare che un successivo intervento legislativo (il decreto legge 24 giugno 2016, n. 113, conv. dalla legge 7 agosto 2016, n. 160) ha ricompreso tra le eccezioni di cui al secondo comma anche le «collaborazioni prestate nell'ambito della produzione e della realizzazione di spettacoli da parte delle fondazioni di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367» (art. 1, 2° comma, lett. d-bis), d.lgs. 81/2015).

¹³⁷ Art. 2, 2° comma, lett. a), d.lgs. n. 81/2015.

¹³⁸ Del Punta R., *Diritto del lavoro*, cit., p. 374.

¹³⁹ Si tratta di quanto sottolineato da Santoro-Passarelli G., *I rapporti di collaborazione organizzati dal committente e le collaborazioni continuative e coordinate ex art. 409, n. 3, c.p.c.*, cit., pp. 628-629. L'autore ricorda, a titolo esemplificativo, il settore dei *call center*.

¹⁴⁰ Mazzotta O. (2016), *Diritto del lavoro. Il rapporto di lavoro*, 6. ed., in Iudica G., Zatti P. (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Milano: Giuffrè, p. 92.

disciplina descritta in precedenza.

Per completare la ricostruzione dell'articolato assetto normativo dei rapporti di collaborazione predisposto dal legislatore con il decreto legislativo n. 81/2015, serve richiamare il secondo comma dell'articolo 52 dello stesso decreto. È proprio in relazione a tale disposizione che la dottrina sembra manifestare, a ragione, le principali preoccupazioni. Sono infatti numerosi gli autori che segnalano la (pericolosa) «rinascita dalle ceneri delle vecchie collaborazioni coordinate e continuative»¹⁴¹, che conseguirebbe alla circostanza di fare «salvo quanto disposto dall'articolo 409 del codice di procedura civile»¹⁴², unitamente all'abrogazione della normativa del lavoro a progetto. In altre parole, nell'area delle collaborazioni si viene a delineare, con riferimento alla disciplina e alle tutele applicabili, una terza categoria di rapporti, che riemerge, in realtà, dal passato. Infatti, la recente azione del legislatore fa cadere anche il divieto di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa atipici: ciò si traduce evidentemente nel rinnovato potere, per l'autonomia privata individuale, di regolare, «anche al di fuori delle ipotesi tipiche previste dal codice civile e delle eccezioni espresse, forme di lavoro autonomo coordinato continuativo (senza progetto e) a tempo indeterminato»¹⁴³. Rispetto al rivivere di tali rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, ciò che desta le maggiori perplessità, nonché timori, è il regime disciplinare ad essi applicabile e, conseguentemente, il complesso delle tutele ad essi riconosciuto. Procedendo infatti “per esclusione”, sembra prospettarsi un ritorno «alla situazione di anomia regolamentare pre-2003»¹⁴⁴. In primo luogo, risulta sufficientemente chiaro come non sia possibile richiamare quell'estensione di disciplina prevista dal primo comma dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 81/2015. Infatti, è piuttosto agevole constatare che «il criterio selettivo utilizzato [...] per individuare i rapporti ai quali si applica la disciplina del lavoro subordinato è diverso e non coincidente con quello di individuazione delle collaborazioni coordinate e continuative di cui all'art. 409, n. 3, c.p.c.»¹⁴⁵. Infatti, senza che si renda necessaria un'approfondita disamina dei singoli elementi caratterizzanti le due disposizioni qui a confronto¹⁴⁶, risulta sufficiente un'attenta lettura per rilevare che «le

¹⁴¹ Tiraboschi M. (2015), *Prima lettura del d.lgs. n. 81/2015 recante la disciplina organica dei rapporti di lavoro*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 45, p. 4.

¹⁴² Art. 52, 2° comma, d.lgs. n. 81/2015.

¹⁴³ Santoro-Passarelli G., *I rapporti di collaborazione organizzati dal committente e le collaborazioni continuative e coordinate ex art. 409, n. 3, c.p.c.*, cit., pp. 616-617.

¹⁴⁴ Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 65.

¹⁴⁵ Santoro-Passarelli G., *I rapporti di collaborazione organizzati dal committente e le collaborazioni continuative e coordinate ex art. 409, n. 3, c.p.c.*, cit., p. 615.

¹⁴⁶ Si fa evidentemente riferimento all'art. 2, 1° comma, d.lgs. n. 81/2015 e all'art. 409, n. 3, c.p.c.

collaborazioni alle quali si applica la disciplina del lavoro subordinato sono quelle “organizzate” dal committente, non già quelle “coordinate”»¹⁴⁷. Inoltre, il semplice confronto letterale dei due testi evidenzia che la suddetta estensione di disciplina opera in relazione alle «prestazioni di lavoro esclusivamente personali»¹⁴⁸, e non a quelle di «carattere “prevalentemente” personale»¹⁴⁹. Appurato che i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa a cui si sta facendo riferimento rimangono esclusi dall’applicazione della disciplina del lavoro subordinato, occorre anche ricordare che per essi non sono predisposte delle discipline specifiche; ma soprattutto «a questi rapporti non potrà più applicarsi l’abrogata normativa di tutela che il legislatore aveva previsto per il contratto di lavoro a progetto»¹⁵⁰. In altre parole, «viene abrogato quel poco di garanzie che erano state nel tempo previste per il co.co.pro. (ad esempio in materia di compenso minimo e recesso)»¹⁵¹. Ritornando «alla situazione pre-legge Biagi»¹⁵², a queste collaborazioni coordinate e continuative si applica «esclusivamente la protezione processuale e previdenziale»¹⁵³. E queste tutele possono essere racchiuse in poche righe.

«A colui che presta lavoro – oltre che prevalentemente personale e continuativo – (unicamente) coordinato potranno essere applicate la disciplina processuale di cui all’art. 409 c.p.c.; la disciplina sostanziale delle rinunce e transazioni di cui all’art. 2113 c.c.; la tutela previdenziale costituita dall’assicurazione obbligatoria presso la c.d. gestione separata; la normativa concernente gli assegni al nucleo familiare e l’indennità di maternità o paternità; la normativa in materia di dimissioni e quella relativa ai termini decadenziali di cui all’art. 6 della l. n. 604/1966. Ed in via sperimentale per il 2015 la tutela contro la disoccupazione involontaria (Dis-coll)»¹⁵⁴.

¹⁴⁷ Santoro-Passarelli G., *I rapporti di collaborazione organizzati dal committente e le collaborazioni continuative e coordinate ex art. 409, n. 3, c.p.c.*, cit., p. 615.

¹⁴⁸ Art. 2, 1° comma, d.lgs. n. 81/2015.

¹⁴⁹ Santoro-Passarelli G., *I rapporti di collaborazione organizzati dal committente e le collaborazioni continuative e coordinate ex art. 409, n. 3, c.p.c.*, cit., p. 616.

¹⁵⁰ Ivi, p. 630.

¹⁵¹ Perulli A., *Il lavoro autonomo, le collaborazioni coordinate e le prestazioni organizzate dal committente*, cit., p. 47.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 64. Tiziano Treu risulta ancora più esplicito, parlando di un vero e proprio «vuoto di tutela per le collaborazioni che non confluiranno nel lavoro subordinato, accrescendo l’urgenza di tutelarle con una normativa specifica» (Treu T., *In tema di Jobs Act. Il riordino dei tipi contrattuali*, cit., p. 163). Tale riflessione viene svolta anche da Mariella Magnani, che segnala inoltre la problematica correlazione tra la profonda diversità di tutele predisposte dal legislatore e la difficoltà di distinguere in concreto il lavoro organizzato dal committente dal lavoro coordinato. Infatti, mette in evidenza che «la tensione maggiore si riscontra sul piano della distinzione tra coordinamento ed eterorganizzazione. E ciò perché, a qualificare una prestazione come semplicemente coordinata e non anche eterorganizzata, ne discende un evidente salto di tutela» (Magnani M., *La riforma dei contratti e del mercato del lavoro nel c.d. Jobs Act. Il Codice dei contratti*, cit., p. 972).

¹⁵⁴ Magnani M., *La riforma dei contratti e del mercato del lavoro nel c.d. Jobs Act. Il Codice dei contratti*, cit., pp. 972-973.

4.4. Un rapido sguardo ai lavoratori con partita IVA

Come risulta evidente dalla trattazione sin qui svolta, ho voluto concentrare la mia attenzione sul lavoro subordinato e su quei rapporti che, per quanto rientranti nel *genus* del lavoro autonomo, presentano evidenti «elementi di affinità con il lavoro subordinato ed esigenze di tutela (almeno in parte) assimilabili»¹⁵⁵ e che, proprio per queste ragioni, vengono indicati come “lavoro parasubordinato”. Tuttavia, per verificare se vi sia stata l’effettiva concretizzazione degli intenti espressi dal legislatore in relazione alla riduzione della segmentazione del mercato del lavoro, occorre volgere lo sguardo, seppur rapidamente, anche ai lavoratori con partita IVA. Occorre allora evidenziare che l’intervento riformatore del 2015 provvede ad abrogare, tra le altre cose, l’articolo 69 bis del decreto legislativo n. 276/2003. Tale disposizione, introdotta nel 2012 nell’ambito della lotta al falso lavoro autonomo, fa riferimento al concetto di dipendenza economica. Se i relativi presupposti risultano integrati, il titolare di partita IVA viene «attratto nella sfera delle collaborazioni»¹⁵⁶, ma, considerato che l’assenza di progetto fa scattare la summenzionata presunzione assoluta, si viene a configurare un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. La contraddizione è allora evidente: le finalità antielusivo finiscono per attrarre nel lavoro subordinato parte del lavoro autonomo. La cancellazione di questo strano meccanismo ad opera del decreto legislativo n. 81/2015 impone comunque la ricerca di uno strumento alternativo per riuscire ad accordare l’adeguata tutela al lavoratore autonomo economicamente dipendente. Tuttavia, come si desume dall’articolo 54 del decreto, il legislatore rinuncia a «cercare innovazione nel mondo del lavoro autonomo»¹⁵⁷ e, ancora una volta, dimostra di riporre molta fiducia nel (solo apparentemente) nuovo contratto a tutele crescenti¹⁵⁸. Infatti, al fine di stimolare il passaggio verso quest’ultimo, si viene a configurare «una sorta di sanatoria»¹⁵⁹ nei confronti dei «datori di lavoro privati che procedano alla assunzione con contratto di

¹⁵⁵ Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 57.

¹⁵⁶ Ivi, p. 70.

¹⁵⁷ *Ibid.* Dello stesso avviso sembra essere Adalberto Perulli: «L’impressione che si ricava da questo intervento normativo è che la cultura di fondo del nostro legislatore sia ancora lontana dalla valorizzazione del lavoro autonomo di “nuova generazione”, ove troviamo giovani professionisti del terziario, partite IVA, *freelance*, soggetti autonomi e professionalizzati (seppure, spesso, *economicamente dipendenti*) che chiedono riconoscimento e sostegno selettivo, e non forzate riconduzioni nell’alveo della subordinazione». Perulli A., *Il lavoro autonomo, le collaborazioni coordinate e le prestazioni organizzate dal committente*, cit., p. 47.

¹⁵⁸ Si può riproporre, a tal proposito, la riflessione critica svolta con riferimento ai contratti a termine e alle forti “spinte” alla loro “conversione”. Si ripresenta qui il medesimo rischio di un futuro incremento della precarietà.

¹⁵⁹ Mazzotta O., *Diritto del lavoro. Il rapporto di lavoro*, cit., p. 92. Parla di sanatoria anche Mariucci L. (2015), *Il diritto del lavoro ai tempi del renzismo*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2015, p. 27.

lavoro subordinato a tempo indeterminato»¹⁶⁰ non solo di soggetti già co.co.co. e co.co.pro., ma anche «di soggetti titolari di partita IVA con cui abbiano intrattenuto rapporti di lavoro autonomo»¹⁶¹. Sebbene nel rispetto di determinate condizioni, i suddetti datori di lavoro potranno beneficiare dell'«estinzione degli illeciti amministrativi, contributivi e fiscali connessi all'erronea qualificazione del rapporto di lavoro»¹⁶². Dunque, la riconduzione al lavoro subordinato promossa dal legislatore con questa disposizione non è poi così lontana dal risultato pratico discendente dall'abrogato articolo 69 bis.

4.5. *Un tentativo di risposta*

La breve analisi del recente intervento riformatore che ha interessato la vastissima area delle tipologie contrattuali è stata stimolata dalla volontà di comprendere se con il decreto legislativo n. 81/2015 si sia proceduto nel senso di un (auspicato) ridimensionamento della flessibilità in entrata o di un suo potenziamento. Sulla base degli elementi raccolti, ho cercato dunque di dare una risposta a questo interrogativo.

Guardando al complesso delle modifiche apportate dal legislatore delegato, emerge un intervento che in più punti non risulta affatto strumentale alle finalità di riduzione della segmentazione del mercato del lavoro, enunciate anche in questa occasione. Infatti, sebbene talune scelte legislative si rivelino apprezzabili, queste non possono evidentemente compensare le profonde carenze che si continuano a registrare in relazione ad altri profili. Ecco allora che l'intenzione manifestata è chiaramente tradita «nel momento in cui le forme contrattuali alternative, lungi dall'essere eliminate o quantomeno ridimensionate, sono confermate ed anzi [...] fortemente rafforzate»¹⁶³. Infatti, già mediante una rapida lettura del decreto, si coglie che «le tipologie flessibili vengono solo in parte arginate [...] e comunque via via affastellate in un unico contenitore al fianco di forme di lavoro senza contratto che vengono ulteriormente liberalizzate (vedi la nuova disciplina del lavoro accessorio)»¹⁶⁴. Allo stesso modo, non risulta coerente con le finalità dichiarate quel quadro frammentato e differenziato di tutele che da troppo tempo permane nell'area delle collaborazioni e che il legislatore ha di fatto mantenuto e in taluni casi accentuato. A fronte inoltre dell'obiettivo di strappare alla spirale della

¹⁶⁰ Art. 54, 1° comma, d.lgs. n. 81/2015.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Art. 54, 2° comma, d.lgs. n. 81/2015.

¹⁶³ Lassandari A., *La riforma del lavoro del Governo Renzi: il disegno e la realizzazione*, cit., p. 748.

¹⁶⁴ Tiraboschi M., *Prima lettura del d.lgs. n. 81/2015 recante la disciplina organica dei rapporti di lavoro*, cit., p. 3.

precarietà i cosiddetti *outsiders*, risalta per contrasto quell'«evidente arretramento dei regimi di tutela del prestatore di lavoro»¹⁶⁵ che si viene a delineare in relazione alle vecchie collaborazioni coordinate e continuative ripristinate nell'ordinamento.

5. *Flessibilità in uscita, ovvero sia il contratto a tutele crescenti*

Pur non realizzando un decisivo, ma soprattutto effettivo ridimensionamento della flessibilità in entrata, il legislatore procede comunque ad un potenziamento della flessibilità in uscita. Dunque, senza nemmeno passare al versante della sicurezza, si possono già cogliere alcune “storture” nell’annunciata implementazione della strategia di *flexicurity*, dovendosi riscontrare un significativo discostamento da quel primo “scambio” suggerito dai documenti europei. Come si potrà verificare a breve, sono molti altri i punti in relazione ai quali il legislatore non sembra allinearsi pienamente con le indicazioni sovranazionali.

Il decreto legislativo che raccoglie le modifiche alla disciplina dei licenziamenti è il n. 23/2015, sebbene non sia agevole identificarlo a partire dalla semplice rubrica. Un buon titolo è evidentemente quello che riesce a suggerire e a racchiudere il contenuto di un testo in un numero limitato di parole. Si potrebbe allora dire che il decreto legislativo in questione non risulti affatto dotato di un buon “titolo”. Infatti, confrontandomi con chi non è studioso della materia e risulta dunque libero da precognizioni, ho potuto rilevare che di fronte alla dicitura posta in apertura al decreto, «Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti», sono davvero molti quelli che si attendono l’introduzione e la regolazione di una nuova tipologia contrattuale. Ma la lettura del testo rivela che non è così.

I contributi che la dottrina elabora all’indomani di questo *step* del *Jobs Act* sono i più vari e rivelano valutazioni differenziate in relazione alla bontà di tale intervento. Nonostante ciò, risulta ricorrente e sembra accumunare anche i commenti di segno opposto proprio la segnalazione dell’utilizzo da parte del legislatore di un «*nomen* promettente (ma fuorviante)»¹⁶⁶. Infatti, gli esperti sanno bene che il contratto a tutele crescenti del decreto legislativo n. 23/2015 «altri non è che la modifica [...] della tutela dei licenziamenti»¹⁶⁷. Ciò risulta confermato anche dall’indice analitico di molti testi di diritto del lavoro: l’ho potuto riscontrare all’inizio di questa ricerca attraverso la

¹⁶⁵ Ivi, p. 4.

¹⁶⁶ Zoppoli L. (2015), *Contratto a tutele crescenti e altre forme contrattuali*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 1/2015, p. 11.

¹⁶⁷ Gottardi D., *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexicurity: andata e ritorno*, cit., p. 251.

consultazione di diversi manuali. Infatti, andando alla ricerca della voce “contratto a tutele crescenti”, nella convinzione piuttosto ingenua di dover fare riferimento ad un nuovo tipo contrattuale, ho potuto cogliere il reale contenuto della “formula” quando mi sono imbattuta più di una volta nel rinvio alla voce relativa ai licenziamenti¹⁶⁸. In altre parole, si riscontra un utilizzo improprio, e conseguentemente erroneo, di un’espressione che effettivamente serve a designare una peculiare tipologia contrattuale, i cui tratti vengono originariamente elaborati in seno all’Unione europea. Si può intuire allora la significativa sfasatura rilevabile tra l’intervento nazionale e le relative indicazioni europee. Tuttavia, tale discostamento può essere compreso appieno solo mediante la ricognizione dei contenuti del decreto legislativo n. 23/2015, nonché di quel “percorso” indicato per far fronte alla segmentazione del mercato del lavoro e messo a punto nella Comunicazione della Commissione *Verso principi comuni di flexicurity*. È infatti in quest’ultimo documento che vengono delineate le caratteristiche del contratto a tutele crescenti più autentico.

5.1. *Un nuovo regime sanzionatorio per i licenziamenti illegittimi*

Per procedere al summenzionato raffronto, occorre in primo luogo impegnarsi in una ordinata esposizione delle significative novità apportate dal decreto legislativo n. 23/2015, o almeno di quelle che interessano più da vicino la presente trattazione. Se qualche dubbio circa la corretta individuazione del decreto può discendere dalla rubrica, già le primissime righe danno conferma del fatto che con questo atto normativo il legislatore viene ad occuparsi del recesso del datore di lavoro. Prima di guardare all’ambito applicativo della nuova disciplina¹⁶⁹, occorre fare riferimento ai suoi contenuti. Risulta preliminare osservare che, analogamente all’intervento riformatore del 2012, anche il decreto legislativo n. 23/2015 «non incide sulle causali giustificative del licenziamento, ma modifica le tutele invocabili dal lavoratore nel caso di licenziamento illegittimo»¹⁷⁰. In particolare, la riconduzione a due principali aree delle plurime

¹⁶⁸ Si veda, a titolo esemplificativo, l’indice analitico di Mazzotta O., *Diritto del lavoro. Il rapporto di lavoro*, cit.

¹⁶⁹ Passaggio comunque obbligato per poter evidenziare importanti criticità, che ad avviso di alcuni verrebbero a fondare una questione di legittimità costituzionale.

¹⁷⁰ Carinci M. T., *All’insegna della flessibilità*, in Carinci M. T., Tursi A. (a cura di) (2015), *Jobs Act. Il contratto a tutele crescenti*, Torino: Giappichelli, p. X. Anche Edoardo Ghera sottolinea la natura di mera «riforma dell’apparato sanzionatorio». Si veda Ghera E., *I primi decreti attuativi del Jobs Act 2*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di) (2015), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2. Commento ai decreti legislativi 4 marzo 2015, nn. 22 e 23, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Bari: Cacucci, p. 10.

modifiche intervenute aiuta a comprendere le finalità che il legislatore intende perseguire: infatti, accanto alle misure che determinano la sostanziale «trasformazione, da regola ad eccezione, della tutela reintegratoria [...] in favore della tutela indennitaria che assurge, dunque, a regola generale»¹⁷¹, si possono identificare tutti gli interventi che procedono verso una «marginalizzazione del protagonismo giudiziale nella scelta dei rimedi applicabili e nella quantificazione del danno»¹⁷². Dunque, se innegabile risulta essere il superamento di quell'articolazione e conseguente ambiguità generate dai difficili compromessi raggiunti con la legge n. 92/2012, occorre tuttavia rilevare che esso avviene nel senso di un definitivo «confinamento della tutela reale [...] al rango di vera e propria eccezione»¹⁷³.

Già nel 2012 le ipotesi tutelate mediante la reintegra conoscono un primo significativo restringimento, dovendo inoltre distinguere tra i casi che conservano una tutela reale forte e quelli a cui è destinata una tutela pur sempre reale, ma attenuata in considerazione della determinazione forfettaria del risarcimento con la previsione di un tetto massimo di dodici mensilità¹⁷⁴. Con l'intervento riformatore del 2015, l'area della tutela reintegratoria piena risulta complessivamente confermata. Riferendosi ai «neo-assunti delle grandi e piccole aziende»¹⁷⁵ conserva in questo senso il suo carattere di universalità e risulta applicabile nelle ipotesi contemplate dall'articolo 2 del decreto legislativo in discussione. Torna allora il riferimento al licenziamento dichiarato nullo dal giudice in quanto discriminatorio, così come a quello «riconducibile agli altri casi di nullità espressamente

¹⁷¹ Carinci M. T., *All'insegna della flessibilità*, cit., pp. X-XI. Analogamente, Adalberto Perulli parla di una «drastica riduzione del rimedio della reintegrazione, per una chiara opzione a favore della tutela indennitaria». Si veda Perulli A. (2015), *La disciplina del licenziamento individuale nel contratto a tutele crescenti. Profili critici*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 3/2015, I, p. 413.

¹⁷² Perulli A., *La disciplina del licenziamento individuale nel contratto a tutele crescenti. Profili critici*, cit., p. 413.

¹⁷³ Barraco E. (2015), *Jobs Act: le tutele crescenti contro il licenziamento per i neo-assunti*, in *il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 2/2015, p. 123.

¹⁷⁴ Più precisamente, prima del decreto legislativo n. 23/2015, le dodici mensilità si riferivano alla retribuzione globale di fatto. Con il nuovo intervento riformatore, «la retribuzione da porre a base per il calcolo del risarcimento dei danni per il periodo intermedio [...] è commisurata "all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto". È questa presumibilmente una semplificazione utile allo scopo di evitare le discussioni che per solito conseguono all'individuazione della retribuzione "di fatto", essendo il parametro di cui alla retribuzione utile per il TFR dotata di maggiore certezza». Così Mazzotta O., *Diritto del lavoro. Il rapporto di lavoro*, cit., p. 724. Questa modifica del parametro interessa anche la determinazione del risarcimento nella tutela reintegratoria forte, nonché dell'indennità nella tutela obbligatoria.

Occorre rammentare che la summenzionata attenuazione della tutela reale discende anche dal fatto che dall'indennità risarcitoria «deve essere dedotto non solo *l'aliunde perceptum*, ma anche *l'aliunde percipiendum*». Si veda Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 455.

¹⁷⁵ Barraco E., *Jobs Act: le tutele crescenti contro il licenziamento per i neo-assunti*, cit. p. 125.

previsti dalla legge»¹⁷⁶. Occorre tuttavia segnalare che in relazione a quest'ultima ipotesi il legislatore utilizza una formulazione parzialmente diversa da quella dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, così come modificato nel 2012. Le maggiori perplessità sono generate dall'introduzione dell'avverbio "espressamente", in quanto, rimandando «alla distinzione di carattere generale fra nullità testuali e nullità virtuali»¹⁷⁷, apre un nuovo dibattito interpretativo, destinato ad avere importanti ricadute pratiche. L'interrogativo è infatti se l'aggiunta del suddetto avverbio «restringa o meno il novero delle ipotesi in cui, in caso di nullità dell'atto di licenziamento, trova applicazione la tutela reintegratoria piena»¹⁷⁸.

L'articolo 2 del decreto richiama altre due aree di applicazione della tutela reale forte. Una sostanziale conferma interessa il «licenziamento dichiarato inefficace perché intimato in forma orale»¹⁷⁹. Un cambiamento si registra invece in relazione alle «ipotesi in cui il giudice accerta il difetto di giustificazione per motivo consistente nella disabilità fisica o psichica del lavoratore, anche ai sensi degli articoli 4, comma 4, e 10, comma 3, della legge 12 marzo 1999, n. 68»¹⁸⁰. Infatti, in luogo della precedente tutela reintegratoria attenuata, il legislatore afferma l'operatività di quella forte.

Tuttavia, questo passaggio *in melius* rimane isolato; infatti, ben più consistenti sono i casi in cui la tutela reale, che, sebbene attenuata, consente pur sempre una sorta di «restituzione in forma specifica del bene leso»¹⁸¹, conosce una significativa evoluzione *in peius*, degradando a mera tutela indennitaria (la quale, per converso, «non impedisce che l'atto di licenziamento, pur viziato, produca comunque l'effetto risolutivo del rapporto»¹⁸²). Infatti, anche quelle ipotesi che, a seguito della "riforma Fornero", erano comunque riuscite a conservare la protezione della reintegra, con il decreto legislativo n. 23/2015 si dirigono verso la tutela meramente economica, inevitabilmente destinata a divenire la nuova regola. In altre parole, se «risulta accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o giusta causa, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro dalla data di licenziamento

¹⁷⁶ Art. 2, 1° comma, d.lgs. n. 23/2015.

¹⁷⁷ Carinci M. T., *Il licenziamento nullo perché discriminatorio, intimato in violazione di disposizioni di legge o in forma orale*, in Carinci M. T., Tursi A. (a cura di) (2015), *Jobs Act. Il contratto a tutele crescenti*, Torino: Giappichelli, p. 51.

¹⁷⁸ *Ibid.* Il contributo contiene inoltre una dettagliata disamina dei termini della questione e delle posizioni affermatesi in dottrina (pp. 50-57). Per un orientamento diverso da quello dell'autrice, si veda Treu T. (2015), *Jobs Act: prime riflessioni sui decreti attuativi*, in *Guida al lavoro*, n. 3/2015, p. 16.

¹⁷⁹ Art. 2, 1° comma, d.lgs. n. 23/2015.

¹⁸⁰ Art. 2, 4° comma, d.lgs. n. 23/2015.

¹⁸¹ Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 448.

¹⁸² Carinci M. T., *All'insegna della flessibilità*, cit., p. XI.

e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità»¹⁸³. Sulla determinazione dell'entità di quest'ultima si dirà a breve. Quello che occorre evidenziare ora è la perfetta efficacia che il recesso del datore di lavoro viene a conservare in questo ampio novero di ipotesi.

Uno spazio residuale per l'operatività della tutela reale attenuata viene delineato nel secondo comma dell'articolo 3 del decreto in questione. La circostanza qui presa in considerazione si colloca nell'ambito del licenziamento disciplinare: si prevede infatti che il giudice condanni il datore di lavoro alla reintegra «nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento»¹⁸⁴. Questa disposizione riecheggia evidentemente quella dell'articolo 18, 4° comma, dello Statuto dei lavoratori, così come riformato dalla legge n. 92/2012. Tuttavia, se il rimedio apprestato risulta essere sostanzialmente lo stesso, l'ipotesi a cui esso si riferisce viene delineata dalle due disposizioni con termini parzialmente diversi: tale divergenza porta con sé inevitabili ed importanti ricadute pratiche. In realtà, la diversa formulazione adottata nell'articolo 3, 2° comma, del decreto legislativo n. 23/2015 è determinata proprio dalla volontà di superare tutte quelle ambiguità generate dalle scelte “lessicali” operate nel 2012. Occorre quindi indagare se il legislatore delegato sia riuscito a redimere effettivamente ed efficacemente le perplessità e i dubbi interpretativi sorti tanto in dottrina, quanto in giurisprudenza. Infatti, il generico riferimento al «fatto contestato», contenuto nel riformato articolo 18, 4° comma, dà vita quasi immediatamente ad un acceso dibattito, che vede contrapposti i sostenitori del “fatto materiale” a quelli del “fatto giuridico”. Nella discussione squisitamente accademica si inseriscono poi le pronunce giurisprudenziali. Pur non potendo procedere in questa sede ad una dettagliata ricognizione degli orientamenti progressivamente espressi dai giudici, è tuttavia necessario rilevare che il complessivo «contesto giurisprudenziale, motivatamente refrattario ad accettare le più o meno latenti indicazioni normative sul fatto materiale»¹⁸⁵,

¹⁸³ Art. 3, 1° comma, d.lgs. n. 23/2015.

¹⁸⁴ Art. 3, 2° comma, d.lgs. n. 23/2015.

¹⁸⁵ Chietera F., *Il fatto nel licenziamento disciplinare tra legge Fornero e Jobs Act 2*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di) (2015), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2. Commento ai decreti legislativi 4 marzo 2015, nn. 22 e 23, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Bari: Cacucci, p. 130. Come altri autori (si veda Barraco E., *Jobs Act: le tutele crescenti contro il licenziamento per i neo-assunti*, cit., p. 129), Francesca Chietera indica come “apripista” di tale orientamento l'ordinanza pronunciata il 15 ottobre 2012 dalla Sezione Lavoro del Tribunale di Bologna. In essa, l'esposizione delle ragioni a sostegno del “fatto giuridico” risulta cristallina: «Né può ritenersi che

viene significativamente scosso da una pronuncia della Corte di Cassazione, che rivela un radicale cambio di rotta da parte dei relativi giudici: le loro parole risultano chiare nel ricollegare la reintegrazione «alla verifica della sussistenza/insussistenza del fatto materiale posto a fondamento del licenziamento, così che tale verifica si risolve e si esaurisce nell'accertamento, positivo o negativo, dello stesso fatto»¹⁸⁶. Per la Suprema Corte ciò implica che si debba «escludere qualsivoglia giudizio di proporzionalità della sanzione rispetto al comportamento oggetto di contestazione, in quanto criterio evidentemente non ritenuto necessario nella ricostruzione della fattispecie»¹⁸⁷. Questa nuova posizione della Cassazione interviene proprio quando il legislatore si accinge a riscrivere la disciplina del licenziamento. Avendo quindi richiamato gli snodi essenziali della suddetta pronuncia, nonché il contenuto dell'articolo 3, 2° comma, del decreto legislativo n. 23/2015, risulta agevole comprendere come si intenda chiudere la *querelle* generata dall'espressione "fatto contestato" mediante il sostanziale recepimento dell'orientamento espresso nella citata sentenza della Corte di Cassazione. A mio avviso, si possono individuare almeno due ragioni alla base della scelta legislativa di fare definitivamente riferimento al mero fatto materiale. In primo luogo, è innegabile che il legislatore sia alla ricerca di «una sponda giurisprudenziale autorevole»¹⁸⁸, al fine, evidentemente, di evitare che la nuova disposizione possa «subire nei tribunali la stessa sorte dell'art. 18 St. Lav. *post c.d. "Riforma Fornero"*»¹⁸⁹. D'altra parte, egli è ben disposto ad accogliere l'interpretazione prospettata dalla Corte Suprema: infatti, essa si rivela senza dubbio strumentale alla summenzionata finalità di contenimento della «discrezionalità valutativa del giudice»¹⁹⁰. Proprio tale ridimensionamento si configura allora come uno dei principali risultati auspicati dal legislatore, dato che pare muoversi in questa direzione il decreto legislativo nel suo complesso: si pensi alla generalizzazione

l'espressione "insussistenza del fatto contestato" utilizzata dal legislatore facesse riferimento al solo fatto materiale, posto che tale interpretazione sarebbe palesemente in violazione dei principi generali dell'ordinamento civilistico, relativi alla diligenza ed alla buona fede nell'esecuzione del rapporto lavorativo, posto che potrebbe giungere a ritenere applicabile la sanzione del licenziamento indennizzato, anche a comportamenti esistenti sotto l'aspetto materiale ed oggettivo, ma privi dell'elemento psicologico, o addirittura privi dell'elemento della cosciente volontà dell'azione». Si veda Trib. Bologna Sez. Lav. 15 ottobre 2012, in *Corriere del Merito*, n. 3/2013, p. 273.

¹⁸⁶ Cass. 6 novembre 2014, n. 23669, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1/2015, II, pp. 30-31.

¹⁸⁷ Chietera F., *Il fatto nel licenziamento disciplinare tra legge Fornero e Jobs Act 2*, cit., pp. 130-131.

¹⁸⁸ Tursi A., *Il licenziamento individuale ingiustificato irrogato per motivi soggettivi*, in Carinci M. T., Tursi A. (a cura di) (2015), *Jobs Act. Il contratto a tutele crescenti*, Torino: Giappichelli, p. 87.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ Perulli A., *La disciplina del licenziamento individuale nel contratto a tutele crescenti. Profili critici*, cit., p. 414. Infatti, esplicitando il riferimento al fatto materiale, si ha una «conseguente restrizione del sindacato giudiziale, che deve necessariamente limitarsi a verificarne la sussistenza o meno». Si veda Chietera F., *Il fatto nel licenziamento disciplinare tra legge Fornero e Jobs Act 2*, cit., p. 130.

della tutela indennitaria, nonché ai “matematici” criteri dettati per la determinazione dell’indennità stessa. Utilizzando altri termini, che consentono di mettere in luce una diversa sfumatura della questione, si può dire che il legislatore miri a “snellire” le valutazioni che il giudice è chiamato a compiere, ritenendo che ciò risulti funzionale a garantire maggiore celerità e certezza nella procedura di licenziamento, elementi necessari per l’“appetibilità” del contratto a tempo indeterminato¹⁹¹. Tuttavia, quest’ansia di procedere verso una crescente semplificazione, velocità ed efficienza spinge il legislatore ad accettare quasi acriticamente la lettura offerta dalla Cassazione. Sembra mancare allora un’attenta riflessione sulle ricadute pratiche che si celano dietro alla soluzione adottata. Infatti, ammettendo che la sussistenza di un qualsiasi fatto materiale valga ad escludere l’operatività della reintegra, si giungerebbe all’assurdo per cui «anche un singolo (ma vero) ritardo di pochi minuti potrebbe essere indice di giustificatezza del licenziamento»¹⁹². Ecco allora che, per evitare aporie simili, si dovrebbe procedere innanzitutto ad una valutazione dell’imputabilità: solo così si può impedire che «un ritardo causato da forza maggiore [...] oppure un furto commesso da un magazziniere affetto da cleptomania»¹⁹³ condannino il lavoratore alla definitiva perdita del posto del lavoro. Risulta ugualmente necessario valutare se il fatto materialmente sussistente ed imputabile venga a «configurare [...] un inadempimento altrimenti potendo il datore di lavoro arrivare a licenziare per un fatto sì sussistente nel suo profilo materiale, ma privo di qualsiasi connotazione in termini di antiggiuridicità (es. uno starnuto non gradito al datore di lavoro»¹⁹⁴. Il desiderio di evitare che si producano conseguenze irrazionali come quelle appena descritte spingerà (auspicabilmente) gli interpreti ad andare oltre il dato letterale, o meglio, a tentarne una lettura che consenta di giungere a conseguenze pratiche più accettabili ed evidentemente più in linea «con i principi generali dell’ordinamento»¹⁹⁵.

¹⁹¹ Su questo punto si può evidentemente riscontrare una certa continuità con l’azione del legislatore del 2012. In luogo di un intervento realmente risolutivo delle criticità processuali, anche il legislatore del 2015 preferisce un’azione alternativa, che comporta tuttavia un significativo ridimensionamento delle tutele per il lavoratore. Occorre inoltre rilevare che, facendo riferimento al fatto materiale ed escludendo ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento, il legislatore realizza una “semplificazione” tutta a favore del datore di lavoro in un’area, quella del licenziamento per giustificato motivo soggettivo o giusta causa, dove lo snellimento della disciplina non è invocato nemmeno dai documenti europei. Infatti, la summenzionata Comunicazione della Commissione fa riferimento ad una ridefinizione delle «regole per i licenziamenti economici» (si veda COM (2007) 359 def., cit., p. 16).

¹⁹² Barraco E., *Jobs Act: le tutele crescenti contro il licenziamento per i neo-assunti*, cit., p. 129.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 469. Si segnala infatti che la formulazione adottata dal legislatore nell’articolo 3, 2° comma, del decreto legislativo n. 23/2015 solleva «non solo dubbi di costituzionalità, ma anche più radicali dubbi sulla coerenza con i principi generali dell’ordinamento giuridico».

Dunque, è probabile che la nuova formulazione di cui si serve il legislatore nell'articolo 3, 2° comma, del decreto legislativo n. 23/2015 impegnerà il giudice in uno sforzo interpretativo pari (o forse superiore) a quello richiesto dall'espressione "fatto contestato"¹⁹⁶. Ma un altro elemento della nuova disposizione sembra destinato a tenere impegnati gli interpreti: si tratta dell'avverbio "direttamente" riferito alla dimostrazione in giudizio dell'insussistenza del fatto materiale. L'utilizzo di questo termine rischia infatti di generare «un dubbio di natura processuale»¹⁹⁷, il quale porta comunque con sé importanti ricadute sull'effettività della tutela del lavoratore.

«Non sfugge all'interprete che l'utilizzo di tale avverbio [...] sembra (ma non può) rovesciare le norme in tema di riparto dell'onere probatorio in materia di licenziamento (art. 5, l. n. 604/1966)»¹⁹⁸.

Molti autori, come si desume dal passo appena citato, esprimono poca convinzione rispetto alla capacità di tale avverbio di «incidere sulle regole in tema di riparto di onere probatorio già normativamente fissate»¹⁹⁹. D'altra parte, occorre ammettere che non risultano per nulla trascurabili le preoccupazioni manifestate da altri commentatori e le ragioni che le fondano²⁰⁰. La sensazione che si ricava allora dalla lettura della residua ipotesi di tutela reale attenuata è che il legislatore abbia dato vita a nuova complessità mediante un'operazione di semplificazione poco "attenta".

Occorre infine ricordare che il legislatore delegato sceglie di mantenere, a fronte di vizi formali o procedurali del licenziamento, la tutela obbligatoria debole²⁰¹, già predisposta per queste ipotesi dall'intervento riformatore del 2012.

Tuttavia, per comprendere appieno la linea d'azione seguita nella predisposizione del contenuto del decreto legislativo n. 23/2015, l'inedita estensione assunta dalla tutela

¹⁹⁶ Si esprime in termini analoghi Armando Tursi: «Ciò potrà comportare nuovi dilemmi interpretativi, essendo facile prevedere che i giudici non accetteranno di buon grado l'assurdità secondo cui un fatto materiale sussistente, ma non illecito [...], possa privare il lavoratore del posto di lavoro». Tursi A., *Il licenziamento individuale ingiustificato irrogato per motivi soggettivi*, cit., pp. 87-88.

¹⁹⁷ Barraco E., *Jobs Act: le tutele crescenti contro il licenziamento per i neo-assunti*, cit., p. 130.

¹⁹⁸ Chietera F., *Il fatto nel licenziamento disciplinare tra legge Fornero e Jobs Act 2*, cit., p.133.

¹⁹⁹ Ivi, p.134. Questo fronte di commentatori finisce quindi per qualificare l'avverbio "direttamente" come un vero e proprio *non sense*. In questo senso si veda Pisani C., *Il nuovo regime di tutele per il licenziamento ingiustificato*, in Pessi R., Pisani C., Proia G., Vallebona A. (2015), *Jobs Act e licenziamento*, Torino: Giappichelli, p. 36.

²⁰⁰ «Stando così le cose, ai fini dell'applicazione della reintegrazione, infatti, non sarebbe più sufficiente la carenza delle allegazioni probatorie datoriali in merito alla sussistenza del fatto posto alla base del licenziamento, bensì verrebbe richiesta al lavoratore la prova negativa dell'insussistenza dello stesso». Si veda Perulli A., *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi: un mutamento di "paradigma" per il diritto del lavoro?*, in Fiorillo L., Perulli A. (a cura di) (2015), *Contratto a tutele crescenti e Naspi: i decreti legislativi n. 4 marzo 2015, n. 22 e n. 23*, Torino: Giappichelli, pp. 37-38.

²⁰¹ Questa tutela obbligatoria già debole conosce con il decreto legislativo n. 23/2015 un'ulteriore attenuazione. Si veda Barraco E., *Jobs Act: le tutele crescenti contro il licenziamento per i neo-assunti*, cit., p. 130. L'autore parla infatti di «sanzione annacquata».

indennitaria impone di volgere lo sguardo a quanto in esso previsto con riferimento all'entità dell'indennità e ai criteri per la sua determinazione. È solo ed esclusivamente in questo punto del rinnovato regime sanzionatorio che si ritrovano le "tutele crescenti": tale espressione risulta allora evidentemente inadatta a racchiudere l'intero contenuto del decreto legislativo, costituendone solo un breve passaggio. Facendo riferimento alla tutela obbligatoria forte, che viene configurata all'articolo 3, 1° comma, del decreto in questione e che risulta destinata ad operare in un numero consistente di ipotesi, l'indennità al cui pagamento è condannato il datore di lavoro, nel caso in cui venga accertata l'assenza degli estremi del licenziamento intimato per giustificato motivo o giusta causa, «consiste in una somma così calcolata: due mensilità per ogni anno di servizio, con un minimo di quattro mensilità e con un massimo di ventiquattro mensilità»²⁰². Nei contratti a cui si applica questo nuovo regime sanzionatorio, la tutela crescente²⁰³ si identifica allora nella mera «indennità di importo variabile in relazione all'anzianità di servizio»²⁰⁴. Tuttavia, occorre osservare che l'importo finale ed effettivo di questa "crescente" indennità potrebbe essere il risultato dell'operatività di un'ulteriore disposizione, in grado di determinarne un significativo ridimensionamento. Il riferimento è all'offerta di conciliazione di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 23/2015: l'accettazione (molto probabile)²⁰⁵ da parte del lavoratore dell'offerta formulata dal datore di lavoro nei termini previsti dalla stessa disposizione conduce in modo abbastanza evidente ad una riduzione dell'importo dell'indennità. È chiaro dunque come, in queste previsioni relative al *quantum*, si venga a configurare un vero e proprio calcolo matematico e, come ricordato in precedenza, «poco o nulla viene lasciato alla discrezionalità del giudice»²⁰⁶.

Il legislatore ha inteso realizzare la summenzionata generalizzazione della tutela indennitaria con riguardo alle cosiddette medio-grandi imprese. Infatti, il regime sanzionatorio per il licenziamento ingiustificato nei termini delineati dall'articolo 3, 1° comma, del decreto delegato si riferisce a quei datori di lavoro dotati dei «requisiti

²⁰² Fili V., *Tutela risarcitoria e indennitaria: profili quantificatori, previdenziali e fiscali*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di) (2015), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2. Commento ai decreti legislativi 4 marzo 2015, nn. 22 e 23, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Bari: Cacucci, p. 207.

²⁰³ L'uso del singolare è voluto e, a mio avviso, doveroso, non potendosi riscontrare nessun'altra tutela interessata da una crescita, al di fuori dell'entità dell'indennità.

²⁰⁴ Roccella M., *Manuale di diritto del lavoro*, cit., p. 451.

²⁰⁵ Non potendo in questa sede approfondire le numerose ragioni che potrebbero indurre il lavoratore ad accettare l'offerta di conciliazione, si rimanda a Voza R. (2015), "Gli farò un'offerta che non potrà rifiutare": l'irresistibile forza deflattiva dell'art. 6, D. Lgs. n. 23/2015, in *il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 8-9/2015, pp. 777-781.

²⁰⁶ Fili V., *Tutela risarcitoria e indennitaria: profili quantificatori, previdenziali e fiscali*, cit., p. 207.

dimensionali di cui all'articolo 18, ottavo e nono comma, della legge n. 300 del 1970»²⁰⁷. È evidente allora l'avvicinamento alla tutela meramente obbligatoria che già da molti anni costituisce la sanzione per il licenziamento ingiustificato nelle piccole imprese. Mettendo quindi a confronto, in relazione al regime sanzionatorio risultante dall'ultimo intervento riformatore, i contesti produttivi che si collocano al di sopra e al di sotto della soglia dimensionale di cui all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, si può affermare che «l'unica ipotesi espressamente riservata solo ai datori di lavoro medio/grandi [...] è quella delineata dall'art. 3, c. 2»²⁰⁸, ovvero sia il caso residuale di tutela reale attenuata. «Per tutte le altre ipotesi»²⁰⁹, dunque nei casi disciplinati dall'articolo 2 (licenziamento nullo ed inefficace), dall'articolo 3, 1° comma (licenziamento ingiustificato) e dall'articolo 4 (vizi formali e procedurali), «la tecnica sanzionatoria usata è la stessa per tutti i contesti produttivi»²¹⁰. Ciò non significa che il legislatore abbia definitivamente dismesso il criterio dimensionale, perché la misura della tutela indennitaria varia per le imprese di piccole dimensioni. In particolare, la volontà di conseguire una “marginalizzazione” del giudice e delle sue valutazioni anche in relazione al *quantum*, spinge il legislatore delegato ad intervenire con riferimento alla determinazione dell'indennità nelle aziende prive dei requisiti dimensionali di cui all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. In altre parole, si estende anche alle piccole imprese il suddetto calcolo matematico, prevedendo tuttavia che «l'ammontare delle indennità e dell'importo previsti dall'articolo 3, comma 1, dall'articolo 4, comma 1 e dall'articolo 6, comma 1, è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità»²¹¹.

Prima di passare all'annunciato confronto tra le “tutele crescenti” dell'ordinamento italiano e quelle dei documenti europei, è doveroso evidenziare un preliminare elemento di forte criticità che interessa il decreto legislativo n. 23/2015. Tale criticità, prima ancora di discendere dai contenuti dell'atto normativo²¹², è legata all'ambito che il legislatore individua per l'applicazione della nuova disciplina. Dalla lettura del primo articolo del decreto in questione, nonché dallo studio dei contributi dottrinali sviluppatisi attorno allo

²⁰⁷ È quanto si ricava a contrario dalla lettura dell'art. 9, 1° comma, d.lgs. n. 23/2015.

²⁰⁸ Fili V., *Tutela risarcitoria e indennitaria: profili quantificatori, previdenziali e fiscali*, cit., p. 189.

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ Art. 9, 1° comma, d.lgs. n. 23/2015.

²¹² Alcune criticità legate ai contenuti sono già state messe in evidenza; altre verranno messe in luce nel successivo paragrafo.

stesso, si può cogliere il triplice criterio²¹³ utilizzato per identificare il complessivo campo di operatività del nuovo regime sanzionatorio del licenziamento illegittimo. L'ambito "soggettivo" di applicazione è delineato nella primissima riga dell'articolo 1 del decreto legislativo: si fa infatti riferimento ai «lavoratori che rivestono la qualifica di operai, impiegati o quadri»²¹⁴. Si fa invece ricorso ad un criterio di carattere "oggettivo" nel secondo comma dello stesso articolo, laddove si dispone l'estensione del nuovo regime anche ai casi «di conversione [...] di contratto a tempo determinato o di apprendistato in contratto a tempo indeterminato»²¹⁵. A destare, comprensibilmente, le maggiori preoccupazioni è tuttavia il criterio "temporale". Infatti, il nuovo quadro di tutele delineato nel decreto legislativo n. 23/2015 si applica ai lavoratori delle summenzionate categorie «assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dalla data di entrata in vigore»²¹⁶ del decreto, ovvero sia dal 7 marzo 2015. Analogamente, l'applicazione della nuova disciplina avviene rispetto alle suddette ipotesi di "conversione" che abbiano luogo dopo l'entrata in vigore del decreto²¹⁷. Il risvolto pratico del ricorso a tale criterio "temporale" è allora facilmente intuibile: in molti contesti produttivi si verrà ad avere la «necessaria convivenza di lavoratori dipendenti del medesimo datore di lavoro nei confronti dei quali si applicano regimi diversi contro i

²¹³ Questa triplicità viene messa in evidenza da Squeglia M., *Il campo di applicazione del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti*, in Carinci M. T., Tursi A. (a cura di) (2015), *Jobs Act. Il contratto a tutele crescenti*, Torino: Giappichelli, pp. 3-26.

²¹⁴ Art. 1, 1° comma, d.lgs. n. 23/2015.

²¹⁵ Art. 1, 2° comma, d.lgs. n. 23/2015.

Rispetto alla "conversione", sono numerosi gli autori che segnalano «l'improprietà del termine utilizzato». In questo senso si veda Ricci G. (2015), *La promozione dell'occupazione stabile fra contratto di lavoro a tutele crescenti e sgravi contributivi: le politiche «integrate» del lavoro nella riforma del governo Renzi*, in *Il Foro italiano*, n. 5/2015, V, p. 234. In termini analoghi si esprime Michele Squeglia: «Sgombrando da subito il terreno da ogni possibile equivoco, è appena il caso di rammentare come il termine "conversione", lungi dall'assumere il significato tecnico di cui all'art. 1424 c.c., è utilizzato quale sinonimo di "trasformazione" del rapporto di lavoro non *standard* in contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato» (Squeglia M., *Il campo di applicazione del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti*, cit., p. 13). Ulteriore approfondimento sul tema è quello di Gamberini G., Pelusi L. M., Tiraboschi M., *Contratto a tutele crescenti e nuova disciplina dei licenziamenti*, in Tiraboschi M. (a cura di) (2016), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015 (Legge di stabilità per il 2016)*, Milano: Giuffrè, pp. 25-29.

²¹⁶ Art. 1, 1° comma, d.lgs. n. 23/2015.

²¹⁷ Tuttavia, per completare la ricognizione dell'ambito di applicazione della nuova disciplina del licenziamento, occorre richiamare anche il terzo comma dell'articolo 1 del decreto legislativo in questione: prevedendo infatti che il riformato regime si applichi ai «dipendenti (anche se assunti precedentemente a tale data) il cui datore di lavoro superi la fatidica soglia dei 15 addetti a mezzo di assunzioni a tempo indeterminato effettuate successivamente all'entrata in vigore del decreto», il legislatore sembra voler fronteggiare la questione tutta italiana del "nanismo" imprenditoriale. Pare infatti stimolare «la crescita delle imprese italiane togliendo loro lo spauracchio (e in alcuni casi anche l'alibi) del vecchio art. 18 Stat. Lav.». Per i passi citati si veda Barraco E., *Jobs Act: le tutele crescenti contro il licenziamento per i neo-assunti*, cit., p. 124.

licenziamenti illegittimi»²¹⁸. La configurabilità più che potenziale di una simile situazione stimola, evidentemente, una riflessione attorno alla sua stessa ragionevolezza. Una parte piuttosto nutrita della dottrina arriva allora a sostenere che l'innegabile diversità di trattamento tra vecchi e nuovi assunti venga ad integrare una vera e propria disparità, con un conseguente «problema di compatibilità con l'art. 3, comma 1, Cost.»²¹⁹. Tuttavia, senza che si renda necessario assumere la prospettiva di un contrasto con la lettera della Costituzione²²⁰, si può rilevare come questo nuovo ed ulteriore trattamento differenziato non sembra porsi affatto in linea con il dichiarato intento di riportare il mercato del lavoro a condizioni di maggiore equità. Infatti, l'effetto che sostanzialmente viene a prodursi può essere descritto come una sorta di "internalizzazione" all'impresa di «quel dualismo che il legislatore si propone di contrastare»²²¹. Le parole di Enrico Barraco ben riassumono la forte criticità appena descritta, insita nel risvolto più concreto del criterio "temporale".

«Il rimprovero mosso da più parti all'attuale mercato del lavoro è, come noto, la violenta polarizzazione tra *insiders* e *outsiders*. Con la nuova normativa rischiamo però di avere un'ulteriore frantumazione tra *insiders* di "serie A" (i vecchi assunti [...]) e *insiders* di "serie B" (i neo assunti), con una disposizione – l'art. 18 Stat. Lav. – sostanzialmente ad esaurimento in quanto di applicazione oramai limitata agli *insiders* di serie A»²²².

5.2. La "maschera" del contratto a tutele crescenti

Se il profilo problematico segnalato poche righe addietro è, per così dire, tutto interno all'ordinamento italiano, sono molte altre le criticità che si possono rilevare a partire dal contenuto del decreto legislativo n. 23/2015 mediante un'operazione di raffronto con quel documento che per primo ha delineato i tratti del contratto a tutele crescenti, ovvero sia la Comunicazione della Commissione europea *Verso principi comuni di flexicurity*. Rilevare la divergenza tra l'intervento riformatore nazionale e le indicazioni europee non

²¹⁸ Fili V., *Tutela risarcitoria e indennitaria: profili quantificatori, previdenziali e fiscali*, cit., p. 191.

²¹⁹ Ballestrero M. V., *La riforma del lavoro: questioni di costituzionalità*, cit., p. 46. L'autrice osserva infatti che «il trattamento differenziato tra vecchi e nuovi assunti non trova alcuna giustificazione nella diversità della loro condizione: la data dell'assunzione non è, del tutto evidentemente, una differenza apprezzabile sotto questo profilo» (Ivi, p. 48). In questo senso si veda anche Salazar C. (2016), *Jobs Act e Costituzione: qualche riflessione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2016, pp. 95-98.

²²⁰ Si tratta infatti di una questione di legittimità costituzionale ancora discussa soltanto a livello accademico e rispetto alla quale non mancano interventi portatori di ragioni di segno contrario. Si veda, per tutti, Ichino P. (2015), *La riforma del lavoro in Italia. Una nuova cultura delle relazioni industriali*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 2/2015, I, pp. 210-211.

²²¹ Giubboni S. (2015), *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015.

²²² Barraco E., *Jobs Act: le tutele crescenti contro il licenziamento per i neo-assunti*, cit., p. 124.

deve essere letto, tuttavia, come una sorta di “accanimento” contro le scelte compiute dal legislatore italiano: infatti, i punti di lontananza, che eventualmente emergeranno, potranno essere d’aiuto nella comprensione del reale (e non solo annunciato) stato di implementazione della *flexicurity* nel nostro paese.

L’analisi condotta nel precedente paragrafo ha permesso di evidenziare come il legislatore delegato sia intervenuto, in sostanza, sulla pura e semplice disciplina delle conseguenze sanzionatorie in caso di licenziamento illegittimo, riferendo le tutele crescenti, che spiccano nella rubrica del decreto, al mero incremento dell’indennità in relazione all’anzianità di servizio: nulla di più e nulla di meno; ma, soprattutto, non vi è traccia di alcuna nuova tipologia contrattuale. La ricognizione dei contenuti del “percorso” di *flexicurity* che la Commissione suggerisce per il superamento del dualismo del mercato del lavoro consente allora di mettere in luce, accanto all’uso improprio che il legislatore italiano fa della dicitura “contratto a tutele crescenti”, un’operazione che sembra essere dotata di tutti i connotati di un “travisamento”.

Già dall’invito a «riformulare i contratti a tempo indeterminato»²²³, si coglie come l’istituzione europea intenda fare riferimento ad un intervento non ristretto alla disciplina del licenziamento, ma relativo al tipo contrattuale nel suo complesso. La conferma arriva qualche riga più in là, dove si ribadisce che l’operazione da intraprendere è quella di una vera e propria riconfigurazione. Quest’ultima dovrebbe indirizzarsi verso l’inclusione nel contratto a tempo indeterminato di un «progressivo accumulo di tutela del lavoro». Più precisamente, il lavoratore verrebbe a conquistare «una protezione “piena”» a seguito di una “fase d’ingresso”: in essa la tutela, partendo da «un livello di base», si accumula allora progressivamente. Inoltre, tenendo distinto il riferimento alla necessità di «ridefinire le regole per i licenziamenti economici», si comprende la volontà di ricollegare il contratto a tutele crescenti non tanto alla flessibilità in uscita, bensì a quella in entrata, dotando quest’ultima di uno strumento funzionale a ricomporre la frammentarietà e, dunque, a garantire maggiore equità. D’altra parte, è bene ricordare che tale idea si inserisce in uno specifico cammino finalizzato complessivamente al superamento del *gap* tra *outsiders* e *insiders*. Il significato di un mezzo così strutturato risiede allora nell’intento di «costituire una valida ed effettiva alternativa rispetto all’uso di contratti temporanei»²²⁴, per riuscire a procedere, più in generale, ad «una riduzione

²²³ COM (2007) 359 def., cit., p. 16. Anche i passi citati di seguito appartengono a questo documento.

²²⁴ Perulli A., *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi: un mutamento di “paradigma” per il diritto del lavoro?*, cit., p. 22.

delle tipologie contrattuali atipiche»²²⁵.

Tra le proposte scaturite nel dibattito italiano a partire dalle richiamate indicazioni europee, gode di una certa eco e cattura un diffuso interesse quella sviluppata da Tito Boeri e Pietro Garibaldi. Le migliori parole per effettuare una rapida ricognizione dei suoi contenuti risultano essere quelle degli stessi autori.

«Il contratto prevede due fasi che si succedono automaticamente a tre anni dalla stipula, senza alcun atto amministrativo o conversione. La fase di inserimento – che nella nostra proposta dura tre anni – e la fase di stabilità. Nella fase di inserimento, il reintegro è concepito soltanto per il licenziamento discriminatorio, mentre il licenziamento economico è consentito dietro un indennizzo pari a cinque giorni lavorativi ogni mese di anzianità aziendale, raggiungendo così sei mesi di salario dopo tre anni di anzianità. Nella fase di stabilità vige la normativa vigente, inclusa la reintegra nelle imprese con più di 15 dipendenti»²²⁶.

Quello che gli autori indicano come “contratto unico di inserimento” presenta effettivamente quella duplicità di fasi ben delineata nel documento della Commissione e sembra anche garantire il passaggio ad un’autentica protezione “piena”. Sebbene non manchino contributi volti a mettere in luce talune criticità di questa costruzione²²⁷, occorre tuttavia evidenziare che essa risulta certamente più in linea con il disegno delineato a livello europeo di quanto non lo sia il contratto a tutele crescenti del decreto legislativo n. 23/2015. Infatti, nell’elaborare il suo contenuto, il legislatore delegato si allontana significativamente dalla proposta appena descritta: essa viene «del tutto abbandonata per far posto ad un diverso schema di riforma, interamente incentrato sul ridisegno della c.d. flessibilità in uscita»²²⁸. È da queste ultime parole, e dunque dal fatto che il suddetto decreto venga ad occuparsi esclusivamente del regime sanzionatorio del licenziamento illegittimo, che si riesce a cogliere una netta divergenza rispetto al modello “europeo” di contratto a tutele crescenti. Quest’ultimo, nella sua versione più autentica, non solo configura uno specifico ed innovativo tipo contrattuale, ma, come visto in precedenza, afferisce pienamente alla sfera della flessibilità in entrata. Tutto ciò sembra mancare nella disciplina del contratto a tutele crescenti “all’italiana”: il legislatore rinuncia evidentemente ad introdurre una qualsiasi «peculiarità in ordine alle modalità di

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ Boeri T., Garibaldi P. (23 settembre 2014), *Quali tutele? E quanto crescenti?*, in www.lavoce.info, consultato il 12.12.2016.

²²⁷ Tra i primi commenti critici a questa proposta, si segnala Cavallaro L., Palma D. (2008), *Come (non) uscire dal dualismo del mercato del lavoro: note critiche sulla proposta di contratto unico a tutele crescenti*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 4/2008, I, pp. 507-528.

²²⁸ Ricci G., *La promozione dell’occupazione stabile fra contratto di lavoro a tutele crescenti e sgravi contributivi: le politiche «integrate» del lavoro nella riforma del governo Renzi*, cit., p. 232.

assunzione e al profilo gestionale»²²⁹, finendo per ricollegare ed ancorare la suddetta figura esclusivamente al versante della flessibilità in uscita. Utilizzando termini parzialmente diversi, che permettono di esprimere in modo più diretto l'operazione condotta nel decreto legislativo n. 23/2015, si può affermare, senza troppa esitazione, che il legislatore delegato abbia agito nel senso di uno “snaturamento”²³⁰ del contratto a tutele crescenti: quest'ultimo risulta infatti letteralmente svuotato dei suoi originari e più autentici contenuti. Sorge allora spontaneo un interrogativo: a cosa deve essere ricondotto questo uso improprio e distorto dell'espressione “contratto a tutele crescenti”? In altri termini, perché il legislatore si serve di questa formula per designare una mera modifica del regime sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi, operazione condotta anche in passato ma mai indicata con la suddetta espressione? Nella ricerca di una soddisfacente risposta a tale quesito, si aprono, a mio avviso, almeno tre possibili scenari. Tuttavia, procedendo alla loro analisi, mi è parso che soltanto uno di essi sia realmente capace di reggere e di far fronte efficacemente alle critiche.

Occorre partire dall'ipotesi che, per la mancanza di articolazione del suo contenuto, giunge alla mente in modo più rapido e spontaneo: si potrebbe allora ritenere che l'uso improprio della dicitura “contratto a tutele crescenti” sia da ricondurre ad una semplice “svista” del legislatore delegato. Ma, considerata la lampante distanza intercorrente tra una nuova o quanto meno rinnovata tipologia contrattuale e un mero intervento sulla disciplina del licenziamento, questa ipotesi appare davvero poco convincente. Si tratterebbe infatti di una svista davvero clamorosa.

Passando allora alla disamina del secondo possibile scenario, si potrebbe ipotizzare che, pur non procedendo ad una completa ed effettiva riconfigurazione del contratto a tempo indeterminato, il legislatore delegato si senta comunque legittimato ad utilizzare la suddetta espressione, ritenendo che l'incremento dell'indennità in relazione all'anzianità di servizio rispecchi le tutele crescenti così come delineate nella summenzionata Comunicazione. Ma anche rispetto a questa opzione sono molte le perplessità che possono essere sollevate. Infatti, risulta davvero difficile trovare un'effettiva corrispondenza tra quanto introdotto a livello nazionale e quanto prospettato a livello europeo. In primo luogo, balza subito agli occhi come il documento della Commissione

²²⁹ Barraco E., *Jobs Act: le tutele crescenti contro il licenziamento per i neo-assunti*, cit., p. 123.

²³⁰ Si esprime in termini analoghi Stefano Giubboni, che parla di «un contratto a tutele crescenti totalmente trasfigurato nella sua funzione e nella sua natura». Si veda Giubboni S., *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, cit.

faccia riferimento ad una serie di tutele interessate dalla crescita progressiva; ma, nel quadro delineato dal decreto legislativo n. 23/2015, a crescere è solo ed esclusivamente l'entità della tutela indennitaria, ora prevista per le ipotesi più consistenti di licenziamento illegittimo. A rigore, risulterebbe allora più opportuno l'uso del singolare. Ma anche l'unica tutela crescente rivela delle criticità, se posta a confronto con il disegno europeo. Quest'ultimo, infatti, non si riferisce ad una crescita qualsiasi, bensì ad un accumulo che garantisca al lavoratore il raggiungimento di una protezione "piena". È proprio in relazione a quest'ultimo profilo che si registra, secondo una nutrita schiera di autori, la principale problematicità dell'impianto delineato dal legislatore italiano. In esso può effettivamente riscontrarsi un progresso, sebbene di carattere soltanto quantitativo e non anche qualitativo²³¹. Tuttavia, a generare la suddetta criticità è la mancanza del definitivo passaggio ad una tutela realmente qualificabile come "piena" e, dunque, capace di risultare adeguata ed effettiva; questi caratteri, infatti, non sembrano essere garantiti. In luogo di "mancanza", risulta allora più appropriato parlare di una vera e propria cancellazione della "pienezza" della protezione da parte del legislatore delegato. D'altra parte, sarebbe grossolano, se non addirittura errato, ricollegare tale perdita di effettività della tutela alla semplice generalizzazione del rimedio indennitario. Infatti, è bene osservare che, quando la Commissione parla di protezione "piena", essa rimanda con molta probabilità a quei caratteri e a quei parametri che già altri documenti europei ed internazionali hanno individuato per poter qualificare la protezione contro il licenziamento illegittimo come adeguata ed effettiva²³². La lettura delle previsioni in essi contenute rivela allora che la predisposizione del rimedio indennitario non è di per sé sinonimo di "non pienezza" della relativa tutela. Ciò che rileva e che permette di sancire l'eventuale inadeguatezza della protezione apprestata a fronte di un licenziamento illegittimo è piuttosto l'entità dell'indennizzo.

«Lo stesso Comitato OIL nel "*Protection against unjustified dismissal*", interpretando l'art. 10 della Convenzione n. 158/1982, afferma che laddove il preferibile rimedio della reintegrazione sia sostituito da

²³¹ Tra i numerosi autori che segnalano l'assenza di una progressione delle tutele di carattere qualitativo, vi sono Matteo Corti e Alessandra Sartori: «[...] non ve n'è certamente una di tipo qualitativo, in quanto la reintegrazione è ormai divenuta chiaramente marginale e non è ricollegata ad alcuna anzianità di servizio, ma piuttosto a vizi specifici del licenziamento [...]». Si rimanda quindi a Corti M., Sartori A. (2015), *Contratto a tutele crescenti e incentivi alle assunzioni: riparte l'Italia?*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 2/2015, III, p. 110.

²³² Ho potuto sviluppare questa autonoma riflessione a partire dalle osservazioni contenute in Perulli A., *La disciplina del licenziamento individuale nel contratto a tutele crescenti. Profili critici*, cit., pp. 418-420. In particolare, l'autore richiama l'articolo 30 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché l'articolo 24 della Carta sociale europea.

forme di monetizzazione (*compensation*), queste devono essere “adeguate”»²³³.

Se queste sono le premesse, gli importi, che il legislatore italiano provvede a fissare nel decreto legislativo n. 23/2015, non permettono evidentemente di parlare di una protezione né adeguata né effettiva. Sono infatti numerosi gli autori che segnalano «la misura ridotta dell’indennità»²³⁴, al punto che essa risulta essere «priva di buona parte di efficacia dissuasiva e riparatoria effettiva»²³⁵; a tutto ciò occorre aggiungere «la disciplina del tetto massimo dell’indennità, corrispondente a 12 anni di servizio, che è applicabile quale costo (modesto) per licenziare (illegittimamente, è sempre il caso di rimarcarlo) lavoratori anche con 40 anni di servizio»²³⁶. Ne deriva che il legislatore delegato non risulta affatto legittimato ad indicare con la dicitura “tutele crescenti” la progressione dell’entità dell’indennità in relazione all’anzianità di servizio, non potendosi riscontrare alcun passaggio ad una tutela “piena”.

Rimane quindi da indagare l’ultimo possibile scenario, per verificare se esso riesca a fornire una spiegazione più solida circa le ragioni alla base dell’uso improprio dell’espressione “contratto a tutele crescenti”. Occorre partire dalla considerazione che nel 2015 il legislatore delegato riesce laddove il legislatore del 2012 non era riuscito (o meglio, era riuscito solo “a metà”). È innegabile, infatti, come il decreto legislativo n. 23/2015, disponendo una sostanziale marginalizzazione della tutela reale e la corrispondente generalizzazione di quella obbligatoria, venga a realizzare un intervento di segno decisamente più netto rispetto a quello della legge n. 92/2012. Risulta inevitabile interrogarsi su quale cambiamento sia intervenuto in soli due anni, tale da permettere la realizzazione di quell’operazione che nel 2012 era parzialmente “naufragata”, anche a

²³³ Ivi, p. 418.

²³⁴ Buffa F. (2015), *La nuova disciplina del licenziamento e le fonti internazionali*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 3/2015, p. 571.

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ *Ibid.* Si può cogliere quanto la nuova misura dell’indennità risulti ridotta ponendola a confronto con il precedente regime: «Con riferimento al *quantum* dell’indennità, il d.lgs. n. 23/2015 rispetto al c. 5 dell’art. 18 stat. lav., riduce di due terzi il tetto minimo passando da dodici a quattro mensilità; mentre rispetto alla l. n. 604/1966 addirittura abbassa l’intera forbice, portando il minimo a due mensilità anziché due e mezza, e fissando il massimo potenziale in sei mensilità senza eccezioni, mentre l’art. 8 cit. dispone che “la misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro». Questo utile confronto è svolto da Fili V., *Tutela risarcitoria e indennitaria: profili quantificatori, previdenziali e fiscali*, cit., p. 207. Suggestive in tal senso sono anche le parole di Adalberto Perulli, per il quale l’«alternativa rimediata apprestata dal legislatore non è *de plano* riconducibile alla categoria civilistica della tutela per equivalente monetario. Non può certo dirsi tutela per equivalente (ove l’equivalente deve riguardare una somma congruente con l’ingiusta perdita del posto di lavoro) l’indennità prevista dall’art. 3, co. 1, [...]». Si veda Perulli A., *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi: un mutamento di “paradigma” per il diritto del lavoro?*, cit., p. 31.

causa dei compromessi che il confronto, soprattutto con il sindacato, aveva imposto. Nel 2015 il legislatore sembra allora trovare una soluzione per evitare di imbattersi in tale “ostacolo”. Voglio riportare a tal proposito le parole utilizzate da Franco Carinci, che ben riassumono il significato e il contenuto di alcune riflessioni che ho potuto svolgere nel confronto diretto con il sindacato²³⁷.

«Non c’è stata concertazione, neppure nella forma di una consultazione effettiva sul *Jobs Act*; ma non c’è stato neppure dialogo sociale su una materia tutt’affatto a sua misura come quello che costituiva il primo atto, cioè il decreto-legge n. 34/2014 sul contratto a termine, lavoro interinale, apprendistato. Ciò si riflette chiaramente nello scarso rilievo e spazio riconosciuto al sindacato nei testi, con un significativo ridimensionamento rispetto ad uno stesso passato legislativo che non gli è stato particolarmente favorevole»²³⁸.

Avendo potuto vivere questo momento storico con maggiore consapevolezza e maggiori nozioni rispetto al passato, ho cercato di fare tesoro di quanto ho avuto modo di leggere ed ascoltare in quei mesi. A partire allora da quei ricordi, non mi sento di escludere che l’espressione “contratto a tutele crescenti” sia risultata in qualche misura utile e strumentale a far evolvere definitivamente in senso indennitario il regime sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi. D’altra parte, quella “formula”, sembrando suggerire una crescita di protezione, si rivela dotata di un vantaggioso “suono” rassicurante²³⁹. Il legislatore riesce così a procedere in maggiore autonomia, senza nemmeno incontrare troppe ostilità. Se il fondamento più profondo del suddetto uso improprio dovesse effettivamente risiedere nella sua strumentalità, si comprende allora la forte criticità dello stesso, soprattutto alla luce dei principi di *flexicurity*. Il descritto approccio risulta allora molto lontano non soltanto dallo spirito europeo, ma ancor più dalle realtà del Nord Europa, nelle quali si riconosce alla partecipazione e al coinvolgimento delle parti sociali un ruolo importante, se non addirittura essenziale, rispetto all’efficace realizzazione dell’equilibrio tra flessibilità e sicurezza.

²³⁷ Mi riferisco ancora una volta al confronto con Marina Bergamin, ex segretario generale di CGIL Vicenza.

²³⁸ Carinci F., *Jobs Act, atto II: la legge delega sul mercato del lavoro*, cit., pp. 7-8.

²³⁹ Luigi Mariucci si esprime in termini analoghi, ritenendo che il “contratto a tutele crescenti” del decreto legislativo n. 23/2015 venga a configurare un mero «viatico semantico, apparentemente seduttivo mediante cui si realizza una nuova disciplina dei licenziamenti». Si veda Mariucci L., *Il diritto del lavoro ai tempi del renzismo*, cit., p. 20.

5.3. *Alcuni dubbi sulla convenienza economica predisposta per le assunzioni a tempo indeterminato*

Lo stesso legislatore del decreto legislativo n. 23/2015 dimostra di essere consapevole del significativo ruolo giocato dall'elevato costo del lavoro nella scarsa "attrattività" del contratto di lavoro a tempo indeterminato. Forse, proprio questa consapevolezza lo spinge a predisporre, ancor prima del nuovo assetto di convenienze normative, uno "stimolo" di carattere economico. Infatti, i ben noti sgravi contributivi e fiscali vengono delineati con la legge di stabilità per l'anno 2015 e risultano già pienamente operativi quando scatta lo "spartiacque" temporale²⁴⁰ fissato nel suddetto decreto in relazione all'applicazione del nuovo regime sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi. Il breve lasso di tempo che separa i due atti normativi, e conseguentemente l'operatività delle misure in essi contemplate, non impedisce comunque di rilevare come entrambi si rivolgano al contratto a tempo indeterminato. D'altra parte, è lo stesso legislatore che riconduce espressamente le convenienze economiche e quelle normative ad un progetto comune: infatti, non è difficile constatare che la predisposizione delle une e delle altre condivide il medesimo intento, ovvero sia quello di rendere il quanto più possibile "allettante" il contratto a tempo indeterminato, con il fine ultimo «di promuovere forme di occupazione stabile»²⁴¹. In realtà, la simultanea operatività delle due convenienze di diversa natura, in altre parole, la loro "azione combinata", non risulta affatto funzionale allo scopo dichiarato. Se inizialmente ciò costituisce il contenuto di mere riflessioni e previsioni dottrinali tutte da riscontrare, oggi la conferma di questa non-funzionalità arriva direttamente dalla lettura dei dati statistici relativi al primo biennio di operatività degli interventi normativi descritti. Per comprendere le ragioni alla base di questa osservazione, occorre procedere preliminarmente alla rievocazione dei tratti salienti della convenienza economica a cui si sta facendo riferimento. La formulazione della relativa disposizione, l'articolo 1, 118° comma della legge 23 dicembre 2014, n. 190, risulta fin troppo articolata e presenta elementi non particolarmente rilevanti ai fini della presente trattazione. Per questo

²⁴⁰ Sono numerosi gli autori che utilizzano questa efficace espressione. Si veda per tutti Fili V., *Tutela risarcitoria e indennitaria: profili quantificatori, previdenziali e fiscali*, cit., p. 191.

²⁴¹ Art. 1, 118° comma, l. n. 190/2014. Osserva infatti Giancarlo Ricci che la «sfasatura temporale fra l'entrata in vigore (1° gennaio 2015) delle norme sullo sgravio previdenziale triennale per le assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, effettuate dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015 [...] e del d.leg. 23/15 (7 marzo 2015) nulla toglie al carattere integrato dei due provvedimenti di legge e delle relative misure». Si rimanda a Ricci G., *La promozione dell'occupazione stabile fra contratto di lavoro a tutele crescenti e sgravi contributivi: le politiche «integrate» del lavoro nella riforma del governo Renzi*, cit., p. 236.

preferisco fare riferimento alle parole dell'efficace ricostruzione realizzata dal professor Giancarlo Ricci.

«L'incentivo introdotto dalla legge di stabilità per il 2015 è un "esonero contributivo (...) pari ai contributi previdenziali a carico del datore di lavoro", con alcune eccezioni, fra le quali l'esclusione dei premi e contributi dovuti all'Inail.[...] La durata dell'esonero è di tre anni decorrenti dalla data di assunzione del lavoratore, che deve avere luogo entro il 31 dicembre 2015»²⁴².

Non si rende comunque necessaria la complessa disamina dei profili più tecnici (e delle relative questioni interpretative) di questa disciplina. Infatti, gli elementi qui sopra richiamati risultano sufficienti per comprendere le criticità di una previsione così strutturata, dal momento che essa risulta operare, a partire dal 7 marzo 2015, accanto alle nuove "tutele crescenti". È allora inevitabile osservare che i tre anni in cui il datore di lavoro gode dei suddetti sgravi sono gli stessi tre anni al termine dei quali egli può ancora licenziare (illegittimamente) in modo piuttosto "conveniente"²⁴³. In taluni casi si potrebbe addirittura registrare un saldo positivo tra il valore degli incentivi e il costo di risoluzione del rapporto.

«Per le professionalità intermedie il valore degli incentivi è superiore al costo di risoluzione del rapporto di lavoro a tutele crescenti al compimento del terzo anno di anzianità»²⁴⁴.

Sono allora comprensibili le ragioni di quanti temono un elevato «tasso di mortalità dei contratti a tempo indeterminato incentivati»²⁴⁵. Questo scenario, che, come rivelano i primi dati, non è più soltanto ipotetico²⁴⁶, porta con sé almeno due preoccupanti implicazioni. In primo luogo, come è stato segnalato qualche paragrafo addietro, è probabile che il datore di lavoro, chiusa l'esperienza del "contratto a tutele crescenti" giusto in tempo perché essa conservi la sua convenienza (economica), tornerà a rivolgersi alle più svariate forme di lavoro atipico, gran parte delle quali rimane in vita e risulta

²⁴² Ricci G., *La promozione dell'occupazione stabile fra contratto di lavoro a tutele crescenti e sgravi contributivi: le politiche «integrate» del lavoro nella riforma del governo Renzi*, cit., p. 236.

²⁴³ Ricorda infatti Lorenzo Zoppoli che il contratto di lavoro *standard* «può essere estinto dal datore di lavoro in qualsiasi momento ad un prezzo molto basso per almeno tre anni». Zoppoli L., *Contratto a tutele crescenti e altre forme contrattuali*, cit., p. 16.

²⁴⁴ Marazza M. (2015), *Dalla fiction (House of cards) alla realtà: un immaginario raffronto tra l'America Works di Frank Underwood e il Jobs Act di Matteo Renzi*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 1/2015, p. 232.

²⁴⁵ Ivi, p. 234. In altre parole, «si tratterà di vedere quante di quelle assunzioni si consolideranno». Si esprime in questi termini Mariucci L., *Il diritto del lavoro ai tempi del renzismo*, cit., p. 36.

²⁴⁶ Si commenta da solo il dato diffuso dall'Osservatorio sul Precariato dell'Inps: le cessazioni per giusta causa o giustificato motivo soggettivo dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato passano dalle 41.788 unità nel periodo di gennaio-settembre del 2015, alle 53.636 unità nello stesso periodo del 2016. Per una consultazione diretta dei dati si veda Osservatorio sul Precariato, *Dati sui nuovi rapporti di lavoro. Report mensile gennaio-settembre 2016*, Tab. 6, disponibile al sito www.inps.it.

addirittura potenziata. Se quella riscoperta non sarà accompagnata da un rinforzato sistema di protezione sociale, il rischio di una nuova forte ondata di precarizzazione risulta concreto.

Sembra inoltre più che ipotetico il generarsi di una situazione nella quale oltre al “danno” (ovvero sia nuova precarietà), potrà rilevarsi anche la “beffa”. Infatti, non va dimenticato che, con l’introduzione del suddetto esonero, «il peso contributivo relativo alla singola nuova assunzione è sottratto alla competenza del datore di lavoro e trasferito sulle finanze pubbliche alimentate dalla fiscalità generale»²⁴⁷. Dunque, se davvero si realizzerà quella “mortalità” dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato incentivati prospettata da diversi autori, si comprende agevolmente come il dispiego di tante risorse pubbliche sarà risultato vano. Marco Marazza risulta cristallino nell’espone le estreme conseguenze che è possibile trarre dallo scenario appena delineato.

«Bene inteso, non è scritto da nessuna parte che il lavoratore assunto nel 2015 venga poi licenziato in coincidenza con la fine degli sgravi. Ma il rischio concreto che ciò accada, il rischio cioè che questo rapporto di lavoro non soddisfi le attese pur non configurandosi una giusta causa o un giustificato motivo di licenziamento, è comunque trasferito dal datore di lavoro alla collettività»²⁴⁸.

Si rileva dunque un cattivo coordinamento, in quanto capace di generare preoccupanti conseguenze sul tessuto occupazionale, tra la disciplina delle convenienze normative e quella degli sgravi contributivi e fiscali. Nemmeno in questo caso sembra potersi parlare di una “svista” da parte del legislatore. Egli, piuttosto, sembra davvero confidare nel fatto che, all’esaurirsi del suddetto incentivo economico, il rapporto riuscirà comunque a proseguire, rimanendo dotato delle convenienze di carattere normativo. Tuttavia, i dati che giungono in chiusura al 2016 segnalano che risulta alquanto rischioso riporre troppa fiducia nel nuovo regime sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi, sebbene esso si riveli indubbiamente vantaggioso per il datore di lavoro. Per poter comprendere il significato di quei numeri, occorre rammentare che il legislatore, spinto dall’«esigenza di assicurare continuità all’azione culturale di sostegno del lavoro a tempo indeterminato»²⁴⁹, sceglie di confermare «l’apposito incentivo anche per le assunzioni effettuate nel corso del 2016»²⁵⁰. Tuttavia, è altrettanto doveroso segnalare che «la soglia massima e la durata

²⁴⁷ Vergari S. (2016), *Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”. IT – 292/2016, p. 7.

²⁴⁸ Marazza M., *Dalla fiction (House of cards) alla realtà: un immaginario raffronto tra l’America Works di Frank Underwood e il Jobs Act di Matteo Renzi*, cit., pp. 232-233.

²⁴⁹ Vergari S., *Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali*, cit., p. 22.

²⁵⁰ *Ibid.*

dell'intervento»²⁵¹ conoscono una sensibile riduzione. L'incentivo previsto dalle due leggi di stabilità²⁵² è dunque analogo in relazione all'*an*, ma differisce rispetto al *quantum*. Occorre allora verificare se, ed eventualmente come, tale differenza quantitativa della convenienza economica venga ad incidere sulla dinamica delle assunzioni a tempo indeterminato. Tale verifica può essere effettuata mediante i dati forniti dall'Osservatorio sul Precariato dell'Inps, che sono assolutamente chiari nell'evidenziare, con riferimento ai primi nove mesi del 2016, un rallentamento delle assunzioni che riguarda «principalmente i contratti a tempo indeterminato: -443.000, pari a -32,3% rispetto ai primi nove mesi del 2015»²⁵³. In modo altrettanto chiaro vengono individuati i fattori a cui ricondurre il suddetto andamento.

«Come già segnalato nell'ambito dei precedenti aggiornamenti dell'Osservatorio, il calo va considerato in relazione al forte incremento delle assunzioni a tempo indeterminato registrato nel 2015, anno in cui dette assunzioni potevano beneficiare dell'abbattimento integrale dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro per un periodo di tre anni»²⁵⁴.

In altre parole, è bastata una semplice riduzione dell'incentivo economico per determinare una drastica riduzione dell'"attrattività" del contratto di lavoro a tempo indeterminato. Ciò costituisce una chiara conferma del fatto che il principale "freno" all'utilizzo di questa tipologia contrattuale continua a risiedere nell'elevato costo del lavoro. Sorge dunque spontaneo chiedersi perché rispetto a tale criticità, oggetto della doglianza degli imprenditori ormai da alcuni decenni, il legislatore abbia ancora una volta predisposto un intervento meramente temporaneo, rinunciando così a conseguire una riduzione permanente del costo del lavoro, sicuramente più funzionale all'obiettivo (dichiarato!) di promozione della stabilità dell'occupazione. Analogamente a quanto accaduto in passato, si ripropone allora un'azione tutta incentrata sul breve periodo: si elargiscono infatti, per un contenuto lasso di tempo, generosi benefici che, invece di risanare e "curare" il sistema, finiscono per "drogarlo"²⁵⁵.

Accanto alla criticità appena segnalata, è possibile riscontrare, a mio avviso, un uso delle risorse poco oculato e a tratti irrazionale. Tale affermazione può essere riscontrata

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² Occorre infatti rammentare che lo sgravio contributivo e fiscale per l'anno 2016 è previsto dall'articolo 1, 178° e 179° comma, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

²⁵³ Osservatorio sul Precariato, *Dati sui nuovi rapporti di lavoro. Report mensile gennaio-settembre 2016*, cit.

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ Questa espressione si ritrova in Gottardi D., *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexicurity: andata e ritorno*, cit., p. 253.

almeno in relazione ad un duplice profilo. Innanzitutto, come ricordato in precedenza, la disciplina degli incentivi di carattere economico non solo viene a delineare un (altro) intervento temporaneo, ma, in combinazione con i nuovi caratteri della tutela indennitaria, sembra consentire (se non addirittura suggerire) alle imprese l'assunzione di un atteggiamento poco virtuoso. In questo modo, quello che si dovrebbe qualificare a tutti gli effetti come un investimento rischia di degenerare in una sorta di "spreco". Più in generale, il fatto che sia prescritta soltanto l'integrazione di alcuni semplici presupposti fa sorgere la (spiacevole) sensazione che il suddetto incentivo venga accordato in modo quasi indiscriminato. Rispetto alla necessità di garantire un impiego più efficace delle risorse pubbliche, non risulta dunque fuori luogo la proposta di sottoporre il godimento da parte delle imprese dello sgravio contributivo e fiscale ad una qualche forma di condizionalità, similmente a quanto accade dal lato del lavoratore in relazione alla fruizione delle misure di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria. Sarebbe allora opportuna l'adozione di adeguati accorgimenti volti ad «evitare che gli incentivi possano essere fruiti indipendentemente dalla effettiva prosecuzione del rapporto alla loro scadenza»²⁵⁶. In altre parole, gli «incentivi potrebbero essere resi disponibili a condizione che le imprese contribuiscano effettivamente all'aumento dei livelli occupazionali»²⁵⁷.

6. *Novità effettive sul versante della sicurezza?*

Occorre infine indagare la linea di intervento adottata dal legislatore delegato in relazione al versante della sicurezza. Una decisa azione si rende infatti necessaria per riuscire a sciogliere i molti nodi conservati e in taluni casi generati dall'azione riformatrice del 2012. Se l'obiettivo rimane quello di implementare la strategia di *flexicurity* nel senso indicato dai documenti europei, le nuove misure dovrebbero allora garantire un effettivo ed efficace "scambio" tra la protezione del/nel posto di lavoro e la tutela nel mercato del lavoro. Gli interventi prospettati nei decreti legislativi n. 22 e n. 150 del 2015 rivelano in tal senso dei contenuti indubbiamente apprezzabili; ma altrettanti contenuti lasciano invece "l'amaro in bocca".

Guardando al lato delle politiche passive, il legislatore delegato sembra essere mosso dalla volontà di colmare i preoccupanti vuoti di tutela a cui ha condotto la frammentarietà

²⁵⁶ Ludovico G., *Il contratto a tutele crescenti. Il gioco delle convenienze rispetto ai contratti atipici*, cit., p. 232.

²⁵⁷ Perulli A., *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi: un mutamento di "paradigma" per il diritto del lavoro?*, cit., p. 24.

degli strumenti di sostegno al reddito previsti per gli episodi di disoccupazione involontaria. Si annuncia infatti la ricomposizione di quel doppio binario che la legge n. 92/2012 ha sostanzialmente mantenuto in vita con i nomi di ASpI e mini-ASpI. Più precisamente, mediante l'introduzione della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego si intende procedere all'«omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi»²⁵⁸. Certamente conforta sapere che la definizione di «requisiti contributivi di accesso [...] meno stringenti»²⁵⁹ consente «un aumento del numero dei beneficiari»²⁶⁰. La nuova disciplina riprende infatti le tredici settimane di contribuzione previste per l'accesso alla mini-ASpI e «amplia l'arco temporale di riferimento del requisito contributivo, elevandolo a quattro anni»²⁶¹. Si conserva inoltre «il riferimento annuale per un requisito (trenta giornate di lavoro effettivo) di nuova istituzione»²⁶². Un'altra iniziativa apprezzabile sembra potersi rilevare nella disposizione²⁶³ che delinea i tratti di un inedito strumento «finanziato dalla fiscalità generale attraverso la costituzione di un apposito fondo presso il Ministero del lavoro»²⁶⁴ e denominato “Assegno di disoccupazione”. Forse lo sguardo fuori dai confini nazionali spinge il legislatore a introdurre questa prestazione, che risulta destinata «ai soggetti che hanno fruito della Naspi per l'intera sua durata, a condizione che, privi di lavoro e disponibili a cercalo attivamente, versino in una comprovata situazione di bisogno»²⁶⁵. Ma, come anticipato, tante note positive rischiano di essere vanificate da altrettante previsioni della cui bontà si può invece fortemente dubitare. Ecco allora che rispetto alla NASpI, l'apprezzato incremento del «“bacino” dei soggetti che possono usufruire della prestazione»²⁶⁶ risulta (spiacevolmente) compensato dalle preoccupazioni suscitate dalle disposizioni relative al suo importo e alla sua durata. Il professor Andrea Lassandari racchiude in pochissime righe i contenuti della disciplina dai quali deriverebbero le

²⁵⁸ Art. 1, 2° comma, lett. b), parte 1), l. n. 183/2014.

²⁵⁹ Spattini S., *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, cit., p. 451.

²⁶⁰ Mesiti D. (2015), *Le nuove prestazioni previdenziali in caso di disoccupazione involontaria ed il contratto di ricollocazione*, in *il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 4/2015, p. 329.

²⁶¹ Ivi, p. 330.

²⁶² *Ibid.* Per una verifica diretta del contenuto della disposizione, si veda art. 3, 1° comma, d.lgs. n. 22/2015.

²⁶³ Art. 16, d.lgs. n. 22/2015.

²⁶⁴ Spattini S., *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, cit., p. 456.

²⁶⁵ Si tratta della breve ma efficace ricostruzione realizzata da Bozzao P., *I nuovi trattamenti di disoccupazione: a piccoli passi verso l'Europa*, in Fiorillo L., Perulli A. (a cura di) (2015), *Contratto a tutele crescenti e Naspi: i decreti legislativi n. 4 marzo 2015, n. 22 e n. 23*, Torino: Giappichelli, p. 215.

²⁶⁶ Mesiti D., *Le nuove prestazioni previdenziali in caso di disoccupazione involontaria ed il contratto di ricollocazione*, cit., p. 330.

principali criticità.

«La prestazione [...] è tuttavia assicurata “per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni” e senza computare “i periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione delle prestazioni di disoccupazione” (art. 5): ciò potendo [...] comportare effetti sfavorevoli per il disoccupato, nel confronto con il regime precedente. Mentre è prevista pure una riduzione degli importi, con il decorso del tempo, c.d. *décalage*, superiore a quella concernente l’ASpI»²⁶⁷.

Si rivela ancora più agevole cogliere la disposizione che rischia di compromettere sul nascere l’effettività di uno strumento tanto importante, quanto atteso come quello dell’Assegno di disoccupazione. Dall’articolo 16, 7° comma, del decreto legislativo n. 22/2015 emerge infatti con chiarezza che «la dotazione economica a copertura dell’istituto è limitata»²⁶⁸; è lo stesso legislatore delegato a dichiarare, senza mezzi termini, che «il sostegno economico non potrà essere erogato esaurite le risorse del Fondo»²⁶⁹. L’implicazione direttamente discendente da questo scenario risulta allora espressa in modo cristallino da Matteo Corti e Alessandra Sartori.

«La drammatica assenza nel nostro *welfare state* di una rete generalizzata di sostegno economico di ultima istanza esce così appena scalfita dall’introduzione di questo istituto»²⁷⁰.

²⁶⁷ Lassandari A., *La riforma del lavoro del Governo Renzi: il disegno e la realizzazione*, cit., p.747.

Per cogliere la possibile riduzione di tutela determinata dalla nuova disciplina si rendono evidentemente necessari dei calcoli matematici. Domenico Mesiti li ha svolti ed esposti con grande chiarezza. Con riferimento alla durata, egli porta un esempio alquanto efficace: «Poniamo il caso di un lavoratore che, iscritto al FPLD da più di due anni e senza contribuzione recente, inizia un nuovo lavoro con un contratto a termine di durata annuale. Alla fine del rapporto avrà accreditata una contribuzione pari a 52 settimane. Secondo le vecchie regole, a regime, cioè dal primo gennaio 2016, avrebbe avuto diritto all’ASpI per una durata di 12 mesi se infracinquantacinquenne e di 18 mesi se ultracinquantacinquenne. Se alla stessa fattispecie applichiamo i nuovi criteri, il lavoratore cessato avrà diritto alla NASpI per la metà della contribuzione accreditata e, cioè, per soli sei mesi. Per percepire l’indennità per la medesima durata prevista prima della riforma, lo stesso soggetto dovrà aver lavorato per due anni, se ha un’età inferiore a 55 anni, ovvero per tre anni se supera l’indicata età» (Mesiti D., *Le nuove prestazioni previdenziali in caso di disoccupazione involontaria ed il contratto di ricollocazione*, cit., p. 332). Altrettanto chiari sono i calcoli che egli svolge in relazione al *décalage*, che confermano quanto osservato da Lassandari: «Dal quarto mese, la riduzione percentuale di cui si è riferito determina l’abbassamento dell’importo della NASpI fino ad arrivare, gradualmente, a sostanziose diminuzioni per gli ultimi mesi di godimento. La progressione dell’abbattimento sarà pari, infatti, per l’ultima mensilità, al 63% se il periodo di godimento è di 24 mesi ed al 45% se tale tempo è di 18 mesi. Come ben si vede, viene mantenuto il sistema di abbattimento prima previsto per l’ASpI (15% dopo i primi sei mesi ed ulteriore 15% dopo 12 mesi) ma viene, da una parte, anticipato e reso graduale in rapporto alla durata della prestazione e, dall’altra, aumentato per le provvidenze di maggior durata» (*Ibid*). Mesiti segnala anche «l’eliminazione dalla retribuzione di riferimento degli “elementi continuativi e non continuativi e le retribuzioni aggiuntive”» (Ivi, p. 333). Complessivamente, dunque, «l’ammontare effettivo della NASpI sarà sostanziosamente minore di quello liquidabile in base alle vecchie disposizioni» (*Ibid*).

²⁶⁸ Spattini S., *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, cit., p. 457.

²⁶⁹ Art. 16, 2° comma, d.lgs. n. 22/2015.

²⁷⁰ Corti M., Sartori A., *Contratto a tutele crescenti e incentivi alle assunzioni: riparte l’Italia?*, cit., p. 111.

Anche in relazione alle collaborazioni coordinate e continuative è possibile segnalare una nota positiva: infatti, come si coglie dall'articolo 15, 1° comma, del decreto legislativo n. 22/2015, la prestazione di disoccupazione prevista per questi lavoratori assume finalmente natura continuativa, «trattandosi di una indennità mensile e non più di una tantum»²⁷¹. Tuttavia, basta estendere lo sguardo ai criteri direttivi dettati dalla legge delega su questo punto, perché riaffiori una certa insoddisfazione rispetto alla soluzione adottata dal legislatore delegato. Risulta infatti evidente la notevole distanza intercorrente tra la specifica prestazione di disoccupazione prevista nel summenzionato articolo 15 (la cosiddetta DIS-COLL) e l'auspicata «universalizzazione del campo di applicazione dell'ASpI, con estensione ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, fino al suo superamento, e con l'esclusione degli amministratori e sindaci»²⁷².

Occorre infine verificare se questa tendenza di scarsa effettività delle misure adottate possa essere rilevata anche con riferimento alle politiche attive. Purtroppo, come sottolineato da numerosi commentatori, la scarsa effettività si riscontra soprattutto in relazione a questo versante! Ritengo dunque che una disamina analitica di tutti gli strumenti di condizionalità delineati nel decreto legislativo n. 150/2015 non si renda nemmeno necessaria. Si badi bene, questa scelta non è da attribuire né alla fisiologica stanchezza che mi colpisce nella stesura di queste ultime battute del mio elaborato, né alla possibilità e alla comodità di fare rinvio a ben più autorevoli ricostruzioni della disciplina in questione. La ragione più profonda ed autentica è che reputo piuttosto sterile procedere ad una dettagliata analisi di quanto si ritrova scritto sulla carta, sapendo che gran parte di quegli istituti rischia di non conoscere un'efficace concretizzazione. In tal senso risulta davvero suggestiva l'immagine evocata da Luigi Oliveri.

«La riforma del mercato del lavoro [...] è molto ben congegnata nella descrizione dei servizi da rendere ai disoccupati, ma rischia di rivelarsi un libro dei sogni»²⁷³.

Occorre evidentemente esplicitare da dove origini l'accusa di scarsa effettività che viene mossa contro iniziative di per sé delineate «in modo corretto e convincente»²⁷⁴. Come ricordato più volte in precedenza e come continua a dimostrare l'esperienza

²⁷¹ Spattini S., *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, cit., p. 460.

²⁷² Art. 1, 2° comma, lett. b), parte 3), l. n. 183/2014.

²⁷³ Oliveri L. (15 dicembre 2015), *Il libro dei sogni dei servizi ai disoccupati*, in www.lavoce.info, consultato il 15.12.2016.

²⁷⁴ *Ibid.*

nordeuropea, un ruolo cruciale nel garantire l'efficienza delle politiche attive è giocato dai centri per l'impiego. Il legislatore del 2015, analogamente a quello del 2012, risulta indubbiamente cristallino nell'illustrare «le funzioni e i servizi da rendere ai disoccupati»²⁷⁵, nonché gli *standard* che i suddetti centri sono chiamati ad assicurare. Impossibile allora non apprezzare la profilazione del fabbisogno di ricerca di lavoro, la stipulazione di un patto di servizio individualizzato, l'orientamento di base o specialistico, nonché le proposte di formazione, lavoro o tirocinio²⁷⁶. Risulta piuttosto elementare comprendere che la concreta ed efficace erogazione dei servizi ora elencati necessita di risorse, *in primis* economiche. Ecco allora che oggi starei parlando di una reale svolta soltanto se il legislatore si fosse finalmente impegnato, dopo molti, anzi, troppi anni, a predisporre un adeguato approvvigionamento da destinare ad un serio potenziamento delle politiche attive. E invece le ennesime buone idee rischiano, ancora una volta, di “non passare all'azione”. Infatti, sembrano potersi (tristemente) riproporre le medesime riflessioni svolte con riferimento all'intervento riformatore del 2012. «Il problema non consiste tanto nel definire i sistemi di aiuto, ormai consolidati e noti»²⁷⁷: esso pare piuttosto risiedere nelle «risorse pubbliche in termini di personale e finanziamenti» che «restano irrimediabilmente ed eccessivamente scarse»²⁷⁸. Tutte le implicazioni estremamente pratiche della questione che si sta discutendo emergono dalle parole della professoressa Madia D'Onghia.

«Ma i CPI, oggi, non sono in grado di fornire adeguate politiche attive, per i noti problemi di croniche carenze organizzative e di risorse [...] con la conseguenza che potrebbero causare ritardi e condizionare la sottoscrizione e/o il contenuto dei patti di servizio. Il punto cruciale rimane, a monte, quello della capacità dei servizi competenti a porre in essere, in concreto, le politiche attive e, dunque, le azioni di reinserimento»²⁷⁹.

D'altra parte, quella che può essere configurata come una vera e propria rinuncia ad adottare, rispetto al versante della sicurezza, la logica dell'investimento risulta preannunciata dalla stessa legge delega, laddove molte delle innovazioni auspicate in relazione alle politiche attive sono accompagnate dalla raccomandazione che esse si

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ Questa rapida ricognizione delle principali novità introdotte dal decreto legislativo n. 150/2015 sul versante delle politiche attive e, dunque, della condizionalità si deve ancora a Oliveri L., *Il libro dei sogni dei servizi ai disoccupati*, cit.

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ D'Onghia M., *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in Carinci F. (a cura di) (2016), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 54, p. 410.

realizzino a parità di spesa²⁸⁰.

7. Una *flexicurity* ancora molto lontana

Si è rivelato sufficiente un numero relativamente contenuto di pagine per riuscire ad evidenziare come molti passi debbano ancora essere compiuti nel nostro ordinamento per giungere ad un'effettiva implementazione della *flexicurity* nel suo significato più autentico. Il conseguimento di un equilibrio tra flessibilità e sicurezza adeguato al contesto italiano e alle sue peculiarità avrebbe richiesto innanzitutto un ridimensionamento del “*supermarket*” delle tipologie contrattuali per poter poi procedere ad un (eventuale) incremento della flessibilità in uscita. È bene ribadire che quest'ultimo intervento rischia comunque di generare nuova precarietà se non accompagnato da un'effettiva tutela nel mercato del lavoro. Ecco allora che un'analisi di ampio respiro, non limitata al semplice testo delle disposizioni, consente di mettere in luce le difficoltà che continuano a persistere in relazione alla concretizzazione del duplice “scambio” appena richiamato. Tali difficoltà non potranno essere superate, e conseguentemente l'equilibrio tra flessibilità e sicurezza non sarà mai realmente conseguito, se si continuerà ad ignorare (o forse è meglio dire rifiutare) la logica che ha reso e rende vincente un modello come quello danese. Quest'ultimo, allo stesso modo in cui riconosce e soddisfa la necessità di fornire alle imprese strumenti flessibili, riesce a comprendere quanto sia importante, anzi, essenziale per il sistema che il lavoratore continui a sentirsi sicuro. Non deve allora stupire che in quel paese una consistente quota di PIL sia destinata proprio al versante della sicurezza: una tale mobilitazione di risorse è infatti concepita come un vero e proprio investimento nel capitale umano, considerato il notevole ritorno in termini di innovazione e produttività. Certamente, è una sicurezza dotata di nuove sembianze, ma, se essa non rimane ferma allo stadio di un semplice annuncio e risulta invece effettiva, si può continuare ad assicurare la tutela del soggetto “debole” del rapporto, ovvero sia il lavoratore. In altre parole, un'efficace implementazione della *flexicurity* necessita (e, dunque, ha tra i suoi presupposti) che il diritto del lavoro conservi la sua originaria e più autentica funzione. Si comprende allora la considerevole distanza che separa il nostro

²⁸⁰ Come osserva Franco Carinci, la legge n. 183/2014 «è letteralmente dominata dall'esigenza di essere realizzata a parità di spesa». Questa indicazione, infatti, risulta più volte «ripresa nel corso della delega stessa», anche «a proposito della costituzione dell'Agenzia nazionale per l'occupazione [...], della previsione del c.d. contratto di ricollocamento» (Carinci F., *Jobs Act, atto II: la legge delega sul mercato del lavoro*, cit., p. 2). Per una verifica diretta di queste osservazioni si rinvia all'articolo 1, 4° comma, lett. c) e lett. p) della l. n. 183/2014.

ordinamento²⁸¹ dalla logica qui sopra descritta. I forti limiti che ancora permangono, e che sono stati evidenziati nel corso di questo capitolo, sembrano suggerire una scarsa convinzione del legislatore italiano rispetto alle potenzialità racchiuse nell'investimento sul versante della sicurezza. Egli procede allora a "smantellare" il vecchio assetto delle tutele, senza tuttavia garantire l'effettività della nuova protezione nel mercato del lavoro. Così facendo, è chiaro come il significato originario e la missione ultima del diritto del lavoro risultino sempre più sfumati: eppure tutti gli interventi riformatori analizzati dichiarano di ispirarsi alle logiche più autentiche di questa branca del diritto.

Non posso allora ignorare il sospetto che sorge in me nello svolgere queste considerazioni e devo ammettere che assomiglia molto alla sensazione che ho provato andando alla ricerca delle ragioni sottese all'utilizzo improprio dell'espressione "contratto a tutele crescenti". Infatti, così come in quell'occasione non ho trovato ragioni che mi impedissero di ipotizzare una strumentalizzazione della richiamata dicitura, allo stesso modo, ora, non posso escludere che un analogo uso strumentale stia progressivamente interessando il "diritto del lavoro". In altre parole, il mio timore è che esso si stia tramutando in una mera ma rassicurante "formula", che può quindi essere riempita, senza generare troppi disordini, con qualcosa che non è diritto del lavoro.

²⁸¹ In questa riflessione si può includere, almeno in parte, anche l'atteggiamento di talune istituzioni europee, che, allo scoppio della crisi economico-finanziaria, non hanno esitato a proclamare la centralità delle politiche di *austerity*, dimostrando in questo modo di non credere così profondamente nell'investimento sul versante sociale e, dunque, nelle sue potenzialità.

CAPITOLO QUARTO

UN CONFRONTO DA CUI TRARRE LE CONCLUSIONI. O MEGLIO, GLI SPUNTI PER UNA RIPARTENZA

SOMMARIO: 1. Una breve ma essenziale nota metodologica. – 2. La voce dei protagonisti. –
3. L'importanza di credere nel diritto del lavoro e nella sua più autentica funzione.

1. *Una breve ma essenziale nota metodologica*

Le mie riflessioni stanno giungendo al termine e il rigoroso rispetto della “tradizionale” struttura di una tesi di laurea mi imporrebbe ora di dedicare un'apposita sezione alla raccolta delle relative conclusioni. Tuttavia, ritengo che la coerenza dei contenuti sia preferibile alla rigida osservanza dei canoni formali. Almeno due ordini di ragioni mi spingono allora a porre in chiusura al mio elaborato un quarto capitolo, anziché delle vere e proprie conclusioni. In generale, ritengo che queste ultime non si addicano ad una materia, come quella del diritto del lavoro, che risulta in costante divenire e che si rivela sempre pronta a conoscere nuovi scenari. Con specifico riferimento alla ricerca da me svolta, per poter comprendere le motivazioni alla base della suddetta scelta, devo premettere che alla fase della lettura, dello studio e dell'elaborazione scritta ho voluto far seguire un momento di confronto diretto con gli attori coinvolti in prima persona nel mondo del lavoro. Lo spirito con cui ho elaborato le domande da sottoporre agli intervistati era inizialmente quello di trovare un sostegno alle mie intuizioni non solo attraverso i testi di dottrina, ma anche mediante il dialogo con i “diretti interessati”, che inevitabilmente risultano portatori di una diversa prospettiva, decisamente più “pratica” e meno “teorica”¹. Tuttavia, le riflessioni che ho avuto l'occasione di condurre e, più in generale, il materiale che ho potuto raccogliere sono andati inaspettatamente oltre la mera conferma delle mie idee e si sono rivelati fortemente stimolanti. In particolare, come si potrà verificare a breve, i contenuti scaturiti da tali confronti non si limitano a riproporre aspetti già lungamente disaminati, ma delineano osservazioni critiche, manifestano esigenze, forniscono spunti di riflessione. In altre parole, la voce di chi vive quotidianamente il lavoro nei diversi settori produttivi mi ha permesso di raccogliere elementi non semplicemente interessanti, ma soprattutto strumentali ad un valido

¹ Evidentemente senza la pretesa di giungere ad una conferma di carattere statistico.

ripensamento degli interventi legislativi. Ecco allora che parlare di mere conclusioni rispetto all'esposizione di quanto emerso da queste interviste mi è parso inadeguato, se non addirittura incoerente. Ritengo molto più appropriato riferirmi a tali confronti come ad una stimolante base per un'efficace ripartenza.

2. La voce dei protagonisti

Per le stesse ragioni appena illustrate, ho ritenuto che fosse operazione alquanto sterile procedere ad una semplice riscrittura delle dichiarazioni rilasciate da ciascun singolo intervistato. Ho preferito quindi realizzare un'esposizione capace di mettere in luce le posizioni assunte dai vari interlocutori rispetto a quelli che lo stesso legislatore ha indicato come gli snodi cruciali del più recente intervento riformatore.

È giunto ora il momento di presentare coloro che non hanno esitato a condividere con la sottoscritta la loro preziosa esperienza sui temi della presente trattazione. Andrea Rigotto, responsabile del Settore Lavoro e Contrattuale di Confartigianato Vicenza, e Carlotta Andracco, del relativo Ufficio Studi, mi hanno generosamente offerto una panoramica sulla reazione dell'artigianato vicentino alle principali novità del *Jobs Act*. La massima disponibilità nel condividere e nel ripercorrere la sua pluridecennale esperienza nel settore del commercio è stata dimostrata da Nadia Brusarosco, imprenditrice vicentina impegnata da più di quarant'anni nella produzione e nella vendita di abbigliamento. Se il confronto con questi interlocutori mi ha consentito di cogliere il punto di vista datoriale, preziosa per comprendere l'attuale condizione del lavoratore si è rivelata l'analisi di Marina Bergamin, ex segretario generale di CGIL Vicenza.

Tutti i miei intervistati hanno voluto evidenziare ed assumere come punto di partenza delle loro riflessioni il profondo processo di mutamento che ormai da un ventennio interessa i consumi, la produzione e, conseguentemente, il mondo del lavoro. Gli effetti della globalizzazione investono evidentemente anche un settore così tradizionale e radicato nel territorio come quello dell'artigianato. Per l'impresa inizia una nuova stagione, caratterizzata da un'inedita incertezza e foriera di una crescente difficoltà nella programmazione. Lo sa bene Nadia Brusarosco, che colloca nella seconda metà degli anni Novanta "il" punto di svolta della sua storia imprenditoriale. Dopo un florido periodo segnato da una costante crescita e un conseguente incremento del personale², sono due

² Partita con un organico di sole cinque persone (tra modelliste, sarte e rappresentanti della merce) nel 1975, il volume d'affari cresce a tal punto da consentire all'impresa di occupare ben ventidue persone all'inizio degli anni Novanta.

gli eventi che impongono un importante cambio di rotta. È ben noto innanzitutto il prepotente ingresso del prodotto estero nel settore dell'abbigliamento. Esso risulta accompagnato dalla diffusione di nuove tecnologie, che contribuiscono a rendere il lavoro più tecnico e meno manuale. Tutto ciò costringe l'imprenditrice ad un ridimensionamento della manodopera interna; ma questo duro colpo la convince anche del fatto che la chiave per la ripresa è rappresentata dall'innovazione. È proprio per questo che nel 1999, dopo molti anni di sola produzione e vendita all'ingrosso, la decisione è quella di destinare risorse all'apertura di uno spaccio aziendale.

Come visto nei precedenti capitoli, il legislatore italiano risponde a questa ampia e generalizzata esigenza riorganizzativa del tessuto produttivo predisponendo una consistente varietà di tipologie contrattuali. È proprio qui che, secondo l'ex segretario generale di CGIL Vicenza, ha inizio il progressivo de-potenziamento del lavoratore: l'enorme articolazione della flessibilità in entrata determina indubbiamente una perdita di unità e, conseguentemente, di solidarietà nei luoghi di lavoro, a cui si accompagna la paura manifestata dal lavoratore atipico, o meglio, precario di rivolgersi al sindacato. Se in un primo momento quest'ultimo poteva essere effettivamente accusato di un ritardo nella tutela di tali lavoratori, ormai da alcuni anni e soprattutto con lo scoppio della crisi, che ha ulteriormente indebolito la posizione dei lavoratori, le sigle sindacali italiane hanno preso coscienza del fatto che il mercato non consente più la "vecchia" protezione. Marina Bergamin riconosce che lo Statuto dei lavoratori è stato uno strumento degno, ma ora è evidente l'urgenza di un nuovo statuto che «parli per tutti» e che aiuti a riunificare il mondo del lavoro.

Tuttavia, abbattendo i luoghi comuni che lo stesso legislatore sembra condividere, tanto nel settore commerciale, quanto in quello dell'artigianato pare essere invocato un contenimento, per lo meno in senso lato, della flessibilità in entrata. Andrea Rigotto ammette infatti che la varietà delle tipologie contrattuali rimane funzionale ad una certa politica aziendale fin tanto che di essa se ne faccia un utilizzo "leale". Analoghe considerazioni vengono svolte dall'imprenditrice vicentina, che, nella più recente esperienza della vendita al dettaglio, si trova oggi ad affrontare nuove sfide. Anch'essa necessita di ricorrere a forme contrattuali dotate di un certo grado di flessibilità, ma ciò soprattutto per rispondere alle esigenze di conciliazione lavoro-famiglia che un personale completamente "al femminile" evidentemente presenta. Se in tal senso si rivela funzionale il contratto a tempo parziale, per l'imprenditrice e per il successo della sua attività risulta altrettanto essenziale la stabilità nel tempo di ciascun singolo rapporto di

lavoro. Il suo prodotto, infatti, le impone di fornire un certo servizio al cliente, che viene a trovare nell'addetta alle vendite una vera e propria assistente personale; in altre parole, un punto di riferimento. In un tale contesto si comprende allora l'importanza di garantire la stabilità dell'organico, che si traduce nella necessità di ricorrere al contratto a tempo indeterminato. Ma i costi di quest'ultimo rischiano di trasformarlo da imprescindibile "strumento" per il successo dell'attività imprenditoriale a fattore del suo stesso indebolimento. Torna allora la doglianza per l'elevato costo del lavoro, che non manca nemmeno nelle parole di chi dà voce agli artigiani. Il *boom* di assunzioni e stabilizzazioni registratosi tra novembre e dicembre del 2015 è evidentemente da ricondurre alla notizia di riduzione dell'incentivo economico per il successivo anno: tale dinamica è sintomo, ancora una volta, della necessità di predisporre un intervento capace di fornire una reale (e dunque permanente) soluzione al problema del costo del lavoro. D'altra parte, un altro grande disagio avvertito dagli imprenditori artigiani, e a cui non pare aver posto rimedio nemmeno l'ultimo intervento riformatore (nonostante i plurimi annunci di semplificazione), è quello di un'eccessiva burocratizzazione, che appesantisce un settore impegnato a far fronte a criticità dotate di maggiore concretezza, come quella della crescita, che ancora stenta a riprendere il suo "fisiologico ritmo".

La riduzione in modo duraturo del cuneo fiscale è invocata anche dal sindacato. Sostenere con forza la necessaria diminuzione del costo del lavoro non solo per l'impresa, ma anche per il lavoratore non costituisce evidentemente una mera battaglia ideologica: significa infatti restituire risorse nelle mani dei consumatori. D'altra parte, la fiducia di questi ultimi potrà dirsi realmente e stabilmente ripristinata solo quando si sarà finalmente concretizzata una solida rete di protezione capace di controbilanciare la nuova dimensione della flessibilità: solo allora, infatti, il lavoratore tornerà a sentirsi sicuro.

3. L'importanza di credere nel diritto del lavoro e nella sua più autentica funzione

Le mie domande, che volutamente non hanno fatto riferimento a complesse questioni giuridiche, hanno trovato risposte semplici, ma proprio per questo genuine. Ecco allora che questa esperienza di confronto diretto, per quanto limitata, è comunque riuscita a dimostrarmi quanto sia importante, anzi, essenziale prendere contatto e coinvolgere tutti gli attori del mondo del lavoro. Un intervento legislativo di successo non può evidentemente prescindere dall'ascolto della loro voce: sarebbe erroneo, o peggio, controproducente pensare che essa sia semplicemente foriera di "fastidiose" richieste;

sono proprio coloro che vivono da vicino le plurime sfaccettature della realtà del lavoro che possono invece avanzare le proposte più valide per riuscire ad affrontare le sfide che il continuo mutamento pone. È in fondo questa la logica che pare essere assunta nei sistemi nordeuropei e che indubbiamente concorre a renderli vincenti. D'altra parte, quei paesi sembrano non lasciare nulla al caso e ogni soluzione virtuosa da essi adottata non può che discendere da uno studio attento e da un'approfondita analisi delle dinamiche del tessuto sociale. Infatti, come ho voluto rimarcare nel primo capitolo di questo breve elaborato, oggi più che mai la predisposizione di misure vincenti non può prescindere da uno sguardo di carattere sociologico. Le realtà nordeuropee sanno bene che i fenomeni "di nuova generazione" rischiano di isolare colui che prima di essere un lavoratore è una persona. In altre parole, l'inedita dimensione di costante flessibilità e conseguente incertezza in cui si trovano immersi gli individui, se priva di correttivi, rischia di trasformare un'occasione di autonoma espressione per il lavoratore in una pericolosa condizione di frustrazione. Un modello come quello danese dimostra dunque di avere consapevolezza di tali effetti sociologici, in quanto conserva le potenzialità di questo nuovo "uomo flessibile" predisponendo tuttavia gli strumenti necessari ad evitare i possibili risvolti degenerativi. In un "mare" di instabilità, infatti, un qualche punto di riferimento, un "faro", un "porto" deve essere assicurato, se si vuole conservare un elevato grado di motivazione e, conseguentemente, di produttività. Questa attenzione rivolta alle esigenze della forza lavoro testimonia come quest'ultima venga ritenuta indispensabile non ai fini di una semplice "tenuta" del sistema, bensì di una sua costante innovazione e progressiva crescita. Si possono allora comprendere le ragioni più profonde che stanno alla base del consistente investimento sul versante della sicurezza e, in particolare, delle politiche attive che caratterizza quelle realtà anche e soprattutto in tempo di crisi. In esse il lavoratore è innanzitutto risorsa da tutelare, mediante il sostentamento economico e ancor più attraverso continue occasioni di formazione.

Affrontare le sfide poste dal XXI secolo non richiede allora il superamento del diritto del lavoro e della sua funzione più autentica: anzi, necessita che questa branca del diritto assuma un ruolo ancora più pregnante. È in fondo questo il senso delle parole usate da Marina Bergamin per rispondere ad una domanda di ampio respiro che è sorta in me dopo tante riflessioni. Chiedendole infatti cosa possa fare realmente la differenza in una realtà dominata da nuove dinamiche, come quella della flessibilità, dell'adattamento, del continuo mutamento, la sua risposta mi ha dato conferma di quanto il diritto del lavoro si riveli essenziale al di là di ogni tempo e di ogni luogo: «Occorre credere nel lavoro».

E ciò significa, in primo luogo, tutelarlo per davvero.

BIBLIOGRAFIA

- Accornero A., Altieri G., Oteri C. (2001), *Lavoro flessibile. Cosa pensano davvero imprenditori e manager*, Roma: Ediesse.
- Accornero A. (2005), *Il lavoro dalla rigidità alla flessibilità. E poi?*, in *Sociologia del lavoro*, n. 100/2005, pp. 9-23.
- Adam R., Tizzano A. (2014), *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Torino: Giappichelli.
- Alaimo A. (2013), *Presente e futuro del modello sociale europeo. Lavoro, investimenti sociali e politiche di coesione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2/2013, I, pp. 253-275.
- Albert M. (2001), *Capitalismo contro capitalismo. Dieci anni dopo*, in *La rivista il Mulino*, n. 3/2001, pp. 383-398.
- Albi P., *Il lavoro intermittente e il lavoro accessorio dopo il Jobs Act*, in Carinci F. (a cura di) (2015), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 54, pp. 197-204.
- Alleva P. (2007), *Il Libro verde della Commissione europea e l'esperienza italiana della 'flessicurezza'*, in *Quale Stato. Ricerche e proposte di nuova cittadinanza*, n. 1-2/2007, pp. 330-333.
- Alleva P. (marzo 2015), *La recente evoluzione normativa del mercato del lavoro e della sicurezza sociale*, disponibile al sito www.piergiovannialleva.it.
- Ambasciata d'Italia Copenaghen (2012), *Il mercato del lavoro danese. Il modello della "Flexicurity"*, disponibile al sito www.ambcopenaghen.esteri.it.
- Amoroso B. (2006), *Luci e ombre del modello danese*, Relazione tenuta presso l'Università degli Studi Roma 3, Facoltà di Economia Federico Caffè, disponibile al sito www.certificazione.unimore.it.
- Angelini F. (2015), *Il governo, il lavoro e la Costituzione nel c.d. "Jobs Act"*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015.
- Arrigo G. (1998), *Il diritto del lavoro dell'Unione europea. Tomo I: Principi-Fonti-Libera circolazione e sicurezza sociale dei lavoratori*, Milano: Giuffrè.

Auer P., Berg J., Coulibaly I. (2005), *Is a stable workforce good for productivity?*, in *International Labour Review*, vol. 144, n. 3/2005, pp. 319-343.

Ballestrero M. V. (2015), *La riforma del lavoro: questioni di costituzionalità*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2015, pp. 39-52.

Ballestrero M. V., De Simone G. (2015), *Diritto del lavoro*, 2. ed. riveduta e aggiornata, con la collaborazione di Novella M., Torino: Giappichelli.

Balletti E., *Lavoro accessorio (artt. 48-50)*, in Carinci F. (a cura di) (2015), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 48, pp. 294-326.

Barbera M., *Introduzione. I problemi teorici e pratici posti dal metodo di coordinamento aperto delle politiche sociali*, in Barbera M. (a cura di) (2006), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Milano: Giuffrè, pp. 1-28.

Barraco E. (2015), *Jobs Act: le tutele crescenti contro il licenziamento per i neo-assunti*, in *il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 2/2015, pp. 123-133.

Bauman Z. (2001), *The Individualized Society*, Cambridge: Polity Press; trad. it. di Giovanni Arganese (2002) *La società individualizzata. Come cambia la nostra esperienza*, Bologna: il Mulino.

Bekker S. (2012), *Flexicurity: The Emergence of a European Concept*, Cambridge: Intersentia.

Bergamante F., Marocco M. (2014), *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, Isfol Occasional Paper n. 13, disponibile al sito bw5.cilea.it/isfol.

Berton F., Richiardi M., Sacchi S. (2009), *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna: il Mulino.

Bonazzi G. (1993), *Il tubo di cristallo. Modello giapponese e fabbrica integrata alla Fiat Auto*, Bologna: il Mulino.

- Borioni P., *La flexicurity scandinava: inclusione e competizione*, in Borioni P. (a cura di) (2005), *Welfare scandinavo, welfare italiano. Il modello sociale europeo*, Roma: Carocci, pp. 45-72.
- Bozzao P., *I nuovi trattamenti di disoccupazione: a piccoli passi verso l'Europa*, in Fiorillo L., Perulli A. (a cura di) (2015), *Contratto a tutele crescenti e Naspi: i decreti legislativi n. 4 marzo 2015, n. 22 e n. 23*, Torino: Giappichelli, pp. 201-217.
- Bronzini G. (2008), *Come evitare la «segmentazione» del mercato del lavoro: la filosofia europea della flexicurity e i contratti a termine*, in *DL – Rivista critica di diritto del lavoro*, n. 4/2008, pp. 1111-1118.
- Bruni M., De Luca L. (1993), *Unemployment and Labour Market Flexibility: Italy*, Geneva: International Labour Office; traduzione dall'inglese di Carlo Gnetti (1994), *Flessibilità e disoccupazione: il caso Italia*, Roma: Ediesse.
- Buffa F. (2015), *La nuova disciplina del licenziamento e le fonti internazionali*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 3/2015, pp. 566-584.
- Carinci F., *Jobs Act, atto II: la legge delega sul mercato del lavoro*, in Carinci F., Tiraboschi M. (a cura di) (2015), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 37, pp. 1-27.
- Carinci M. T. (2012), *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity "all'italiana" a confronto*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 136/2012, pp. 527-572.
- Carinci M. T., *All'insegna della flessibilità*, in Carinci M. T., Tursi A. (a cura di) (2015), *Jobs Act. Il contratto a tutele crescenti*, Torino: Giappichelli, pp. X-XXIII.
- Carinci M. T., *Il licenziamento nullo perché discriminatorio, intimato in violazione di disposizioni di legge o in forma orale*, in Carinci M. T., Tursi A. (a cura di) (2015), *Jobs Act. Il contratto a tutele crescenti*, Torino: Giappichelli, pp. 27-61.
- Cavallaro L., Palma D. (2008), *Come (non) uscire dal dualismo del mercato del lavoro: note critiche sulla proposta di contratto unico a tutele crescenti*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 4/2008, I, pp. 507-528.

Cgil, Cisl, Uil (2007), *Osservazioni al Libro Verde. Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, in *Quale Stato. Ricerche e proposte di nuova cittadinanza*, n. 1-2/2007, pp. 337-348.

Chietera F., *Il fatto nel licenziamento disciplinare tra legge Fornero e Jobs Act 2*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di) (2015), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2. Commento ai decreti legislativi 4 marzo 2015, nn. 22 e 23, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Bari: Cacucci, pp. 123-136.

Ciarini A. (2013), *Lavoro e attivazione in Europa. Investimento sociale o creazione diretta di nuova occupazione?*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 1/2013, pp. 143-161.

Corti M., Sartori A. (2015), *Contratto a tutele crescenti e incentivi alle assunzioni: riparte l'Italia?*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 2/2015, III, pp. 105-114.

D'Onghia M., *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in Carinci F. (a cura di) (2016), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 54, pp. 384-413.

Damgaard B., Torfing J. (2010), *Network governance of active employment policy: the Danish experience*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 20, n. 3/2010, pp. 248-262.

Deiure D. (2014), *Le incongruenze ed i dubbi interpretativi del "nuovo" rito Fornero*, in *il diritto dei lavori*, n. 1/2014, pp. 25-32.

Del Conte M., *Premesse e prospettive del Jobs Act*, in Tiraboschi M. (a cura di) (2016), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015 (Legge di stabilità per il 2016)*, Milano: Giuffrè, pp. 3-20.

Del Punta R. (2016), *Diritto del lavoro*, 8. ed., Milano: Giuffrè.

Díaz Aznarte M. T. (2015), *Quando la crisi economica diventa argomento giuridico*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 1/2015, pp. 188-204.

Escudero Rodriguez R. (2013), *Un requiem per la flessicurezza. Teoria e pratica del modello in alcuni paesi dell'Europa del Sud*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2013, I, pp. 503-519.

European Commission (2004), *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe. Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok. November 2003*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (2006), *Employment in Europe 2006*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Eurostat (18 March 2016), *Fourth quarter of 2015 Annual growth in labour costs up to 1.3% in euro area Stable at 1.9% in EU28*, press release euro indicators, n. 53/2016, disponibile al sito www.ec.europa.eu/eurostat.

Fili V., *Tutela risarcitoria e indennitaria: profili quantificatori, previdenziali e fiscali*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di) (2015), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2. Commento ai decreti legislativi 4 marzo 2015, nn. 22 e 23, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Bari: Cacucci, pp. 185-216.

Flexicurity pathways. Turning hurdles into stepping stones, Report by the European Expert Group on Flexicurity, June 2007, disponibile al sito www.ec.europa.eu/social.

Fontanarosa F. (2012), *La riforma del mercato del lavoro tra flessibilità e sicurezza: come cambia la tutela giuridica del lavoratore della legge 28 giugno 2012 n. 92*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4/2012, pp. 1-17.

Galgano F. (2011), *Diritto commerciale. L'imprenditore*, 13. ed., Bologna: Zanichelli.

Gallino L. (2003), *Il costo umano della flessibilità*, 4. ed., Roma-Bari: Laterza.

Gallino L. (2005), *L'impresa irresponsabile*, Torino: Einaudi.

Gamberini G., Pelusi L. M., Tiraboschi M., *Contratto a tutele crescenti e nuova disciplina dei licenziamenti*, in Tiraboschi M. (a cura di) (2016), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015 (Legge di stabilità per il 2016)*, Milano: Giuffrè, pp. 21-55.

Garofalo M. G. (2007), *Post-moderno e diritto del lavoro. Osservazioni sul Libro verde «Modernizzare il diritto del lavoro»*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1/2007, I, pp. 135-144.

Ghera E., *I primi decreti attuativi del Jobs Act 2*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di) (2015), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2. Commento ai decreti legislativi 4 marzo 2015, nn. 22 e 23, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Bari: Cacucci, pp. 9-16.

Giubboni S. (2015), *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015.

Gottardi D. (2007), *La flexicurity al vaglio del Parlamento europeo*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 3/2007, pp. 477-483.

Gottardi D., *Lavoro e lavori, diritto e diritti*, in Gosetti G. (a cura di) (2011), *Lavoro e lavori. Strumenti per comprendere il cambiamento*, Milano: Franco Angeli, pp. 29-41.

Gottardi D. (2015), *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexicurity: andata e ritorno*, in *Lavoro e diritto*, n. 2/2015, pp. 239-258.

Graham L. (1995), *On the line at Subaru-Isuzu: the Japanese model and the American worker*, Ithaca and London: ILR Press.

Ichino P. (2015), *La riforma del lavoro in Italia. Una nuova cultura delle relazioni industriali*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 2/2015, I, pp. 205-214.

Iovene B. con la collaborazione di Falzone C., *Nero a metà*, testo della puntata di *Report* del 22 novembre 2015, disponibile al sito www.report.rai.it.

ISFOL, a cura di Sofia Demetrula Rosati (2011), *La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro*, Roma: Isfol.

Istat (1° febbraio 2013), *Dicembre 2012. Occupati e disoccupati. Dati provvisori*, disponibile al sito www.istat.it.

Istat (2015), *La distruzione del carico fiscale e contributivo tra i lavoratori e le famiglie. Anno 2012*, disponibile al sito www.istat.it.

Izzi D. (2007), *Stabilità versus flessibilità nel diritto comunitario: quale punto di equilibrio?*, in *Lavoro e diritto*, n. 2/2007, pp. 327-370.

Izzi D., *Lavoro (diritto comunitario)*, in Lambertucci P. (a cura di) (2010), *Diritto del lavoro*, Milano: Giuffrè, pp. 244-254, voce dei *Dizionari del diritto privato*, promossi da Natalino Irti.

Lassandari A. (2015), *La riforma del lavoro del Governo Renzi: il disegno e la realizzazione*, in *il Corriere giuridico*, n. 6/2015, pp. 745-753.

Leonardi S. (2007), *Sul Libro verde «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo»*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1/2007, I, pp. 145-162.

Loy G. (2013), *Oltre la flessicurezza*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2013, I, pp. 479-486.

Lucidi F., Kleinknecht A. (2010), *Little innovation, many jobs: An econometric analysis of the Italian labour productivity crisis*, in *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, n. 3/2010, pp. 525-546.

Ludovico G., *Il contratto a tutele crescenti. Il gioco delle convenienze giuridiche rispetto ai contratti a tipici*, in Carinci M. T., Tursi A. (a cura di) (2015), *Jobs Act. Il contratto a tutele crescenti*, Torino: Giappichelli, pp. 217-232.

Madsen P. K. (2011), *Reagire alla tempesta. La flexicurity danese e la crisi*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1/2011, pp. 78-96.

Magnani M. (2015), *La riforma dei contratti e del mercato del lavoro nel c.d. Jobs Act. Il Codice dei contratti*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4/2015, pp. 961-977.

Marazza M. (2015), *Dalla fiction (House of cards) alla realtà: un immaginario raffronto tra l'America Works di Frank Underwood e il Jobs Act di Matteo Renzi*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 1/2015, pp. 229-234.

Mariucci L. (2015), *Il diritto del lavoro ai tempi del renzismo*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2015, pp. 13-37.

Martone M. (2014), *Chiose a margine delle politiche del lavoro del Governo Renzi. Tra art. 18 e contratto a termine "acausale"*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 4-5/2014, I, pp. 1017-1023.

- Massimiani C. (2008), *Flessicurezza e lavoro dignitoso in Europa: una convivenza possibile?*, in *DL-Rivista critica di diritto del lavoro*, n. 3/2008, pp. 833-855.
- Mazzotta O. (2016), *Diritto del lavoro. Il rapporto di lavoro*, 6. ed., in Iudica G., Zatti P. (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Milano: Giuffrè.
- Mesiti D. (2015), *Le nuove prestazioni previdenziali in caso di disoccupazione involontaria ed il contratto di ricollocazione*, in *il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 4/2015, pp. 329-342.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Comitato scientifico per il monitoraggio della riforma del mercato del lavoro, *Quaderno di monitoraggio n. 1/2016. I contratti di lavoro dopo il Jobs Act*, disponibile al sito www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche.
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study – Facts, Analysis, Strategies*, disponibile al sito www.oecd.org.
- OECD (2002), *Employment Outlook 2002*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2016), *OECD Economic Survey: Denmark 2016*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2016), *Taxing Wages 2016*, Paris: OECD Publishing.
- Olivetti A. (2012), *Ai lavoratori. Discorsi agli operai di Pozzuoli e Ivrea presentati da Luciano Gallino*, Roma: Edizioni di Comunità.
- Osservatorio sul Precariato – Inps, *Dati sui nuovi rapporti di lavoro. Report mensile gennaio-settembre 2016*, disponibile al sito www.inps.it.
- Pacella A., Realfonzo R., Tortorella Esposito G. (2014), *Flessibilità del lavoro e competitività in Italia*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 1/2014, pp. 57-85.
- Paci M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Bologna: il Mulino.
- Panin F. (2015), *Recenti sviluppi in tema di licenziamento e disoccupazione. I primi decreti attuativi del Jobs Act*, in *Studium Iuris*, n. 5/2015, pp. 503-512.
- Pedaci M. (2010), *Flessibilità del lavoro ed equilibri precari*, Roma: Ediesse.

- Perulli A. (2015), *Il lavoro autonomo, le collaborazioni coordinate e le prestazioni organizzate dal committente*, WP CSDLE "Massimo D'Antona". IT – 272/2015.
- Perulli A. (2015), *La disciplina del licenziamento individuale nel contratto a tutele crescenti. Profili critici*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 3/2015, I, pp. 413-437.
- Perulli A., *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi: un mutamento di "paradigma" per il diritto del lavoro?*, in Fiorillo L., Perulli A. (a cura di) (2015), *Contratto a tutele crescenti e Naspi: i decreti legislativi n. 4 marzo 2015, n. 22 e n. 23*, Torino: Giappichelli, pp. 3-49.
- Petrella V., *Il rito speciale per l'impugnazione dei licenziamenti*, in Punzi C. (2013), *Il processo civile. Sistema e problematiche. Le riforme del quadriennio 2010-2013*, Torino: Giappichelli, pp. 235-254.
- Pisani C., *Il nuovo regime di tutele per il licenziamento ingiustificato*, in Pessi R., Pisani C., Proia G., Vallebona A. (2015), *Jobs Act e licenziamento*, Torino: Giappichelli, pp. 17-54.
- Raffi A. (2015), *La liquefazione del diritto del lavoro*, in *Sociologia del diritto*, n. 3/2015, pp. 207-226.
- Reyneri E. (2005), *Sociologia del mercato del lavoro. II. Le forme dell'occupazione*, Bologna: il Mulino.
- Ricci G. (2015), *La promozione dell'occupazione stabile fra contratto di lavoro a tutele crescenti e sgravi contributivi: le politiche «integrate» del lavoro nella riforma del governo Renzi*, in *Il Foro italiano*, n. 5/2015, V, pp. 229-239.
- Roccella M. (2015), *Manuale di diritto del lavoro*, 6. ed. a cura di Gottardi D. e Guarriello F., Torino: Giappichelli.
- Roccella M., Treu T. (2016), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, 7. ed. con la collaborazione di Aimo M. e Izzi D., Padova: Cedam.
- Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer M. (2013), *Globalizzazione, flessicurezza e crisi economica*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2013, I, pp. 521-538.

Rosolen G., *I servizi per il lavoro e la necessità di passare dal Jobs Act al Jobs Fact*, in Tiraboschi M. (a cura di) (2014), *Jobs Act. Le misure per favorire il rilancio dell'occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 21, pp. 30-32.

Salazar C. (2016), *Jobs Act e Costituzione: qualche riflessione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2016, pp. 95-98.

Sansoni A. M. (2007), *Le politiche comunitarie in tema di flexicurity*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4/2007, pp. 1263-1268.

Santoro-Passarelli G. (2016), *Sulle categorie del lavoro "riformate"*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1/2016, pp. 7-62.

Santoro-Passarelli G., *I rapporti di collaborazione organizzati dal committente e le collaborazioni continuative e coordinate ex art. 409, n. 3, c.p.c.*, in Carinci F. (a cura di) (2016), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 54, pp. 609-633.

Sciarra S. (2003), *La costituzionalizzazione dell'Europa Sociale. Diritti fondamentali e procedure di soft law*, WP CSDLE "Massimo D'Antona". INT – 16/2003.

Sciarra S. (a cura di) (2010), *Manuale di diritto sociale europeo*, Torino: Giappichelli.

Sciarra S. (2013), *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Roma-Bari: Laterza.

Senatori I., Tiraboschi M. (a cura di) (2007), *Il position paper del Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi sul Libro Verde*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4/2007, pp. 1033-1043.

Sennett R. (1998), *The Corrosion of Character. The Personal Consequences Of Work In The New Capitalism*, New York: Norton; trad.it. di Mirko Tavosanis (2000), *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, 3. ed., Milano: Feltrinelli.

Sistema delle comunicazioni obbligatorie – I nota trimestrale del 2015, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 8 giugno 2015, disponibile al sito www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche.

Sistema delle comunicazioni obbligatorie – Il nota trimestrale del 2015, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 10 settembre 2015, disponibile al sito www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche.

Spattini S., *Il sistema degli ammortizzatori sociali: tra novità e conferme*, in Rausei P., Tiraboschi M. (a cura di) (2012), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 1, pp. 183-187.

Spattini S., *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, in Tiraboschi M. (a cura di) (2016), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015 (Legge di stabilità per il 2016)*, Milano: Giuffrè, pp. 408-470.

Spattini S., Tiraboschi M., *Il nuovo sistema delle prestazioni di disoccupazione*, in Rausei P., Tiraboschi M. (a cura di) (2012), *Lavoro: una riforma sbagliata*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 2, pp. 181-187.

Speziale V., *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, in Carinci F. (2015), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 40, pp. 5-69.

Squeglia M., *Il campo di applicazione del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti*, in Carinci M. T., Tursi A. (a cura di) (2015), *Jobs Act. Il contratto a tutele crescenti*, Torino: Giappichelli, pp. 3-26.

Supiot A. (sous la dir.de) (1999), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe. Rapport pour la Commission des Communautés euroéennes*, Paris: Flammarion; ed. italiana a cura di Barbieri P. e Mingione E. (2003), *Il futuro del lavoro. Trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa. Rapporto redatto per la Commissione Europea in collaborazione con l'Università Carlo III di Madrid*, Roma: Carocci.

Tebano L., *I valori sociali nel prisma degli aiuti all'occupazione*, in Perulli A. (a cura di) (2016) *L'idea di diritto del lavoro, oggi. In ricordo di Giorgio Ghezzi*, Padova: CEDAM, Milanofiori: Wolters Kluwer, pp. 173-186.

- Tiraboschi M. (2015), *Prima lettura del d.lgs. n. 81/2015 recante la disciplina organica dei rapporti di lavoro*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 45.
- Tiraboschi M. et al. (2014), *Licenziamenti: quadro comparato*, Working Paper ADAPT, n. 163/2014, disponibile al sito www.bollettinoadapt.it.
- Trade Union Confederation (2007), *The Flexicurity debate and the challenges for the trade union movement*, disponibile al sito www.etuc.org.
- Treu T. (2015), *In tema di Jobs Act. Il riordino dei tipi contrattuali*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 146/2015, pp. 155-181.
- Treu T. (2015), *Jobs Act: prime riflessioni sui decreti attuativi*, in *Guida al lavoro*, n. 3/2015, pp. 14-16.
- Treu T., *Le riforme del lavoro: una retrospettiva per analizzare il Jobs Act*, in Carinci F. (a cura di) (2016), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 54, pp. 3-17.
- Tursi A., *Il licenziamento individuale ingiustificato irrogato per motivi soggettivi*, in Carinci M. T., Tursi A. (a cura di) (2015), *Jobs Act. Il contratto a tutele crescenti*, Torino: Giappichelli, pp. 63-99.
- Vergari S. (2016), *Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali*, WP CSDLE "Massimo D'Antona". IT – 292/2016.
- Villani U. (2012), *La politica sociale nel Trattato di Lisbona*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1/2012, I, pp. 25-52.
- Voza R. (2015), *"Gli farò un'offerta che non potrà rifiutare": l'irresistibile forza deflattiva dell'art. 6, D. Lgs. n. 23/2015*, in *il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 8-9/2015, pp. 777-781.
- Wilthagen T., Tros F. (2004), *The Concept of "Flexicurity": A new approach to regulating employment and labour markets*, in *Transfer, European Review of Labour and Research*, vol. 10, n. 2/2004, pp. 166-186.
- Zoppoli L. (2012), *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, WP CSDLE "Massimo D'Antona". IT – 141/2012.

Zoppoli L. (2015), *Contratto a tutele crescenti e altre forme contrattuali*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 1/2015, pp. 11-38.

SITOGRAFIA

Boeri T., Garibaldi P. (23 settembre 2014), *Quali tutele? E quanto crescenti?*, in www.lavoce.info, consultato il 12.12.2016.

Costo del lavoro, sorpresa Italia: calo record grazie alla decontribuzione, 18 marzo 2016, in www.ilsole24ore.com, consultato il 09.11.2016.

Eurostat, *Statistics Explained* (aprile 2016), *Retribuzioni e costo del lavoro*, in www.ec.europa.eu/eurostat, consultato il 09.11.2016.

Giubileo F., Marocco M. (18 dicembre 2012), *Servizi per l'impiego, non bastano i livelli essenziali*, in www.lavoce.info, consultato il 30.11.2016.

Ichino A., Pinotti P. (3 marzo 2012), *La roulette russa dell'articolo 18*, in www.lavoce.info, consultato il 28.11.2016.

ILO (13 gennaio 2006), *The Lego experience: "Putting flexibility and security together"*, in www.ilo.org, consultato il 10.09.2016.

Janssen R. (28 luglio 2006), *Mito e realtà del modello danese*, in www.eguaglianzaeliberta.it, consultato il 14.12.2015.

La lettera tradotta in italiano - «C'è l'esigenza di misure significative per accrescere il potenziale di crescita», 29 settembre 2011, in www.corriere.it/economia, consultato il 07.11.2016.

Licini G. (12 aprile 2016), *Ocse: aumentano le tasse sui salari in Italia, cuneo fiscale al 49 per cento*, in www.ilsole24ore.com, consultato il 09.11.2016.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Jobs Act. L'Italia cambia il lavoro*, in www.jobsact.lavoro.gov.it, consultato il 01.12.2016.

Oliveri L. (15 dicembre 2015), *Il libro dei sogni dei servizi ai disoccupati*, in www.lavoce.info, consultato il 15.12.2016.

Ponterio C., Rivero R. (8 marzo 2012), *Articolo 18: c'è una sola strada*, in www.lavoce.info, consultato il 29.11.2016.

Scalea D. (20 novembre 2013), *Il problema del modello finanziarizzato neoliberista*, in www.huffingtonpost.it, consultato il 10.09.2016.

Voce “Libro verde” nel glossario delle sintesi della legislazione dell’UE al sito www.eur-lex.europa.eu, consultato il 28.10.2016.

Zoppoli L. (2015), *Flexicurity [dir. lav.]*, *Diritto on line 2015*, in www.treccani.it, consultato il 27.08.2016.

GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia 13 settembre 2007, causa C-307/05, *Del Cerro Alonso v. Osakidetza-Servicio Vasco de Salud*, in *Racc.* 2007, p. I-07109.

Corte di giustizia 15 ottobre 2014, causa C-221/13, *Mascellani v. Ministero della Giustizia*, ECLI:EU:C:2014:2286.

Corte di giustizia 26 novembre 2014, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, *Mascolo e altri v. MIUR*, ECLI:EU:C:2014:2401.

Trib. Bologna Sez. Lav. 15 ottobre 2012, in *Corriere del Merito*, n. 3/2013, pp. 272-273.

Cass. 6 novembre 2014, n. 23669, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1/2015, II, pp. 25-32.

DOCUMENTAZIONE EUROPEA

Communication from the Commission *concerning its Action Programme relating to the Implementation of the Community Charter of Basic Social Rights for Workers*, COM (89) 568 final.

Comunicazione della Commissione del 28 giugno 2000, *Agenda per la politica sociale*, COM (2000) 379 def.

Comunicazione della Commissione del 2 febbraio 2005, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*, COM (2005) 24 def.

Libro verde del 22 novembre 2006, *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, COM (2006) 708 def.

Commission staff working document - *Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and*

Social Committee and the Committee of the Regions - Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security - Impact Assessment, SEC (2007) 861.

Comunicazione della Commissione del 27 giugno 2007, *Verso principi comuni di flexicurity: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, COM (2007) 359 def.

Comunicazione della Commissione del 24 ottobre 2007, *Risultati della consultazione pubblica sul Libro verde della Commissione "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo"*, COM (2007) 627 def.

Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020 def.

Consiglio europeo straordinario sull'occupazione, Lussemburgo, 20 e 21 novembre 1997, *Conclusioni della Presidenza*, DOC/97/23.

Consiglio dell'Unione europea, *Direttiva 97/81/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997 relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES*, in *GUCE* L 14 del 20 gennaio 1998, pp. 9-14.

Consiglio dell'Unione europea, *Direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato*, in *GUCE* L 175 del 10 luglio 1999, pp. 43-48.

Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione del Consiglio del 12 luglio 2005 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, 2005/600/CE, in *GUUE* L 205 del 6 agosto 2005, pp. 21-27.

Consiglio dell'Unione europea, EPSCO, *Verso principi comuni di flessicurezza – Conclusioni del Consiglio*, 6 dicembre 2007, 16201/07.

Consiglio dell'Unione europea, EPSCO, *Flessicurezza nei momenti di crisi – Progetto di conclusioni del Consiglio*, 28 maggio 2009, 10338/09.

Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 luglio 2007 su *modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo* (2007/2023 – Ini).

Risoluzione del Parlamento europeo del 29 novembre 2007 su *principi comuni di flessicurezza* (2007/2209 – Ini).

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Flessicurezza: il caso della Danimarca*, 2006/C 195/12, in *GUUE* C 195 del 18 agosto 2006, pp. 48-53.

RINGRAZIAMENTI

Non trovo né banale né scontato ringraziare ogni singolo docente incontrato durante il mio percorso universitario. Ritengo invece sia doveroso ricordare la condivisione di conoscenza e la continua creazione di opportunità di confronto in cui l'intero corpo docente è impegnato quotidianamente.

Non posso inoltre non riprendere le parole utilizzate nell'introduzione ed esprimere ancora una volta tutta la mia riconoscenza alla professoressa Donata Gottardi, che con le sue riflessioni ha stimolato in me l'esigenza di condurre questa ricerca.

Devo quindi ringraziare i protagonisti del mondo del lavoro che non hanno esitato a prestare la loro disponibilità ad un proficuo confronto su tematiche tanto spinose, quanto attuali. Altrettanto prezioso il contributo di Anna Zago, che grazie alla sua professionalità e gentilezza ha saputo orientarmi nella ricerca bibliografica e nel suo costante aggiornamento.

Un ringraziamento va anche alla MARTA S.R.L., che ha accettato di formare una ragazza appena ventenne impegnata in un percorso di studi (solo apparentemente) lontano dalle dinamiche di una catena di abbigliamento. Ringrazio in particolare Elena Ruzza, mio punto di riferimento in una realtà lavorativa davvero vivace.

Ringraziare i miei genitori per avermi sostenuta in ogni istante del mio percorso universitario e lavorativo sarebbe riduttivo. Il mio grazie va a loro anche e soprattutto perché ogni giorno sanno comunicarmi l'importanza del lavoro e di tutti i suoi valori.

Voglio riservare l'ultimo ringraziamento ad una persona che ho avuto l'immensa fortuna di conoscere, che mi fa ritrovare l'entusiasmo in ogni momento di sconforto o esitazione, che mi fa credere fermamente nel mio paese e nei suoi lavoratori: per questo non smetterò mai di ringraziare il cardiocirurgo Alessandro Frigiola, che meno di un anno fa mi ha ridato per la seconda volta mio padre e, con lui, mia madre.

