Riforme strutturali e prospettiva europea di *Flexicurity*: andata e ritorno

di Donata Gottardi

*Sommario:*1. Tra Scilla e Cariddi: aumentare il numero di occupati o la qualità del lavoro? – 2. Le riforme strutturali – 3. La valutazione delle riforme – 4. La partita degli indicatori – 5. I tentativi di attuazione nazionale della *Flexicurity* – 6. L'attrazione verso il lavoro subordinato in-stabile – 7. Le riforme più impegnative – 8. L'armonizzazione al ribasso o 'nel regresso'

1. *Tra Scilla e Cariddi: aumentare il numero di occupati o la qualità del lavoro?*

Sono anni che sentiamo parlare della necessità di modificare la legislazione del lavoro e che viene proposto il modello della c. d. *Flexicurity*. Sia la riforma Monti-Fornero del 2012 (l n. 92), sia quella del breve Governo Letta nel 2013 (dl n. 76, convertito dalla l n. 99), sia quella dell'attuale Governo Renzi, onnicomprensivamente chiamata *Jobs Act* (legge delega n. 183 del 2014 e successivi decreti legislativi), esplicitamente fanno riferimento allo schema della flessibilità bilanciata dalla sicurezza. In particolare, gli interventi sono basati su un duplice ordine di scambi: una minore 'flessibilità in entrata' compensata da un aumento della 'flessibilità in uscita' e una minore protezione nel posto di lavoro a sua volta compensata da maggiori garanzie nel mercato del lavoro. Nonostante la oggettiva impossibilità di applicare le regole della fisica sui vasi comunicanti alle dinamiche del mercato del lavoro, il processo prosegue inarrestabile.

Sono anni che ci sentiamo dire che 'ce lo chiede l'Europa', a maggior ragione dopo che la crisi economico-finanziaria globale ha ulteriormente innescato squilibri macroeconomici, con riduzione delle risorse delle finanze pubbliche nei Paesi dell'area mediterranea dell'Unione europea, tra cui il nostro (Grecia esclusa, date le peculiarità della sua situazione, quotidianamente sulle prime pagine dei giornali al momento in cui si scrive).

Per cercare di comprendere le dinamiche in atto, le modifiche intervenute sul fronte dello stesso diritto del lavoro e le interrelazioni del sistema multilivello tra fonti internazionali, europee e nazionali, è opportuno collegare gli obiettivi di incremento quantitativo e qualitativo dell'occupazione alla leva costituita dagli interventi legislativi (le continue riforme).

Partirei da questa evidenza: è dal 2000 che obiettivo esplicitamente dichiarato delle politiche e delle strategie delle istituzioni dell'Unione europea è l'incremento sia del numero di occupati sia della qualità del lavoro. Si parla, infatti, di *more and better jobs*; in altri termini, di un aumento dell'occupazione stabile e di qualità. Era così nella prima ed è così nella seconda *Strategia di Lisbona*. Lo stesso obiettivo è rinvenibile negli attuali Trattati, grazie al rafforzamento della dimensione sociale, anche mediante la clau-

sola sociale orizzontale posta all'articolo 9 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea* (Tfue): "nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana".

Le stesse comunicazioni della Commissione e le risoluzioni del Parlamento europeo continuano a proporre iniziative volte a "una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e creare posti di lavoro migliori"[1].

Ci si deve allora chiedere cosa non abbia funzionato, dato che i traguardi quali-quantitativi di Europa 2020 sembrano diventati sempre più evanescenti e difficilmente conseguibili. Certamente la crisi economica e finanziaria ha avuto effetti devastanti, ma sarebbe sbagliato addebitare alla crisi tutte le colpe della situazione di difficoltà dell'occupazione (Bonardi, 2014), situazione che è diffusa, sia pure in misura diversa, in tutti i Paesi dell'Unione. Così come sarebbe riduttivo pensare che la "disaffezione" dei cittadini europei riguardi prevalentemente, se non addirittura esclusivamente, l'imposizione di vincoli economico-finanziari, che arrivano a colpire i cittadini dei Paesi in crisi, anche se questi hanno sicuramente contribuito e continuano a contribuire alla primazia della dimensione economica su quella sociale, fino a limiti inimmaginabili quando ancora si cercava di trovare una soluzione che portasse al loro contemperamento.

Le critiche più severe sono quelle del Parlamento europeo e si rinvengono in una risoluzione che ha analizzato l'impatto dei condizionamenti della c.d. Troika[2], con riferimento a Grecia, Portogallo, Irlanda e Cipro, ritenendo che i vincoli imposti abbiano "contribuito ad aumentare la disoccupazione e le percentuali di posti di lavoro persi nonché il numero dei disoccupati di lungo periodo ed hanno determinato un peggioramento delle condizioni di lavoro". L'accusa alla Troika è che abbia dimenticato "che i tassi di occupazione svolgono un ruolo essenziale riguardo alla sostenibilità dei regimi di protezione sociale e pensionistici nonché riguardo al conseguimento degli obiettivi sociali e occupazionali di Europa 2020" (punto 5).

È vero che occorre sviluppo economico per avere risorse da destinare alla promozione della dimensione sociale (e ambientale), ma è altresì vero l'inverso. Inoltre, le preoccupazioni di carattere sociale non possono essere confuse con i 'diritti di cittadinanza' delle persone nel lavoro. A meno che non si voglia accettare l'idea che questa fase di recessione economica possa essere superata solo al prezzo della loro riduzione[3].

1 Da ultimo la Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 marzo 2015, *Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche: aspetti occupazionali e sociali nell'analisi annuale della crescita 2015*, punto 1.

2 Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2014 *su aspetti occupazionali e sociali del ruolo e delle attività della Troika (Bce, Commissione, Fmi) relativamente ai paesi dell'area dell'euro oggetto di un programma* (2014/2007 – Ini).

3 Cfr. la critica accorata e sferzante di Romagnoli (2015).

Una criticità riguarda quello che potremmo definire lo strabismo degli interventi, che riproduce quella separatezza tra dimensione interna e dimensione esterna che caratterizza il dibattito nazionale. Quando nei documenti delle istituzioni europee si parla di dimensione esterna, il riferimento quasi sempre va alla soglia essenziale di principi che deve essere garantita, senza tener conto di quanto questa prospettiva, di generalizzazione minima, possa costituire potente concorrenza esercitata rispetto al modello sociale europeo (sempre se lo possiamo ancora considerare esistente). Detto in altri termini, ci si deve chiedere quale relazione intercorra tra il livello minimo di garanzie in materia di lavoro, l'obiettivo del *decent work* e il lavoro nel modello sociale europeo e nell'economia sociale di mercato alla base dei Trattati dell'Unione europea.

La nozione di *decent work*, cara alle istituzioni europee quanto a quelle internazionali, sembra fare riferimento ad almeno due prospettive: quella basica (più vicina alla traduzione letterale di 'lavoro decente'), che prevede l'applicazione delle otto convenzioni internazionali dell'Ilo, e quella più ampia (meglio traducibile in 'lavoro dignitoso'), secondo la quale "significa svolgere un lavoro produttivo e che garantisca un equo compenso, sicurezza sul posto di lavoro e protezione sociale per le famiglie, migliori prospettive di crescita personale e integrazione sociale, libertà di esprimersi, organizzare, partecipare a discussioni che riguardano la propria vita, pari opportunità per donne e uomini".

Occorrerebbe andare oltre in almeno due sensi: oltre l'idea che questi principi riguardino solo i Paesi terzi, e oltre l'accezione minimale, in modo da aderire a quanto richiesto dalla nostra Costituzione, con riferimento alla retribuzione, di condizioni di lavoro che consentano una "vita libera e dignitosa".

Non farlo significa generalizzare l'applicazione dei (soli) principi universalistici minimi, producendo un mutamento radicale del Diritto del lavoro: la logica di mercato rischia di compromettere il nesso tra lavoro e dignità, se tutto si riduce al minimo.

Inoltre, se è vero che le politiche di austerità e rigore impediscono a molti Paesi di uscire dalla crisi, è altresì vero che non basta rilanciare i consumi se non si cambia modello di sviluppo. L'affermazione è fin troppo scontata e acriticamente ripetuta, al punto da rimanere sullo sfondo delle decisioni politiche, senza essere 'presa sul serio' ed entrare a modificare radicalmente il sistema produttivo. Occorrerebbe, al contrario, introdurre misure non convenzionali (utilizzando il linguaggio della Bce sui provvedimenti finanziari di sostegno all'economia) sulla sostenibilità sociale e ambientale dello sviluppo.

Era questa la prospettiva quasi-rivoluzionaria evocata all'inizio della crisi economico-finanziaria e poi rifluita nell'impegno, per quanto importante, a favore di una generica *green economy*. D'altro canto, e anche limitandosi a questa, lo stesso cambiamento climatico richiederebbe interventi di ampia portata, che non sembrano presenti nemmeno nell'ultimo pacchetto di rilancio, quello su *Jobs, Growth and Investment Package* del nuovo Presidente della Commissione europea.

2. *Le riforme strutturali*

La *Governance* economica appare famelica di riforme strutturali. Il termine ricorre costantemente: sia nel senso di loro richiesta o sollecitazione o imposizione, sia nel senso di loro verifica, soprattutto con riferimento a Paesi come l'Italia a rischio quanto a rispetto dei parametri del Patto di stabilità e crescita (da ultimo, Chieco, 2015, p. 8).

Appare necessario preliminarmente cercare di chiarire il significato da attribuire alle caratteristiche di tali riforme. Nei documenti delle istituzioni europee si fa riferimento, senza ulteriori precisazioni, a quanto previsto nell'articolo 5 del regolamento CE n. 1466, che risale al 1997, secondo cui per riforme strutturali si intendono quelle "idonee a generare benefici finanziari diretti a lungo termine, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile", una formula in tutta evidenza del tutto generica.

Presenta particolare interesse ricordare uno dei documenti più recenti: la *Comunicazione* del 13 gennaio 2015[4] con cui la Commissione ha rafforzato il collegamento tra attuazione effettiva delle riforme strutturali a sostegno dell'occupazione e patto di stabilità e crescita. Per espressa indicazione della Commissione, la *Comunicazione* è "interpretativa", dato che non intende "modificare né sostituire le norme vigenti". Si tratta, come è noto, del tentativo di intervenire sul Patto a seguito della pressione di Paesi come il nostro, che a questo aveva dedicato buona parte delle attività del Semestre europeo, con una formula che ha ben pochi precedenti nel sistema delle fonti[5], al fine di introdurre margini di flessibilità in relazione sia al c.d. "braccio preventivo" sia a quello "correttivo" del patto.

Nella *Comunicazione* interpretativa, la Commissione procede con la tecnica dei chiarimenti. Uno di questi riguarda i possibili ambiti delle riforme strutturali, tra cui compare espressamente quella delle "pensioni che introducono un sistema multi pilastro"[6]. Inoltre, la "clausola sulle riforme strutturali", che consente deviazioni temporanee dall'obiettivo di medio termine, è correlata da una serie di criteri, in base ai quali per essere considerate strutturali le riforme "devono essere importanti", "comportare direttamente effetti positivi a lungo termine sul bilancio", ed "essere attuate integralmente"[7]. La formula resta vaga e generica, ma con alcune indicazioni significative, come risulta soprattutto nella parte finale.

Ancora più interessante risulta la definizione che si rinviene in un documento recente del Parlamento europeo, in cui si considerano strutturali quelle riforme "che favoriscano

[4] *Comunicazione, Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita*, COM(2015) 12 finale.

[5] La Commissione stessa cita la *Comunicazione* interpretativa della direttiva *Televisione senza frontiere*, su alcuni aspetti riguardanti la pubblicità televisiva.

[6] Segnala correttamente Chieco (2015, p. 10), che "tra le materie di interesse lavoristico oggetto di riforme strutturali, l'unica a ricevere espressa attenzione … è la riforma delle pensioni".

[7] Punto 3.1, con riferimento alle riforme nel braccio preventivo del patto (sottolineatura nel documento).

una crescita reale, sostenibile ed equilibrata dal punto di vista sociale, l'occupazione, il rafforzamento della competitività e l'aumento della convergenza"[8].

A ben vedere anche la Commissione aveva adottato questa prospettiva, in un documento del 2013 in cui si chiedeva di finalizzare le riforme strutturali proprio alla dimensione sociale e all'occupazione, segnalando che "è nell'interesse collettivo … assicurare la corretta attuazione di riforme strutturali che affrontino i problemi occupazionali e sociali» e che «occorre progredire verso l'integrazione della dimensione sociale nella sorveglianza degli squilibri macroeconomici". "Ciò riguarda anche il semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e il risultato può essere conseguito attraverso il potenziamento del quadro esistente di coordinamento delle politiche sociali e del lavoro. L'integrazione della dimensione sociale nella sorveglianza degli squilibri macroeconomici permetterebbe anche di migliorare l'architettura delle politiche raccomandate ai Paesi impegnati nell'aggiustamento macroeconomico"[9].

È la stessa Commissione che ha ammesso che le misure di risanamento dell'economia hanno avuto pesanti ripercussioni sull'occupazione e la situazione sociale dell'Unione europea[10]. Eppure si continuano a chiedere riforme di modernizzazione del mercato del lavoro, creando un evidente cortocircuito, a meno che non si identifichino con trasparenza e seguendo percorsi democratici (e non solo intergovernativi) gli obiettivi da raggiungere.

Vengono così in rilievo una serie di questioni, a cominciare dalla difficile sedimentazione e valutazione degli effetti, soprattutto quando le riforme sono attuate in continuazione. In uno studio recente del sindacato europeo[11] è risultato che negli ultimi 8 anni si sono avute nei Paesi dell'Unione europea qualcosa come 3.650 riforme del lavoro. L'incessante intervento sulle regole è ben conosciuto anche nel nostro Paese e produce effetti che sono davanti ai nostri occhi.

3. *La valutazione delle riforme*

La lettura diacronica della valutazione delle riforme intervenute in materia di lavoro nel nostro Paese degli ultimi anni risulta particolarmente interessante: ogni modifica legislativa ottiene esito positivo e la raccomandazione ogni volta diventa quella di chiederne l'effettiva attuazione; ogni anno si raccomanda di intervenire su alcune croniche criticità del nostro mercato del lavoro, tra cui, in particolare, i servizi per l'impiego e la formazione, senza che si chieda conto l'anno successivo del permanere della medesima

[8] Risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 2014, *Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche: attuazione delle priorità per il 2014*, punto 5.

[9] *Comunicazione* del 2 ottobre 2013 su *Potenziare la dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria*, COM(2013) 690 finale: 4 e sgg.

[10] Cfr. il punto 68 della Risoluzione del Parlamento europeo del 2014, *Semestre europeo* (cit.).

[11] Cfr. www.etuc.org.

situazione denunciata l'anno precedente. Il costante richiamo all'*implementation*, almeno con riguardo al nostro Paese, cede il passo ad ogni cambio di governo.

È così nel 2012[12], quando si chiede di adottare "con urgenza" quella che viene definita l'"ambiziosa riforma del mercato del lavoro" proposta dal Governo Monti, volta ad affrontare "sfide presenti da lungo tempo sul mercato del lavoro italiano, compresa la sua segmentazione" (punto 11)[13]. A questo si aggiunge, per l'ennesima volta, la richiesta di intervenire: sui servizi per l'impiego, sull'occupabilità delle lavoratrici, fornendo servizi per l'infanzia e l'assistenza agli anziani, sulla disoccupazione giovanile e sulla dispersione scolastica. Si chiede inoltre di "rafforzare la competitività in termini di costi" (raccomandazione n. 4).

È così nel 2013[14], quando si segnala che la riforma del 2012 "deve essere completata con l'adozione delle disposizioni attuative *in itinere* e ne deve essere monitorata attentamente l'applicazione concreta sul campo". E si raccomanda: l'allineamento dei salari alla produttività, la promozione della partecipazione delle donne e dei giovani al mercato del lavoro, il potenziamento dell'istruzione professionalizzante e della formazione professionale, l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego, il miglioramento dei servizi di orientamento, … (raccomandazione n. 4).

È così nel 2014[15], quando la preoccupazione resta quella della scarsa attuazione delle modifiche legislativa e della mancanza di monitoraggio sugli effetti prodotti. "Dopo i ritardi registrati, è necessario progredire rapidamente con i piani di miglioramento dell'efficacia dei servizi di collocamento rafforzando i servizi pubblici per l'impiego". "Il mercato del lavoro continua a essere segmentato e caratterizzato da scarsa partecipazione, in particolare delle donne e dei giovani". "La spesa sociale non riesce a contenere i rischi di esclusione sociale e di povertà" (punto 13). Anche nel preliminare documento di lavoro dei servizi della Commissione[16] si rileva che, per affrontare le sfide dell'eccessiva rigidità e segmentazione del mercato del lavoro italiano, "è stata adottata una riforma che ha limitato il ricorso ai contratti atipici, ha introdotto nuove norme legate ai licenziamenti e ha stabilito un regime integrato per le indennità di disoccupazione". Le preoccupazioni sono piuttosto rivolte alla lentezza della fase di attuazione, soprattutto "per quanto riguarda la modernizzazione dei servizi pubblici per l'occupazione", da

12 Raccomandazione del Consiglio del 5 giugno 2012 *sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012 – 2015*, COM(2012) 318 finale.

13 L'affermazione è subito dopo ripetuta, rafforzandone la portata: «Tale riforma deve essere adottata con urgenza, garantendo che i suoi obiettivi e il livello di ambizione rimangano commisurati alle sfide del mercato del lavoro italiano».

14 Raccomandazione del Consiglio del 29 maggio 2013 *sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017*, COM(2013) 362 finale.

15 Raccomandazione del Consiglio del 2 giugno 2014 *sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia*, COM(2014) 413 finale.

16 Documento di lavoro del 13 novembre 2013 dei Servizi della Commissione che accompagna l'analisi annuale della crescita 2014, *Progressi nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese da parte dei singoli Stati membri*, SWD(2013) 800 finale.

sempre considerata punto di estrema criticità per il nostro Paese. I miglioramenti urgenti riguardano, in particolare, l'istruzione e la formazione, ambito nel quale si chiedono "miglioramenti urgenti"[17].

Da osservare che tra il documento di lavoro (novembre 2013) e la pubblicazione delle raccomandazioni (giugno 2014) interviene il cambio di governo e questo si riverbera nella minore enfasi attribuita alla necessità di dare attuazione agli interventi legislativi e di monitorarne gli effetti e nel suggerimento di adottare "ulteriori interventi" (raccomandazione n. 5), a dimostrazione di una interrelazione costante tra i soggetti del controllo, con la Commissione che valuta il piano nazionale presentato da un governo e dai suoi ministri che sono in Consiglio.

Questo aspetto fondamentale del sistema di *Governance* europea viene troppo spesso trascurato dagli interpreti, che leggono le scelte di politiche legislative dei Governi nazionali in un rapporto lineare discendente con le istituzioni dell'Unione europea, come se questi ne fossero avulsi, per composizione e per competenza, e non ne facessero integralmente parte (con riferimento in particolare al Consiglio).

Anche nell'ultimo documento disponibile, restano elencate tutte le richieste, finora inevase, indicate negli anni precedenti, tra cui quella che riguarda i servizi per l'impiego, considerati strategici[18].

Queste valutazioni e raccomandazioni andrebbero integrate con quelle elaborate dal Fondo monetario internazionale. Nella Dichiarazione finale della missione svolta a giugno 2014 nel nostro Paese, nell'ambito della c.d. "sorveglianza bilaterale", ai sensi dell'articolo IV dell'Accordo di adesione, si legge che la ripresa nel nostro Paese "rimane fragile e la disoccupazione è a livelli inaccettabili con la conseguente necessità di interventi di politica economica rapidi e coraggiosi"[19].

Si tocca così un punto nodale, di coerenza e di competenza: la *governance* economica suggerisce interventi di politica economica, più che modifiche alla legislazione protettiva del lavoro.

Si può ora volgere lo sguardo direttamente verso il nostro Paese e ripercorrere il tema delle riforme strutturali dalla prospettiva interna.

Resta tuttavia prima da dedicare almeno un cenno al tema degli indicatori, soprattutto a quelli sociali, sia sul versante della loro elaborazione, sia su quello della loro applicazione.

[17] La Commissione ricorda che «l'Italia è al terz'ultimo posto nell'UE in termini di tasso d'istruzione post-secondario».

[18] Una decisione recente si propone di realizzare una rete tra i servizi pubblici per l'impiego, finalizzata a «contribuire a Europa 2020» (la n. 573/2014/UE *su una cooperazione rafforzata tra i servizi pubblici per l'impiego*). Sulla nozione di rete di servizi territoriali sia consentito rinviare a Gottardi e Bazzani, (2014); (2015).

[19] Si veda il sito web del Ministero dell'Economia e delle Finanze - MEF http://www.mef.gov.it/ primo-piano/documenti/CS_ITA_2.pdf, comunicato del 17 giugno 2014

4. *La partita degli indicatori*

È a partire dal 2013[20] che la Commissione ha proposto "di creare un quadro di valutazione degli indicatori chiave da utilizzare", individuando come indicatori principali: il livello e l'andamento della disoccupazione, il tasso di giovani disoccupati e di Neet (*Not in Employment, Education or Training*), il reddito disponibile lordo reale delle famiglie; il tasso di persone in età lavorativa a rischio di povertà e le disuguaglianze.

Sembra trattarsi di una sintesi estrema di dati quantitativi. L'inserimento di questi indicatori è positivo, ma continua a rimanere carente l'analisi rivolta ai profili qualitativi, così come manca l'integrazione con l'analisi della normativa e delle ricadute delle modifiche apportate, indispensabile per effettuare il monitoraggio e la valutazione della situazione di un Paese.

Può essere utile, a questo proposito, ricordare un aspetto, che a sua volta si collega con il sistema multilivello delle fonti e con l'integrazione tra ordinamento euro-unionale e ordinamento nazionale e che riguarda la tutela contro i licenziamenti discriminatori. È ben noto che: la disciplina, fin dalla legge n. 108 del 1990, protegge la persona che lavora dal licenziamento discriminatorio; le modifiche all'articolo 18 dello *Statuto dei lavoratori* apportate nel 2012 hanno consentito il superamento della mancanza di coordinamento e unificato nella tutela reale la nullità dell'atto datoriale di recesso, compreso il licenziamento per fatto illecito determinante, tra cui va fatto rientrare il recesso per ritorsione; non si profila nel prossimo futuro un alleggerimento della protezione, anche per il vincolo esistente in termini di compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea.

Lascia, pertanto, del tutto perplessi che i dati, per quanto tuttora informali, provenienti dal Ministero della Giustizia e destinati al monitoraggio delle azioni in giudizio e dei loro esiti non dedichino alcuna attenzione al licenziamento discriminatorio. L'evidente anomalia può forse spiegarsi ipotizzando che la rilevazione sia impostata per tener conto delle motivazioni del licenziamento addotte dal datore di lavoro e non dell'impugnazione del lavoratore, attore del giudizio. Si continua così a rimanere nelle pastoie del paradosso della situazione italiana, fortemente permeata da discriminazioni nei luoghi di lavoro, che però non risultano fonte di controversie in giudizio. Il che porta anche al mancato consolidamento delle nozioni di discriminazione diretta e indiretta, affidate alla riflessione solo di una parte della dottrina, e ad un forte indebolimento della possibilità stessa di dimostrare in giudizio le discriminazioni, nella difficoltà di esercitare l'inversione parziale dell'onere della prova.

Anche in un lavoro commissionato dal Dipartimento del Tesoro si osserva che "l'indice EPL (*Employment Protection Legislation*) dell'OCSE in quanto indicatore sin-

[20] Nel Progetto di relazione comune sull'occupazione del 13 novembre 2013, *che accompagna la Comunicazione della Commissione sull'analisi annuale della crescita 2014*, COM(2013) 801 finale. Ma in generale degli indicatori è presente nella *Comunicazione* del 2 ottobre 2013 su come *potenziare la dimensione sociale dell'UEM* (già citata).

tetico, necessariamente sacrifica precisione a comparabilità. Di conseguenza, esso presenta alcuni limiti non riuscendo a cogliere la totalità e complessità dei diversi elementi normativi che incidono sulla maggiore/minore rigidità regolamentare del sistema"[21].

Quanto osservato ci dovrebbe portare quanto meno a esigere che (tutte) le operazioni di monitoraggio vengano impostate da chi ha approfondita competenza giuridica sul tema, al contrario di quanto normalmente avviene. Non bastano competenze economiche, statistiche e informatiche per costruire attendibili banche dati.

5. *I tentativi di attuazione nazionale della Flexicurity*

Dopo anni di incessanti interventi, all'insegna del "fai e disfa" al tempo delle alternanze di governo e dei "compromessi interni" al tempo del governo tecnico e di quello dell'emergenza, il cantiere delle modifiche legislative è aperto più che mai, con scelte politiche sempre più precise e identificabili[22].

Sullo sfondo vi è il tema generale della c.d. *Flexicurity*, che, come ricordato in apertura, è diventata centrale nella definizione delle politiche e delle modifiche legislative dei paesi europei. Questo è avvenuto, in un primo tempo, con la proposizione come modello della sua principale sperimentazione avvenuta negli anni '90 nei piccoli Paesi del Nord Europa e, successivamente, con la sua declinazione come orientamento/imposizione da parte delle istituzioni europee, con il solo Parlamento europeo ad aver espresso una posizione scettica. Eppure il testo che ha proposto di rendere il modello fondativo era quel *Libro verde* sulla modernizzazione del diritto del lavoro[23] che non è mai riuscito a diventare *Libro bianco*, a causa dell'insuccesso della consultazione pubblica. Eppure il documento successivamente adottato e che contiene i Principi comuni di *Flexicurity*[24] propone, per paesi come il nostro, l'attivazione di politiche attive del lavoro e il contratto a tutele crescenti nella versione autentica sopra richiamata, consistente nell'avvicinamento progressivo alle protezioni ordinarie nel rapporto di lavoro a tempo indeterminato e non nella creazione di un percorso alternativo di riduzione della tutela reale in caso di licenziamenti.

[21] *Valutazione di interventi di riforma del mercato del lavoro attraverso strumenti quantitativi*, a cura di Di Domenico G. e Scarlato M., presentato all'incontro del 13/02/2014, MEF: "con riferimento specifico alla legge n. 9/2012, l'indicatore dell'OCSE non cattura i seguenti aspetti: nuove disposizioni sul processo del lavoro, tra cui la fissazione di un limite massimo al risarcimento del danno nel caso di licenziamento per motivi economici …", a-causalità del contratto a termine e interinale, restrizioni per i contratti a progetto (p. 60 del *paper*).

[22] Le inserisce nel "metaprincipio costituzionale del bilanciamento e il suo corollario, il principio di proporzionalità" Caruso (2014: 23). Per un'iniziale ricostruzione a più voci Aa.Vv. (2015) e Alleva (2015).

[23] *Libro verde* del 22 novembre 2006, *Modernizzare il diritto del lavoro per affrontare le sfide del XXI secolo*, COM(2006) 708 finale.

[24] *Comunicazione* 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 finale, che ha portato alla decisione in Consiglio a dicembre 2007.

Colpisce, inoltre, l'assenza di riflessione sull'impatto derivante dalla crisi economico-finanziaria con i conseguenti tagli imposti alle finanze pubbliche di molti dei Paesi europei, cui i documenti dedicano marginale, superficiale e acritica attenzione. Ne è un esempio l'affermazione secondo la quale «le politiche di *Flexicurity* sono lo strumento migliore per modernizzare i mercati del lavoro: esse devono essere rivisitate e adattate al contesto post-crisi, al fine di accelerare le riforme, ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, sostenere le pari opportunità e rendere le transizioni convenienti»[25]. Affermazione del tutto generica, che non trae insegnamento dalle evidenze empiriche. Lo stesso sistema danese, ispiratore di queste politiche, "ha dato esito positivo in passato, ma appare in difficoltà a fronte dell'allargarsi della crisi e delle ristrutturazioni economiche e alla crescente debolezza del mercato del lavoro" (Treu, 2013, 26).

L'intensificarsi, negli anni successivi alla crisi economica e finanziaria, delle riforme direttamente o indirettamente attuative della prospettiva europea ascrivibile alla *Flexicurity* rischia, pertanto, di essere tardivo e condizionato dai nodi tuttora irrisolti del nostro sistema.

L'intervento legislativo nel nostro Paese che per la prima volta più si è avvicinato – e non solo ispirato – allo scambio tra minore flessibilità in entrata e maggiore flessibilità in uscita, connesso alla protezione nel mercato del lavoro è la legge 'Monti-Fornero' del 2012, salutata, come abbiamo visto sopra, come un punto di equilibrio soddisfacente da parte delle istituzioni europee, sia per i contenuti, sia per l'autorevolezza in Europa dell'allora Primo ministro.

In un recente studio del Parlamento europeo sull'impatto della crisi sul diritto al lavoro[26], si osserva però quanto la riforma del 2012 non abbia avuto successo nel ridurre la precarietà nel lavoro, perché la liberalizzazione dei licenziamenti ha fatto perdere posti di lavoro senza che in corrispondenza sia aumentato l'accesso al mercato del lavoro, anche in conseguenza degli scenari pessimistici nel sistema economico.

Dovrebbe essere evidente che la riduzione della segmentazione contrattuale non significa riduzione della precarietà. Anzi. Se accompagnata dalla liberalizzazione del potere di recesso del datore di lavoro, potrebbe rendere sistemica la precarietà nel lavoro. Dovrebbe essere altresì evidente che la liberalizzazione dei licenziamenti richiede risorse, competenze e occasioni di lavoro, in assenza delle quali lo scambio tra protezione nel posto di lavoro e protezione nel mercato del lavoro non solo è criticabile, ma risulta impossibile.

6. *L'attrazione verso il lavoro subordinato in-stabile*

[25] *Comunicazione Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione. Un contributo europeo verso la piena occupazione* COM (2010) 682 finale.

[26] *The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU Country. Report on Italy*, Parlamento europeo, 2015.

Data la prospettiva scelta per queste note, la delega lavoro della fine del 2014 (l n. 183, c.d. *Jobs Act*) andrebbe, innanzitutto, letta così come sottoposta e interpretata dalle istituzioni europee ai fini della valutazione sulla stabilità economico-finanziaria del nostro Paese[27]. Vi si legge che "fra le riforme che potrebbero incidere positivamente sulle prospettive di crescita a medio termine dell'Italia figura l'adozione del *Jobs Act*, che **consente al Governo di riformare completamente il mercato del lavoro**. Due decreti legislativi, riguardanti rispettivamente la **revisione delle norme in materia di licenziamento per i nuovi assunti** e il nuovo sistema di indennità di disoccupazione … entreranno in vigore dall'inizio di marzo. … il Governo ha presentato … altri due decreti legislativi (riordino dei contratti di lavoro e **partecipazione delle donne al mercato del lavoro**) e altri tre decreti legislativi sono annunciati nei prossimi mesi.

Si notino le parti sottolineate in grassetto, che dimostrano: la prima, l'intenzione, più volte espressa dal Governo, di 'cambiare verso' al nostro Paese e alle sue regole, anche in materia di lavoro, modificandole in profondità; la seconda, lo svelamento di quanto tutti gli esperti sanno e cioè che il contratto a tutele crescenti altri non è che la modifica (e forse la prospettiva a breve per tutti i lavoratori subordinati) della tutela dei licenziamenti[28], con limitazione estrema della tutela reale e dei ricorsi in giudizio e quantificazione preventiva dei corsi di recesso; la terza, la visione pragmatica, ma fortemente riduttiva, secondo la quale alcuni limitati interventi sul fronte della maternità, paternità e dei congedi parentali possono risolvere il ben più complicato intreccio di fattori che lasciano il nostro Paese agli ultimi posti nelle statistiche sull'occupazione delle donne nel mercato del lavoro.

Successivamente alla prima coppia di decreti[29], una seconda coppia[30] è arrivata, agli inizi di aprile, alle Camere per l'espressione di parere, dopo una lunga trattativa con il Ministero dell'Economia sulla quantificazione dei costi ed è in attesa di pubblicazione. Lo stesso Consiglio dei ministri che ha approvato definitivamente questo secondo blocco di testi ha poi varato la bozza di una quaterna di decreti[31], dedicati alla semplifica-

[27] Relazione della Commissione, Italia, 27 febbraio 2015, COM (2015) 113 finale.

[28] E in effetti sarebbe stato impensabile chiamarlo così a livello euro-unionale, dove il contratto a tutele crescenti è previsto ma risponde a un modello completamene diverso: quello di un contratto che "inizierebbe con un livello di base di tutela del lavoro" e che vedrebbe la protezione accumularsi "progressivamente via via che il lavoratore occupa un posto di lavoro fino a raggiungere una protezione piena". È quanto previsto nel percorso del primo allegato ai Principi comuni di *flexicurity*, adottati dal Consiglio europeo del dicembre 2008 (cit.). Si noti il chiaro e indiscutibile riferimento all'obiettivo della 'protezione piena', che consiste nella tutela ordinariamente prevista per il lavoratore subordinato stabile, esito finale da raggiungere al termine del periodo di sua progressiva acquisizione.

[29] Il dlgs n. 22 e il dlgs n. 23 del marzo 2015, dedicati rispettivamente al *riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati* e il secondo alla disciplina del *contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti.*

[30] Schema di dlgs n. 157 dell'8 aprile 2015, *Conciliazione dei tempi di cura, di vita e di lavoro* (art. 1, co. 8, 9 e 11, l n. 183 del 2014) e schema di decreto legislativo recante *Testo organico delle tipologie contrattuali e revisione della disciplina delle mansioni*, a norma dell'art. 1, comma 7, della l n. 183 del 2014, inviato alle Camere in pari data.

[31] Si tratta dei seguenti decreti: AG 176, recante "disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure

zione, alle politiche attive, alle ispezioni e agli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, destinati a quanto risulta a completare l'insieme delle deleghe ottenute a dicembre 2014 e che si intendono attuare[32].

Innanzitutto, appare doveroso ricordare che i contenuti della delega (su cui, Giubboni, 2015) risultano ondivaghi: tra indicazioni generiche e inutili dettagli; tra deregolamentazione, vestita da semplificazione, e ri-regolazione complessa; tra attuazione esercitata per eccesso e per difetto e inserimenti di contenuti non previsti.

E questo anche guardando ai contenuti dei decreti delegati nella loro stessa successione cronologica: affastellati, privi di coordinamento sistematico, con modifiche talora meramente formali e talaltra profondamente incidenti sulla disciplina finora vigente, con una attenzione a mantenere inalterata la tutela antidiscriminatoria nella totale indifferenza rispetto al suo tasso di effettività nel nostro Paese.

Ecco così l'apparizione del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti che abbandona, come ricordato in precedenza, la prospettiva dell'Unione europea e riscrive per i neo-assunti la tutela reale e quella obbligatoria nel licenziamento individuale e in quello collettivo, fermandosi sulla soglia del licenziamento discriminatorio e nullo, in appagamento formale dei principi ordinamentali, senza tener conto di quanto siamo lontani dall'aver anche solo consolidato nell'ordinamento il loro inquadramento sistematico anche nella prospettiva della tutela in giudizio. Se poi si passa alla principale area delle discriminazioni, che sono quelle legate alla maternità e all'utilizzo dei congedi parentali, colpisce la scelta di limitarsi a un intervento di riassetto interno del testo unico maternità – paternità, senza affiancarvi reali investimenti in servizi né cercare di percorrere approcci innovativi di cui non si trova traccia e che sarebbero invece estremamente necessari.

L'esito che si sta profilando nel nostro Paese è quello di una ricomposizione interna alle tipologie contrattuali, con tendenza ad assorbire nel lavoro subordinato quello che un tempo era collocato ai suoi confini, mediante indebolimento generalizzato dello statuto protettivo[33]: ridurre le protezioni del lavoratore subordinato, a partire da quella dei licenziamenti (Garilli, 2015; Carinci, 2015), per renderlo conveniente e farlo diventare, nei numeri, la forma comune di impiego al lavoro.

e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità"; AG 177, recante "disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive"; AG 178, recante "disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale" e AG 179 , recante "disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in deroga in costanza di rapporto di lavoro".

32 La più vistosa mancanza riguarda l'introduzione della retribuzione minima, unica tra le deleghe importanti a non essere stata esercitata.

33 Del resto, qualificare il lavoro a tempo indeterminato – non più, come recita l'attuale disposto legislativo utilizzando la formula europea, la "forma comune", ma – come la "forma privilegiata" di contratto di lavoro (lett. *b* del comma 7, della legge-delega) appare quello che con linguaggio non giuridico possiamo ritenere un vero e proprio 'lapsus freudiano'.

E' noto che il principale polo di attrazione è stato per lungo tempo il contratto a tempo determinato, oggetto di intervento legislativo ad ogni cambio di Governo. La sua dirompente espansione quantitativa si deve però soprattutto alla liberalizzazione nell'accesso avvenuta in due tempi – nel 2012 e nel 2014 – mediante l'utilizzo della giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha affrancato la (prima) stipulazione di un contratto a termine e consentito di ancorarsi alla (sola) protezione derivante dalla fissazione di quel tetto massimo triennale che, al tempo della sua introduzione nel 2007, avrebbe dovuto costituire misura aggiuntiva e non esclusiva come è ora diventata.

Ora, per effetto congiunto dell'ulteriore alleggerimento della tutela reale del licenziamento (contratto a tutele crescenti) e degli imponenti e allettanti sgravi contributivi triennali per i neo-assunti (*Legge di stabilità* per il 2015), è il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato quello che sembra tornare ad essere la "forma comune" di occupazione, sia pure con un effetto di assorbimento che non sembra intaccare le altissime percentuali di ricorso al lavoro a termine, tuttora ampiamente utilizzato.

Il processo che vede realizzarsi, dopo lungo tempo, una inversione di tendenza e un rientro, almeno parziale, della frammentazione contrattuale, ricondotta all'interno del lavoro subordinato 'standard', non sembra tuttavia avvenire con un incremento di occupazione, ma, piuttosto, con una redistribuzione interna, come attestato anche dai recenti dati Istat.

Ancor più va prestata attenzione a quanto il lavoro subordinato tipico si stia profondamento precarizzando. Si assiste, infatti, alla modificazione del baricentro della protezione e dell'assetto delle convenienze, nonché allo spostamento della scelta tra tipologie lavorative, che appare però 'drogato' dal sistema di incentivi.

Pur essendo troppo presto per una valutazione approfondita, colpisce l'imponente elargizione di risorse, che va dagli 80 euro mensili per i lavoratori subordinati a basso reddito, al tentativo di liberare le risorse accantonate del Trattamento di fine rapporto, per spingere la ripresa economica mediante l'aumento delle somme erogate mensilmente in busta paga, agli 8.600 euro di sgravi contributivi per i datori di lavoro che assumono (o convertono) con contratti a tempo indeterminato della *Legge di* stabilità per il 2015 (vedi *supra*). Tutto questo all'insegna delle parole chiave utilizzate per comunicare le scelte che modificano gli istituti giuridici regolati dalla legislazione del lavoro: semplificazione di un quadro troppo complesso, rimozione dei vincoli alla scelta individuale, rilancio dei consumi.

Siamo in presenza di una politica che rinuncia a utilizzare le risorse come leva per orientare, indirizzare e vincolare la politica economica e industriale verso obiettivi di risanamento, manutenzione, sostenibilità socio-economica ed ambientale del Paese, ma che è funzionale a creare discontinuità e a provocare cambiamenti, in quanto tali in grado di smuovere la stagnazione in atto, accentuando la monetizzazione delle prestazioni che va alla persona e non al servizio; una politica che utilizza gli interventi di modifica della legislazione, in particolare quella del lavoro, per rassicurare i mercati e modulare l'assetto delle protezioni giuridiche, utilizzando schemi risalenti presentati come innovazione; che si affida alle imprese – per questo richiamate a svolgere questo ruolo senza

avere più “scuse” – affinché ci traghettino fuori dalla crisi. Non sembri improprio parlare di “nuovismo”.

7. *Le riforme più impegnative*

Le riforme più complesse sono quelle che, come visto in precedenza, ci vengono chieste anno dopo anno da lunghissimo tempo dalle istituzioni europee (Treu, 2013, 60); le stesse che dovrebbero consentire lo sviluppo del secondo fattore del binomio della *flexicurity*: la sicurezza del lavoratore.

È così per il tema della istruzione, che dovrebbe adottare un modello duale, e della formazione, decisivi per l’avvio di efficaci politiche attive del lavoro e, più in generale, per il futuro del nostro Paese. Può sembrare ovvio, ma è opportuno ricordarlo: la formazione non può essere fine a se stessa, ma deve tener conto delle politiche di sviluppo. Per ridurre la precarietà non basta, infatti, la formazione, così come non basta il “rafforzamento delle competenze” se non è accompagnato da indirizzi su quali siano le competenze da incrementare.

Inoltre, pur senza alcun entusiasmo rispetto al tentativo condotto nel 2012 di rendere l’apprendistato la forma “prevalente” di contratto di lavoro, rattrista ora l’arenarsi del tentativo di integrare la formazione durante lo svolgimento dell’attività lavorativa, cui conduce anche la politica generalizzata e non selettiva di sgravi contributivi, che rende l’apprendistato sempre meno conveniente e quindi privo di opportunità competitive. Lo stesso governo si è reso conto del problema e, come abbiamo ricordato in precedenza, nello stesso giorno in cui il consiglio dei ministri ha varato definitivamente il decreto sulla revisione delle tipologie contrattuale, comprensivo di una mini riforma del mini testo unico sull’apprendistato, ha inserito nella bozza di decreto sul riordino delle politiche attive una ulteriore modifica per provare a renderlo più conveniente sotto il profilo degli incentivi. Qui basti rilevare la mai sopita tendenza alla sovrapposizione di discipline che, nel caso specifico, assume carattere esponenziale, riproducendo la parossistica rincorsa a modifiche legislative apportate in contemporanea con la loro introduzione nell’ordinamento.

Sul tema dei servizi per l’impiego non sembra possa bastare la ri-centralizzazione mediante Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL)[34], così come, a suo tempo, non è bastato l’opposto fenomeno del decentramento territoriale. L’oscillazione del pendolo tra centro e periferia continua, con un *restyling* a risorse umane e finanziarie invariate. Preoccupa l’assenza di attenzione alle competenze in materia di lavoro delle Province, di cui si è decretata la soppressione/ristrutturazione, e il mero passaggio di consegne alle Regioni. Preoccupa la continua assenza di risorse. In

[34] Regolata da quella che al momento è ancora una bozza di decreto delegato, trasmesso alle Camere il 16 giugno 2015.

uno studio recente, risulta che in percentuale sul PIL la spesa per i servizi per l'impiego nel nostro Paese è la più bassa in Europa. Solo la Grecia realizza un risultato peggiore[35].

E' impossibile oggi preconizzare l'esito dell'ennesima riscrittura delle regole in materia, a quanto sembra giocata senza una vera innovazione di sistema e riproducendo istituti del passato, come i lavori socialmente utili, rinominate "attività a fini di pubblica utilità a beneficio della comunità territoriale di appartenenza" (art. 26 della bozza di decreto delegato).

Ne deriva, nel suo insieme – legge-delega e otto decreti attuativi –, un diritto del lavoro nazionale profondamente mutato, che ha abbandonato il principio del lavoratore come contraente debole da proteggere (per tutti: Hepple, 2009; Barnard, 2012; Pinero 2012). Diritto del lavoro e relazioni sindacali vengono spinte "a occuparsi della competitività e a misurare la convergenza fra regole del lavoro e parametri di efficienza dei singoli sistemi nazionali nei confronti di quelli concorrenti" (Treu, 2013, 4). D'altro canto, non va dimenticato che la finalità dell'insieme del c.d. *Jobs Act* è chiaramente ricondotta dalla legge delega al solo incremento occupazionale.

I principi dell'universalità dei diritti e della parità di trattamento finiscono per essere il grimaldello per un eguagliamento al ribasso. Utilizzate confusamente e connesse all'altrettanto frequente riferimento all'incremento di libertà individuale sembrano volte a superare gli interventi limitativi nell'utilizzo delle persone che lavorano, frutto di discipline legislative rigide, ma attente a garanzie di lungo periodo, estese oltre la durata della vita attiva delle persone, con politiche più lungimiranti della contingenza.

8. *L'armonizzazione al ribasso o 'nel regresso'*

Le vie dell'integrazione europea sono state a lungo indagate, ma la riflessione sembra essersi arrestata, concentrata a mettere in evidenza l'impatto della crisi sula alterazione dei meccanismi di *Governance* europea e sulle ricadute in termini di condizionamento dei sistemi nazionali. Così si finisce per assecondare la primazia dei vincoli di bilancio e non ci si rende consapevoli della crescente impossibilità di adottare approcci e schemi metodologici che si dimostrano vieppiù inadeguati, parziali contenitori di mutamenti profondi e che intaccano l'intero sistema.

Il binomio 'integrazione negativa – integrazione positiva' risulta difficilmente applicabile ai fenomeni in atto, così come quello '*hard law – soft law'*, dato l'emergere di vincoli formali e di condizionamenti informali, di crescenti interferenze e di circolarità tra modelli di riferimento europei e riforme nazionali che entrano nel circuito intergovernativo.

[35] *Benchmarking sui Servizi pubblici per l'impiego in Europa*, a cura di Cuevas A., Fontanesi A. e Capitini M. V., Italia lavoro, febbraio 2014. La percentuale per l'Italia è dello 0,025 e per la Grecia, lo 0,011. La Danimarca rimane la migliore, con lo 0,520, seguita dalla Germania, con lo 0,342, e dal Regno Unito, con lo 0,332.

Il diritto dell'Unione europea appare sempre più spesso un vincolo e un paravento. In corrispondenza con l'esplosione della crisi economica e finanziaria che ha colpito in particolare i Paesi dell'area mediterranea, sembra essersi aperto negli stessi un processo inedito, caratterizzato da una crescente uniformità delle riforme nazionali del lavoro, realizzata mediante abbassamento dei diritti e percorsi istituzionali scarsamente democratici e poco trasparenti.

L'uniformità deriva da un insieme di interventi e pressioni, delle istituzioni europee e dei Governi nazionali, con una circolarità che rende sempre meno distinguibile quello che 'ci chiede l'Europa' da quello che si è già concordato di farsi chiedere, quasi sempre sulla base di indicazioni provenienti soprattutto dal mondo economico, dai suoi teorici e dai suoi operatori.

Ci ricorda Franco Cassano (2014, pp. 57 e s.)[36] che la "revoca viene da lontano, perché già negli anni Settanta la 'Commissione Trilaterale' aveva richiesto in modo fermo una netta soluzione di continuità rispetto alle politiche economiche e al modello sociale del dopoguerra. L'imputazione principale mossa dalla Commissione al paradigma allora egemone era quella di aver consentito che si formasse un 'sovraccarico' di pressioni del sistema politico sul sistema produttivo, che aveva provocato il rallentamento del tasso di sviluppo di tutti i paesi occidentali". Vengono così avviate le riforme coerenti con la "diagnosi che metteva sotto accusa l'eccesso di domande prodotto dalla democrazia: rovesciamento del rapporto tra politica ed economia, drastico ridimensionamento del ruolo e della presenza dello Stato, riduzione del debito pubblico, liberazione dell'impresa dai vincoli 'sociali', lotta all'egualitarismo e ritorno a forme estese di flessibilità della forza-lavoro per aumentare la competitività del sistema"[37].

Sperare nel superamento dei vincoli monetari attraverso una ripresa politica della questione sociale europea non sembra bastare, dato che non credo che le decisioni dei Governi nazionali siano solo "subite" dalle pressioni della Commissione europea o della Troika. A sua volta, la sollecitazione a integrare la dimensione sociale nelle decisioni economiche corrisponde alla necessaria presa in carico della protezione delle persone vulnerabili. Sembra di tornare alle origini della legislazione sociale, dimenticando l'intero processo evolutivo del diritto del lavoro della seconda metà dello scorso secolo, incardinato sulla protezione del lavoratore come contraente debole.

Questo significa che forse abbiamo per troppo tempo criticato la permanenza di fenomeni di *dumping* sociale interno all'Unione europea e il mancato sufficiente raggiungimento dell'obiettivo della "convergenza nel progresso" (Treu, 2013, p. 8), dovendo ora accorgerci che la convergenza si sta realizzando, ma porta alla riduzione dei diritti dei lavoratori.

[36] M. Crozier, S. P. Huntington e J. Watanuki, *The crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Columbia University Press, New York, 1975.

[37] Impressionante la consultazione dei componenti della Commissione Trilaterale, come risulta dal sito (www.trilateral.org) . Per tutti, Jean-Claude Trichet, ex presidente della BCE ed *European Chair*, e, per l'Italia, Mario Monti ed Enrico Letta.

Esemplare un passaggio introduttivo di una recente *Comunicazione* della Commissione europea[38]: "la *governance* economica rafforzata dell'UE sancisce il riconoscimento politico dell'interdipendenza esistente fra le economie degli Stati membri. Per trarre vantaggio da questa interdipendenza ed evitare effetti domino in futuro, gli Stati membri devono seguire regole concordate per la definizione delle politiche nazionali, e devono anche avere la certezza che tutti gli altri Stati membri faranno altrettanto".

Non basta affiancare a quella economica una *governance* sociale, se non si creano le condizioni per una ripresa delle ragioni fondanti del modello sociale europeo, in modo da rendere realmente raggiungibile quell'obiettivo di *more and better jobs* da cui siamo partiti in questo scritto.

Riferimenti bibliografici

Aa.Vv. (2015), *La politica del lavoro del Governo Renzi*. *Atti del X Seminario di Bertinoro*, Bologna, 23-24 ottobre 2014. Adapt, *Labour Series*, e-book, n. 40.

Alleva P. (2015), *La recente evoluzione normativa del mercato del lavoro e della sicurezza sociale*, in www.dirittisocialiecittadinanza.org, marzo.

Barnard C. (2012), *The financial crisis and the Euro plus pact: a labour lawyer's perspective*, in ILJ, p. 98.

Bonardi O. (2014), *La nuova Governance sociale europea*, RGL, p. 257.

Carinci F. (2015), *Il tramonto dello Statuto dei lavoratori (Dalla legge n. 300/1970 al Jobs Act*), in *Quaderni Argomenti di diritto del lavoro* (in via di pubblicazione).

Caruso B. (2014), *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea. Il caso italiano*, in WP CSDLE *"Massimo D'Antona"*. Int - 111/2014.

Cassano F. (2014), *Senza il vento della storia. La sinistra nell'era del cambiamento*, Roma-Bologna: Laterza.

Chieco P. (2015), *Crisi economica, vincoli europei e diritti fondamentali dei lavoratori*, relazione Aidlass, Foggia, ed. provvisoria.

Garilli A. (2015), *Nuova disciplina dei licenziamenti e tecniche di prevenzione del conflitto*, in WP CSDLE *"Massimo D'Antona"*. IT - 245/2015.

Giubboni S. (2015), *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, in WP CSDLE *"Massimo D'Antona"*. IT - 246.

Gottardi D. - Bazzani T. a cura di (2014), *Il Workfare territoriale*, Napoli: Esi.

Gottardi D. - Bazzani T., a cura di, (2015), *Il coordinamento degli attori del mercato del lavoro*, Napoli: Esi.

Hepple B. (2009), *Diritto del lavoro e crisi economica. Lezioni dalla storia europea*, in GDLRI, p. 392.

Rodriguez Pinero M. (2012), *La grave crisi del diritto del lavoro*, in LD, p. 3.

Romagnoli U. (2015), *Lavoro senza cittadinanza*, in www.dirittisocialiecittadinanza.org, marzo.

Treu T. (2013), *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, in GDLRI, p. 1.

[38] *Comunicazione* del 2 giugno 2014 su *Semestre europeo 2014: raccomandazioni specifiche per Paese*, COM(2014) 400 finale: 2.

Structural reforms and Flexicurity as european perspective: there and back, *by Donata Gottardi*

Since the formula *more and better jobs*, EU policies have tended to associate with increased employment and creating jobs of quality. The paper highlights the lack of valuation analysis that the quantitative and qualitative changes in regulations has produced at work. From this point of view, Italy is an emblematic case of low attention to the consequences of continual production regulations on concrete labour market conditions. In fact, to meet the pressing invitations to adopt economic policies attentive to the socio-economic and environmental sustainability, it has opted for a continuous modification of labour law increasingly free from specific assessment and overall changes, reassuring the markets and relying on business as a way out of the crisis. Having missed the chance for sedimentation of the rules and a review of their effects, we move forward delineating a scenario in which we witness the growing inattention to the process of precarious employment and the affirmation of a labour law that monetises performance and does not consider the worker as the weaker party to be protected.

Keywords: Decent Work; Economic Crisis; Precarious Employment.