

Parte I

I problemi del mercato del lavoro
e il *Jobs Act*

1. RIFORMA DELLE PENSIONI E DEL MERCATO DEL LAVORO: DUE FACCE DI UNA STESSA MEDAGLIA *

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La riforma degli ammortizzatori sociali e lo sviluppo della cassa “in deroga”. – 3. La necessità di coltivare politiche attive del lavoro. – 4. Le politiche di sostegno finanziario ai lavoratori in caso di disoccupazione.

1. *Introduzione.*

Tutti i recenti interventi di riforma di quella che si è soliti chiamare disciplina del mercato del lavoro sono, a ben vedere, dettati dalla necessità di assicurare al sistema di *welfare* italiano un più stabile equilibrio. Il legislatore, dopo aver posto mano alla riforma del sistema pensionistico del 1995 (provvedimento che, unitamente alla l. n. 196/1997, rappresenta il solo concreto intervento organico degli ultimi venti anni), ha mirato a consolidare i risparmi ottenuti a così caro prezzo in quella occasione attraverso provvedimenti rivolti ad aspetti, apparentemente lontani dalla materia previdenziale, ma che cospiravano tutti verso l’obiettivo di un ampliamento della popolazione attiva e di un incremento del gettito contributivo.

In questa direzione, del resto, si è indirizzata anche la Comunità europea che, modificando lo stesso contenuto del trattato istitutivo, ha imposto a tutti i suoi Stati membri una azione di contrasto alla disoccupazione, lungo le quattro direttrici identificate dalla cosiddetta “strategia europea dell’occupazione”: adattabilità, occupabilità, pari opportunità ed imprenditorialità. Attraverso tali direttive si è inteso disegnare un modello di lavoro che coniugasse la flessibilità della produzione industriale (imprenditorialità) con i di-

* Già in M. COLASANTO-L. ZANFRINI (a cura di), *Leggere la disoccupazione, progettare le politiche*, La Scuola, Brescia, 2012, 91-104; il saggio costituisce una rielaborazione di un intervento ad un incontro tenutosi in memoria del collega Eugenio Zucchetti.

ritti sociali (adattabilità), fondando la crescita sugli investimenti in capitale umano (occupabilità), indifferentemente dal sesso (pari opportunità)¹.

Un simile risultato, in primo luogo, è stato perseguito attraverso l'incentivazione all'emersione del lavoro "nero", che è stata ripetutamente tentata, seppure con scarsi risultati, sia attraverso programmi di regolarizzazione graduale², sia mediante l'intensificazione dei controlli³. Il principale obiettivo perseguito del legislatore è consistito, però, nel fare in modo che al finanziamento del sistema previdenziale partecipasse una base quanto più ampia possibile di lavoratori, incrementando il tasso di popolazione "attiva" e cioè la percentuale di lavoratori occupati, compresi nella fascia di età fra i 15 e i 65 anni.

In questa direzione si è cercato, innanzi tutto, di attirare le donne sul mercato del lavoro. Si è messo in evidenza, infatti, come nel nostro paese sia alquanto ridotta la percentuale di partecipazione delle donne al mercato del lavoro⁴, individuando tale ritardo non solo in fattori di ordine culturale, ma altresì nella difficoltà che le donne spesso incontrano a conciliare il "doppio ruolo" da esse rivestito nella società. Infatti, nel nostro come in altri paesi europei, le funzioni "di cura" (assistenza ai bambini, agli anziani, ai soggetti non autosufficienti) vengono ancora stabilmente svolte dal sesso femminile;

¹ Ancora attuale resta T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001. Giova osservare come la Comunità, pur realizzando un coordinamento fra i diversi sistemi pensionistici nazionali, sia priva di un potere di intervento specifico nella materia previdenziale: un indiretto controllo sulla spesa pensionistica di ogni stato membro si realizza, tuttavia, attraverso il coordinamento delle diverse situazioni nazionali, imposto dalla banca centrale, in vista della garanzia della stabilità della moneta comune nonché attraverso il c.d. metodo del coordinamento aperto che si indirizza ora anche verso i sistemi pensionistici.

² Si registrano sul punto una serie di provvedimenti, prima diretti alla promozione dei contratti collettivi che attuassero il "riallineamento retributivo" (v. art. 5, d.l. n. 510/1996; art. 23, l. n. 196/1997; art. 75, l. n. 448/1998) e poi diretti a favorire l'emersione del lavoro irregolare (art. 116, l. n. 388/2000; artt. 1 ss., l. n. 383/2001; l. n. 73/2000).

³ Con il d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124, il legislatore ha provveduto, in attuazione della delega prevista dall'art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30, a disporre la «razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro». Del provvedimento, che ha un contenuto assai ampio, si vuole mettere qui in risalto almeno l'istituto della conciliazione monocratica in sede ispettiva, di cui all'art. 11. Dalla qualificazione dei contributi come imposte, discendeva in passato la indisponibilità dell'obbligazione contributiva, che impediva che si potesse far luogo a transazione sull'importo dei contributi dovuti. Con l'istituto ora introdotto, invece, si consente che, nelle ipotesi di intervento ispettivo dei servizi ispettivi su richiesta di un lavoratore, la Direz. prov. del lavoro possa, mediante un proprio funzionario, farsi parte attiva per definire una conciliazione fra le parti, attraverso il pagamento della retribuzione omessa. Sull'impatto del lavoro nero sul tessuto produttivo, v. C. LUCIFORA, *Economia sommersa e lavoro nero*, Il Mulino, Bologna, 2003.

⁴ Come è noto, il tasso di disoccupazione femminile in Italia è, a parte Malta, il più alto di tutta l'Europa.

si è tentato dunque di sviluppare maggiore attenzione a tali funzioni, promuovendo misure specifiche di “conciliazione” o la individuazione di orari più compatibili con le esigenze familiari⁵.

In secondo luogo si è ipotizzato di realizzare un ampliamento della base contributiva con un più attento governo dei flussi di lavoratori extra-comunitari: ogni azione diretta all’inversione della tendenza alle riduzioni delle nascite, infatti, potrà avere effetti sul sistema di finanziamento della previdenza solo quando i nuovi nati entreranno sul mercato del lavoro, di modo che fino a quel momento l’incremento del numero dei lavoratori attivi passa necessariamente attraverso la integrazione dei lavoratori stranieri nel sistema previdenziale italiano⁶.

Nell’ambito della tendenza all’ampliamento della popolazione attiva, si colloca altresì a parere di molti la tendenza a promuovere, nell’ambito del lavoro subordinato, forme contrattuali che sappiano rispondere alle esigenze imprevedibili della produzione industriale o del commercio, intercettando la domanda di lavoro temporanea o discontinua. Al contempo si è mirato ad abbassare l’età dell’ingresso nel mondo del lavoro attraverso una rinnovata attenzione verso fattispecie contrattuali che potessero facilitare la collocazione dei giovani nel mondo del lavoro, coniugando insieme esigenze formative e esperienze lavorative⁷.

⁵ In questa direzione si deve ricordare la legge sui congedi per maternità e paternità, introdotti dalla “legge Turco” (l. n. 53/2000) sulla scorta del primo accordo collettivo fra sindacati realizzato a livello europeo, nonché la riforma del *part time*, diretta a consentire una più facile conciliazione fra i tempi di vita e di lavoro (d.lgs. n. 61/2000, successivamente rivisto dall’art. 46, d.lgs. n. 276/2003, in modo meno attento alle esigenze di conciliazione, secondo una diffusa opinione dottrinale). A riguardo per un riepilogo, rinvio a V. FERRANTE, *Il tempo di lavoro fra persona e produttività*, Giappichelli, Torino, 2008.

⁶ Le politiche attuate nel volgere di brevi anni hanno oscillato fra due polarità spesso opposte, cosicché accanto a misure rivolte ad attirare la manodopera più qualificata e a trattenerla sul nostro territorio, integrandola stabilmente anche attraverso politiche di ricongiungimento familiare, si sono registrate misure di segno opposto, dirette a sottolineare la precarietà della permanenza del lavoratore straniero sul territorio italiano, attraverso l’introduzione del c.d. contratto di soggiorno per lavoro di cui alla l. n. 189/2002. Tale provvedimento legislativo ha segnato altresì una modifica della disciplina relativa ai contributi versati dai lavoratori migranti, prima suscettibili di essere rimborsati ai lavoratori che lasciassero il territorio nazionale e ora invece acquisiti alle gestioni INPS, nella prospettiva dell’erogazione di una pensione contributiva: cfr. art. 3, l. n. 335/1995, ora abrogati dagli artt. 18 e 28, l. n. 189/2002. A riguardo v. V. FERRANTE-L. ZANFRINI (a cura di), *Una parità imperfetta*, EL, Roma, 2008.

⁷ Il fulcro di questa azione è rappresentato dalla riforma del contratto di apprendistato, valorizzato, ancora da ultimo dal d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167 (Testo Unico dell’apprendistato), quale forma di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro; a riguardo v. P.A. VARESI, *I contratti con finalità formative*, Franco Angeli, Milano, 2011 nonché, per un quadro più ampio, M. NAPOLI-A. OCCHINO-M. CORTI, *I servizi per l’impiego*, Giuffrè, Milano, 2010.

Da qui il proliferare di fattispecie contrattuali o il frammentarsi del rapporto di lavoro subordinato in una pluralità di articolazioni tipologiche, che, secondo un diverso orientamento di pensiero, determina una concorrenza, fra forme di lavoro più e meno garantite, che sarebbe in profonda contraddizione con i principi di eguaglianza e solidarietà che improntano la nostra costituzione nella parte dedicata alla tutela del lavoro.

Il dibattito più recente a riguardo, tuttavia, sembra oramai abbagliato dagli slogan (come quello, secondo cui la pluralità delle articolazioni tipologiche del contratto di lavoro sarebbe fonte di confusione ed abusi), senza rendersi conto che, per tutti gli anni '80, la sola compiuta regolazione del lavoro, come occupazione a tempo pieno ed indeterminato, appariva come il limite maggiore alla crescita della occupazione, sostenendosi la necessità di maggiore flessibilità, per consentire alle imprese di rispondere ad esigenze produttive non stabili⁸.

Basta poco, però, per rendersi conto, per un verso, che le tipologie non sono così numerose, almeno ove le si confronti con le esigenze organizzative delle imprese e quelle, anche personali, dei singoli lavoratori⁹ e come il vero problema sia costituito dal ricorso a figure di comodo, per mascherare ben più onerosi contratti di lavoro subordinato. A riguardo poco si è fatto negli ultimi anni, anche a fronte del completo fallimento dell'istituto della "certificazione", pensato dal legislatore del d.lgs. n. 276/2003, in verità, soprattutto per consentire rinunzie unilaterali ai propri diritti da parte dei lavoratori e ben presto messo da parte per evidenti limiti concettuali e organizzativi (a fronte del carattere oneroso della procedura e delle responsabilità patrimoniali assunte dai singoli certificatori sostanzialmente in prima persona).

⁸ E questo approccio è ancora alla base del *Libro bianco del Ministero del lavoro* dell'ottobre 2001.

⁹ Si contano, oltre il lavoro di cui all'art. 2094 c.c., le seguenti articolazioni: lavoro a termine, part time, a termine tramite agenzia (o somministrato a termine), apprendistato, lavoro in cooperativa, collaborazioni coordinate e continuative (non dissimili dal lavoro a progetto); altre tipologie sono poi quasi irrilevanti sul piano della vita concreta: il lavoro somministrato a tempo indeterminato, il lavoro ripartito, a chiamata; a parte dovrebbero stare poi contratti che hanno ad oggetto un *facere* professionale, diversi dal lavoro subordinato come: il lavoro autonomo, il contratto di agenzia, l'associazione in partecipazione. Si noti peraltro che, dal punto di vista della contribuzione, le tipologie sono sostanzialmente quattro e corrispondono alle "gestioni" INPS: FPLD, artigiani, commercianti, coltivatori diretti e "quarta" gestione speciale per i "para-subordinati".

2. *La riforma degli ammortizzatori sociali e lo sviluppo della cassa “in deroga”.*

In direzione opposta a quella ora richiamata, quanti riconoscono nello sviluppo di forme di lavoro autonomo o comunque non standard una tendenza ormai inarrestabile del mercato del lavoro, hanno prospettato, per meglio fronteggiare i costi sociali della precarietà, una profonda riforma del sistema delle indennità di disoccupazione (cc.dd. “ammortizzatori sociali”), soprattutto nel senso di estendere i mezzi di protezione del reddito in caso di disoccupazione anche alle numerose categorie di lavoratori che, attualmente, non ricevono alcuna tutela o una tutela ridotta. In questo senso si è sottolineato lo squilibrio che da decenni caratterizza l’ordinamento italiano, nel quale le risorse finanziarie appaiono prevalentemente concentrate verso i lavoratori licenziati dalle imprese industriali di dimensioni medio-grandi, grazie all’intervento della c.d. Cassa integrazione guadagni, che ha finito per rappresentare per lunghi anni il solo reale trattamento per l’ipotesi della disoccupazione¹⁰.

Si è prospettato così, da più parti, un intervento per la creazione di un sistema maggiormente ispirato al principio di eguaglianza, nel quale i trattamenti di disoccupazione (eventualmente anche ridotti nel loro ammontare) possano essere reindirizzati, al fine di garantire un “ombrello” protettivo anche a soggetti che, per la tipologia dei rapporti di lavoro instaurati (di natura autonoma, occasionale o parasubordinata), non possono oggigià aspirare ad alcun trattamento; e di incrementare la protezione per coloro che, pur nell’ambito di un rapporto di lavoro di natura subordinata, fossero comunque esclusi dalle forme più protettive di tutela contro la disoccupazione (perché impiegati in comparti, come il commercio, le piccole imprese o i servizi, non protetti dall’intervento degli interventi di integrazione salariale).

Il sopraggiungere della crisi finanziaria dell’estate 2008, però, ha bruscamente interrotto il dibattito che si trascinava oramai da anni, riproponendo l’intervento di integrazione salariale come lo strumento più semplice per ridurre in via immediata ed unilaterale, la produzione, contenendo così gli effetti delle crisi e limitando le ricadute occupazionali. A dispetto delle pretese riformiste, l’integrazione salariale offerta dalla Cassa, in forma ordinaria o straordinaria, ha trovato dunque amplissimo impiego per consentire alle imprese di non licenziare una parte dei propri dipendenti, come hanno dimostrato i dati resi noti dall’INPS in varie occasioni¹¹.

¹⁰ Per un breve riassunto dei più recenti tentativi di riforma v. G. ALLEVA-E. BALLETTI-U. CARABELLI-A. DI STASI-N. FORLANI-F. LISO-M. PACI, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002.

¹¹ L’INPS provvede mensilmente a fornire i dati delle ore di c.i.g. concesse: a titolo di esem-

La risposta pubblica alla crisi, anzi, si è proprio indirizzata nella direzione di rafforzare l'intervento della cassa attraverso la c.d. concessione "in deroga", che, dopo lunghe e compulsive oscillazioni, ha finalmente trovato stabile disciplina attraverso l'art. 19, commi 8 ss., l. 28 gennaio 2009, n. 2 (di conv. con modif. del d.l. 29 novembre 2008, n. 185), come modificato dall'art. 7 *ter* della l. 9 aprile 2009, n. 33, di conversione del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5¹².

Interventi "in deroga"¹³ già in passato erano stati previsti dal legislatore, al fine non solo di prorogare la durata della cassa integrazione oltre il limite massimo (quale è ora previsto dalla l. n. 223/1991), ma anche di reagire a situazione di grave crisi territoriale. All'inizio si trattava soprattutto di interventi puntuali del legislatore che, mediante specifiche norme *ad hoc*, prorogava di volta in volta la durata massima dell'intervento o ricomprendeva nel campo di applicazione della c.i.g. imprese che altrimenti non avrebbero avuto diritto all'intervento di integrazione salariale. Da ultimo, la concessione "in deroga" tende a presentarsi come una sorta di anticipazione della riforma degli ammortizzatori sociali, già prospettata all'inizio degli anni '90 e mai realizzata, in quanto attraverso di essa si è mirato a concedere aiuto anche a quanti non hanno diritto di accesso al trattamento di integrazione salariale della Cassa integrazione guadagni straordinaria (come per i dipendenti delle imprese artigiane più piccole e gli apprendisti).

In questo senso, da ultimo, la l. n. 244/2007 (art. 2, commi 521 e 522)

pio il dato del mese di maggio 2009 mostra che gli interventi ordinari dell'industria registrano un incremento del +950% rispetto allo stesso mese dell'anno precedente; per altro verso la variazione complessiva delle richieste di c.i.g.o. nel periodo gennaio-maggio è stata di +740%, con variazioni fortemente differenziate per settore (metallurgia +3183%, meccanica +2109%; chimica +1305%).

¹² Si prevede, in sintesi, il riconoscimento dell'indennità ordinaria di disoccupazione (o di quella a requisiti ridotti) sino ad un massimo di 90 giorni per i lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali dipendenti da imprese escluse dalla applicazione della c.i.g.s., subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20% dell'indennità stessa a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva (lett. a e b) nonché il riconoscimento della indennità ordinaria di disoccupazione agli apprendisti licenziati o sospesi con almeno tre mesi di servizio (sempre per una durata massima di 90 gg. e in presenza di un intervento di cofinanziamento del fondo bilaterale). Si tratta di fondi complessivamente pari ad euro 151,5 milioni, che sono stati ripartiti fra le Regioni italiane con decreto del Ministero del Lavoro del 19 febbraio 2009, n. 45080 (in *GU* n. 60 del 13 marzo 2009).

¹³ Mentre assai ampia è la letteratura sulla riforma degli ammortizzatori sociali, pochi sono gli Autori che si sono occupati di tale particolare tipo di intervento; fra questi, v. soprattutto F. LISO, *Brevi note sull'art. 19 del recente d.l. 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali*, in w.p. *Adapt*, n. 68/2008. Per un quadro della legislazione di settore v. M. MISCIONE, *Il campo di applicazione della cassa integrazione guadagni straordinaria*, in F. CARINCI (dir.), *Diritto del lavoro, commentario*, II ed., 2007, t. III, 11 ss.

nello stanziare i fondi destinati al finanziamento dell'intervento, aggiungeva un ulteriore elemento di riforma, prevedendo un coinvolgimento delle singole Regioni che si trovassero a fronteggiare situazioni di crisi, sia sotto l'aspetto della provvista dei mezzi finanziari necessari a prorogare i trattamenti di integrazione salariale, sia per far luogo ad una gestione territorialmente decentrata delle situazioni di disagio occupazionale, al fine di generare sinergie fra politiche attive del lavoro ed interventi di sostegno al reddito, assecondando così il disegno di riforma in senso federalista della organizzazione del mercato del lavoro, attuato ormai più di dieci anni fa¹⁴.

L'intervento più recente prende dunque ad esempio tale ultimo modello ed in certo modo lo aggiorna, in quanto, mentre originariamente si prevedeva la necessità di stipulare un accordo a livello regionale per la gestione della cassa in deroga cui seguiva un provvedimento governativo di ammissione¹⁵, nell'ultima versione, frutto dell'ennesimo rimaneggiamento dell'art. 19 della l. n. 27/2009, dettato dall'art. 7 *ter* della l. n. 33/2009, sono direttamente gli uffici regionali a provvedere alle decisioni circa i soggetti cui concedere gli interventi, sulla scorta di preventive intese fra Stato e Regioni che individuano le disponibilità finanziarie e le ripartiscono fra gli enti territoriali.

La gestione di tali fondi, peraltro, è avvenuta in modo sinora molto parziale con profonde differenze sul territorio nazionale, a motivo sia delle continue modifiche legislative, che hanno finito per rallentare l'azione degli enti territoriali, sia delle incertezze circa la legittimità stessa dell'intervento, a fronte dell'utilizzo per il finanziamento di fondi comunitari, destinati, invero, alla formazione. Solo all'esito di un lungo negoziato che ha coinvolto gli stessi esponenti della Commissione europea, si è potuto alla fine ritenere la legittimità della intesa del febbraio 2009, finalizzando il contributo regionale ad azioni combinate di politica attiva e di completamento del sostegno al reddito¹⁶. In

¹⁴ Qualche accenno a riguardo si rintraccia nei commenti dedicati alle norme di delega legislativa contenute nella l. n. 247/2007, poi lasciate decadere dal nuovo governo successivamente insediatosi: v. M. MISCIONE, *La riforma degli ammortizzatori sociali iniziata e delegata*, in F. CARINCI-M. MISCIONE, *Il collegato lavoro 2008*, Ipsoa, Milano, 2008, 3 ss.; P. LOI, *Gli ammortizzatori sociali*, in M. MAGNANI-A. PANDOLFO-P.A. VARESI, *Previdenza, mercato del lavoro, competitività*, Giappichelli, Torino, 2008, 212 ss.; G. GENTILE, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in M. CINELLI-G. FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare: commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, Utet, Torino, 2008, 512 ss.

¹⁵ Secondo le iniziali previsioni di legge, i fondi potevano essere utilizzati solo a condizione che fossero definite le linee di intervento locali, in base a specifiche intese stipulate in sede istituzionale territoriale entro il 20 maggio 2009 e recepite in accordi in sede governativa entro il 15 giugno 2009; tale previsione è stata infine eliminata dalla l. n. 33 quando oramai la scadenza del termine era prossima.

¹⁶ V. a riguardo l'Intesa, sancita in seno alla Conferenza permanente Stato-Regioni in data 8

questa prospettiva anche lo stesso accordo governativo che avrebbe dovuto precedere i provvedimenti di concessione in deroga, nell'incalzare degli eventi, sembra ora essere stato sostituito in via di fatto da accordi bilaterali fra le parti sociali a livello regionale, che attribuiscono alle strutture territoriali delle Regioni il potere di concedere l'ammissione in deroga.

Il dibattito più recente a riguardo ha così dovuto prendere atto della difficoltà di operare una riforma nel momento presente, acuendo il rimpianto per la timidezza con cui l'obiettivo è stato perseguito nei rari momenti in cui l'economia ha presentato una fase espansiva, confermando come la riforma non possa prescindere da una opportuna dotazione finanziaria, al momento inesistente¹⁷.

3. *La necessità di coltivare politiche attive del lavoro.*

Dal sommarsi delle diverse politiche fino a qui esaminate, nonché dalla richiesta di una maggiore tutela del ruolo familiare del lavoratore, nasce, dunque, l'aspirazione alla definizione di un nuovo sistema di "welfare", più attento alle situazioni di bisogno determinate dalle modifiche della struttura sociale e del mercato del lavoro, a coronamento del quale viene concordemente posto un ulteriore intervento di riforma.

Si intende alludere al sistema del collocamento, oggetto nell'ultimo quindicennio di plurimi interventi di riforma, così da trasferire la gran parte delle competenze statali alle Regioni, e da qui alle Province, in una ottica diretta a privilegiare non più le politiche "passive", di erogazione di sussidi, ma soprattutto quelle "attive", dirette a creare occupazione attraverso azioni specifiche in tema di formazione professionale (d.lgs. n. 469/1997). Nello stesso senso, deve qui ricordarsi il d.lgs. n. 297/2002, che ha semplificato e snellito le procedure di assunzione, nonché il d.lgs. n. 276/2003, che in gran parte delle sue previsioni si occupa della riforma delle strutture di governo del collocamento sul mercato del lavoro, alla ricerca del potenziamento, sotto i profili della trasparenza e dell'efficienza, dell'intero sistema dell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. Questo viene ora informato ad un

aprile 2009, sulla scorta dei poteri di coordinamento riconosciuti ai sensi dell'art. 8, comma 6, l. 5 giugno 2003, n. 131.

¹⁷ Per i temi trattati nel presente par., v., in generale, P.A. VARESI, *La protezione sociale del lavoratore al tempo della "grande crisi" (2008-2010): i trattamenti "in deroga"*, in *Studi in onore di Tiziano Treu*, Jovene, Napoli, 2010; F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *Scritti in onore di E. Ghera*, Cacucci, Bari, 2008; D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, *ivi*.

sistema di collaborazione fra pubblico e privato, portando così a compimento la riforma dei servizi pubblici per l'impiego, già vigorosamente intrapresa in precedenza, prima ancora che la riforma costituzionale del 2001 avesse provveduto a trasferire alle regioni le funzioni in tema di collocamento¹⁸.

Ma è soprattutto sul fronte dei servizi che si dovrebbe registrare una modifica realmente capace di migliorare le prestazioni del nostro welfare, a ragione del fatto che in questo modo l'intervento, ove sia correttamente calibrato sui livelli reddituali, finisce per tutelare tutti i lavoratori, indipendentemente dalla tipologia contrattuale che li lega all'impresa. Si sono così individuati i servizi alla persona come area di possibile intervento, con riferimento alla assistenza all'infanzia, agli anziani e ai soggetti non autosufficienti, ad una nuova politica dei trasporti e alla riscoperta della stessa edilizia popolare (che pure potrebbe consentire una maggiore mobilità territoriale, a condizione però di limitarne selettivamente l'accesso con determinazione di una durata massima e di attivare sistemi diretti a sfrattare, in maniera rapida ed effettiva, quanti occupino le abitazioni senza più averne titolo).

4. Le politiche di sostegno finanziario ai lavoratori in caso di disoccupazione.

A favore dei lavoratori involontariamente disoccupati sono previste, infine, delle prestazioni di natura economica di carattere ordinario o straordinario.

In altri ordinamenti la medesima tutela è assicurata dai sindacati, attraverso un sistema assicurativo privato, che trova finanziamento, oltre che in fondi pubblici, nelle quote di iscrizione alle associazioni sindacali; in altri ancora, l'erogazione del sussidio di disoccupazione è di competenza dello stesso ufficio pubblico che provvede a ricercare una nuova occupazione al lavoratore, così da collegare più strettamente l'aspetto "attivo" delle politiche del lavoro con quello, invece, diretto alla garanzia del reddito. Anche nell'ordinamento italiano, al momento della sua istituzione con la l. n. 2214/1919, l'assicurazione generale obbligatoria contro la disoccupazione involontaria fu affidata alla gestione degli uffici per il collocamento e solo successivamente tale competenza fu attribuita all'attuale Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale.

¹⁸ Cfr. art. 1 della l. n. 30/2003 e artt. 3-19 del d.lgs. n. 276/2003, in relazione ai quali, da ultimo, M. MAGNANI-P.A. VARESI, *Organizzazione del mercato del lavoro e nuove tipologie contrattuali*, Giappichelli, Torino, 2005.

L'indennità di disoccupazione ordinaria viene erogata al soggetto che possa vantare almeno due anni di anzianità di assicurazione, ossia due anni dal versamento del primo contributo, ed almeno un anno di contribuzione effettiva negli ultimi due, a fare tempo dalla data di presentazione della domanda. L'evento che giustifica l'erogazione della prestazione e che ne costituisce imprescindibile elemento costitutivo non è però il semplice stato di disoccupazione, ma la disponibilità ad accettare un nuovo impiego. Tale situazione veniva originariamente documentata dall'iscrizione del lavoratore presso le liste del collocamento, gestite dai competenti Uffici del Lavoro. A seguito della "liberalizzazione" del collocamento, conseguente al venir meno del sistema della chiamata numerica (l. n. 608/1996 e d.lgs. n. 181/2000), lo stato di disoccupazione viene provato mediante dichiarazione di responsabilità sottoscritta dallo stesso lavoratore. Dunque viene tutelato solo chi ha già lavorato, e non chi sia ancora in cerca di prima occupazione.

Non tutti i lavoratori sono assicurati per l'indennità in esame; ne sono esclusi gli apprendisti, i dipendenti di imprese pubbliche e private ai quali sia garantita la stabilità dell'impiego, i lavoratori dipendenti occasionali o stagionali (i quali, diffusi soprattutto nell'ambito del lavoro agricolo, vengono appositamente individuati da decreti ministeriali), il personale artistico, teatrale e cinematografico, coloro la cui retribuzione consiste esclusivamente nella partecipazione agli utili o al profitto dell'azienda. L'esonero dalle prestazioni di disoccupazione giustifica la mancanza, in capo sia ai datori che ai lavoratori, di un obbligo contributivo per la gestione relativa.

L'indennità ordinaria di disoccupazione viene corrisposta per un periodo di otto mesi l'anno: tale periodo è stato elevato a dodici mesi per i soli lavoratori con una età anagrafica superiore a 50 anni, per tenere conto delle maggiori difficoltà che il lavoratore anziano solitamente incontra nel suo ricollocamento sul mercato del lavoro. La misura dell'indennità era rimasta ferma a 800 lire giornaliere fino al 1988, anno in cui la Corte costituzionale¹⁹ dichiarò illegittimo siffatto trattamento, in quanto sganciato da un qualunque criterio di adeguamento. Con la l. 20 maggio 1988, n. 160, l'importo dell'indennità è stato fissato in misura percentuale, progressivamente elevata da successivi provvedimenti normativi²⁰. In costanza del trattamento in

¹⁹ Corte cost. 27 aprile 1988, n. 497, in *RGL*, 1988, III, 234 ss., con nota di BOER.

²⁰ La percentuale, in origine fissata dal d.l. n. 86/1988 (poi convertito nella l. n. 160/1988), era pari al 7,5%; il d.l. n. 40/1994 dispose, all'art. 3.1, un incremento della percentuale, elevata al 27% fino al 30 giugno 1994, ed al 30% fino al 31 dicembre dello stesso anno; dal 1° gennaio 2001, la l. n. 388/2000 ha disposto un ulteriore innalzamento così come il d.l. n. 35/2005, conv. nella l. n. 80 dello stesso anno, che ha previsto, a decorrere dal 1° aprile 2005 anche un prolungamento del periodo di godimento della prestazione ed un innalzamento della sua misura (attual-

esame, vengono altresì corrisposti gli assegni per il nucleo familiare e viene riconosciuto l'accredito di contributi figurativi.

Una speciale forma di indennità (c.d. "a requisiti ridotti") spetta a quanti, pur non potendo far valere le settimane di accreditamento contributivo richieste per l'indennità ordinaria, abbiano comunque lavorato per almeno 78 giorni nell'anno precedente quello della presentazione della domanda (e possano comunque vantare due anni di anzianità assicurativa). Viene, in tali ipotesi riconosciuta e liquidata dall'INPS in unica soluzione, una indennità di importo pari al 30% della retribuzione di riferimento, per una durata eguale alle giornate lavorate nell'anno precedente.

Nell'ambito dell'agricoltura il trattamento di disoccupazione viene disciplinato dal d.p.r. 30 dicembre 1970, n. 1049, il quale dispone che hanno diritto all'indennità i lavoratori agricoli subordinati, iscritti negli elenchi nominativi, che possano vantare un requisito assicurativo di due anni ed almeno 102 contributi giornalieri nel biennio suddetto. L'indennità, determinata in misura percentuale pari al 30% del salario medio convenzionale provinciale, è corrisposta per un numero di giorni pari alla differenza tra il numero fisso di 270 ed il numero di giornate di lavoro compiute nell'anno per il quale si è presentata domanda, fino ad un massimo di 180 giornate annue. Importi percentuali superiori vengono riconosciuti a quanti abbiano prestato più di 151 giornate nell'anno solare o più di 101 (rispettivamente il 66 e il 40%). Trattamenti speciali sono riconosciuti ai lavoratori licenziati dalle imprese edili o ai lavoratori rimpatriati per il mancato rinnovo del contratto stagionale.

Recentemente con il già richiamato d.l. 29 novembre 2008, n. 185 (convertito con modificazioni dalla l. n. 2/2009) si è proceduto ad estendere l'indennità di *disoccupazione anche agli apprendisti, limitatamente però alle ipotesi di crisi aziendale, quando questi potessero vantare* tre mesi di servizio prestato presso l'azienda interessata al momento della sospensione o del licenziamento e si fosse registrato altresì un intervento, a co-finanziamento, di un ente "bilaterale".

La soluzione più corretta, almeno all'apparenza, dovrebbe essere costituita da un ulteriore ampliamento della platea dei beneficiari, attraverso la creazione di una forma veramente universale di indennità; avverso questa riforma, tuttavia, cospirano però notevoli difficoltà, alle quali non si è saputo ancora porre rimedio. In primo luogo, si deve tenere conto che il sistema della indennità di disoccupazione è ancorato ad una logica assicurativa, che

mente, in seguito ad ulteriori provvedimenti, l'indennità ammonta al 60% della retribuzione di riferimento per i primi 6 mesi, al 50% per i successivi 2 mesi e al 40% per gli ulteriori mesi riconosciuti ai lavoratori ultra50enni).

impone di tenere conto delle modifiche del tasso di verifica del rischio prima di poter progettare un ampliamento dei benefici; in questo senso, è evidente che la riduzione dei requisiti di esigibilità prima richiamati (per es. attraverso una riduzione dei periodi utili alla maturazione) potrebbe determinare un incremento della contribuzione a carico di tutti i subordinati, con un ulteriore appesantimento del “cuneo” fiscale e contributivo che grava oggi sulle imprese²¹.

La stessa logica, peraltro, impone che ove il beneficio venga esteso anche ai lavoratori non subordinati, questi abbiano a sopportare l'aumento delle aliquote contributive a loro carico, con il risultato già richiamato in termini di costo del lavoro.

In questo senso, nella prospettiva di un ampliamento dei beneficiari della tutela, appare indispensabile che si rafforzino i sistemi di controllo sulla situazione dei singoli²², così da evitare l'insorgere di meccanismi che “intrapopolano” i disoccupati e da limitare le ipotesi di truffe a danno delle istituzioni pubbliche (come tipicamente, per le ipotesi di prestazioni lavoro nero o di disoccupazione meramente simulata, nell'accordo fra impresa e lavoratore)²³.

²¹ Anche se non si deve dimenticare come, nell'attuale sistema, i precari con attività subordinate, ma saltuarie finiscono per finanziare l'indennità di quanti hanno maggiori occasioni di lavoro, in quanto anche su di essi grava l'onere di finanziare la misura.

²² A riguardo, utili spunti in C. LAGALA-M. D'ONGHIA (a cura di), *Politiche di attivazione della disoccupazione in Europa*, Ediesse, Roma, 2010 nonché in A. SARTORI, *Misurare e valutare i servizi per l'impiego*, Ediesse, Roma, 2009.

²³ Analogamente appare importante realizzare un'opera di omogeneizzazione dei trattamenti, anche pensionistici, attraverso un rafforzamento della totalizzazione, così come del resto già operato dalla recente riforma “Fornero” (l. n. 214/2011); a riguardo, v. S. BORELLI, *Eguaglianza e differenze nella protezione sociale dei lavoratori non-standard*, in *LD*, 2005, n. 1; P. BOZZAO, *La “lunga marcia” della totalizzazione: innovazioni normative e questioni irrisolte*, *ivi*, 2008, n. 3 (e della stessa A., *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli, Torino, 2005).

2. EVOLUZIONE DEI SISTEMI PRODUTTIVI E MODIFICHE DELLA DISCIPLINA DELL'ORARIO DI LAVORO: DAL TEMPO CONDIVISO AL PREVALERE DEI RITMI AZIENDALI *

SOMMARIO: 1. Crescita della produttività e prolungamento dell'orario di lavoro. – 2. Le politiche europee dirette allo sviluppo dell'economia della conoscenza. – 3. Le modifiche del tempo di lavoro nel senso della flessibilità: principi e criteri ispiratori. – 4. Il venir meno della domenica come giornata di riposo condiviso. – 5. Conclusioni.

1. *Crescita della produttività e prolungamento dell'orario di lavoro.*

Sino a pochi anni addietro l'organizzazione sociale del tempo si presentava caratterizzata da un sistema *standard* altamente consolidato, che aveva attraversato tutto il '900, quasi senza subire modifiche. Il modello era quello di una tripartizione della giornata secondo moduli continui e di eguale lunghezza, che faceva sì che ad un periodo di otto ore di riposo, facesse seguito uno di lavoro pari lunghezza, cosicché restavano otto ore quotidiane da destinare al tempo libero.

Si trattava, in verità, di un modello più ideale che reale, atteso che esso, innanzi tutto, non veniva praticato nel settore della pubblica amministrazione (dove tendenzialmente si lavorava solo la mattina e per una durata in genere non superiore alle sei ore quotidiane) e che, in molti settori, si era soliti, al contrario, ricorrere con grande larghezza al lavoro straordinario.

A fronte di una organizzazione del tempo così ampiamente condivisa, il ruolo del legislatore non poteva che essere quello di limitare con norme imperative la durata della prestazione, in ordine sia alla giornata, sia alla settimana (riposo domenicale), sia più tardi all'anno (il diritto alle ferie retribuite fu introdotto poco più di un secolo fa in Francia dal governo del "Fonte po-

* Già in *Non profit*, 2012, fasc. 4, 81-94.

polare”). Tali interventi erano il frutto del convergere di più orientamenti culturali ed ideologici: si raccoglieva, innanzi tutto, la preoccupazione delle *élite* più attente alla questione sociale, nella prospettiva di procedere in tal modo ad una più equa distribuzione della ricchezza fra il capitale e il lavoro. Nello stesso senso anche la dottrina sociale della Chiesa premeva per una normativa che garantisse un riposo adeguato e il rispetto del precetto domenicale, mentre la teoria marxista vedeva nel prolungamento della giornata lavorativa lo strumento attraverso il quale il capitalista si appropriava del *plusvalore*, così da perpetuare le ragioni dello squilibrio sociale. Un certo pensiero nazionalista, infine, poteva avere a cuore la tutela della integrità fisica dei lavoratori, nella prospettiva di assicurare un esercito in buona salute¹.

In ogni caso è indiscutibile che il *trend* che si registra in tutti i settori e in tutti i paesi europei ed occidentali nel corso di tutto il secolo XX è quello di una marcata riduzione dell’orario di lavoro, per iniziativa del legislatore o della contrattazione collettiva. Negli ultimi due decenni, invece, si è dovuto registrare un arresto, se non una inversione, di tale tendenza, posto che gli orari sono tornati ad allungarsi in molti dei paesi industrializzati.

La circostanza segnala una precisa evoluzione dei sistemi produttivi ed è solo all’apparenza contraddittoria con l’enorme sviluppo della tecnologia.

La diffusione della meccanizzazione aveva fatto preconizzare agli economisti una tendenziale, inarrestabile, riduzione della durata della prestazione lavorativa, a fronte del fatto che le operazioni ripetitive venivano via via sostituite dall’intervento delle macchine. Si ipotizzava quindi che una popolazione sempre più vasta avrebbe potuto avere accesso, come durante il Rinascimento o nell’età di Pericle, all’attività puramente speculativa, a fronte di una tendenziale liberazione dell’uomo dal lavoro.

La realtà, però, si è incaricata di dimostrare come questo assunto fosse fallace e di come, anche se tecnologicamente evoluto, l’uomo restasse comunque biblicamente condannato al sudore della fronte. Ed invero ciò che colpisce è il fatto che pur a fronte di un enorme incremento della produttività individuale (si pensi alla velocità con cui i sistemi di informatizzazione hanno eliminato il lavoro delle segreterie, degli archivi e dei magazzini), si sia registrato un calo complessivo del valore del lavoro.

¹ Sul ruolo della festività domenicale nel pensiero cattolico sociale di fine Ottocento, v. M.D. CHENU, *La dottrina sociale della Chiesa*, Queriniana, Brescia, 1982. Come ricordano molti autori (v. O. MAZZOTTA, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2005, e H.J. VOTH, *Time and work in England*, Oxford University Press, Oxford, 2000, 3 ss.), nel *Capitale*, il concetto di plusvalore (cosiddetto “assoluto”) viene formulato proprio in relazione a quella parte della giornata lavorativa di cui si appropria il capitalista, dopo aver remunerato il corrispettivo della prestazione ottenuta (v. K. MARX, *Il Capitale*, lib. I, cap. XIV).

In altri termini, a differenza di trenta o quarant'anni fa, l'uomo del XXI secolo lavora di più, produce molto di più, ma guadagna di meno e ha a disposizione meno tempo libero. Un bilancio, bisogna dire, invero preoccupante, che finisce per erodere una parte importante della disponibilità individuale alle relazioni interpersonali, e quindi al volontariato, mettendo in crisi un sistema, quale quello italiano, nel quale la limitazione dell'intervento statale nei settori dell'assistenza alla persona, veniva in certo modo bilanciata dalla assenza di pressione sul versante del rispetto degli orari di lavoro: si pensi, solo per fare un esempio, che, nella pubblica amministrazione, l'introduzione di sistemi automatici di rilevazione della presenza (il "cartellino"), risale alla seconda metà degli anni ottanta e che, in alcuni settori, questa era ancora assente in tempi recentissimi.

Il paradosso è, come si diceva, tale solo in apparenza, atteso che la riduzione delle attività meramente esecutive ha finito per ridurre i posti di lavoro, e per cancellare opportunità di guadagno per una gran parte di individui, determinando così un incremento della disoccupazione.

Come è noto, peraltro, la riduzione dei costi di trasporto ha facilitato una ulteriore migrazione delle attività produttive più elementari, di modo che alla disoccupazione conseguente all'introduzione di sistemi tecnologici più avanzati, si è aggiunta quella che deriva dalla c.d. delocalizzazione delle produzioni, non solo di tipo manifatturiero, ma oramai anche di tipo tecnologico (di pensi ai centri dati localizzati in India o – per restare ad esperienze a noi più vicine – ai *call center* creati in Albania, grazie alla profonda diffusione della nostra lingua in quel paese).

I posti di lavoro che sono rimasti in Italia (e in Europa), quindi, sono quelli che sono collocati o nei servizi alla persona (nei quali l'incremento di produttività conseguente alla introduzione di sistemi meccanici o elettronici è minima²) ovvero quelli che richiedono una professionalità quanto mai elevata per saper governare la complessità dei sistemi produttivi.

Da qui la necessità, ai fini di rendersi più appetibili sul mercato delle professioni e meno esposti agli andamenti ciclici del mercato, di cicli formativi più lunghi ed intensi e, di conseguenza, una alterazione profonda dei ritmi dell'esistenza che conduce alla riduzione del tempo disponibile dei giovani adulti (e, di conseguenza, un incredibile innalzarsi dell'età in cui ci si sposa).

La società italiana, invero, non sembra sempre all'altezza della velocità con cui l'evoluzione sin qui descritta si sta realizzando, di modo che, per es.,

² L'esempio, tratto dalle opere di G. Esping Andersen, è quello del rapporto fra infermiere e pazienti o fra "maestre giardiniere" e bambini, che non sembra potersi in alcun modo ridurre pur a fronte di una meccanizzazione generale della società.

poco e male si è compresa l'innovazione legata alla modifica dei cicli universitari (c.d. 3+2), nella prospettiva per l'appunto di un ingresso in età non troppo avanzata nel mondo del lavoro (e quindi ben prima dei 28/29 anni del recente passato) e, parimenti, poco si sono modificati i sistemi previdenziali per assicurare una "copertura" contributiva già in giovane età; ancora nello stesso senso si è perduta la capacità di concentrare la formazione culturale di base negli anni del liceo, prolungando così all'infinito l'età adolescenziale.

Peraltro una buona parte della popolazione giovanile non aderisce a questo modello (tanto che in vistoso decremento è il numero dei laureati e degli stessi diplomati), finendo così per ingrossare le fila della disoccupazione giovanile e rimanendo in un limbo esistenziale, che impedisce spesso di trovare tempo per gli altri. La situazione è stata efficacemente descritta dalla sociologia attraverso una analisi anche dei legami personali ed affettivi, nei quali regna l'incertezza e la flessibilità³.

2. Le politiche europee dirette allo sviluppo dell'economia della conoscenza.

Le modifiche del mondo della produzione, quindi, finiscono per ridurre in maniera considerevole, rispetto ad un passato anche molto recente, il tempo libero disponibile, sia per il crescere della intensità della prestazione, sia per la comprensibile necessità di tutelare il proprio posto di lavoro a fronte di crisi cicliche e frequenti, sia per il diffondersi di sistemi di verifica della produttività, spesso collegati ad elementi esteriori della attività lavorativa (*in primis*: il tempo passato sul luogo di lavoro).

In questo senso sarebbe necessaria una maggior attenzione da parte dei decisori politici in ordine al sistema formativo, sia quanto alla istruzione superiore e professionale, sia quanto a quella universitaria, consentendo, attraverso una selezione più rigorosa e più attenta al merito individuale, la formazione di una classe dirigente più consapevole e più ampia.

Si dovrebbe in questa direzione recuperare il valore universale della formazione scolastica, reintroducendo, senza indugio e senza tentennamenti, quelle prove di verifica dell'apprendimento che avevano segnato il percorso e maturazione di varie generazioni, non tanto (o non solo) per una migliore selezione delle *élite*, ma soprattutto come momenti di verifica e di crescita della persona, chiamata a rendere conto delle proprie scelte.

³ V. R. SENNET, *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Feltrinelli, Milano, 2000. E, certamente, una analisi siffatta può giovare anche a spiegare la crisi vocazionale, pur a fronte di una spiritualità non sempre in decrescita.

In questa stessa direzione si deve segnalare come anche il servizio militare obbligatorio, di cui pure la generazione dei quarantenni/cinquantenni aveva avvertito la assoluta inutilità, appariva comunque come un tipico momento di passaggio, capace di avvicinare realtà fra loro diverse, per contesto sociale, culturale e territoriale, garantendo, sotto il comune segno della attività a servizio degli altri, il crearsi di vincoli di solidarietà, che spesso accompagnavano gli uomini per tutta la loro esistenza.

A riguardo solo si può aggiungere che questi elementi positivi erano ben presenti nel dibattito che alla fine degli anni '80 del secolo scorso accompagnò l'emergere e il consolidarsi della esperienza del servizio civile, di modo che l'abrogazione della leva apparve a taluno frettolosa e propagandistica, in quanto venne a disperdere il principio che non è illogico dedicare un anno della propria vita al servizio degli altri.

In ogni caso, per comune sentire, la migliore reazione avverso le incertezze dello sviluppo dovrebbe indurre a sviluppare le politiche della c.d. economia della conoscenza. Si tratta di una opzione ben nota alle istituzioni europee nel cui ambito è maturata la c.d. strategia europea per l'occupazione (SEO), che ha preso ufficialmente il via con il vertice sull'occupazione di Lussemburgo nel novembre 1997, con l'obiettivo di ridurre in maniera significativa la disoccupazione a livello europeo.

Si tratta di una iniziativa che si realizza non già attraverso competenze specifiche che vengono attribuite alla Commissione o al Consiglio. L'azione delle istituzioni europee resta, infatti, essenzialmente volta ad impegnare, attraverso il c.d. metodo aperto di coordinamento (OMC, secondo l'acronimo più diffuso), gli Stati membri al perseguimento di obiettivi comuni (definiti "pilastri"): occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità. Le istituzioni europee, a riguardo, si limitano a garantire soltanto un coordinamento fra le politiche nazionali, facilitando il confronto fra le soluzioni adottate nei vari ordinamenti (c.d. "circolazione delle buone prassi"), di modo che l'azione di contrasto alla disoccupazione rimane sempre affidata alle scelte degli Stati membri.

Il primo pilastro (occupabilità o «idoneità al lavoro») ha l'obiettivo precipuo di migliorare la capacità di inserimento professionale dei lavoratori: si tratta di convogliare gli sforzi degli Stati dell'Unione e delle forze sociali nella direzione di prevenire la disoccupazione di lunga durata, accrescendo il numero di quanti partecipano alle c.d. misure attive del lavoro, al fine di ridurre il rischio di una loro marginalità ed esclusione sociale. Le azioni ispirate all'occupabilità sono volte ad assicurare ai giovani ed ai disoccupati gli strumenti per essere in grado di fronteggiare le nuove opportunità occupazionali e i cambiamenti repentini del mercato del lavoro soprattutto attraverso una formazione professionale ciclica e mirata, di libero accesso per tutti i soggetti espulsi dal mercato del lavoro.

Con il secondo pilastro, ci si pone invece l'obiettivo di sviluppare lo spirito imprenditoriale. L'imprenditorialità poggia sulla creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo delle imprese, sulla riduzione dei costi e la semplificazione delle regole amministrative (con particolare riferimento alle esigenze delle PMI), sullo sviluppo dell'economia sociale e dei nuovi bacini di impiego e sulla creazione di un sistema di tassazione favorevole alla crescita imprenditoriale in genere.

Nel terzo e più ambizioso pilastro (adattabilità), prendono forma gli sforzi tesi ad accrescere la capacità di adattamento delle imprese e dei loro lavoratori. Lo sviluppo dell'adattabilità delle imprese e dei lavoratori è volto all'ammodernamento dell'organizzazione del lavoro attraverso la creazione di *partnership* a diversi livelli; la promozione di contratti di lavoro duraturi e flessibili; il sostegno delle imprese nei loro processi di adattamento ai cambiamenti strutturali dell'economia, in particolare potenziando il sostegno alla formazione in seno alle imprese e mobilitando aiuti statali per migliorare le competenze della popolazione attiva.

Il quarto ed ultimo pilastro, infine, è rappresentato dalle pari opportunità, che si colorano nella direzione di un chiaro "potenziamento" delle capacità delle persone. Il concetto di pari opportunità si riferisce alla promozione di politiche che consentano di ridurre il *gap* tra tassi di disoccupazione maschili e femminili ed introdurre misure che permettano di conciliare lavoro e vita familiare, in particolare attraverso l'attuazione di politiche in materia di interruzione della carriera, congedo parentale, lavoro part-time, servizi di qualità di custodia dei figli, nonché di misure che facilitino il ritorno delle donne al lavoro.

L'ampia portata dei quattro pilastri implica un'azione che eccede senza dubbio la nozione tradizionale di politica dell'occupazione, travalicando i confini dell'organizzazione del mercato del lavoro per invadere direttamente la materia della regolamentazione del rapporto di lavoro. L'azione comunitaria, tuttavia, dopo le iniziali effervescenze, dovute anche al diffondersi della "rete", ha presto segnato il passo, determinando una modifica degli obiettivi e dando così il via alla c.d. «seconda fase» della SEO, in buona misura ripiegata su obiettivi di più modesta portata.

L'azione europea si è così articolata in tre obiettivi complessivi (aumentare il tasso di occupazione, portandolo al 70% entro il 2010; migliorare la qualità e produttività sul posto di lavoro; rafforzare la coesione e l'integrazione sociale) e dieci priorità d'azione. Il nuovo corso della SEO, da un lato, ribadiva però l'importanza delle politiche attive del mercato del lavoro (con particolare attenzione riservata alle politiche formative), dall'altro denotava un'attenzione crescente nel senso della c.d. «*flexicurity*», ossia nella necessità di una riforma del mercato che coniughi flessibilità e sicurezza. Questa