

Lifelong Learning e causa del contratto nel paradigma della Flexicurity

Gian Paolo Valcavi

matricola
1013991

Tutor
Prof. Annamaria
Minervini

Abstract



Il 2012 è stato proclamato come l'"Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni".

La popolazione dei Paesi UE sperimenta, infatti, un costante incremento dell'aspettative di vita media, da cui deriva la necessità di un prolungamento della carriera lavorativa di ogni singolo individuo.

Come poter realizzare tali obiettivi in un periodo di crisi economica, caratterizzato da crescenti tassi di disoccupazione e da profondi tagli ai sistemi di welfare?

La UE indica nella Flexicurity e, in particolare, nell'implementazione di politiche di Lifelong Learning, le ricette per affrontare tali sfide (capitolo 1°).

Dopo una disamina dei vari modelli di Flexicurity esistenti (capitolo 2°) ed una verifica del modello adottato in Italia, prima e dopo la riforma introdotta con la L. 92/2012 (capitolo 3°), si procede ad individuare come la Repubblica italiana assicuri la applicazione degli artt. 4 e 35, 2° comma Cost.

Fondamentale per l'effettuazione di una tale verifica è l'individuazione degli strumenti (pubblici e contrattuali) che assicurino al lavoratore *Over50* un costante adeguamento del proprio bagaglio professionale, così da proteggerne l'occupazione posseduta o garantirne una maggior occupabilità. L'analisi viene condotta ponendo l'attenzione sugli strumenti di L.L.L. che danno attuazione alle previsioni costituzionali dapprima nel rapporto tra la singola persona e lo Stato (capitolo 4°) e, successivamente, nei rapporti individuali a livello contrattuale (capitolo 5°); nel fare ciò si presta particolare attenzione alla causa contrattuale ed alla eventuale presenza in essa del diritto-dovere alla formazione continua.

Parole chiave: invecchiamento demografico, *Flexicurity*, *Lifelong Learning*, riforma del mercato del lavoro, FSE, Fondi Interprofessionali, apprendistato, causa del contratto di lavoro.

“Nei prossimi venti o trent’anni il problema demografico dominerà la politica di tutti i paesi sviluppati; e saranno inevitabilmente fasi politiche di grande turbolenza. Nessun paese è pronto per affrontarle. In nessun paese i partiti politici sono attrezzati per fronteggiare i dilemma posti da questa evoluzione demografica”

P. Druker (1)

“Esattamente che cosa morirà e che cosa sussisterà della civiltà attuale? In quali condizioni, in quale senso la storia si svolgerà in seguito? Questi quesiti sono insolubili. Ciò che noi sappiamo sin d’ora è che la vita sarà tanto meno inumana quanto più grande sarà la capacità individuale di pensare e di agire”

Simone Weil (2)

Le sopracitate frasi rappresentano i due estremi del problema che si è cercato di affrontare con il presente lavoro. Da un lato si registra una chiara problematica di natura demografica derivante dal prolungamento delle aspettative di vita media (come anticipava Druker), che impone l’adozione di strategie che consentano un prolungamento della vita lavorativa. Dall’altro, appare necessario affrontare la sfida fornendo ad ogni singola persona la possibilità di *“pensare ed agire”* (come suggeriva Weil), priorità che, declinata nell’ambito del mercato del lavoro, significa dotare ogni soggetto degli strumenti di conoscenza e di aggiornamento professionale che possano permettergli di mantenere il posto di lavoro o garantirgli occupabilità.

Limitando l’angolo di osservazione di un tale problema ai soli lavoratori maturi (*Over50*), le sfide appaiono ancor più urgenti e complesse: si tratta, infatti, di individuare possibili soluzioni che permettano una tutela di soggetti considerati *“troppo vecchi per lavorare e troppo giovani per la pensione”*.

Gli *Over50* rischiano, in virtù del combinato effetto tra il rapido invecchiamento della popolazione (3) e la Riforma del sistema pensionistico adottata con la L. 214/2011 (4), di sperimentare momenti di povertà nella fase finale della propria vita lavorativa, poiché contemporaneamente esclusi dal mondo del lavoro e da forme di sostegno al reddito o di accompagnamento verso la pensione.

¹ *Le sfide di management del XXI Secolo*, Milano, 1999, pagg. 52 e 53.

² *Riflessioni sulle cause della libertà e dell’oppressione sociale*, Milano, 1983.

³ Su cui si rinvia al Capitolo 1, paragrafo 2°

⁴ Art. 24, commi da 1 a 30, Legge 22 dicembre 2011, n. 214, c.d. *“Salva Italia”*.

Il mutato scenario normativo e demografico impone, quindi, una diversa strategia per la gestione del personale maturo, che deve tramutarsi, secondo le ambizioni della UE, da problema in risorsa. Per fare ciò si deve dotare il singolo lavoratore maturo, attraverso l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, di conoscenze professionali sempre aggiornate e spendibili sul mercato del lavoro.

In tal modo si può realizzare – con riferimento ai lavoratori maturi – il c.d. “*Welfare delle opportunità*” ⁽⁵⁾: il continuo aggiornamento delle conoscenze e delle competenze, in tutti gli stadi della vita, consentirà agli *Over50* di rimanere al passo con i mutamenti dell'economia e con le caratteristiche di un mercato del lavoro “...ove la natura delle occupazioni cambia velocemente, poiché alcune professionalità scompaiono e altre nuove si creano” ⁽⁶⁾.

Per il raggiungimento di tale obiettivo è necessario verificare l'utilizzabilità della *Flexicurity*, quale strumento di supporto alla occupabilità dei lavoratori maturi: si cercherà, così, di individuare le diverse strategie di *Flexicurity* indicate dalla UE (analizzandone le modalità applicative in alcuni Paesi europei), per poi identificare quale sia il modello adottato in Italia e quale quello cui ambisce la recente Riforma del mercato del lavoro.

Su tali basi si potrà appurare l'effettiva adozione in Italia di misure di *Flexicurity* che consentano al lavoratore *Over50* un prolungamento della propria vita lavorativa.

Alla luce di tali conclusioni si procederà lungo due diverse direttrici: da una parte si cercherà di determinare quali siano gli strumenti di concreta attivazione della *Flexicurity*, individuando le politiche di supporto adottate a livello locale per l'aggiornamento delle competenze o per l'occupabilità degli *Over50*.

Dall'altra, si analizzerà la possibilità di rendere il *Lifelong Learning* parte, a tutti gli effetti, del singolo rapporto di lavoro. Particolare attenzione verrà, pertanto, dedicata all'analisi della causa del contratto di lavoro subordinato ed alla verifica circa la possibilità che la stessa, al fine di conseguire gli obiettivi

⁵ Cui fa espressamente cenno il c.d. “*Libro bianco*” presentato nel maggio 2009 dal Ministro del Lavoro Maurizio Sacconi e reperibile all'indirizzo:

http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/PrimoPiano/20090505_Presentazione_LibroBianco.htm

⁶ Si veda ancora il Libro Bianco citato alla nota che precede.

sopraindicati, debba essere – eventualmente – integrata con l’obbligo (sia dal punto di vista del datore di lavoro, che da parte del lavoratore) di svolgere una attività di formazione continua.

Sommario

Capitolo 1

Le sfide derivanti da un rapido invecchiamento della popolazione

- 1.1. Premessa: lo scenario di riferimento.
- 1.2. In particolare: l'invecchiamento della popolazione in Italia.
- 1.3. La risposta della UE: la strategia "Europa 2020" e i suoi successivi aggiornamenti.
- 1.4. Gli ostacoli per un invecchiamento attivo.

Capitolo 2

La Flexicurity

- 2.1. Premessa.
- 2.2. Le diverse declinazioni della *Flexicurity*: inesistenza di un unico modello.
- 2.3. Esempio del c.d. "Sistema Nordico": la Danimarca.
- 2.4. L'esempio del c.d. "Sistema Continentale": la Germania.
- 2.5. Il c.d. "Sistema Mediterraneo": la Spagna.
- 2.6. Il "Modello Anglo-Sassone": l'Irlanda.
- 2.7. Conclusioni.

Capitolo 3

Quale modello di *Flexicurity* in Italia?

- 3.1. Premessa.
- 3.2. La situazione pre-riforma così come fotografata dall'indagine conoscitiva della XI Commissione della Camera dei Deputati.
- 3.3. Proposte di intervento in tema di *Flexi(curity)* all'italiana: il contratto unico a protezione progressiva.
- 3.4. Proposte di intervento in tema di *Flexicurity* all'italiana: il "contratto unico di ingresso".
- 3.5. *Flexicurity* all'italiana: il "contratto unico di inserimento formativo".

- 3.6. *Flexi(curity)* all'italiana: il riconoscimento del diritto dei lavoratori all'apprendimento permanente ed alla formazione.
- 3.7. La riforma del mercato del lavoro: la l. 92/2012.
- 3.8. Le misure a favore degli *Elders*.
- 3.9. Conclusioni.

Capitolo 4

Gli interventi pianificati ed attuati a livello regionale e locale.

- 4.1. Premessa.
- 4.2. Una panoramica delle diverse tipologia di interventi.
- 4.3. I bandi.
- 4.4. Il Fondo Sociale Europeo.
- 4.5. Nel dettaglio: l'esperienza della Liguria.
- 4.6. Gli interventi attuati in Lombardia: in particolare il patto intergenerazionale.
- 4.7. I fondi paritetici interprofessionali.
- 4.8. Il Position Paper dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei programmi in Italia per il periodo 2014/2020.

Capitolo 5

Possibili scenari per la piena attuazione dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita

- 5.1. Premessa
- 5.2. La prima linea di intervento: un contratto di inserimento con finalità formative; verso l'apprendistato come contratto unico di inserimento.
- 5.3. La seconda linea di intervento: il ruolo centrale della formazione nel contratto di lavoro.
- 5.4. La causa del contratto e la causa dei contratti di scambio.
- 5.5. La causa nel contratto di lavoro.
- 5.6. Conferma: l'interpretazione costituzionalmente orientata della causa del contratto di lavoro.
- 5.7. Le critiche ad un simile approccio.
- 5.8. Conferma della correttezza dell'impostazione propugnata.
- 5.9. Su chi grava il costo della formazione?

Capitolo 6

Conclusioni

Bibliografia

Indice delle figure

Figura 1 - Previsioni tasso di longevità e tasso di natalità

Figura 2 – OECD, 2006

Figura 3 - Indice di dipendenza demografica Europa periodo 2015 – 2060

Figura 4 – Dati Istat

Figura 5 - OECD, 2006 Formazione dei lavoratori maturi e pay-back period

Figura 6 – Dati Eurostat (Labour Force Survey)

Figura 7 – Employment protection in OECD and selected non-OECD countries, 2008

Figura 8 - Tipologia di azioni finalizzate al prolungamento della vita attiva (Fonte ISFOL)

Figura 9- Tipologie di finanziamento (fonte ISFOL)

Figura 10 - Categorie di intervento FSE (Fonte ISFOL)

Figura 11- Disoccupazione lunga durata

Figura 12 – Domanda ed offerta di Lavoro tendenza 2020

Capitolo 1

Le sfide derivanti da un rapido invecchiamento della popolazione.

1.1. Premessa: lo scenario di riferimento.

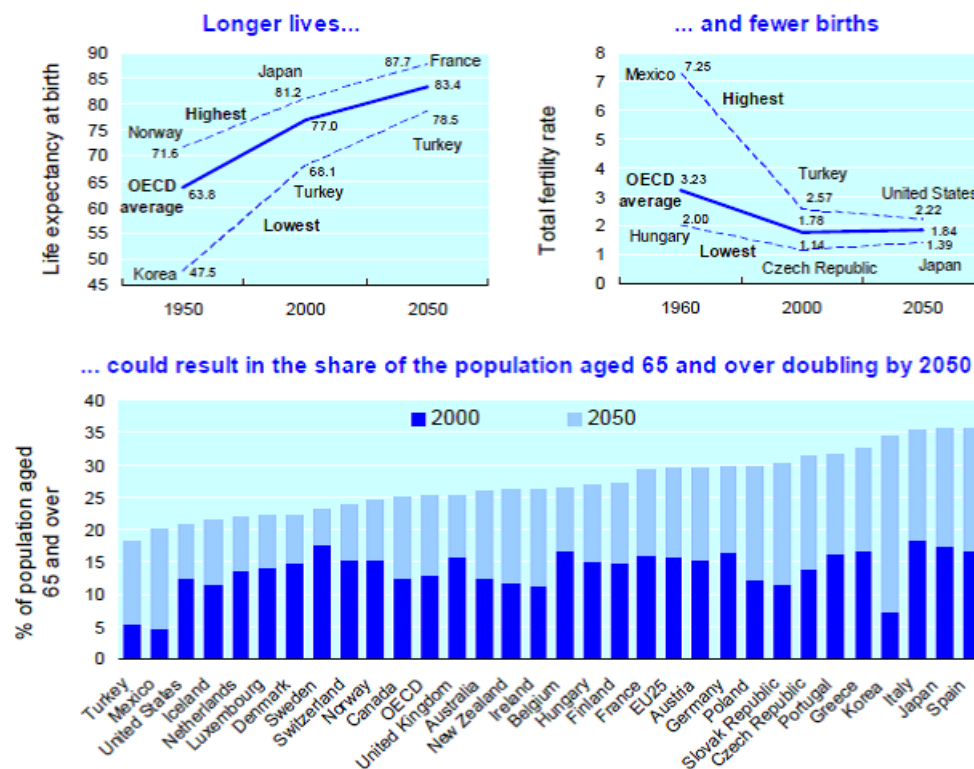
Una delle principali sfide che dovranno affrontare i paesi dell'OCSE nei prossimi anni è costituita dal rapido invecchiamento della popolazione, non accompagnata da un tasso di natalità sufficientemente adeguato da attenuarne gli effetti.

Secondo le previsioni entro il 2060 l'Europa avrà un rapporto tra *Over65* (destinatari del trattamento di quiescenza) e la coorte di età compresa tra i 18 ed i 64 anni (pertanto in età lavorativa) pari al 50% (⁷).

Tale preoccupante relazione deriva dalla interazione tra fattori di segno opposto: l'invecchiamento della generazione del c.d. “*baby-boom*”, l'aumento delle aspettative di vita ed un tasso di fertilità medio in costante decrescita (⁸).

⁷ Eurostat, *Europop2008, Convergence Scenario*, 2008, <http://ec.europa.eu/eurostat>.

⁸ OECD, *Live longer, work longer*, 2006, pag. 18.



Source: OECD Demographic and Labour Force Projections Database.

Figura 1 - Previsioni tasso di longevità e tasso di natalità

Analizzando i dati nella prospettiva del loro impatto sui sistemi di *welfare*, appare chiaro che l'invecchiamento della popolazione, da cui deriva una crescita dei costi ed una diminuzione delle entrate, non sarà adeguatamente compensato da un corrispondente ⁽⁹⁾ incremento del numero di lavoratori attivi, come tali fonti di indispensabili versamenti previdenziali e fiscali.

Gli indicatori sono allarmanti: *rebus sic stantibus* nei paesi OCSE entro il 2050 il rapporto tra gli *Elders* inattivi e le persone in età lavorativa si raddoppierà, passando dal 38% del 2000 al 70%. Si avrà, quindi, una persona inattiva ogni 1,4 persone attive.

⁹ Vodopivec M e Dolenc P., *Live longer, work longer: making it happen in the labour market*, SP Discussion Paper n. 0803, Febbraio 2008, pag. 2.

In Europa un tale rapporto sarà addirittura di uno a uno: ovvero un lavoratore per ogni *Over65* ⁽¹⁰⁾.

Ulteriore conseguenza sarà un decremento del 15% del tasso di occupazione medio dei paesi UE entro il 2050 ⁽¹¹⁾.

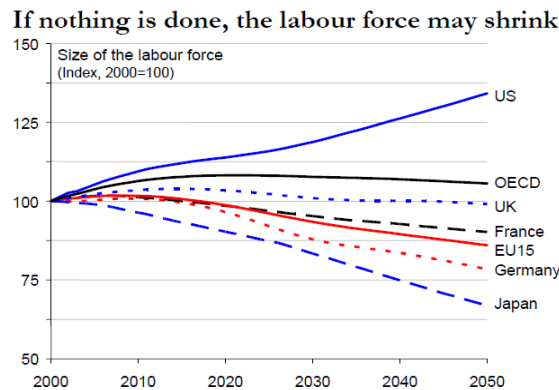


Figura 2 - OECD , 2006

Ad aggravare ulteriormente la situazione vi è l'effetto di un dato positivo, quale la costante crescita delle aspettative di vita: ad esempio, nel caso dell'Italia tra il 2010 ed il 2050 la speranza di vita aumenterà di 5,9 anni per gli uomini e di 5,4 per le donne ⁽¹²⁾; i primi raggiungeranno una vita media di 84,5 anni e le seconde di 89,5.

Si assisterà, pertanto, ad un incremento del c.d. “*indice di dipendenza*” ⁽¹³⁾: la crescita del numero di persone destinataria della spesa sanitaria e previdenziale e la maggior durata di tali forme di *welfare*, non saranno supportate da un

¹⁰ OECD, *Live longer, work longer*, 2006

¹¹ OECD, *Live longer, work longer*, 2006

¹² ISTAT, *Indicatori demografici anno 2010*, Roma, 24 gennaio 2011.

¹³ Si tratta di quel dato statistico che è calcolato rapportando la popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 anni e più) a quella in età attiva (15-64 anni) e moltiplicando tale rapporto per 100. L'indice totale corrisponde alla somma degli indici di dipendenza giovanile e senile.

adeguato aumento del numero di persone in età lavorativa fonte di gettito contributivo e fiscale ⁽¹⁴⁾.

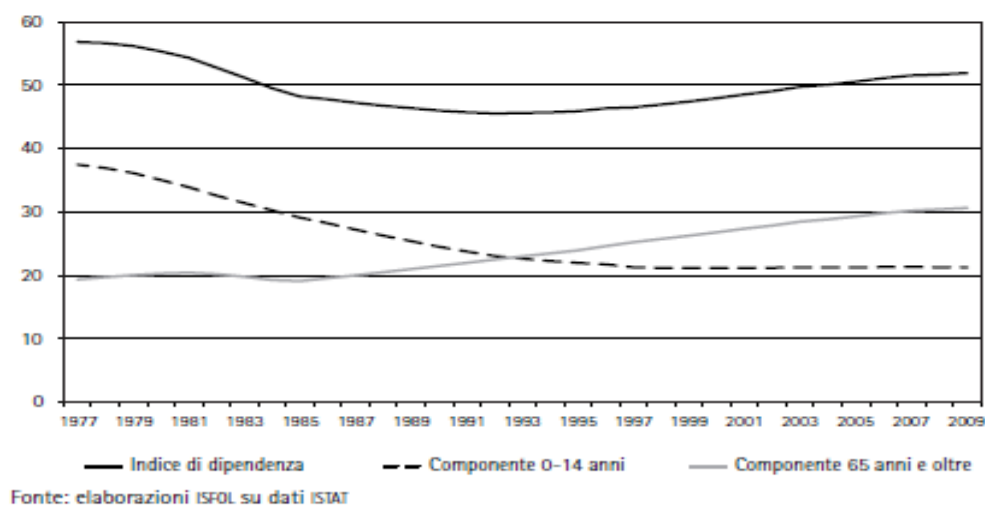


Figura 3 - Indice di dipendenza demografica Europa periodo 2015 – 2060 ⁽¹⁵⁾

La situazione è tale per cui “... nei prossimi venti o trent’anni il problema demografico dominerà la politica di tutti i paesi sviluppati; e saranno inevitabilmente fasi politiche di grande turbolenza. Nessun paese è pronto per affrontarle. In nessun paese i partiti politici sono attrezzati per fronteggiare i dilemmi posti da questa evoluzione demografica.” ⁽¹⁶⁾.

¹⁴ Illuminante sul punto l’osservazione di **Capacci G.** (*L’opportunità della finestra demografica in Italia: perché non sfruttarla?*, in Quaderni europei sul nuovo welfare, 3, 2006, pag. 202): “ nel corso degli ultimi cinquanta anni la quota di over 65 è raddoppiata mentre il numero di bambini si è quasi dimezzato. Invece, è rimasta stabile la popolazione in età attiva, ciò frutto soprattutto dei baby boomers. Questo fenomeno – ovvero un periodo in cui un maggior numero di individui in età lavorativa mantiene un numero relativo più basso di anziani e giovani a carico – va governato poiché alla fase positiva, in cui molti pagano i contributi, seguirà una fase negativa, in cui dovranno essere pagate molte pensioni; questa dinamica evidentemente genererà un tracollo finanziario per l’impossibilità di far fronte alla crescita esponenziale della spesa pensionistica...”.

¹⁵ **Centra M. e Deidda M.**, *Quadro demografico e sostenibilità macroeconomica in Europa ed in Italia*, Osservatorio ISFOL II (2012), n. 2 pag. 120.

¹⁶ **Druker P.**, *Le sfide di management del XXI Secolo*, Franco Angeli, Milano, 1999, pagg. 52 e 53. Colpisce la capacità prognostica con cui l’Autore è riuscito ad anticipare di numerosi anni quella che oggi si presenta come una delle principali sfide cui sono chiamati tutti i paesi dell’Unione Europea e, segnatamente, l’Italia.

1.2. In particolare: l'invecchiamento della popolazione in Italia.

Passando all'esame dei dati relativi al nostro Paese le previsioni sono addirittura peggiori rispetto alle già allarmanti previsioni per i paesi OCSE.

Il peso degli *Over65* rispetto al resto della popolazione è non solo in costante crescita, ma procede anche con ritmi più sostenuti rispetto alla media OCSE, complice un tasso naturale di sostituzione ⁽¹⁷⁾ insufficiente poiché pari dal 1990 a 1,3 in media per ogni coppia.

Il nostro Paese, sulla base dei dati del 2008 presenta un rapporto tra anziani e giovani (c.d. "indice di vecchiaia") nettamente sproporzionato (143,1%) e tale da collocare l'Italia a notevole distanza dal valore medio per la UE (pari a 108,6%).

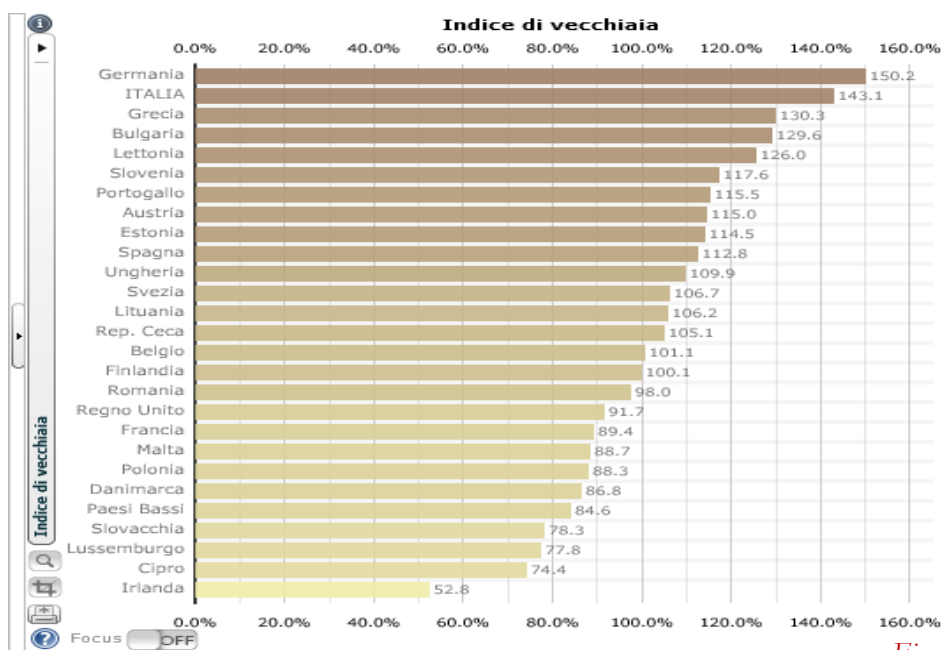


Figura 4 – dati Istat ⁽¹⁸⁾

¹⁷ Il tasso di sostituzione è quello che misura la capacità di una popolazione di mantenere il proprio numero stabile: il tasso minimo è pari 2,1 per ogni coppia.

Tale dato, così come si è visto per i paesi OCSE, è il risultato del combinato disposto tra bassi tassi di fertilità, un progressivo invecchiamento della generazione del *baby boom* ed un costante incremento dell'aspettative di vita.

Appare, pertanto, chiaro come la sfida derivante dall'invecchiamento della popolazione si presenti nel caso dell'Italia particolarmente allarmante e pressante.

1.3. La risposta della UE: la strategia "Europa 2020" e i suoi successivi aggiornamenti.

Allo scopo di affrontare le sfide connesse non solo alla globalizzazione, ma anche all'invecchiamento della popolazione, il Consiglio Europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 ⁽¹⁹⁾ ha varato la strategia di sviluppo denominata "Europa 2020", le cui priorità sono costituite dal realizzare una crescita intelligente (attraverso lo sviluppo di una economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione), sostenibile (grazie ad un utilizzo più efficiente delle risorse) ed inclusiva (assicurata con la promozione di più alti tassi di occupazione).

Onde realizzare tali priorità il Consiglio ha individuato cinque principali obiettivi da raggiungere entro il 2020, ⁽²⁰⁾ tra cui rileva, al fine di attenuare gli

¹⁸http://noiitalia2011.istat.it/index.php?id=7&user_100ind_pi1%5Bid_pagina%5D=20&cHash=1e254bbef3b6056940f404a2c13db832

¹⁹ Consultabile su http://europa.eu/eropean_council/conclusions/index_it.htm. Per un approfondimento: *Affrontare la sfida. Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione*, Relazione del gruppo ad alto livello presieduto da Wim Kok, novembre 2004 (http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/619A9761-7C58-4899-9CD2-FB29692A6D2B/0/kok_report04.pdf)

²⁰ Scrive a tal proposito la Commissione: "... La Commissione propone i seguenti obiettivi principali per l'UE: - il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni devono avere un lavoro; - il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in R&S; - i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti (compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni se le condizioni lo permettono); - il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato; - 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio povertà".

effetti dell'invecchiamento della popolazione, il garantire che il 75% delle persone, di età compresa tra 20 e 64 anni, abbia un lavoro.

La Commissione, con le comunicazioni *“Il futuro demografico dell'Europa, trasformare una sfida in un'opportunità”* ⁽²¹⁾ e *“Promuovere la solidarietà tra le generazioni”* ⁽²²⁾, ha indicato quali siano a suo avviso le sfide demografiche che la UE dovrà affrontare e quali le possibili opportunità che ad esse sono connesse.

La crisi finanziaria del 2008 ha, successivamente, imposto un significativo intervento volto ad adeguare al mutato contesto economico-finanziario la strategia Europa 2020: ne sono derivati gli atti della Commissione *“Gestire l'impatto dell'invecchiamento della popolazione nell'UE (relazione 2009 sull'invecchiamento demografico)”* ⁽²³⁾ e la comunicazione *“Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva”* del 3 marzo 2010 ⁽²⁴⁾.

A ciò ha fatto seguito l'approvazione da parte del Parlamento Europeo, in data 11 novembre 2010, di una risoluzione sulla sfida demografica e la solidarietà tra generazioni.

Sulla base di tali atti appare chiaro come per la UE sia urgente programmare e realizzare interventi che pongano rimedio alla accelerazione dell'invecchiamento della popolazione poiché, *“...con l'ondata di pensionamenti dei figli del baby boom, la popolazione attiva dell'UE inizierà a diminuire dal*

²¹ COM (2006) 571 del 12 Ottobre 2006, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0571:FIN:IT:PDF>

²² COM (2007) 244 del 10 maggio 2007 consultabile all'indirizzo:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0244:FIN:IT:PDF>

²³ COM (2009) 180 del 29 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0063:0087:it:PDF>

²⁴ COM (2010) 2020 definitivo in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:IT:PDF>

2013/2014..” e “...la diminuzione della popolazione attiva e l'aumento del numero di pensionati eserciteranno una pressione supplementare sui nostri sistemi assistenziali”(25).

Onde contenere tali effetti e favorire la realizzazione delle tre priorità Europa 2020 (crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva) la Commissione ha da un lato proclamato l'Anno 2012 quale “Anno Europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni” (26) e dall'altro ha presentato, tra le sette iniziative faro per catalizzare i progressi relativi a ciascuno dei sopraindicati obiettivi, l'iniziativa “Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro: un contributo europeo verso la piena occupazione”, volta alla creazione di un mercato del lavoro più inclusivo ed alla promozione dell'invecchiamento attivo, attraverso l'acquisizione di “... nuove competenze per consentire alla nostra forza lavoro attuale e futura di adeguarsi alle mutate condizioni ed all'eventuale riorientamento professionale, ridurre la disoccupazione ed aumentare la produttività del lavoro” (27).

Per la realizzazione di una tale iniziativa i singoli paesi membri sono stati invitati ad avviare “percorsi nazionali di flessicurezza” che, secondo le aspettative della UE, dovrebbero combattere la disoccupazione, innalzare i tassi di attività ed incrementare i livelli di partecipazione dei lavoratori anziani nel mercato del lavoro, ponendo solide basi per il prolungamento della vita attiva (28).

Tali percorsi di *Flexicurity* devono riguardare con particolare attenzione i lavoratori maturi, poiché “...l'aumento delle aspettative di vita della popolazione, se non accompagnato da un pari incremento della partecipazione al mercato del lavoro della

²⁵ COM(2010) 2020 definitiva del 3 marzo 2010, pag. 8.

²⁶ Si veda sul punto **ISFOL**, *L'anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra generazioni: spunti di riflessione*, Roma, ISFOL, 2012 (Working Paper, n. 1).

²⁷ **Comunicazione della Commissione Europa 2020**, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, del 3 marzo 2010 COM(2010) 2020 definitivo, pag. 20.

²⁸ In questo senso si vedano le indicazioni del **Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali**, contenute nel *Libro Bianco sul futuro del modello sociale*, Maggio 2009 ed in *La vita buona nella società attiva*, *Libro Verde sul futuro del modello sociale*, Luglio 2008.

popolazione Over55, a parità di condizioni, riduce la base contributiva ed aumenta la spesa per le prestazioni”⁽²⁹⁾ e provoca, quindi, effetti negativi ai fini della sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale.

Punto nevralgico di tali percorsi di *Flexicurity* (in ordine alla cui analisi *funditus* si rinvia al Capitolo 2) è l'applicare i principi della formazione continua soprattutto nei confronti degli *Over50*, poiché, come si vedrà *infra*, l'obsolescenza delle “*skills*” rappresenta uno degli ostacoli alla loro permanenza in attività e, parimenti, il loro costante aggiornamento opera come fattore induttivo verso il prolungamento della vita attiva.

E' dimostrato ⁽³⁰⁾, infatti, che vi sia una correlazione positiva tra la partecipazione dei lavoratori maturi ad attività di aggiornamento professionale e il prolungamento della vita attiva e che sia “...*possibile osservare come l'età intenzionale in cui l'individuo pensa di ritirarsi dal lavoro aumenti con il crescere del livello di competenze e conoscenze possedute ...*” ⁽³¹⁾.

²⁹ **Centra M. e Deidda M.**, op. cit., pag. 126.

³⁰ **OECD**, *Live longer, work longer*, pag. 73 e ss e fig. 3.9, qui riportata per comodità di lettura.

³¹ **Mandrone E., Marchetti S. e Radicchia D.**, *La partecipazione lavorativa degli over 50*, Osservatorio ISFOL, II (2012), n. 2, pag. 110. Si veda anche la figura n. 8 di pag. 111, che da grafica evidenzia di tale affermazione sulla base dei dati ISFOL – PLUS 2010. Si veda anche **Blondal e S. Scarpetta**, *The retirement decision in OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers, n. 98, OECD, Parigi, 1998.

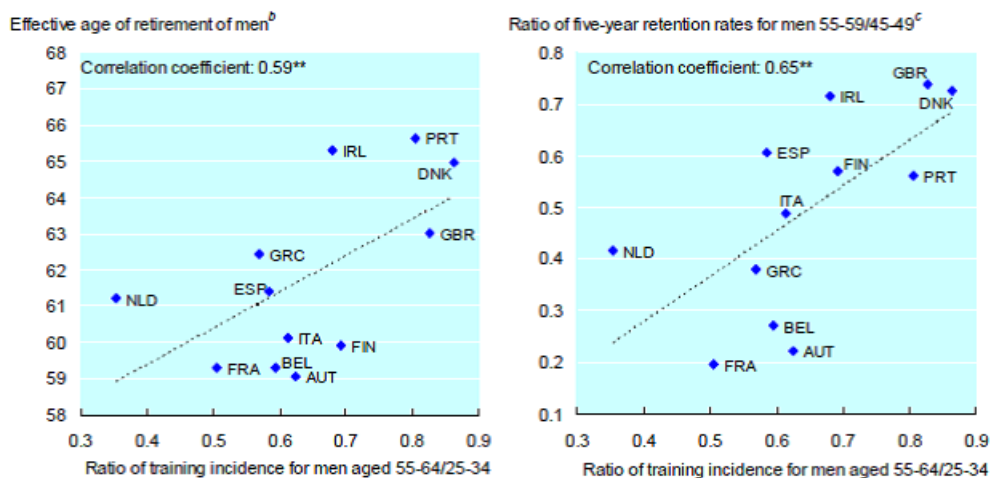


Figura 5- OECD, 2006 *Formazione dei lavoratori maturi e pay-back period*

In altri termini, appare chiaro come i percorsi di *Flexicurity* raccomandati dalla EU al fine di attenuare gli effetti dell'invecchiamento della popolazione si basino sulla circostanza che “...*le competenze possedute ed agite dalla forza lavoro costituiscono una risorsa chiave di crescita economica, grazie agli effetti positivi che producono sia sull'incremento della produttività sia attraverso la capacità delle persone e delle imprese di adottare e stimolare nuove tecnologie, nuovi prodotti e servizi e innovazione.*” Ciò in quanto “...*carenza di competenze, obsolescenza di competenze e mismatch tra domanda ed offerta di lavoro provocano spreco di risorse, di talenti e riducono il potenziale di competitività e di crescita*”⁽³²⁾.

1.4. Gli ostacoli per un invecchiamento attivo.

Se, quindi, la UE ha individuato quali strumenti per fronteggiare le sfide derivanti dall'invecchiamento della popolazione la promozione di una concezione del lavoro basata sull'intero ciclo della vita e, conseguentemente,

³² **Bulgarelli A.**, *Il lifelong learning come risposta al declino delle skills*, Osservatorio ISFOL, ISFOL II (2012), n. 2, pag. 12.

l'adozione di strategie che consentono un prolungamento della vita attiva, appare necessario domandarsi quali siano attualmente le barriere riscontrate per la permanenza al lavoro degli *Over50* o per una loro ricollocazione.

L'OECD ⁽³³⁾ ha individuati i principali ostacoli che operano spesso in modo congiunto enfatizzando gli effetti l'uno dell'altro in una sorta di cortocircuito; si tratta di barriere che si frappongono al mantenimento in attività dei lavoratori più anziani o che li rendono meno appetibili, creando quell'equazione perversa per cui gli *Over50* sono i primi ad essere licenziati e gli ultimi ad essere riassunti.

In primo luogo vanno annoverati quell'insieme di fattori economici che inducono (*"pull factors"*) il lavoratore ad optare per una cessazione anticipata dell'attività lavorativa.

Si tratta, ad esempio, di quegli incentivi economici verso il prepensionamento ⁽³⁴⁾.

Assai diffusa in Italia, fino alla recente riforma del sistema pensionistico ⁽³⁵⁾, era la prassi di affrontare situazioni di crisi aziendale incentivando i lavoratori più anziani ad uscire dal mondo del lavoro per accedere, attraverso la prima finestra utile, al trattamento pensionistico ⁽³⁶⁾, senza, quindi, aver raggiunto l'età per la pensione di vecchiaia ⁽³⁷⁾.

³³ OECD, *Olders workers, Living longer, working longer*, DELSA Newsletter Issue 2, 2006.

³⁴ Per un maggior approfondimento sul tema: Gruber J. e D. Wise, *Social security and retirement around the world*, University of Chicago Press, Chicago and London 1999; Id., *Social security and retirement around the world: micro-estimation*, University of Chicago Press, Chicago and London, 2004; Blondal e S. Scarpetta, op. cit. 1998; Duval R., *The retirement effects of old-age pension and early retirement schemes in OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers, n. 370, OECD, Parigi, 2003; Burmiaux J.M, Duval R. e Jaumotte F., *Coping with ageing: a dynamic approach to quantify the impact of alternative policy options on future labour supply in OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers, n. 371, OECD, Parigi, 2003.

³⁵ Legge 24 febbraio 2012, n.14, *Nuove disposizioni in materia di trattamenti pensionistici*.

³⁶ Indicativo della diffusione della totale assenza di un *age management* è la costante approvazione data dalla Suprema Corte di Cassazione a quegli accordi sindacali che individuavano i lavoratori da

A ciò devono aggiungersi le spinte verso il ritiro anticipato derivanti dalla politica degli annunci di austerità nei benefici e nelle soglie di ritiro, che inducono il lavoratore ad uscire dal mercato del lavoro per il timore di perdere le posizioni acquisite (³⁸).

Intervengono, infine, pratiche quali l'incidenza della tassazione sul cumulo tra pensione e redditi da lavoro; l'irrilevanza ai fini della quantificazione dell'assegno di quiescenza di ulteriori versamenti contributivi o l'incidenza, ai fini del calcolo dell'assegno pensionistico, del passaggio a part-time negli ultimi anni di lavoro.

In tutti tali casi il lavoratore è, quindi, incentivato (spinto, appunto, dai “*pull factors*”) ad interrompere l'attività lavorativa prima del compimento del sessantacinquesimo anno (o della diversa età per la maturazione della pensione di vecchiaia) ed a sfruttare le finestre per un pensionamento anticipato.

Vi sono, poi, fattori che impongono (“*push factors*”) al lavoratore maturo l'interruzione del rapporto di lavoro, nonostante una sua disponibilità alla prosecuzione dello stesso.

Si tratta, in particolare, dell'influenza che alcune presunzioni sui lavoratori *Over50* esercitano sulle scelte aziendali.

licenziare non in ragione della loro appartenenza al settore o alla divisione aziendale oggetto di ristrutturazione, ma sulla base della semplice loro possibilità di raggiungere, durante la mobilità, la prima finestra utile al pensionamento di anzianità con i minimi contributivi. Si tratta, in particolare, di Cass. Civ. Sez. Lav., 26 Aprile 2011, n. 12717 che espressamente scriveva: “... una volta accertato che sussisteva la necessità di licenziare parte dei lavoratori, la scelta, condivisa dai sindacati, di individuare i lavoratori da licenziare in coloro che avevano i requisiti per passare dal lavoro alla pensione, mantenendo in servizio coloro che invece sarebbero passati dal lavoro alla disoccupazione rimanendo privi di fondi di reddito, è una scelta di cui è difficile negare la ragionevolezza. ... In più occasioni il criterio della prossimità al trattamento pensionistico è stato ritenuto da questa Corte conforme al principio di non discriminazione in ragione dell'anzianità, anche nella sua dimensione europea, nonché a criteri di razionalità ed equità (cfr, in particolare, 24 aprile 2007, n. 9866; e 21 settembre 2006, n. 20455, alla cui motivazione si rinvia).

³⁷ Segnalava l'irragionevolezza di tali scelte, ai fini della sostenibilità del sistema previdenziale, **Fornero E. e Castellino O.** (a cura di), *La riforma del sistema previdenziale italiano*, Bologna, 2001

Questi diventano, pertanto, i primi lavoratori ad uscire dall'azienda in fase di ristrutturazione poiché sono considerati i meno produttivi ⁽³⁹⁾, i più costosi ⁽⁴⁰⁾ o i meno pronti ad affrontare le sfide connesse alle innovazioni di processo o di prodotto ⁽⁴¹⁾.

Tale ultimo aspetto è strettamente connesso ad una pretesa scarsa propensione degli *Over50* all'aggiornamento professionale, così come sembra confermato dai risultati dell'indagine *Labour Force Survey* – diffusi da ISFOL ⁽⁴²⁾ che rimarcano la presenza, anche nel 2011, di un “*age gap*” nella partecipazione ai programmi di *Life Long Learning*. A fronte, infatti, di una già bassa partecipazione dell'intera forza lavoro (25-64 anni) ad attività di istruzione o formazione, pari al 8,9% (con ampi divari tra i singoli stati europei e con l'Italia al 19° posto) il tasso di partecipazione dei lavoratori

³⁸ In questo senso si veda: **Pirone F.**, *Percorsi di transizione dall'occupazione verso il pensionamento nel settore industriale*, in *Accenti*, n. 0, 2009.

³⁹ Ciò soprattutto per una ritenuta maggior debolezza fisica e, quindi, per una maggior incidenza rispetto al lavoratore più giovane dell'uso della malattia. In senso contrario depongono, invece, i risultati dell'indagine ISFOL – PLUS, 2010 da cui emerge che lo stato di salute degli ultracinquantenni italiani è molto soddisfacente, atteso che l'incidenza di chi dichiara un buono stato di salute sfiora il 90% per gli occupati e scende all'85% per i pensionati. In senso opposto si veda **Mariske M., Smith J.**, *Development of Competence: Toward a Taxonomy in International Encyclopedia of Education*, Pergamon Press, Oxford, 1998 (electronic edition) e **Gallina V.** (a cura di), *Letteratismo e abilità per la vita. Indagine nazionale sulla popolazione italiana 16-65 anni*, Armando, Roma, 2006 secondo cui esistono una serie di evidenze che testimoniano come con il progredire dell'età e, segnatamente dopo i 50 anni, si assista ad un declino delle capacità mentali e fisiche.

⁴⁰ Si veda **Skirbekk V.**, *Age and individual productivity: a literature survey*, Max – Planck Institute for Demographic Research Working Paper, WP 2003-028, Germany, agosto 2003. **Crepon B. e Aubert P.** (*Productivité et salaire des travailleurs âgés*, *Economie et statistique*, n. 368, 2003, pagg. 157 – 185) hanno testimoniato, attraverso un'analisi condotta in Francia, che la produttività degli over 55 è leggermente in diminuzione a partire dai 55 anni pur a fronte di una crescita della retribuzione e delle tutele in uscita riservate ai lavoratori più anziani. **Hellerstein J.K. e Neumark D.** (*Production function and wage equation estimation with heterogeneous labour: evidence from a new matched employer – employee data set*, NBER Working Paper n. 10325, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, Febbraio 2004) attraverso uno studio condotto nel settore manifatturiero degli USA, hanno concluso che i lavoratori over 55 sono meno produttivi dei lavoratori di età compresa tra i 34-55 anni.

⁴¹ Si veda: **Behaghel L. e Greenan N.**, *Training and age-biased technical change: evidence from French micro data*; CREST Working Papers, 2005 n.6, INSEE, Parigi e **A. Bulgarelli**, op. cit., pag. 13e ss.

maturi (55-64 anni) è pari solo al 4,3 % cioè circa la metà della già scarsa media generale.

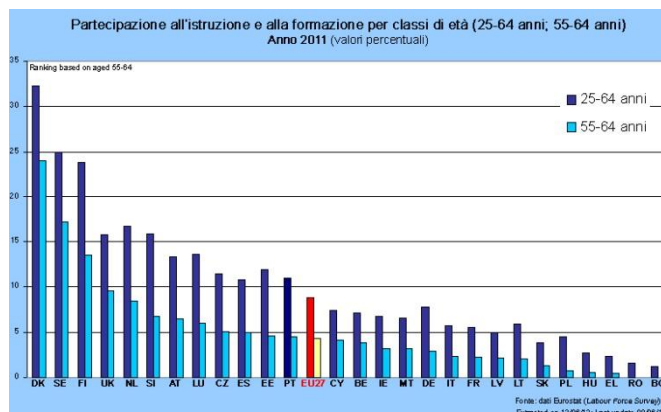


Figura 6 – Dati Eurostat (Labour Force Survey)

In realtà, non può sottacersi come tale risultato risenta degli effetti dell'operare di un ulteriore *push factors*, quale la scarsa disponibilità delle aziende di investire in attività formativa dedicata agli *Elders*, poiché priva di appropriato ritorno economico, visto il minor numero di anni di lavoro durante i quali potesse essere messa a frutto ⁽⁴³⁾.

Infine, vanno annoverati ostacoli connessi alle condizioni di lavoro, sia ambientali che contrattuali, non consone alle esigenze di un lavoratore maturo e tali da indurlo, ancora una volta, ad un'uscita anticipata ⁽⁴⁴⁾.

Si tratta delle difficoltà che si frappongono a scelte per una maggior flessibilità nella gestione dell'orario di lavoro, agevolando, ove occorra, il passaggio al part-time ⁽⁴⁵⁾. E' stato evidenziato come dopo i 50 anni da un lato aumentino i

⁴² Si veda www.isfol.it

⁴³ In questo senso: **Gautiè J.**, *Les travailleurs âgés face a l'emploi*, Economie et statistique, n. 368, 2004

⁴⁴ Si veda, in particolare, per quanto riguarda la mancanza di flessibilità nell'orario di lavoro: **Gustman A.L. e Steinmeier T.L.**, *Minimum hours constraint, job requirements and retirement*, NBER working paper n. 10876, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, October, 2004

⁴⁵ Si noti come, in funzione delle scelte legislative di ogni singolo paese, la possibilità di passare da full-time a part-time sia spesso scoraggiato (tramutandosi, quindi, in uno di quei pull factors che inducono il lavoratore ad anticipare l'uscita dalla vita attiva) o per un suo elevato costo contributivo e/o fiscale nonostante la riduzione della retribuzione del lavoratore o per la fortemente incidenza

carichi connessi alla cura di parenti e conoscenti ⁽⁴⁶⁾ e conseguentemente la necessità di disporre di maggior tempo libero e, dall'altro, la volontà di procedere con forme di *bridge employment* ⁽⁴⁷⁾ e lavorare cioè con maggior tempo libero.

A ciò si aggiunge la mancata creazione di un ambiente di lavoro adeguato alle mutate capacità del lavoratore *Over50* e tale da far sentire in misura minore la stanchezza e la fatica ⁽⁴⁸⁾. Evidente che la gestione di tali cambiamenti contrattuali ed ambientali presuppone un adeguamento ed aggiornamento delle competenze del lavoratore anziano, facendo, così, tornare in primo piano l'importanza della formazione.

Tali ostacoli sono a volte la causa l'uno dell'altro o si rafforzano vicendevolmente in una sorta di corto circuito portando ad una prematura uscita dal mondo del lavoro degli *Over50*.

Appare, quindi, chiaro che il semplice innalzamento dell'età per la maturazione della pensione non possa di per sé essere sufficiente a dare un positivo impulso al sistema di *welfare* ed a contrastare le sfide derivanti dal progressivo invecchiamento della popolazione dei paesi OCSE.

Una tale scelta, non accompagnata dalla creazione di misure volte ad accrescere l'occupabilità degli *Elders* e ad incentivare questi ultimi a lavorare,

negativa che un trattamento economico ridotto potrebbe avere sulla determinazione dell'assegno di quiescenza (si pensi all'ipotesi di un sistema retributivo).

⁴⁶ Si rinvia alla tabella n. 3 in **Mandrone E., Marchetti S. e Radicchia D.**, op. cit., pag. 111, a cui emerge che l' 8,9% del totale degli over 50 si occupa regolarmente della cura di parenti o conoscenti.

⁴⁷ Sulla necessità di valorizzare scelte di uscita graduali dal mondo del lavoro e per l'abolizione di una visione "on/off" tra lavoro e pensione, si veda: **Feldam D.C.**, *The decision to retire early: a review and conceptualization*, *Academy of Management Review*, 19 (1994), n. 2, pagg. 285 – 311.

⁴⁸ **Panner R.G., Perun P. e Steuerle C.E.** (*Legal and institutional impediments to partial retirement and part-time work by old workers*, Urban Institute Research Report, Urban Institute, Washington, DC, 2002) hanno dimostrato come negli USA circa il 13% dei pensionati tra il 1992 ed il 2000 avrebbe

rischierebbe di incrementare la pletora di soggetti privi di versamenti contributivi (tanto più importanti oggi) e lontani dalla maturazione del trattamento di quiescenza.

Da citare, quale esempio della necessità di una tale interazione è quanto fatto nel Regno Unito in seguito alla riforma del sistema pensionistico attraverso il *Pension Act* 2011 ed il precedente *Pension Act* del 1995.

Una volta abolita la *Default Retirement Age – DRA*, introdotta con l'*Employment Equality (Age) Regulations* del 2006 ⁽⁴⁹⁾ e soppresso quel sistema che rendeva pressoché impossibile la prosecuzione della attività lavorativa oltre il 65° anno di età, si è avviata una fase volta alla diffusione di buone prassi per una maggior occupabilità degli *Elders*. Così, nel mese di giugno 2010 è stato pubblicato un *Call for Evidence*, seguito nel novembre 2010 dalla realizzazione di un Libro Bianco e di linee guida ⁽⁵⁰⁾ con le quali sono state indicate le strategie e le modalità attraverso cui agevolare la scelta di non abbandonare l'attività lavorativa da parte del personale maturo.

Si tratta, in particolare, di indicazioni pratiche volte a realizzare un maggior coinvolgimento di tali soggetti nelle politiche di aggiornamento professionale, ad assicurare un maggior utilizzo di strumenti di flessibilità (quali il part-time,

proseguito l'attività lavorativa se il datore di lavoro avesse concesso loro una riduzione dell'orario di lavoro.

⁴⁹ Tale disciplina prevedeva che, una volta compiuto dal lavoratore il 65° anno d'età, il datore di lavoro potesse legittimamente recedere dal rapporto, senza che tale decisione fosse in alcun modo contestabile. Il lavoratore aveva, prima del compimento di tale età, la facoltà di informare il datore di lavoro della propria volontà di proseguire nella vita attiva, senza che da tale manifestazione di volontà derivasse alcun vero e proprio obbligo in capo al datore di lavoro. Effetto tipico del DRA era, pertanto, l'uscita dal mondo del lavoro con il raggiungimento del 65° anno d'età e la conseguente impossibilità di prolungamento della vita attiva. A far data dal 6 aprile 2011 il datore di lavoro non può più forzare il lavoratore a cessare l'attività lavorativa al compimento del 65° anno di età, salvo che ciò sia oggettivamente giustificabile (ad esempio per la carenza di indispensabili requisiti fisici o psichici per la prosecuzione del rapporto) *Employer Justified Retirement Age – EJRA*.

⁵⁰ Si vedano le iniziative di Age Positive in <http://www.dwp.gov.uk/docs/good-practice-managing-without-fixed-retirement-age.pdf>.

il *job sharing*, *home working*) ed incentivare un utilizzo degli *Over50* quali tutor per l'ingresso di nuova forza lavoro e per un graduale *"passaggio delle consegne"*.

L'Italia risulta, invece, priva di strategie di *age management* con scarsa diffusione di buone prassi, quali quelle adottate nel Regno Unito.

Ciò è stato opportunamente evidenziato nel Rapporto CNEL sul mercato del lavoro 2011- 2012 ⁽⁵¹⁾ “ ... *In Italia, a differenza dei paesi del Nord-Europa, i casi aziendali di politiche di gestione del personale basate su concetti di invecchiamento attivo sono molto più rari ...*”. Esemplare in questo senso l'ampio ricorso, in fase di ristrutturazione, della mobilità quale ponte verso la prima finestra utile al prepensionamento, con conseguente uscita dal mercato del lavoro di un numero considerevole di *Over50*.

In tal senso ancora il Rapporto CNEL sul mercato del lavoro 2011- 2012 ⁽⁵²⁾ “...*il sistema del pensionamento per anzianità che, sommato al sistema della indennità di mobilità ha consentito di fatto nel decennio scorso una prosecuzione delle pratiche di prepensionamento per moltissime persone anziane ancora cinquantenni almeno nelle imprese medie e grandi (e, in particolare, nel settore bancario). Ciò ha influenzato profondamente il comportamento aziendale; infatti in linea di massima le aziende tendono a dotarsi di politiche di invecchiamento attivo nella misura in cui non riescono ad eludere il problema con altri strumenti ...*”.

Peraltro, le modifiche introdotte con la riforma del sistema pensionistico imporranno una diversa strategia e gestione del personale maturo, una volta divenuta impossibile la loro uscita anticipata dal mercato del lavoro in età lontana da quella di maturazione della pensione (62 anni e 3 mesi per le donne; 66 anni e 3 mesi per gli uomini).

⁵¹ CNEL, Rapporto sul mercato del lavoro 2011- 2012, Commissione speciale dell'Informazione (III), 18 settembre 2012, pag. 319.

E', quindi, necessario modificare l'approccio alla attività lavorativa degli *Over50*; da un lato con la possibile utilizzazione delle strategie di *Flexicurity*, opportunamente calibrate sulla peculiarità dei lavoratori maturi, suggerite dalla UE; dall'altro con un diverso approccio alla gestione ed all'inquadramento del contratto individuale di lavoro.

Si procederà, pertanto, ad analizzare le diverse strategie di *Flexicurity* indicate dalla UE ed a verificarne l'effettiva applicazione in alcuni paesi europei, per poi individuare quale sia l'eventuale modello adottato in Italia e quale quello cui ambisce la recente Riforma del mercato del lavoro. Su tali basi si potrà saggiare l'effettività di tali politiche di *Flexicurity* rispetto al prolungamento della vita attiva.

Sulla base di tali conclusioni si ipotizzerà una ulteriore strategia focalizzata sul *Life Long Learning* e su una diversa qualificazione della causa contrattuale.

⁵² Ivi, pag. 320.

Capitolo 2

La Flexicurity

2.1 Premessa.

Fin dall'inizio del nuovo millennio la “*Flexicurity*” è stata individuata dalla Commissione Europea come una delle principali strategie per la modernizzazione del mercato del lavoro ⁽⁵³⁾.

L'origine di tale termine risale, peraltro, agli anni '90 allorché vennero avviate in Danimarca ed Olanda importanti riforme del mercato del lavoro. In particolare, si deve al Primo Ministro danese Poul Nyrup Rasmussen uno dei primi riferimenti al c.d. “*Magical Cocktail Flexicurity*”, quale combinazione tra flessibilità per il datore di lavoro (e, quindi, facilità di assunzione e recesso dal rapporto) e sicurezza per i lavoratori attraverso il riconoscimento di una serie di benefici in caso di disoccupazione o ricerca di un posto di lavoro.

Nel linguaggio utilizzato dalla UE è solo con le “*Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles*” del 23 e 24 marzo 2006 ⁽⁵⁴⁾ che per la prima volta viene utilizzato il termine “*Flexicurity*”, anche se il Consiglio Europeo a partire dalla pubblicazione delle “*Guidelines for Member States' employment policies*”⁽⁵⁵⁾,

⁵³ **Consiglio UE**, *Guidelines for Member States' employment policies*, 2001/63/EC, Bruxelles, 2001

⁵⁴ **Consiglio UE**, 7775/06 Concl. 1, Bruxelles, 24 marzo 2006, reperibile all'indirizzo: <http://bit.ly/RG7F4E>

⁵⁵ **Consiglio dell'Unione Europea**, 2001/63/EC/, Bruxelles, 2001. Si veda la Linea Guida 21 sull'occupazione della Comunicazione della Commissione Europea COM (2005)/ 141 del 12 aprile 2005, con cui si invitano gli Stati membri a promuovere “.. *flessibilità combinata con la sicurezza*”

aveva già enfatizzato l'importanza, per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda di Lisbona, di un mercato del lavoro più dinamico, flessibile e basato su politiche di apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Infatti, il Consiglio della UE evidenziava “...la necessità di sviluppare in maniera più sistematica...strategie a tutto campo per migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese ...” chiedendo, quindi, “...agli Stati membri di porre particolare attenzione alla sfida chiave della "flessicurezza" (equilibrio tra flessibilità e sicurezza)...”.

Per realizzare tutto ciò il Consiglio suggeriva di “...sfruttare le interdipendenze positive tra competitività, occupazione e sicurezza sociale” invitando gli Stati membri “... a portare avanti, in accordo con le rispettive situazioni del mercato del lavoro, le riforme nel mercato del lavoro e nelle politiche sociali in base ad un approccio integrato di "flessicurezza", adeguatamente adattato agli specifici contesti istituzionali, tenendo conto della segmentazione del mercato in questione.”⁽⁵⁶⁾.

In una tale ottica la Commissione si poneva quale obiettivo quello di elaborare una serie di principi comuni in materia di "Flessicurezza".

A ciò si giungeva nel 2007, allorché la Commissione pubblicava la comunicazione del 27 giugno 2007⁽⁵⁷⁾, con cui da una parte forniva la propria definizione di flessicurezza e dall'altra ne delineava alcuni percorsi, cui i singoli Stati membri si sarebbero potuti ispirare ai fini della modernizzazione del proprio mercato del lavoro.

In particolare, si precisava che la *Flexicurity* è una strategia integrata “... volta a promuovere contemporaneamente la flessibilità e la sicurezza sul mercato lavoro”, in modo

d'impiego...” ed a ridurre “...la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo in considerazione il ruolo delle parti sociali”.

⁵⁶ Si veda il punto 41 del documento citato alla nota che precede.

⁵⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, *Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, 27 giugno 2007, COM (2007) 359.

tale che le imprese ed i lavoratori possano beneficiare di queste due opposte caratteristiche.

Il mercato del lavoro dovrebbe, pertanto, assicurare flessibilità realizzando modelli ed organizzazioni del lavoro più flessibili, sia in entrata che in uscita, ma garantendo contemporaneamente ai lavoratori “... *posti di lavoro migliori...*” e sicurezza, accompagnando il singolo nei momenti di passaggio che contrassegnano la vita di un individuo a partire “... *dal mondo della scuola a quello del lavoro...*” e poi “... *da un'occupazione ad un'altra, tra la disoccupazione o l'inattività e il lavoro e dal lavoro al pensionamento*”⁽⁵⁸⁾.

Si tratta, quindi, di passare dalla garanzia del lavoro (cioè dell'impiego presso un singolo datore) a quella occupazionale, intesa come la potenzialità di poter operare presso più datori di lavoro ⁽⁵⁹⁾: la maggiore libertà per le imprese di assumere o licenziare dovrebbe essere compensata dalla sicurezza, intesa non solo come necessità di assicurare il mantenimento del posto di lavoro, ma, soprattutto, come mezzo per far sì che i lavoratori siano dotati “... *delle competenze che consentano loro di progredire durante la vita lavorativa e li aiutino a trovare un nuovo posto di lavoro...*”.

Ciò dovrebbe essere necessariamente accompagnato da “... *adeguate indennità di disoccupazione per agevolare le transizioni ...*” e da “... *l'opportunità di formazione per tutti i lavoratori, soprattutto per quelli scarsamente qualificati e per i lavoratori anziani.*”

Al fine di realizzare tali ambiziosi obiettivi la Commissione indicava “... *quattro componenti politiche*”, costituite da forme contrattuali flessibili ed affidabili,

⁵⁸ Ivi, pag 5.

⁵⁹ **Wilthagen, T., Tros, F.**, *The concepts of Flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets*, in Tranfer – European Review of Labour and Research, 2004, vol.10, n. 2, 166 – 187. Nello stesso senso: **Commissione Europea**, *Employment in Europe 2006*, cap. 2.1.

strategie integrate di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, efficaci politiche attive del mercato lavoro e sistemi moderni di sicurezza sociale.

Nella sopraindicata logica di compensazione tra misure di flessibilità e sicurezza le ultime tre componenti politiche dovrebbero fungere, secondo la Commissione, da contraltare rispetto all'introduzione di una maggior flessibilità sia in entrata che in uscita prevista dalla prima componente politica. Così, ai fini di una piena attuazione della flessicurezza, è necessario che le quattro componenti politiche sopra indicate si intersechino e si rinforzino reciprocamente, così che i pregi dell'una attenuino i difetti delle altre.

Particolare enfasi veniva, inoltre, attribuita dalla Commissione alle strategie integrate di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, costituendo questo un “... *fattore sempre più cruciale sia per la competitività delle aziende sia per l'occupabilità di lungo periodo dei lavoratori*”, atteso che un'elevata partecipazione apprendimento permanente potrebbe assicurare un tasso elevato di occupazione ed un basso tasso di disoccupazione ⁽⁶⁰⁾. Verrebbe accentuata in tal modo la occupabilità del singolo lavoratore, dotato di competenze ⁽⁶¹⁾ sempre aggiornate e, pertanto, spendibili in un mondo del lavoro in continua evoluzione.

Tale documento veniva affiancato dalla presa di posizione sul punto dell'*European Trade Union Confederation (EUTUC)*, che sottolineava come avessero un ruolo fondamentale per la realizzazione degli obiettivi di *Flexicurity* la qualità del lavoro, percorsi di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, politiche di bilanciamento vita –lavoro e soprattutto importanti

⁶⁰ **Commissione Europea**, *Employment in Europe 2006*, p. 108.

⁶¹ Per una disamina del concetto di competenza, si rinvia a: **Bertagna G.**, *Valutare tutti, valutare ciascuno. Una questione pedagogica*, La Scuola, Brescia 2004 (in particolare i capp. I, II e III); **Id.**, *Saperi disciplinari e competenze*, in «*Studium educationis*», n. 3/2009.

investimenti nei sistemi di welfare ⁽⁶²⁾: si poneva, così, l'accento sulla seconda parte del termine *Flexicurity*, cioè sulla sicurezza per i lavoratori.

Opposta enfasi veniva data dall'*European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises (UEAPME)*: quest'ultima, infatti, rimarcava la prima parte del termine, cioè la necessità di realizzare un mercato del lavoro il più possibile flessibile.

Sin dall'inizio veniva a crearsi quella polarizzazione verso i due termini della flessicurezza (flessibilità/sicurezza) a seconda che quest'ultima fosse analizzata dal punto di vista dei lavoratori o dei datori di lavoro ⁽⁶³⁾.

Sia rappresentanti dei datori di lavoro (UEAPME) che dei lavoratori (EUTUC) convenivano su punto fondamentale: l'impossibilità di individuare un unico modello di *Flexicurity* che, da solo, possa risolvere tutte le problematiche di ogni singolo Stato membro ⁽⁶⁴⁾.

2.2. Le diverse declinazioni della *Flexicurity*: inesistenza di un unico modello.

Già a partire dalla Comunicazione del 2007, la Commissione evidenziava come non esistesse un'unica forma di flessicurezza esportabile in ogni Stato membro, ma come fosse necessario che ogni singolo Stato, grazie all'interazione tra componente politica e parti sociali, elabori specifici percorsi

⁶² EUTUC, *The Flexicurity debate and challenges for the trade union movement*, 2007

⁶³ In questo senso, si vedano anche i risultati dell'indagine condotta all'interno dei 27 Stati membri della UE e della Norvegia (Eurofound, Pedersini R., *Flexicurity ad industrial relations*”, Eurofound, 2009). Tale studio ha, infatti, evidenziato che allorché si discute di specifiche misure attuative della *Flexicurity* le organizzazioni datoriali manifestano interesse verso forme di flessibilità, mentre le OO.SS. dei lavoratori manifestano resistenze verso le misure che possano minare la sicurezza.

⁶⁴ UEAMPE, *UEAMPE position on the communication towards common principles of Flexicurity: more n better jobs through flexibility and security*”, 2007

di *Flexicurity*, adattati alle caratteristiche del proprio mercato del lavoro e della peculiare struttura del sistema di *welfare* ⁽⁶⁵⁾.

In tale ottica, quindi, sono stati elaborati una serie di principi comuni di *Flexicurity*, che dovrebbero consentire ad ogni Stato membro della UE di realizzare “...*mercati del lavoro più aperti e reattivi e posti di lavoro più produttivi...*”, caratterizzati da una sufficiente libertà di assumere e licenziare, accompagnata da transizioni sicure da un lavoro ad un altro.

Si tratta, in particolare di assicurare:

1. accordi contrattuali flessibili ed affidabili, accompagnati da strategie integrate di apprendimento permanente, efficaci politiche attive del mercato del lavoro e sistemi moderni di sicurezza sociale;
2. un giusto equilibrio tra diritti e responsabilità per i datori di lavoro, i lavoratori, le persone in cerca di impiego e le autorità pubbliche;
3. la riduzione del divario tra gli *outsider* e gli *insider* nel mercato del lavoro;
4. la promozione della flessicurezza sia all'interno delle imprese, che nelle transizioni da un'impresa all'altra;
5. un clima di fiducia e di dialogo tra le autorità pubbliche, le parti sociali e gli altri attori in un clima in cui tutti si assumono le responsabilità del cambiamento e la realizzazione di politiche equilibrate;
6. una promozione della parità di genere, grazie anche ad una più agevole conciliazione tra lavoro e vita familiare ed un impulso alle pari opportunità per giovani, lavoratori anziani, disabili e migranti;
7. un'equa distribuzione di costi e benefici, anche dal punto di vista finanziario.

⁶⁵ In questo senso anche le conclusioni di **European Expert Group on *Flexicurity***, *Flexicurity pathways – turning burdles into stepping stones*, giugno 2007, reperibile al seguente indirizzo:

Allo scopo di dare concretezza ai sopra indicati principi di *Flexicurity* la Commissione individuava quattro percorsi ciascuno volto ad uno specifico obiettivo.

Il primo percorso era indicato come propedeutico ad attenuare la c.d. “*segmentazione contrattuale*”, ovvero da utilizzare nell’ambito di un mercato del lavoro in cui vi è una netta differenza di trattamento tra *insider* ed *outsider*. Un tipo di mercato caratterizzato dall’estrema difficoltà per questi ultimi ad entrare ed a raggiungere un livello accettabile di protezione, rappresentato da un contratto di lavoro a tempo indeterminato.

In tali contesti, infatti, si crea una netta frattura tra coloro che sono in possesso di un contratto a tempo indeterminato (e, quindi, assoggettato a rigide regole di risoluzione ed a corpose misure di protezione in caso di licenziamento illegittimo) e coloro che ambiscono a tale inquadramento, trovandosi per lunghi periodi assoggettati ad una sequela di contratti a tempo determinato prima di raggiungere l’ambito traguardo.

Il basilare intervento da porre in essere in tali situazioni, dovrebbe attenersi ad una riforma normativa finalizzata a far sì che i lavoratori dispongano di un contratto a tempo indeterminato sin dall’inizio del rapporto, assoggettato ad un progressivo cumulo di tutele. Il contratto di lavoro “... *inizierebbe con un livello base di tutela e la protezione si accumulerebbe progressivamente via via che il lavoratore occupa un posto di lavoro fino a raggiungere una protezione piena*”⁽⁶⁶⁾.

Collateralmente ad una tale linea di intervento dovrebbero affiancarsi misure volte ad assicurare un apprendimento permanente e politiche attive del

<http://bit.ly/TOqkb1>

⁶⁶ *Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, 27 giugno 2007, COM (2007) 359, pag. 15

mercato del lavoro, i cui risultati sarebbero, peraltro, riscontrabili solo nel medio periodo e grazie a consistenti finanziamenti pubblici.

Tale percorso mira prevalentemente all'inserimento di un contratto di lavoro a stabilità crescente ⁽⁶⁷⁾.

Il secondo percorso punta, invece, maggiormente l'attenzione sulla possibilità per il lavoratore di adattarsi alle mutate esigenze produttive attraverso la possibilità di utilizzare forme flessibili di orario di lavoro, un investimento continuo nell'apprendimento permanente e il ricorso a strumenti volti a prevenire le esigenze di ricerca di un nuovo posto di lavoro, cosicché la stessa non sia ritardata - come spesso accade - al momento di effettiva uscita dall'azienda.

Si tratta, quindi, di un modello nell'ambito del quale l'obiettivo primario è di assicurare ad un lavoratore già sufficientemente protetto di poter mantenere l'attuale posto di lavoro (attraverso l'aggiornamento continuo ed eventuali strumenti di conciliazione, come le riduzioni di orario) o di affrontare, con anticipo e tempestività, “... *la ricerca di un nuovo posto di lavoro...*”, che “... *non verrebbe ritardata fino al momento in cui il lavoratore fosse effettivamente messo in esubero, ma inizierebbe immediatamente allorché la minaccia si presenta*”.

Punto focale di un tale sistema sono gli investimenti nell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, cosicché attraverso programmi di sviluppo delle competenze al lavoratore sia assicurata adattabilità ed occupabilità.

Secondo tale percorso di *Flexicurity*, l'importanza della formazione sarebbe tale da far sì che quest'ultima dovrebbe diventare parte integrante del contratto di lavoro ed oggetto di un obbligo reciproco a “... *fare il possibile per raggiungere i requisiti di competenze concordati*”.

⁶⁷ **Blanchard O., Tirole J.**, *Profili di riforma dei regimi di protezione del lavoro*, RIDL, 2004, 161-211.

Il terzo modello punta l'attenzione prevalentemente sugli *outsider*, poiché il suo principale obiettivo è quello di promuovere opportunità per le persone scarsamente qualificate di entrare nel mondo del lavoro e di conservare l'occupazione.

Si tratta, quindi, di un percorso che ha quale punto focale i gruppi più vulnerabili in quanto esclusi dal mercato del lavoro, come donne, madri *single*, migranti, disabili, giovani e lavoratori anziani.

Obiettivo principale di tale sistema è il far ottenere un'occupazione ai c.d. *vulnerable workers*, attraverso il riconoscimento di incentivazioni a favore del datore di lavoro e realizzando contemporaneamente, con politiche di apprendimento lungo tutto l'arco della vita e con forme contrattuali che combinino lavoro e formazione, un accrescimento professionale di tali lavoratori da cui deriverebbe, nel medio periodo, una loro più facile occupabilità.

Il quarto percorso individuato dalla Commissione è volto a migliorare l'opportunità per coloro che ricevono prestazioni sociali, quale conseguenza di ristrutturazione economica o di crisi: tale obiettivo dovrebbe essere perseguito attraverso sistemi di apprendimento permanente ed il riconoscimento di adeguate indennità di disoccupazione o di sostegno al reddito nel periodo necessario alla riqualificazione professionale o all'adeguamento delle competenze al mutato scenario economico - produttivo.

In ogni caso ed a prescindere dal tipo di percorso, si evidenzia che tutte le linee di intervento individuate dalla Commissione presentano, quali tratti comuni, il rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro e la diffusione dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, che dovrebbe diventare “...un obbligo fatto al datore di lavoro di investire nei loro dipendenti”.

Peraltro, si tratta di linee di condotta eccessivamente vaghe, come tali difficilmente traducibili in misure concrete da adottare all'interno di ogni singolo stato ⁽⁶⁸⁾ e comportanti il rischio di realizzare non tanto l'auspicata combinazione tra flessibilità e sicurezza, ma piuttosto "...un'agenda celata di deregolamentazione e di neoliberalismo per la flessibilità del mercato del lavoro..." ⁽⁶⁹⁾, come tale estremamente debole sul versante della sicurezza.

La miglior riprova dell'inesistenza di un unico modello di *Flexicurity* o della impossibilità di raggiungere la flessicurezza attraverso pochi, chiari e ben definiti percorsi automaticamente applicabili nei singoli Stati membri ⁽⁷⁰⁾ si ricava dall'applicazione della c.d. "*Flexicurity Matrix*" elaborata da Wilthagen e Tros ⁽⁷¹⁾. Tale griglia è composta da indicatori di flessibilità e sicurezza, organizzati come nella tabella sotto riportata:

External Numerical Flexibility ⁽⁷²⁾	Internal Numerical Flexibility ⁽⁷³⁾	Functional Flexibility ⁽⁷⁴⁾	Labour cost/wage Flexibility ⁽⁷⁵⁾	Job Security ⁽⁷⁶⁾	Employment Security ⁽⁷⁷⁾	Income/Social Security ⁽⁷⁸⁾	Combination Security ⁽⁷⁹⁾
--	--	--	--	--	---	--	--

⁶⁸ In questo senso: **Algan Y., Cahuc P.**, *Civic attitudes and the design of Labour Market institutions: which countries can implement Danish Flexicurity model?*, IZA Discussion Paper, n. 1928, Bonn, 2006. Percorso cui si è ispirata l'Italia nella redazione del disegno di legge n. 1481 del 25 marzo 2009

⁶⁹ **Auer P.**, *La Flexicurity nel tempo della crisi*, Dir. Rel. Ind., 1, 2011, pag. 49

⁷⁰ Nello stesso senso si veda **Madsen P.K.**, *Flexicurity: a New Perspective on Labour Markets and Welfare States in Europe*, in *Tilburg Law Review*, n. 1&2, pagg. 57 e ss. per cui è possibile individuare almeno sedici forme di *Flexicurity* attraverso la varia combinazione tra quattro tipi di flessibilità (oraria, numerica, funzionale e retributiva) e quattro livelli di sicurezza (del posto di lavoro, dell'occupabilità, economica e di conciliazione tra vita e lavoro).

⁷¹ **Wilthagen T. e Tros F.**, *The concept of Flexicurity: a new approach to regulating employment and labor markets*, *Transfer*, Vol. 10, n. 2, pagg. 166 – 186.

⁷² *External numerical flexibility*: flessibilità nell'assunzione e nel recesso; libertà nell'utilizzo di contratti di lavoro non a tempo indeterminato (somministrazione, contratto a termine, steges, ecc.); incentivi fiscali, normativi o contributivi per l'incremento del numero di personale.

⁷³ *Internal numerical flexibility*: flessibilità nella gestione delle presenze dei lavoratori in forza, attraverso, ad esempio, la flessibilità dell'orario e tutti gli strumenti attraverso cui l'impresa è in grado di variare le ore di lavoro per unità di tempo senza licenziare/assumere lavoratori.

⁷⁴ *Functional flexibility*: flessibilità nella gestione della prestazione e della forza lavoro attraverso la libertà di modificare il luogo della prestazione, le agevolazioni per il teleworking, le agevolazioni per la (ri)qualificazione del personale, così da renderli fungibili rispetto a mutate esigenze tecnico-produttive.

Per compilare tale matrice, le caratteristiche del mercato del lavoro di ogni singolo stato e le eventuali misure adottate dalle singole aziende devono essere collocate all'interno della casella corrispondente al tipo di flessibilità o sicurezza in concreto riscontrata. Si viene così a determinare una infinta casistica e si ottiene una sintetica rappresentazione della situazione esistente, che, di volta in volta, potrà presentare, a secondo della collocazione delle risposte, un diverso sbilanciamento verso la sicurezza o verso la flessibilità.

Una volta fotografata la situazione esistente si procede, in una logica *win-win*, tra flessibilità e sicurezza, a smussare gli eccessi così da delineare le concrete misure da adottare ⁽⁸⁰⁾ in un'ottica di bilanciamento, cui aspira l'ideale di *Flexicurity*.

Utilizzando un metodo analogo la Commissione Europea ⁽⁸¹⁾ ha provveduto ad analizzare il tipo di flessicurezza presente all'interno di 18 paesi membri della UE, per poi raggrupparli nelle seguenti cinque diverse tipologie ⁽⁸²⁾:

⁷⁵ *Labour cost / wage flexibility*: flessibilità nella gestione dei compensi per il lavoratore, quali la piena libertà di determinare i corrispettivi, libertà nell'utilizzo di retribuzione variabile, frige benefits, costo del lavoro straordinario, ecc...

⁷⁶ Secondo la definizione inglese: *Job security*. Si tratta delle garanzie connesse alla conservazione del posto di lavoro e, quindi, di limiti al potere di recesso datoriale; contratti di solidarietà; riduzione d'orario temporaneo; risoluzione del rapporto accompagnata dall'impegno alla riassunzione successiva, ecc..

⁷⁷ *Employment security*: misure per agevolare il reimpiego, come ad esempio percorsi di riqualificazione per recuperare un nuovo posto di lavoro rapidamente e, quindi in genere, politiche attive per il passaggio da un'occupazione all'altra.

⁷⁸ *Income security*: si tratta di tutte quelle misure di sostegno al reddito tra cui rientrano non solo quelle previste in caso di perdita del posto di lavoro, ma anche riduzioni d'orario senza incidenza sul calcolo dell'assegno di quiescenza (rilevanti per le politiche di *age management*) o l'indennità di mancato preavviso in caso di recesso dal rapporto di lavoro.

⁷⁹ *Combination security*: misure che consentono la conciliazione tra lavoro, vita privata (riduzione d'orario per fronteggiare carichi familiari o assistenza a parenti) o per lo svolgimento di attività sociali o, infine, misure di sostegno alla maternità/paternità (astensione obbligatoria, facoltativa) ed in genere la possibilità di periodi sabbatici.

⁸⁰ **Wilhagen T. e Bekker S.**, *Flexicurity: Is Europe right on track?*, in F. Hendrickx (ed.), *Flexicurity and the Lisbon Agenda*, 2008, Social Europe Series, Vol. 17.

⁸¹ **European Commission** (2006), *Employment in Europe 2006*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, reperibile all'indirizzo: <http://bit.ly/SR199e>

<p>The Nordic System</p> <p>Esempi: Danimarca, Paesi Bassi, Svezia e Finlandia</p>	<p>Caratterizzato da sicurezza, cui fa da contraltare una flessibilità medio-alta ed elevata imposizione fiscale, al fine di assicurare gli importanti interventi in termini di politiche attive del mercato del lavoro. Il modello presenta un'elevata flessibilità nella gestione della prestazione e di tipo funzionale. È assicurato un ampio ruolo alle politiche di apprendimento lungo tutto l'arco della vita ed al c.d. <i>Vocational Training</i>.</p>
<p>The Anglo-Saxon System</p> <p>Esempi: Regno Unito ed Irlanda</p>	<p>Contraddistinto da un elevato grado di flessibilità numerica in entrata ed in uscita, sicurezza relativamente bassa, con modesti investimenti per le politiche attive del mercato del lavoro, e bassa tassazione. Caratteristica peculiare, a fronte di una scarsa protezione normativa, è l'elevata flessibilità in uscita.</p>
<p>The Continental System</p> <p>Esempi: Germania, Belgio, Austria e Francia</p>	<p>In tale modello di livelli medio-bassi di flessibilità sia in entrata che in uscita, una conseguente protezione medio-alta ed una elevata tassazione, allo scopo di poter sostenere politiche attive e finanziare misure di protezione sociale.</p>
<p>The Mediterranean System</p> <p>Esempi: Spagna, Italia, Portogallo e Grecia</p>	<p>Il sistema ha bassa flessibilità ed un livello medio di sicurezza, nonché un regime fiscale variegato e di difficile inquadramento. Scarse politiche e partecipazione a Life Long Learning. Elevato utilizzo del lavoro non a tempo indeterminato, quale reazione alla rigidità del sistema.</p>
<p>The Eastern-Europe System</p> <p>Esempi: Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia</p>	<p>Caratterizzato da bassa flessibilità, scarsissima sicurezza ed un livello medio alto di tassazione. Scarsi investimenti in politiche attive del mercato del lavoro. Bassa occupabilità e partecipazione a progetti di apprendimento lungo tutto l'arco della vita.</p>

Si procederà, quindi, a descrivere i tratti salienti di ognuno dei sopraindicati modelli di *Flexicurity*, attraverso l'analisi di alcuni esempi, così da avere uno

⁸² Esistono ulteriori tre possibili classificazioni (considerando solo le principali): l'inquadramento di **Laporsek, S. e Dolenc, P.** ((2011), *The Analysis of Flexicurity in EU Member States*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, n. 32 E/2011, pagg. 125 – 145) è simile a quello sopradescritto, con l'unica fondamentale differenza di includere nell'ambito dei modelli mediterranei anche la Slovenia, il Lussemburgo e la Polonia; per **Eurofound (Philips, K e Eamets, R.** (2007), *Approaches to Flexicurity: EU models*, Publications Office of the European Union, Luxembourg) i modelli sono sei, poiché il modello nordico si sdoppia con l'identificazione del sistema Baltico, all'interno del quale sono inseriti alcuni Stati dell'Europa Centrale ed Orientale; per **Auer e Chatani** (2011, *Flexicurity: Still Going Strong or a Victim of Crisis?*, Townsend K. E Wilknsn, A. (editions), Research Handbook on the Future of Work and Employment Relations, Edward Elgar, Cheltenham, pagg. 253 – 279) i modelli sono sette, con la creazione, in aggiunta a quelli identificati da Eurofound, di un gruppo in cui sono inserite la Lituania e la Bulgaria.

scenario di riferimento per il successivo inquadramento del sistema italiano e per l'individuazione di quale fosse il tipo di flessicurezza riscontrabile in Italia prima e dopo la recente Riforma del Mercato del Lavoro (L. 92/2012), cui sarà dedicato il terzo capitolo.

2.3. Esempio del c.d. “Sistema Nordico”: la Danimarca.

Il modello danese, cui ci si è ispirati ai fini dell'elaborazione del concetto di *Flexicurity*, è basato su tre caratteristiche principali, il c.d. “*Golden Flexicurity Triangle*”⁽⁸³⁾, costituite da una legislazione del lavoro relativamente flessibile (e, quindi, con scarsa limitazione al recesso datoriale), una rete di sicurezza sociale generosa per i disoccupati ed un'elevata spesa nel campo delle politiche attive del lavoro⁽⁸⁴⁾.

Secondo la sopraindicata *Flexicurity Matrix* le caratteristiche del Modello Nordico sono le seguenti:

External Numerical Flexibility	Internal Numerical Flexibility	Functional Flexibility	Labour cost/wage Flexibility	Job Security	Employment Security	Income/Social Security	Combination Security
Medio/alta	Medio/alta	Medio/alta	Medio/alta	Bassa	Alta	Alta	Alta

Applicando la *Flexicurity Matrix* al mercato del lavoro danese, si possono così evidenziare i seguenti principali strumenti di flessibilità e sicurezza:

⁸³ Secondo una definizione elaborata da **Bredgaard, T. et Al.** (2005), *The flexible Danish Labour Market: a review*, p. 43 (CARMA Research Papers, 1), Aalborg: Institut for Politik, Økonomi og Forvaltning, Aalborg University.

⁸⁴ In questo senso: **Andersen, T.M.**, *A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: the Case of Denmark*, in Discussion Paper Series IZA DP. 5710, Maggio 2011, disponibile all'indirizzo: <http://ftp.iza.org/dp5710.pdf>; **Andersen, T.M., Svaren, M.**, *Flexicurity – Labour Market Performance in Denmark*, in CESifo Economic Studies, Vol. 53, 3/2007, pagg. 389 e ss. (<http://cesifo.oxfordjournals.org/content/53/3/389.full>).

External Numerical Flexibility	Internal Numerical Flexibility	Functional Flexibility	Labour cost/wage Flexibility	Job Security	Employment Security	Income/Social Security	Combination Security
Job Sharing			Job Sharing	Job Sharing		Job Sharing	
Job Rotation	Job Rotation	Job Rotation	Job Rotation	Job Rotation	Job Rotation	Job Rotation	Job Rotation
Adult traineeship			Adult traineeship		Adult traineeship		
	Plus working time			Plus working time			
	Tutela maternità e paternità		Tutela maternità e paternità	Tutela maternità e paternità		Tutela maternità e paternità	Tutela maternità e paternità
Occupational pension scheme						Occupational pension scheme	

A completamento di quanto emerge dalla sopraindicata tabella, si deve rammentare che nel sistema danese è assicurata la massima flessibilità sia in entrata che in uscita, atteso che non vi è alcun vincolo alla stipulazione di contratti non a tempo indeterminato, né alla risoluzione del rapporto di lavoro da parte datoriale ⁽⁸⁵⁾.

Brevissimi sono i termini di preavviso e pressoché inesistente (pur essendo previsto dalla contrattazione collettiva il diritto alla riassunzione in caso di licenziamento illegittimo ⁽⁸⁶⁾) è il ripristino del rapporto di lavoro.

Particolarmente significativi sono, all'opposto, gli interventi che il sistema garantisce al lavoratore disoccupato. Quest'ultimo si vede, infatti, assicurato - grazie all'interazione tra sistema pubblico di sicurezza sociale e di intervento dei fondi ⁽⁸⁷⁾ ad adesione individuale volontaria - una copertura pressoché

⁸⁵ Andersen, T.M. e Svarer, M., *Flexicurity – The Danish Labour Market Model*, Ekonomisk debatt. 34, n. 1 (2006): 17-29 (http://mit.econ.au.dk/vip_htm/msn/flexicurity_eng.pdf); Madsen, P.K. (2002), *The Danish Model of Flexicurity – A paradise with some snakes*, European Foundation for the Improvement of living and working conditions (<http://bit.ly/UzFQ9J>) e Hasselbach O., (2010), *Labour Law in Denmark*, Kluwer Law International.

⁸⁶ Hasselbach O., (2010), op. cit. e Andersen T.M., op. cit

⁸⁷ Circa quattro anni fa il sistema di formazione continua è stato oggetto di una profonda riforma finalizzata ad un migliore utilizzo delle risorse finanziarie. Il nuovo meccanismo di finanziamento,

integrale del trattamento economico goduto precedentemente e per un periodo complessivo fino a due anni ⁽⁸⁸⁾.

Determinanti, ai fini del perfetto funzionamento del c.d. “*Triangolo d’oro della Flexicurity*”, sono le politiche attive del mercato del lavoro che assicurano al lavoratore un’elevata occupabilità, grazie non solo all’organizzazione ed all’offerta di attività formativa costante, ma soprattutto all’effettiva partecipazione ad essa da parte dei lavoratori (soprattutto disoccupati), poiché condizione per poter beneficiare degli interventi di sostegno e/o assicurativi.

Il sistema danese, così come quelli ad elevata flessibilità del Modello Nordico, ha subito maggiormente gli effetti della crisi del 2008 ⁽⁸⁹⁾, registrando incrementi del tasso di disoccupazione più elevati rispetto ai paesi appartenenti al Modello Continentale e, in particolare, un incremento del tasso di disoccupazione giovanile ⁽⁹⁰⁾.

(basato su un prelievo pari all’8% della massa salariale), distribuisce tra lo Stato e le parti sociali la responsabilità dell’utilizzo delle risorse. Il finanziamento delle attività formative è gestito infatti da un organismo trilaterale: il Fondo per la formazione nel mercato del lavoro (auf - Arbejdsmarkedets Uddannelses fi-nansiering) che finanzia la formazione sia dei lavoratori dipendenti che dei disoccupati. Nonostante lo Stato e le parti sociali cooperino strettamente nella gestione dell’auf, dalla metà degli anni ’70, le parti sociali hanno iniziato autonomamente a costituire Fondi settoriali di formazione (Uddannelsesfonden), con l’obiettivo di aumentare il supporto allo sviluppo delle attività di formazione continua non coperte dal sistema pubblico. La creazione di questi Fondi si è estesa a partire dal 1991 quando, nell’ambito dei contratti collettivi, sono state inserite clausole relative al diritto del lavoratore a partecipare ad attività di formazione continua. La contribuzione ai Fondi è volontaria, nel senso che sindacati e organizzazioni imprenditoriali sono liberi nello stabilire il livello di contribuzione a loro destinato. I datori di lavoro partecipano con un contributo stabilito in sede di contrattazione e che varia da settore a settore, da un minimo di 0,03 a un massimo di 0,14 corone danesi (0,02 €) per ciascuna ora di lavoro. I principali 15 Fondi settoriali costituiti attraverso contratti collettivi di lavoro interessano circa un milione dei 2,9 milioni di lavoratori danesi.

⁸⁸ La copertura economica è pari al 90% dello stipendio mensile medio dell’ultimo anno fino ad un massimo di Euro 22.300 lordi annui.

⁸⁹ Va, peraltro, sottolineato che il tasso di disoccupazione pur essendo cresciuto è notevolmente inferiore rispetto alla media Europea: se quest’ultima si assesta su un tasso del 10.7% nel mese di Ottobre 2012 (**Eurostat**), la Danimarca registra una percentuale pari al 7.7% (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teilm020&language=en>).

⁹⁰ Si veda: **Auer, P.**, *La Flexicurity al tempo della crisi*, Dir. Rel. Ind., 2011, I, pagg. 40 e 41.

Ciò nonostante il tasso di disoccupazione complessivo appare, tuttora, uno dei più contenuti rispetto a quello registrato in paesi appartenenti ad altri modelli, con l'eccezione dei Germania ed Austria ⁽⁹¹⁾.

In ogni caso, si tratta di un modello che, come da più parti evidenziato⁽⁹²⁾, non è in alcun modo esportabile, soprattutto in Italia. Infatti “ ... *This extraordinary Danish model is not the result of a deliberate plan carried out over a short period in the 1990s. Essential parts of it date way back to the September Compromise in 1899 and to the welfare reforms of the 1960s. But there are also indications that the labour market reforms of the 1990s have contributed substantially to the present success story. However, these specific historical conditions are what makes it difficult to transfer Danish experiences directly to other contexts*” ⁽⁹³⁾.

2.4. L'esempio del c.d. "Sistema Continentale": la Germania.

Partendo dalla sotto riportata “*Flexicurity Matrix*” relativa al Sistema Continentale:

External Numerical Flexibility	Internal Numerical Flexibility	Functional Flexibility	Labour cost/wage Flexibility	Job Security	Employment Security	Income/Social Security	Combination Security
Medio/bassa	Medio/bassa	Medio/bassa	Medio/bassa	Medio/alta	Medio/alta	Medio/alta	Medio/alta

⁹¹ Secondo i dati forniti da Eurostat (<http://bit.ly/Af4mE>) nel mese di Novembre 2012 la Danimarca registra un tasso di disoccupazione pari al 7.7% (come Svezia e Finlandia) contro un 5.4% della Germania ed un 4.3% dell'Austria, rispetto ad un dato medio del 10.7% dell'UE dei 27.

⁹² Algan, Y., Chhuc, P. (2006), op. cit.; nello stesso senso: Andersen, T.M., Svarer, M. (2007), op. cit.; Madsen, P.K. (2002), op. cit.. Amoroso, B., *Luci e ombre sul modello sociale danese*, in Dir. Lav. Merc., 2010, pagg. 277 e ss. e Fazio, F., *Importare il modello danese (senza i danesi)?*, in Bollettino Speciale ADAPT, 30 novembre 2011, n. 59 (<http://bit.ly/UDdw8s>); Riccobono, A., (2011), *Il dibattito su flessibilità e rimodulazione delle tutele. La modernizzazione del diritto del lavoro tra crisi economica e possibili percorsi di riforma*, in *Diritto del Lavoro e crisi economica. Misure d'emergenza ed evoluzione legislativa in Italia, Spagna e Francia*, a cura di G. Loy, Roma, pagg. 79 e ss.

⁹³ Bredgaard T., Larsen F. e Madsen P.K. “*The flexible Danish labour market – a review*” by, pag. 35, <http://bit.ly/STAoob>.

si possono così riassumere le peculiarità del Modello tedesco di *Flexicurity*:

External Numerical Flexibility	Internal Numerical Flexibility	Functional Flexibility	Labour cost/wage Flexibility	Job Security	Employment Security	Income/Social Security	Combination Security
			Formazione continua per i lavoratori con bassa professionalità o <i>Elders</i>	Formazione continua per i lavoratori con bassa professionalità o <i>Elders</i>	Formazione continua per i lavoratori con bassa professionalità o <i>Elders</i>	Formazione continua per i lavoratori con bassa professionalità o <i>Elders</i>	Formazione continua per i lavoratori con bassa professionalità o <i>Elders</i>
Age management con ritiro graduale			Age management con ritiro graduale	Age management con ritiro graduale	Age management con ritiro graduale	Age management con ritiro graduale	Age management con ritiro graduale
	Permessi parentali			Permessi parentali		Permessi parentali	Permessi parentali
Perspective 50 plus			Perspective 50 plus		Perspective 50 plus	Perspective 50 plus	
Earnings Safeguarding programme			Earnings Safeguarding programme		Earnings Safeguarding programme	Earnings Safeguarding programme	
	Opening Clauses		Opening Clauses	Opening Clauses		Opening Clauses	

A partire dalle riforme avviate nel 2000 ⁽⁹⁴⁾ il Governo Federale della Germania ⁽⁹⁵⁾ ha sottolineato l'importanza di mantenere contratti di lavoro a tempo indeterminato, limitando l'utilizzo eccessivo dei contratti di lavoro atipici, ciò sul presupposto che la regolamentazione del lavoro in vigore fosse già sufficientemente flessibile.

Il sistema prevede, così, una ridotta libertà per il datore di lavoro di recedere dal rapporto, poiché questo può essere risolto solo per incapacità personale o problemi di salute del lavoratore, cattiva condotta o esubero e problemi di natura economica.

⁹⁴ In particolare con le c.d. *Riforme Hartz*

⁹⁵ **Schuld C.** (2008), *La Flexicurity in Germania*, in *Flexicurity e tutele. Il lavoro tipico ed atipico in Italia e Germania*, a cura di Zoppoli – Delfino, Roma, 2008.

Significative sono, altresì, le sanzioni per il recesso ingiustificato: il lavoratore ha diritto ad una indennità compresa tra 12 e 18 salari mensili, a seconda dell'età (*Over55*) e dell'anzianità di servizio (oltre 20 anni). Tali sanzioni si applicano alle imprese con più di 10 dipendenti ed a favore dei prestatori che abbiano un'anzianità di almeno sei mesi ⁽⁹⁶⁾.

A tutte le persone in cerca di occupazione viene assicurata non solo una consistente forma di sostegno al reddito, ma soprattutto vengono garantiti tramite l'Ufficio Federale del Lavoro (un'agenzia che, sotto la propria responsabilità, agisce secondo la direzione amministrativa del Ministero Federale del Lavoro degli Affari Sociali) i servizi di collocamento al lavoro, di formazione professionale e di orientamento per lo sviluppo di un percorso di riqualificazione.

Se significativi sono i limiti all'utilizzo dei contratti a tempo determinato, cui si può fare ricorso solo per ragioni oggettive (il lavoro stagionale, sostituzione del lavoratore, on-the-job-training) o senza alcuna causale ⁽⁹⁷⁾ per un periodo massimo di 24 mesi, particolarmente rilevanti sono, all'opposto, gli strumenti di flessibilità interna per la gestione del rapporto di lavoro ⁽⁹⁸⁾.

Degni di nota, ad esempio, sono gli strumenti di flessibilità nella gestione dell'orario di lavoro: la normativa federale ⁽⁹⁹⁾, nonché le regole contenute nei contratti collettivi fissano unicamente dei limiti massimi settimanali o annuali di durata prestazione della lavorativa, consentendo poi o attraverso accordi

⁹⁶ EPA, Kündigungsschutzgesetz. Si veda anche **Corti, M.**, *L'edificazione del sistema italiano di formazione continua dei lavoratori*, in Riv. Giur. Lav. 2007, 1, pagg. 163 e ss.

⁹⁷ Immediato appare il riferimento al nuovo contratto a termine della durata di 12 mesi introdotto dalla L. 92/2012.

⁹⁸ Si tratta del c.d. "FTCS" disciplinata dalla Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverhältnisse.

⁹⁹ *Arbeitszeitgesetz*

collettivi o individuali di determinare la distribuzione giornaliera dell'orario all'interno dei sopra indicati i limiti massimi.

In tal modo viene assicurata la flessibilità necessaria alle aziende, che possono affrontare momenti di contrazione o di incremento della produzione non agendo sul numero degli addetti (cioè licenziandoli o assumendoli con contratti a tempo determinato), ma incrementandone o riducendone la prestazione.

Così, ad esempio, si può far ricorso al c.d. “*orario scorrevole*”⁽¹⁰⁰⁾ che consente al lavoratore di scegliere liberamente l'orario di entrata e di uscita nel rispetto di una fascia di presenza obbligatoria o al c.d. “*orario di lavoro di gruppo*”⁽¹⁰¹⁾ attraverso cui, dopo aver individuato l'obiettivo del gruppo di lavoratori interessati alla sua realizzazione, li si lascia liberi di determinare la distribuzione oraria della prestazione all'interno di limitati vincoli di presenza obbligatoria giornaliera.

Infine è da rammentare il c.d. “*phased retirement schemes (Altersteilzeit)*” attraverso cui il governo federale assicura un sostegno di natura economica alle aziende che concordano con i lavoratori *Over55* una transizione graduale verso il sistema pensionistico. In particolare, si riduce l'attività lavorativa dell'*Over55* in misura pari al 50% e la parte rimanente delle prestazioni dallo stesso originariamente svolte viene affidata ad un soggetto appositamente assunto anche come apprendista o scelto tra i disoccupati.

Laddove poi il datore di lavoro, nonostante la riduzione dell'orario, assicuri all'*Over55* il 70% della sua retribuzione precedente, sarà esentato dal

¹⁰⁰ *Gleitende Arbeitszeit*

¹⁰¹ *Arbeitszeitteam*

versamento del corrispondente aumento contributivo (gravante sul Governo Federale) per sei anni ⁽¹⁰²⁾.

Grazie a tale sapiente mix di misure di sicurezza e flessibilità (interna) la Germania è riuscita a contenere gli effetti della crisi, registrando nel mese di Ottobre 2012 un tasso di disoccupazione del 5,4%, come tale il più basso di quello registrato dai paesi indicati come modello di *Flexicurity* da seguire ed appartenenti al Sistema Nordico.

Anche il modello tedesco, così come quello danese, appare difficilmente esportabile (soprattutto in Italia) poiché si basa su una stretta collaborazione tra i datori di lavoro e le organizzazioni sindacali: prova ne sia la presenza di esponenti delle OO.SS. nel consiglio di sorveglianza delle società di maggiori dimensioni ⁽¹⁰³⁾.

2.5. Il c.d. “Sistema Mediterraneo”: la Spagna

Le caratteristiche tipiche del Modello Mediterraneo sono:

External Numerical Flexibility	Internal Numerical Flexibility	Functional Flexibility	Labour cost/wage Flexibility	Job Security	Employment Security	Income/Social Security	Combination Security
Bassa	Bassa	Bassa	Bassa	Alta	Bassa	Bassa	Bassa

Esempio di tale modello è il mercato del lavoro spagnolo le cui caratteristiche, prima della crisi del 2008 e della Riforma introdotta con il Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero ⁽¹⁰⁴⁾, erano così schematizzabili:

¹⁰² Eurofound EIRO (2009), *Young Workers to Substitute for older employees*, 16 settembre 2009.

¹⁰³ Pedrazzoli, M., *La cogestione tedesca: esperienze e problemi*, in *Politica del Diritto*, n. 3, pagg. 261 e ss.; Id., *Codeterminazione nell'impresa e costituzione economica nella Repubblica Federale Tedesca*, Foro It., 1981, pagg. 6 e ss.

External Numerical Flexibility	Internal Numerical Flexibility	Functional Flexibility	Labour cost/wage Flexibility	Job Security	Employment Security	Income/Social Security	Combination Security
	Temporary lay-off		Temporary lay-off	Temporary lay-off		Temporary lay-off	
		Continuing training	Continuing training	Continuing training	Continuing training	Continuing training	
Life-long individual capitalisation Funds		Life-long individual capitalisation Funds	Life-long individual capitalisation Funds		Life-long individual capitalisation Funds	Life-long individual capitalisation Funds	
	Royal Decree 10/2010		Royal Decree 10/2010	Royal Decree 10/2010	Royal Decree 10/2010	Royal Decree 10/2010	Royal Decree 10/2010
Fondo de Garantia Salarial			Fondo de Garantia Salarial			Fondo de Garantia Salarial	
		Emplea Verde	Emplea Verde		Emplea Verde		Emplea Verde

La riforma, sulla base delle riscontrate debolezze sul fronte della flessibilità e della sicurezza, ha modificato in misura significativa il modello precedente, nella speranza di riuscire ad intaccare il tasso di disoccupazione, oggi uno tra i più elevati nella UE (26,2% nel mese di Ottobre 2012 ⁽¹⁰⁵⁾), soprattutto con riferimento alla popolazione più giovane (48,7%).

Se, infatti, il sistema era precedentemente caratterizzato da misure di EPL ⁽¹⁰⁶⁾ medio alte, vedi tabella, le stesse oggi sono state sensibilmente ridotte.

¹⁰⁴ Per un approfondimento sulla Riforma si veda, tra gli altri: **ADAPT**, *Spagna: al via la riforma del mercato del lavoro*, in Bollettino speciale 17 Febbraio 2012, n. 4 (<http://bit.ly/VErL5G>)

¹⁰⁵ **Eurostat**: <http://bit.ly/Af4mE>.

¹⁰⁶ The OECD indicators of employment protection measure the procedures and costs involved in dismissing individuals or groups of workers and the procedures involved in hiring workers on fixed-term or temporary work agency contracts. It is important to note that employment protection refers to only one dimension of the complex set of factors that influence labour market flexibility. For information on other labour market policies and institutions in OECD countries, see the OECD Employment Database. The indicators have been compiled using contributions from

Scale from 0 (least restrictions) to 6 (most restrictions)

	Protection of permanent workers against (individual) dismissal	Regulation on temporary forms of employment	Specific requirements for collective dismissal	OECD employment protection index
Denmark	1,53	1,79	3,13	1,91
Germany	2,85	1,96	3,75	2,63
Spain	2,38	3,83	3,13	3,11
Ireland	1,67	0,71	2,38	1,39
Israel	2,19	1,58	1,88	1,88
Italy	1,69	2,54	4,88	2,58
France	2,60	3,75	2,13	3,00
Netherlands	2,73	1,42	3,00	2,23

Figura 7 - Employment protection in OECD and selected non-OECD countries, 2008 (Fonte OECD)

Quindi, sul versante della flessibilità vanno segnalate:

- ✓ la riduzione dell'indennità per licenziamento senza giusta causa passata da 45 a 33 giorni per anno di impiego e sino ad un massimo di 24 mesi (non più 42 come in precedenza);
- ✓ la revisione delle indennità dovute per il licenziamento per motivi economici (derivanti da risultati dell'impresa negativi, emergenti da perdite attuali - o anche soltanto previste - o dalla diminuzione per almeno 9 mesi consecutivi del fatturato o delle vendite), ridotta a 20 giorni per ogni anno di anzianità, sino ad un massimo di 12 mesi;
- ✓ la possibilità di adattare le condizioni di lavoro alle specifiche esigenze aziendali grazie alla riconosciuta supremazia dei contratti aziendali sulle diverse previsioni contenute nei contratti di livello superiore, con facoltà per l'azienda di svincolarsi dalla disciplina dettata da quest'ultimo (il c.d. "descuelgue") in un numero notevole di materie ⁽¹⁰⁷⁾;
- ✓ l'eliminazione del sistema di classificazione dei lavoratori per categorie professionali, rendendo così più agevole la modifica delle mansioni e consentendo di realizzare una maggiore mobilità interna tra gli stessi.

officials from OECD member countries and selected emerging economies and advice from labour law experts from the International Labour Organization.

¹⁰⁷ Immediato appare il richiamo alle previsioni dell'art. 8 del D.L. 138/2011 (L. 148/2011).

Tra le misure adottate sull'opposto versante della sicurezza vanno evidenziate:

- ✓ l'introduzione di un nuovo contratto a tempo indeterminato, volto a promuovere le assunzioni da parte delle imprese con meno di 50 addetti, caratterizzato da un periodo di prova di un anno e da una detrazione fiscale di 3.000,00 Euro se l'impresa assume un giovane di età inferiore ai 30 anni ⁽¹⁰⁸⁾;
- ✓ la promozione del part-time quale strumento che consente di abbinare lavoro e studio o impegni di natura personale e familiare;
- ✓ l'introduzione, ai fini della realizzazione di percorsi di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, di un vero e proprio diritto soggettivo alla formazione a favore dei lavoratori con almeno un anno di anzianità e che hanno diritto a 20 ore annuali di permesso retribuito per realizzare attività formative all'interno della stessa impresa – laddove possibile – e relazionate con il lavoro che in essa si svolge ⁽¹⁰⁹⁾.

Da sottolineare che tale ultimo intervento appare volto a reagire allo scarso utilizzo dei c.d. *Creditos para Formaciòn Continua* ⁽¹¹⁰⁾, operanti a vario titolo dal 1993: infatti, nel corso dell'anno 2009 (e, quindi, in piena crisi) solo il 17,8%

¹⁰⁸ Notevoli le somiglianze con l'art. 1, 9° comma L. 92/2012

¹⁰⁹ Art. 23 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995: “«1. El trabajador tendrá derecho: a) Al disfrute de los permisos necesarios para concurrir a exámenes, así como a una preferencia a elegir turno de trabajo, si tal es el régimen instaurado en la empresa, cuando curse con regularidad estudios para la obtención de un título académico o profesional. b) A la adaptación de la jornada ordinaria de trabajo para la asistencia a cursos de formación profesional. c) A la concesión de los permisos oportunos de formación o perfeccionamiento profesional con reserva del puesto de trabajo. d) A la formación necesaria para su adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo. La misma correrá a cargo de la empresa, sin perjuicio de la posibilidad de obtener a tal efecto los créditos destinados a la formación. El tiempo destinado a la formación se considerará en todo caso tiempo de trabajo efectivo.

2. En la negociación colectiva se pactarán los términos del ejercicio de estos derechos, que se acomodarán a criterios y sistemas que garanticen la ausencia de discriminación directa o indirecta entre trabajado.”

¹¹⁰ Si tratta di crediti, utilizzabili da parte delle aziende e da porre in compensazione con i versamenti contributivi, che derivano dalla frequentazione da parte del lavoratore di corsi di formazione organizzati dal singolo datore di lavoro o da gruppi di datori di lavori non necessariamente appartenenti al medesimo settore.

delle aziende spagnole vi ha fatto ricorso ed all'interno di tale percentuale solo il 14,3% era costituito da aziende con meno di 10 addetti (¹¹¹).

Notevoli, quindi, gli interventi su entrambe le linee della *Flexicurity*: ampliamento della flessibilità sia interna che esterna, accompagnato da un potenziamento delle misure di sicurezza per l'occupabilità.

2.6. Il "Modello Anglo-Sassone": l'Irlanda.

Il modello in esame presenta le seguenti caratteristiche così schematizzabili sempre attraverso la *Flexicurity Matrix*:

External Numerical Flexibility	Internal Numerical Flexibility	Functional Flexibility	Labour cost/wage Flexibility	Job Security	Employment Security	Income/Social Security	Combination Security
Alta	Media	Media	Media	Medio/Bassa	Alta	Media	Bassa

Si utilizzerà quale esempio di tale sistema l'Irlanda, poiché paese indicato, fino alla crisi del 2008, come un modello di sviluppo economico da seguire con estrema attenzione.

Il c.d. "miracolo irlandese" si basava su tre componenti: la ricerca e l'innovazione, l'apertura agli investimenti esteri e lo sviluppo di politiche attive da cui era derivata una forte crescita del PIL pro-capite (¹¹²), un rapido aumento del tasso di occupazione (¹¹³) ed un basso tasso di disoccupazione (4,4% nel 2006).

Da notare che la flessibilità, sia interna che esterna risultava massima.

¹¹¹ Eurofound EWCO, (2011), *Getting prepared for the upswing: training and qualification during the crisis*, Dublin (<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1010023s/tn1010023s.htm>)

¹¹² Passato dal 115 del 1997 (su base 100 di media UE) ad un 143 del 2006 (dati Eurostat)

External Numerical Flexibility	Internal Numerical Flexibility	Functional Flexibility	Labour cost/wage Flexibility	Job Security	Employment Security	Income/Social Security	Combination Security
Employer job incentive scheme			Employer job incentive scheme		Employer job incentive scheme	Employer job incentive scheme	
			Skillnet		Skillnet		Skillnet
FAS Plumbing Apprenticeship			FAS Plumbing Apprenticeship		FAS Plumbing Apprenticeship	FAS Plumbing Apprenticeship	FAS Plumbing Apprenticeship
				Towards 2016		Towards 2016	
Workplace Innovation fund	Workplace Innovation Fund		Workplace Innovation Fund				

Da segnalare quali strumento di sicurezza adottato prima della crisi la sottoscrizione tra Governo e Parti sociali nel mese di giugno 2006 dell'accordo decennale “*Towards 2016*” ⁽¹¹⁴⁾ incentrato sull'importanza di investire sull'aggiornamento delle competenze, specialmente tramite la formazione sul posto di lavoro e la strategia “*Irish Workplaces: A Strategy for Chance, Innovation and Partnership*”, che nel mese di gennaio 2007, ha introdotto il c.d. “*Workplace Innovation Fund*”, finalizzato a sostenere le piccole e medie imprese che volevano rafforzare la loro produttività e competitività attraverso nuovi processi e pratiche organizzativo/ gestionali.

La crisi economico-finanziaria del 2008 ha colpito in modo particolarmente duro l'Irlanda, costringendola a “...mettere in atto il programma di politiche economiche con fermezza, nonostante le considerevoli sfide che il paese deve fronteggiare. Tuttavia, poiché le tensioni finanziarie nell'area euro sono riemerse, gli spread sui titoli del debito sovrano dell'Irlanda sono aumentati nei mesi recenti sino a superare il valore che avevano raggiunto al momento dell'avvio del programma della Unione Europea e del Fondo Monetario Internazionale. Ci si attende che il rallentamento della crescita nei paesi verso cui

¹¹³ Pari nel 2006 ad un lunsighiero 68.7% (Eurostat), passato ad un 15.0% del dicembre 2011 e ad un 14.7% del mese di Ottobre 2012.

¹¹⁴ Per maggiori informazioni, si veda: <http://bit.ly/R119VJ>

l'Irlanda esporta frenerà la ripresa trainata dalle esportazioni dell'Irlanda [...] Il rilevante e continuativo consolidamento fiscale dell'Irlanda e le sue riforme sarebbero molto efficaci nel promuovere la sua ripresa economica se fossero parte di un più ampio sforzo europeo nello stabilizzare i mercati finanziari e rafforzare la crescita dell'area euro" (115).

L'elevato tasso di disoccupazione registrato nel mese di Ottobre 2012 (116), pari al 14,7% nettamente superiore rispetto alla media dei paesi EU, mostra, quindi, la debolezza, nei momenti, di crisi di un sistema prevalentemente incentrato sulla flessibilità.

2.7. Conclusioni.

Come si è visto, non esiste un'unica ricetta sulla *Flexicurity* valida per le diverse tipologie di mercato del lavoro.

All'opposto, dopo aver ricondotto il singolo Paese all'interno di uno dei cinque macro-sistemi sopra individuati, si deve verificare, attraverso la *Flexicurity Matrix* quali siano gli strumenti di flessibilità e di sicurezza presenti, verificare come essi interagiscano e quali, soprattutto nell'ottica della ricollocabilità e della Strategia di Lisbona 2020 (*Agenda for new skills and jobs*) (117), possano essere ulteriormente implementati.

Stante l'impossibilità di importare – *sic et simpliciter* – un modello esistente per realizzare la *Flexicurity* in Italia, si dovrà procedere ad un'analisi, utilizzando la *Flexicurity Matrix*, delle caratteristiche peculiari del Mercato del lavoro italiano, per poi verificare quali siano gli eventuali interventi da attivare.

¹¹⁵ **IMF**, *Report 2012*, p. 88 e seguenti, reperibile su www.imf.org

¹¹⁶ Fonte **Eurostat**

¹¹⁷ Si veda quanto scritto nel paragrafo 1.3.

Capitolo 3

Quale modello di *Flexicurity* in Italia?

3.1. Premessa.

Nell'ambito della citata suddivisione in cinque modelli di *Flexicurity*, l'Italia appartiene al c.d. “Modello Mediterraneo” (¹¹⁸), le cui caratteristiche sono – così come si è evidenziato nel capitolo che precede scrivendo della Spagna – quelle di un sistema con bassa flessibilità, un livello medio di sicurezza, un regime fiscale medio alto, scarsa efficienza delle politiche di *Life Long Learning* e una scarsa partecipazione ad esse da parte dei lavoratori, nonché un elevato utilizzo di contratti di lavoro non a tempo indeterminato, quale reazione alla rigidità del sistema. Da ciò deriva la creazione di *outsider* (giovani, donne, immigrati ed *Elders*) di difficile (ri)collocazione.

Il Modello italiano presenta la seguente *Flexicurity Matrix*:

External Numerical Flexibility	Internal Numerical Flexibility	Functional Flexibility	Labour cost/wage Flexibility	Job Security	Employment Security	Income/Social Security	Combination Security
Bassa	Bassa	Bassa	Bassa	Alta	Bassa	Bassa	Medio/bassa

¹¹⁸ La riconducibilità dell'Italia a tale sistema risale alla classificazione contenuta in **European Commission** (2006), *Employment in Europe 2006*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Nello stesso senso: **European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions**, (2012), *The second phase of Flexicurity: an analysis of practices and policies in the Member States*, Dublin, pagg. 13 e ss.

risultato della classificazione dei principali strumenti di flessibilità e sicurezza presenti nel mercato del lavoro italiano prima della Riforma del 2012 (¹¹⁹):

External Numerical Flexibility	Internal Numerical Flexibility	Functional Flexibility	Labour cost/wage Flexibility	Job Security	Employment Security	Income/Social Security	Combination Security
Supporto al reddito per lavoratori temporanei		Supporto al reddito per lavoratori temporanei				Supporto al reddito per lavoratori temporanei	
		Fondi Interprofessionali			Fondi Interprofessionali		Fondi Interprofessionali
	Art. 38 L.69/2009	Art. 38 L.69/2009	Art. 38 L.69/2009	Art. 38 L.69/2009		Art. 38 L.69/2009	Art. 38 L.69/2009
Italia 2020 inclusione donne	Italia 2020 inclusione donne	Italia 2020 inclusione donne	Italia 2020 inclusione donne	Italia 2020 inclusione donne	Italia 2020 inclusione donne		Italia 2020 inclusione donne
	CIG		CIG	CIG		CIG	
CIGS – Mobilità			CIGS - Mobilità		CIGS – Mobilità	CIGS - Mobilità	
Contratto solidarietà	Contratto solidarietà			Contratto solidarietà	Contratto solidarietà	Contratto solidarietà	

3.2. La situazione pre-riforma così come fotografata dall'indagine conoscitiva della XI Commissione della Camera dei Deputati.

Alla luce della drammatica crisi del 2008 - da più parti definita come la più profonda e la peggiore recessione dopo la fine della seconda guerra mondiale (¹²⁰) - anche l'Italia, così come in altri paesi dell'EU, ha tentato di individuare i punti di forza e di debolezza del proprio mercato del lavoro, al fine di

¹¹⁹ I principali indicatori utilizzati dalla Commissione Europea (e condivisi anche da **Ciuca V. et Al.**, (2009), *The Romanian Flexicurity – a response to the European labour market needs*, Romanian Journal of Economic Forecasting, Vol. 10, n 2, pagg. 161 – 183) sono sette: **i)** OECD indici di EPL; **ii)** percentuale di popolazione di età compresa tra i 24 ed i 65 anni che seguono percorsi formativi (*education or training*); **iii)** incidenza sul PIL della spesa in politiche attive e passive del mercato del lavoro; **iv)** lavoro irregolare; **v)** lavoro flessibile e contratti atipici; **vi)** autonomia e complessità della funzione; **vii)** rotazione e teamwork.

¹²⁰ In questo senso si sono pronunciati: **Eurofound**, (2009), *Restructuring in recession*, ERM Report 2009, Luxembourg (reperibile all'indirizzo: <http://bit.ly/XIZPuH>) ed **European Commission, DG for Economic and Financial Affairs**, (2009), *Economic Forecast Spring 2009*, (reperibile all'indirizzo: <http://bit.ly/QYuaRM>)

comprendere quali strumenti di *Flexicurity* potessero essere eventualmente implementati, anche nella speranza di offrire valide risposte alla crescita del tasso di disoccupazione, passato dal 6,8% della fine del primo semestre 2008 ad un 11,1% del mese di Ottobre 2012 (EUROSTAT) ⁽¹²¹⁾.

In una tale logica si pone, pertanto, l'attività d'indagine condotta dalla XI Commissione Permanente della Camera dei Deputati nel corso dell'anno 2011, volta a comprendere quali fossero le dinamiche di accesso al mercato del lavoro italiano, quali i possibili elementi di sviluppo e quali, in particolare, “... i fattori che concorrono all'incremento delle condizioni di occupabilità dei lavoratori...” ed alla promozione del loro inserimento lavorativo, “...anche attraverso forme di *gradualità di tutela contrattuale*” ⁽¹²²⁾.

La ricerca doveva, altresì, verificare la “...*ampiezza dei fenomeni di non rispondenza della forza lavoro alle professionalità richieste dal mercato e di obsolescenza professionale*...”, valutando anche gli “... *assetti della formazione professionale, dell'educazione e dell'istruzione*”, che dovrebbero assumere un ruolo centrale nelle politiche attive del lavoro.

L'indagine veniva svolta attraverso un articolato ciclo di audizioni dei rappresentanti dell'ISTAT, del CNEL, dell'UPI, degli enti istituzionalmente preposti alla politica della formazione (Formez ed ISFOL), dei principali centri di studio e ricerca (CENSIS, EURISPES, SVIMEZ ed il Consorzio interuniversitario Almalaurea), delle parti datoriali (ABI, Rete Imprese Italia, Confindustria e Confapi), delle organizzazioni sindacali dei lavoratori (CGIL,

¹²¹ Anche se più contenuto di quello registrato da altri paesi del sistema mediterraneo, come ad esempio la Spagna (da 10,8% del secondo semestre 2008 a 20,2% del medesimo periodo del 2010 (EUROSTAT).

¹²² Camera dei Deputati, Documento approvato dalla XI Commissione Permanente (Lavoro Pubblico e Privato) nella seduta del 29 novembre 2011, a conclusione dell'indagine conoscitiva sul

CISL, UIL e UGL), delle associazioni rappresentative degli intermediari del lavoro (ASSOLAVORO), del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro e delle associazioni del mondo giovanile e del precariato (“Forum Nazionale Giovani”, “Comitato 9 Aprile” e “Repubblica degli stagisti”).

Nel corso della seduta del 29 novembre 2011, conclusi dei lavori, sentiti il Ministro del lavoro e delle politiche sociali (Maurizio Sacconi) ed il Ministro dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (Mariastella Gelmini), veniva approvato il documento conclusivo, dal quale emergevano due punti su cui le audizioni dei vari soggetti intervenuti concordavano: da una parte, spiccava il bisogno di intervenire sul fronte della flessibilità, attraverso la semplificazione degli strumenti contrattuali e l'adozione di misure che possano aiutare le imprese ad affrontare i “...*fattori di rigidità nel governare complessivamente le proprie risorse di lavoro e alla forte variabilità del mercato delle imprese stesse*”.

Dall’altra si riteneva necessario compensare la richiesta di maggior flessibilità realizzando politiche che possano garantire una maggior sicurezza nel mantenimento del posto di lavoro o nella occupabilità, grazie a competenze sempre aggiornate attraverso percorsi di *Life Long Learning* e/o di riqualificazione professionale, facendo ampio ricorso ai Fondi interprofessionali.

In particolare:

- ✓ CENSIS ed EURISPES sottolineavano l'importanza di aiutare le aziende ad investire sulla formazione del lavoratore, così da consolidare una professionalità in vista di una futura ricollocazione a livelli più elevati;

mercato del lavoro tra dinamiche di accesso e fattori di sviluppo, 2011, reperibile all'indirizzo: <http://bit.ly/Y1kFVk>

- ✓ FORMEZ rimarcava la necessità di coniugare adeguatamente politiche attive e passive del lavoro, enfatizzando in particolare la centralità dell'attività di formazione dei lavoratori attraverso una riorganizzazione dei servizi per l'impiego, in grado di bilanciare la diminuita stabilità dei rapporti di lavoro;
- ✓ ABI portava ad esempio la propria esperienza nel settore bancario, ove si era data attuazione, attraverso i Fondi interprofessionali ed il Fondo di Solidarietà, a politiche di riqualificazione o formazione del personale;
- ✓ CNEL poneva l'attenzione sulla promozione dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento non formale, cosicché, attraverso l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, si possano rendere adeguate le competenze dei lavoratori alle mutate esigenze.

Sulla medesima linea si poneva anche il Consiglio Europeo dell'1-2 marzo 2012 ⁽¹²³⁾ e, soprattutto, la Commissione Europea con la comunicazione intitolata “*Verso una ripresa forte di occupazione*” ⁽¹²⁴⁾ c.d. “Pacchetto occupazione” del 18 aprile 2012. Con tali documenti si invitavano gli Stati membri a prestare particolare attenzione alle transizioni occupazionali dei lavoratori ed, in particolare, a quelle relative ai soggetti a rischio d'esclusione ⁽¹²⁵⁾ attraverso tutele di base. Particolare importanza veniva riconosciuta all'accesso all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita: strumento di particolare importanza per la protezione sociale ed economica del lavoratore,

¹²³ Il testo è consultabile al seguente indirizzo: <http://bit.ly/W5yjpY>

¹²⁴ COM (2012) 173[1], reperibile all'indirizzo: <http://bit.ly/W5yjpY>

¹²⁵ Particolare enfasi veniva data, tra i lavoratori a rischio di esclusione, alla posizione degli *Elders*, poiché soggetti che subirebbero particolarmente gli effetti derivanti dalla modernizzazione dei sistemi pensionistici e dal conseguente prolungamento della vita lavorativa. Allo scopo, quindi, di poter raggiungere tale obiettivo, si indicava la possibilità di fare ricorso a misure d'incentivazione fiscale ed a orari di lavoro flessibili.

soprattutto in caso di risoluzione del rapporto senza colpa e di disoccupazione.

Prima di analizzare se e quali delle due sopraindicate linee di intervento per l'ammodernamento del mercato del lavoro siano state prese in considerazione nella Riforma di cui alla L. 92/2012, appare necessario dare un quadro delle proposte pendenti avanti il Parlamento, attraverso cui si è, talvolta, cercato di realizzarle, compensando misure di flessibilità e strumenti di sicurezza ⁽¹²⁶⁾.

3.3. Proposte di intervento in tema di *Flexi(curity)* all'italiana: il contratto unico a protezione progressiva.

Ai fini di dare una risposta alla richiamata esigenza di maggior flessibilità, attraverso una riduzione della sicurezza nei primi periodi di vita del rapporto, veniva presentato in Senato il 25 marzo 2009 il D.d.l. n. 1481 ⁽¹²⁷⁾, che mirava alla introduzione di due nuove forme contrattuali - il contratto di “*transizione*” e quello di “*ricollocazione*” - con il metodo del layering ⁽¹²⁸⁾.

Negli auspici degli elaboratori del disegno di legge si sarebbe dovuta così superare la segmentazione del mercato del lavoro, raggiungendo una migliore

¹²⁶ Tuttora pendenti, fino alla definitiva cessazione dell'attività parlamentare della XVI Legislatura.

¹²⁷ Su iniziativa d'iniziativa dei senatori Ichino, Morando, Bianco, Bonino, Rutelli, Tonini, Baio, Biondelli, Bertuzzi, Bianchi, Blazina, Ceccanti, Chiaromonte, Del Vecchio, D'ubaldo, Fioroni, Follini, Galperti, Mariapia Garavaglia, Incostante, Lusi, Magistrelli, Marinaro, Mauro Maria Marino, Mazzuconi, Negri, Perduca, Pertoldi, Pinotti, Poretti, Randazzo, Ranucci, Nicola Rossi, Rusconi, Sangalli e Serra. Il D.d.l. è stato assegnato in sede referente alla XI Commissione permanente ed attualmente è ancora in attesa dell'avvio della relativa discussione. Il testo dei lavori parlamentari è reperibile all'indirizzo: http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede_v3/Ddliter/33485.htm

¹²⁸ Ovvero attraverso una applicazione delle nuove regole solo ai rapporti di lavoro che verranno stipulati dalla data di entrata in vigore della legge in avanti, secondo il modello elaborato da **Saint Paul G.**, *On the Political Economy of Labour Market Flexibility*, intervento alla *NBER Macroeconomic Annual, 1993*, Cambridge Mass., Mit Press, 1993). Per una analisi delle critiche e delle voci a favore di tale proposta si veda: **ADAPT**, *Contratto unico all'italiana: no grazie!*, *Bollettino speciale 30 novembre 2011 n 59*, reperibile al seguente indirizzo: <http://bit.ly/Ukwct3>. Si veda anche **Gottardi G.**, *Osservazioni alla proposta di Pietro Ichino*, in RIDL, III, 2009, pagg. 114 e ss.

efficienza nei servizi – non solo pubblici – di formazione e collocamento al lavoro.

Per raggiungere tali ambiziose mete veniva ipotizzata l'istituzione del c.d. “*Contratto collettivo di transizione al nuovo sistema di protezione del lavoro*”, attraverso cui le parti sociali (di qualunque livello e, quindi, anche tramite la contrattazione di prossimità) si “...*impegnano a garantire a tutti i nuovi assunti uno standard unico di garanzia della sicurezza in azienda e nel mercato del lavoro, inteso a conciliare il massimo possibile di flessibilità per le strutture produttive, distribuita uniformemente in tutti i comparti e segmenti del tessuto produttivo, con il massimo possibile di sicurezza e pari opportunità per tutti i lavoratori, ai quali, se in posizione di sostanziale dipendenza dall'azienda, viene assicurata l'assunzione a tempo indeterminato secondo quanto disposto dagli artt. da 5 a 8*”.

Si tratta di un contratto di lavoro “...*unico e a stabilità crescente*”⁽¹²⁹⁾, per cui, in tutte le ipotesi di rapporto di lavoro caratterizzato da “*dipendenza economica*”⁽¹³⁰⁾, al lavoratore è riconosciuto il medesimo standard di garanzie (sia in termini di flessibilità, che di sicurezza) crescenti in ragione della durata del rapporto e destinate a divenire massime dopo venti anni di attività lavorativa.

Il rapporto di lavoro unico a stabilità crescente presenterebbe un mix di flessicurezza variabile a partire da un livello massimo di flessibilità all'inizio del

¹²⁹ Secondo la definizione datane da **Leonardi M. e Pallini M.**, *Contratto unico contro la precarietà*, 19 febbraio 2008, reperibile su www.nelmerito.com. ed il D.d.l. del Senato n. 2075 del 4 febbraio 1997 a firma De Benedetti.

¹³⁰ Il D.d.l. si basa sul superamento della classica bipartizione autonomia/subordinazione di cui all'art. 2094 c.c., per sostituirla con la c.d. “*dipendenza economica*” (art. 5, 1° comma d.d.l.), cioè quando il lavoratore tragga più di due terzi del proprio reddito di lavoro complessivo (in qualunque forma ottenuto) dal rapporto con una determinata azienda, salvo che “...*ricorra almeno uno dei seguenti requisiti: a) la retribuzione annua lorda superi i 40.000 Euro; tale limite annuo è ridotto alla metà per i primi due anni di iscrizione alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 56 della L. 8 agosto 1995 n. 335; b) la persona in questione sia iscritta ad un albo o un ordine professionale incompatibile con la posizione di lavoratore dipendente*”.

rapporto e destinato a ridursi via via nel tempo a fronte della graduale introduzione di misure di sicurezza (del posto e della occupabilità) ⁽¹³¹⁾.

Infatti, dall'inizio del rapporto fino alla scadenza del periodo di prova (della durata massima di sei mesi) sia il datore di lavoro che il lavoratore possono recedere liberamente: notevole, quindi, sarebbe la flessibilità; inesistente la sicurezza, poiché non è previsto alcun intervento né in termini indennitari (preavviso, indennità di mancato preavviso, sostegno al reddito, ecc.), né di supporto per la ricollocazione.

Superato tale periodo e fino all'anno di anzianità lavorativa, la flessibilità verrebbe a ridursi, poiché il datore di lavoro (con più di 15 dipendenti) sarebbe assoggettato ad un vincolo di motivazione ed a specifiche sanzioni per il recesso non giustificato.

Quest'ultimo, infatti, dovrebbe essere sorretto o da una mancanza grave (c.d. "*licenziamento disciplinare*", art. 6, 3° comma lett. a) o da un motivo economico, tecnico od organizzativo (art. 7).

Da una tale bipartizione delle cause giustificatrici del licenziamento si genererebbe una differenziata tutela per il lavoratore in caso di recesso illecito. Infatti, nel caso di non giustificatazza del licenziamento disciplinare si procederebbe alla piena applicazione della tutela reintegatoria e risarcitoria di cui all'art. 18 L. 300/1970 nella formulazione precedente la Riforma del 2012 ⁽¹³²⁾, con facoltà per il giudice ⁽¹³³⁾ di mitigare tali sanzioni con applicazione della sola reintegra o del solo risarcimento del danno "*...quando ne ravvisi giusti motivi, tenuto conto anche del comportamento e delle condizioni delle parti prima e dopo il*

¹³¹ Che, come tale, risente di tutti i limiti della eccessiva sintesi per necessità classificatorie.

¹³² Quindi: applicazione della reintegrazione e del risarcimento del danno medio tempore maturato, pari alle retribuzioni dalla data del recesso sino alla reintegrazione effettiva.

licenziamento...”. Totale, quindi, diventerebbe la discrezionalità nell’applicazione della sanzione e l’aleatorietà della tutela.

A fronte di un licenziamento per giustificato motivo oggettivo infondato il datore di lavoro dovrebbe versare unicamente una mensilità di retribuzione: massima, quindi, la flessibilità.

Anche sul fronte della sicurezza la distinzione tra licenziamento disciplinare ed economico avrebbe rilievo, poiché solo nel primo caso il lavoratore licenziato (e salva la reintegra) avrebbe diritto alla stipulazione, senza alcuna erogazione economica, di un contratto di ricollocazione (su cui si veda *infra*); nell’ipotesi di recesso per motivo oggettivo non sarebbe, invece, prevista alcuna misura di sicurezza.

Dall’anno di anzianità fino ai 20 anni di servizio, nulla cambierebbe rispetto a quanto sopraindicato in termini di flessibilità. Significativi, invece, sarebbero gli interventi sul versante della sicurezza, poiché il lavoratore avrebbe diritto alla stipulazione del contratto di ricollocazione e, nel caso di licenziamento per motivi oggettivi infondato, al versamento di una indennità pari ad una mensilità per ogni anno di anzianità fino ad un massimo di 12.

Oltre i venti anni di anzianità, anche il licenziamento per motivi oggettivi verrebbe assoggettato alla tutela di cui all’art. 18 L. 300/1970 (nell’abrogata formulazione) e ad una presunzione di illegittimità (*iuris tantum*), poiché presuntivamente motivato da ragioni discriminatorie in ragione dell’età.

La maggior flessibilità (*recte* riduzione di tutela) verrebbe compensata dall’introduzione del contratto c.d. “di ricollocazione”, gestito da un’agenzia

¹³³ Dotato, quindi, di estrema discrezionalità, da cui deriva una estrema incertezza sulle regole e sulle sanzioni

(¹³⁴), cui compete la funzione di erogare un trattamento complementare di disoccupazione (pari complessivamente a circa tre annualità (¹³⁵)) ed un'attività qualificata di *placement*, di formazione o riqualificazione professionale.

Giova sottolineare sin da ora che una tale proposta non ha avuto alcun seguito nell'ambito della Riforma del Mercato del Lavoro attuata con la L. 92/2012, anche a motivo delle numerose critiche cui è stata assoggetta (¹³⁶).

3.4. Proposte di intervento in tema di *Flexicurity* all'italiana: il contratto "unico d'ingresso".

Sempre nell'ambizione di dare una risposta alla esigenza di maggior flessibilità e di riduzione del dualismo presente nel mercato del lavoro italiano è stata ipotizzata la sostituzione di tutte le forme di contratti di lavoro subordinato a termine con un contratto a tempo indeterminato, assoggettato ad una sicurezza crescente e, per converso, ad una flessibilità maggiore nei primi periodi di durata.

Si tratta della proposta volta ad istituire il c.d. "*contratto unico d'ingresso*" (¹³⁷), elaborato sulla base delle teorie esposte da T. Boeri e P. Garibaldi (¹³⁸), per cui

¹³⁴ Appositamente costituita e gestita dalle parti sociali firmatarie dell'accordo collettivo contenente il contratto di transizione e finanziata dai datori di lavoro (art.2, 3° comma, art. 3 e 4 d.d.l.)

¹³⁵ Nell'arco di quattro anni viene erogato un sostegno pari al 90% della retribuzione (fino ad un massimo di 40.000 Euro) per il primo anno, eroso di un 10% all'anno (quindi: 90%+80%+70%+60%).

¹³⁶ Si rinvia alla rassegna stampa riportata sul Bollettino Speciale ADAPT n. 59. Si veda anche **Mariucci L.**, *Le politiche del lavoro di fronte alla crisi*, in *RIDL*, 2009, III, 127 ss. e **Carinci F.**, *Provaci ancora Sam: ripartendo dall'art. 18 dello Statuto*, 2012, in *I Working-papers del Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona": il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro*, disponibile all'indirizzo: <http://bit.ly/TVS8dy>

¹³⁷ Di cui al D.d.l. n 2000/2010 del Senato su proposta di Nerozzi, Marini, Zanda, Chiti, Casson, Ichino, Amati, Baio, Bassoli, Bastico, Bertuzzi, Bianco, Biondelli, Bubbico, Carofiglio, Ceccanti, Chiaromonte, Cosentino, De Luca, Del Vecchio, Della Monica, Della Seta, Di Giovan Paolo, Donaggio, Ferrante, Fioroni, Mariapia Garavaglia, Gasbarri, Granaiola, Incostante, Leddi, Marcenaro, Marcucci, Ignazio Marino, Mauro Maria Marino, Morando, Negri, Nicola Rossi,

il contratto di lavoro e le relative tutele dovrebbero essere suddivise in tre diverse fasi.

La prima fase, finalizzata alla prova, avrebbe una durata di sei mesi durante la quale il recesso sarebbe completamente libero e non sarebbe assoggettato ad alcun tipo di vincolo, né economico, né ripristinatorio o indennitario.

La seconda fase sarebbe ricompresa nel periodo da sei mesi di anzianità fino ai tre anni, durante il quale il recesso sarebbe assoggettato unicamente ad un onere economico, pari a 15 giorni di retribuzione per ogni semestre di lavoro.

Nessun intervento sarebbe previsto in entrambi i casi per assicurare l'occupabilità del lavoratore licenziato.

A partire dai tre anni di anzianità si dovrebbe applicare integralmente la tutela, reale od obbligatoria, a seconda delle dimensioni dell'impresa del datore di lavoro, distinguendosi – secondo tradizione - tra aziende con più o meno di 15 dipendenti.

Tale modello dovrebbe, quindi, assicurare una maggior flessibilità fino a tre anni di durata del contratto di lavoro senza che questa sia in alcun modo compensata da strumenti di sicurezza, spingendo da un lato le aziende di maggiori dimensioni a risolvere il rapporto entro il termine triennale di piena applicazione della tutela reale e senza fornire alcuna compensazione tramite strumenti di protezione da allocare all'interno della *Flexicurity Matrix* nell'ambito delle caselle dedicate alla sicurezza.

Sangalli, Scanu, Anna Maria Serafini, Serra, Soliani, Stradiotto, Tonini, Vita, Vitali e Zavoli. Il testo del D.d.l. è reperibile all'indirizzo <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00459782.pdf>.

¹³⁸ **Boeri T.** e **Garibaldi P.**, *Un nuovo contratto per tutti. Per avere più lavoro, salari più alti e meno discriminazione*, Chiarelettere, Milano, 2008

Ulteriore elemento critico deriverebbe al fatto che, non comprendendo l'ipotesi di riforma una revisione anche di tutti i contratti di tipo parasubordinato (co.co.pro, partite iva, stages, ecc...) si correrebbe il rischio di incrementare il ricorso a questi ultimi per aggirare le misure di riduzione della flessibilità, aumentando di riflesso quella segmentazione del mercato del lavoro cui si voleva porre rimedio ⁽¹³⁹⁾.

3.5. *Flexicurity* all'italiana: il “contratto unico di inserimento formativo”.

Ulteriore proposta di legge, volta ad eliminare il dualismo tra *insider* ed *outsider* del mercato del lavoro italiano attraverso l'incremento della sicurezza, è quella diretta all'introduzione del contratto unico di inserimento formativo (c.d. “CUIF”) ⁽¹⁴⁰⁾.

Quest'ultimo sarebbe finalizzato a “...agevolare le assunzioni a tempo indeterminato e renderle più convenienti”, attraverso la creazione di un'unica forma di accesso o reinserimento al lavoro che dovrebbe coniugare “... convenienza economica per le imprese, percorsi di formazione, flessibilità iniziale e processi di stabilità, assorbendo così le diverse e preesistenti modalità di accesso al lavoro”.

Si tratterebbe, in altri termini, di una forma contrattuale che andrebbe a sostituire l'apprendistato professionalizzante e di alta qualifica, i contratti a tempo determinato, il lavoro intermittente, il lavoro ripartito, i contratti di inserimento ed il contratto di formazione lavoro.

¹³⁹ In questo senso: **Leonardi M. e Pallini M.**, *Contratto unico contro la precarietà*, del 19 febbraio 2008 reperibile sul sito www.nelmerito.com

¹⁴⁰ Si tratta del D.d.l. 2630 del 22 luglio 2009 presentato alla Camera dei Deputati da Madia ed altri ed attualmente assegnato alla XI Commissione in sede referente dal 10 febbraio 2010.

La parte più significativa della proposta di legge è rinvenibile nell'art. 1, 2° comma ove si prevede che “*il CUIF è un contratto causa mista di natura subordinata*”, enfatizzandosi così, nell'ambito della causa contrattuale non solo l'elemento di scambio tra retribuzione e prestazione lavorativa, ma anche l'attività formativa o di riqualificazione.

Con tale tipologia contrattuale verrebbero ad essere così enfatizzati gli strumenti di sicurezza del lavoro (soprattutto poiché si assisterebbe alla totale eliminazione del contratto a termine) e della occupabilità (grazie all'attività formativa o di riqualificazione, che diviene parte integrante del contratto e non un semplice elemento accessorio), dovendosi viceversa registrare una consistente riduzione della flessibilità esterna ed interna.

Anche tale D.d.l. non ha avuto alcun seguito, trovandosi tuttora presso la XI Commissione senza che alcuna attività parlamentare si sia svolta e non avendo alcuna incidenza sulla più volte richiamata Riforma del Mercato del Lavoro.

3.6. (Flexi)curity all'italiana: il riconoscimento del diritto dei lavoratori all'apprendimento permanente ed alla formazione.

Su una linea completamente diversa si è, invece, posto il D.d.l. n. 2418 presentato alla Camera dei Deputati il 6 maggio 2009 ⁽¹⁴¹⁾, affiancato, poiché ad esso omogeneo per impostazione, dal D.d.l. della Camera n. 1079 del 20 maggio 2008 ⁽¹⁴²⁾.

¹⁴¹ Su iniziativa di Cazzola, Lorenzin, Vignali, Della Vedova, Mistrello Destro, Versace, Saltamartini, Mazzucca, Antonio Foti, Vincenzo Antonio Fontana, Pelilo, Di Biagio, Golfo, Ceccacci Rubino, Garagnani, Simeoni, Mottola, Bernini Bovicelli, Bergamini, Stracquadanio e Pizzolante. Il testo è reperibile all'indirizzo: <http://bit.ly/UI9FHF>

¹⁴² Presentato da Bobba, Calgaro, Binetti, Narducci, Portas, Grassi, Castagnetti, Lucà, Fedi, Benamati, Sbroliani, Dal Moro e Farinone ed attualmente riunito a quello Cazzola.

Obbiettivo di ambedue i progetti di legge è l'incremento della sicurezza in termini occupabilità senza alcuna riduzione in termini di flessibilità, riconoscendo il diritto-dovere alla formazione continua.

Entrambi, in luogo di intervenire su strumenti regolatori del singolo rapporto di lavoro – e, quindi, abrogando o innovando le diverse tipologie contrattuali – pongono l'accento sulla occupabilità, attraverso la valorizzazione del diritto alla formazione continua, quale diritto di rango costituzionale (riconosciuto dagli artt. 4 e 35, 2° comma della Carta costituzionale ⁽¹⁴³⁾), con l'effetto di rendere la formazione continua “...*un vero e proprio obbligo sociale per consentire a tutti il raggiungimento dei più alti livelli professionali*”⁽¹⁴⁴⁾, gravante sullo Stato, sugli enti territoriali e, in particolare, sulle regioni.

La proposta di legge mira, quindi, a riconoscere la formazione professionale continua come diritto individuale da realizzarsi attraverso percorsi di orientamento, nonché offerte formative e di aggiornamento professionale per il singolo.

Il D.d.l. 2418, peraltro, dopo aver riconosciuto l'esistenza del “...*diritto dei lavoratori all'apprendimento e alla formazione*” (art. 1, 1° comma), si limita a rinviare al fine della piena attuazione dello stesso ad una serie di decreti legislativi che il governo dovrebbe emanare entro dodici mesi.

Più articolata, viceversa, è la proposta contenuta nel D.d.l. 1079, che non si limita a riconoscere il diritto alla formazione professionale continua (artt. 1 ⁽¹⁴⁵⁾ e 3 ⁽¹⁴⁶⁾), quale “...*diritto civile e di libertà, incentrato sulla dignità della persona e*

¹⁴³La prima norma impone, infatti, la promozione delle “*condizioni che rendano effettivo*” il diritto al lavoro; la seconda esplicita la cura da parte della Repubblica della “*formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori*”.

¹⁴⁴ Si veda la relazione introduttiva del D.d.l. 2418

¹⁴⁵ Art. 1. - (*Principi e finalità*).

finalizzato a consentire a ciascuno di realizzare la propria vocazione professionale”, ma provvede a disciplinarne taluni aspetti concreti.

In primo luogo, infatti, la proposta di legge precisa che il diritto alla formazione continua contiene in sé una serie di sub-diritti di cui il singolo può pretendere il pieno rispetto e la piena attuazione: si tratta del diritto a godere di attività di orientamento, valorizzazione delle competenze comunque acquisite (quindi sia con formazione formale, che informale), di avere consulenza, accompagnamento e sostegno in ogni fase di transizione.

In particolare, l’art. 3., intitolato “*Diritto alla formazione professionale continua*”, ai commi 3 e 4 prevede espressamente che la “*...formazione professionale continua, in coerenza con i principi costituzionali, è disciplinata dalle regioni, in relazione alle esigenze delle rispettive aree territoriali e in base alla potestà normativa delle istituzioni regionali*” e che la gestione dell’offerta formativa “*...si uniforma a standard di prestazione definiti dallo Stato...*” e “*le regioni articolano i propri sistemi di offerta formativa e i propri dispositivi di regolazione in conformità al principio della continuità formativa, in forza del*

1. La Repubblica, in armonia con gli indirizzi dell’Unione europea, riconosce il diritto individuale alla formazione e allo sviluppo professionale, in qualsiasi momento della vita, volto a migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze della persona.

(OMISSIS)

5. Il diritto individuale alla formazione e allo sviluppo professionale si concretizza in diversi servizi tecnico-specialistici, che configurano altrettanti diritti secondari. Essi sono:

- a) l’orientamento;*
- b) la valorizzazione delle competenze comunque acquisite;*
- c) la consulenza e l’accompagnamento;*
- d) il sostegno.*

¹⁴⁵ *Art. 3. - (Diritto alla formazione professionale continua). 1. Il diritto individuale alla formazione professionale continua, in coerenza con i principi costituzionali, è disciplinato dalle regioni, in relazione alle esigenze delle rispettive aree territoriali e in base alla potestà normativa delle istituzioni regionali.*

2. La formazione professionale continua è diretta a favorire l’adattamento dei cittadini alle trasformazioni del mondo del lavoro, la prevenzione e il superamento di situazioni di crisi e l’accompagnamento dei loro percorsi di crescita professionale, contribuendo alla promozione culturale, sociale e professionale della persona.

¹⁴⁶ **Fonero E.**, *L’obbiettivo è un sistema di Flexicurity*, in Newsletter n.66 del 27/04/2011 reperibile all’indirizzo: <http://bit.ly/UWADwL>

quale ogni percorso deve poter essere aperto a sviluppi successivi, potenzialmente fino ai livelli più elevati.”

Quale strumento per realizzare il diritto alla formazione continua così delineato si prevede la necessità di fornire un servizio di orientamento, specialmente nelle fasi di inserimento nel mondo lavorativo o di ricerca di nuova occupazione, soprattutto a fronte di disoccupazione involontaria (art 4).

In secondo luogo, ai fini di dare concretezza a tale diritto, si riconosce (art. 8.- *“Misure per sostenere la domanda di formazione professionale continua”*) la possibilità di dedurre dalle imposte (in quanto oneri deducibili) *“...le spese sostenute per l'iscrizione, la frequenza o la fruizione di corsi, servizi e attività di formazione professionale continua”* a condizione che la stessa sia svolta presso strutture accreditate. Si impone, così, al Ministro del Lavoro - di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'Istruzione - l'adozione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di *“...appositi regolamenti che prevedono misure di sostegno agli individui, differenziate a seconda della condizione economica, sociale e lavorativa, anche sotto forma di borse di studio, voucher individuali, prestiti agevolati, sostegno all'offerta pubblica di istruzione e di formazione”*.

Nessuna influenza è stata esercitata, nonostante la portata innovativa delle previsioni in esse contenute, da tali proposte sulle modifiche introdotte con la c.d. “Riforma Fornero”.

3.7. La riforma del mercato del lavoro: la l. 92/2012.

Questo, pertanto, il contesto in cui si innestava la Riforma del Lavoro di cui alla L. 92/2012 intitolata “*Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*”.

Al Governo erano, infatti, state indicate due priorità in tema di ammodernamento del mercato del lavoro italiano con la Indagine Conoscitiva del 29 novembre 2011 (maggiore flessibilità compensata da misure di L.L.L. per assicurare maggiore occupabilità del lavoratore) ed esso aveva a propria disposizione alcuni progetti di legge che, seppur non in modo pieno, potevano comunque consentire il raggiungimento di tali obiettivi.

Giova a tal proposito sottolineare come sul fatto che queste fossero le principali misure di intervento di cui abbisognava il mercato del lavoro conveniva parzialmente anche la Prof. Elsa Fornero, alcuni mesi prima di essere nominata Ministro del Lavoro.

Essa precisava, infatti, che “...*troppo poco è stato fatto – e quindi molto resta da fare - affinché tutti (giovani, donne, lavoratori anziani) possano lavorare sia pure con diverse modalità (per l'appunto flessibili) e soprattutto troppo poco è stato fatto, e quindi molto resta da fare, perché la flessibilità lavorativa sia davvero una fase iniziale della carriera lavorativa e non si trasformi, invece, in una sorta di ghetto di lavoro sottopagato e di prospettive negate*”⁽¹⁴⁷⁾.

Una ipotetica riforma del mercato del lavoro avrebbe dovuto, pertanto, ambire alla c.d. “flessibilità buona” (i.e. la *Flexicurity*) per cui il “...*contratto potrebbe essere modellato in modo da adattarsi maggiormente sia alle diverse esigenze del ciclo di vita delle persone - con un periodo iniziale di formazione anche sul posto di lavoro, minore risparmio previdenziale e quindi aliquote contributive inizialmente più basse - sia*

¹⁴⁷ **Fonero E.**, *L'obiettivo è un sistema di Flexicurity*, in Newsletter n.66 del 27/04/2011 reperibile all'indirizzo: <http://bit.ly/UWADwL>

alle esigenze delle imprese, con una retribuzione e condizioni di impiego commisurate alla produttività...”.

Per la realizzazione di un mercato equo ed inclusivo il lavoratore dovrebbe dimostrare la propria disponibilità a cambiare, passando “...così dalla difesa del posto di lavoro alla difesa del lavoro tout court”. Premessa per un tale obiettivo dovrebbe essere non solo “...l'accettazione da parte del lavoratore della necessità di acquisire, naturalmente in forma gratuita, competenze diverse da quelle del suo lavoro precedente nel periodo di passaggio che gli viene retribuito...”, ma anche il creare “...un'estesa attività di manutenzione e miglioramento del capitale umano dei lavoratori, soggetto a invecchiamento come e forse più del capitale fisico”.

Flessibilità a riduzione graduale e sicurezza incentrata soprattutto sulla formazione continua erano, quindi, le priorità individuate dal Ministro prima della sua nomina per un equilibrato ammodernamento del mercato del lavoro italiano.

Di ciò è, peraltro, rimasta scarsa traccia nella riforma realizzata.

Nessun cenno a tali priorità è, infatti, contenuto tra gli obiettivi principali della Riforma ⁽¹⁴⁸⁾ e costituiti dalla valorizzazione del contratto di lavoro a tempo indeterminato come “contratto dominante” ovvero forma comune del rapporto di lavoro; da una redistribuzione più equa delle tutele dell'impiego,

¹⁴⁸ Per consultare i lavori parlamentari: <http://www.camera.it/126?idDocumento=5256&leg=16>. Per un'analisi complessiva della Riforma, si vedano tra gli altri: **AA.VV.**, *La nuova riforma del lavoro, commentario alla L. 28 giugno 2012 n. 92*, a cura di M. Magnani e M. Tiraboschi, Milano, 2012; **AA.VV.**, *La riforma del Lavoro, Istant- book* de Il Sole 24 Ore, 2012; **AA.VV.**, *Guida alla Riforma Fornero*, in I Quaderni di Wikilabour, reperibile su www.wikilabour.it; **Vallebona A.**, *La riforma del lavoro 2012*, Torino, 2012; **Carinci F.**, (2012) *Complimenti Dottor Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, in *I working –papers Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona”: il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro*, disponibile all'indirizzo <http://csdle.lex.unict.it/>; **Maresca A.**, (2012), *La scommessa di un mercato del lavoro meno duale*, in *Newsletter Nuovi Lavori*, n. 93 e reperibile in <http://www.nuovi-lavori.it/newsletter/article.asp?qid=1019&sid=97>; **Tea A.**, *La riforma del mercato del lavoro*, E-book pubblicato su [Altalex.it](http://altalex.it) e reperibile al seguente indirizzo: <http://bit.ly/12jGmjx>;

“...ric conducendo nell’alveo di usi propri i margini di flessibilità progressivamente introdotti negli ultimi vent’anni e adeguando la disciplina del licenziamento individuale per alcuni specifici motivi oggettivi alle esigenze dettate dal mutato contesto di riferimento” e da una maggior efficienza, coerenza ed equità nell’assetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive a contorno.

La riforma dovrebbe, pertanto, realizzare un mercato del lavoro più inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in qualità e quantità, alla crescita sociale ed economica ed alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione.

Nella realtà essa ha da un lato ridotto sensibilmente la flessibilità esterna attraverso una riduzione del co.co.pro. e del contratto a termine (compensata parzialmente dal contratto “acausale”), ha ampliato leggermente la flessibilità interna (con la modifica dell’art. 18 l. 300/1970 e la riduzione del campo di applicazione della tutela risarcitoria e ripristinatoria piena), ed ha introdotto, seppur non in modo pieno, misure per la sicurezza dell’occupabilità, attraverso il riconoscimento del *Life Long Learning* e dell’aggiornamento continuo e mirato delle competenze dei lavoratori.

Apprezzabile appare quindi l’estensione (graduale) del campo di applicazione di misure di sostegno al reddito, volte ad accompagnare le transizioni lavorative (tramite la c.d. “Aspi”) e soprattutto l’introduzione, tramite l’art 4 commi da 51 a 61, dell’apprendimento permanente, definito come “...qualsiasi attività di apprendimento intrapresa dalle persone in modo formale (¹⁴⁹), non formale (¹⁵⁰)

¹⁴⁹ Definito dal comma 52 come “...quello che si attua nel sistema di istruzione e formazione e nelle università e istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, e che si conclude con il conseguimento di un titolo di studio o di una qualifica o diploma professionale, conseguiti anche in apprendistato a norma del testo unico di cui al d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167, o di una certificazione riconosciuta”.

e informale (¹⁵¹), *nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale*”.

Purtroppo la piena attuazione dello stesso non è rinviata, poiché sarà necessario un provvedimento da assumersi in sede di Conferenza unificata su proposta del Ministero dell'Università e del Lavoro e delle parti sociali: solo alla luce dello stesso sarà possibile verificare quali sia l'efficienza della misura e quale il concreto contenuto delle “relative politiche”.

L'intesa, di cui alla Conferenza Unificata prevista al comma 51 dell'art. 4, è, infatti, destinata a definire gli indirizzi per: *i*) individuare i criteri generali e le priorità in riferimento al sostegno alla costruzione, da parte delle persone, dei propri percorsi di apprendimento formale, non formale ed informale, ivi compresi quelli di lavoro, individuando i fabbisogni di competenza delle persone in correlazione con le necessità dei sistemi produttivi e dei territori di riferimento, con particolare attenzione alle competenze linguistiche e digitali; *ii*) il riconoscimento di crediti formativi e la certificazione degli apprendimenti comunque acquisiti (¹⁵²) e *iii*) la fruizione di servizi di orientamento lungo tutto il corso della vita.

Pur non potendosi, in attesa di tale provvedimento, esprimere un giudizio completo sull'efficacia, quale misura di sicurezza nell'occupabilità, del riconoscimento dell'apprendimento permanente non si può sottacere come

¹⁵⁰ Definito come quello caratterizzato da una scelta intenzionale della persona, che si realizza al di fuori dei sistemi indicati al comma 52, in ogni organismo che persegua scopi educativi e formativi, anche del volontariato, del servizio civile nazionale e del privato sociale e nelle imprese.

¹⁵¹ Indicato dal comma 54 come “...quello che, anche a prescindere da una scelta intenzionale, si realizza nello svolgimento, da parte di ogni persona, di attività nelle situazioni di vita quotidiana e nelle interazioni che in essa hanno luogo, nell'ambito del contesto di lavoro, familiare e del tempo libero”.

¹⁵² Alla validazione degli apprendimenti non formali e informali ed al sistema nazionale di certificazione delle competenze sono dedicati i commi da 64 a 68 del citato art. 4 della L. 92/2012. Anche in tal caso, si rinvia ad uno o più decreti legislativi per la definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni.

discutibile appaia il mancato riconoscimento di alcun ruolo in tale campo agli attori privati del mercato del lavoro e, soprattutto, alle parti sociali ed alla bilateralità (i.e. i Fondi Interprofessionali ⁽¹⁵³⁾), cui è precluso alcun intervento nella costituzione delle reti per la formazione continua.

A ciò si aggiunga la perplessità circa l'effettiva attuazione di un simile ambizioso progetto stante la presenza di criteri direttivi generici e poco pragmatici: l'art. 4, 59° comma da un lato si limita ad individuare quali principi ispiratori delle politiche di L.L.L. la semplicità, la trasparenza, la rispondenza ai sistemi di garanzia della qualità e di pari opportunità, che evidentemente peccano per eccesso di genericità.

Dall'altro ancor meno concrete sono le caratteristiche che dovrebbe avere il servizio di individuazione e di validazione del patrimonio culturale individuale da tradursi, su richiesta degli interessati, in competenze certificabili e crediti formativi.

Absolutamente negativo e di segno opposto rispetto alle linee di intervento tracciate con i citati D.d.l. 1079 e 2418 è in primo luogo il fatto che, nell'ottica di non imporre nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si riconosce a Regioni e Province autonome la facoltà di stabilire la quota dei costi a carico della persona che chiede la convalida dell'apprendimento non formale e informale e la relativa certificazione delle competenze. Ciò rischia, quindi, di creare una barriera alla effettiva diffusione delle politiche di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, di cui la certificazione delle competenze costituisce un importante tassello.

¹⁵³ Singolarmente ai Fondi Interprofessionali è, peraltro, riconosciuto dall'art. 3 un ruolo importante nell'ambito dei programmi di L.L.L., atteso che essi possono finanziare programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea

In secondo luogo, non si è proceduto, così come era auspicato dai citati D.d.l. e come sarebbe stato necessario in un'ottica di piena attuazione degli artt. 4 e 35 Cost., a riconoscere la formazione permanente come un vero e proprio diritto-dovere suscettibile di essere sanzionato in caso di sua violazione.

3.8. Le misure a favore degli *Elders*.

Fatta una tale premessa in termini generali, appare necessario sottolineare come la Riforma abbia tentato di introdurre alcune misure volte ad incentivare la ricollocazione degli *Over50* o il loro passaggio (non graduale) alla quiescenza.

I commi 1-10 dell'art. 4 della L. 92/2012 (corrispondenti agli originari artt. 52 e 53 de D.d.l. n. 3249 del Senato), rubricati rispettivamente “*Interventi in favore dei lavoratori anziani?*” e “*Incentivi all'occupazione per i lavoratori anziani e le donne nelle aree svantaggiate?*” sono volti ad introdurre incentivi economici per l'assunzione ed il reinserimento degli *Over50* o a creare un sistema per l'accompagnamento di tali soggetti verso la pensione.

Con il primo strumento (previsto dall'art. 4, commi 1-7) si introduce la possibilità, nei “*nei casi di eccedenza di personale?*” e per le aziende che occupino più di 15 dipendenti, di “*incentivare l'esodo dei lavoratori?*” *Over50* che nei quattro anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro raggiungano i requisiti minimi per il pensionamento, di vecchiaia o anticipato.

La procedura prevede la sottoscrizione di un accordo tra datore di lavoro e le OO.SS. più rappresentative a livello aziendale, con cui il datore si impegna a riconoscere al lavoratore (tramite l'Inps) una prestazione pari al trattamento di pensione che gli spetterebbe in base alla normativa vigente al momento della

sottoscrizione dell'accordo ed a corrispondere al citato Istituto previdenziale la contribuzione figurativa necessaria per il raggiungimento dei requisiti minimi di pensionamento.

L'Inps procedere al pagamento della prestazione al lavoratore, con le medesime modalità previste per la corresponsione delle pensioni.

Il datore è tenuto a presentare una fidejussione bancaria che ne garantisca la solvibilità presente e futura, così da assicurare il lavoratore sulla puntuale esecuzione delle obbligazioni assunte: infatti, se il datore interrompe il versamento mensile, l'Inps non eroga la prestazione al lavoratore e notifica un avviso di pagamento, trascorsi invano 180 giorni dal quale procede all'escussione della fidejussione.

Con l'art. 4, commi 8-10 della L. 92/2012 si crea un incentivo economico volto a favorire il reinserimento attivo dei lavoratori *“di età non inferiore a cinquanta anni, disoccupati da oltre dodici mesi”*.

Infatti, nel caso di assunzione effettuata dal 1° gennaio 2013 *“con contratto di lavoro dipendente, a tempo determinato, anche in somministrazione”* il datore di lavoro ha diritto ad una riduzione per un anno del 50% dei contributi a proprio carico.

L'incentivo economico sopraindicato viene riconosciuto per diciotto mesi (anziché dodici) se il contratto di assunzione dell'*Over50* è trasformato in un rapporto a tempo indeterminato ovvero se l'assunzione è sin dall'inizio a tempo indeterminato.

3.9. Conclusioni.

Se, quindi, le priorità indicate dalla XI Commissione Permanente della Camera dei Deputati erano di due tipi - maggiore flessibilità, attraverso una semplificazione degli strumenti contrattuali ed adozione di politiche volte ad garantire maggior sicurezza nel mantenimento del posto di lavoro o nella occupabilità, grazie percorsi di L.L.L. – e se ad esse i D.d.l., esaminati nelle pagine che precedono, tentavano di dare una risposta non si può affermare che la Riforma sia stata in grado di soddisfarle in modo pieno.

Ferma restando la necessaria sospensione di ogni giudizio sulle politiche di apprendimento permanente, poiché mancano i fondamentali provvedimenti di attuazione, si devono segnalare due principali carenze.

La prima è relativa al fatto che, con riferimento agli *Over50* (cioè una delle coorti a rischio di esclusione) ci si è limitati a prevedere forme di incentivo contributivo per l'assunzione senza in alcun modo considerare la necessità di aggiornamento e riqualificazione che normalmente a ciò è connessa, entrando in piena contraddizione con i principi affermati nell'art. 4 della L. 92/2012.

L'eliminazione – in modo inspiegabile – del contratto di inserimento, di cui agli abrogati artt. da 54 a 59 del D.lgs. 276/2003, ha così non solo ridotto la platea dei soggetti interessati a possibili forme di assunzione incentivata, ma ha altresì eliminato la (seppur ridotta) attività formativa che ad esso era connaturata e che, proprio alla luce delle politiche di apprendimento permanente sarebbe potuta essere oggetto di certificazione e, pertanto, spendibile in altre e successive occasioni lavorative.

Ulteriore elemento critico è la mancata soggettivizzazione delle politiche di apprendimento permanente: la Riforma si è premurata di disciplinare le politiche di L.L.L. solo con riferimento alla riorganizzazione delle modalità di offerta della stesse.

Nessuna posizione è, invece, stata assunta con riferimento al singolo.

E', infatti, da registrare un chiaro vuoto normativo ove si osservi il *Life Long Learning* da un punto di vista individuale: quali i diritti e verso chi (datore di lavoro o Stato) competono al singolo lavoratore per la piena attuazione delle politiche di apprendimento lungo tutto l'arco della vita? Nessuna chiara risposta (che veniva, invece, data dai due D.d.l. nn. 1079 e 2418) emerge dalla lettura della L. 92/2012.

Nei due capitoli successivi si tenterà di individuare quali siano gli strumenti e le politiche attualmente disponibili per una attuazione del *Life Long Learning* e quale il possibile inquadramento, da un punto di vista soggettivo e contrattuale, dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Capitolo 4

Gli interventi pianificati ed attuati a livello regionale e locale

4.1 Premessa

Come si è accennato nel capitolo che precede, non pare che la Riforma del mercato del lavoro, introdotta con la L. 92/2012, abbia prodotto significativi ed imminenti mutamenti nelle politiche di prolungamento della vita attiva e, soprattutto in quelle relative all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, quale fondamentale strumento di occupabilità.

Al di là, infatti, di chiare e puntuali dichiarazioni di carattere programmatico, contenute negli artt. 1, 1° comma lett. g) ⁽¹⁵⁴⁾ e 4, commi da 51 a 61 ⁽¹⁵⁵⁾, appare chiaro come l'effettiva implementazione ed attivazione di percorsi di L.L.L. dovranno fare affidamento sull'esistente.

¹⁵⁴ *“La presente legge dispone misure e interventi intesi a realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione, in particolare: ...) favorendo nuove opportunità di impiego ovvero di tutela del reddito per i lavoratori ultracinquantenni in caso di perdita del posto di lavoro...”*

¹⁵⁵ Si rinvia a quanto scritto nel capitolo 3, paragrafi 7, 8 e 9.

Nel presente capitolo, pertanto, si procederà ad un'analisi (sommatoria per motivi di spazio) dei principali strumenti di sostegno dei lavoratori maturi e di attivazione, a livello locale, di politiche per un prolungamento della vita attiva. Nel successivo Capitolo 5°, sempre basandosi sull'esistente, si procederà ad una verifica di come il *Life Long Learning* possa essere implementato a livello individuale nell'ambito dell'esecuzione del singolo contratto di lavoro.

4.2. Una panoramica delle differenti tipologie di interventi.

Le normative regionali o locali volte al sostegno dei lavoratori maturi si esprimono in provvedimenti classificabili a diversi livelli (leggi regionali, leggi provinciali, regolamenti, delibere...).

Le Regioni più attive sono il Friuli Venezia Giulia e la Liguria (quest'ultima è anche la regione con più alta presenza di anziani in Italia).

Tra le varie e diverse misure adottate si possono distinguere interventi volti a realizzare politiche *push* per:

- ✓ creare occupabilità/adattabilità;
- ✓ incentivare l'incontro tra domanda-offerta di lavoro;
- ✓ creare lavoro autonomo e per affrontare situazioni di crisi e/o ristrutturazione aziendale

ed anche misure *pull* che si focalizzano:

- ✓ sul rafforzamento dell'ambiente favorevole al ritiro/pensionamento graduale promuovendo l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita;
- ✓ sull'uso di contratti flessibili volti al prolungamento della vita attiva.

Passando all'esame delle strategie e delle misure adottate a livello territoriale, si noterà come gli interventi posti in essere da Regioni e Province si articolano in

modo differente a seconda: *i*) dei destinatari delle azioni (età, condizione occupazionale); *ii*) dei finanziamenti utilizzati e *iii*) della tipologia degli interventi e le misure cui fanno riferimento.

Dalla ricognizione compiuta dall'ISFOL ⁽¹⁵⁶⁾ è possibile, in primo luogo, effettuare una classificazione e descrizione degli interventi regionali e locali realizzati:

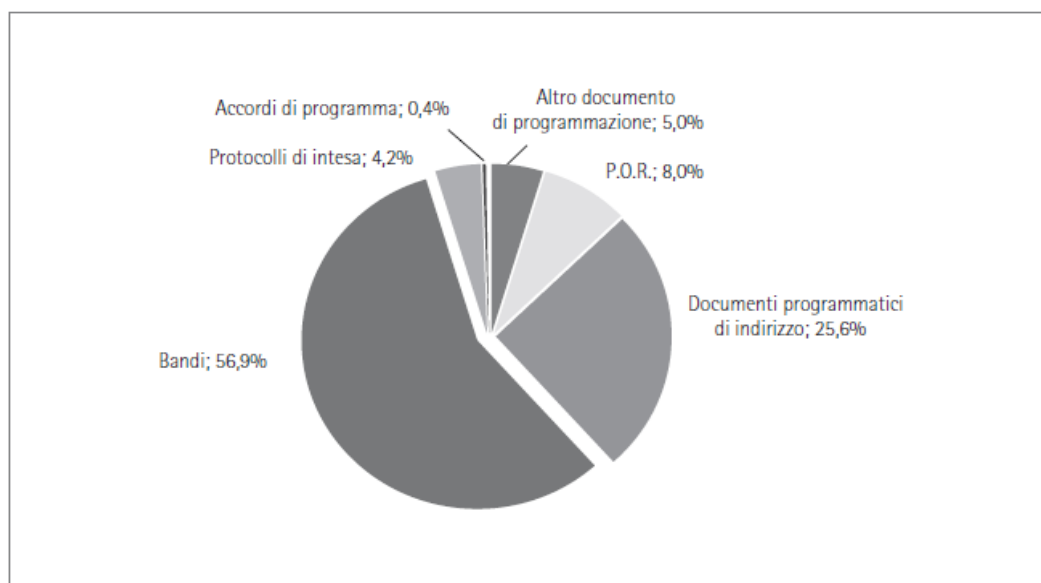


Figura 8 - Tipologia di azioni finalizzate al prolungamento della vita attiva (Fonte ISFOL)

Emerge, così, che le Regioni non si sono solo limitate a prendere in considerazione il tema dell'invecchiamento nelle loro linee di programmazione, ma si sono concretamente attivate attraverso bandi, documenti programmatici di indirizzo e protocolli di intesa ⁽¹⁵⁷⁾.

¹⁵⁶ **ISFOL**, *I Libri del Fondo sociale europeo: Le azioni locali a supporto del prolungamento della vita attiva*, 2009, reperibile all'indirizzo: http://isfoloa.isfol.it/bitstream/123456789/382/6/FSE%20159_Azioni%20locali.pdf

¹⁵⁷ Analizzando le aree geografiche emerge che il Nord-Ovest ha prodotto il maggior numero di documenti, diversificando maggiormente le proprie attività programmatiche.

Per quanto riguarda le tipologie di finanziamenti, il Fondo Sociale Europeo ⁽¹⁵⁸⁾ (FSE) risulta essere lo strumento maggiormente utilizzato per sostenere ed attuare politiche di prolungamento della vita attiva.

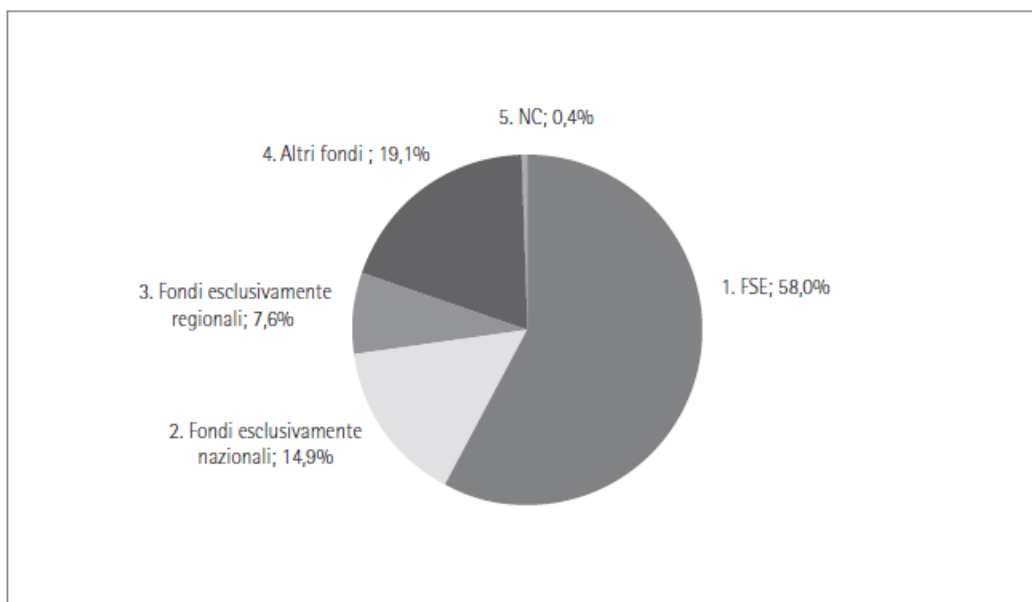


Figura 9 - Tipologie di finanziamento (fonte ISFOL)

L'indagine ISFOL (2009) ha, inoltre, evidenziato che il 60,7% delle politiche sono adottate a livello provinciale. Ciò sia quale effetto della delega alle Province delle attività relative alla gestione delle risorse umane e della loro formazione, sia perché in tal modo si ambisce a delineare progetti che possano meglio soddisfare le esigenze e le peculiarità di ambiti territoriali più ristretti. Non mancano, peraltro, esempi di interventi trasversali e tali da coprire ambiti territoriali più vasti.

¹⁵⁸ Il Fondo Sociale Europeo è uno dei più importanti strumenti finanziari dell'Unione Europea. Nell'ambito delle politiche comunitarie la sua azione si esplica nello sviluppo e nel finanziamento di una serie di progetti volti alla promozione della coesione tra i diversi stati membri. Le linee di intervento su cui si snoda la sua azione si basano su una piattaforma di programmazione, risultato della collaborazione sinergica di diversi enti: i Ministeri competenti, la Commissione Europea, le Regioni e le parti sociali.

Parimenti, sono da annoverare iniziative adottate su territori più ristretti, come i singoli comuni di città di rilevanti dimensioni (¹⁵⁹).

In generale i destinatari dell'attività di programmazione sono prevalentemente (il 48% del totale) disoccupati o lavoratori a rischio di licenziamento.

In alcuni programmi, è presente il concetto di periodi di “*ricostruzione*” nella carriera dei dipendenti, per consentire loro di approfondire le conoscenze di nuove tecnologie e nuovi software.

Le tipologie di programmazione si distribuiscono in maniera diversa in base alle condizioni dei destinatari.

Per gli occupati (81,1% delle misure loro dedicate) verso lo sviluppo dell'adattabilità e occupabilità, mentre per i disoccupati si cerca di operare sia sul fronte della domanda/offerta di lavoro (39%) che su quello dell'adattabilità/occupabilità (55,5%).

In conclusione, incrociando la tipologia di intervento con la tipologia di finanziamento impiegata, emerge un interesse politico/amministrativo verso le misure che mirano ad aumentare l'occupabilità/adattabilità del lavoratore e al miglioramento dell'incontro domanda offerta, ed un massiccio ricorso al FSE (52,46%) quale strumento di finanziamento per gli interventi programmati nel loro complesso (¹⁶⁰).

¹⁵⁹ Si tratta di sperimentazioni dell'istituto di lavoro occasionale di tipo accessorio per svolgere attività di breve durata necessarie allo svolgimento di tipiche funzioni municipali. Presso il Comune di Genova la sperimentazione è stata utilizzata per esigenze legate ad intemperie naturali (spalatori di neve..) per generiche attività nell'ambito di manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli, lavoro di emergenza o solidarietà, giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti. Tali tipologie di interventi sono più frequenti in Lombardia, Piemonte e Liguria.

¹⁶⁰ Per quanto concerne le priorità della programmazione 2007-2013, il FSE punta ad aumentare l'adattabilità di lavoratori, aziende ed imprenditori. In un tale contesto, sosterrà la modernizzazione e il rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro, le misure attive del mercato del lavoro e le azioni di apprendimento permanente, anche all'interno delle aziende

Dalla scelta di operare prevalentemente su ambiti territoriali ristretti, per lo più limitati alle province, emergono significative differenze nella distribuzione delle opportunità: ciò in ordine sia alla tipologia di intervento, alle coorte interessate, alle finalità da realizzare, sia, infine, alla efficacia della misura adottata.

4.3. I bandi

L'indagine svolta ha permesso di identificare nel complesso 165 interventi ⁽¹⁶¹⁾ riconducibili alla materia di interesse.

Analizzando nel dettaglio la distribuzione dei bandi si nota innanzitutto che non tutte le Regioni hanno attivato interventi *ad hoc* per gli *Elders*: tra queste vi sono la Basilicata, il Molise e la Sicilia.

Il diverso andamento tra regioni del Nord e del Sud appare legato ad una diversa (e più lenta) capacità di reazione e programmazione da parte delle singole amministrazioni regionali rispetto ai cicli di attivazione dei fondi strutturali.

In particolare, dalla citata indagine ISFOL è emerso che il periodo in cui si sovrappone la “*coda*” della programmazione precedente e l'avvio di quella successiva vede alcune regioni, specie del Centro - Nord, più rapide nell'avviare la nuova programmazione nei tempi richiesti.

Il che indica una capacità di spesa più uniforme nel tempo e, conseguentemente, una programmazione e realizzazione degli interventi in maniera più regolare e prevedibile.

L'inefficienza di alcune regioni rispetto ad altre è stata di recente ribadita nel “*Position Paper*” dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo

di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020: “... la scarsa capacità amministrativa degli organismi coinvolti nella gestione e nell'erogazione dei programmi finanziati con i fondi, in particolare nelle Regioni meridionali, ha finora minato l'uso efficiente ed efficace dei Fondi Strutturali ed il relativo impatto sul territorio ⁽¹⁶²⁾. Esistono livelli estremamente differenziati in termini di capacità amministrativa nella gestione dei Fondi, in particolare per ciò che riguarda un'inadeguata pianificazione, selezione, monitoraggio e valutazione di progetti, così come una lenta attuazione di programmi. Anche in questo caso si evince un forte divario tra il Centro-Nord e il Sud, con una certa differenziazione anche all'interno del Sud stesso” ⁽¹⁶³⁾.

Dai dati citati appare consistente il ricorso al FSE per la realizzazione di tali politiche: il 57,6% del totale degli interventi attivati ha fatto uso del Fondo Europeo o esclusivamente o utilizzandolo in unione con altre fonti di finanziamento ⁽¹⁶⁴⁾.

Anche in tale ambito si registra un utilizzo differenziato tra regione e regione: ad esempio, Liguria e Puglia (interessati da pochi bandi) hanno fatto ricorso esclusivamente a risorse generali del FSE; Lombardia e Veneto (con un numero di bandi e di interventi più significativo) hanno utilizzato una molteplicità di strumenti di finanziamento, come ad esempio fondi comunitari (non FSE), fondi provinciali o una combinazione di forme di finanziamento diverse.

¹⁶¹ Purtroppo i dati – i più aggiornati disponibili – si riferiscono al 2009.

¹⁶² Vedasi anche il Documento di Lavoro della Commissione sulla valutazione del Programma Nazionale di Riforma 2012 e Programma di Stabilità per l'Italia (pag. 23) e a Raccomandazione Specifica Paese n. 6.

¹⁶³ Ad esempio, i tassi minimi di assorbimento per i programmi finanziati dai Fondi Strutturali 2007-2013 nell'intera UE – 27 si registrano in Campania, Calabria e Sicilia. Campania e Sicilia sono le maggiori Regioni Italiane beneficiarie di Fondi Strutturali.

¹⁶⁴ Scarso risulta, infatti, l'utilizzo di fondi esclusivamente nazionali (3%) o regionali (8,5%)

Ciò nonostante è emersa una significativa dipendenza dai fondi FSE: non solo dal punto di vista finanziario, ma anche relativamente alle priorità ed alle caratteristiche dei diversi interventi.

Ponendo l'attenzione sull'età dei destinatari degli interventi dei bandi, appare chiaro l'abbassamento della soglia di età per le politiche di invecchiamento attivo: nella maggior parte dei bandi viene indicata, infatti, la coorte degli *Over45* (quasi il 34,6%) ed a seguire la classe *Over50* (poco più del 17%).

Dai dati sopra riportati emerge ancora una volta come la crisi attuale abbia, tra le conseguenze più evidenti, portato ad significativo incremento del rischio di espulsione dal mondo del lavoro in concomitanza con l'inizio della seconda fase della vita lavorativa.

4.4. Il Fondo Sociale Europeo.

Per meglio comprendere il ruolo giocato dal FSE nello sviluppo delle politiche e dei servizi per l'invecchiamento ed il prolungamento della vita attiva, può essere utile considerare in che modo la programmazione dell'utilizzo del Fondo a livello nazionale e regionale rifletta le indicazioni della Strategia Europea per l'Occupazione della Comunità Europea.

Il processo di confronto e di consultazione tra Amministrazioni centrali, Regioni, Autonomie locali ed esponenti del partenariato economico e sociale, incentrato sulla crescita e la competitività dell'Italia, aveva posto in evidenza quattro fattori critici sui quali orientare la strategia di intervento per il 2007/2013 (¹⁶⁵):

¹⁶⁵ Nelle Linee guida approvate dall'intesa del 3 febbraio 2005, Stato, Regioni, Enti locali hanno deciso di cogliere l'occasione del Quadro per consolidare e completare l'unificazione della programmazione delle politiche regionali comunitaria e nazionale e per realizzare un più forte raccordo di queste con le politiche nazionali ordinarie, e hanno definito gli indirizzi per la scrittura

- ✓ sviluppo dei circuiti della conoscenza, inteso come sviluppo del capitale umano ed incremento della ricerca ed innovazione;
- ✓ sviluppo della qualità della vita, della sicurezza e dell'inclusione sociale nei territori;
- ✓ potenziamento delle filiere produttive, dei servizi e della concorrenza;
- ✓ internazionalizzazione e modernizzazione dell'economia, della società e delle Amministrazioni.

In un tale scenario, l'invecchiamento attivo della popolazione deve tenere conto (così come si è scritto in precedenza) della difficoltà di combinare gli effetti negativi di una popolazione lavorativa che presenta una età media crescente, con le esigenze di accrescimento della competitività del sistema economico: se da una parte è necessario assicurare elevati livelli di competenza tecnologica dei lavoratori, dall'altra è indispensabile considerare che un numero sempre maggiore di lavoratori maturi presenta il rischio di una rapida obsolescenza delle proprie competenze.

Ciò ha imposto una maggiore attenzione allo sviluppo del sistema della formazione continua a sostegno della capacità di adattamento dei lavoratori maturi ai cambiamenti dei sistemi produttivi, così da favorirne sia la permanenza e l'integrazione nel mercato del lavoro, sia l'occupabilità in caso di transizioni lavorative, contrastando, pertanto, il rischio di espulsione e segregazione occupazionale degli *Elders* (¹⁶⁶).

del Quadro. Le Linee guida hanno anche stabilito un percorso di scrittura in tre fasi: valutazione dei risultati 2000-2006 e visione strategica delle Regioni e del Centro; confronto strategico tra Centro e Regioni; stesura del Quadro. In tutte le fasi è stato previsto un forte confronto con il partenariato economico-sociale e con le rappresentanze degli Enti locali.

¹⁶⁶ La strategia promossa da QSN mirava a potenziare, a “... qualificare e finalizzare in termini di occupabilità e adattabilità gli interventi di politica attiva del lavoro collegandoli alle prospettive di sviluppo del

Le strategie poste in atto insistono sullo sviluppo di un approccio al lavoro basato sull'intero ciclo della vita e sullo sviluppo di sistemi di *Flexicurity* per ridurre la segmentazione del mercato del lavoro.

Come emerge dalla tabella qui di seguito riportata, allo sviluppo di servizi e politiche per l'invecchiamento e il prolungamento della vita attiva è dedicata una voce specifica:

ASSE (SEO)	Categoria di Intervento/Misura
Miglioramento dell'Accesso all'Occupazione e della Sostenibilità. (Occupabilità)	65 - Ammodernamento e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro
	66 - Attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro
	67 - Misure che incoraggino l'invecchiamento attivo e prolunghino la vita lavorativa
	68 - Sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese
	69 - Misure per migliorare l'accesso all'occupazione ed aumentare la partecipazione sostenibile delle donne all'occupazione per ridurre la segregazione di genere sul mercato del lavoro e per riconciliare la vita lavorativa e privata, ad esempio facilitando l'accesso ai servizi di custodia dei bambini e all'assistenza delle persone non autosufficienti
	70 - Azioni specifiche per aumentare la partecipazione dei migranti al mondo del lavoro, rafforzando in tal modo la loro integrazione sociale

Figura 10 - Categorie di intervento FSE (Fonte ISFOL)

A ciascun tema prioritario corrisponde un insieme di categoria di spesa o di intervento che articolano la strategia di sviluppo elaborata all'interno dei Piani Operativi Regionali.

Ciascun programma operativo corrisponde alla declinazione territoriale delle priorità definite dal Regolamento FSE (¹⁶⁷) lungo assi che riportano ai temi prioritari su cui si fonda la Strategia Europea per l'Occupazione.

territorio" identificando come target prioritario i lavoratori disagiati: lavoratori maturi, donne e lavoratori stranieri immigrati.

¹⁶⁷ Regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo Europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione.

Purtroppo, le previsioni di spesa contenute nei Piani Operativi Regionali con riferimento alle “*Misure che incoraggino l’invecchiamento attivo e prolunghino la vita lavorativa*” hanno rappresentato solo il 2,4% delle risorse programmate. Ciò probabilmente è dovuto al fatto che l’apertura del FSE ad interventi legati allo sviluppo delle competenze ed alla formazione professionale permanente, non sia ancora accompagnata da un equivalente sviluppo di modelli applicativi a livello locale, tali da favorire un approccio complessivo alle problematiche connesse al fenomeno dell’invecchiamento di cui si è dato conto.

Il 6 ottobre 2011 la Commissione ha proposto una serie di regole che determineranno l’operato del FSE nel periodo 2014-2020 ⁽¹⁶⁸⁾. La proposta fa parte di un pacchetto legislativo per il futuro della politica di coesione dell’UE e consentirà al FSE di continuare ad assicurare sostegno concreto a favore di coloro che necessitano di interventi per trovare un impiego o per migliorare la propria posizione lavorativa.

Per ogni categoria di regioni sarà stanziata una quota minima di budget, più alta rispetto a quanto avvenuto fino ad ora; di contro gli Stati membri dovranno concentrare i finanziamenti del FSE su un numero limitato di priorità di investimento in linea con la strategia Europa 2020, con l’obiettivo di migliorarne l’impatto e raggiungere una massa critica.

Fondamentali in questo senso sono le direttive e le indicazioni contenute nel Position Paper 2014/2020 su cui si dirà meglio *infra*.

A tale scopo, si analizzeranno le modalità con cui la politica di due regioni particolarmente virtuose (Liguria e Lombardia) ha recepito le indicazioni della SEO: dapprima verificando il livello di partecipazione delle fasce di

¹⁶⁸ Il documento completo è consultabile all’indirizzo: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=it>

popolazione matura al mercato del lavoro ed allo sviluppo del sistema sociale; successivamente analizzando come le citate indicazioni siano state diversamente declinate nei piani operativi regionali ⁽¹⁶⁹⁾.

4.5. Nel dettaglio: l'esperienza della Liguria.

Come si è accennato una delle regioni più virtuose ed attive è risultata la Liguria: ciò probabilmente perché è la Regione italiana con la maggior percentuale di popolazione anziana: secondo le statistiche ISTAT relative all'anno 2009, le persone con più di 65 anni risultano, infatti, il 26,8% del totale, contro una media italiana del 20,2%.

Si tratta, pertanto, della Regione italiana che presenta la più consistente legislazione a sostegno del prolungamento della vita attiva e del miglioramento della qualità dell'esistenza della popolazione anziana. Ciò è evincibile a partire dal Programma triennale dei Servizi per l'impiego delle politiche formative e del lavoro per gli anni 2003-2005, successivamente prorogato con il Piano Ponte 2006-2007 fino al 2009 e nel più recente Programma triennale regionale dell'istruzione, della formazione e del lavoro 2010-2012.

Il POR 2007-2013 ha, così, sottolineato che, per poter agire in maniera realmente efficace a favore dell'incremento dell'occupazione, non si può prescindere da azioni mirate alle fasce di popolazione *Over 50*, caratterizzate da bassi tassi di attività, né da specifici interventi a sostegno dei lavoratori *Over 50* con professionalità deboli e, quindi, a forte rischio di espulsione del mercato del lavoro.

¹⁶⁹ Per quanto attiene alla realizzazione di iniziative a valere sul FSE, in Italia, nel 2009 vi erano 16 programmi operativi inerenti le Regioni e Province autonome dell'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazionale e 5 Programmi operativi delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza.

Il Documento Strategico Regionale ⁽¹⁷⁰⁾ ha, infine, individuato tra le priorità di intervento delle politiche pubbliche nel campo della formazione e del mercato del lavoro il contrasto dell'obsolescenza professionale dei soggetti in età adulta di età compresa tra i 45 e i 54 anni ed in possesso di titoli di studio medio-bassi.

La Regione ligure si è, conseguentemente, impegnata lungo tre assi:

- ✓ attività di formazione continua per lavoratori anziani occupati (asse I);
- ✓ incentivi alla formazione dei soggetti *Over50* per favorirne l'occupabilità e l'inserimento o il reinserimento lavorativo (asse II);
- ✓ azioni integrate per il (re)inserimento lavorativo dei soggetti a rischio di marginalità e di esclusione sociale, fra cui vanno ricompresi i disoccupati *Over45* (asse III).

Attraverso il primo asse sono individuate azioni chiave per innalzare il tasso di occupazione degli *Over50* e per sostenerne una transizione morbida dal lavoro alla pensione.

Il secondo asse fissa tra gli obiettivi generali quello di *“sviluppare le conoscenze e le competenze della popolazione (attiva e non attiva) secondo una logica di Life Long Learning”* e *“accrescere la quantità dei buoni posti di lavoro”*, con un particolare impegno verso alcuni target, fra cui figurano adulti *Over40* a rischio di esclusione e *Over54*.

Quanto al terzo asse la Regione ligure prevede interventi mirati a: *i)* incentivare l'inserimento e il reinserimento lavorativo di *Over40*; *ii)* potenziare

¹⁷⁰ Documento Strategico Regionale della Regione Liguria del 15 dicembre 2006.

la formazione continua (anche attraverso il coordinamento con i Fondi Interprofessionali) e *iii*) garantire interventi di formazione permanente.

Centrale, nell'attuazione di questi orientamenti, si è rivelato il ruolo degli Organismi intermedi (¹⁷¹), che sembrano aver recepito in maniera piuttosto omogenea ed attiva le linee di indirizzo definite a livello regionale.

In particolare, ciò si manifesta in relazione al “*Piano straordinario di interventi a sostegno dell'occupazione a seguito della crisi economica in atto*” e ai successivi documenti attuativi (l'Accordo Quadro e i relativi indirizzi operativi) (¹⁷²) con cui si prevedono incentivi alle imprese per l'assunzione a tempo indeterminato e percorsi personalizzati integrati di supporto all'inserimento lavorativo rivolti a lavoratori disoccupati, in CIG o in mobilità, con una quota di riserva pari ad almeno il 20% degli interventi per persone con più di 45 anni e, nel caso degli

¹⁷¹ Ai sensi dell'art. 2, comma 6, del Regolamento 1083/2006 Organismo Intermedio è “qualsiasi organismo o servizio pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'Autorità di Gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni”. In particolare Organismo Intermedio può essere un ente pubblico territoriale o un servizio di questo oppure altro soggetto pubblico o privato. In tutti i casi il rapporto è disciplinato con apposito accordo scritto, ex art. 12 del Regolamento 1828/2006. In relazione alla ripartizione e separazione delle funzioni tra gli organismi, la Regione Liguria, ai sensi della Legge regionale 11 maggio 2009 n. 18 “*Sistema educativo regionale di istruzione, formazione e orientamento*” e della Legge regionale n. 27/98 recante “*Disciplina dei servizi per l'impiego e della loro integrazione con le politiche formative e del lavoro*”, attribuisce la qualifica di Organismo Intermedio, per lo svolgimento di compiti dell'Autorità di Gestione, alle quattro Amministrazioni Provinciali. Le funzioni di gestione attribuite agli Organismi Intermedi riguardano più specificamente, nell'ambito delle attività e risorse di competenza tutte le funzioni necessarie all'attuazione del P.O. ob. C.R.O. FSE, dalla programmazione alla selezione dei progetti, alla erogazione dei finanziamenti, all'esecuzione dei controlli previsti dall'articolo 60 lettera b, alla garanzia circa il rispetto degli obblighi in materia di informazione e pubblicità previsti dall'articolo 69 del Regolamento (CE) 1083/2006, con modalità analoga a quelle della Autorità di Gestione. La Regione destina alle Province (Organismi Intermedi) le quote di risorse finanziarie di competenza ripartendole tra le Amministrazioni secondo i criteri stabiliti nei documenti di programmazione regionale (ex art. 56 della Legge regionale n. 18 del 11/5/2009 “*Sistema educativo regionale di istruzione, formazione e orientamento*”).

¹⁷² Cfr. “Accordo Quadro di attuazione del Piano Straordinario di Interventi a sostegno dell'occupazione a seguito della crisi economica in atto” approvato con Deliberazione di Giunta Regionale 19 giugno 2009 n. 835 e “Indirizzi operativi per l'applicazione dell'Accordo Quadro di attuazione del Piano Straordinario di interventi a sostegno dell'occupazione a seguito della crisi

incentivi alle imprese, agevolazioni più consistenti per l'assunzione dello stesso target.

A livello provinciale, sono stati emessi, da tutte le amministrazioni, bandi per le imprese e i lavoratori a valere sul piano anticrisi, affidando la gestione diretta delle azioni del Piano Straordinario ai Centri per l'impiego provinciali territorialmente competenti. A ciò si aggiungono gli avvisi volti alla realizzazione di iniziative formative a domanda individuale mediante *voucher*, con l'attribuzione di una priorità per i lavoratori di età superiore ai 45 anni, a valere sulla L. 236/1993 e sono state coinvolte a vario titolo nel Programma PARI 2007 (Programma d'Azione per il Re-Impiego di lavoratori svantaggiati), che promuove azioni di sostegno, incentivazione e formazione finalizzate a supportare l'inserimento professionale di lavoratori iscritti ai Centri per l'impiego.

Tutto quanto sopra esposto ha trovato riscontro in una serie di disposizioni normative.

I principali riferimenti sono:

- i. la legge regionale n. 12/2006. "Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari"*, che prevede politiche volte ad offrire opportunità per promuovere un invecchiamento attivo, tale da valorizzare l'anziano come risorsa e protagonista del proprio futuro; promuovere e riconoscere la partecipazione degli anziani alla comunità locale, anche attraverso attività civiche, in un'ottica di solidarietà tra le generazioni e, soprattutto, a favorire, anche con il concorso delle imprese, il ruolo attivo dell'anziano nella trasmissione dei saperi alle nuove generazioni (art. 3);

economica in atto" approvati con Delibera Regionale n. 1114 del 06/08/2009.

- ii. *il Piano Sociale Integrato Regionale 2007/2010 (PISR)*, emesso in attuazione della Legge Regionale n. 12/2006, e con lo scopo di attivare progetti ed azioni positive per favorire la crescita, il protagonismo e la cittadinanza attiva delle persone anziane; la promozione di forme di scambio ed apprendimento intergenerazionale e l'adozione di stili di vita che perseguano il benessere, contrastando i fattori di rischio sociale;
- iii. *la Legge Regionale n. 48/2009 "Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo"*, che fa seguito (talvolta inglobandole) ad una serie di norme emanate in precedenza a livello regionale ⁽¹⁷³⁾, con cui si prevede la

¹⁷³ Quali la:

- ✓ Legge Regionale 24 Luglio 2001, n. 22 per "...la valorizzazione del tempo libero dei cittadini, in particolare degli anziani, [...], allo scopo di favorirne un impiego qualificato" (art. 1), nonché per promuovere "...le attività per favorire la formazione permanente degli adulti e l'integrazione degli anziani nella realtà socio-culturale delle comunità di appartenenza..." (art. 2), anche mediante l'istituzione e l'attività delle Università della Terza Età, l'inserimento delle persone anziane nella vita socio-culturale della comunità in cui risiedono, l'accesso ad opportunità educative e formative lungo l'intero arco della vita (art. 7);
- ✓ Legge Regionale 24 maggio 2006 n. 12, "Promozione del sistema integrato di servizi sociali e socio sanitari", il cui art. 34 prevede, accanto a politiche di natura strettamente socio-sanitaria, che "Le politiche a favore degli anziani comprendono interventi e servizi volti a: a) offrire occasioni e opportunità per promuovere un invecchiamento attivo e capace di valorizzare l'anziano come risorsa e protagonista del suo futuro; b) promuovere e riconoscere la partecipazione degli anziani alla comunità locale, anche attraverso attività civiche, in un'ottica di solidarietà fra generazioni; c) favorire, anche con il concorso delle imprese, il ruolo attivo dell'anziano nella trasmissione dei saperi alle nuove generazioni";
- ✓ Legge Regionale 1 agosto 2008, n. 30 "Norme regionali per la promozione del lavoro", nel cui art. 2 vengono individuate fra le finalità delle politiche regionali in materia di mercato del lavoro quelle di "...promuovere le pari opportunità nell'accesso al lavoro, nello sviluppo professionale e di carriera e superare ogni forma di discriminazione legata [...] all'età" e di "...agevolare il completamento della vita lavorativa attraverso la realizzazione di specifici progetti", anche a carattere sperimentale, rivolti alle persone in età matura, meglio indicati all'art. 40 (Interventi per il completamento della vita lavorativa) e finalizzati a: a) sostenere una fuoriuscita graduale dal mercato del lavoro, anche ricorrendo ad impegni lavorativi ridotti in termini temporali; b) diffondere presso il sistema economico ligure modelli organizzativi in grado di valorizzare al meglio le competenze possedute; c) favorire il mantenimento della condizione occupazionale attraverso azioni di orientamento e bilanci di competenze specificatamente dedicati ed attuati nell'ambito del Sistema dei servizi al lavoro; d) promuovere il trasferimento delle competenze ai lavoratori più giovani" (comma 1). Si delega poi al Piano d'Azione

programmazione, in favore delle persone anziane, di interventi coordinati negli ambiti della protezione e promozione sociale, del lavoro, della formazione permanente, della cultura e del turismo sociale, dello sport e del tempo libero, valorizzando il confronto e la partecipazione con le forze sociali e formulando specifici indirizzi in ciascuno degli ambiti sopra richiamati. La Regione Liguria mira, con tale legislazione, a favorire percorsi formativi finalizzati a: promuovere un invecchiamento attivo per coloro i quali sono vicini all'età pensionabile e per gli anziani ancora giovani, ma già in pensione ed a ridurre il *digital divide* e a conoscere i servizi della rete informatica. In particolare, l'art. 3 della L.R. 18/2009, intitolato *“Formazione permanente”* “... individua nell'educazione nella formazione lungo tutto l'arco della vita una modalità per vivere da protagonisti la longevità (...) sostiene azioni volte a rendere le persone anziane capaci di affrontare le problematiche e le criticità connesse alla modernità ed, in particolare, mira a sostenere percorsi formativi finalizzati (...)”. L'art. 4 (*“Completamento dell'attività lavorativa”*) prevede che “... la Regione nel rispetto della normativa vigente in materia ed in accordo con le parti sociali, favorisca la realizzazione di interventi che agevolino il completamento della vita lavorativa, rivolti a persone in età matura finalizzati: al trattamento in servizio (...); a sostenere la fuoriuscita graduale dal mercato del lavoro; a promuovere il trasferimento delle competenze ai lavoratori più giovani; alla sicurezza sul posto di lavoro per le persone più anziane.”

Regionale l'individuazione delle risorse destinate a tali interventi e la definizione degli indirizzi operativi per la loro realizzazione (comma 2);

✓ Legge Regionale 11 maggio 2009, n. 18, *“Sistema educativo regionale di istruzione, formazione e orientamento”*; nella cui Sezione V si sostiene l'educazione e la formazione permanente, in particolare attraverso la valorizzazione delle attività delle Università a favore della terza età (art. 44, comma 3) e la formazione continua che sia anche *“finalizzata a contribuire all'invecchiamento attivo della componente*

iv. Delibera della Giunta Regionale n. 1549 del 17 dicembre 2010, con cui, richiamati la L.R. 12/2006 ed il Piano Sociale Integrato Regionale 2007/2010, si autorizza la spesa ⁽¹⁷⁴⁾ volta ad incentivare la programmazione di iniziative a livello distrettuale riguardanti le seguenti tematiche:

- ✓ percorsi di apprendimento permanente, finalizzati ad attivare gruppi di discussione, di scrittura, di studio a tema libero;
- ✓ laboratori per la conoscenza e l'uso delle tecnologie informatiche, di manualità, di pittura, fotografia, canto, recitazione;
- ✓ percorsi di salute e benessere, attuati in stretto rapporto con i servizi distrettuali delle ASL, finalizzati a promuovere azioni tese al benessere della persona durante l'invecchiamento, sostenendo la diffusione di corretti stili di vita;
- ✓ impegno civile nel volontariato in ruoli di cittadinanza attiva, responsabile e solidale, finalizzato alla promozione di progetti sociali utili alla comunità e nel contempo alla diffusione di una nuova cultura della vecchiaia.

Da tale complessa elencazione dei diversi interventi elaborati dalla Liguria, si evince come tale Regione abbia tentato di affrontare il problema in modo sistematico, che riesce a coniugare interventi per l'invecchiamento attivo profondamente diversi fra loro, grazie ad una integrazione di tipo verticale fra il livello regionale e le province.

anziana della forza lavoro" (art. 45)

¹⁷⁴ La spesa di Euro 250.000,00 a favore dei Comuni capofila di Distretto per la programmazione di iniziative relative alla promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo da realizzare a livello di distretto sociosanitario.

In sintesi, si trovano misure che agiscono sia sui fattori “*push*”, che “*pull*”.

Quanto ai primi si registrano interventi che mirano ad accrescere l’adattabilità e l’occupabilità dei lavoratori maturi grazie a servizi di formazione, orientamento, riqualificazione e percorsi integrati per l’inserimento; a ciò vengono affiancati significativi incentivi economici.

Quanto al contrasto dei fattori “*pull*”, si è agito attraverso interventi finalizzati a rafforzare un ambiente sociale e comunitario favorevole al passaggio graduale al pensionamento (centri di aggregazione, forme di impegno civico degli anziani, trasmissione delle proprie competenze alle giovani generazioni, ecc.).

Eterogenei risultano i destinatari degli interventi, sia per quanto concerne lo status occupazionale (occupati, disoccupati, lavoratori espulsi o a rischio di espulsione, pensionati), sia per quanto attiene le classi di età di riferimento: in molti casi la soglia è fissata a 45 anni, ma in altri il riferimento è agli *Over50*, in altri casi ancora agli ultrasessantenni o agli *Over54* o talvolta più genericamente, alla categoria degli *Elders*.

Evidente la volontà di continuare secondo le linee di indirizzo già tracciate nel corso dei sei anni della precedente programmazione FSE; senza dubbio l’avvento della crisi economica del 2008 ha comportato, sul piano attuativo qualche significativo cambiamento.

Prevalgono, infatti, le azioni centrate sul tema dell’incontro fra domanda e offerta di lavoro e sul rafforzamento dell’occupabilità e adattabilità nell’ottica del sostegno ai target svantaggiati, di cui i lavoratori maturi rappresentano un

esempio (ma non l'unico), mentre solo in qualche caso (¹⁷⁵) le esperienze di successo realizzate negli anni precedenti trovano una effettiva continuità.

4.6. Gli interventi attuati in Lombardia: in particolare il patto intergenerazionale.

La Regione Lombardia, negli ultimi anni, si è distinta per il finanziamento di numerosi interventi finalizzati soprattutto ad arginare il fenomeno delle espulsioni dal mercato del lavoro e per favorire il reinserimento dei lavoratori maturi (¹⁷⁶).

Per contrastare le criticità del contesto socio economico, in cui si evidenziano scarsi tassi di occupazione degli adulti con bassi livelli di istruzione (soprattutto donne) in una fase economica di crisi, la Regione Lombardia ha attuato numerose azioni rivolte, principalmente ai c.d. “*lavoratori disagiati*” ovvero disoccupati o soggetti a rischio di esclusione, tra cui gli *Over50*.

La maggior parte delle azioni intraprese ha come obiettivo il sostegno alla occupabilità ed adattabilità e si concretizzano in attività formative (corsi di formazione professionale, *work-experience*, ecc.), anche nella forma di *voucher*; tali iniziative sono spesso accompagnate da interventi volti a favore, tramite incentivi economici, l'assunzione degli *Over50*.

Dal punto di vista normativo e regolamentare i principali riferimenti sono costituiti dalla Legge Regionale 28 settembre 2006, n. 22 intitolata “*Il mercato*

¹⁷⁵ Come, ad esempio, per il progetto integrato per lo sviluppo della società dell'informazione a favore della terza età.

¹⁷⁶ Ciò nonostante “... *il mercato del lavoro in Regione Lombardia e, segnatamente, nell'area milanese presenta dati meno problematici rispetto a quelli nazionali attenua in parte la gravità del fenomeno, che, comunque riveste anche sul territorio lombardo carattere di centralità*...” Protocollo di intesa del 11.12.2012

del lavoro in Lombardia”⁽¹⁷⁷⁾ e dal Programma Operativo Regionale della Lombardia Ob.2 FSE 2007-2013.

Tra le priorità della citata legge si segnala la realizzazione di interventi che garantiscano continuità nella permanenza in attività delle categorie di lavoratori più esposte a rischio di esclusione, quali gli *Over45*.

Infatti, la L. 22/2008⁽¹⁷⁸⁾ impone alla Regione Lombardia di sostenere “... *interventi finalizzati al reinserimento nel lavoro di persone con età superiore a quarantacinque anni, prive di occupazione o interessate dai processi di cui all’articolo 29, anche attraverso modalità di incentivazione all’assunzione*”⁽¹⁷⁹⁾ e di realizzare “... *con il concorso delle province, delle CCLAA, degli altri enti locali interessati e delle parti sociali ... azioni di sistema volte a ... contrastare le situazioni di crisi aziendale e limitarne l’impatto sul territorio e sui livelli occupazionali stabilendo misure in favore delle categorie più esposte quali le donne, i lavoratori con più di quarantacinque anni e le persone disabili*”⁽¹⁸⁰⁾.

Quanto al Programma Operativo Regionale della Lombardia Ob.2 FSE 2007-2013, esso definisce la strategia complessiva di intervento a sostegno dei

¹⁷⁷ BURL del 3 ottobre 2006 n. 40, 1° suppl. ord.

¹⁷⁸ Recentemente modificata con la L.R. 7 del 2012 “*Misure per la crescita, lo sviluppo e l’occupazione*”. Si è, in particolare, intervenuti sull’art. 21 della L.R. n. 22/2006, introducendo la previsione di una necessaria collaborazione tra Regione e fondi interprofessionali. Così, dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti commi: «*1-bis. Per favorire l’apprendimento lungo l’arco della vita della persona, finalizzato al miglioramento delle conoscenze e competenze tecnico-professionali dei cittadini residenti in Lombardia, la Giunta regionale promuove misure di sostegno ivi compreso apposito fondo istituito presso Finlombarda. 1-ter. Con provvedimento della Giunta regionale, sentite le parti sociali, sono stabiliti la dotazione finanziaria iniziale, i requisiti di accesso e le modalità di funzionamento del fondo di cui al comma 1-bis.*». Dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti commi: «*2-bis. La Giunta regionale definisce periodicamente, d’intesa con le parti sociali, gli indirizzi e le priorità regionali in materia di formazione continua e promuove il raccordo tra il sistema regionale della formazione continua con i fondi paritetici interprofessionali, anche al fine della certificazione delle competenze acquisite, nel rispetto delle reciproche autonomie. 2-ter. La Giunta regionale attua il monitoraggio e la valutazione della formazione continua erogata con le risorse pubbliche, europee, statali e regionali, nonché dei fondi interprofessionali nel contesto del raccordo di cui al comma 2 bis e dell’efficacia degli interventi sulle tematiche in oggetto.*».

¹⁷⁹ Art. 21, intitolato “*Diritto alla formazione lungo tutto l’arco della vita*”, 3° comma.

¹⁸⁰ Art. 29, L.R. 22/2008.

lavoratori anziani e assume l'invecchiamento attivo tra gli obiettivi strategici prioritari ⁽¹⁸¹⁾:

- ✓ garantendo il sostegno all'investimento nella formazione continua e all'innalzamento delle competenze dei lavoratori e lavoratrici adulti;
- ✓ agevolando l'accesso alla formazione continua dei lavoratori più anziani;
- ✓ incoraggiando l'invecchiamento attivo;
- ✓ realizzando progetti per la definizione e l'attuazione di politiche di *active ageing*, progetti per il confronto di modelli, l'individuazione e la disseminazione di buone pratiche in relazione ad attività di *Lifelong Learning*.

Degno di nota è anche il Programma regionale “*LaborLab*” ⁽¹⁸²⁾, intervento di politica attiva del lavoro finalizzato all'innalzamento e al miglioramento dei livelli occupazionali dei lavoratori maturi a rischio di esclusione lavorativa attraverso l'attuazione di interventi di riqualificazione professionale, reinserimento lavorativo o l'avvio di un percorso di autoimprenditorialità.

Sempre nel solco di tale impostazione è l'ultima iniziativa adottata, in via sperimentale per tre anni, dalla Regione Lombardia sui territori di Lodi, Milano e Monza: si tratta del c.d. “*Patto generazionale*” ovvero del “*Protocollo d'Intesa tra Regione Lombardia, Assolombarda e INPS Lombardia per l'attivazione di*

¹⁸¹ Il tema dell'invecchiamento attivo trova ampio spazio nell'ambito dei principali documenti programmatici e di indirizzo: Cfr. Documento Strategico Regionale - Programmazione Comunitaria 2007-2013; Programma Regionale di Sviluppo della VIII Legislatura; Documento Unitario di Programmazione - ai sensi della Delibera CIPE 21.12.2007 n. 166; Piano d'Azione Regionale 2007-2010; Programma Operativo Regionale della Lombardia Ob.2 FSE 2007-2013.

¹⁸² Per un maggior approfondimento si rimanda a “*LaborLab - Linee di sviluppo per valorizzare il capitale umano. Avviso per la realizzazione di una politica volta a favorire l'occupazione dei lavoratori espulsi o mai entrati nel mercato del lavoro - Ambito disoccupati*” (www.programma.laborlab.it).

una sperimentazione in materia di ponte generazionale”, sottoscritto dalle parti in data 11 dicembre 2012.

L’obiettivo che si intende perseguire è quello della solidarietà tra generazioni, assumendo giovani con contratto di apprendistato – o anche a tempo indeterminato – attraverso la riduzione di orario di lavoro di lavoratori vicini all’età pensionabile (¹⁸³).

I destinatari dell’accordo sono, infatti, lavoratori e/o lavoratrici a cui manchino non più di 36 mesi per il conseguimento del diritto alla pensione che si rendono disponibili (¹⁸⁴) – in accordo con l’azienda sulla base di reciproca volontarietà – a convertire il proprio rapporto da tempo pieno a tempo parziale, orizzontale o verticale, con una riduzione dell’orario fino al 50% e dall’altro giovani da inserire in azienda in età compresa tra i 18 e i 29 anni (inoccupati, disoccupati, percettori di ammortizzatori sociali in deroga, iscritti alle liste di mobilità).

Si tratta, quindi, di un vero e proprio patto di solidarietà tra le generazioni, in cui avrà un ruolo fondamentale la formazione, sia nei confronti del giovane in entrata, che potrà godere dei consigli e dell’accompagnamento dei colleghi più anziani, sia per i lavoratori in uscita che potranno frequentare corsi riguardanti tematiche inerenti al riorientamento professionale, all’attività di *coaching* o percorsi di transazione verso nuove opportunità.

Requisito essenziale di attuazione è che il saldo occupazionale aziendale rimanga positivo, al chiaro fine di evitare strumentalizzazioni della misura.

¹⁸³ Immediato è il parallelo con il “*phased retirement schemes (Altersteilzeit)*” adottato in Germania e di cui si è dato conto nel Capitolo 2.4.

¹⁸⁴ Regione Lombardia metta a disposizione le risorse necessarie alla copertura del delta contributivo – a titolo di contribuzione volontaria - a beneficio dei lavoratori prossimi al pensionamento per la durata massima di un triennio, e relativamente al periodo di part-time in accompagnamento alla pensione a fronte dell’assunzione di giovani con contratto di apprendistato

In conclusione, si pone attenzione sulla sperimentazione tra Regione Lombardia ed il Fondo Formazienda (su cui *infra*) volta alla realizzazione di una significativa esperienza di attuazione delle politiche attive del lavoro in coerenza con le “*Linee guida per la formazione 2010*” citate.

Le varie fasi della sperimentazione, prevedono:

- ✓ accordo tra i soggetti proponenti;
- ✓ definizione delle logiche della *governance* della sperimentazione;
- ✓ l’Avviso e le sue logiche innovative;
- ✓ l’andamento della sperimentazione;

e, soprattutto

- ✓ il passaggio da sperimentazione a prassi.

La Regione Lombardia ed il Fondo Formazienda dovrebbero effettuare a breve (il progetto si concludeva con il 2012) un monitoraggio presso le aziende, al fine di ottenere un riscontro.

Dal punto di vista finanziario il reinserimento lavorativo (anche⁽¹⁸⁵⁾) degli *Elders* in Lombardia è realizzato attraverso due distinti sistemi di intervento: la c.d. “*Dote Lavoro*”⁽¹⁸⁶⁾ e la c.d. “*Dote Formazione*”⁽¹⁸⁷⁾.

o comunque a tempo indeterminato.

¹⁸⁵ Non si tratta di sistemi unicamente destinati ai lavoratori maturi, ma volta a favorire anche altre coorti di lavoratori o disoccupati a rischio di esclusione.

¹⁸⁶ Tale possibilità è indirizzata alle persone (disoccupati, inoccupati, lavoratori in mobilità o in cassa integrazione) tra i 16 e i 64 anni che vogliono inserirsi e/o reinserirsi nel mercato del lavoro. Queste persone verranno prese in carico da un tutor che, attraverso una struttura accreditata, le accompagnerà nell'utilizzo di quei servizi e quelle attività che sono utili per raggiungere l'obiettivo di ciascuno. Il contributo viene utilizzato per frequentare brevi corsi formativi realizzati dal sistema di istruzione e formazione regionale, in base ad un piano di intervento personalizzato elaborato con un operatore accreditato per i servizi per il lavoro. Il contributo viene raddoppiato nel caso che a beneficiare della Dote lavoro sia una "*persona a rischio di svantaggio o emarginazione dal mercato del lavoro*": adulti che vivono da soli con una o più persone a carico; persone che hanno superato i 50 anni di età; persone con un titolo di studio inferiore al diploma e persone in cerca di occupazione da oltre 6 mesi. Nell'ambito complessivo della Dote Lavoro sono previste azioni innovative a beneficio di particolari categorie di lavoratori che presentano bisogni ed esigenze specifiche: ad esempio, donne disoccupate o in possesso delle cosiddette lauree deboli (quelle di tipo umanistico); persone

Nel primo caso si tratta di un sistema di risorse destinate al singolo per favorirne l'inserimento/reinserimento lavorativo o la riqualificazione professionale; con il secondo intervento si mira a favorire l'occupabilità e garantire la possibilità di rafforzare le conoscenze e competenze del singolo prestatore.

4.7. I Fondi paritetici interprofessionali.

Accanto alle iniziative adottate a livello regionale, di cui si è dato atto nei paragrafi che precedono, va posta attenzione anche sull'intesa attività ed sull'importante ruolo che i Fondi paritetici interprofessionali ⁽¹⁸⁸⁾ rivestono nell'ambito della formazione continua.

A seguito della crisi economico-finanziaria degli ultimi anni la maggior parte dei Fondi interprofessionali si è dedicata a:

- ✓ finanziare linee di intervento dedicate a specifiche situazioni di crisi;
- ✓ finanziare interventi integrati con altri soggetti, ovvero con le Regioni.

Con l'Accordo Stato-Regioni e Parti sociali del 17 febbraio 2010 ⁽¹⁸⁹⁾ si è, infatti, iniziato un percorso volto a superare la frammentazione del sistema, attraverso la cooperazione tra fondi ed istituzioni locali, per definire strategie di azione comuni (che riuniscano management e lavoratori, ma anche

interessate alla frequenza a stage formativi altamente specializzati o a stage in imprese o istituti di ricerca da parte di neolaureati, ricercatori e dottorandi; lavoratori atipici; lavoratori di cooperative sociali per l'inserimento e il mantenimento del posto di lavoro dei disabili psichici.

¹⁸⁷ La dote "Formazione" è riservata a coloro che, tra i 16 e i 64 anni, vogliono rafforzare e accrescere le proprie competenze, conoscenze ed abilità e di conseguenza migliorare la propria situazione professionale, usufruendo dei servizi formativi del sistema di istruzione e formazione professionale regionale. Ne potranno usufruire anche coloro che lavorano purché naturalmente frequentino i corsi al di fuori dell'orario di lavoro.

¹⁸⁸ I Fondi interprofessionali, nella nuova versione proposta dall'art. 118, 1° comma della l. n. 23 dicembre 2000, n. 388, valorizzano, nel campo della formazione continua, il bilateralismo sindacale.

lavoratori con differenti tipologie contrattuali) e, soprattutto, per realizzare interventi integrati nel territorio.

Purtroppo, nonostante si sia registrato un incremento nella adesione ai Fondi interprofessionali (da cui una raccolta complessiva pari ad Euro 293.051.854, 17), dal XII Rapporto Annuale 2010 sulla Formazione continua dell'ISFOL⁽¹⁹⁰⁾ è emersa non solo una scarsa partecipazione dei lavoratori disoccupati o in cerca di occupazione, ma soprattutto che il tasso di adesione si riduce drasticamente al diminuire del livello dimensionale della azienda. Così, se aderiscono ad attività formative circa il 50% delle aziende con più di 250 addetti, le aziende piccole e piccolissime⁽¹⁹¹⁾ non riescono a sfruttare in alcun modo tale fonte di finanziamento.

A ciò si aggiunga che tra le aziende che hanno fatto effettivo uso dei Fondi interprofessionali solo:

- ✓ il 13% ha utilizzato le iniziative formative come strumento di contrasto alla crisi;
- ✓ il 20,7% lo ha fatto sulla base di un conoscenza dei propri bisogni formativi;
- ✓ il 18,7% lo ha fatto sulla base della rilevazione delle esigenze dei lavoratori.

A tali dati negativi si deve sommare una notevole differenza tra regioni del Nord Italia e quelle del Sud.

¹⁸⁹ Intitolato "*Linee Guida per la Formazione*" si è individuato negli investimenti formativi un mezzo per rafforzare l'efficacia dei tradizionali sistemi di protezione del reddito, attivati a causa della crisi.

¹⁹⁰ XII Rapporto Isfol sulla formazione continua, in www.isfol.it

¹⁹¹ Che costituiscono la maggior parte del tessuto produttivo italiano: il 52,2% delle aziende italiane si colloca sotto la faticosa soglia dei 15 dipendenti (Fonte Rapporto sul mercato del lavoro ISTAT, 2012)

Per quanto riguarda la durata delle singole iniziative, si riscontra il massiccio ricorso a iniziative molto brevi, principalmente per esigenze di contenimento dei costi; elemento quest'ultimo che condiziona fortemente anche la struttura dell'offerta.

Tali fatti costituiscono ostacoli ad un utilizzo efficace dei Fondi interprofessionali quale strumento di sostegno a politiche di L.L.L.

Ciò appare ancor più evidente ove si ponga mente al fatto che la scelta dei contenuti dei percorsi formativi viene spesso effettuata a discapito delle necessità professionali del singolo lavoratore: il 40% circa dei lavoratori coinvolti è chiamato a partecipare ad iniziative formative incentrate sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'attività formative realizzate tramite i Fondi interprofessionali necessitano, quindi, di un maggior radicamento su tutto il territorio nazionale ed una maggiore inclusività: non sono stati raggiunti i risultati sperati, come emerge dalla lettura del citato Rapporto Annuale 2010 ISFOL e del Position Paper della Commissione Europea.

4.8. Il Position Paper dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei programmi in Italia per il periodo 2014/2020.

La Commissione nel mese di novembre 2012 ha pubblicato il Position Paper ⁽¹⁹²⁾ per il periodo 2014/2020.

¹⁹² Un "*position paper*" è un documento che riporta le raccomandazioni di una determinata organizzazione in merito a questioni di tipo politico, legislativo o ad una direttiva europea.

Nel formulare la propria proposta per il Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020, l'organo europeo ha proposto un diverso approccio per l'utilizzo dei Fondi ricompresi nel Quadro Strategico Comune.

Infatti, secondo la nuova impostazione suggerita dalla Commissione “ ... *I fondi QSC costituiranno quindi un'importante fonte d'investimento pubblico e fungeranno da catalizzatore per la crescita sostenibile e l'occupazione supportando gli investimenti in capitale fisico e umano, e al contempo fungeranno da mezzi efficaci per sostenere l'attuazione delle Raccomandazioni specifiche per paese emesse nel contesto del Semestre Europeo*”

L'Europa suggerisce, quindi, ai propri stati membri un riorientamento della spesa verso quei settori quali ricerca e innovazione, ma soprattutto “*istruzione e formazione valide, inserimento nel mercato del lavoro*” che risultano essere fondamentali per promuovere competitività, convergenza e cooperazione.

Il Paper illustra, poi, le sfide specifiche per ogni singolo Paese e presenta i pareri preliminari dei Servizi della Commissione sulle principali priorità di finanziamento in Italia per favorire una spesa pubblica volta a promuovere la crescita.

In particolare, il documento evidenzia molti dei limiti e delle inefficienze che ancora contraddistinguono il nostro paese, specie in relazione al mercato del lavoro.

Secondo la Commissione, infatti, “... *occupazione e coesione sociale sono tra i principali problemi dell'Italia ...*” ⁽¹⁹³⁾ e per questi motivi, auspica un'intensificazione degli sforzi e degli investimenti.

L'Europa ritiene, infatti, necessario che l'Italia provveda, quanto prima, allo stanziamento di fondi per “... *sostenere misure atte a favorire un invecchiamento attivo e sano al fine di migliorare l'occupabilità dei lavoratori più anziani (in particolare*

¹⁹³ Cfr. Position Paper pag. 21

attraverso strategie globali di apprendimento permanente)”; ciò in considerazione del ridotto tasso di occupazione dei lavoratori più anziani.

La Commissione evidenzia come, nonostante le linee guida degli anni precedenti ⁽¹⁹⁴⁾, tutt’ora “... *alcune categoria vulnerabili (in particolare giovani, ma anche donne e anziani) sono colpite con maggiore intensità dalle inefficienze e dalle rigidità del mercato del lavoro*”.

Quello che emerge, quindi, è che nonostante gli interventi normativi di cui si è dato atto nel Capitolo 3, le variegata e numerose iniziative adottate a livello regionale e/o locale descritte nel presente capitolo, “ ... *l’Italia registra una percentuale relativamente alta di popolazione anziana e una forza lavoro sempre più vecchia. E’ anche tra i paesi UE con il più basso tasso di occupazione di lavoratori anziani, ben al di sotto della media UE. Una delle spiegazioni risiede nella scarsa partecipazione degli adulti (rispetto alla media UE) all’apprendimento permanente, in particolare per i lavoratori poco qualificati, che ne trarrebbero, invece, i maggiori benefici*” ⁽¹⁹⁵⁾.

Per questi motivi l’Europa invita l’Italia a “... *Integrare i più vulnerabili (donne, lavoratori anziani, immigrati e persone a rischio d’esclusione sociale e povertà) nel mercato del lavoro*” ⁽¹⁹⁶⁾ e, in attuazione delle Raccomandazioni del Consiglio ⁽¹⁹⁷⁾ fissa tra le priorità di finanziamento: “ ... *Aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, promuovere l’inclusione sociale e il miglioramento della qualità del capitale umano*”.

Si tratta, quindi, di verificare se, in aggiunta agli interventi realizzati – e finanziati – con le sopraindicate misure non sia possibile ipotizzare diversamente il raggiungimento di tale obiettivo.

¹⁹⁴ Si veda quanto esposto al paragrafo 1.3.

¹⁹⁵ Cfr. Position Paper pag. 14

¹⁹⁶ Cfr. Position Paper pag. 22

¹⁹⁷ Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2012 dell’Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell’Italia 2012-2015, rinvenibile all’indirizzo <http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country->

Questo sarà lo scopo del Capitolo 5°.

Capitolo 5

Possibili scenari per la piena attuazione dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita

5.1. Premessa.

Nonostante il prolungamento della vita attiva sia una delle priorità poste dalla UE - anche di recente enfatizzata dalle previsioni del CNEL nel suo “*Rapporto sul Mercato del lavoro 2011 – 2012*”⁽¹⁹⁸⁾ - non pare, alla luce di quanto esposto in precedenza, possa essere affermato che l'Italia si sia dotata di specifiche strategie o strumenti volti alla realizzazione di tale indispensabile obiettivo.

Dall'analisi condotta nei capitoli che precedono è emerso che l'Italia non ha adottato specifiche strategie di *Flexicurity*, che le abbiano consentito di spostarsi dal Modello Mediterraneo a quelli dotati di migliori combinazioni tra flessibilità e sicurezza. Parimenti non risultano essere state introdotte specifiche misure a favore del lavoratore maturo atte ad assicurarne – o quantomeno agevolarne – un prolungamento della vita lavorativa.

Ciò è ancor più evidente dall'analisi della Riforma del Mercato del lavoro: nessun provvedimento specifico, dopo l'abrogazione del contratto di inserimento, è previsto per consentire una rioccupabilità dell'*Over50*, soggetto che una volta perso il posto di lavoro sperimenta maggiori difficoltà di

¹⁹⁸ CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2011 – 2012*, del 18 settembre 2012, reperibile all'indirizzo: http://www.cnel.it/53?shadow_documenti=22786

reinserimento e periodi più lunghi di disoccupazione, come risulta dalla sottoriportato grafico elaborato dal CNEL:

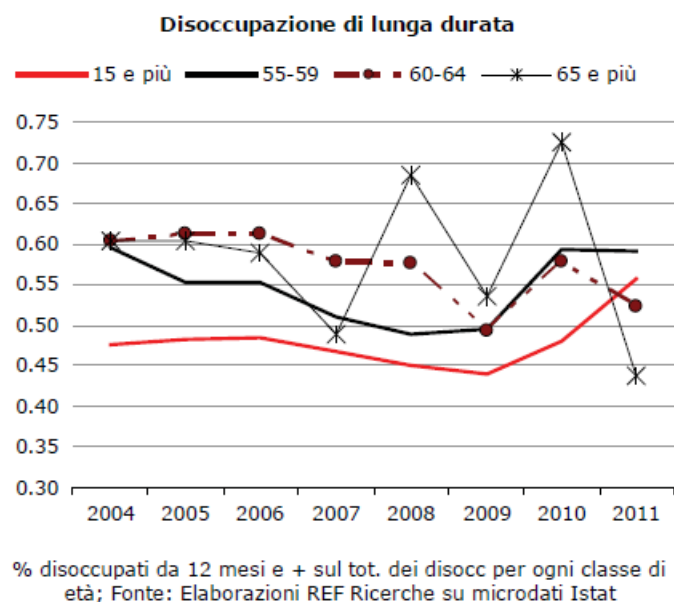


Figura 11 - Disoccupazione lunga durata

Nulla, altresì, per poter implementare politiche di *age-management*, che, assicurando l'aggiornamento costante delle competenze e della professionalità, salvaguardino il mantenimento del posto di lavoro posseduto o agevolino il passaggio occupazionale, garantendo, così, un prolungamento della vita attiva. Ciò appare ancor più grave ove si consideri che l'Italia, caratterizzata da un notevole "...sottoutilizzo dei lavoratori anziani..."⁽¹⁹⁹⁾, registrerà un consistente incremento dell'offerta di lavoratori maturi in ragione del combinato effetto tra il rapido invecchiamento della popolazione ⁽²⁰⁰⁾ e la Riforma del sistema pensionistico adottata con la L. 214/2011 ⁽²⁰¹⁾.

Quanto al primo fattore di emergenza, basti considerare che, secondo le previsioni (si veda la tabella sottostante), la coorte di lavoratori di età tra i 55

¹⁹⁹ CNEL, *Rapporto* cit. pag. 296

²⁰⁰ Su cui si rinvia al Capitolo 1, paragrafo 2°

²⁰¹ Art. 24, commi da 1 a 30, Legge 22 dicembre 2011, n. 214, c.d. "*Salva Italia*".

ed i 66 anni disponibili per il mercato del lavoro, passerà dal 8,3% del 2011 al 13,9% sul totale del 2020.

Domanda e offerta di lavoro: tendenze al 2020

	2011	2020	var % medie 2011-2020	var assolute 2011-2020
Popolazione età 15-66	41018	41393	0.1	375
Tasso di attività (pop età 15-66)				
pre-riforma Monti Fornero	59.7	63.9		4.2
post-riforma Monti Fornero	59.7	65.9		6.2
Forze lavoro (15-66)				
pre-riforma Monti Fornero	24877	26462	0.7	1585
Forze lavoro (15-66) post-riforma Monti Fornero				
Totale	24877	27295	1.0	2418
di cui:				
stranieri	2552	3886	4.8	1334
italiani	22325	23409	0.5	1084
Stranieri in % del tot	10.3	14.2		
di cui:				
età 15-56	22802	23507	0.3	705
età 57-66	2075	3788	6.9	1713
Età 57-66 in % del tot	8.3	13.9		
Uno scenario di "assorbimento" dell'offerta di lavoro aggiuntiva				
Occupati	22967	25156	1.0	2189
Tasso di disoccupazione	8.4	8.4		
Unità di lavoro	24036	25337	0.6	1300
Pil			0.9	

Fonte: elaborazioni e stime REF Ricerche su dati Istat

Figura 12 – Domanda ed offerta di Lavoro tendenza 2020

Quanto al secondo fattore di emergenza, si consideri che con la Riforma delle pensioni si è agito unicamente sul principale “*pull factor*”⁽²⁰²⁾, pressoché eliminando ogni possibilità di prepensionamento⁽²⁰³⁾, senza aver attenuato in alcun modo gli effetti dei c.d. “*push factors*”⁽²⁰⁴⁾.

²⁰² OECD, *Olders workers, Living longer, working longer*, DELSA Newsletter Issue 2, 2006.

²⁰³ Per un maggior approfondimento sul tema: Gruber J. e D. Wise, *Social security and retirement around the world*, University of Chicago Press, Chicago and London 1999; Id., *Social security and retirement around the world: micro-estimation*, University of Chicago Press, Chicago and London, 2004; Blondal e Scarpetta, op. cit. 1998; Duval R., *The retirement effects of old-age pension and early retirement*

Il pericolo è, quindi, quello di avere un numero maggiore di lavoratori maturi che, una volta espulsi dal mercato del lavoro, o sperimenteranno rischi di povertà in età avanzata o graveranno su nuovi tipi di forme di sostegno al reddito, peggiorando la posizione finanziaria dei sistemi di welfare.

Oggi non si può più fare ricorso alle strategie impiegate in passato, utilizzando gli ammortizzatori sociali come ponte verso la “*prima finestra utile*” al pensionamento. Abolito il sistema delle quote ed introdotto un regime univoco per la maturazione della pensione, gli ammortizzatori sociali non sono più utilizzabili, salvo casi rari, per raggiungere tale finalità.

Ciò impone un radicale cambiamento di strategia: dalla tattica dell’attesa per la maturazione dell’ambita “*quota 96*” si deve passare ad un disegno che veda il lavoratore maturo impegnato in un costante aggiornamento delle competenze (e, quindi, della propria professionalità) per poter conservare l’eventuale occupazione attuale o essere accompagnato nella ricollocazione in caso di perdita del lavoro.

Quale, quindi, la via per aggredire anche i c.d. “*push factors*”?

Come correttamente affermato ⁽²⁰⁵⁾, non esiste un unico strumento che taumaturgicamente possa eliminarli: sono necessarie plurime iniziative, il cui punto di partenza è costituito, dall’aver il lavoratore anziano competenze sempre aggiornate ed adeguate ad affrontare le sfide connesse alle innovazioni

schemes in OECD countries, OECD Economics Department Working Papers, n. 370, OECD, Parigi, 2003; **Burmiaux J.M., Duval R. e Jaumotte F.**, *Coping with ageing: a dynamic approach to quantify the impact of alternative policy options on future labour supply in OECD countries*, **OECD Economics Department Working Papers**, n. 371, OECD, Parigi, 2003.

²⁰⁴ Cioè quei fattori che portano il lavoratore maturo all’interruzione del proprio rapporto di lavoro, nonostante una sua disponibilità alla prosecuzione dello stesso: si tratta, ad esempio, di ostacoli connessi alle condizioni di lavoro, sia ambientali che contrattuali, non consone alle esigenze di un lavoratore maturo e tali da indurlo, ancora una volta, ad un’uscita anticipata. Si rinvia a quanto scritto al Capitolo 1, paragrafo 4°.

²⁰⁵ CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro*, cit., pagg. 316 e ss.

di processo o di prodotto ⁽²⁰⁶⁾, assicurandosi così la sua occupabilità e la tutela non del suo posto di lavoro, ma del lavoro.

Il *Life Long Learning* è, infatti, indicato come uno dei principali mezzi di implementazione delle varie strategie di *Flexicurity* illustrate nel Capitolo 2.

Si tratta, quindi, di verificare quali siano (o potrebbero essere) gli strumenti per far sì che il *Life Long Learning* passi dallo stadio dei diritti enunciati a quello dei diritti soggettivi del singolo lavoratore.

Ciò consentirebbe di realizzare – soprattutto con riferimento ai lavoratori maturi – il c.d. “*Welfare delle opportunità*” ⁽²⁰⁷⁾, il cui punto nevralgico è, appunto, il continuo aggiornamento delle conoscenze e delle competenze dei lavoratori, in tutti gli stadi della vita, così da consentire loro di rimanere al passo con i mutamenti dell'economia e con le caratteristiche di un mercato del lavoro “...ove la natura delle occupazioni cambia velocemente, poiché alcune professionalità scompaiono e altre nuove si creano” ⁽²⁰⁸⁾. Correttamente, infatti, si è affermato che “...un moderno sistema di tutela e promozione del lavoro non possa che essere incentrato sulla formazione e sulle competenze delle persone più che su un semplice impianto formalistico fatto di precetti, divieti e sanzioni” ⁽²⁰⁹⁾.

Ciò è stato di recente evidenziato dal *Position Paper* del Novembre 2012 ⁽²¹⁰⁾, ove si è posto l'accento su strategie globali di apprendimento permanente.

²⁰⁶ Si veda: **Behaghel L. e Greenan N.**, *Training and age-biased technical change: evidence from French micro data*; CREST Working Papers, 2005 n.6, INSEE, Parigi e **Bulgarelli A.**, op. cit., pag. 13e ss.

²⁰⁷ Cui fa espressamente cenno il c.d. “*Libro bianco*” presentato nel maggio 2009 dal Ministro del Lavoro Maurizio Sacconi e reperibile all'indirizzo: http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/PrimoPiano/20090505_Presentazione_LibroBianco.htm

²⁰⁸ Si veda ancora il Libro Bianco citato alla nota che precede.

²⁰⁹ **Bertagna G. et Al.**, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in **AA.VV.**, *La Nuova riforma del mercato del lavoro*, Milano, 2012, pag. 392

²¹⁰ “*Position Paper*” dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020”, Rif. Ares (2012) 1326063 - 09/11/2012, reperibile all'indirizzo: <http://www.isfol.it/primo-piano/il-position-paper-per-italia>

Poiché l'effettiva partecipazione dei lavoratori anziani a percorsi di *Lifelong Learning* – e la loro previsione come diritto soggettivo - non appare realizzata con la Riforma del Lavoro (L. 92/2012), né sembra attuabile con l'utilizzo degli strumenti indicati nel capitolo 4, in questo capitolo si cercherà di ipotizzare come tale obiettivo possa essere raggiunto, implementando, contemporaneamente, anche l'ambita *Flexicurity* riferita al lavoratore *Over 50*.

L'analisi sarà condotta secondo due differenti prospettive: da un lato ponendo l'attenzione sugli strumenti per agevolare il reinserimento lavorativo una volta che il lavoratore anziano abbia perso la propria occupazione; dall'altra verificando come assicurare il prolungamento della vita lavorativa, concentrandosi solo sull'apprendimento lungo tutto l'arco della vita che, seppur non l'unico strumento di *age-management*, appare un fondamentale punto di partenza per assicurare l'occupabilità ⁽²¹¹⁾.

5.2. La prima linea di intervento: un contratto di inserimento con finalità formative; verso l'apprendistato come contratto unico di inserimento.

Se i principali problemi constatati in relazione alla (difficile) rioccupazione dei lavoratori *Over50* sono da individuarsi prevalentemente in un maggior costo ed in una inadeguata (o non aggiornata) capacità professionale rispetto alle mutate esigenze organizzative ⁽²¹²⁾, appare evidente che qualunque iniziativa di

²¹¹ In questo senso si vedano anche i sostenitori dei c.d. “*Transitional labour markets*” ed, in particolare, **Schmid G.**, *Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transazionali del lavoro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 1/2011, pag. 34. Si noti, infatti, E', infatti, che i paesi che presentano più alti tassi di partecipazione formativa per gli *Elders* registrano un minore *age – gap* (**Angotti R. e Belmonte S.**, *Age gap e benefici della formazione in età matura nei primi risultati dell'indagine INDACO*, in *Osservatorio ISFOL*, n. 2/2012, pagg. 12 e ss.

²¹² Per un approfondimento si rinvia al capitolo 1, paragrafo 4.

Flexicurity a loro rivolta deve porsi come obiettivo l'attenuazione di tali criticità.

Come si è visto (²¹³), la riforma introdotta con la L. 92/2012, dopo aver abrogato il contratto di inserimento di cui all'art. 54 del D.lgs. 276/2003 (²¹⁴), ha cercato di agire esclusivamente sul primo versante, attraverso il riconoscimento di un'agevolazione contributiva per le assunzioni a termine o a tempo indeterminato dei lavoratori *Over50*, da cui deriva un importante abbattimento del costo del prestatore di lavoro anziano.

Più in particolare, l'art. 4, 8° comma prevede che, a far data dal 1 gennaio 2013, le assunzioni di *Over50* disoccupati da più di dodici mesi siano agevolate con una riduzione del 50% della quota contributiva a carico del datore di lavoro per 12 o 18 mesi, a seconda che il contratto sia a termine o sia trasformato in contratto a tempo indeterminato o tale sia sin dall'inizio del rapporto.

L'agevolazione così introdotta si rivolge ad una platea più ristretta rispetto a quella interessata dall'abrogato contratto di inserimento che coinvolgeva lavoratori *Over50* disoccupati: oggi al medesimo requisito anagrafico (50 anni d'età) si aggiunge una durata minima della disoccupazione (i.e. 12 mesi), lasciando così senza tutela gli *Over50* disoccupati da meno di un anno.

A ciò si aggiunge il fatto che la Riforma non ha previsto - come faceva l'abrogato contratto di inserimento - che il reinserimento lavorativo dell' *Elder*

²¹³ Capitolo 3, paragrafo 8°

²¹⁴ Si trattava di una tipologia contrattuale volta al reinserimento di fasce di lavoratori particolarmente deboli, tra cui gli *Over50*. Seppur criticabile il fatto che lo stesso prevedesse un limitatissimo numero di ore di formazione, assolutamente meritorie apparivano le sue finalità. Infatti, la formazione teorica era non inferiore a 16 ore “...ripartita fra l'apprendimento di nozioni di prevenzione antinfortunistica e di disciplina del rapporto di lavoro ed organizzazione aziendale ed accompagnata da congrue fasi di addestramento specifico, impartite anche con modalità di e-learning, in funzione dell'adeguamento delle capacità professionali del lavoratore” (A.I. 11 Febbraio 2004).

sia accompagnato da alcuna attività formativa o di riqualificazione da svolgersi nel corso del contratto ex art. 4, 8° comma L. 92/2012: ciò probabilmente poiché, secondo la logica per cui la formazione e il lavoro sono due momenti separati ed assolutamente incomunicabili, si è fatto affidamento sulla sola efficacia delle misure di riqualificazione ed orientamento adottate nel corso del trattamento di disoccupazione (Aspi) ⁽²¹⁵⁾.

Il disegno legislativo sembra, quindi, ritenere che il lavoratore disoccupato *Over50* possa superare l'obsolescenza delle proprie competenze, grazie a quelle attività di orientamento e di formazione “...*adeguate alle competenze professionali del disoccupato ed alla domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza*” “*somministrate*” esclusivamente nel corso del periodo di disoccupazione.

Colmate così le lacune dell'*Over50*, l'assunzione di quest'ultimo sarebbe esclusivamente da incentivare con “*sconti*” di natura contributiva.

Evidente la miopia di una tale impostazione: il disoccupato *Over50* presenta spesso carenze di competenze o obsolescenza delle stesse, che difficilmente possono essere colmate grazie ad attività formativa “...*non inferiore a due settimane...*”, oltretutto svolta al di fuori da ogni contesto lavorativo.

Riprova della insufficienza di una tale misura si ricava dalla semplice constatazione che la maggior parte (84,1%) delle persone disoccupate ed in cerca di occupazione di età compresa tra i 50 ed i 64 anni ha in Italia un titolo di studio basso ⁽²¹⁶⁾.

Ciò è, in un sistema in cui le competenze risultano prevalentemente incarnate in un diploma di studio ⁽²¹⁷⁾, chiaro indice di una grave carenza di

²¹⁵ Si vedano, in particolare, le disposizioni di cui all'art. 4, commi 33, 40, 41 e 48 della L. 92/2012.

²¹⁶ Si veda l'Indagine Isfol-Plus 2010, reperibile sul sito www.isfol.it

²¹⁷ Correttamente è stato affermato (**Bertagna G.**, op. cit., pag. 401) che “...*il capitale umano è ridotto per lo più a computazione di diplomi e lauree...*”.

professionalità e della conseguente necessità di un consistente intervento formativo volto all'effettivo aggiornamento ed adattamento al mutato contesto, cosicché le competenze del lavoratore corrispondano a quelle che il mercato del lavoro via via richiede.

Per assicurare all'*Over50* un reale strumento di *Flexicurity* per una sua ricollocazione il mezzo più idoneo appare il contratto di apprendistato, seguendo quella logica che è stata posta alla base della sua utilizzabilità per i lavoratori in mobilità (art. 7, 4° comma del D.lgs. 14 settembre 2011, n. 167).

Medesime sono, infatti, le emergenze che i lavoratori *Over50* presentano con quelli in mobilità: rischio di espulsione dal mercato del lavoro, necessità di riqualificazione professionale e di incentivarne - economicamente e normativamente - l'assunzione.

La citata norma riconosce non solo un incentivo economico al datore di lavoro che assume con contratto di apprendistato lavoratori in mobilità (con o senza indennità) ⁽²¹⁸⁾, ma assicura anche al lavoratore la necessaria qualificazione o riqualificazione professionale ⁽²¹⁹⁾.

²¹⁸ Si tratta dei lavoratori il cui rapporto si è risolto a seguito di procedura collettiva di riduzione di personale per cessazione, trasformazione o riduzione d'attività (art. 24, L. 223/1991); dei lavoratori licenziati da imprese ammesse alla CIGS e che non garantiscono la ripresa del lavoro per i soggetti sospesi (art. 4, L. 223/1991); lavoratori a domicilio sottoposti a procedura collettiva di riduzione del personale; i lavoratori edili provenienti da CIGS con anzianità aziendale di almeno 36 mesi; i lavoratori edili con rapporto di lavoro non inferiore a 18 mesi nel completamento di opere industriali o opere pubbliche di grandi dimensioni (art. 11, 2° comma L. 223/1991); i dipendenti di imprese artigiane o cooperative di produzione e lavoro che occupano meno di 15 dipendenti per giustificato motivo connesso alla riduzione, trasformazione o cessazione di attività o di lavoro anche se non titolari di indennità di mobilità (norma attualmente in vigore sino al 31 dicembre 2012), i lavoratori impegnati in lavori socialmente utili o di pubblica utilità e titolari, per tutto il periodo di occupazione, dello specifico sussidio; i lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo ex art. 19 L. 2/2009; i lavoratori frontalieri con trattamento speciale di disoccupazione (L. 147/1997) ed i dipendenti degli studi professionali individuali licenziati.

²¹⁹ Per uno sguardo d'insieme sul contratto di apprendistato: **AA.VV.**, *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, a cura di M. Tiraboschi, Milano, 2011; **AA.VV.**, *L'apprendistato: una sfida per la formazione della persona, un'occasione per il rilancio dell'economia*, in CQIA, Anno II, n.5, Luglio 2012, reperibile all'indirizzo: <http://www.unibg.it/dati/bacheca/1029/58255.pdf>; per una recente nota

Si è, così, contemporaneamente agito su entrambi i versanti critici relativi all'assunzione di personale a rischio di esclusione dal mercato del lavoro: convenienza economica, accompagnata da un percorso di qualificazione o riqualificazione adeguato (sia in termini durata, che di personalizzazione).

Il datore di lavoro, grazie al contratto di apprendistato (professionalizzante o di alta qualificazione) gode di un incentivo contributivo (contribuzione al 10% per 18 mesi), di un incentivo economico (pari al 50% dell'indennità di mobilità che sarebbe stata corrisposta al lavoratore - se dovuta - per un periodo massimo di 12 mesi), della possibilità di sotto-inquadrare il lavoratore fino a due livelli inferiori rispetto a quello finale e, infine, si vede assicurato un'agevolazione normativa, atteso che l'apprendista proveniente dalla mobilità non è computabile nella base di calcolo per la verifica dei limiti dimensionali previsti da leggi o contratti collettivi per l'applicazione di particolari istituti.

A fronte di un così importante esempio non è dato comprendere il motivo per cui la riforma non abbia previsto un ampliamento del campo di applicazione dell'apprendistato professionalizzante o di alta formazione anche ai lavoratori *Over 50*, disoccupati da almeno 12 mesi, in luogo di introdurre la sola agevolazione di cui all'art. 4, 8° comma L. 92/2012 ⁽²²⁰⁾.

L'apprendistato avrebbe potuto (*recte*: avrebbe dovuto) diventare lo strumento “...prevalente di ingresso...” ⁽²²¹⁾ o di reinserimento lavorativo non solo per i

critica sull'apprendistato: **Carinci F.**, *E tu lavorerai come apprendista (l'apprendistato da contratto “speciale” a contratto “quasi-unico”)*, in *Working Paper C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”*, 145/2012.

²²⁰ Si tratta di una previsione addirittura inferiore a quella già prevista in maniera non strutturale dall'art. 2, comma 134 della legge n. 191/2009, prorogato per tutto il 2012 attraverso l'art. 33, comma 25, della legge n. 183/2011 con riferimento ad una coorte più ampia: la norma prevede, infatti, che gli incentivi siano riconosciuti a chi assuma un *Over50* che gode del trattamento di disoccupazione, indipendentemente dalla durata e dal periodo di disoccupazione. L'agevolazione è pari al riconoscimento di un'aliquota contributiva pari al 10%.

²²¹ Secondo le ambizioni all'art. 1 della L. 92/2012

giovani, ma per tutte le categorie di lavoratori a rischio di esclusione, tra cui gli *Over 50* disoccupati da più di 12 mesi.

Questo, infatti, appare il miglior modo per favorire “...nuove opportunità di impiego ovvero di tutela del reddito per i lavoratori ultracinquantenni in caso di perdita del posto di lavoro...”, così come enfaticamente annunciato all’art. 1 della L. 92/2012.

Raccogliendo i suggerimenti per una *Flexicurity* all’italiana, riassunti nel capitolo 3, l’apprendistato sarebbe potuto (*recte*: dovuto) diventare “*il vero contratto unico*” d’inserimento ⁽²²²⁾ per tutte quelle categorie di lavoratori a rischio, in quanto darebbe piena attuazione alla flessicurezza, potendosi segnare sulla *Flexicurity Matrix* punti a favore sia della *External Numerical Flexibility* e della *Labour cost/wage Flexibility*, compensandole con la *Job Security* e la *Emploment Security*.

Si tratta, infatti, di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato ⁽²²³⁾, caratterizzato da un primo periodo, finalizzato non solo all’acquisizione della qualificazione professionale o di un diploma di istruzione secondaria superiore (e, quindi, all’aggiornamento professionale o alla riqualificazione), ma anche alla verifica circa l’adattabilità del lavoratore alla specifica realtà aziendale in cui opera.

Durante tale periodo il rapporto è assistito dalla tutela piena ⁽²²⁴⁾, atteso che il recesso può avvenire solo per “...una giusta causa o un giustificato motivo” ⁽²²⁵⁾.

²²² **Tiraboschi M.**, *Apprendistato: ecco il vero contratto unico*, in *Adapt*, 8 gennaio 2010, reperibile all’indirizzo: www.adapt.it

²²³ Ovvero quella tipologia contrattuale che il Legislatore del 2012 ha definito come “*forma comune di rapporto di lavoro*”.

²²⁴ L’art. 2, 1° comma lett. l) prevede, infatti, la “...applicazione delle sanzioni previste dalla normativa vigente”.

²²⁵ Art. 2, 1° comma lett. l).

Al termine del periodo formativo è possibile - ovviamente anche e soprattutto a fronte di un non soddisfacente superamento del periodo di adattamento - il libero recesso, ex art. 2118 c.c., indennizzato dal solo preavviso (o dalla relativa indennità sostitutiva).

Ove, invece, il datore di lavoro decida di proseguire nel rapporto, lo stesso sarà assoggettato alla specifica EPL (tutela obbligatoria, risarcitoria piena, reintegratoria con risarcimento ridotto o indennitaria) applicabile in azienda in funzione degli specifici limiti dimensionali.

In tal modo “...a differenza del contratto unico in tre fasi ^[226], che di fatto si sostanzia in un mero rapporto di lavoro a tempo determinato di tipo soggettivo e a libera re cedibilità al termine del triennio, il contratto di apprendistato si caratterizza per una maggiore qualità e un più corretto equilibrio tra tutela del lavoratore ed esigenze dell'impresa. Con questa tipologia di lavoro, infatti, la stabilità al termine dell'inserimento temporaneo non è frutto del caso e tanto meno deriva da rigide imposizioni legislative, peraltro facilmente aggirabili portando a termine il rapporto prima del triennio. Nell'apprendistato la stabilizzazione è piuttosto costruita su una logica di convenienze reciproche. L'inserimento iniziale in azienda è sostenuto, per un verso, da rilevanti incentivi economici e normativi che compensano lo sforzo del datore di lavoro di insegnare un mestiere a un giovane alle prime esperienze di lavoro. La formazione e le competenze acquisite nel percorso di apprendistato diventano, per altro verso, valore aggiunto non solo per il singolo apprendista, che acquisisce un titolo di studio, anche universitario, o una qualifica professionale, ma per la stessa per l'impresa che investe in capitale umano accrescendo così la produttività e la qualità della forza lavoro di cui si avvale” ⁽²²⁷⁾.

²²⁶ Si fa qui riferimento a quelle tipologie contrattuali cui si è fatto riferimento al capitolo 3, paragrafi 3, 4 e 5.

²²⁷ **Tiraboschi M.**,(2010), *Apprendistato*, cit.

Tali vantaggi non dovrebbero essere sminuiti alla luce delle critiche ricevute, anche di recente, dall'istituto, comprovate dal suo limitato utilizzo registrato nell'anno 2011 ⁽²²⁸⁾.

Ogni giudizio dovrà, infatti, essere rinviato successivamente ad un opportuno "rodaggio" e verifica del nuovo sistema introdotto con il D.lgs. 14 settembre 2011, n. 167.

La possibilità, *de iure condendo*, di utilizzare il contratto di apprendistato per gli *Over50* disoccupati da oltre 12 mesi pone, peraltro, due dubbi: il primo relativo al rispetto della normativa anti-discriminatoria per motivi d'età di cui al D.lgs. 216/2003 ed alla Direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000.

Il secondo relativo al rispetto del regolamento (CE) n. 68/2001, del 12 gennaio 2001 ⁽²²⁹⁾(per la "...*applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti destinati alla formazione*") e dal regolamento (CE) n. 2204/2002 del 12 dicembre 2002 ("*relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti*

²²⁸ **Carinci F.**, op. cit. Ne enfatizza il ruolo quale fondamentale strumento di TLM: **Zoppoli L.**, *La Flexicurity dell'Unione Europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro italiano*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".it, n. 141/2012, pag. 12. Per un'analisi dell'apprendistato quale strumento di placement a livello comparato: **Delfino M.**, *Giovani e formazione nelle normative europee: l'apprendistato*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".it, n.90/2012.

²²⁹ Il Reg. 68/2001 stabilisce l'esenzione dall'obbligo di notifica per gli aiuti concessi alle imprese che erogano formazione ai propri dipendenti. Viene fatta una distinzione tra "formazione specifica" e "formazione generale": con la prima si intende un tipo di formazione che comporta insegnamenti direttamente o prevalentemente applicabili alla posizione occupata dal dipendente dell'impresa che beneficia dell'aiuto e che fornisca qualifiche non trasferibili (o trasferibili limitatamente) presso altre imprese; per "formazione generale" si intende una formazione basata su insegnamenti non applicabili esclusivamente o prevalentemente alla posizione attuale o futura del dipendente presso l'impresa beneficiaria, ma che fornisca qualifiche trasferibili anche ad altre imprese. I costi ammissibili nell'ambito di un progetto di aiuti per la formazione sono: i costi del personale docente, le spese di trasferta del personale docente e dei destinatari della formazione, spese correnti (materiali, forniture, ecc.), ammortamento immobilizzazioni materiali, costi dei servizi di consulenza, costi di personale per i partecipanti al progetto di formazione. L'esenzione non si applica qualora l'importo dell'aiuto concesso ad un'impresa per un singolo progetto di formazione ecceda la somma di 1 milione di euro.

di Stato a favore dell'occupazione”⁽²³⁰⁾), rilevante anche quando la misura di sostegno riguardi l'assunzione mediante un contratto di lavoro con finalità formative ⁽²³¹⁾.

Quanto al primo aspetto, va rammentato che l'adozione del contratto di apprendistato, quale contratto d'inserimento anche per gli *Over50*, richiede, così come previsto dal regolamento n. 2204/2002, che gli *Elders* possano rientrare nella categoria dei ‘*lavoratori svantaggiati*’, tenendo anche conto degli obiettivi di incremento occupazionale e di inclusione sociale indicati dalla UE ⁽²³²⁾.

La piena compatibilità di una simile scelta normativa con la disciplina antidiscriminatoria citata è affermabile sulla base dei principi enunciati dalla Corte di giustizia nel caso “*Mangold*” ⁽²³³⁾.

La Corte si è, infatti, pronunciata sulla (il)legittimità delle assunzioni a termine senza alcuna restrizione previste dalla normativa germanica per i lavoratori con più di 52 anni d'età (anche se era consentita l'operatività della misura a partire dai 50 anni), finalizzata, ad avviso del Governo tedesco, a “...*favorire l'inserimento professionale dei lavoratori anziani disoccupati*” ⁽²³⁴⁾, che manifestavano, sulla base di specifici dati statistici, difficoltà di reinserimento lavorativo.

Si trattava, sempre secondo la Germania, di una misura consentita dall'art. 6.1 della direttiva n. 2000/78, in forza della quale sono ammesse “...*condizioni*

²³⁰ Si tratta di un regolamento sugli aiuti all'occupazione si applica solo agli aiuti rivolti alla creazione di nuovi posti di lavoro, la finalità è quella di incoraggiare le imprese ad assumere lavoratori svantaggiati e disabili che altrimenti resterebbero esclusi dal mercato del lavoro. I posti di lavoro creati devono rappresentare un incremento netto del numero di dipendenti dell'impresa e devono essere conservati per un periodo minimo di tre anni.

²³¹ Per un'ampia disamina della problematica: **Tiraboschi M.**, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Torino, 2002.

²³² Si vedano, in particolare, i *considerando* 5 e 7 del Regolamento 2204/2002.

²³³ Sentenza 22 Novembre 2005, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004J0144:IT:NOT>

speciali di accesso all'occupazione e alla formazione professionale [...] per [...] lavoratori anziani?

La Corte ha giudicato la disciplina delle assunzioni a termine dei lavoratori *Over50* adottata dalla Germania come contrastante col divieto di discriminazioni in ragione dell'età. Ciò poiché la misura era tale da considerare “...l'età del lavoratore ... come unico criterio di applicazione di un contratto di lavoro a tempo determinato, senza che sia stato dimostrato che la fissazione di un limite di età, in quanto tale, indipendentemente da ogni altra considerazione legata alla struttura del mercato del lavoro di cui trattasi e dalla situazione personale dell'interessato, sia obiettivamente necessaria per la realizzazione dell'obiettivo dell'inserimento professionale dei lavoratori anziani in disoccupazione”⁽²³⁵⁾.

In altri termini, lo strumento utilizzato non è stato ritenuto proporzionale allo scopo perseguito, poiché imponeva un sacrificio eccessivo, costringendo il lavoratore maturo di essere assunto con un contratto precario o non standard “...senza alcuna limitazione fino al loro pensionamento”, escludendoli “...in via di principio [...] permanentemente dalla garanzia del rapporto a tempo indeterminato”⁽²³⁶⁾.

Conseguentemente, ad avviso della Corte, la misura eventualmente adottata deve, per rispondere al requisito di proporzionalità, tenere adeguatamente conto dei bisogni dei lavoratori *Over50*, alla luce della “...durata dello stato di necessità e la persistenza delle condizioni di bisogno”⁽²³⁷⁾.

L'utilizzabilità del contratto di apprendistato per il reinserimento degli *Over50*
L'applicazione del contratto di apprendistato agli *Over50* disoccupati da oltre

²³⁴ Si veda il punto 9.3. delle conclusioni dell'Avvocato generale Tizzano.

²³⁵ Corte di giustizia 22 novembre 2005, *Mangold*, punto 65 della motivazione.

²³⁶ Si vedano i punti 94 e 95 delle conclusioni dell'Avvocato generale Tizzano ed il punto 64 della motivazione della decisione sul caso *Mangold*.

²³⁷ **Dell'Aringa C.**, *Come combattere la precarietà*, 2006, reperibile all'indirizzo: <http://www.governareper.it>.

12 mesi assicurerebbe il pieno rispetto delle indicazioni fornite dalla Corte. Infatti, l'età non costituirebbe l'unico requisito di accesso, poiché la persistenza dello stato di bisogno sarebbe evidenziata dalla lunga durata della disoccupazione (almeno 12 mesi), indice di una chiara difficoltà di ricollocazione.

Il lavoratore anziano verrebbe, altresì, assunto con un contratto a tempo indeterminato, che garantirebbe la sua riqualificazione professionale.

Quanto al possibile contrasto con i Reg. (CE) 68/2001 e 2204/2002 si può fare riferimento a quanto emerso nel conflitto tra lo Stato italiano da un lato e la Corte di Giustizia e la Commissione dall'altra con riferimento al contratto di formazione e lavoro ⁽²³⁸⁾ e segnatamente al fatto che il contrasto tra la norma interna e la disciplina comunitaria era prevalentemente connesso alla totale assenza di finalità formativa nell'ambito del C.F.L., risolvendosi, pertanto, in un trattamento sub-standard ed in uno sconto contributivo, non compensato da alcuna misura di qualificazione o riqualificazione.

Correttamente è stato, infatti, precisato che la *“svalutazione della finalità formativa ha ... portato il nostro ordinamento in conflitto con l'ordinamento comunitario in quanto le agevolazioni - scomparsa la finalità formativa - venivano a configurarsi come indebito aiuto alle imprese”*: *“...la questione si sarebbe risolta diversamente, se lo Stato italiano avesse*

²³⁸ Per un'analisi di dettaglio delle reazioni alla decisioni della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 7 marzo 2002, causa C-310/99, si veda: **Tiraboschi M.**, *Aiuti di Stato e contratti di formazione e lavoro nella decisione della Corte di giustizia del 7 marzo 2002: sentenza annunciata, risultato giusto*, RIDL, 2002, II, pagg. 435 ss.; **Delfino**, *I contratti di formazione e lavoro nella disciplina comunitaria*, in M. Rusciano (a cura di), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene, Napoli, 2004, pagg.111 e ss.; **Balandi G.**, *Diritto del lavoro e diritto della concorrenza tra conflitto e cooperazione: prima ricognizione alla periferia del tema*, in *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, I, Cedam, Padova, 2005, pagg. 112 e ss. e **Garofalo M.G.**, *Formazione e lavoro*, DLM, 2005, pagg. 269 e ss.

potuto (e voluto) credibilmente affermare che i vantaggi riconosciuti alle imprese servivano a compensare la minore produttività di un lavoratore in formazione”⁽²³⁹⁾.

Conseguentemente, il contratto di apprendistato sarebbe in grado, sempre grazie alla specifica attività formativa cristallizzata nel piano formativo individuale, di superare anche tale possibile critica.

5.3. La seconda linea di intervento: il ruolo centrale della formazione nel contratto di lavoro.

Se il contratto di apprendistato si connota per il giusto *mix* di flessibilità e sicurezza con riferimento all’inserimento (o reinserimento) lavorativo dell’*Over50* disoccupato da oltre 12 mesi, va sottolineato come con lo stesso si attribuisce alla azienda ed al contesto lavorativo un ruolo centrale, poiché formazione e lavoro appaiono strettamente connessi l’uno all’altro, in un rapporto che è stato correttamente definito “*circolare*”.

Correttamente si è puntualizzato che “...*se fino a qualche tempo fa si poteva ancora immaginare la collocazione del problema formativo soltanto all’ingresso nel mondo del lavoro, oggi sarebbe miope non prevederlo esteso all’intero arco della vita di tutti e di ciascuno.*”, visto che è “...*indispensabile «apprendere lavorando» e che la dimensione professionale non può e non deve essere l’unica ed esclusiva qualificazione di ogni persona e della sua ricchezza personale e sociale...*”. Ciò consentirebbe di evitare quella idea che porta ad “... *una separazione tra scuola e impresa, tra studio e lavoro ...*”⁽²⁴⁰⁾.

Evidente, quindi, come la piena attuazione del diritto a politiche integrate di *Life Long Learning* per tutti lavoratori in generale e, in particolare, per gli *Over50* dovrebbe sfruttare la sopraindicata caratteristica.

²³⁹ **Garofalo M.G.**, op. cit., pagg. 269 e ss.

²⁴⁰ **Bertagna G.**, op. cit., pag. 401

Come, quindi, attribuire al contratto ed al luogo di lavoro un ruolo centrale per la formazione e la qualificazione?

Come estendere a chi un posto di lavoro lo possieda gli aspetti positivi della formazione nell'ambito del contratto di apprendistato, così da consentire al singolo lavoratore il mantenimento dell'occupazione posseduta o il passaggio ad una nuova, grazie al costante aggiornamento delle competenze?

A prima vista si dovrebbe ritenere, stante la specialità del contratto di apprendistato ⁽²⁴¹⁾, che qualunque contaminazione sia impossibile.

Ciò soprattutto con riferimento ad uno degli elementi essenziali del contratto: la causa.

Infatti, è opinione assolutamente dominante ⁽²⁴²⁾ che l'apprendistato presenterebbe uno schema causale assolutamente differente (e, pertanto, incomunicabile) rispetto all'ordinario rapporto di lavoro subordinato.

Il primo, infatti, presenterebbe una causa mista ⁽²⁴³⁾ o complessa ⁽²⁴⁴⁾, il cui schema causale sarebbe caratterizzato dallo scambio di retribuzione e

²⁴¹ **Galantino L.**, *Diritto del lavoro*, Torino, 2008, pagg. 591 e ss. e soprattutto **Varesi P.A.**, *I contratti di lavoro con finalità formative*, Milano, 2001, pagg. 125 e ss.

²⁴² In dottrina, si vedano gli autori citati nelle due note che seguono; in giurisprudenza, la natura speciale della causa del contratto di apprendistato è un dato assolutamente pacifico e risalente nel tempo. Ancora attuali (rispetto alla impostazione seguita dal formante giurisprudenziale) appaiono, pertanto, le affermazioni di Cass. Civ. 7 aprile 1981, n. 1958, in *Giur. It.*, 1981, I, 1, 1566; Cass. Civ. 11 aprile 1981, n. 2134 in *Rass. Giur. Enel*, 1981, p. 326; Cass. Civ. 3 marzo 1983, n. 1590, in *Giust. Civ.*, 1983, I, 3314; Cass. Civ. 18 febbraio 1985, n. 1407; Cass. Civ. 11 maggio 1987, n. 4334, in *Giur. It.*, 1988, I, 1, 2025; Cass. 1/8/2002, n. 11482, Pres. D'Angelo, Rel. Mammone, in *Lav. nella giur.* 2003, 72) e Cass. 12/5/00, n. 6134, pres. Sciarelli, in *Orient. Giur. Lav.* 2000, pag. 983; in *Lavoro giur.* 2002, pag. 159. Nello stesso senso di recente: Cass. Civ. 8 marzo 2012, n. 3625 e Cass. Civ. 22 gennaio 2009, n. 1633. Anche di recente il medesimo orientamento consolidato è confermato dalla giurisprudenza di merito: Trib. Milano, 9 dicembre 2010, Giud. Colosimo, in *Lav. nella Giur.*, 2011, 219; Trib. Bologna 19/5/2009, Giud. Pugliese, in *Lav. nella giur.* 2009, 956 e Trib. Milano 20/7/2004, Est. Bianchini, in *Lav. nella giur.* 2005, 289

²⁴³ Per causa mista, così come precisato sin da Cass. Civ. 6 marzo 1951, n. 522, è quella risultante dalla fusione delle cause di due o più negozi nominati o tipici. Sulla qualificazione della causa del contratto di apprendistato come mista: **Suppiej G.**, voce *Apprendista*, in *Enc. Dir.*, 1958, pag. 814 e ss.; **Riva Sanseverino L.**, *Il lavoro nell'impresa*, Torino, 1960, pag. 317 e segg.; **Di Cerbo F.**, *I rapporti speciali di lavoro*, Padova, 2000, pag. 8; **Balletti E.**, *Subordinazione e contratti di lavoro a contenuto c.d.*

formazione da un lato e prestazione lavorativa dall'altro nel periodo di applicazione del piano formativo individuale per poi, successivamente a ciò, ricondursi ad una ordinaria causa “*semplice*” data dallo scambio di retribuzione contro prestazione lavorativa.

Tale variazione causale ha portato alcuni a criticare la possibilità che il contratto di apprendistato sia effettivamente un contratto a tempo indeterminato, atteso che vedrebbe modificata la causa negoziale da mista (o complessa a seconda dell'opinione cui si aderisce) della prima fase di vita del rapporto, in causa semplice e tipica del rapporto di lavoro, una volta esaurito il periodo di formazione indicato nel piano individuale e non esercitato il recesso ex art. 2118 c.c. ⁽²⁴⁵⁾.

Nella realtà, così come si cercherà di dimostrare *infra*, le peculiarità ⁽²⁴⁶⁾ non attengono alla struttura causale, ma piuttosto a come il diritto-obbligo formativo, che fa parte della causa di ogni contratto di lavoro, deve essere attuato.

“formativo” alla luce del d. lgs. 276/2003, in *Dir. Merc. Lav.*, 2005, pag. 420. Più in generale sui contratti a causa mista: **Sicchiero G.**, *Il contratto con causa mista*, Padova, 1995.

²⁴⁴ Nella causa complessa, in luogo di una vera e propria fusione, si avrebbe il coordinamento di più cause che, conservando la loro autonomia (cioè non fondendosi l'una nell'altra), potrebbero essere causa di uno specifico negozio giuridico nominato o innominato. Sulla qualificazione della causa del contratto di apprendistato come complessa: **Pasqualetto E.**, *I contratti con finalità formative. L'apprendistato*, in C. Cester (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, in F. Carinci (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, Torino, 2007, vol. II, tomo 2, pag. 1857 ss.

²⁴⁵ In questo senso si veda, in particolare, **Carinci F.**, *E tu lavorerai come apprendista*, cit. , 2012, pag. 83.

²⁴⁶ Il contratto, sin dalla L. 25/1955, è stato definito come speciale; si vedano a conferma di tale carattere: **Balandi G.G.**, *La legge sull'occupazione giovanile*, Milano, 1979, pag. 54; **Napoli M.**, *Commento all'art. 3 della legge 19 dicembre 1984, n. 863*, in *Nuove leggi Civ. Comm.*, Padova, 1985, pag. 883; **Cataudella A.**, *Spunti sulla tipologia dei rapporti di lavoro*, in *Dir. Lav.*, 1983, pagg. 77 e ss.; **Ghezzi G.** e **Romagnoli U.**, *Il rapporto di lavoro*, Bologna, 1984, pagg. 40 e ss.; **Carinci F. - De Luca Tamajo R. - Tosi P. - Treu T.**, *Il rapporto di lavoro subordinato*, Torino, 1985, pag. 22; **Loy G.**, *Riflessioni su specialità, tipo, e sottotipo nel rapporto di lavoro subordinato*, in M. Pedrazzoli (a cura di) “Lavoro subordinato e dintorni”, Bologna, 1989, Pagg. 51 e ss.

Ci si muove, in realtà, nell'ambito di un diverso contenuto dell'oggetto del contratto: le prestazioni di natura formative sono, infatti, cristallizzate nel piano formativo individuale, che non ha paralleli nell'ordinario rapporto di lavoro subordinato.

Punto di partenza fondamentale è una breve digressione sulla causa del contratto in genere.

5.4. La causa del contratto e la causa dei contratti di scambio.

Ove ci si fermasse al tenore letterale della Relazione al Codice Civile del 1942⁽²⁴⁷⁾ si dovrebbe dare risposta negativa a tutti i quesiti sopraesposti.

Infatti, quest'ultima, nel parlare di causa del contratto, la indica come la “*funzione economico – sociale*”⁽²⁴⁸⁾, dando, quindi, l'impressione di un pieno recepimento dell'orientamento c.d. “*oggettivistico*”⁽²⁴⁹⁾.

²⁴⁷ Codice Civile, Relazione al Re, Roma, 1943, pag. 393. Nella Relazione al Re si precisa anche che la causa sarebbe la “*giustificazione della tutela dell'autonomia privata*” ed un “*vincolo al potere della volontà individuale*” (Relazione del Guardasigilli, n. 193 e ss.). Si veda anche: **Ferrara F. Jr.**, *Teoria dei contratti*, Napoli, 1940, p. 127. Singolarmente la giurisprudenza in sede di prima applicazione delle nuove norme codicistiche, pur concludendo che la causa rappresenta la “*funzione economico sociale del negozio*” non ometteva di precisare che essa rappresenta “*...lo scopo tipico e costante che le parti si propongono di conseguire e costituisce la ragione ultima della loro determinazione volitiva*”, con mostrando di porsi in una sorta di via mediana tra le teorie oggettivistiche e quelle soggettivistiche sulla causa (Cass. Civ. 14 marzo 1961, n. 565, in *Giur. It.* 1962, I, 1, 731; nello stesso senso: Cass. Civ. 28 luglio 1962, n. 2218, in *Giust. Civ. Mass.* 1962, 1081; Cass. Civ. 27 Febbraio 1962, n. 380, *ivi*, 184)

²⁴⁸ Riprendendo l'insegnamento del 1893 di **Scialoja V.** ripubblicato in *Negozi giuridici*, Roma, 1950, pagg. 89-95 e di **Betti E.**, *Teoria generale del negozio giuridico*, Camerino, 2004

²⁴⁹ Si tratta di quell'orientamento che, sulla scorta della dottrina tedesca ha ritenuto, in contrapposizione alle teorie soggettivistiche francesi, risalenti a *Domat* e *Pothier* (che vedono la causa come il motivo per cui una parte si obbliga, enfatizzando il momento volitivo del singolo contraente), ritengono che la causa sia l'oggettivizzazione del risultato che le parti, stipulando quel determinato contratto o negozio giuridico, intendevano raggiungere. Per una disamina completa dell'evoluzione storica del concetto di causa, si veda: **Giorgianni**, *Causa (Dir. Priv.)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1960, VI, pagg. 554 – 655 e **Sacco R.**, *La causa*, in *Trattato di diritto privato diretto da p. Rescigno*, X, pagg. 322 e ss. Tra i primi sostenitori della causa in senso soggettivo sotto la vigenza dell'abrogato Codice Civile 1865: **Giorgi**, *Teoria delle obbligazioni nel diritto moderno italiano*, III,

Effetto di ciò sarebbe che nessun rilievo sarebbe riconoscibile alla specifica volontà dei contraenti (ed agli interessi dagli stessi perseguiti⁽²⁵⁰⁾) e che soprattutto nei negozi tipici (quale è il contratto di lavoro subordinato) l'individuazione dello schema causale sarebbe stato effettuato, una volta per tutte ed a priori, dal Legislatore.

Ad ogni tipo negoziale corrisponderebbe non solo una specifica struttura, ma anche una specifica funzione, cioè una causa - una funzione economico-sociale tipica - rappresentata dalla realizzazione di specifici interessi individuali meritevoli di tutela ⁽²⁵¹⁾.

Nel caso del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, una volta scelto il negozio tipico ne deriverebbe, senza alcuna influenza o rilevanza della volontà privata e dell'evoluzione socio-economica, la automatica individuazione della causa (fatta dal Legislatore del 1942) quale semplice scambio di retribuzione con lavoro.

Si creerebbe, pertanto, una sorta di equazione, in forza della quale il negozio tipico – proprio perché tipizzazione di una data operazione economico-giuridica effettuata dal Legislatore – conterebbe in sé anche una funzione

Firenze, 1885, pagg. 43 e ss; pagg. 717 e ss. E' stato affermato che “*In realtà la causa, l'interesse in senso oggettivo (al mutamento dello stato di fatto) in tanto opera attraverso il congegno del negozio, in quanto viene a coincidere normalmente con l'interesse individuale determinante la volontà privata nel caso concreto*” (**E. Betti**, *Causa del negozio giuridico*, in *Novissimo Digesto Italiano*, III, Torino, 1957, pag. 36). Sulla causa in generale, oltre agli autori infra citati, si veda anche: **Paolini**, *La causa del contratto*, Padova, 1999

²⁵⁰ Critica l'adesione alla teoria oggettivistica in quanto finalizzata ad esercitare un controllo sociale sull'attività delle parti, poiché inutile: **Gazzoni**, *Il contratto*, in *Manuale di diritto privato*, 9^a ed. Napoli, 2001, pag. 773. In senso favorevole alla enfaticizzazione della volontà delle parti, senza aderire totalmente all'impostazione francese: **Gorla**, *Il contratto: problemi fondamentali trattati con il metodo comparativo e casistico*, Milano, 1954.

²⁵¹ Si veda: **Sacco R.**, *Autonomia contrattuale e tipi*, Riv. Trim. Dir.e Proc. Civ., 1966, pagg. 785 e ss.; **Alpa**, *La causa e il tipo*, in Gabrielli E., *I contratti in generale*, Torino, 2006, **Carraresi**, *La causa dei negozi giuridici e l'autonomia della volontà nel diritto privato*, Napoli, 1947 e **Nuzzo M.**, *Autonomia privata e utilità sociale*, Camerino, 2011.

economico-sociale immodificabile: la causa sarebbe, pertanto, determinata dal tipo prescelto ⁽²⁵²⁾.

Il tipo, quale schema negoziale, cristallizzando un modo di operare e di organizzare gli interessi privati così come elaborato ed utilizzato nell'esperienza economico-sociale, determinerebbe anche l'individuazione della funzione economico-sociale e, quindi, della causa: quest'ultima dipenderebbe dal tipo al punto che vi sarebbe una sorta di contaminazione tra tipo e causa.

In altri termini, poiché l'ordinamento giuridico avrebbe provveduto alla cristallizzazione del contratto tipico "*rapporto di lavoro subordinato*" ne avrebbe anche individuato la funzione economico-sociale una volta per tutte.

Nella realtà, come è stato opportunamente evidenziato ⁽²⁵³⁾, una simile impostazione porterebbe al totale svilimento degli artt. 1322, 1343, 1344 e 1345 c.c. ed al ridimensionamento della volontà dei contraenti, strumento attraverso cui sono stati individuati quegli "*interessi*" che dovrebbero essere vagliati ai fini della loro positiva valutazione come "*meritevoli di tutela*". Quale la necessità di fare cenno ad essi ove la valutazione sia stata fatta direttamente dal Legislatore?

In realtà, "*...le nozioni di tipo e di causa assumono una precisa collocazione ed una precisa funzione: il tipo riguarda la struttura dell'atto; la causa, invece, l'interesse e più*

²⁵² Si veda: **Loy G.**, *Riflessioni su specialità, tipo, e sottotipo nel rapporto di lavoro subordinato*, in M. Pedrazzoli (a cura di) "Lavoro subordinato e dintorni", Bologna, 1989, Pagg. 51 e ss. e **Sacco R.**, *Autonomia contrattuale e tipi*, in Riv. Trim. Dir. E Proc. Civ., 1966, pagg. 787 e ss.

²⁵³ **Redenti E.**, *La causa del contratto secondo il nostro codice*, in Riv. Trim. Dir. e Proc. Civ., 1950, pagg. 894 e ss. e **Giorgianni**, *op.cit.* e **Ferri G.B.**, *Causa e tipo nella teoria del negozio giuridico*, Milano, 1966, pagg. 118, 122 – 133; **Id.**, *La causa nella teoria del contratto*, in Ferri G.B. e Angelici, *Studi sull'autonomia dei privati*, Torino, 1999, pagg. 98 e ss.

precisamente la sua caratteristica di essere meritevole di tutela da parte dell'ordinamento giuridico” ⁽²⁵⁴⁾.

Il fatto che venga utilizzato un contratto tipico non significa, pertanto, che l'interesse sia meritevole di tutela e che, pertanto, vi sia una causa che consenta al negozio di produrre effetti giuridici.

La causa opera, infatti, su piano completamente diverso rispetto al tipo ed appare, pertanto, caratterizzata da elementi differenti da esso.

Ciò appare chiaro ove si ponga mente a come si attegga l'ordinamento giuridico di fronte ad una data operazione economica da cui le parti vogliono far discendere effetti giuridici: *“...l'ordinamento giuridico deve, innanzitutto, individuare il significato; deve individuare, cioè, l'operazione economica che le parti abbiano posto in essere, per realizzare un determinato loro interesse ... deve in secondo luogo valutare la meritevolezza dell'interesse in concreto perseguito”* ⁽²⁵⁵⁾.

Il primo approccio è stato definito di tipo *“conoscitivo”*, poiché è naturale che l'ordinamento giuridico, prima di riconoscere effetti vincolanti, debba apprendere in pieno l'oggetto della sua valutazione. In questa fase avviene la sussunzione sotto i modelli tipici: *“...come ogni fenomeno di tipicità che venga elaborato in una esperienza sociale (ad esempio lo stesso fenomeno del linguaggio), anche la tipicità dell'agire individuale esprime taluni significati; li rappresenta cioè in un sistema generale, che permetta di attribuire immediatamente all'azione che il tipo rappresenta, quella portata, quel significato proprio, appunto, del tipo”* ⁽²⁵⁶⁾.

La seconda fase della valutazione effettuata dall'ordinamento giuridico attiene alla circostanza che la funzione del negozio adottato (tipo o meno) sia la realizzazione di interessi meritevoli di tutela giuridica (i.e. la causa).

²⁵⁴ Ferri G.B., op. cit., pag. 123.

²⁵⁵ Ferri G.B., op. cit. pag. 347 e 348

Diversamente ragionando si dovrebbe ritenere che la semplice scelta di uno schema negoziale tipico sia accompagnato sempre dalla funzione di realizzare interessi meritevoli di tutela ed abbia, quindi, una causa lecita.

Chiarito, quindi, che la causa non può essere automaticamente desunta dal tipo, ma che è dotata di una sua autonomia, si tratta di confutare l'affermazione che essa rappresenti la funzione economico-sociale del contratto o di verificare quale ruolo essa realmente svolga nell'economia dello schema negoziale prescelto dalle parti .

Per fare ciò è necessario rammentare che la causa è uno dei requisiti essenziali del contratto e non l'unico (art. 1325 c.c.): essa si deve, quindi, coordinare con la presenza dell'accordo delle parti, con l'oggetto, con la forma e con il fatto che la volontà persegua interessi meritevoli di tutela.

In tale tentativo di coordinamento di sé stessa con gli altri elementi essenziali del contratto, la causa assume un ruolo di sintesi tra volontà ed oggetto del contratto. Essa rappresenta la tensione del consenso raggiunto tra le parti verso un determinato assetto economico, che in quanto mirante a realizzare interessi meritevoli di tutela, acquista rilevanza per l'ordinamento giuridico, facendone derivare diritti ed obblighi.

Alla causa è stata, correttamente, attribuito “...*un ruolo di coordinatore dell'intera operazione economica, contenuta nel negozio giuridico, nei suoi elementi oggettivi e soggettivi*”⁽²⁵⁷⁾.

Attesa la sua funzione di coordinamento tra consenso ed oggetto, la causa deve rappresentare la funzione economica non sociale (cioè valutata aprioristicamente una volta e per sempre dall'ordinamento), ma individuale,

²⁵⁶ **Ferri G.B.**, op. cit., pag. 348.

²⁵⁷ **Ferri G.B.**, op. cit., pag. 370; si veda anche **Redenti**, op. cit., pagg. 894 e ss.

cioè il valore che all'operazione economica nel suo complesso le parti hanno inteso attribuire nel caso concreto, alla luce di tutti gli specifici elementi essenziali del contratto in concreto analizzato.

L'esigenza di valutare, di volta in volta, gli elementi del singolo contratto e di come questi si coordinino impone di allontanarsi da quella “*funzione economico – sociale*” oggettivamente individuata dal Legislatore una volta per tutte.

La causa deve, quindi, essere valutata in concreto (e non in astratto ed a priori); essa è, così, suscettibile di una costante evoluzione, anche in considerazione del mutato contesto socio-economico in cui le parti si trovano a deliberare la convenzione negoziale.

Ciò non significa aderire alle tesi soggettivistiche, ma piuttosto attribuire rilievo alle sfumature soggettive da cui la causa è caratterizzata ⁽²⁵⁸⁾: “...*non significa riproporre una definizione di causa che riecheggi da vicino quella per la quale la causa del negozio era lo scopo meramente soggettivo degli autori del negozio stesso. Si vuole soltanto mettere in luce che, se il negozio esprime una regola privata, la causa è l'elemento che collega l'operazione economica oggettiva ai soggetti che ne sono autori; e che quindi la causa è l'indice di come il regolamento negoziale di interessi sia l'espressione oggettiva di talune finalità soggettive*” ⁽²⁵⁹⁾.

La causa del negozio (e della conseguente regola privata ⁽²⁶⁰⁾ che le parti si sono date attraverso la stipulazione del contratto) esprime non la finalità individuale del singolo contraente, ma la finalità complessiva che le parti hanno in concreto attribuito all'intera operazione economica, che concilia e realizza contemporaneamente gli interessi di tutti i contraenti.

²⁵⁸ Così **Ferri G.B.**, op. cit., pag. 372 e **Mirabelli**, *Causa subiettiva e causa obiettiva*, in Riv. Trim. dir. Proc. Civ., 1951, I, pagg. 323 e ss.

²⁵⁹ **Ferri G.B.**, op. loc. cit.

²⁶⁰ Che acquista valore di legge tra le parti.

Ciò significa che nei contratti di scambio (di cui fa parte il contratto di lavoro) non è lo scambio tra diversi beni ad integrare la causa ⁽²⁶¹⁾ (lavoro vs. retribuzione), ma piuttosto è l'interesse concretamente perseguito dalle parti attraverso lo scambio.

Interesse che può variare nel tempo, in relazione alle mutate situazioni economico-sociali-normative.

In tal modo si può realizzare una “...concezione dinamica e propositiva del contratto, per funzioni non contrapposte ma integrate e parallele a quelle svolte dalla legge e dallo stesso contratto collettivo, per completarne ed adattarne, ulteriormente, alla persona il ciclo della regolazione” ⁽²⁶²⁾.

5.5. La causa nel contratto di lavoro.

Fatta tale digressione sulla causa in generale, si può tentare di applicare tali concetti al contratto di lavoro, al fine di valutare se nella causa dello stesso possa assumere rilevanza l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Nel fare ciò non si può omettere di evidenziare che l'orientamento dottrinario e giurisprudenziale assolutamente prevalente sia di segno opposto rispetto alle conclusioni sopra raggiunte.

E', infatti, adottata una concezione oggettivistica della causa che, quale “*funzione economico – sociale*”, la sintetizza nello scambio tra lavoro e retribuzione, senza alcuna ulteriore accezione ⁽²⁶³⁾.

²⁶¹ In questo senso: **Santoro Passarelli F.**, *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, 1997, pag. 111

²⁶² **Caruso B.**, *Occupabilità, formazione e “capability” nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, Relazione al Congresso AIDLASS di Cagliari, Giugno 2006 (reperibile all'indirizzo www.lex.unict.it/eurolabor/formazione), pag. 68.

²⁶³ Questa è la tesi assolutamente prevalente in dottrina ed in giurisprudenza. Per un'analisi delle diverse posizioni dottrinarie si veda: **Napoli M.**, *Disciplina del mercato del lavoro ed esigenze formative*, in

Ciò significherebbe, innanzitutto, svilire del tutto l'indagine circa la funzione concretamente perseguita dalle parti, per utilizzare uno schema causale astratto ed aprioristico, valido sempre e comunque e, soprattutto, non elastico, cioè adattabile ai vari mutamenti socio-economici.

Ad esempio una tale scelta impedirebbe di attribuire rilevanza alcuna al cambiamento di scenario realizzato con l'abrogazione del sistema corporativistico (sotto la vigenza del quale era stato promulgato il codice civile) e, soprattutto, con l'entrata in vigore della Costituzione e segnatamente degli artt. 4 e 35 Cost.

In secondo luogo non potrebbe tenere conto di quell'evoluzione di cui si è dato atto nei capitoli 1 e 2 circa la SEO e il necessario rilievo che in tale ambito avrebbe il *Life Long Learning*, quale strumento di occupabilità.

Si avrebbe, pertanto, uno schema causale statico, che impedirebbe di tentare una ricomposizione in un unico contesto del variegato mosaico di quelle norme regolatrici del contratto di lavoro, verso cui le parti esprimono il loro consenso e che ne regolano il contenuto oggettivo.

Tornando al tema centrale dell'indagine si dovrebbe smentire che la formazione professionale (nonostante la presenza di norme ad essa dedicate, alcune delle quali di rango costituzionale) non abbia alcuna rilevanza nel contratto di lavoro (²⁶⁴).

In particolare, si dovrebbe negare che tra le finalità complessive che le parti hanno in concreto attribuito alla stipulazione del rapporto di lavoro non vi sia

Riv. Giur. Lav., 1997, I, pag. 263 e segg. (spec. pag. 269). Si rinvia anche a: **Sicchiero G.**, *Tramonto della causa del contratto?* Contratto e Impresa, 2003, pagg. 100 e ss.

²⁶⁴ In questo senso si è parlato, correttamente, di una necessaria "...integrazione tra profili pubblici, privati e collettivi della regolazione che dà luogo ad un modello regolativo né propriamente pubblicistico, né privatistico, né sindacale, quel che è stato definito il diritto della regolazione che è unificato dall'essere orientato sulla persona"(Caruso B., op. cit., pag. 69).

alcun rilievo per l'aggiornamento professionale: ciò né sul versante della prestazione diligente e quindi dei doveri del lavoratore ⁽²⁶⁵⁾, né quale diritto di quest'ultimo onde assicurarsi il mantenimento della posizione lavorativa o occupabilità ⁽²⁶⁶⁾.

L'adesione all'idea della causa del contratto di lavoro come statica e non dinamica (così come propugnato nel paragrafo che precede) significherebbe smentire, altresì, una felice intuizione risalente a circa un quarto di secolo fa per cui la “...posizione assunta dai lavoratori nell'ambito dell'impresa non può essere correlata nei termini riduttivi del semplice interesse alla percezione del trattamento retributivo”, cosicché vi sarebbe uno “...specifico interesse del lavoratore alla formazione professionale” al punto da poter “...affermare la duplice valenza del contratto di lavoro: effettuazione della prestazione lavorativa a favore del datore di lavoro attraverso il perseguimento dell'ulteriore scopo consistente nella realizzazione della conoscenza, dell'aggiornamento e della formazione del lavoratore” ⁽²⁶⁷⁾.

Va segnalata l'esistenza di una corrente dottrina (minoritaria) che qualifica la causa del contratto di lavoro non come semplice scambio tra lavoro e

²⁶⁵ In questo senso, si è ipotizzato che la causa del contratto di lavoro veda lo scambio tra professionalità e retribuzione, cosicché il lavoratore sarebbe obbligato ad acquisire “...la competenza professionale indispensabile per l'espletamento della sua attività, nonché di aggiornare la sua prestazione, nelle materie di competenza con la conoscenza delle innovazioni organizzative e tecnologiche e delle leggi e dei provvedimenti amministrativi in vigore, frequentando, ove occorra, corsi di addestramento o di riqualificazione organizzati all'interno o all'esterno dell'azienda. Il tutto come riflesso del dovere di diligenza” (**Scognamiglio R.**, *Diritto del lavoro*, 5^a Edizione, pag. 463). Nello stesso senso: **Mengoni L.**, *I diritti sociali*, in Arg. Dir. Lav. 1998, pagg. 1 e ss.

²⁶⁶ Contro una simile impostazione: **Garofalo D.**, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto*, 2001, Bari, pagg. 236 e ss.; **Varesi P.A.**, *I contratti di lavoro con finalità formative*, Milano, 2001, pagg. 172 e ss.; **Carabelli U.**, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT – 5/2003, pagg. 87,88 e 89 (<http://bit.ly/S5ftON>) e **Balandi G.**, *Formazione e contratto di lavoro*, Relazione al Congresso AIDLASS 2006 “Formazione e mercato del lavoro”, Napoli, 31 marzo – 1 aprile 2006, consultabile all'indirizzo: <http://www.aidlass.it/convegni/archivio/convegno-2006-1>. Si vedano anche gli atti del Convegno: *Formazione e mercato del lavoro in Italia e in Europa*, Atti del XV Congresso Nazionale AIDLASS, Milano, 2007.

²⁶⁷ **Minervini A.**, *La professionalità del lavoratore nell'impresa*, Padova, 1986, pagg. 153-155.

retribuzione, ma che la arricchisce con l'inserimento del c.d. “*paradigma formativo*”⁽²⁶⁸⁾.

Così, secondo Galantino ⁽²⁶⁹⁾ la formazione è “*parte della struttura causale del contratto di lavoro*” configurandosi come un diritto-dovere del lavoratore ⁽²⁷⁰⁾, cui corrisponderebbe un preciso obbligo per il datore di lavoro, derivante dall'applicazione dei principi di correttezza e buona fede *in executivis* e, specificatamente dalle previsioni di cui all'art. 1206 c.c. (*mora credendi*) ⁽²⁷¹⁾ e 2087 c.c. ⁽²⁷²⁾.

Nello stesso ambito si è mossa altra parte della dottrina ⁽²⁷³⁾, che hanno enfatizzato, ai fini che qui rilevano, il ruolo giocato anche dall'art. 1217 c.c. e dall'art. 1375 c.c., relativo alla correttezza e buona fede nell'esecuzione del contratto.

Secondo altra autorevole opinione i profondi mutamenti dell'organizzazione del lavoro post-tayloristica dovrebbe far ritenere che il diritto alla formazione del lavoratore costituisca un vero e proprio effetto naturale del contratto di

²⁶⁸ **Guarriello F.**, *Trasformazioni organizzative e rapporto di lavoro*, Napoli, 2000, pagg. 55, 75 e 222; **Galantino L.**, *Lavoro atipico, formazione professionale e tutela dinamica della professionalità del lavoratore*, in *Dir. Rel. Ind.*, 1998, pag. 317 e segg. e soprattutto **Alessi C.**, *Professionalità e contratto di lavoro*, Milano, 2004 (si vedano in particolare le pagg. 79, 81 ess.).

²⁶⁹ **Galantino L.**, op. loc. cit. e *Diritto del Lavoro*, Torino, 2008, pagg. 618 e 619.

²⁷⁰ Rilevante ai sensi dell'art. 2104 c.c., essendo diligente la prestazione di un soggetto dotato della professionalità necessaria ad un suo corretto adempimento.

²⁷¹ Norma che, quindi, impone al datore di lavoro, quale creditore della prestazione lavorativa di fare tutto quanto è necessario e nella sua disponibilità affinché sia facilitato l'assolvimento dell'obbligazione da parte del lavoratore.

²⁷² Norma che impone al datore di lavoro di adottare tutte le misure necessarie per tutelare l'integrità psico-fisica del lavoratore, nonché la sua personalità morale, costituita anche dalla professionalità.

²⁷³ **Guarriello F.**, op. cit. e, ancor più diffusamente: **Alessi C.**, op. cit.

lavoro subordinato, derivante dalla previsione dell'art. 35, co. 2° Cost., letto in relazione agli artt. 2094 e 2103 c.c. ⁽²⁷⁴⁾.

Ciò, peraltro, inciderebbe non sulla causa del contatto (così come in questa sede ipotizzato), ma piuttosto sull'oggetto: la causa sarebbe sempre costituita dallo scambio tra retribuzione e lavoro. Ciò che divergerebbe rispetto all'impostazione classica sarebbe il contenuto dell'obbligazione gravante sul lavoratore: non semplice messa a disposizione di energie lavorative, ma svolgimento di una prestazione lavorativa professionale.

Pertanto, la causa del contratto di lavoro rappresenta la funzione economica individuale perseguita dalle parti nello specifico contesto in cui esse hanno deliberato lo scambio.

Evidente che nel mutato contesto socio – economico attuale (di cui si è dato atto nei capitoli che precedono e, segnatamente, nel capitolo 1) la causa deve dinamicamente considerare l'interesse concretamente perseguito dalle parti, che mirano non soltanto ad uno scambio tra lavoro e retribuzione, ma anche ad acquisire capacità professionali spendibili nell'esecuzione della prestazione lavorativa dedotta in contratto (così da soddisfare le esigenze di adattabilità e di innovazione di processo e di prodotto del datore di lavoro) o nel mercato del lavoro, allorchè il prestatore affronti transizioni lavorative ⁽²⁷⁵⁾.

Ciò determina in capo al datore di lavoro uno specifico obbligo (da cui un corrispondente diritto del lavoratore) a che il prestatore di lavoro sia adeguatamente formato all'atto dell'avvio dell'attività lavorativa ed

²⁷⁴ In questo senso: **Napoli M.**, *Disciplina del mercato del lavoro ed esigenze formative*, in Id., *Lavoro, diritto, mutamento sociale (1997-2001)*, Torino, 2002, pagg. 46-48 (si tratta della ripubblicazione del medesimo scritto citato alla nota 263). Nello stesso senso: **Scognamiglio R.**, citato alla nota 265.

²⁷⁵ In questo senso si veda anche: **Caruso B.**, *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, relazione al Congresso AIDLASS di Cagliari Giugno 2006, pagg. 67 e 68

ogniquale volta venga introdotta una innovazione di processo o di prodotto, assicurandone così la manutenzione e l'aggiornamento professionale ⁽²⁷⁶⁾.

Diversamente opinando si verificherebbe una chiara violazione degli artt. 1175 e 1375 c.c.

Parimenti identico vincolo grava sul datore di lavoro ove, nel legittimo esercizio dello *ius variandi*, attribuisca al lavoratore funzioni o ruoli che, per essere compiutamente svolti, richiedono un aggiornamento o adeguamento professionale.

L'obbligo così discendente dalla causa del contratto non giunge al punto da poter comprimere – come si vedrà infra – l'esercizio del diritto costituzionale sancito dall'art. 41 Cost. da parte del datore di lavoro: quest'ultimo sarà, infatti, libero di poter adottare le scelte imprenditoriali ed organizzative che più ritiene adeguate, senza che l'eventuale potere di recesso dal rapporto di lavoro subordinato sia condizionato dal previo e necessario tentativo di adeguamento professionale del lavoratore, onde evitare il licenziamento.

Evidente che la violazione di tale dovere gravante sul datore di lavoro e corrispondente diritto del lavoratore comporta l'obbligo di risarcimento del danno a favore di quest'ultimo.

Specularmente, ed al di fuori dall'ipotesi sopradescritta, al lavoratore spetta un diritto soggettivo alla formazione continua, che egli esercita individualmente: si tratta di iniziative formative che possono o derivare dalla applicazione della

²⁷⁶ In questo senso anche **Alessi C.**, op. cit. **Corti M.** (*L'edificazione del sistema italiano di formazione continua dei lavoratori*, in Riv. Giur. Lav. 2007, 1, pagg. 163 e ss.) sostiene che tale obbligo dovrebbe essere contenuto nell'ambito di uno “...*sforzo ragionevole considerate tutte le circostanze...*”. Contra: **Ghera**, intervento nel corso del Congresso AIDLASS di Cagliari, Giugno 2006, in Atti del Congresso, Milano, 2007; **Liso F.**, *L'incidenza delle trasformazioni produttive*, in Quaderni Dir.Lav. e Rel. Ind., 1987, 1, pag. 11 e ss.; **Bettini M.N.**, *Ruolo e sviluppo della formazione nella realtà italiana e nella politica comunitaria*, Dir. Lav., 1995, I, pag. 238; **Cester C.** e **Mattarolo M.G.**, *Diligenza ed obbedienza del*

L. 53/2000 o dalle varie previsioni del contratto collettivo applicato in azienda o da specifiche scelte soggettive.

In tale ultimo caso è il lavoratore che ritiene necessario un aggiornamento o una riqualificazione professionale, pur in assenza di specifiche modifiche nell'organizzazione del lavoro o nelle modalità di svolgimento della prestazione.

Si pensi ad esempio a corsi volti a rinforzare le competenze informatiche o linguistiche (in cui gli *Over50* risultano particolarmente carenti), anche se le stesse sono utilizzate in modo discontinuo nell'adempimento della prestazione lavorativa.

In tali casi la posizione del datore di lavoro è, contrariamente all'ipotesi che precede, non attiva: egli non è gravato dell'obbligo di organizzazione del percorso formativo da seguire; è chiamato ad assumere una posizione di informazione e collaborazione, facendo tutto quanto in suo potere affinché si abbia la piena esplicazione del diritto del lavoratore.

Ciò potrà, ad esempio, avvenire o attraverso la semplice applicazione delle regole desumibili dalla L. 53/2000, dal contratto collettivo o dagli artt. 1175 e 1375 c.c.

Alla luce di una tale ricostruzione, appare necessario effettuare tre precisazioni di carattere finale.

La prima attiene alla individuazione di un criterio che possa, al di fuori delle ipotesi di applicazione della L. 53/2000 o delle norme collettive, chiarire quando la richiesta individuale del lavoratore di seguire un percorso di

prestatore di lavoro, in Commentario al codice civile diretto da F.D. Busnelli, sub art. 2014 c.c., Milano, pag. 154.

riqualificazione o aggiornamento professionale costituisca legittimo esercizio del diritto alla formazione continua.

La risposta è desumibile dal contratto individuale di lavoro, che è stella polare per la valutazione circa il corretto esercizio del diritto alla formazione: ove la formazione pretesa e programmata dal singolo lavoratore sia attinente alla prestazione dedotta in contratto, poiché attraverso la prima si può migliorare la seconda, ecco che si è di fronte ad un preciso diritto del lavoratore, cui il datore di lavoro non può opporre eccezioni.

Un simile inquadramento non deve, peraltro, portare a ritenere – come sostenuto da acuta dottrina - che vi sia una ampliamento dell'oggetto del contratto ⁽²⁷⁷⁾.

La seconda puntualizzazione attiene all'atteggiamento che le parti del contratto di lavoro devono avere verso la formazione: esse devono farsi parte attiva a seconda delle occasioni. Così, il datore di lavoro sarà tenuto a fornire formazione all'inizio del rapporto e ogniqualvolta vi sia una modifica nell'organizzazione di lavoro, che ha un impatto sull'esecuzione della prestazione lavorativa ⁽²⁷⁸⁾.

Il lavoratore dal canto suo dovrà, secondo un principio di responsabilità sociale e sulla base delle previsioni dell'art. 1227 c.c. ⁽²⁷⁹⁾, tutelare attivamente la propria professionalità programmando specifiche attività formative e periodici momenti di verifica e di bilancio delle competenze.

²⁷⁷ **Napoli M.**, op. cit.

²⁷⁸ **Pisani** (*Formazione professionale 'continua', equivalenza delle mansioni, giustificato motivo oggettivo di licenziamento*, MGL, 2004, pag. 397) ha correttamente affermato che "...quando le nuove mansioni presuppongono una professionalità differente da quella precedentemente acquisita, sarà un vero e proprio onere del datore di lavoro provvedere alla formazione professionale del lavoratore, costituendo tale riqualificazione il presupposto che rende legittimo il mutamento di mansioni?"

²⁷⁹ In questo senso si veda: **Guarriello**, op. cit., pag. 132.

Infine, secondo i principi di correttezza e buona fede (ex artt. 1175 e 1375 c.c.), il datore di lavoro non solo è tenuto ad agevolare le legittime scelte di natura formativa del lavoratore, eventualmente modificando la distribuzione della prestazione, ma è anche vincolato a fornire al prestatore tutte le informazioni in suo possesso per un agevole esercizio del diritto alla formazione continua.

In caso di mancato adempimento dell'obbligo formativo o di illegittimo rifiuto di consentire l'esercizio individuale del diritto da parte del lavoratore, il datore di lavoro sarà tenuto al risarcimento del danno.

Parimenti ove il lavoratore rifiuti di seguire la formazione organizzata dal datore di lavoro per quella “*manutenzione*” ed aggiornamento della professionalità, cui si è fatto cenno in precedenza, sarà passibile di sanzione disciplinare.

5.6. Conferma: l'interpretazione costituzionalmente orientata della causa del contratto di lavoro.

Una conferma indiretta della correttezza dell'impostazione adottata deriva dalla constatazione che in tal modo si darebbe una maggior attuazione agli artt. 4 e 35, 2° comma Cost. ed alle previsioni dell'ordinamento comunitario, che riconoscono nella formazione un “*diritto sociale fondamentale*”.

A tale ultimo proposito, numerosi sono i riferimenti normativi: a partire dall'art. 14 della Carta di Nizza in cui è espressamente previsto che “*Ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua*”⁽²⁸⁰⁾; passando per l'art. 15 della “*Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*”

²⁸⁰ Chiaro il *pendant* con l'art. 3 della L. 92/2012.

(²⁸¹) e per gli artt. 3, 140, 146, 149 e 150 del Trattato CE, sino a giungere al programma di lavoro decennale adottato dal Consiglio e dalla Commissione denominato *“Istruzione e formazione 2010”* (²⁸²), all’art. 136 del Trattato comunitario ed all’art. 10 della Carta sociale europea (²⁸³), specificamente dedicato al diritto all’orientamento professionale (²⁸⁴).

Quanto alla nostra Costituzione: secondo l’art. 4, 1° comma Cost. la *“La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto”*; l’art. 35, 2° comma Cost. esplicita la cura da parte della Repubblica della *“formazione e l’elevazione professionale dei lavoratori”*.

Tali norme, pur prive di un contenuto precettivo in senso stretto, non si limitano ad un’affermazione di mero principio: esse riconoscono un diritto sociale non in modo puramente astratto, ma indicano un percorso che gli organi istituzionali della Repubblica debbono seguire al fine di dare effettività al diritto al lavoro, attraverso il quale ogni cittadino è in grado di realizzare la propria personalità, svolgendo, secondo le possibilità e le scelte del singolo, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

²⁸¹ Approvata a Strasburgo nel 1989 da undici degli allora dodici Stati membri – con l’*opting out* del Regno Unito - e rimasta dunque al rango di enunciazione solenne

²⁸² **Consiglio UE**, *Programma di lavoro dettagliato sugli sviluppi degli obiettivi dei sistemi d’istruzione e di formazione in Europa*, 2002/C142/01 del 14 marzo 2002. Il rapporto relativo all’Italia, redatto nel mese di Maggio 2007, è intitolato *“Rapporto nazionale sui progressi compiuti nell’attuazione del programma di lavoro dell’Unione Europea”* ed è reperibile all’indirizzo: <http://bit.ly/UnW8np> . Il programma *“Lavoro ed istruzione 2010”* è stato successivamente aggiornato, sulla base delle conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009, con il piano *“Lavoro ed istruzione 2020”* (<http://bit.ly/vVt9O6>).

²⁸³ <http://conventions.coe.int/Treaty/ita/Treaties/Html/163.htm>

²⁸⁴ In questo senso **Ballestrero M.V.** (*A proposito di inserimento al lavoro e contratti a contenuto formativo*, in Mariucci L. (a cura di), *Dopo la flessibilità, cosa?*, il Mulino, Bologna, 2006, pag. 82) invita, sulla base di tali normative comunitarie, a *“...decidere ...se il diritto alla formazione ... faccia parte di quei diritti fondamentali di cui il lavoratore, in quanto persona, è titolare, e di cui può esigere la soddisfazione nel rapporto di lavoro, sia pure compatibilmente con le esigenze della controparte”*.

Se è pur vero che l'art. 4 Cost. è privo di portata precettiva e che l'art. 35, 2° comma riconosce un diritto sociale, cioè un diritto che può (e deve) essere soddisfatto dai pubblici poteri ⁽²⁸⁵⁾, non si può omettere l'importanza che tali norme possono avere nell'esercizio dell'attività interpretativa e di aggiornamento delle norme, tra cui l'istituto della causa del contatto di lavoro. Tali norme esplicano, pertanto, la loro efficacia su un duplice piano: nei rapporti verso lo Stato il singolo lavoratore si vede riconosciuto un diritto sociale (di livello costituzionale), cui le autonomie locali e in particolare le Regioni, nel quadro delle competenze esclusive e concorrenti disegnate dai novellati artt. 117 e 118 Cost., devono dare attuazione attraverso la predisposizione degli strumenti formativi appropriati.

Nei rapporti privatistici, lungi dal creare un diritto di rango costituzionale all'apprendimento permanente, gli artt. 4 e 35, 2° comma Cost. fungono da parametro per valutare se l'interpretazione della causa del rapporto di lavoro come semplice *“funzione economica sociale”* data dallo scambio tra lavoro e retribuzione sia ancora attuale.

A proposito delle previsioni di cui all'art. 35 Cost. è stato, correttamente, riconosciuto che *“...non è possibile potenziare, per la generalità della popolazione adulta, il principio della formazione professionale ricorrente, se non si acquisisce il diritto alla formazione culturale permanente se non si rompe, cioè, il modello che riserva la formazione esclusivamente alla fascia di età adolescenziale e giovanile”* ⁽²⁸⁶⁾.

²⁸⁵ Tale obbligo sociale, volto a consentire a tutti il raggiungimento dei più alti livelli professionali, deve essere adempiuto con un servizio di interesse pubblico a carico delle organizzazioni sovranazionali, dello Stato, degli enti territoriali, di altre strutture pubbliche e, in particolare, delle regioni, cui, in virtù della riforma del Titolo V della Costituzione, è riconosciuta espressamente un ruolo fondamentale in materia di formazione.

²⁸⁶ **Napoli M.**, *Commento sub art. 35*, in G. Branca (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Bologna 1979, pag. 51

Ciò può essere realizzato attraverso una interpretazione della causa – secondo il modello proposto - che sia più conforme al dettato costituzionale: non sfugga, infatti, che anche le norme programmatiche della costituzione (quale appare l'art. 4 Cost.) “*hanno efficacia giuridica interpretativa delle norme subordinate disciplinanti le materie cui si riferiscono*”, le quali dovranno essere interpretate “*nel modo più coerente con i principi stessi*”⁽²⁸⁷⁾.

Pertanto, si tratta, di fronte a più interpretazioni possibili (anche se non direttamente confliggenti con la Costituzione), verificare quale sia quella che riporta le norme considerate (artt. 1325 e 1343 e ss. c.c.) a sistema⁽²⁸⁸⁾: evidente che ciò è più agevole ove si aderisca alla tesi propugnata, che vede nella causa contrattuale la formazione continua.

La finalità formativa, che corrisponde ad un impegno costituzionale della Repubblica sancito dall' art. 35.2, è adempiuto, o si assume che lo sia, con la predisposizione del complesso apparato normativo che opera su più lati.

Come diritto costituzionale di carattere sociale – e pertanto opponibile verso la Repubblica – e come diritto individuale di grado primario derivante dal contratto e destinato a soccombere a fronte di eventuali contro-diritti di livello super-primario o, comunque, superiori.

5.7. Le critiche ad un simile approccio.

²⁸⁷ In questo senso: **Crisafulli**, *Sull'efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione* (1948), in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952, pag. 41. **Ascarelli** (*Giurisprudenza costituzionale e teoria dell'interpretazione*, in Riv. Dir. proc. 1957, 351 ss., 352) ha precisato a tal proposito che tutte le disposizioni delle leggi non esprimono una e una sola norma giuridica, cosicché la loro interpretazione non è mai univoca (da cui le diverse interpretazioni di cui si è dato atto nei paragrafi che precedono), poiché “...*la norma giuridica vive come „norma“ solo nel momento nel quale viene applicata e perciò appunto ogni applicazione di una norma richiede l'interpretazione di un testo... e cioè la formulazione (ai fini dell'applicazione) della norma*”.

L'impostazione seguita nel testo è stata assoggettata ad ampie critiche.

Si è, in primo luogo, segnalato ⁽²⁸⁹⁾ come, pur essendo apprezzabile il tentativo di operare un riconoscimento giuridico alla formazione permanente nell'ambito del contratto di lavoro, non vi sarebbero reali supporti normativi per suffragare un tale sforzo, atteso che si tratterebbe di *"... una evoluzione che richiede un espresso intervento normativo – di legge e coordinatamente di contratto collettivo – e che non può fondarsi su una mera rilettura dell' oggetto del contratto di lavoro in termini di professionalità"* ⁽²⁹⁰⁾.

Infatti, per poter individuare nell'ambito del contratto di lavoro (alternativamente nell'ambito della causa o dell'oggetto) un obbligo generale di formazione, *"... cui si possa attribuire senza ambiguità questo nome..."* non basterebbe *"...la normativa che, a partire dall' esperienza contrattuale delle 150 ore e dall' art. 10 dello Statuto dei lavoratori fino ai congedi formativi regolati dagli articoli 5 e 6 della l. n. 53 del 2000, impone al datore di lavoro di negoziare modulazioni dell' adempimento dell' obbligo lavorativo rispettose della "cittadinanza" del lavoratore in tutti i suoi aspetti, comprensivi dunque di quelli della "formazione", non a caso priva dell' aggettivo professionale"*.

Conseguentemente, in attesa di un eventuale intervento legislativo, non sarebbe possibile *"...fondare invece oggi una situazione di debito e credito tra datore di lavoro e lavoratore: le obbligazioni reciproche debbono restare legate alla più rigorosa semplicità, riconoscibilità e azionabilità"*.

²⁸⁸ **Bartole S.**, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004, pagg. 166 ss.

²⁸⁹ **Balandi G.G.**, *Formazione e mercato del lavoro*, relazione al Congresso nazionale AIDLASS 1- 3 giugno 2006 – Santa Margherita di Pula.

²⁹⁰ Critica espressamente riferibile alla tesi sostenuta da Napoli M., ma estensibile anche alla ipotesi di una diversa qualificazione della causa del contratto propugnata in questa sede.

Ugualmente, si è sostenuto ⁽²⁹¹⁾ che la tesi propugnata in questa sede enfatizzerebbe “...il dato sociologico della valorizzazione delle risorse umane, strumento essenziale per il successo dell'impresa, attraverso un aggiornamento continuo del capitale intellettuale che esse apportano, ma non trova convincenti appigli sul piano giuridico.”

Infatti, nessun riflesso positivo si avrebbe dal richiamo all'art. 1206 c.c., poiché la “...cooperazione del creditore all'adempimento, non aiuta a fondare l'oggetto della obbligazione (lo presuppone già individuato).” ⁽²⁹²⁾.

Parimenti, con riguardo agli artt. 1175 e 1375 c.c. (di cui l'art. 2087 c.c. costituisce specificazione) nessun dato positivo verrebbe a suffragare una necessaria modifica della struttura causale del contratto di lavoro, rispetto a quella sempre seguita e che vede quest'ultima costituita dallo scambio tra retribuzione e lavoro.

Se “...le clausole di correttezza e buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c. ...” potrebbero in astratto rappresentare “...il referente teorico e il medio tecnico atto a consentire di delineare con maggiore sicurezza, definendone anche i confini, un obbligo di adattamento del prestatore di lavoro quale obbligo di manutenzione della sua professionalità...”, non si dovrebbe dimenticare che, secondo i generali principi di correttezza e buona fede *in executivis*, una simile pretesa sarebbe eccessiva rispetto al generale criterio di “...ragionevolezza (riassunto nella nota formula “nei limiti in cui ciò non comporti un apprezzabile sacrificio a suo carico”(C.M. Bianca)”⁽²⁹³⁾.

In modo ancor più critico, si è sottolineato che ove si costruisse a carico del datore di lavoro, sulla base dei vincoli contrattuali, un dovere di fornire al

²⁹¹ **Magnani M.**, *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, relazione al Congresso AIDLASS 2006, pag. 26, pubblicato anche in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 101, 2004, pagg. 165 e ss.

²⁹² Nello stesso senso: **Garofalo D.**, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto*, Bari, 2001, pagg. 236 e ss.

lavoratore formazione professionale, quest'obbligo avrebbe una diretta incidenza nella valutazione della legittimità dell'esercizio del potere di recesso in caso di licenziamento individuale per motivi economici (g.m.o.) o nelle procedure collettive di riduzione di personale. Infatti, la valutazione del licenziamento quale *extrema ratio* imporrebbe al datore di lavoro di verificare, ai fini del rispetto dell'obbligo di *repechage*, se non sia possibile (e, quindi, necessaria) una riqualificazione, cosicché il lavoratore possa essere ricollocato in mansioni diverse professionalmente, in luogo di essere espulso.

Da ciò deriverebbe un'illecita compressione del diritto sancito dall'art. 41 Cost. ⁽²⁹⁴⁾.

Similmente, si è segnalato che dalla interpretazione proposta deriverebbe un dovere di diligenza eccessivo a carico del lavoratore: la prestazione conforme all'art. 2104, 1° comma, c.c. non sarebbe "...certo in grado di per sé di obbligare il lavoratore allo svolgimento dell'attività formativa, ma solo di vincolarlo, nell'adempimento anche delle funzioni richieste dai nuovi modelli organizzativi, o dalle c.d. nuove professioni al rispetto di quegli standards di conoscenza che si consolidino progressivamente, appunto, come 'regole dell'arte' dell'attività da svolgere, e che dovranno essere dal lavoratore stesso già acquisiti e posseduti nell'esercizio di quest'ultima" ⁽²⁹⁵⁾.

Secondo tali orientamenti critici, in attesa di un eventuale intervento normativo, un diritto alla formazione continua esiste nei termini e limiti in cui esso è espressamente previsto da specifiche disposizioni contrattuali: così il lavoratore sarebbe obbligato ad aderire a richieste di aggiornamento professionale nell'ambito dei corsi organizzati dal datore del lavoro;

²⁹³ La citazione contenuta nel testo è relative a **Bianca M.**, *Inadempimento delle obbligazioni (artt. 1218-1229 del Cod. Civ.)*, in Commentario al Codice civile, Bologna, 1980, pag. 427.

²⁹⁴ In questo senso: **Carabelli U.**, *I licenziamenti per riduzione di personale in Italia*, in AA.VV., *I licenziamenti per riduzione di personale in Europa*, Bari, 2001, pagg. 111 e ss. e **Garofalo D.**, op. cit.

quest'ultimo dovrebbe dal canto suo rimodulare la distribuzione oraria o lo svolgimento della prestazione lavorativa a fronte della richiesta di permessi di natura formativa avanzati dal prestatore; nulla di più ⁽²⁹⁶⁾.

In tale ottica, si è ritenuto che - alla luce degli interventi normativi di cui alle LL. 196/1997 (art. 17), 53/2000 (art. 6) e 388/2000 (art. 118) - si sia creato un sistema ibrido, caratterizzato dalla “...ambivalenza del diritto alla formazione, in quanto idoneo a fondare una pretesa nei confronti sia dello Stato e degli enti pubblici, sia del datore di lavoro”, ma dove “...un conto è l'affermazione di diritti; altra cosa è la loro implementazione. E' per questo che il nostro sistema si è definito a mezza strada. L'Italia sconta le carenze ed i ritardi attuativi nelle riforme delle politiche dell'impiego e della formazione professionale - pur tra esperienze diseguali nelle varie parti del territorio nazionale - dovute a ragioni non solo finanziarie ma anche di carattere organizzativo, legate soprattutto al controverso rapporto tra gli attori del sistema di formazione professionale (gli enti formativi, le imprese e le parti sociali), nonché tra i soggetti istituzionalmente preposti alla medesima” ⁽²⁹⁷⁾.

5.8. Conferma della correttezza dell'impostazione propugnata.

Le critiche sopra sintetizzate scontano, peraltro, due obiezioni.

La prima è relativa alla presunta compressione del diritto di cui all'art. 41 Cost. ed all'eccessivo ampliamento dell'obbligo di *repechage* che ne deriverebbe in caso di licenziamento individuale per g.m.o. o collettivo per riduzione di personale.

²⁹⁵ Carabelli U., op. cit. pag. 88.

²⁹⁶ In questo senso: Magnani M., op. cit.

²⁹⁷ Magnani M., op. loc. cit.

In realtà, nessun contrasto possibile è ravvisabile nell'interpretazione della causa negoziale secondo il modello proposto: evidente, infatti, che l'obbligo formativo, derivante da una norma di grado primario (quale quella codicistica, anche se interpretata in funzione adeguatrice agli artt. 4 e 35, 2° comma Cost.), non potrà mai spingersi sino a poter avere il predominio su un diritto di rango costituzionale, quale quello di cui all'art. 41 Cost.

Il diritto alla formazione continua, secondo la linea proposta in questa sede, non assurge a diritto di rango costituzionale nei rapporti tra i privati, avendo, come si è scritto, gli artt. 4 e 35, 2° comma Cost. natura vincolante verso lo Stato.

All'opposto, ferma restando l'applicazione delle ordinarie regole in tema di obbligo di *repechage* ⁽²⁹⁸⁾, il pieno rispetto del diritto – dovere di formazione durante il rapporto consentirà al singolo lavoratore espulso di poter, una volta effettuato il necessario bilancio delle competenze, affrontare con minori oneri l'aggiornamento professionale e l'eventuale transizione lavorativa.

²⁹⁸ Superfluo ed eccessivamente lungo sarebbe il citare la articolata elaborazione dottrinarie relativa all'obbligo di *repechage*. Utile è, piuttosto, richiamare alcune recenti decisioni della Suprema Corte di cassazione sul punto, così da evidenziare come i noti principi siano tuttora attuali: Cass. 20 maggio 2009, n. 11720; Cass. 27 marzo 2010, n. 7381; Cass. 15/7/2010 n. 16579, Pres. Sciarrelli Est. Monaci, in D&L 2010, con nota di **Bordone A.**, *Obbligo di repechage e rilevanza delle filiali estere*, 857 e Cass. 19/8/2009 n. 18387, Pres. Ianniruberto Est. Picone, in Orient. Giur. Lav. 2010, con nota di **Fratello B.**, *Limiti all'obbligo di cooperazione del datore di lavoro in caso di sopravvenuta inidoneità psicofisica del lavoratore*, 441. Identica posizione è riscontrabile nella giurisprudenza di merito: ad esempio “*Quanto all'obbligo del c.d. repechage, deve osservarsi che lo stesso riguarda le ipotesi nelle quali il licenziamento trova la sua giustificazione nell'incompatibilità tra la struttura aziendale e la posizione lavorativa posseduta dal lavoratore nel suo ambito. In tal caso il potere risolutorio può essere legittimamente esercitato solo allorché il datore di lavoro abbia verificato che la professionalità del lavoratore da licenziare non sia utilizzabile in alcun modo nella sua organizzazione produttiva. Diversa invece è l'ipotesi in cui l'esercizio del potere risolutorio sia l'effetto non della incompatibilità – per ragioni tecnologiche – fra professionalità del lavoratore e struttura organizzativa, bensì della soppressione di una parte dell'azienda, del suo ridimensionamento, che prescinde dalla valutazione delle professionalità in essa coinvolte ed è piuttosto l'effetto della scelta riservata esclusivamente al datore di lavoro di determinare, nell'ambito di un diritto costituzionalmente garantito (art. 41 Cost.), la giusta dimensione dell'azienda in relazione alle esigenze di mercato. In tal caso è un gruppo di dipendenti a essere coinvolto nella vicenda estintiva, non in ragione della loro professionalità, bensì per effetto della loro collocazione in un certo settore destinato ad essere soppresso o ridotto.*” (Trib. Roma 17/6/2011, Giud. Bracci, in Lav. nella giur. 2011, 1060).

Quanto alle critiche secondo cui si assisterebbe ad un eccedente ampliamento dei doveri gravanti sulle parti e, segnatamente sul lavoratore ex art. 2104 c.c., non vi è chi non veda come, ricomprendendo la formazione nel solo schema causale senza che la stessa rientri nell'oggetto del contratto, non si assiste ai lamentati eccessi.

L'unico significativo ampliamento è dato dall'essere il lavoratore onerato, nell'interesse di una piena esplicazione del proprio diritto, a rendersi attivo, effettuando bilanci di competenze e ricercando i corsi che meglio possano colmare le lacune individuate. Si tratta di un'attivazione che non pare eccessiva e che, comunque, non potrebbe essere sanzionata ex art. 2104 c.c., interessando il solo lavoratore.

Così, l'attività formativa, ove interna all'impresa, integra i doveri di collaborazione del datore di lavoro, che deve fare tutto quanto in suo potere (entro i limiti della ragionevolezza) affinché la professionalità del lavoratore sia adeguata ed aggiornata rispetto ai mutamenti che derivano dall'esercizio del proprio potere direttivo. In quanto esterna e non imposta dall'impresa la formazione produce effetti sul contratto, delimitando e condizionando le modalità della prestazione (ad esempio, sulla distribuzione oraria).

Al lavoratore, sul piano del rapporto, non potrà essere chiesta che l'ordinaria diligenza integrata, se del caso, dalla partecipazione alla attività formativa interna ma che non pare varchi i limiti dell'art. 2104 c.c. quanto a "*natura della prestazione*" e "*disposizioni per l'esecuzione*", proprio perché corrispettive ai doveri dell'imprenditore e dell'oggetto integrato del contratto.

Da segnalare, a conferma dell'attualità dell'interpretazione proposta, che in data 20 dicembre 2012 è stata raggiunta l'intesa da parte della Conferenza

Unificata sullo schema di decreto legislativo ⁽²⁹⁹⁾, riguardante il sistema nazionale di certificazione delle competenze, in attuazione della L. 92/2012 e segnatamente dell'art. 3 e che è stato approvato un “*pacchetto di innovazioni*” per innalzare i livelli di istruzione e formazione delle persone adulte.

Si tratta, in particolare, di un'intesa per la costruzione di reti territoriali per l'apprendimento permanente ⁽³⁰⁰⁾ e per l'orientamento permanente.

Si tratta di norme che rafforzano i diritti sociali di cui agli artt. 4 e 35, 2° comma Cost., in quanto volti, tra l'altro, ad incrementare l'efficienza e l'efficacia degli attuali investimenti pubblici e comunitari per lo sviluppo del capitale umano. Evidente che la loro implementazione presuppone un pieno riconoscimento della formazione anche a livello individuale e nei rapporti tra privati, così come proposto in questa sede.

5.9. Su chi grava il costo della formazione?

L'interrogativo ha ragione di porsi con particolare riferimento a quel segmento delle politiche formative che attengono alla formazione che può essere erogata ai lavoratori in costanza di rapporto di lavoro, ovvero a quella formazione continua cui si è fatto cenno in precedenza. Il rischio è, infatti, che l'imputazione dell'intero costo sui soli datori di lavoro sia destinato a riflettersi sugli equilibri negoziali, rischiando di ripercuotersi anche sul trattamento complessivo dei lavoratori ⁽³⁰¹⁾.

²⁹⁹ Già approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 30 novembre 2012.

³⁰⁰ Di cui faranno parte scuole, università, centri territoriali per l'istruzione degli adulti, camere di Commercio, industria, artigianato e agricoltura, imprese e loro rappresentanze datoriali e sindacali

³⁰¹ Sul punto si veda: **Zoppoli**, *Il lavoro di Aracne: formazione e politiche attive dell'impiego nelle recenti dinamiche istituzionali*, DLM, 2003, pagg. 92 ss.

Sulla base delle previsioni di cui all'art. 6 della legge n. 53/2000 è evincibile un principio di suddivisione dei costi fra i diversi attori del sistema della formazione continua.

Allo stato attuale e, nell'attesa dell'implementazione delle previsioni di cui agli artt. 3 e 4 della L. 92/2012, non potrà che fare ricorso, così come esposto nel Capitolo 4, ai finanziamenti provenienti dal FSE e dai Fondi interprofessionali, rimanendo la parte scoperta da tali interventi da colmare con risorse individuali, alternativamente del datore di lavoro o del lavoratore, sulla base della diversa origine dell'iniziativa formativa.

Capitolo 6

Conclusioni

Come si è visto nell'ambito del 1° capitolo, il 2012 è stato proclamato come l'”Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni”: la popolazione dei Paesi UE sperimenta, infatti, un costante incremento dell'aspettative di vita media, da cui deriva la necessità di un prolungamento della carriera lavorativa di ogni singolo individuo.

Ciò nonostante l'Italia appare scarsamente dotata di strategie di *age management*, poiché “...a differenza dei paesi del nord-Europa, i casi aziendali di politiche di gestione del personale basate su concetti di invecchiamento attivo sono molto più rari ... il sistema del pensionamento per anzianità, sommato al sistema della indennità di mobilità, ha consentito di fatto nel decennio scorso una prosecuzione delle pratiche di prepensionamento per moltissime persone anziane ancora cinquantenni almeno nelle imprese medie e grandi (e, in particolare, nel settore bancario). Ciò ha influenzato profondamente il comportamento aziendale; infatti in linea di massima le aziende tendono a dotarsi di politiche di invecchiamento attivo nella misura in cui non riescono ad eludere il problema con altri strumenti ...”⁽³⁰²⁾.

Le modifiche introdotte nel nostro Paese con la riforma del sistema pensionistico, sommato al citato prolungamento delle aspettative di vita media ed alle conseguenti necessità di equilibrio dei sistemi di *welfare*, rendono improcrastinabile la modifica dell'approccio alla attività lavorativa degli *Over50*.

Per raggiungere tale obiettivo si è verificata l'utilizzabilità delle strategie di *Flexicurity* suggerite dalla UE ed è, così, emerso che non esiste un modello

³⁰² CNEL, Rapporto sul mercato del lavoro 2011- 2012, Commissione speciale dell'Informazione (III), 18 settembre 2012, pag. 319.

unico di *Flexicurity* (ma diverse declinazioni della flessicurezza), cosicchè non è possibile l'importazione in Italia di un modello esistente ed apprezzato, quale quello danese.

Ogni paese presenta, sulla base della c.d. *Flexicurity Matrix*, proprie peculiarità e proprie linee di intervento: l'Italia, che ha adottato un modello dotato di scarsa flessicurezza (c.d. "*Modello Mediterraneo*"), ha individuato quali principali direttrici di modernizzazione per la *Flexicurity* l'introduzione di una maggiore flessibilità (attraverso una semplificazione degli strumenti contrattuali) e di una maggior sicurezza, grazie all'adozione di politiche di *Lifelong Learning*, che agevolerebbero il singolo lavoratore nel mantenimento del posto di lavoro o nella occupabilità.

Tale ultima linea di intervento è risultata essere particolarmente proficua per gli *Over50*, che sperimentano (come è emerso nel capitolo 1 e nel paragrafo 5.1.) maggiori difficoltà nella ricollocazione o nel mantenimento del posto di lavoro, per il concorso di una serie di fattori, tra cui, il più importante, è costituito da una (presunta o reale) obsolescenza professionale o scarsa adattabilità ai mutamenti di processo o di prodotto.

Infatti, "*... l'Italia registra una percentuale relativamente alta di popolazione anziana e una forza lavoro sempre più vecchia. E' anche tra i paesi UE con il più basso tasso di occupazione di lavoratori anziani, ben al di sotto della media UE. Una delle spiegazioni risiede nella scarsa partecipazione degli adulti (rispetto alla media UE) all'apprendimento permanente, in particolare per i lavoratori poco qualificati, che ne trarrebbero, invece, i maggiori benefici*"⁽³⁰³⁾.

Semplificazione contrattuale e politiche di apprendimento lungo tutto l'arco della vita costituivano, infatti, le finalità sottese ai diversi D.d.l. relativi all'inclusione ed alla lotta alla segmentazione del mercato del lavoro, esaminati nel capitolo 3°.

La riforma del mercato del lavoro (L.92/2012) ha percorso solo parzialmente queste direttrici.

Con riferimento ai lavoratori maturi (cioè una delle coorti a rischio di esclusione) si è limitata a prevedere forme di incentivo contributivo per la loro assunzione, senza in alcun modo considerare la necessità di aggiornamento e

³⁰³ Cfr. Position Paper pag. 14

riqualificazione che normalmente a ciò è connessa, abrogando il contratto di inserimento, di cui agli artt. da 54 a 59 del D.lgs. 276/2003.

Così, non solo si è ridotta la platea dei soggetti interessati a possibili forme di assunzione incentivata, ma si è altresì soppressa la (seppur ridotta) attività formativa che era connaturata con l'abrogato contratto di inserimento.

La riforma ha, poi, l'introdotta una disciplina per l'apprendimento permanente (art. 4, commi da 51 a 68 della L. 92/2012) – in relazione alla quale il giudizio deve rimanere sospeso poiché mancano i fondamentali provvedimenti di attuazione – in relazione alla quale manca totalmente l'indicazione di linee di attivazione a livello individuale e privatistico, come era ipotizzato dai D.d.l. 1079 e 2418 (analizzati nel capitolo 3°).

Quali i diritti e verso chi (datore di lavoro o Stato) competono al singolo lavoratore per la piena attuazione delle politiche di apprendimento lungo tutto l'arco della vita? Nessuna chiara risposta emerge dalla lettura della L. 92/2012.

Nell'ambito dei capitoli 4 e 5 si è, così, cercato di individuare quali siano gli strumenti e le politiche attualmente disponibili – nell'attesa dell'eventuale implementazione della L. 92/2012 - per una attuazione del *Life Long Learning*.

Se nell'ambito del 4° capitolo si è cercato di fare il punto sugli strumenti di finanziamento del L.L.L. e delle iniziative ad esso rivolte ed adottate a livello locale; nel 5° capitolo si è cercato di verificare se l'apprendimento permanente possa acquisire rilievo anche a livello privatistico nel singolo rapporto di lavoro.

Si è, così, ipotizzata (paragrafo 5.2.) la possibilità, *de iure condendo*, di utilizzare il contratto di apprendistato quale contratto di inserimento per le categorie svantaggiate, tra cui gli *Over50* disoccupati da oltre 12 mesi e se ne è constatata la piena legittimità sia rispetto alla normativa comunitaria ed interna anti-discriminatoria per motivi d'età (D.lgs. 216/2003 e Direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000), sia nei confronti del Regolamento (CE) n. 68/2001, del 12 gennaio 2001 ⁽³⁰⁴⁾ e del Regolamento (CE) n. 2204/2002 del 12 dicembre 2002 ⁽³⁰⁵⁾.

304 Il Reg. 68/2001 stabilisce l'esenzione dall'obbligo di notifica per gli aiuti concessi alle imprese che erogano formazione ai propri dipendenti. Viene fatta una distinzione tra "formazione specifica" e "formazione generale": con la prima si intende un tipo di formazione che comporta insegnamenti direttamente o prevalentemente applicabili alla posizione occupata dal dipendente dell'impresa che

Partendo, poi, dall'analisi del concetto di causa del contratto di lavoro se ne è proposta una interpretazione che ne consenta un costante adeguamento ai mutamenti socio-economici-normativi che nel tempo si realizzano, introducendo l'apprendimento permanente nella struttura causale del contratto di lavoro (paragrafi 5.3. e seguenti).

Abbandonando, quindi, la tradizionale idea della causa quale “*funzione economico-sociale*” del contratto, si è – in una con l'orientamento minoritario (ma autorevole) della dottrina – ipotizzato che la stessa rappresenti la funzione economica individuale perseguita dalle parti nello specifico contesto in cui esse hanno deliberato lo scambio.

Aderendo ad una tale impostazione, la causa diviene un elemento dinamico (e non statico ed aprioristico) che deve considerare l'interesse concretamente e congiuntamente perseguito dalle parti, che è cosa ben distinta dai motivi soggettivi (come tali irrilevanti per l'ordinamento giuridico).

Pertanto, con il contratto di lavoro, calato nell'attuale contesto socio-economico, le parti mirano non soltanto ad uno scambio tra lavoro e retribuzione, ma anche ad acquisire capacità professionali spendibili nell'esecuzione della prestazione lavorativa dedotta in contratto (così da soddisfare le esigenze di adattabilità e di innovazione di processo e di prodotto del datore di lavoro) o nel mercato del lavoro, allorché il prestatore affronti transizioni lavorative.

Il riflesso di una simile impostazione è il sorgere di uno specifico obbligo in capo al datore di lavoro (da cui un corrispondente diritto del lavoratore) a che

beneficia dell'aiuto e che fornisca qualifiche non trasferibili (o trasferibili limitatamente) presso altre imprese; per “formazione generale” si intende una formazione basata su insegnamenti non applicabili esclusivamente o prevalentemente alla posizione attuale o futura del dipendente presso l'impresa beneficiaria, ma che fornisca qualifiche trasferibili anche ad altre imprese. I costi ammissibili nell'ambito di un progetto di aiuti per la formazione sono: i costi del personale docente, le spese di trasferta del personale docente e dei destinatari della formazione, spese correnti (materiali, forniture, ecc.), ammortamento immobilizzazioni materiali, costi dei servizi di consulenza, costi di personale per i partecipanti al progetto di formazione. L'esenzione non si applica qualora l'importo dell'aiuto concesso ad un'impresa per un singolo progetto di formazione ecceda la somma di 1 milione di euro.

³⁰⁵ Si tratta di un regolamento sugli aiuti all'occupazione si applica solo agli aiuti rivolti alla creazione di nuovi posti di lavoro, la finalità è quella di incoraggiare le imprese ad assumere lavoratori svantaggiati e disabili che altrimenti resterebbero esclusi dal mercato del lavoro. I posti di lavoro creati devono rappresentare un incremento netto del numero di dipendenti dell'impresa e devono essere conservati per un periodo minimo di tre anni.

il prestatore sia adeguatamente formato all'atto dell'avvio dell'attività lavorativa ed ogniqualvolta venga introdotta una innovazione di processo o di prodotto, assicurandone così la manutenzione e l'aggiornamento professionale. Diversamente opinando si verificherebbe una chiara violazione degli artt. 1175 e 1375 c.c.

Identico vincolo grava sul datore di lavoro ove, nel legittimo esercizio dello *ius variandi*, attribuisca al lavoratore funzioni o ruoli che, per essere compiutamente svolti, richiedono un aggiornamento o adeguamento professionale. Si tratta di un obbligo che, pertanto, non può comprimere – come si visto nei paragrafi 5.5. e 5.8. – l'esercizio del diritto costituzionale sancito dall'art. 41 Cost. da parte del datore di lavoro: quest'ultimo è, infatti, libero di poter adottare le scelte imprenditoriali ed organizzative che più ritiene adeguate, senza che l'eventuale potere di recesso dal rapporto di lavoro subordinato sia condizionato dal previo e necessario tentativo di adeguamento professionale del lavoratore, onde evitare il licenziamento.

Specularmente, ed al di fuori dall'ipotesi di attivazione del dovere di formazione sopradescritto, al lavoratore spetta un diritto soggettivo alla formazione continua, che egli esercita individualmente: si tratta di iniziative formative che possono derivare o dalla applicazione della L. 53/2000 e dalle varie previsioni del contratto collettivo applicato in azienda o da specifiche scelte soggettive. E', quindi, il lavoratore che ritiene necessario un aggiornamento o una riqualificazione professionale, pur in assenza di specifiche modifiche nell'organizzazione del lavoro o nelle modalità di svolgimento della prestazione. Si pensi ad esempio a corsi volti a rinforzare competenze informatiche o linguistiche (in cui gli *Over50* risultano particolarmente carenti), anche se le stesse sono utilizzate in modo discontinuo nell'adempimento della prestazione lavorativa.

In tali casi la posizione del datore di lavoro è, contrariamente all'ipotesi che precede, non attiva: egli non è gravato dell'obbligo di organizzazione del percorso formativo da seguire; è chiamato ad assumere una posizione di informazione e collaborazione, facendo tutto quanto in suo potere affinché si abbia la piena esplicazione del diritto del lavoratore.

Dall'inquadramento proposto deriva, altresì, che le parti del contratto di lavoro devono avere un ruolo attivo e propositivo verso la formazione: così, il

datore di lavoro sarà tenuto a fornire formazione all'inizio del rapporto e ogniqualvolta vi sia una modifica nell'organizzazione di lavoro, che ha un impatto sull'esecuzione della prestazione lavorativa; il lavoratore dal canto suo dovrà, secondo un principio di responsabilità sociale e sulla base delle previsioni dell'art. 1227 c.c., tutelare attivamente la propria professionalità programmando specifiche attività formative e periodici momenti di verifica e di bilancio delle competenze.

In caso di mancato adempimento dell'obbligo formativo o di illegittimo rifiuto di consentire l'esercizio individuale del diritto da parte del lavoratore, il datore di lavoro sarà tenuto al risarcimento del danno.

Ove il lavoratore rifiuti di seguire la formazione organizzata dal datore di lavoro per quella "*manutenzione*" ed aggiornamento della professionalità, cui si è fatto cenno in precedenza, sarà passibile di sanzione disciplinare.

Bibliografia

AA.VV., *Guida alla Riforma Fornero*, in I Quaderni di Wikilabour, reperibile su www.wikilabour.it;

AA.VV., *La nuova riforma del lavoro, commentario alla L. 28 giugno 2012 n. 92*, a cura di M. Magnani e M. Tiraboschi, Milano, 2012

AA.VV., *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, a cura di M. Tiraboschi, Milano, 2011

AA.VV., *L'apprendistato: una sfida per la formazione della persona, un'occasione per il rilancio dell'economia*, in CQIA, Anno II, n.5, Luglio 2012, reperibile all'indirizzo: <http://www.unibg.it/dati/bacheca/1029/58255.pdf>;

AA.VV., *La riforma del Lavoro*, Istant- book de Il Sole 24 Ore, 2012;

ADAPT, *Contratto unico all'italiana: no grazie!*, Bollettino speciale 30 novembre 2011 n 59, <http://bit.ly/Ukwct3>.

ADAPT, *Spagna: al via la riforma del mercato del lavoro*, in Bollettino speciale 17 Febbraio 2012, n. 4, (<http://bit.ly/VErlSG>)

Alessi C., *Professionalità e contratto di lavoro*, Milano, 2004 (si vedano in particolare le pagg. 79, 81 ess.).

Algan, Y., Cahuc, P., *Civic attitudes and the design of Labour Market institutions: which countries can implement Danish Flexicurity model?*, IZA Discussion Paper, n. 1928, Bonn, 2006

Alpa, *La causa e il tipo*, in Gabrielli E., I contratti in generale, Torino, 2006,

Amoroso B., *Luci e ombre sul modello sociale danese*, in Dir. Lav. Merc., 2010, pagg. 277 e ss

Andersen, T.M. e Svarer. M., *Flexicurity – The Danish Labour Market Model*, *Ekonomisk debatt.* 34, n. 1 (2006): 17-29, (http://mit.econ.au.dk/vip_htm/msn/flexicurity_eng.pdf)

Andersen, T.M., *A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: the Case of Denmark*, in Discussion Paper Series IZA DP. 5710, Maggio 2011, disponibile all'indirizzo: <http://ftp.iza.org/dp5710.pdf>;

Andersen, T.M., Svaren M., *Flexicurity – Labour Market Performance in Denmark*, in CESifo Economic Studies, Vol. 53, 3/2007, pagg. 389 e ss. (<http://cesifo.oxfordjournals.org/content/53/3/389.full>).

Angotti R. e Belmonte S., *Age gap e benefici della formazione in età matura nei primi risultati dell'indagine INDACO*, in Osservatorio ISFOL, n. 2/2012, pagg. 12 e ss

Ascarelli, *Giurisprudenza costituzionale e teoria dell'interpretazione*, in Riv. Dir. proc. 1957, 351 ss., 352

Auer e Chatani, *Flexicurity: Still Going Strong or a Victim of Crisis?*, Townsend K. E Wilkenson, A. (editions), *Research Handbook on the Future of Work and Employment Relations*, Edward Elgar, Cheltenham, pagg. 253 – 279

Auer, P., *La Flexicurity nel tempo della crisi*, *Dir. Rel. Ind.*, 1, 2011, pag. 49

Balandi G., *Diritto del lavoro e diritto della concorrenza tra conflitto e cooperazione: prima ricognizione alla periferia del tema*, in Studi in onore di Giorgio Ghezzi, I, Cedam, Padova, 2005, pagg. 112 e ss

Balandi G.G., *Formazione e mercato del lavoro*, relazione al Congresso nazionale AIDLASS 1- 3 giugno 2006 – Santa Margherita di Pula.

Balandi G.G., *La legge sull'occupazione giovanile*, Milano, 1979, pag. 54;

Balandi G., *Formazione e contratto di lavoro, Relazione al Congresso AIDLASS 2006 “Formazione e mercato del lavoro”*, Napoli, 31 marzo – 1 aprile 2006, consultabile all'indirizzo: <http://www.aidlass.it/convegni/archivio/convegno-2006-1>.

Ballestrero M.V., *A proposito di inserimento al lavoro e contratti a contenuto formativo*, in Mariucci L. (a cura di), *Dopo la flessibilità, cosa?*, il Mulino, Bologna, 2006, pag. 82

Balletti E., *Subordinazione e contratti di lavoro a contenuto c.d. "formativo" alla luce del d. lgs. 276/2003*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2005, pag. 420.

Bartole S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004, pagg. 166 ss.

Behaghel L. e Greenan N., *Training and age-biased technical change: evidence from French micro data*; CREST Working Papers, 2005 n.6, INSEE, Parigi

Bertagna G. et Al., *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in AA.VV., *La Nuova riforma del mercato del lavoro*, Milano, 2012, pag. 392

Bertagna G., *Saperi disciplinari e competenze*, in «*Studium educationis*», n. 3/2009.

Bertagna G., *Valutare tutti, valutare ciascuno. Una questione pedagogica*, La Scuola, Brescia 2004 (in particolare i capp. I, II e III);

Betti E., *Causa del negozio giuridico*, in *Novissimo Digesto Italiano*, III, Torino, 1957, pag. 36

Betti E., *Teoria generale del negozio giuridico*, Camerino, 2004

Bettini M.N., *Ruolo e sviluppo della formazione nella realtà italiana e nella politica comunitaria*, *Dir. Lav.*, 1995, I, pag. 238

Bianca M., *Inadempimento delle obbligazioni (artt. 1218-1229 del Cod. Civ.)*, in *Commentario al Codice civile*, Bologna, 1980, pag. 427.

Blanchard O. , Tirole J., *Profili di riforma dei regimi di protezione del lavoro*, RIDL, 2004, 161-211.

Blondal e Scarpetta S., *The retirement decision in OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers, n. 98, OECD, Parigi, 1998

Boeri T. e Garibaldi P., *Un nuovo contratto per tutti. Per avere più lavoro, salari più alti e meno discriminazione*, Chiarelettere, Milano, 2008

Bordone A., *Obbligo di repechage e rilevanza delle filiali estere*, 857, D&L 2010

Bredgaard, T. et Al., *The flexible Danish Labour Market: a review*, pagg. 35 e 43 (CARMA Research Papers, 1), Aalborg: Institut for Politik, Okonomi og Forvaltning, Aalborg University, <http://bit.ly/STAoob>

Bulgarelli, *Il lifelong learning come risposta al declino delle skills*, Osservatorio ISFOL ISFOL II (2012), n. 2, pag. 12.

Burmiaux J.M., Duval R. e Jaumotte F., *Coping with ageing: a dynamic approach to quantify the impact of alternative policy options on future labour supply in OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers, n. 371, OECD, Parigi, 2003.

Camera dei Deputati, *Documento approvato dalla XI Commissione Permanente (Lavoro Pubblico e Privato) nella seduta del 29 novembre 2011, a conclusione dell'indagine conoscitiva sul mercato del lavoro tra dinamiche di accesso e fattori di sviluppo, 2011*, reperibile all'indirizzo: <http://bit.ly/Y1kFVk>

Capacci G., *L'opportunità della finestra demografica in Italia: perché non sfruttarla?*, in Quaderni europei sul nuovo welfare, 3, 2006, pag. 202

Carabelli U., *I licenziamenti per riduzione di personale in Italia*, in AA.VV., *I licenziamenti per riduzione di personale in Europa*, Bari, 2001, pagg. 111 e ss

Carabelli U., *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 5/2003, pagg. 87,88 e 89, (<http://bit.ly/S5ftON>)

Carinci F. - De Luca Tamajo R. – Tosi P. – Treu T., *Il rapporto di lavoro subordinato*, Torino, 1985, pag. 22

Carinci F., *Complimenti Dottor Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, in I working –papers Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona": il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro, disponibile all'indirizzo <http://csdle.lex.unict.it/>

Carinci F., *Provaci ancora Sam: ripartendo dall'art. 18 dello Statuto*, 2012, in I Working-papers del Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona": il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro, disponibile all'indirizzo: <http://bit.ly/TVS8dy>

Carinci F., *E tu lavorerai come apprendista (l'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi-unico")*, in Working Paper C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 145/2012.

Carraresi, *La causa dei negozi giuridici e l'autonomia della volontà nel diritto privato*, Napoli, 1947

Caruso B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, Relazione al Congresso AIDLASS di Cagliari, Giugno 2006, pagg. 67 e 68, reperibile all'indirizzo www.lex.unict.it/eurolabor/formazione

Cataudella A., *Spunti sulla tipologia dei rapporti di lavoro*, in Dir. Lav., 1983, pagg. 77 e ss.

Centra M., *Quadro demografico e sostenibilità macroeconomica in Europa ed in Italia*, Osservatorio ISFOL II (2012), n. 2 pag. 120

Cester C. e Mattarolo M.G., *Diligenza ed obbedienza del prestatore di lavoro*, in Commentario al codice civile diretto da F.D. Busnelli, sub art. 2014 c.c., Milano, pag. 154.

Ciuca, V. et Al., *The Romanian Flexicurity – a response to the European labour market needs*, Romanian Journal of Economic Forecasting, Vol. 10, n 2, pagg. 161 – 183

CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2011- 2012*, Commissione speciale dell'Informazione (III), 18 settembre 2012, pag. 319, reperibile all'indirizzo: http://www.cnel.it/53?shadow_documenti=22786

Codice Civile, *Relazione al Re*, Roma, 1943, pag. 393

Commissione Europea, *Employment in Europe 2006*, cap. 2.1.

Commissione Europea COM (2005)/ 141 del 12 aprile 2005.

Commissione Europea Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, 27 giugno 2007, COM (2007) 359

Comunicazione della Commissione, *Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, del 3 marzo 2010 COM(2010) 2020 definitivo, pag. 20

Consiglio UE, *Guidelines for Member States' employment policies*, 2001/63/EC, Bruxelles, 2001

Consiglio UE, *Programma di lavoro dettagliato sugli sviluppi degli obiettivi dei sistemi d'istruzione e di formazione in Europa*, 2002/C142/01 del 14 marzo 2002

Consiglio UE, 7775/06 Concl. 1, Bruxelles, 24 marzo 2006, reperibile all'indirizzo: <http://bit.ly/RG7F4E>

COM (2006) 571 del 12 Ottobre 2006, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0571:FIN:IT:PDF>

COM (2007) 244 del 10 maggio 2007 consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0244:FIN:IT:PDF>

COM (2010) 2020 definitivo in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:IT:PDF>

COM (2009) 180 del 29 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0063:0087:it:PDF>

COM (2010) 2020 definitiva del 3 marzo 2010, pag. 8.

COM (2012) 173), reperibile all'indirizzo: <http://bit.ly/W5yjpY>

Convegno: *Formazione e mercato del lavoro in Italia e in Europa*, Atti del XV Congresso Nazionale AIDLASS, Milano, 2007.

Corti M., *L'edificazione del sistema italiano di formazione continua dei lavoratori*, in Riv. Giur. Lav. 2007, 1, pagg. 163 e ss.

Crepon B. e Aubert P., *Productivité et salaire des travailleurs âgés*, Economie et statistique, n. 368, 2003, pagg. 157 – 185

Crisafulli, *Sull'efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione (1948)*, in La Costituzione e le sue disposizioni di principio, Milano 1952, pag. 41

D.d.l. del Senato n. 2075 del 4 febbraio 1997 a firma De Benedetti

D.d.l. del Senato n. 2418 del 2009, Il testo è reperibile all'indirizzo: <http://bit.ly/UI9FHf>

Delfino, *I contratti di formazione e lavoro nella disciplina comunitaria*, in M. Rusciano (a cura di), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene, Napoli, 2004, pagg.111 e ss;

Delfino, *Giovani e formazione nelle normative europee: l'apprendistato*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".it, n.90/2012.

Delibera della Giunta Regionale (Liguria) n. 1549 del 17 dicembre 2010

Dell'Aringa C., *Come combattere la precarietà*, 2006, reperibile all'indirizzo: <http://www.governareper.it>.

Di Cerbo F., *I rapporti speciali di lavoro*, Padova, 2000, pag. 8

Documento di Lavoro della Commissione sulla valutazione del Programma Nazionale di Riforma 2012

Documento Strategico Regionale della Regione Liguria del 15 dicembre 2006

Druker P., *Le sfide di management del XXI Secolo*, Franco Angeli, Milano, 1999, pagg. 52 e 53.

Duval R., *The retirement effects of old-age pension and early retirement schemes in OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers, n. 370, OECD, Parigi, 2003

Eurofound EIRO, *Young Workers to Substitute for older employees*, 16 settembre 2009.

Eurofound EWCO, *Getting prepared for the upswing: training and qualification during the crisis*, Dublin, (<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1010023s/tn1010023s.htm>)

Eurofound, *Restructuring in recession*, ERM Report 2009, (reperibile all'indirizzo: <http://bit.ly/XlZPuH>)

European Commission, *DG for Economic and Financial Affairs, Economic Forecast Spring 2009*, (reperibile all'indirizzo: <http://bit.ly/QYuaRM>)

European Commission, *Employment in Europe 2006*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, reperibile all'indirizzo: <http://bit.ly/SR199e>

European Expert Group on Flexicurity, *Flexicurity pathways – turning hurdles into stepping stones*, giugno 2007, reperibile al seguente indirizzo: <http://bit.ly/TOqkb1>

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *The second phase of Flexicurity: an analysis of practices and policies in the Member States*, Dublin, pagg. 13 e ss.

Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teilm020&language=en>)

Eurostat, <http://bit.ly/Af4mE>

EUTUC, *The Flexicurity debate and challenges for the trade union movement*, 2007

Fazio F., *Importare il modello danese (senza i danesi)?*, in Bollettino Speciale ADAPT, 30 novembre 2011, n. 59, (<http://bit.ly/UDdw8s>)

Feldam D.C., *The decision to retire early: a review and conceptualization*, *Academy of Management Review*, 19 (1994), n. 2, pagg. 285 – 311.

Ferrara F. Jr., *Teoria dei contratti*, Napoli, 1940, p. 127.

Ferri G.B., *Causa e tipo nella teoria del negozio giuridico*, Milano, 1966, pagg. 118, 122 – 133;

Ferri G.B., *La causa nella teoria del contratto*, in Ferri G.B. e Angelici, *Studi sull'autonomia dei privati*, Torino, 1999, pagg. 98 e ss.

Fratello B., *Limiti all'obbligo di cooperazione del datore di lavoro in caso di sopravvenuta inidoneità psicofisica del lavoratore*, 441, in *Orient. Giur. Lav.* 2010

Fornero E. e Castellino O. (a cura di), *La riforma del sistema previdenziale italiano*, Bologna, 2001

Fornero E., *L'obiettivo è un sistema di Flexicurity*, in *Newsletter n.66 del 27/04/2011* reperibile all'indirizzo: <http://bit.ly/UWADwL>

Galantino L., *Diritto del lavoro*, Torino, 2008, pagg. 591 e ss e pagg. 618 e 619.

Galantino L., *Lavoro atipico, formazione professionale e tutela dinamica della professionalità del lavoratore*, in *Dir. Rel. Ind.*, 1998, pag. 317

Gallina V. (a cura di), *Letteratismo e abilità per la vita. Indagine nazionale sulla popolazione italiana 16-65 anni*, Armando, Roma, 2006

Garofalo D., *Formazione e lavoro tra diritto e contratto*, Bari, 2001, pagg. 236 e ss.

Garofalo M.G., *Formazione e lavoro*, DLM, 2005, pagg. 269 e ss.

Gautiè J., *Les travailleurs âgés face a l'emploi*, *Economie et statistique*, n. 368, 2004

Gazzoni, *Il contratto*, in *Manuale di diritto privato*, 9^a ed. Napoli, 2001, pag. 773.

Ghera, *Intervento nel corso del Congresso AIDLASS di Cagliari*, Giugno 2006, in *Atti del Congresso*, Milano, 2007

Ghezzi G. e Romagnoli U., *Il rapporto di lavoro*, Bologna, 1984, pagg. 40 e ss.;

Giorgi, *Teoria delle obbligazioni nel diritto moderno italiano*, III, Firenze, 1885, pagg. 43 e ss; pagg. 717 e ss.

Giorgianni, *Causa* (Dir. Priv.), in Enc. Dir., Milano, 1960, VI, pagg. 554 – 655

Gorla, *Il contratto: problemi fondamentali trattati con il metodo comparativo e casistico*, Milano, 1954.

Gottardi G., *Osservazioni alla proposta di Pietro Ichino*, in RIDL, III, 2009, pagg. 114 e ss.

Gruber J. e D. Wise, *Social security and retirement around the world*, University of Chicago Press, Chicago and London 1999

Gruber J. e D. Wise, *Social security and retirement around the world: micro-estimation*, University of Chicago Press, Chicago and London, 2004

Guarriello F., *Trasformazioni organizzative e rapporto di lavoro*, Napoli, 2000, pagg. 55, 75 e 222

Gustman A.L. e Steinmeier T.L., *Minimum hours constraint, job requirements and retirement*, NBER working paper n. 10876, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, October, 2004

Hasselbach O., *Labour Law in Denmark*, Keuwer Law International.

Hellerstein J.K. e Neumark N., *Production function and wage equation estimation with heterogeneous labour: evidence from a new matched employer – employee data set*, NBER Working Paper n. 10325, Research, Cambridge, MA, Febbraio 2004
National Bureau of Economic

IMF, *Report 2012*, p. 88 e seguenti

Indagine ISFOL -Plus 2010, reperibile sul sito www.isfol.it

ISFOL, *L'anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra generazioni: spunti di riflessione*, Roma, ISFOL, 2012 (Working Paper, n. 1).

ISFOL, XII Rapporto sulla formazione continua, in www.isfol.it

ISFOL, *I Libri del Fondo sociale europeo: Le azioni locali a supporto del prolungamento della vita attiva*, 2009, reperibile all'indirizzo: http://isfoloia.isfol.it/bitstream/123456789/382/6/FSE%20159_Azioni%20locali.pdf

ISTAT, *Indicatori demografici anno 2010*, Roma, 24 gennaio 2011.

Laporsek, S. e Dolenc, P., *The Analysis of Flexicurity in EU Member States*, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, n. 32 E/2011, pagg. 125 – 145

Leonardi M. e Pallini M., *Contratto unico contro la precarietà*, del 19 febbraio 2008, su www.nelmerito.com.

Liso F., *L'incidenza delle trasformazioni produttive*, in *Quaderni Dir.Lav. e Rel. Ind.*, 1987, 1, pag. 11 e ss

Loy G., *Riflessioni su specialità, tipo, e sottotipo nel rapporto di lavoro subordinato*, in M. Pedrazzoli (a cura di) "Lavoro subordinato e dintorni", Bologna, 1989, Pagg. 51 e ss.

Madsen P.K., *Flexicurity: a New Perspective on Labour Markets and Welfare States in Europe*, in *Tilburg Law Review*, n. 1&2, pagg. 57 e ss.

Madsen, P.K., *The Danish Model of Flexicurity – A paradise with some snakes*, European Foundation for the Improvement of living and working conditions, (<http://bit.ly/UzFQ9J>)

Magnani M., *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, relazione al Congresso AIDLASS 2006, pag. 26, pubblicato anche in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 101, 2004, pagg. 165 e ss.

Mandrone E., Marchetti S. e Radicchia D., *La partecipazione lavorativa degli over 50*, Osservatorio ISFOL, II (2012), n. 2, pag. 110.

Maresca A., *La scommessa di un mercato del lavoro meno duale*, in Newsletter Nuovi Lavori, n. 93, e reperibile in <http://www.nuovi-lavori.it/newsletter/article.asp?qid=1019&sid=97>

Mariske M., Smith J., *Development of Competence: Toward a Taxonomy in International Encyclopedia of Education*, Pergamon Press, Oxford, 1998 (electronic edition)

Mariucci, *Le politiche del lavoro di fronte alla crisi*, in RIDL, 2009, III, 127 ss.

Mengoni L., *I diritti sociali*, in Arg. Dir. Lav. 1998, 1 s.

Minervini A., *La professionalità del lavoratore nell'impresa*, Padova, 1986, pagg. 153-155.

Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *La vita buona nella società attiva, Libro Verde sul futuro del modello sociale*, Luglio 2008

Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Libro bianco presentato nel maggio 2009 dal Ministro del Lavoro Maurizio Sacconi*, reperibile all'indirizzo: <http://bit.ly/TLeXnj>

Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale*, Maggio 2009

Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Lavoro ed istruzione 2010*

Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Lavoro ed istruzione 2020*, <http://bit.ly/vVt9O6>

Mirabelli, *Causa subiettiva e causa obiettiva*, in Riv. Trim. dir. Proc. Civ., 1951, I, pagg. 323 e ss.

Napoli M., *Commento sub art. 35*, in G. Branca (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Bologna 1979, pag. 51

Napoli M., *Disciplina del mercato del lavoro ed esigenze formative*, in Riv. Giur. Lav., 1997, I, pag. 263 e segg. (spec. pag. 269)

Napoli M., *Commento all'art. 3 della legge 19 dicembre 1984, n. 863*, in Nuove leggi Civ. Comm., Padova, 1985, pag. 883

Newsletter n. 66 del 27/04/2011. <http://www.nuovi-lavori.it/newsletter/article.asp?qid=1187&sid=110>

Nuzzo M., *Autonomia privata e utilità sociale*, Camerino, 2011.

OECD, *Economics Department Working Papers, n. 371*, OECD, Parigi, 2003

OECD, *Live longer, work longer*, pag. 73 e ss

OECD, *Olders workers, Living longer, working longer*, DELSA Newsletter Issue 2, 2006.

Panner R.G., Perun P. e Steuerle C.E., *Legal and institutional impediments to partial retirement and part-time work by old workers*, Urban Institute Research Report, Urban Institute, Washington, DC, 2002

Paolini, *La causa del contratto*, Padova, 1999

Pasqualetto E., *I contratti con finalità formative. L'apprendistato*, in C. Cester (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, in F. Carinci (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, Torino, 2007, vol. II, tomo 2, pag. 1857 ss.

Pedersini R., *Flexicurity ad industrial relations*, Eurofound, 2009

Pedrazzoli M., *Codeterminazione nell'impresa e costituzione economica nella Repubblica Federale Tedesca*, Foro It., 1981, pagg. 6 e ss.

Pedrazzoli M., *La cogestione tedesca: esperienze e problemi*, in *Politica del Diritto*, n. 3, pagg. 261 e ss

Philips K. e Eamets R., *Approaches to Flexicurity: EU models*, Publications Office of the European Union, Luxembourg

Piano Sociale Integrato Regionale (Lombardia) 2007/2010 (PISR)

Pirone F., *Percorsi di transizione dall'occupazione verso il pensionamento nel settore industriale*, in *Accenti*, n. 0, 2009

Pisani, *Formazione professionale 'continua', equivalenza delle mansioni, giustificato motivo oggettivo di licenziamento*, MGL, 2004, pag. 397

“Position Paper” dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020”, *Rif. Ares (2012) 1326063 - 09/11/2012*, reperibile all'indirizzo: <http://www.isfol.it/primo-piano/il-position-paper-per-italia>

Programma Operativo Regionale della Lombardia Ob.2 FSE 2007-2013

Protocollo d'Intesa tra Regione Lombardia, Assolombarda e INPS Lombardia per l'attivazione di una sperimentazione in materia di ponte generazionale sottoscritto dalle parti in data 11 dicembre 2012.

Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2015, rinvenibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specificrecommendations/index_en.htm

Redenti E., *La causa del contratto secondo il nostro codice*, in *Riv. Trim. Dir. e Proc. Civ.*, 1950, pagg. 894 e ss.

Regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006

Riccobono, A., *Il dibattito su flessibilità e rimodulazione delle tutele. La modernizzazione del diritto del lavoro tra crisi economica e possibili percorsi di riforma*, in *Diritto del Lavoro e crisi economica. Misure d'emergenza ed evoluzione legislativa in Italia, Spagna e Francia*, a cura di G. Loy, Roma, pagg. 79 e ss.

Riva Sanseverino L., *Il lavoro nell'impresa*, Torino, 1960, pag. 317 e segg.;

Sacco R., *Autonomia contrattuale e tipi*, in *Riv. Trim. Dir. E Proc. Civ.*, 1966, pagg. 787 e ss. e 785 e ss.

Sacco R., *La causa*, in Trattato di diritto privato diretto da p. Rescigno, X, pagg. 322 e ss.

Saint Paul G., *On the Political Economy of Labour Market Flexibility*, intervento alla NBER Macroeconomic Annual, 1993, Cambridge Mass., Mit Press, 1993

Santoro Passarelli F., *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, 1997, pag. 111

Scialoja V. *ripubblicato in Negozi giuridici*, Roma, 1950, pagg. 89-95

Schmid G., *Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transazionali del lavoro*, in Diritto delle Relazioni Industriali, n. 1/2011, pag. 34.

Schuld C., *La Flexicurity in Germania, in Flexicurity e tutele. Il lavoro tipico ed atipico in Italia e Germania*, a cura di Zoppoli – Delfino, Roma, 2008.

Scognamiglio R., *Diritto del lavoro*, 5^a Edizione, pag. 463

Sicchiero G., *Il contratto con causa mista*, Padova, 1995.

Sicchiero G., *Tramonto della causa del contratto?*, Contratto e Impresa, 2003, pagg. 100 e ss.

Skirbekk V., *Age and individual productivity: a literature survey*, Max – Planck Institute for Demographic Research Working Paper, WP 2003-028, Germany, agosto 2003

Suppiej G., *Voce Apprendista*, in Enc. Dir., 1958, pag. 814 e ss.;

Tea A., *La riforma del mercato del lavoro*, E-book pubblicato su Altalex.it e reperibile al seguente indirizzo: <http://bit.ly/12jGmjx>;

Tiraboschi M., *Aiuti di Stato e contratti di formazione e lavoro nella decisione della Corte di giustizia del 7 marzo 2002: sentenza annunciata, risultato giusto*, RIDL, 2002, II, pagg. 435 ss

Tiraboschi M., *Apprendistato: ecco il vero contratto unico*, in Adapt, 8 gennaio 2010, reperibile all'indirizzo: www.adapt.it

Tiraboschi M., *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Torino, 2002.

UEAMPE, *Position on the communication towards common principles of Flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*, 2007

Vallebona A., *La riforma del lavoro 2012*, Torino, 2012

Varesi P.A., *I contratti di lavoro con finalità formative*, Milano, 2001, pagg. 125 e ss e 172 e ss.

Vodopivec M e Dolenc P., *Live longer, work longer: making it happen in the labour market*, SP Discussion Paper n. 0803, Febbraio 2008.

Wilhagen T. e Bekker S., *Flexicurity: Is Europe right on track?*, in F. Hendrickx (ed.), *Flexicurity and the Lisbon Agenda*, 2008, Social Europe Series, Vol. 17.

Wilthagen T. e Tros. F., *The concepts of Flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets*, in *Transfer – European Review of Labour and Research*, 2004, vol.10, n. 2, 166 - 186

Zoppoli L., *La Flexicurity dell'Unione Europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro italiano*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".it, n. 141/2012, pag. 12

Zoppoli L., *Il lavoro di Aracne: formazione e politiche attive dell'impiego nelle recenti dinamiche istituzionali*, DLM, 2003, pagg. 92 ss.