

## Come evitare la "segmentazione" del mercato del lavoro: la filosofia europea della *flexicurity* e i contratti a termine (1)

Giuseppe Bronzini

Publicato in: in newsletter n. 10 del sito [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu); e sulla Rivista critica di diritto del lavoro.

### ABSTRACT

*Si esamina il ruolo che i principi comuni di flexicurity dovrebbero avere nel limitare l'adozione di contratti atipici, ma si afferma che una strategia autentica di flexicurity dovrebbe basarsi su diritti di "nuova generazione" che tutelano i soggetti indipendentemente dal contratto di lavoro, in primo luogo da un basic income garantito direttamente dall'unione europea"*

\*\*\*

“The question at stake, in essence, is about the future and the further concretization of the idea of a distinct European social and economic model. Can Europe indeed have its own way compared to the rest of the world?”

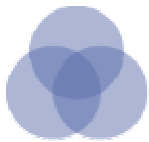
Tim Wilthagen, Marzo 2008

### Premessa

Il Consiglio europeo del 14.12. 2007 è sin qui passato alle cronache per il varo del Trattato di Riforma di Lisbona che- sino al clamoroso risultato del referendum in Irlanda del 12 Giugno 2000- sembrava destinato a far uscire dalla grave situazione di crisi istituzionale l'Unione europea e a salvaguardare gran parte delle innovazioni previste dal Trattato- costituzionale,

---

<sup>1</sup> Intervento rivisto ed integrato al Convegno di Napoli dell' 11.6.2008 sui " Contratti a termine nell'esperienza europea", organizzato da Magistratura democratica e dall'Università degli Studi di Napoli Federico II, Facoltà di giurisprudenza, Master in Diritto europeo e comparato del lavoro



anch'esso bloccato nel 2005 da due consultazioni popolari in Francia ed Olanda <sup>(2)</sup>. Tuttavia il Consiglio di fine 2007 ha ufficializzato anche lo storico accordo (sottoscritto pochi giorni prima dal Consiglio del 6.7 Dicembre dei Ministri del lavoro) raggiunto all'unanimità e dopo una importante Risoluzione del Parlamento europeo del 29.11.2007 sui "principi comuni in materia di *flexicurity*" <sup>(3)</sup>.

Gli 8 principi <sup>(4)</sup> costituiscono pertanto un imprescindibile e doveroso punto di riferimento per chi voglia ricostruire le indicazioni di matrice sovra- nazionale in tema di rapporti atipici e voglia giudicare se davvero esistano già all'opera principi garantistici di stampo europeo capaci di contrastare con sufficiente effettività le dinamiche di precarizzazione del mondo del lavoro e di offrire una protezione adeguata e "sicurezza esistenziale" anche a soggetti non stabilmente inseriti nell'organizzazione produttiva del datore di lavoro. La nuova filosofia di intervento sociale riassunta nel termine evocativo di *flexicurity* non sembra, in relazione agli accadimenti immediatamente successivi al Consiglio del 14 dicembre, destinata comunque a rimanere una pura formulazione programmatica senza ricadute pragmatiche, essendo- come si dirà- già stata connessa alla Strategia europea dell'occupazione ed avendo l'Unione definito una sorta di *road map* per verificare le linee di adeguamento dei piani nazionali rispetto ai "principi comuni" <sup>(5)</sup>.

---

<sup>2</sup> Sul Trattato di Lisbona v. a cura di F. Bassanini e G. Tiberi "Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona", Bologna, il Mulino, 2008; A. Pécheul "Le Traité de Lisbonne. La Constitution malgré nous?", Paris, Cujas, 2008

<sup>3</sup> A monte dell'Accordo anche una sorta di intesa tra parti sociali europee con il documento "Key challenges facing European labour markets; a joint analysis of European social partners" in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu)

<sup>4 4</sup> La flessicurezza è un mezzo per rafforzare l'attuazione della strategia di Lisbona, creare posti di lavoro migliori e più numerosi, modernizzare i mercati del lavoro e promuovere un lavoro di qualità attraverso nuove forme di flessibilità e sicurezza volte a ad aumentare l'adattabilità, l'occupazione e la coesione sociale. La flessicurezza comporta la deliberata combinazione di forme contrattuali flessibili e affidabili, strategie integrate di apprendimento permanente, efficaci politiche attive del mercato del lavoro e sistemi di protezione sociale moderni, adeguati e sostenibili. Gli approcci in materia di flessicurezza non riguardano un modello unico di mercato del lavoro o di vita lavorativa, né un'unica strategia politica, ma dovrebbero essere adattati alle circostanze proprie di ciascuno Stato membro. La flessicurezza implica un equilibrio tra diritti e responsabilità di tutti gli interessati. Sulla base dei principi comuni, ciascuno Stato membro dovrebbe elaborare proprie modalità di flessicurezza. I progressi dovrebbero essere soggetti ad un'efficace sorveglianza. La flessicurezza dovrebbe promuovere mercati del lavoro aperti, reattivi e inclusivi, superando la segmentazione. Essa riguarda sia gli occupati che i non occupati. Le persone inattive, i disoccupati, i lavoratori irregolari, i precari, o quanti si trovano ai margini del mercato del lavoro hanno bisogno di vedersi offrire migliori opportunità, incentivi economici e misure di sostegno per un più facile accesso al lavoro o di supporti per essere aiutati a progredire verso un'occupazione stabile e giuridicamente sicura. Il sostegno dovrebbe essere disponibile per tutti gli occupati al fine di rimanere occupabili, progredire e gestire le transizioni verso il mondo del lavoro e da un posto di lavoro all'altro. Occorre promuovere la flessicurezza interna (all'interno dell'impresa) come anche quella esterna, in quanto altrettanto importanti. Una sufficiente flessibilità contrattuale deve essere accompagnata da transizioni sicure da un lavoro all'altro. Si deve incoraggiare la mobilità ascendente come anche quella tra disoccupazione o inattività e lavoro. Sono parimenti essenziali posti di lavoro di qualità elevata e produttivi, una buona organizzazione del lavoro e un continuo aggiornamento delle competenze. La protezione sociale dovrebbe offrire incentivi e sostenere le transizioni da un lavoro all'altro e l'accesso a nuovi impieghi. La flessicurezza dovrebbe supportare la parità di genere promuovendo un accesso equo a un'occupazione di qualità per le donne e gli uomini e offrendo misure per conciliare il lavoro, la famiglia e la vita privata. La flessicurezza richiede un clima di fiducia e un ampio dialogo tra tutte le parti interessate, in cui tutti siano pronti ad assumersi la responsabilità del cambiamento in vista di politiche socialmente equilibrate. Benché le autorità pubbliche continuino a detenere una responsabilità generale, un'importanza decisiva riveste il coinvolgimento delle parti sociali nell'elaborazione ed attuazione delle politiche di flessicurezza attraverso il dialogo sociale e la contrattazione collettiva. La flessicurezza richiede un'assegnazione efficiente, in termini di costi, delle risorse e dovrebbe restare pienamente compatibile con bilanci pubblici sani e finanziariamente sostenibili. Dovrebbe inoltre prefiggersi un'equa distribuzione dei costi e benefici, specie tra imprese, autorità pubbliche e singoli individui, con un'attenzione particolare per la situazione specifica delle piccole e medie imprese.

<sup>5</sup> Si tratta del documento "A mission to flexicurity" con il quale viene nominata una Commissione di esperti e si delinea un iter per verificare sino a fine 2008 quanto gli Stati si siano orientati a dare risposte concrete alla strategia flexicuritaria. Per l'opera di monitoraggio alcuni Stati, tra i quali la Francia che recentemente ha

Si è recentemente affermato che “ un vero e proprio modello sociale europeo continua a non esserci; ma paradossalmente si vanno affastellando materiali di ogni tipo con i quali gli Stati sono invitati a cimentarsi per costruirlo, senza troppo arroccarsi dietro le proprie mura (per chi c’è l’ha), ritenendole invalicabili”<sup>(6)</sup>. Si tratta di una indicazione saggia e prudente come quella che immediatamente la precede “ secondo cui bara chi sostiene che le politiche di *flexicurity* non producano nulla di concreto” che intendiamo seguire. E’ forse troppo presto per sostenere che si è finalmente giunti ad una “ svolta” nel lento e controverso processo di costruzione di un’Europa sociale all’altezza sia degli stili di vita contemporanei che delle prepotenti dinamiche di riorganizzazione produttiva connesse ai fenomeni di rottura delle barriere protettive e regolative nazionali, ma qualcosa di non banale sembra davvero essere accaduto<sup>(7)</sup>. La *flexicurity* come *catch word*<sup>(8)</sup> non è certo immune dalla “ lotta per l’interpretazione” ed il documento comunitario presenta i classici problemi di implementazione della *soft law*, ma è pur vero che sembra esserci una salda connessione tra la solenne proclamazione dei “ principi comuni” ed anni di ricerca e sperimentazione nell’ambito dell’*open method of coordination* e l’imponente dibattito che ha accompagnato e seguito l’approvazione della Carta di Nizza, soprattutto in relazione all’ingresso di alcuni diritti sociali di “ nuova generazione “ nel novero dei diritti fondamentali protetti e tutelati dall’Unione<sup>(9)</sup>. Non è certamente questo il momento per celebrare i fasti dell’Europa sociale, dopo il no irlandese che potrebbe ritardare ulteriormente la obbligatorietà formale del *Bill of rights* dell’Unione e dopo le note, discusse, sentenze della Corte di giustizia sul rapporto tra diritto di sciopero e libertà comunitarie e di interpretazione restrittiva della direttiva sul distacco<sup>(10)</sup>. Tuttavia non è neppure lecito dare sfogo ad un disfattismo irresponsabile che, incurante di quei progressi- almeno sul piano dei principi- compiuti di recente dall’UE in materia sociale- finisce con arroccarsi in un immobilismo nostalgico delle vecchie architetture garantistiche di alcuni Stati nazionali dipinte come Eden dei diritti e non come faticosi ed incerti “compromessi “ calibrati su modalità produttive spesso mortificanti aspirazioni e capacità individuali e collettive.

### Due concezioni della *flexicurity*?

Se si prendono i principi di *flexicurity* “sul serio”occorrerà in primo luogo saggiare quanto questi principi servano a disciplinare il fenomeno del lavoro atipico e in particolare la tipologia più

---

approvato un pacchetto di misure all’insegna della *flexicurity*, si sono offerti per essere immediatamente “ scrutinati”

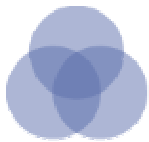
<sup>6</sup> L. Zoppoli “ Premessa al dibattito sulla *flexicurity*”, in Diritti, lavori, mercati, n. 3/2007

<sup>7</sup> Cfr. G. Bronzini “ L’Europa e il suo modello sociale: l’innovazione istituzionale alla prova”, in Rivista del diritto della sicurezza sociale n.1\2008

<sup>8</sup> Per una interessante ricostruzione del dibattito che ha preceduto sia il Libro verde della Commissione sulla “ modernizzazione del diritto del lavoro” che la successiva Comunicazione sulla *flexicurity* v. ( a cura di A. Bevort, M. Lallement, Ch. N. Drancourt) “ Flexicurity. La protection de l’emploi en débat”, La documentation Francaise, n.931, Dicembre 2006; per il rapporto tra *flexicurity* e *decent work* v. C. Massimiani “ Flessicurezza e lavoro dignitoso: una convivenza possibile” in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu), newsletter n.8 del 15.5.2008

<sup>9</sup> Cfr. Giuseppe Bronzini “ Lavoro e tutela dei diritti fondamentali nelle politiche europee del “ dopo Lisbona”, in Politica del diritto n.1\2008, nonché sul lato giurisprudenziale ( a cura di) G. Bronzini, Valeria Piccone “ La Carta e le Corti: i diritti fondamentali nella giurisprudenza europea multilivello”, Taranto, Chimienti, 2007

<sup>10</sup> V. B.Caruso “ Diritti sociali nello spazio sovranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione? Prime riflessioni a ridosso dei casi Viking e Laval”, W.P. Massimo D’Antona n, 61\2008; Silvana Sciarra “ Viking e Laval:diritti collettivi e libertà di mercato nel recente dibattito europeo”, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu), newsletter n. 7 15.3.2008; C. Joerges e F. Rödl “ On de-formalisation in European politics and formalism in european jurisprudence in response to the “ social deficit “ of the european integration project”, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu), newsletter n.9 del 15.7.2008



diffusa in questo ampio contenitore, il lavoro a termine oggetto di un imponente contenzioso giudiziario multilivello e di revisioni legislative in molti Stati tra i quali il nostro <sup>(11)</sup>.

Ora sebbene sin dalla metà degli anni 90 si parli di *flexicurity* e i documenti comunitari ne facciano uso da tempo, l'operazione che ha poi condotto alla vera e propria formalizzazione delle sue caratteristiche essenziali ha certamente origine nel *Green Paper* sulla "modernizzazione del diritto del lavoro" e nel partecipatissimo dibattito che ne è seguito <sup>(12)</sup>: il documento della Commissione che ha avuto lo storico merito di aver rilanciato il dibattito sul "modello sociale europeo" <sup>(13)</sup> pone sin da subito l'accento sul fenomeno della cosiddetta "segmentazione del mercato del lavoro" e sul connesso pericolo di una frattura tra lavoratori *pleno iure* e lavoratori reclutati attraverso modalità atipiche contrattuali (tra le quali *in primis* il lavoro a termine), esposti alle trappole della precarietà e della marginalizzazione sociale. Come si è correttamente notato <sup>(14)</sup> il *Green Paper* sul punto mostra una certa contraddittorietà perché se da un lato paventa il rischio di esclusione sociale nel susseguirsi di "lavoretti" a bassa professionalità e sottopagati, dall'altro sembra comunque volerli prospettare come "contratti-trampolino" per occupazioni più stabili. In ogni caso alcuni passaggi del documento- come noto aspramente criticati dalle organizzazioni sindacali e dal Parlamento europeo- nell'apertura ad una revisione permissiva in materia di licenziamenti (per motivi economici) appaiono non solo in contrasto con i limiti "quasi-costituzionali" che la Carta di Nizza pone al recesso ingiustificato ma anche in forte tensione con le istanze garantistiche di cui la Commissione si fa esplicitamente carico nel voler combattere la "segmentazione" del mercato del lavoro attraverso la predisposizione di tutele universalistiche ed unitarie sia di tipo lavoristico che welfaristico <sup>(15)</sup>.

In ogni caso l'impostazione ancora ambivalente della Commissione si è certamente evoluta e precisata sotto l'onda d'urto delle centinaia di risposte e di prese di posizione ai quesiti del *Green Paper*, una straordinaria prova di esistenza per una sfera pubblica, come quella europea, di norma piuttosto indifferente o quanto meno poco reattiva alle iniziative di Bruxelles <sup>(16)</sup>. Per preparare la prevista Comunicazione sulla *flexicurity*, la Commissione ha avuto l'accortezza di nominare un gruppo di esperti presieduta da Tim Wiltangen, il cui documento finale del giugno 2007 "Flexicurity pathways. Turning hurdles into stepping stones" <sup>(17)</sup> si mantiene molto più cauto sul punto della disciplina dei licenziamenti e tra le varie "strade virtuose" percorribili dagli Stati per conciliare le esigenze di flessibilità con quelle di sicurezza esistenziale indica proprio l'esperienza spagnola, come noto incentrata sui limiti al ricorso ai contratti a termine cresciuti oltre misura in quel paese <sup>(18)</sup>. La successiva Comunicazione della C.E. del 27.6.2007 "

---

<sup>11</sup> Cfr. il pionieristico lavoro (terminato prima del varo dei principi comuni di *flexicurity*) "Flexicurity e tutele: il lavoro tipico e atipico in Italia e Germania" a cura di L. Zoppoli M. Delfino, Roma, Ediesse, 2008, in particolare P. Saracini "Flexicurity e lavoro a termine: problematiche attuali e prospettive" e B. Caruso e S. Sciarra (eds) "Flexicurity and security in temporary work: a comparative and european debate", W.P. Massimo D'Antona int. n. 56\2007

<sup>12</sup> Il rinvio ai due *Report* curati da C. Massimiani per il sito labourweb dell'Università di Catania è d'obbligo

<sup>13</sup> V. G. Bronzini "Il modello sociale europeo" in (a cura di F. Bassanini e G. Tiberi) "Le nuove istituzioni..." cit.; G. Bronzini "Il *Green Paper* sulla modernizzazione del diritto del lavoro: un sasso nello stagno?", in Quale Stato n. 12\2007

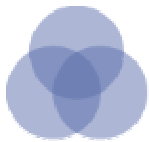
<sup>14</sup> V. L. Zoppoli "Il contratto a termine e le trappole della precarietà", relazione introduttiva al Convegno di Napoli dell'11.6.2008, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu), newsletter n.10 del 15.9.2008

<sup>15</sup> Per una presa di posizione equilibrata e costruttiva sul *Green Paper* cfr. Il documento dei giuslavoristi italiani "I giuslavoristi e il Libro verde "modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XX secolo". Una valutazione critica e propositiva", leggibile nei siti *labourweb* e *europeanrights.eu*

<sup>16</sup> Cfr. B. Caruso e C. Massimiani "Prove di democrazia: la "flessicurezza" nel lessico ufficiale e nella pubblica opinione, in Diritti, lavori, mercati n. 3\2007

<sup>17</sup> Leggibile in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu)

<sup>18</sup> V. A. O. Reus "Legislazione e giurisprudenza spagnola sui contratti a termine" in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu), newsletter n.10 del 15.9.2008



Verso principi comuni in materia di *flexicurity*” recepisce il lavoro degli esperti e dichiara una preferenza “di principio” per il lavoro stabile, più coerente con le aspirazioni del Parlamento europeo. Questo importante aggiustamento di rotta è peraltro chiaramente visibile nella formulazione degli 8 principi di *flexicurity* del Dicembre 2007, approvati dopo una ulteriore Risoluzione del Parlamento europeo del 29.11.2007 incentrata sulla difesa del lavoro stabile e sul richiamo univoco alle disposizioni garantiste del *Bill of rights* europeo.

Ora non solo si afferma che “ la flessicurezza dovrebbe promuovere mercati del lavoro aperti, reattivi e inclusivi, superando la segmentazione” ma si specifica anche che per gli outsiders (secondo il documento approvato in Dicembre le persone inattive, i disoccupati, i lavoratori irregolari, i precari o quanti si trovano ai margini del mercato del lavoro) è necessario predisporre misure per “ progredire verso un’occupazione stabile e giuridicamente sicura”: numerosi altri punti rendono più chiaro che la flessibilità richiesta è soprattutto quella di tipo ascendente, verso un lavoro di “ qualità”, capace di esprimere al meglio le *capabilities* individuali. I nuovi (integrati) orientamenti per le politiche degli Stati in materia di occupazione (decisione del Consiglio del 15.7.2008) che integrano la *flexicurity* nella *Lisbon Strategy* e nell’*European Employment Strategy* ribadiscono peraltro la necessità di ridurre drasticamente la segmentazione del mercato del lavoro e di assicurare la “ sicurezza occupazionale” (v. in particolare l’orientamento n. 20). Da questo insieme di atti di indirizzo e da una loro interpretazione coerente con la loro complessa elaborazione nella sfera pubblica europea emerge nettamente come la nuova filosofia sociale della *flexicurity* ribadisca la netta preferenza per il lavoro stabile e combatta l’irrazionale ed incontrollato ricorso a forme atipiche che, segmentando il mercato del lavoro, mette a repentaglio la coesione sociale e determina crescenti pericoli di esclusione sociale per settori importanti della popolazione <sup>(19)</sup>. La *flexicurity* è del tutto coerente con le ragioni che hanno portato all’approvazione della direttiva sul lavoro a termine e cioè la volontà di mantenere il lavoro subordinato di tipo standard come forma prevalente di occupazione e l’intenzione di assicurare comunque per le assunzioni a termine i principi di trasparenza, di non discriminazione, di lotta agli abusi, esaltati in un crescendo rossiniano di coraggiose decisioni dalla Corte di giustizia <sup>(20)</sup> che ha saputo valorizzare al massimo le “intenzioni” e gli scopi dichiarati dal legislatore europeo (ed ancor prima dalle parti sociali). L’ orientamento dei giudici del Lussemburgo (nell’ultima sentenza *Impact* con un forte ed innovativo impianto giustificativo di tipo teleologico) ed a catena quello dei giudici nazionali non può che uscire rafforzato dall’aver l’Europa proclamato come bene primario quello della “ sicurezza esistenziale” anche in campo sociale: sembra pertanto sbagliata la tesi per cui esisterebbero due tipi di *flexicurity*, quella accolta dalla Commissione e quella accettata dal Parlamento europeo. Sebbene tra i due organi vi sia stata una dialettica anche vivace di posizioni, i Documenti finali non mostrano – almeno per il tema qui trattato- una perdurante ambiguità e sono del tutto in linea con quanto elaborato nella aule della giustizia sovra-nazionale e con quanto dichiarato nei famosi “ considerando “ della direttiva del 1999 <sup>(21)</sup>. E’ invece in plateale rotta di collisione con le indicazioni europee sui “ principi comuni” la recentissima controriforma del governo italiano che ha allentato (attraverso il discutibile filtro della contrattazione collettiva) i già permissivi limiti posti nella precedente legislatura alla rinnovazione delle assunzioni a termine ad

---

<sup>19</sup> V. il recente contributo della Fondazione di Dublino ( European Foundation for the improvement of living and working conditions) “ Employment security and employability: a contribution to the flexicurity debate” leggibile sul sito *labourweb* dell’Università di Catania

<sup>20</sup> V. A. Di Florio “I contratti a termine nella giurisprudenza della Corte di giustizia, da *Adeneler* a *Impact*”, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu), newsletter n.10 del 15.9.2008

<sup>21</sup> Per una interpretazione della legislazione italiana sui contratti a termine coerente sia con la direttiva comunitaria che con l’immagine della *flexicurity* v. Corte di appello lavoro Roma 20.9.2007 leggibile in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu)

imitazione di quanto realizzato dal governo presieduto da Zapatero. Le linee di politica dell'occupazione a matrice sovra-nazionale incoraggiano, come sin qui detto, a rendere più rigorosi i casi di contratti non stabili e soprattutto a combattere gli abusi, impedendo una "stabile" occupazione precaria. C'è da chiedersi cosa lo Stato italiano risponderà allorchè verrà richiesto di indicare quale tra i "typical pathways" indicati dalla Commissione nel 2007 per avviare i singoli paesi (nel rispetto delle loro tradizioni legislative e della loro situazione economica) verso il modello flexicuritario ha scelto in concreto di percorrere <sup>(22)</sup>.

### Italia: come risalire la china?

Occorre però guardarsi bene dalla pericolosa illusione che per il nostro paese sia sufficiente mantenere sotto controllo le dinamiche espansive dei contratti atipici ( in particolare del contratto a termine attraverso una legislazione che introduca norme antidiscriminatorie e anti-abusi più severe e riconduca l'istituto contrattuale ai soli casi di effettive esigenze produttive) per mettersi finalmente all'altezza dei nostri partner europei. Anche se questo aspetto è importante e rientra in una strategia razionale di contrasto del cosiddetto fenomeno della "segmentazione" del mercato del lavoro, la filosofia della flexicurity implica molto di più: è innanzitutto, come sottolineano Bruno Caruso e Clemente Massimiani <sup>(23)</sup> una metodologia di intervento sociale di tipo "olistico" che integra tutele e protezioni nel contratto con misure connesse alla sfera della cittadinanza e del *welfare*, non si limita ad imporre rigidità ma si espande a promuovere le *capabilities* individuali, ricerca una sicurezza di reddito e di posizione lavorativa, ma valorizza le istanze soggettive di "mobilità ascendente", tende all'inclusione sociale ma al tempo stesso mira a meccanismi di attivazione propositiva dei soggetti, soprattutto dal punto di vista della formazione e dell'apprendimento.

Alla base di questa "svolta" ci sono soprattutto le nuove modalità garantistiche incentrate sui cosiddetti "nuovi diritti sociali", su quelle prerogative del "cittadino laborioso" che facilitano l'accesso al lavoro perseguito come "progetto" esistenziale, come il "proprio" contributo alla società e non come mera necessità <sup>(24)</sup>.

Sotto questo profilo l'Italia è anni luce indietro rispetto a quei paesi dell'Europa del Nord che per primi hanno saputo istituzionalizzare modelli credibili e partecipati di *flexicurity* attraverso storici "negoziati" che hanno rivoluzionato i sistemi di protezione sociale curvandoli alle necessità, ai bisogni ed alle aspirazioni dei lavoratori della *knowledge society*. I record negativi dell'Italia (quasi sempre ultima per tutti gli indicatori della *Lisbon Agenda* nell'Europa a 15, spesso ultima o penultima persino in quella a 25) con il più basso tasso di occupazione in generale, riguardo la popolazione attiva e la popolazione anziana (sopra i 55 anni), con un numero di brevetti e di laureati di molto inferiore ai nostri partner, senza una copertura universalistica dei redditi "di base" (insieme alla sola Grecia), e via dicendo non possono attribuirsi di certo alla sola diffusione dei contratti atipici (che anzi sembrano ancora sotto controllo). Se si vuole reinvertire la rotta, una riforma del nostro *welfare state* totalmente sbilanciato sul lato pensionistico- previdenziale, che mortifica il tema dei "nuovi diritti" nella proterva e corporativa protezione dei soli lavoratori di tipo standard e che, infine, non offre una credibile rete di servizi di promozione "attiva" al "lavoro" è la prima delle urgenze.

A destare allarme, allora, non sono solo le norme sui contratti a termine approvate di gran corsa nella scorsa estate, ma quanto si legge nel Libro Verde del Ministero del *Welfare* "La vita buona

<sup>22</sup> Nel documento già citato "Mission to flexicurity" si legge "member states will report on the implementation of their national pathways of the common principles and illustrated by the "typical pathways" proposed in the Commission communication of June 2007"

<sup>23</sup> V. B. Caruso e C. Massimiani "Prove di democrazia..." , cit.

<sup>24</sup> V. G. Bronzini "Flexicurity e nuovi diritti sociali", in *Diritti, lavori, mercati*, n.3\2007; M. Delfino "Diritti sociali e flexicurity" in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu), newsletter n. 9 del 15.7.2008

nella società attiva. Libro verde sul futuro del modello sociale “ nel quale il concetto ed i principi comuni di *flexicurity* non sono mai enunciati e si esclude l’istituzione di una protezione di “ base” a carattere universalistico come prescrivono, invece, gli orientamenti nn. 18 e 20 approvati nello scorso Luglio dall’U.E., almeno per i periodi di transizione da un’occupazione all’altra <sup>(25)</sup>.

E’ ancora presto per verificare quanto la linea europea della *flexicurity* connessa a strumenti di *soft law* saprà imporsi a quei paesi che volessero (come sembra intenzionato a fare il nostro) boicottarla. Molto dipenderà anche da quanto le istituzioni dell’U.E. sapranno consolidarsi con le riforme previste dal Trattato di Lisbona (con un rafforzamento del Parlamento europeo che si è molto speso per la “ svolta flexicuritaria”) e dalla pressione esercitata dalle Corti, se la Carta di Nizza- una volta divenuta obbligatoria- funzionerà effettivamente da volano per le rivendicazioni anche a carattere sociale dei cittadini europei <sup>(26)</sup>. Sembra però anche necessario che la stessa Unione assuma una qualche responsabilità diretta in campo sociale mostrando come la “ sicurezza” nel vecchio continente sia un bene primario la cui salvaguardia non può che trascendere i bizantini riparti di competenza (in cui si perde lo stesso *Lisbon Treaty*) e le gelosie degli Stati per i loro assetti protezionistici interni: l’idea di un *basic income* europeo, finanziato con fondi (bond?) U.E. e con i risparmi nella politica agricola comune è destinata, ci pare, prima o poi a farsi strada, non solo negli ambienti accademici più aperti e innovativi <sup>(27)</sup>.

---

<sup>25</sup> Il governo francese invece ha annunciate in questi giorni il varo di un Revenue de solidarité active che si aggiungerebbe al “ reddito minimo garantito” ( RMI) dimostrando una certa sensibilità al tema

<sup>26</sup> Rinvio al mio “ Governance and the development of flex-secure labour law” in *European Journal of legal studies*, n. 2\2008

<sup>27</sup> V. S. Giubboni “Un certo grado di solidarietà: libera circolazione e accesso al welfare nella giurisprudenza della Corte di giustizia CE”, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n.1\2008