



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI
DEL MEDITERRANEO: SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE

JONIAN DEPARTMENT - MEDITERRANEAN ECONOMIC AND
LEGAL SYSTEMS: SOCIETY, ENVIRONMENT, CULTURES



ANNALI 2014 – ANNO II

(ESTRATTO)
DOMENICO GAROFALO

Le politiche del lavoro in Italia

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

BRUNO NOTARNICOLA

COORDINATORE DELLA COLLANA

FRANCESCO MASTROBERTI

COMMISSIONE PER GLI ANNALI DEL DIPARTIMENTO JONICO

BRUNO NOTARNICOLA, DOMENICO GAROFALO, RICCARDO PAGANO,
GIUSEPPE LABANCA, FRANCESCO MASTROBERTI,
NICOLA TRIGGIANI, AURELIO ARNESE, GIUSEPPE SANSEVERINO, STEFANO VINCI

COMITATO SCIENTIFICO

DOMENICO GAROFALO, BRUNO NOTARNICOLA, RICCARDO PAGANO,
ANTONIO FELICE URICCHIO, MARIA TERESA PAOLA CAPUTI JAMBRENGHI,
DANIELA CATERINO, MARIA LUISA DE FILIPPI, ARCANGELO FORNARO,
IVAN INGRAVALLO, GIUSEPPE LABANCA, TOMMASO LOSACCO,
GIUSEPPE LOSAPPPIO, FRANCESCO MASTROBERTI, FRANCESCO MOLITERNI,
CONCETTA MARIA NANNA, FABRIZIO PANZA, PAOLO PARDOLESI,
FERDINANDO PARENTE, GIOVANNA REALI, LAURA TAFARO,
SEBASTIANO TAFARO, NICOLA TRIGGIANI

COMITATO REDAZIONALE

STEFANO VINCI (COORDINATORE), AURELIO ARNESE,
MARIA CASOLA, PATRIZIA MONTEFUSCO, ANGELICA RICCARDI,
ADRIANA SCHIEDI, GIUSEPPE SANSEVERINO

REDAZIONE:

PROF. FRANCESCO MASTROBERTI

DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI ECONOMICI E GIURIDICI DEL MEDITERRANEO: SOCIETÀ,
AMBIENTE, CULTURE

CONVENTO SAN FRANCESCO, VIA DUOMO, 259 - 74123 TARANTO, ITALY

E-MAIL: FRANCESCO.MASTROBERTI@UNIBA.IT

TELEFONO: + 39 099 372382

FAX: + 39 099 7340595

HTTP://WWW.ANNALIDIPARTIMENTOJONICO.ORG

Domenico Garofalo

LE POLITICHE DEL LAVORO IN ITALIA *

ABSTRACT	
Nel corso degli ultimi dieci anni ci sono state molte riforme del diritto del lavoro, ma il loro impatto sull'occupazione è stato praticamente pari a zero, confermando l'idea che la legge non crea posti di lavoro. Il Premier Renzi, però, non è dello stesso parere e ha fortemente voluto un'altra riforma, che ha già cambiato la disciplina del contratto a tempo determinato e del lavoro autonomo, e cambierà il sistema dei servizi per l'impiego e degli ammortizzatori sociali. Di fronte a questo scenario è naturale e legittimo chiedersi se il Jobs Act produrrà, in termini di occupazione, quanto hanno prodotto le leggi del 2003 e del 2012, e cioè nulla!	During the last ten years there have been many reforms of labor law, but their impact on employment has been essentially zero, confirming the idea that the law does not create jobs. The Premier Renzi, however, is not of the same opinion and strongly wanted another reform, that has already changed the regulation of fixed-term contracts and self-employment, and will change the system of employment services and social safety nets. Faced with this scenario is natural and legitimate to ask if the Jobs Act will produce, in terms of employment, because they gave the laws of 2003 and 2012, and that is nothing!
Ammortizzatori sociali - servizi per l'impiego - lavoratori svantaggiati	Social safety nets - employment services - disadvantaged workers

SOMMARIO: 1. Introduzione. – PARTE PRIMA. – 2. La flessibilizzazione del lavoro subordinato in entrata e in uscita (L. n. 92/2012, D.L. n. 34/2014). – 3. La compressione del lavoro autonomo (L. n. 92/2012). – 4. Il sostegno ai soggetti svantaggiati. – 5. Le misure di sostegno ai giovani. – 5.1 L'apprendistato (T.U. n. 167/2011, Linee Guida 2013, D.L. n. 34/2014). – 5.2 I tirocini (Linee Guida 2013). – PARTE SECONDA – 6. La riforma dei servizi per l'impiego (DDL Renzi). – 6.1. Il sistema attuale. – 6.2. La possibile riforma. – 7. La riforma degli ammortizzatori sociali (L. n. 92/2012 e DDL Renzi). – 8. Ammortizzatori sociali e previdenza. – 9. Conclusioni.

* Saggio sottoposto a referaggio secondo il sistema del doppio cieco.

Il presente contributo riproduce la relazione presentata all'incontro di studi sul tema «Lavoro e welfare: quale futuro per l'Italia?», organizzato dal circolo ACLI di Barletta il 29 maggio 2014.

1. - Un noto giurista, nonché ex ministro del lavoro, Tiziano Treu, ebbe a dire anni addietro che non è la legge che crea i posti di lavoro: affermazione che, ovviamente, si condivide *in toto*, apparentemente scontata, ma che esprime un concetto che non sembra essere chiaro a chi ci governa o ci ha governato nell'ultimo quarto di secolo, risalendo ai primi anni '90; non è legiferando in continuazione, modificando oggi le regole del diritto del lavoro introdotte ieri, che si esce dalla crisi occupazionale, specie giovanile, che caratterizza ormai in maniera endemica il nostro mercato del lavoro. I numeri resi noti in questi giorni dall'Istat sono i seguenti: su base nazionale disoccupazione al 12,6%, pari a oltre 3.220.000 di disoccupati; disoccupazione giovanile quasi al 43% ed al sud i numeri sono ancora più allarmanti. In questi numeri non sono ricompresi tutti i lavoratori sospesi e collocati in CIG che ufficialmente risultano tutt'ora occupati ma con possibilità di rientro a lavoro praticamente nulle.

L'Europa chiede flessibilità e semplificazione per uscire dalla crisi, l'Italia risponde con un ormai incessante intervento legislativo: dal 2003 al 2012 (cioè in un decennio) si sono avute ben due riforme del mercato del lavoro (ma potrebbe dirsi del diritto del lavoro), la Biagi del 2003 e la Fornero del 2012, ma la disoccupazione non accenna a diminuire anzi è vertiginosamente aumentata. Oggi siamo alla vigilia della terza riforma che si accinge a varare il Governo Renzi (il c.d. Jobs Act), con una anticipazione rappresentata dal D.L. 34/2014, ed è naturale e legittimo chiedersi se anche questa terza riforma produrrà, in termini di occupazione, quanto hanno prodotto le ultime due del 2003 e del 2012, e cioè nulla!

Non sembri esagerato dire che il diritto del lavoro e chi sciaguratamente se ne occupa, come il sottoscritto, sono ostaggio della politica, che continua a legiferare per poter dire, attraverso i *media*, che è stato varato un pacchetto di misure per risolvere il grave problema occupazionale. Ciò non è vero; l'occupazione può crescere solo se si varano misure di politica economica che diano impulso alla domanda e rimettano in moto la macchina produttiva, ormai inceppata; se si varano misure capaci di attrarre investimenti, anche esteri. A quel punto occorrerà avere un mercato del lavoro governato da regole idonee a rispondere alle esigenze del sistema imprese.

Ovviamente mi affretto a dire che non ritengo esaurito il compito oggi affidatomi, volendo solo evidenziare che le politiche del lavoro possono agire sul versante dell'offerta di lavoro (chi offre è il prestatore di lavoro) ma non anche su quello della domanda (chi domanda è il datore di lavoro).

Fatta tale premessa voglio articolare la relazione in due parti:

la prima, *de iure condito*, è dedicata alle misure varate nell'ultimo biennio, ovviamente con qualche cenno al progresso;

la seconda, *de iure condendo*, riguarda la riforma Renzi, utilizzando la bozza di disegno di legge in circolazione, ma ancora non ufficiale.

Quindi parlerò di quello che già c'è, non trascurando quello che potrebbe venire.

Alle conclusioni resta affidata una valutazione complessiva della politica del lavoro italiana.

PARTE PRIMA

2. - Flessibilità e tutele è il binomio oggi molto di moda, non escludendosi un contratto di lavoro unico a tutele variabili (DDL Renzi).

In ogni caso siamo in presenza di una flessibilità non più carsica, ma prorompente, come può dedursi dai seguenti quattro argomenti:

1) pluralizzazione dei modelli contrattuali, ma con conservazione delle garanzie storiche di diritto del lavoro (intangibilità): flessibilità scaricata quindi sull'accesso al lavoro;

2) liberalizzazione del contratto a termine e della somministrazione attraverso l'acausalizzazione: risposta reattiva all'esuberanza indagatoria della giurisprudenza che ha proposto una lettura rigorista del d.lgs. n. 368/2001;

3) flessibilizzazione del rapporto tra le fonti (si tratta di una vera e propria rivoluzione) con l'obiettivo di:

a) ridurre l'inderogabilità;

b) ridurre l'intervento del giudice;

c) consentire una deroga in via autonoma (art. 8, D.L. n. 138/2011, accolto con notevole scetticismo, sintomo delle difficoltà di accettare il ruolo della contrattazione aziendale);

4) attacco al cuore del garantismo e cioè all'art. 18, stat. lav., figlio delle resistenze alle modifiche di tale norma.

Emergono due conclusioni:

- mutazione definitiva e profonda del diritto del lavoro;
- superamento delle resistenze alle modifiche.

Va segnalato il ritardo della materia a cogliere le modifiche necessarie e a capire che occorre trovare forme di *flexicurity*, cioè di tutele della "flessibilità buona", in quanto abbinata alla sicurezza.

Questo è il versante sul quale sviluppare la tutela adattandola alle nuove forme di lavoro.

Con riferimento alla flessibilità in entrata va segnalato il recente intervento del Governo Renzi che, come noto, ha allungato la durata del contratto a termine acausale, portandola dai 12 mesi della riforma Fornero ai 36 mesi previsti dall'art. 1, D.L. n. 34/2014 con possibilità di utilizzo di ben 5 proroghe nel limite testè detto. Il dibattito sulla conformità di tale norma con la direttiva comunitaria sul contratto a termine è tutt'ora in corso e non può escludersi un intervento della Corte di Giustizia.

Con riferimento poi alla flessibilità in uscita, e quindi alla modifica ad opera della L. n. 92/2012 dell'art. 18, stat. lav., a circa due anni dal varo della riforma può

farsi qualche valutazione sugli effetti che essa ha prodotto attingendo alla giurisprudenza edita.

Nell'area della tutela reale indennitaria, cioè quella nella quale il giudice non dispone più la reintegra del lavoratore nel posto di lavoro, sanzionando il licenziamento illegittimo con il pagamento della penale risarcitoria (minimo 12, massimo 24 mensilità) si è giuridificata una prassi, già esistente nella realtà giudiziaria, di monetizzazione del licenziamento, sicché l'effetto di flessibilizzazione in uscita appare molto più modesto di quanto si possa credere, avendo operato ed operando più a favore della grande impresa (Poste, Ferrovie ecc.) che non della medio-piccola impresa.

Valutando nel suo insieme la flessibilizzazione in entrata e in uscita realizzata con gli interventi legislativi dell'ultimo biennio (e quindi liberalizzazione del contratto a termine e alleggerimento della tutela reale), è accaduto ciò che si era già detto in passato, e cioè che ad avvalersene non sono stati i naturali destinatari di tali misure, e cioè le piccole e medie imprese, quanto l'area imprenditoriale che per dimensioni e forza economica meno aveva bisogno di flessibilità, con l'effetto più di precarizzazione dei rapporti che non di incremento dei livelli occupazionali.

È mancato in sostanza il coraggio (ma forse è una scelta consapevole) di fissare limiti numerici all'utilizzo della flessibilità. Colpisce negativamente che nessuno abbia posto tale problema, pur esistendo indici, soprattutto a livello comunitario, che potevano supportare detta soluzione; si pensi ad esempio agli incentivi che l'Unione Europea riserva solo alla piccola e media impresa, cioè a quella che non supera le 250 unità lavorative, ovvero un determinato limite di fatturato.

3. - Nell'ultimo decennio, e cioè a partire dalla Riforma Biagi del 2003, si è registrato un atteggiamento da parte del nostro Legislatore di compressione delle possibilità di utilizzo delle fattispecie di lavoro non subordinato, preferendosi l'utilizzo di quest'ultima espressione a quella di lavoro autonomo, in quanto vi sono fattispecie non riconducibili all'area del lavoro autonomo, si pensi all'associazione in partecipazione. Questa tendenza costituisce fa da pendant all'altra, parallela, di recupero del fenomeno del lavoro autonomo all'area della contribuzione obbligatoria; si allude alla istituzione nel 1995 della Gestione Separata Inps alla quale devono obbligatoriamente iscriversi, alle condizioni fissate dalla legge, tutti i prestatori di lavoro non subordinati, ivi compresi gli associati in partecipazione.

L'iniziativa più corposa ha senza dubbio riguardato il lavoro parasubordinato utilizzabile a condizione che la prestazione sia ricollegata ad un progetto. La L. n. 92/2012 ha ancor più limitato l'utilizzo della collaborazione coordinata a progetto, eliminando le due ipotesi previste dal d.lgs. n. 276/2003 del programma o fase di esso.

Per altro verso il legislatore sanziona l'utilizzo non conforme al parametro legale della fattispecie con la presunzione di subordinazione (ove manchi il progetto),

ovvero con la riqualificazione del rapporto come subordinato ad opera del giudice ove in presenza del progetto ci sia stata una deviazione funzionale in corso di esecuzione del rapporto (art. 69, commi 1 e 2, d.lgs. n. 276/2003).

Con riferimento poi all'associazione in partecipazione la L. n. 92/2012 oltre a prevedere la presunzione di subordinazione ove siano assenti gli indici qualificatori della fattispecie ha introdotto il limite quantitativo di utilizzo (non più di tre associati per ciascuna attività).

È evidente come i limiti innanzi sinteticamente richiamati condizionino, e quindi riducano, il ricorso a tali fattispecie di lavoro non subordinato, sicuramente contrastando il fenomeno della subordinazione mascherata da fattispecie di lavoro autonomo ma con l'effetto purtroppo inevitabile di eliminare quelle occasioni di lavoro, sia pur precarie, che discendevano da tale utilizzo.

4. - Nell'area dello svantaggio, attingendo dalla nozione contenuta nel Reg. UE n. 800/2008 (ormai scaduto) vanno ricompresi, oltre ai giovani, ai quali si dedicherà una riflessione *ad hoc*, gli anziani (ultracinquantenni), i disoccupati di lunga durata e i lavoratori di ambo i sessi che operano in settori produttivi caratterizzati dalla sottorappresentazione di genere.

Uno strumento a sostegno di tali categorie di soggetti svantaggiati era sino al 2012 il contratto di inserimento che nel 2003 aveva sostituito il contratto di formazione e lavoro. La scarsa compatibilità di tale strumento con la normativa europea in tema di incentivi all'occupazione ha indotto il Governo Monti a decretarne la fine, sostituendolo con strumenti di sostegno specifici per ciascuna categoria di soggetti svantaggiati.

Con riferimento ad anziani e sottorappresentati di genere la misura si articola in uno sgravio contributivo che si affianca alle altre misure di incentivazione già esistenti nel nostro ordinamento.

Con riferimento, poi, ai disoccupati di lunga durata le misure di incentivazione variano a seconda della durata dello stato di disoccupazione e della percezione o meno di trattamenti di disoccupazione. In quest'ultimo caso il percettore è obbligato ad accettare le offerte di lavoro pena, in caso di rifiuto, la decadenza dal trattamento e la perdita dello stato di disoccupazione (cd. condizionalità).

5. - Come anticipato in premessa, l'area di maggiore svantaggio a livello occupazionale riguarda i giovani, cioè i soggetti di età compresa tra i 18 e i 25 anni, secondo il criterio anagrafico adottato a livello europeo. Invero, la normativa nazionale ha allungato l'età massima a 29 anni per i laureati, sicchè nel nostro ordinamento giovani sono i soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni (d.lgs. n. 181/2000).

I numeri della disoccupazione giovanile sono quasi terrificanti, sicchè può senz'altro affermarsi che esiste nel nostro Paese una "questione giovani". Per

affrontarla il nostro Legislatore ha varato di recente il Piano Nazionale per offrire ad essi, disoccupati o NEET (né occupati, né studenti, né coinvolti in attività di formazione), un'offerta qualitativamente valida di lavoro ovvero il proseguimento degli studi ovvero un rapporto formativo di tirocinio o di apprendistato o, infine, altra misura di formazione o inserimento nel Servizio Civile.

Si tratta della attuazione della raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 2 aprile 2013 sulla istituzione di una *Youth Guarantee*. Con il D.L. n. 76/2013, adottato dal Governo Letta, è stato varato il piano, formalmente partito il 1 maggio 2014, istituendo una struttura di missione che coinvolge il Ministero del Lavoro e le sue agenzie tecniche (Isfol e Italia Lavoro), l'Inps, il Ministero dell'Istruzione, il Ministero dello Sviluppo economico, il Dipartimento della gioventù, le Regioni e Province autonome, le Province e l'Unioncamere.

Sino al 31 dicembre 2015 i giovani interessati potranno aderire all'iniziativa, scegliendo la Regione in cui vogliono lavorare (non necessariamente quella di residenza); la Regione prescelta prenderà in carico il giovane attraverso i Servizi per l'Impiego o le Agenzie private accreditate per effettuare la profilazione, la registrazione al programma e le fasi successive di orientamento.

In base al profilo e alle disponibilità territoriali i giovani stipuleranno un patto di servizio ed entro i 4 mesi successivi riceveranno una o più opportunità tra a) inserimento al lavoro; b) istruzione e formazione; c) tirocinio; d) apprendistato; e) autoimprenditorialità; f) servizio civile.

Le risorse messe a disposizione si aggirano sull'1,5 miliardi di euro che verranno ripartiti riconoscendosi i costi sostenuti non in base alle prese in carico bensì ai risultati conseguiti e ai percorsi attivati.

Il piano è articolato sulle annualità 2014/2015 e riguarderà tutto il territorio nazionale ad eccezione della Provincia di Bolzano, che presenta un tasso di disoccupazione giovanile inferiore al 25%.

Il Ministero del Lavoro sta promuovendo specifici protocolli di collaborazione con le principali associazioni imprenditoriali e anche con grandi imprese per incrementare le offerte; a marzo è stato stipulato un protocollo con Confindustria e Finmeccanica; ad aprile un protocollo con la Confederazione Italiana Agricoltori (CIA) e l'Associazione Giovani Imprenditori Agricoli (AGIA).

5.1. - Come si è detto una delle misure sulle quali punta il Piano Nazionale è l'apprendistato, cioè il contratto formativo che determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato a contenuto formativo. La storia di questo istituto, sul piano della normazione, è lunga ma circoscrivendo la riflessione all'ultimo decennio può senz'altro affermarsi che tutti gli interventi legislativi in materia di lavoro emanati dal 2003 hanno dettato norme in tema di apprendistato, nonostante l'istituto sia stato totalmente ridisciplinato nel 2003 (artt. 47-53, d.lgs. n. 276/2003) e nuovamente ridisciplinato nel 2011 con il T.U. n. 167; quindi due riforme a distanza

di otto anni ma come se ciò non bastasse anche il D.L. n. 34/2014 contiene modifiche alla disciplina dell'istituto (art. 2). È un dato di comune esperienza che l'intervento reiterato del Legislatore sugli istituti ne testimonia il cattivo funzionamento. Mettendo da parte tale considerazione, v'è da chiedersi se l'attuale disciplina dell'apprendistato risponda alle esigenze del mercato e soprattutto alle esigenze dei giovani. L'apprendistato dovrebbe per definizione fornire al giovane una qualifica (1° tipo) ovvero una qualificazione (2° tipo) ovvero ancora una specializzazione (3° tipo), quindi dovrebbe prevalere nell'apprendistato la componente formativa in proiezione del mercato. Su tale vocazione dell'istituto incidono negativamente due fattori. Il primo è l'esigenza di dare lavoro ai giovani, con l'effetto che la vocazione occupazionale ha compresso quella formativa; il secondo fattore è il *default* del sistema formativo pubblico ormai incapace di fornire un adeguato supporto alla formazione dell'apprendista; a partire dal T.U. n. 167 il ruolo della formazione pubblica dell'apprendista ha registrato un progressivo arretramento sino ad arrivare alla previsione contenuta nel D.L. n. 34/2014 che libera le imprese dall'obbligo della formazione esterna dell'apprendista ove la Regione riceveva la comunicazione del datore di lavoro con provveda nei successivi 45 giorni a formulare un'offerta formativa per l'apprendista. Le ragioni del *default* sono lo specchio del fallimento delle politiche regionali del lavoro, ovviamente con delle gradazioni a seconda delle regioni; è sufficiente scorrere le statistiche per verificare il divario che esiste tra le regioni del nord-est (Triveneto ed Emilia Romagna) e le restanti.

Ovviamente per l'apprendistato, in quanto fattispecie di lavoro subordinato, valgono le considerazioni fatte in premessa.

Di sicuro in tema di apprendistato è palese l'arretramento del ruolo delle Regioni, come dimostra il dato estremamente significativo dell'approvazione del Testo Unico in sede di Conferenza Stato- Regioni, e quindi con il consenso di queste ultime.

Il discorso sul ruolo dell'apprendistato, e quindi il livello di effettività di questo strumento non può non coinvolgere una breve considerazione sullo stato del nostro sistema educativo.

Le grandi riforme del sistema formativo (L. n. 196/1997) e di quello educativo (L. n. 53/2003) sono entrambe rimaste al palo, con l'effetto di non realizzare quella circolarità che dovrebbe inverarsi tra mondo della scuola e mondo del lavoro.

5.2. - L'altro strumento in cui la formazione interagisce con l'esperienza di lavoro è il tirocinio di formazione e orientamento, destinatario di una recente riforma che ha sostituito la disciplina del 1997 (art. 18, L. n. 196/1997) dopo il tentativo abortito del 2011 (art. 11, D.L. n. 138/2011 dichiarato illegittimo da Corte Cost. 19.12.2012 n. 287).

La riforma prevista dalla Legge Fornero con una norma delega ha trovato attuazione in data 24.1.2013 con l'adozione in sede di Conferenza Permanente Stato-Regioni delle Linee Guida in materia di tirocini. Si tratta di una normativa quadro che

deve essere recepita da ogni singola regione con propri provvedimenti. Invero va segnalata la estrema analiticità delle Linee Guida, a dimostrazione anche in questo caso di una progressiva riduzione degli spazi accordati alle Regioni, anche in questo caso consenzienti all'operazione avendo sottoscritto l'accordo in sede di Conferenza Permanente. Qualche precisazione alla normativa contenuta nelle Linee Guida è stata adottata con il D.L. n. 76/2013.

Passando al merito della nuova disciplina, non v'è dubbio che la stessa più che puntare ad una estensione dell'utilizzo dello strumento persegue dichiaratamente finalità antielusive, ponendo una serie di limiti e condizioni all'utilizzo dello strumento. Solo per citarne alcune il tirocinio è ammissibile solo per neodiplomati e neolaureati non oltre 12 mesi dal conseguimento del titolo; il tirocinio non può superare i 6 mesi senza possibilità di rinnovo; v'è poi un limite numerico in relazione alle dimensioni d'impresa. A scoraggiare l'utilizzo del tirocinio v'è poi un'indennità di partecipazione (non meno di 400 euro mensili) con una sanzione a carico del trasgressore in misura variabile tra mille e seimila euro).

Anche in questo caso, non dissimilmente da quanto detto a proposito del lavoro autonomo, la finalità antielusiva ha prevalso sulla necessità di assicurare ai giovani il maggior numero possibile di esperienze formative e di lavoro per agevolare l'inserimento nel mercato del lavoro.

PARTE SECONDA

6. - L'importanza di Servizi per l'Impiego efficienti e di una Politica Attiva del Lavoro efficace per il rilancio dell'occupazione (ovviamente agganciati ad incisive politiche per l'occupazione che favoriscano una crescita della domanda di forza lavoro) è condivisa da tutti: resta da verificare come sia possibile realizzare tale obiettivo.

Articolo la riflessione che vi sottopongo su due piani:

- il primo riguarda l'esistente;
- il secondo, ove ritenuto inefficiente ed inefficace il sistema attuale, riguarda la possibile riforma dello stesso.

6.1. - Il sistema attuale è figlio della doppia riforma federalista realizzata a cavallo del quinquennio 1997-2001: lo Stato ha demandato la gestione del mercato del lavoro (cioè dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro nonché delle misure di politica attiva del lavoro) alla Regioni e alle Province dapprima sul piano amministrativo (L. n. 59/1997 e connesso d.lgs. n. 469/1997) e successivamente sul piano legislativo, ascrivendo alla legislazione concorrente "la tutela e sicurezza del lavoro" (art. 117, co. 3 Cost.), mantenendo per esigenze di unitarietà la competenza a fissare i principi generali e a determinare i livelli essenziali delle prestazioni (L.E.P.).

Considerato che il passaggio di competenze sul piano amministrativo è avvenuto nel 1999, la riforma compie quest'anno 15 anni, cioè un periodo più che sufficiente per tracciare un bilancio.

Da non dimenticare che un pezzo della riforma del mercato del lavoro è stato affidato nel 1999 alla L. n. 68/1999 sul collocamento dei disabili.

È possibile allora porsi la domanda: ha funzionato il sistema regionalizzato dei servizi all'impiego? E se non ha funzionato perché?

L'intenzione era sicuramente buona: partendo dal dato innegabile che esistono più mercati del lavoro differenziati dalle caratteristiche socio-economiche di ciascun territorio (il Mezzogiorno non ha le stesse caratteristiche del Nord-Est!) si riteneva che le singole Regioni fossero in grado di dare risposte adeguate (a livello di strumentazione e di iniziative) alle esigenze dei propri territori col supporto delle Province (applicazione del principio di sussidiarietà verticale), con la dichiarata aspirazione di esportare nelle Regioni più arretrate i modelli delle Regioni più virtuose.

Contestualmente si apriva la gestione del mercato del lavoro al privato, una volta caduto il divieto di mediazione privata, ipotizzando un concorso virtuoso tra pubblico e privato (applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale).

L'auspicio è che il pubblico si occupasse della parte debole del mercato del lavoro (cioè dei c.d. svantaggiati) mentre il privato di quella forte (lavoratori qualificati e specializzati).

Ma come detto il sistema non ha funzionato specie nelle regioni più arretrate.

Colpa delle Regioni e delle Province? Istintivamente potrebbe risponderci di sì, ma razionalmente le cause sono state molteplici.

1) Va detto, innanzitutto, che la riforma è partita col piede sbagliato. Il d.lgs. n. 469/1997 prevedeva che con le competenze in tema di mercato del lavoro passasse alla Regioni il 70% del personale statale (degli uffici periferici) ad esse deputate, ma ciò non è avvenuto: i dati ufficiali dicono che il grosso del personale delle Direzioni Regionali del Lavoro e Direzioni Territoriali del Lavoro è rimasto al proprio posto, a fare poco o nulla, prima di essere dirottato verso l'ispezione del lavoro.

2) È mancata, poi, una seria riqualificazione del personale utilizzato nei Servizi per l'Impiego, specie di quello già in organico alle Regioni e alle Province, che fosse in grado di gestire il Servizio per l'Impiego.

3) Non meno determinante ai fini dell'insuccesso è stato il nanismo finanziario del sistema regionalizzato sul quale ha inevitabilmente inciso il progressivo decremento delle risorse a disposizione delle Regioni.

A questi tre fattori per c.d. ENDOGENI si sono poi affiancati fattori ESOGENI che rapidamente vado ad elencare:

- stentato e disorganico decollo della riforma del sistema scolastico (basti considerare che nell'arco di poco più di un decennio si sono avute ben quattro riforme, Berlinguer del 1999, Moratti del 2003, Fioroni del 2007 e Gelmini del 2011):

non chiedetemi di come sia strutturato il ciclo scolastico in Italia perché non l'ho capito! Posso solo dirvi che l'obbligo è fissato a 10 anni, tramontato il progetto Moratti dei 12 anni del Diritto Dovero di Istruzione e Formazione, e ciò non ha consentito il decollo dell'apprendistato del primo tipo introdotto nel 2003;

- totale inattuazione della riforma del Sistema formativo prevista dal Pacchetto Treu del '97 (art. 17);

- di conseguenza totale inattuazione della condizionalità, se si esclude il segmento della ricollocazione dei lavoratori in mobilità, peraltro totalmente affidato alla Agenzie per il Lavoro, sotto il ricatto della revoca dell'autorizzazione.

L'inefficienza e l'inefficacia dei Servizi per l'Impiego si riflette ovviamente sul sistema degli Ammortizzatori Sociali per il nesso indissolubile che esiste tra politiche attive e politiche passive, sicché appare velleitaria la pretesa della Legge Fornero di riformare il sistema degli Ammortizzatori Sociali prima ancora e a prescindere dalla riforma dei Servizi per l'Impiego e del sistema di istruzione e formazione professionale.

Questo è lo stato dell'arte!

6.2. - Di riforma (ma l'espressione utilizzata è "riordino") dei Servizi per l'Impiego e della Politica Attiva del Lavoro si parla ormai dal 2007: la delega contenuta nell'art. 1, commi 30 e 31, L. n. 247/2007 è stata rinnovata ma senza esito per ben due volte e cioè nel 2010 con la L. n. 183/2010 e nel 2012 con la L. n. 92, che aveva altresì implementato i criteri direttivi (vedi art. 4, co. 48):

e-bis) l'attivazione del soggetto in cerca di lavoro;

e-ter) la qualificazione dei giovani che entrano nel mondo del lavoro;

e-quater) la formazione nel continuo dei lavoratori;

e-quinquies) il collocamento di soggetti in difficili condizioni rispetto alla loro occupabilità.

Come si vede un'accelerazione della politica attiva del lavoro ma soprattutto delle politiche formative.

Ma il termine per l'attuazione della delega così riformulata è nuovamente scaduto senza esito (art. 4 co. 49, L. n. 92/2012: 6 mesi dal 18.7.2012 e dunque il 18.1.2013).

Il D.D.L. Renzi su "La riforma del diritto del lavoro" ripropone una delega in "materia di servizi per il lavoro e politiche attive" (art. 2) affidata a ben 17 criteri direttivi, preceduta dall'enunciazione di:

A) OBIETTIVI: garantire la funzione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale nonché assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative;

B) TERMINE DI ESERCIZIO: i soliti sei mesi;

C) MODALITA' DI ESERCIZIO: iniziativa del Ministero del Lavoro di concerto con il Ministero dell'Economia e Finanza e il Ministero della

Semplificazione e della Pubblica Amministrazione previa intesa in sede di Conferenza Permanente. In mancanza di intesa, deliberazione motivata del decreto.

Come si vede già dalle enunciazioni di carattere generale può capirsi che aria tiri per le Regioni!

La conferma la danno i 17 criteri direttivi.

La grossa novità è la prevista istituzione dell'Agenzia Nazionale per l'Occupazione.

All'istituenda Agenzia la norma delega dedica la metà dei criteri direttivi.

Quali competenze avrà l'Agenzia Nazionale per l'Occupazione?

Il criterio sub e) non lascia spazio a dubbi: le competenze gestionali in materia di Servizi per l'Impiego/politiche attive/Assicurazione sociale per l'Impiego con previsione sub m) di meccanismi di raccordo tra l'Agenzia e l'Inps sia a livello centrale che territoriale e sub n) di meccanismi di raccordo tra l'Agenzia e gli Enti con competenze in materia di incentivi all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità.

Alle competenze dell'Agenzia si abbinano quelle sub o) mantenute in capo al Ministero del Lavoro in materia di definizione dei L.E.P. da garantire su tutto il territorio nazionale.

Quali competenze residuano allora in capo alle Regioni?

Sub e) la partecipazione al funzionamento dell'Agenzia Nazionale per l'Occupazione (criteri sub f e g) e soprattutto sub p) il mantenimento delle competenze in materia di programmazione delle politiche attive del lavoro. Competenza tutta da decifrare alla luce di quelle attribuite all'Agenzia!!

Sul piano funzionale completano l'istituzione dell'Agenzia i seguenti criteri diretti:

sub d) coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle linee di indirizzo generali dell'azione dell'Agenzia;

sub f) razionalizzazione e quindi eliminazione di enti ed uffici (sia ministeriali sia regionali e provinciali) che operano nelle materie di competenza dell'Agenzia onde evitare sovrapposizioni, tant'è vero che è previsto sub g) il passaggio nei ruoli dell'Agenzia del personale di tali enti ed uffici;

sub h) rafforzamento delle funzioni di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei servizi;

sub r) valorizzazione del sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate;

sub s) completamento della semplificazione amministrativa in materia di lavoro e politica attiva del lavoro.

Ed infine, sub i) valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati, al fine di rafforzare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro prevedendo da un lato la definizione dei criteri per l'accreditamento e l'autorizzazione e, dall'altro lato la definizione dei L.E.P.

Insomma, in poche parole: addio federalismo!

Quanto la norma delega sia conforme all'art. 117 co. 3 Cost. è tutto da verificare!
Quale sarà l'atteggiamento delle Regioni? Se dovessi esprimermi pensando all'apprendistato, sarei indotto a pensare che le Regioni non opporranno molta resistenza: troppe responsabilità con pochi soldi! Meglio mollare!

Completano la norma delega quattro criteri direttivi dedicati rispettivamente:

sub a) razionalizzazione degli incentivi all'assunzione esistenti, orientandoli verso i più difficilmente collocabili;

sub b) razionalizzazione degli incentivi all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità prevedendo una "cornice giuridica nazionale", che sia di riferimento per le regioni;

sub l) introduzione di modelli sperimentali per incentivare il collocamento degli ino/disoccupati attingendo alle esperienze regionali;

sub q) attivazione del disoccupato per incentivarne la ricerca di occupazione secondo percorsi personalizzati anche sulla base dei dati statistici.

Anche per gli strumenti si respira aria di ricentralizzazione.

Servirà allo scopo tale riforma se verrà attuata? È difficile dirlo sulla base dei criteri direttivi. Di sicuro, parafrasando una frase di Michele Tiraboschi «darà da scrivere a noi lavoristi e quindi ben venga».

7. - Nella premessa della norma delega (co. 1) si afferma che il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali, deve tener conto «della peculiarità dei diversi settori produttivi» mentre dall'analisi dei 14 principi e criteri direttivi emerge una disciplina di carattere generale che prescinde da tale peculiarità.

Volendo individuare i tratti distintivi, o se si preferisce gli assi portanti, del riordino degli ammortizzatori sociali può sostenersi con riferimento agli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro che questo ennesimo intervento legislativo completa l'operazione di *restyling* avviata con la L. n. 92 che, com'è noto, prevede l'abrogazione a decorrere dal 1 gennaio 2016 (quindi con un anno di anticipo rispetto all'indennità di mobilità) della CIGS concorsuale *ex art. 3 L. n. 223/1991*.

Commentando tale disposizione ho già avuto modo di segnalare che detta abrogazione poneva due problemi e cioè:

- da un lato se alla scadenza del termine fissato dal legislatore (1.1.2016) sopravviverà l'intervento CIGS per Amministrazione Straordinaria disciplinata da un'autonoma disposizione (art. 7, co. 10 *ter*, L. n. 236/1993),

- dall'altro lato, se l'abrogazione dovesse riguardare anche l'intervento CIGS per crisi con cessazione totale di attività o di un ramo di essa.

Ebbene il dubbio viene sciolto dal DDL che proprio al 1° CRITERIO DIRETTIVO (lett. A 1) prevede "l'impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione di attività aziendale o di un ramo di essa", sottintendendosi l'abrogazione dell'art. 1, L. n. 291/2004, che aveva giuridificato la consolidata prassi amministrativa di concedere l'intervento CIGS per crisi anche

nell'ipotesi di cessazione dell'attività totale o di un ramo aziendale, così estendendo di fatto alle aziende *in bonis* la previsione contenuta nell'art. 3, L. n. 223/1991 per quelle assoggettate ad una procedura concorsuale, ma a condizione (poi venuta meno con la modifica apportata dalla L. n. 92/2012) che l'attività fosse cessata.

Quindi, con questa ulteriore modifica, oltre quella conseguente alla prossima abrogazione dell'art. 3 L. n. 223/1991, la CIGS non è più accessibile in caso di cessazione dell'attività; occorre, in sostanza, che l'attività almeno a livello previsionale prosegua una volta terminata la sospensione.

A questa condizione (invero più riaffermata che non di nuovo conio) ne viene aggiunta una seconda col 3° CRITERIO DIRETTIVO (lett. a. 3) che subordina l'accesso alla CIG «solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro». Ad onor del vero tale principio direttivo è abbastanza criptico specie con riferimento all'espressione «possibilità contrattuali». In astratto alla riduzione dell'orario di lavoro può farsi ricorso utilizzando due diversi strumenti, e cioè da un lato il contratto di solidarietà, con o senza CIGS (art. 5, L. n. 236/1993); dall'altro il part time anche a termine. Ovviamente non va ricompreso nella riduzione dell'orario di lavoro il godimento delle ferie maturate, in quanto non v'è in tal caso una riduzione dell'orario di lavoro.

Il problema interpretativo, dalla cui soluzione dipende la rilevanza del principio direttivo, è allora insito tutto nella citata espressione. Si potrebbe sostenere che con essa si vuole dire che al pari di quanto già previsto dall'art. 4, co. 3, L. n. 223/1991, in materia di riduzione di personale, deve costituire oggetto del confronto sindacale *ex d.p.r. n. 218/2000* anche il preventivo ricorso a forme di riduzione dell'orario di lavoro per fronteggiare l'esubero temporaneo di personale. Quindi l'esaurimento delle possibilità contrattuali andrebbe inteso come verifica in sede di confronto sindacale circa la utilizzabilità di tali possibilità con specificazione dei motivi ostativi, non dissimilmente da quanto la legge già prevede per la rotazione.

Il limite di tale opzione interpretativa sta nella fonte che disciplina entrambi gli istituti richiamati, che è di matrice legale e non anche contrattuale.

Viceversa, è di matrice contrattuale la previsione della riduzione dell'orario di lavoro settimanale (ROL), con recupero delle ore di lavoro prestate in eccedenza a concorrenza dell'orario settimanale legale attraverso permessi individuali retribuiti da godere entro l'anno di maturazione, e in caso negativo da monetizzare.

Ebbene, il criterio direttivo in esame verosimilmente fa riferimento proprio ai ROL dovendosi pertanto azzerare quelli maturati e non goduti e ragguagliare l'orario di lavoro da ridurre non alla misura legale (40 ore settimanali) bensì a quella, minore, prevista dal CCNL.

Altra novità è prevista dal 4° CRITERIO DIRETTIVO, che generalizza il meccanismo di computo del periodo fruibile di CIG già previsto per la CIG in deroga, rapportandolo ai singoli lavoratori e alle ore complessivamente lavorabili in un periodo di tempo prolungato. La soggettivizzazione *a latere praestatoris* del limite di

durata, dovrebbe razionalizzare il ricorso alla CIG, evitando le ipotesi di utilizzo dell'ammortizzatore per una parte esigua dell'organico, ma soprattutto dovrebbe determinare il superamento dell'art. 8, L. n. 160/1988 che condiziona l'accesso alla CIG al solo requisito delle 90 giornate di anzianità aziendale, consentendo in tal modo a lavoratori con bassissima anzianità l'accesso a lunghi periodi di CIG. Anche in questo caso è da interpretare l'espressione "periodo di tempo prolungato".

Poiché il criterio direttivo esordisce prevedendo la revisione dei limiti di durata e la soggettivizzazione degli stessi, dovrebbe darsi per scontato la scomparsa dei limiti di durata riferiti al datore di lavoro (art. 1, L. n. 223/1991) e l'introduzione di limiti riferiti al lavoratore, quasi che le ore fruibili rispetto alle ore lavorabili costituisca una sorta di dote o di salvadanaio al quale attingere in caso di contrazione o sospensione di attività. Se operasse il meccanismo adoperato per la CIG in deroga, il contatore delle ore fruibili andrebbe azzerato ogni anno, ma nel criterio direttivo si utilizza, come detto, l'espressione «periodo di tempo prolungato» che fa pensare ad un periodo superiore all'anno, non potendosi escludere l'utilizzo del triennio nell'arco di un quinquennio già previsto per le aziende (art. 1, co. 9, L. n. 223/1991).

Al finanziamento della CIG, non toccato dalla Riforma Fornero che si è concentrata sul finanziamento dell'ASPI, la norma delega dedica ben due criteri direttivi. Il primo, e cioè il CRITERIO DIRETTIVO n. 5, prevede «una maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici»: nell'interpretare detto principio v'è da chiedersi se "imprese utilizzatrici" sono quelle che fanno ricorso alla CIG (e quindi utilizzatrici di CIG) oppure quelle che fanno ricorso alla somministrazione? Superando l'improprietà linguistica del legislatore sembra scontata la prima ipotesi; in tal caso la compartecipazione non può che essere finanziaria, con aggravamento della contribuzione addizionale, già prevista a carico delle imprese utilizzatrici di CIG.

Il secondo CRITERIO DIRETTIVO, e cioè quello sub 6), va nella stessa direzione (anche se ad onor del vero finisce con l'incidere sul precedente rendendolo quasi superfluo), prevedendo una riduzione della contribuzione ordinaria per la CIG, rimodulandola tra i settori «*in funzione* dell'utilizzo effettivo»: più fai ricorso alla CIG più paghi, non dissimilmente da quanto accade in materia di premio assicurativo INAIL, agganciato alla pericolosità dell'attività e al numero degli infortuni denunciati ed indennizzati.

L'ipotesi non è nuova essendo stata formulata già dieci anni fa da un autore.

Concludono la griglia dei criteri direttivi due previsioni di carattere generale.

Da un lato il CRITERIO n. 2 prevede la «semplificazione delle procedure burocratiche», già tentata tre lustri or sono con il d.p.r. n. 218/2000, e prima ancora con la L. n. 451/1994: ma sinora entrambi i tentativi sono falliti, se è vero che il Ministro del Lavoro non rispetta mai il termine, breve, di 30 giorni per la concessione della CIG. Nella norma delega non si esclude "la possibilità di introdurre meccanismi standardizzati di concessione".

Conoscendo l'*iter* che porta all'autorizzazione ministeriale e soprattutto i requisiti fissati dalla decretazione ministeriale per l'ammissibilità dell'intervento CIGS, riesce alquanto difficile prefigurare tali meccanismi standardizzati salvo che ciò non significhi sfoltoimento degli attuali requisiti. Il criterio direttivo non sembra centrare e risolvere il vero problema connesso storicamente all'autorizzazione della CIG, che non è tanto procedurale (ricadendo la procedura sull'azienda) quanto di lentezza ministeriale.

Di carattere generale è l'ULTIMO CRITERIO DIRETTIVO, e cioè il N. 7 che senza fornire grandi indicazioni, prevede la revisione dell'ambito di applicazione di CIGO e CIGS e dei fondi di solidarietà per il sostegno al reddito, disciplinati dall'art. 3 della Legge Fornero. Se si volesse leggere tale criterio direttivo in sintonia con la politica al risparmio che permea la norma delega, si potrebbe ipotizzare un ulteriore restringimento dell'area di intervento della CIG con contestuale allargamento di quella dei Fondi, ma si tratta ovviamente più di una previsione che non di una interpretazione di tale criterio direttivo, tenuto conto che l'attuazione del sistema bilaterale stenta a decollare visto il progressivo slittamento dell'originario termine, da ultimo eliminato, con obbligo di versamento della contribuzione a decorrere dal 1 aprile di quest'anno al Fondo residuale INPS (con recupero anche del primo trimestre 2014).

Alla luce dei sette criteri direttivi innanzi esaminati si può trarre una prima conclusione, e cioè che v'è continuità tra la riforma Fornero degli A.S. e l'emananda legge delega (c.d. Riforma Renzi), nel senso che anche quest'ultima persegue l'obbiettivo di una razionalizzazione del ricorso alla CIG, affidandosi a strumenti in parte nuovi (soggettivizzazione del limite di durata e condizionamento dell'accesso all'esaurimento delle possibilità contrattuali di ROL) ovvero ad un aggravamento del costo a carico dell'azienda che utilizza la CIG, non potendosi escludere come già detto un allargamento dell'ambito di intervento del *welfare* negoziale (Fondi) con arretramento di quello pubblico.

8. - Esistono vari modi per coniugare tale binomio e se ne possono proporre due:

1) una prima prospettiva è quella di verificare se e in quale misura gli Ammortizzatori Sociali appartengano ancora alla previdenza, cioè al sistema delineato dall'art. 38 co. 2 Cost.;

2) una seconda ipotesi è quella di verificare se esista ancora un collegamento come è stato inteso fino al 2011, tra gli Ammortizzatori Sociali e il sistema pensionistico.

La risposta al doppio interrogativo viene data attingendo al DDL Renzi.

1) Allora può sostenersi che il sistema degli Ammortizzatori Sociali appartenga, complessivamente inteso, al pianeta previdenza, come delineato dall'art. 38, co. 2, Cost.?

L'indennità di mobilità ma in parte anche a CIGS, sono destinati a scomparire (dal DDL non è dato ricavare alcun ripensamento).

Gli Ammortizzatori Sociali in deroga per come disciplinati e gestiti prescindono dal sistema assicurativo, per appartenere ad un'area assistenzialistica nel senso deteriore della parola.

Il futuro è ormai proiettato verso la previdenza integrativa (Fondi Bilaterali) alla quale il DDL non dedica molto spazio ma è sufficiente quello riservatogli dalla L. n. 92/2012. A ciò si aggiungano tutti gli strumenti vecchi e nuovi a totale carico del datore di lavoro (vedi art. 4, commi 1-7 *ter*, L. n. 92/2012) che ovviamente non appartengono all'area della previdenza.

Ed allora se si desse una risposta alla prima domanda, alla luce di tale quadro si dovrebbe rispondere che ragioni economiche (non certo di opzione sistematica) mantengono gli ammortizzatori sociali nell'art. 38 ma spingendoli un po' verso l'alto (co. 1 - assistenza) e un po' verso il basso (co. 5 - assistenza privata libera). È condivisibile tale scelta? Rispondo in conclusione.

2) Il collegamento tra ammortizzatori sociali e sistema pensionistico.

Il noto fenomeno degli esodati mostra in modo inconfutabile che il collegamento si è interrotto: ci ha pensato la doppia riforma Monti- Fornero (D.L. n. 201/2011 e L. n. 92/2012). La prima ci ha privato del più formidabile ammortizzatore sociale che abbiamo utilizzato fino al 2012 e cioè la pensione di anzianità. La seconda si accinge a privarci dell'ammortizzatore che ha effettivamente attutito le ricadute della crisi d'impresa, l'indennità di mobilità e nell'edilizia l'indennità speciale edile, sovente ponti verso la pensione di anzianità.

L'età pensionabile è schizzata a 66-67-68 in prospettiva di arrivare a 70 anni e quindi il nesso ammortizzatori sociali – sistema pensionistico è stato definitivamente reciso: l'esubero untracinquantenne ha di fronte a sé un periodo per accedere alla pensione di oltre 10 anni e un sistema di ammortizzatori sociali che non è più strutturato per l'inattivo ultracinquantenne. È condivisibile anche tale scelta? Se ragionassimo solo in termini di spesa pubblica la risposta non può che essere positiva; viceversa se il discorso riguardasse il sistema di *welfare* pubblico la risposta non può che essere negativa.

9. - Dalla analisi, per necessità sintetica, delle misure di cui si compone la politica del lavoro in Italia emergono alcuni dati che possiamo ritenere per acquisiti:

1) il primo dato sul piano della tecnica legislativa, è quello di una normazione che non brilla per sistematicità, presentandosi in molti casi come alluvionale;

2) il secondo dato sul piano delle competenze, è il deciso arretramento delle competenze regionali a fronte di una evidente ricentralizzazione delle competenze (vedi in modo specifico quanto già accaduto per l'apprendistato e quanto sta per accadere per la gestione dei Servizi per l'Impiego);

3) il terzo dato riguarda l'efficacia e l'effettività delle misure di politica attiva del lavoro; ebbene su tale aspetto pesa enormemente il dato finanziario nel senso che l'efficacia delle misure di politica attiva del lavoro si misura anche e soprattutto in base alle risorse finanziarie disponibili; tutta la normazione in tema di mercato del lavoro adottata nell'ultimo decennio è a spesa invariata il che la dice lunga sul livello di effettività delle singole misure; al contempo si assiste ad un aggravamento dei costi posti a carico delle imprese specie con riferimento agli ammortizzatori sociali;

4) ulteriore dato è quello di una precarizzazione del lavoro subordinato con la prevalenza accordata alle cosiddette tipologie flessibili di lavoro, in special modo al contratto a tempo determinato;

5) sul versante del lavoro autonomo si è detto della forte limitazione al suo utilizzo al fine di contrastarne l'uso abnorme, ma al contempo con un restringimento delle occasioni di lavoro reperibili in questa area del mercato;

6) infine la riforma del sistema pensionistico con l'aggravamento dei requisiti anagrafici e contributivi per l'accesso alla pensione di vecchiaia, scomparsa quella di anzianità, ha di fatto azzerato l'effetto sostitutivo tra vecchie e nuove generazioni (*turn over*) ancora più restringendo le occasioni di lavoro per i disoccupati in specie giovani.

A tali dati affido la mia personale valutazione dell'attuale politica del lavoro italiana.