

## Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria

di Massimo Roccella

1. Le problematiche originarie: formazione professionale, Fondo sociale europeo, libera circolazione dei lavoratori. 2. Gli sviluppi più recenti: formazione, cittadinanza europea, Strategia europea per l'occupazione. 3. Occupabilità e formazione professionale nella Strategia europea per l'occupazione. 4. Le ricadute italiane della Strategia europea per l'occupazione. Attuazione (e inattuazione) della Strategia europea per l'occupazione e questioni giuridiche connesse: cenni. 5. Formazione e rapporti di lavoro: a) i vincoli dell'integrazione negativa. Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato e aiuti alla formazione e all'occupazione. La SEO davanti alla Corte di giustizia. 6. b) I vincoli dell'integrazione positiva: le implicazioni del diritto comunitario antidiscriminatorio sulla disciplina dei contratti di lavoro con finalità formative. La SEO ancora davanti alla Corte di giustizia. 7. Formazione e occupazione: tutele nel rapporto v. tutele nel mercato? Indicazioni europee ed esperienza italiana. 8. Formazione, occupazione, piena occupazione nell'Europa comunitaria: un percorso possibile? La riforma del Patto di Stabilità e le incerte prospettive dell'integrazione.

1. Il nesso fra formazione e occupazione, la strumentalità della formazione rispetto all'attuazione del diritto al lavoro, la particolare crucialità degli interventi di formazione continua, in una parola l'insieme delle più rilevanti tematiche attorno alle quali, grosso modo dalla metà degli anni '90, ferve la discussione in ordine alle politiche di formazione professionale, stimolata soprattutto dalle indicazioni della c.d. Strategia europea per l'occupazione (SEO), non costituiscono una novità in senso proprio, né per quanto riguarda l'analisi dottrinale, né dal punto di vista normativo.

Formazione e diritto al lavoro rappresentano un binomio consolidato sia nella riflessione dei giuristi, da noi con particolare enfasi almeno a partire dagli anni '70<sup>1</sup>, sia nelle carte dei diritti elaborate sul piano sovranazionale negli anni '60<sup>2</sup>. Quanto alla formazione continua, ovvero a quell'aspetto delle politiche formative su cui oggi si concentra probabilmente il massimo dell'attenzione, neppure essa può essere descritta come una 'scoperta' dei tempi più recenti, essendo stata presa in considerazione dalle fonti sopranazionali sin dai primi anni '60. Meritano di essere ricordate in proposito sia le prescrizioni della Carta sociale europea<sup>3</sup>, sia soprattutto, in ambito più strettamente comunitario, le inequivoche indicazioni della decisione n. 63/266, relativa alla determinazione dei principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale, per lungo tempo rimasta il più significativo prodotto dell'*acquis*

<sup>1</sup> V. Mancini 1975, 220; Napoli 1979a, 21, 36; Napoli 1979b, 910.

<sup>2</sup> Si ricordino l'art. 6 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, stipulato in ambito ONU nel 1966, nonché l'art. 1 della Carta sociale europea del 18 ottobre 1961. La Carta, com'è noto, fu elaborata nell'ambito del Consiglio d'Europa: si tratta, dunque, di un atto normativo di diritto internazionale, ancorché i diritti fondamentali da essa riconosciuti possano ritenersi incorporati nell'ordinamento comunitario sia in virtù della giurisprudenza in materia della Corte di giustizia, sia per effetto dell'esplicito richiamo, conseguente alle modifiche definite nel contesto del Trattato di Amsterdam, contenuto nell'art. 136 TCE. In dottrina v., da ultimo, Alessi 2004, 76 ss.; D. Garofalo, 2004, 94 ss.

<sup>3</sup> L'art. 10 della Carta si occupa della formazione professionale nei suoi diversi aspetti. L'espressione 'formazione continua' non vi è utilizzata, ma il riferimento è implicito nella previsione che impegna le parti contraenti ad assicurare "misure speciali per la riqualificazione professionale dei lavoratori adulti resa necessaria dall'evoluzione tecnica o da un nuovo orientamento del mercato del lavoro" (art. 10, punto 3, lett. b; v. anche il successivo punto 4, lett. c). La revisione della Carta, effettuata nel 1996, ha mantenuto i contenuti dell'originario art. 10, limitandosi ad integrarlo rispetto ad un problema che caratterizza gli odierni mercati del lavoro, quale la disoccupazione di lunga durata, in relazione al quale si prefigurano "speciali provvedimenti di riciclaggio e di reinserimento" per i lavoratori coinvolti.

*communautaire* in materia di formazione professionale<sup>4</sup>. Si può ricordare, anzi, che proprio l'enfasi sulla formazione continua in relazione alle trasformazioni tecnologiche e produttive è stata considerata anticipatoria rispetto ai tempi<sup>5</sup>: un giudizio non condivisibile, probabilmente dovuto a una sorta di suggestione ottica, ascrivibile alla particolare rilevanza che oggi si attribuisce all'innovazione tecnologica in relazione alla dinamica, quantitativa e qualitativa, dell'occupazione. Per prenderne le distanze, tuttavia, basti ricordare che la "malattia della disoccupazione tecnologica" era stata diagnosticata da Keynes già nel 1930<sup>6</sup> e, comunque, essa rappresentava sicuramente un serio problema nei primi anni '60, allorché "varie forme di meccanizzazione e di automazione cominciarono a incidere visibilmente sui livelli di occupazione nell'industria manifatturiera"<sup>7</sup>: cosicché la sottolineatura della necessità di "adeguare la qualificazione professionale delle forze di lavoro alle tendenze che si manifestano nello sviluppo economico generale e nell'evoluzione delle condizioni tecnologiche di produzione"<sup>8</sup>, lungi dal poter essere presentata come evocazione di un'esigenza astratta, è da mettere in relazione proprio con quel ciclo di innovazione tecnologica ed organizzativa.

La circostanza che i diversi aspetti delle politiche formative, anche quelli oggi di maggiore rilievo, siano stati messi a fuoco sin dagli albori della Comunità, quando ancora non era chiara neppure l'ampiezza delle competenze comunitarie in materia<sup>9</sup>, non deve comunque portare affrettatamente a concludere che quelle politiche siano state fatte oggetto di un approccio uniforme nel corso del tempo. E' vero, in altre parole, che "la Comunità si è sempre mossa nel senso della massima valorizzazione della formazione professionale"<sup>10</sup>; è altresì vero che lo ha fatto con accenti, motivazioni, obiettivi non omogenei, che possono essere ricostruiti tenendo conto della progressiva evoluzione del processo di integrazione comunitaria.

Senza indulgere in ricostruzioni troppo analitiche<sup>11</sup>, si può dire che nel periodo che va dalla formulazione dei *Principi* del 1963 sino al Trattato di Maastricht due motivi concorrono a spiegare l'interesse della Comunità nei confronti della formazione professionale: da una parte la sua caratterizzazione come strumento di politica dell'impiego, dall'altro la sua funzionalità rispetto all'attuazione del principio di libera circolazione dei lavoratori. Pur in assenza di specifiche competenze comunitarie in materia di occupazione nel Trattato originario, il primo motivo si intravede fra le pieghe di esso, in particolare nella collocazione della scarna norma dedicata alla formazione professionale (l'art. 128, attuale art.150 TCE) nel capo 2 del Titolo III della parte terza, dedicato alla disciplina del Fondo sociale europeo. Nel contesto del Trattato di Roma il Fondo si configura come uno strumento finanziario pensato per attutire le eventuali conseguenze negative sull'occupazione derivanti dalla realizzazione del mercato comune e dalla progressiva attuazione

---

<sup>4</sup> Sul contenuto dei *Principi* del 1963 v. Gomiz Diaz 1982, 314 ss.; da noi, per tutti, Bettini 1995, 244 ss.; Faro e Maviglia 1997, 729 ss.

<sup>5</sup> V. in questo senso Bettini 1995, 246

<sup>6</sup> Ma il fenomeno era emerso già molto tempo prima nell'analisi economica: Lunghini 2001, p. 35 per la citazione e ulteriori riferimenti.

<sup>7</sup> Gallino 1998, p. 38. Per una descrizione contestuale dei problemi dell'epoca v. il classico saggio di Momigliano 1966.

<sup>8</sup> L'affermazione è contenuta nel primo *considerando* della decisione n. 63/266; chiari riferimenti alla formazione continua risultano sparsi nel corpo della decisione, in particolare nel sesto *considerando* e nel secondo principio (lett. f), così come risulta confermato dall'interpretazione che ne è stata data nel caso *Comett II*: Corte di giustizia 11 giugno 1991, cause riunite C-51/89, C-90/89 e C-94/89, Racc., 1991, 2757.

<sup>9</sup> L'aspra discussione fra gli Stati membri in ordine alla portata delle competenze comunitarie in materia di formazione alla luce dell'originario art. 128 del Trattato di Roma, le ragioni di essa e il decisivo contributo della Corte di giustizia alla soluzione del problema in senso favorevole al riconoscimento in capo alla Comunità di poteri di azione in materia, sono stati ampiamente indagati: fra le tante ricostruzioni basti rinviare a Shaw 1999, 563 ss.; Arrigo 2001, 251; Roccella, Treu, 2002, 155 ss.

<sup>10</sup> Faro e Maviglia 1997, 721.

<sup>11</sup> Per le quali, oltre agli autori citati in nota 9, cfr. Freedland 1996, 275 ss.

delle relative politiche (ad esempio la politica comune nel settore agricolo e in quello commerciale)<sup>12</sup>, in particolare attraverso il sostegno alle iniziative di riqualificazione professionale dei lavoratori coinvolti, attuate dagli Stati membri. La disciplina del Fondo, oggetto di svariate riformulazioni da parte del diritto comunitario derivato, ha mantenuto inalterata, almeno sino a tempi recentissimi (v. *infra* § 4), la sua caratterizzazione fondamentale di strumento di sostegno alle politiche formative nazionali, ancorché ne siano state affinate, nel corso del tempo, le modalità di funzionamento e precisati gli obiettivi, individuandosi quali destinatari privilegiati dei suoi interventi *targets* occupazionali particolarmente a rischio (quali i giovani e i disoccupati di lunga durata). Tale caratterizzazione è rimasta ferma, anzi è risultata rafforzata, dopo la riforma del 1988, conseguente alle disposizioni in materia di coesione economica e sociale introdotte nel Trattato con l'Atto Unico del 1986, a seguito della quale il Fondo sociale europeo come tale ha cessato di esistere, continuando peraltro ad operare, unitamente agli altri fondi strutturali, quale parte del mosaico delle politiche comunitarie di sviluppo regionale<sup>13</sup>.

Quanto al secondo motivo, esso risulta già chiaramente delineato nel contesto dei *Principi* del 1963<sup>14</sup> e, successivamente, sottolineato con particolare forza in quella giurisprudenza della Corte di giustizia che, attraverso una serie di pronunce assai note, ha progressivamente dilatato la portata della nozione comunitaria di formazione professionale, riconducendovi ogni tipo di preparazione finalizzato all'esercizio di un'attività lavorativa, ivi compresa dunque, salve limitate eccezioni, anche quella impartita nell'ambito dell'istruzione universitaria<sup>15</sup>: per la Corte, infatti, le condizioni di accesso alla formazione non possono ritenersi escluse dal campo d'applicazione del diritto comunitario, essendo di intuitiva evidenza che "l'accesso alla formazione professionale può favorire la libera circolazione delle persone nell'intera Comunità, permettendo agli interessati di ottenere una qualificazione nello Stato membro in cui intendono esercitare la loro attività professionale..."<sup>16</sup>. Lo stesso nesso fra formazione e libera circolazione, del resto, è riconoscibile nell'azione, da tempo intrapresa dalla Comunità attraverso l'adozione dapprima di direttive settoriali, poi di due direttive generali<sup>17</sup>, in favore del riconoscimento di qualifiche professionali, titoli e diplomi, incentrata, con qualche temperamento, sul principio del mutuo riconoscimento delle formazioni conseguite all'interno dei sistemi operanti nei vari Stati membri<sup>18</sup>.

Si può anzi ricordare che la ragione della divergenza fra la nozione comunitaria di formazione professionale e quella, più circoscritta, tradizionalmente accolta nel nostro ordinamento, in particolare dalla Corte costituzionale<sup>19</sup>, è da

---

<sup>12</sup> V. Pocar e Viarengo 2001, 395.

<sup>13</sup> Sulla riforma del 1988 v., per tutti, Valdés Dal-Ré 1996, 261 ss.

<sup>14</sup> Si v. il quarto *considerando*, a mente del quale "l'attuazione di un'efficace politica comune di formazione professionale favorirà la realizzazione della libera circolazione dei lavoratori".

<sup>15</sup> L'assunto centrale nel pensiero della Corte è che "qualsiasi forma d'insegnamento che prepari ad una qualificazione per una determinata professione, un determinato mestiere o una determinata attività, o che conferisca la particolare idoneità ad esercitare tale professione, tale mestiere o tale attività, fa parte della formazione professionale...": Corte di giustizia 13 febbraio 1985, causa 293/83, *Gravier v. Città di Liegi*, Racc., 1985, 606 (punto 30 della motivazione). Negli stessi termini, con riguardo all'insegnamento universitario, Corte di giustizia 2 febbraio 1988, causa 24/86, *Blaizot v. Università di Liegi*, Racc., 1988, 398 (punto 15 della motivazione).

<sup>16</sup> "...e dando loro la possibilità di perfezionare la loro preparazione e di sviluppare le loro attitudini particolari nello Stato membro in cui l'istruzione professionale comprende la specializzazione appropriata": Corte di giustizia 13 febbraio 1985, *Gravier*, cit. in nota 14, punto 24 della motivazione.

<sup>17</sup> Direttiva 89/48/Cee e, rispettivamente, direttiva 92/51/Cee, ora destinate ad essere abrogate a decorrere dal 20 ottobre 2007, secondo quanto previsto dall'art. 62 della nuova direttiva 2005/36/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 "relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali".

<sup>18</sup> In proposito v., per tutti, Arrigo 2001, 258; da ultimo Viciconte 2006, sp. 231 ss.

<sup>19</sup> In proposito v. Arrigo 2001, 254 con particolare riferimento a Corte cost. 30 maggio 1977, n. 89, Gcost., 1977, 713.

ricercare nei presupposti funzionali del ragionamento delle due corti. Si tratta di una divergenza non compiutamente superata neppure all'esito delle più recenti evoluzioni normative<sup>20</sup> e riconducibile alla diversità di obiettivi dell'ordinamento nazionale e, rispettivamente, di quello comunitario: il primo mosso dall'esigenza di tracciare la linea di confine fra competenze statali e regionali; il secondo dalla necessità di costruire una nozione di formazione professionale atta a sostenere, nella misura più ampia possibile, la libera circolazione dei lavoratori, ovvero una delle quattro libertà fondamentali garantite dal Trattato.

2. Il salto di qualità nel processo di integrazione compiuto a Maastricht, con la scansione dei criteri e delle tappe di avvicinamento a quella che, di lì a qualche anno, sarebbe diventata la moneta unica europea, non è stato privo di conseguenze neppure per il nostro tema. Il nesso fra formazione e libera circolazione dei lavoratori, naturalmente, di per sé non è venuto meno, come testimonia, del resto, la recente adozione di una nuova, ampia direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali<sup>21</sup>. Ciò non toglie che le questioni relative appaiano oggi meno pregnanti, come del resto può dirsi in generale per le problematiche della libera circolazione dei lavoratori<sup>22</sup>, a fronte di un mercato del lavoro europeo da tempo caratterizzato da flussi migratori in larga prevalenza provenienti da paesi extra-Ue<sup>23</sup>.

Allentatasi l'attenzione sui rapporti fra formazione e libera circolazione, nel dopo-Maastricht le tematiche formative hanno continuato a richiamare le preoccupazioni sia della Corte, sia delle autorità di governo dell'Unione europea, per ragioni nuove. Quanto alla prima, va rammentato quel filone giurisprudenziale attraverso il quale, superate le timidezze iniziali, la Corte sta cercando, da qualche anno a questa parte, di dare sostanza all'affermazione di principio secondo cui "lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri"<sup>24</sup>. Per quanto qui interessa è di particolare significato che la Corte abbia contribuito al superamento della visione iniziale che le disposizioni sulla cittadinanza europea, inserite nel Trattato Ce (art. 17 ss.) dal Trattato sull'Unione europea, fossero "insignificanti o inutili"<sup>25</sup>, da riguardarsi quasi come "un concetto vuoto o simbolico"<sup>26</sup>, anche attraverso una serie di pronunce variamente legate alla materia dell'istruzione e della formazione<sup>27</sup>. Proprio in una recente sentenza in materia di condizioni di accesso all'istruzione universitaria, dunque riguardante la formazione professione secondo l'ampia nozione della stessa accolta dal diritto comunitario, si può rintracciare un esempio particolarmente rilevante di quest'orientamento giurisprudenziale. Nel caso *Bidar*, invero, coniugando il principio di non discriminazione con le disposizioni del Trattato su cittadinanza europea, istruzione e formazione, la Corte ha riconosciuto, per la prima volta, il diritto di uno studente, che soggiorni legalmente in un altro Stato membro, a fruire degli stessi sostegni finanziari

<sup>20</sup> Il riferimento, in particolare, è alla definizione di formazione professionale di cui all'art. 141 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, nonostante si sia rilevato che tale nozione, sicuramente più ampia rispetto a quelle precedentemente accolte, sia stata pensata per "allinearsi agli obiettivi fatti propri dall'UE": Poggi 2002, 16.

<sup>21</sup> V. *supra*, in nota 17. Il riferimento alla libera circolazione delle persone compare già nel primo *considerando* della direttiva 2005/36/Ce.

<sup>22</sup> Fatte salve, ovviamente, le questioni di diritto transitorio che periodicamente si ripresentano in occasione dell'adesione all'Ue di nuovi paesi membri.

<sup>23</sup> In tema v. da ultimo Giubboni 2005.

<sup>24</sup> Così, da ultimo, ribadendo un'affermazione ormai costante, Corte di giustizia 7 luglio 2005, causa C-147/03, *Commissione v. Repubblica d'Austria*, non ancora pubblicata in Racc.

<sup>25</sup> Iliopoulou, Toner 2003, 391

<sup>26</sup> Così nel punto 28 delle conclusioni dell'avv. gen. Geelhoed sul caso *Bidar*, riprese da Barnard 2005, 1475. Sulla giurisprudenza della Corte relativa alla cittadinanza europea v. Roccella 2004.

<sup>27</sup> Corte di giustizia 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, Racc., 2001, 6193 (punto 35 della motivazione). Corte di giustizia 11 luglio 2002, causa C-224/98, *D'Hoop v. Office national de l'emploi*, Racc., 2002, 6191 (in particolare punti 27-32 della motivazione); Corte di giustizia 7 luglio 2005, causa C-147/03, cit. in nota 24 (punti 44-45 della motivazione).

(prestiti sovvenzionati, borse di studio ecc.) riconosciuti dallo Stato d'accoglienza ai propri cittadini. Il riconoscimento, oltre tutto, è avvenuto in termini ampi e pregni di significato: se da un lato, infatti, si è avvertita la comprensibile esigenza di porre un limite alla "solidarietà transnazionale"<sup>28</sup>, ammettendo che lo Stato ove si svolge la formazione possa condizionare l'attribuzione dell'aiuto finanziario alla sussistenza di "un certo grado di integrazione nella società di tale Stato"<sup>29</sup>, dall'altro l'argomentazione della Corte si è spinta al di là del consolidato intreccio formazione-libera circolazione dei lavoratori, con la precisazione che lo Stato ospitante "non può tuttavia pretendere che gli studenti interessati istituiscano un legame con il suo mercato del lavoro"<sup>30</sup>. *Bidar*, in tal modo, non solo ha fornito "un ulteriore esempio dell'uso creativo del concetto di cittadinanza europea da parte della Corte", ma soprattutto ne ha reso palese la volontà di chiarire che "il diritto comunitario non reca benefici soltanto ai migranti economicamente attivi"<sup>31</sup>: un passo avanti importante, dunque, verso la configurazione della formazione quasi alla stregua di un diritto sociale di cittadinanza (europea)<sup>32</sup>.

Avviata la marcia di avvicinamento all'Euro, d'altra parte, le autorità comunitarie, verosimilmente "con l'occhio rivolto ai prevedibili effetti sociali (e occupazionali) derivanti dall'adattamento delle economie nazionali ai parametri di convergenza"<sup>33</sup> fissati a Maastricht, hanno preso ad enfatizzare il ruolo della formazione professionale come strumento di politica attiva del lavoro<sup>34</sup>. Non si è trattato più di limitarsi a fornire sostegno finanziario alle iniziative nel campo della formazione deliberate sul piano nazionale, quanto piuttosto del tentativo di coordinarle, indirizzarle, di fissarne in qualche modo gli obiettivi a livello comunitario, secondo un orientamento che già in passato aveva avuto modo di manifestarsi attraverso una molteplicità di atti comunitari non vincolanti (c.d. *soft law* di prima generazione)<sup>35</sup>. Il suggello a questa linea d'intervento è stato dato sia dalla sostituzione del vecchio art. 128 del Trattato di Roma con una nuova base giuridica, l'attuale art. 150 TCE, che fissa in maniera più chiara, sulla scorta della giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>36</sup>, gli spazi di manovra entro i quali la Comunità è abilitata ad attuare una propria politica nel campo della formazione professionale; sia soprattutto dal riconoscimento alla Comunità di specifiche competenze in materia di occupazione, mediante l'inserimento nella parte terza del Trattato Ce del titolo VIII ('occupazione': artt. 125-130) a seguito del Trattato di Amsterdam.

E' su questo sfondo che la formazione professionale, sia pure non isolatamente considerata, è andata sempre più marcatamente configurandosi come uno strumento cruciale di intervento nei mercati del lavoro, nel contesto della c.d. *Strategia europea per l'occupazione* legittimata dalle nuove disposizioni del Trattato: esaltandosene la funzione di

---

<sup>28</sup> Per usare l'espressione di Barnard 2005, 1477.

<sup>29</sup> Corte di giustizia 15 marzo 2005, causa C-209/03, *The Queen*, ex parte di: *Dany Bidar v. London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills*, Racc., 2005, 2119 (punto 57 della motivazione).

<sup>30</sup> E ciò "dal momento che le conoscenze acquisite da uno studente durante i suoi studi superiori non lo destinano generalmente ad un determinato mercato geografico del lavoro...": Corte di giustizia 15 marzo 2005, *Bidar*, cit. in nota 29 (punto 58 della motivazione). Su *Bidar*, oltre a Barnard 2005, v. anche Muir 2005.

<sup>31</sup> Entrambe le citazioni da Barnard 2005, 1475, 1488.

<sup>32</sup> Cui non è forse estranea qualche suggestione di fonte dottrinale: v. le indicazioni del noto rapporto Supiot 2003 (ma 1999), 168.

<sup>33</sup> Arrigo 2001, 264.

<sup>34</sup> Sul punto si rinvia sin d'ora alle conclusioni: *infra*, § 8

<sup>35</sup> Si è trattato, in genere, di atti comunitari atipici: basti ricordare la ben nota risoluzione del Consiglio dell'11 luglio 1983, sulle "politiche di formazione professionale nella Comunità europea negli anni '80", con la quale furono aggiornati i contenuti della decisione 63/266. In dottrina v., per tutti, Ball 2000, 80; cfr. anche De La Rosa 2005, 1211.

<sup>36</sup> L'innovazione risale al 1992, essendo stata definita nel contesto del Trattato di Maastricht: per riferimenti sul punto v. Roccella, Treu 2002, 154 ss.

contrasto degli alti livelli di disoccupazione che negli anni '90 (ma ancora oggi) caratterizzavano le economie dell'Europa comunitaria.

3. La Strategia europea per l'occupazione s'è progressivamente delineata nel corso degli anni '90, sino alla sua formalizzazione da parte del Consiglio europeo di Lussemburgo del 20 e 21 novembre 1997 (dove il consueto riferimento ad essa con l'espressione gergale 'Processo di Lussemburgo'). Per quella sua parte cruciale che attiene alle politiche di formazione professionale, in particolare, si è esattamente osservato che le ragioni più significative di attenzione al riguardo erano già chiaramente percepibili all'inizio del decennio. Il legame fra istruzione generale e politiche di formazione, la percezione della formazione come strumento per affrontare l'esclusione sociale e promuovere pari opportunità nel mercato del lavoro, la convinzione che le politiche di formazione avrebbero potuto rendere più competitive le economie europee nel contesto del mercato globale e, soprattutto, aiutare a contrastare la disoccupazione, vuoi in generale vuoi quella riguardante gruppi specifici di lavoratori<sup>37</sup>, costituiscono un insieme di idee largamente circolanti negli ambienti comunitari dell'epoca: non a caso se ne ritrova ampia traccia nel notissimo *Libro bianco* su "Crescita, competitività, occupazione" elaborato nel 1993 dalla Commissione presieduta da Jacques Delors<sup>38</sup>.

La Strategia europea per l'occupazione ha ormai alle sue spalle una decina d'anni di sperimentazione, nel corso dei quali non si può dire che sia rimasta, almeno dal punto di vista formale, eguale a se stessa<sup>39</sup>. Nella sua versione iniziale, che comprende i primi cinque anni di attuazione (ovvero il periodo 1997-2002), gli Orientamenti comunitari in materia di occupazione risultavano strutturati nei famosi quattro 'pilastri' (rispettivamente riguardanti l'occupabilità, l'imprenditorialità, l'adattabilità e le pari opportunità), a loro volta articolati in una ventina di *guidelines*<sup>40</sup>, alle quali è stata poi premessa una serie di 'obiettivi orizzontali', funzionali all'obiettivo di fondo di "creare condizioni di piena occupazione in una società basata sulla conoscenza"<sup>41</sup>, in linea con le indicazioni formulate dal Consiglio europeo di Lisbona (del 23-24 marzo 2000). Dopo la scelta del Consiglio europeo di Barcellona (del 15-16 marzo 2002) di procedere ad "una razionalizzazione dei processi di coordinamento delle politiche, con calendari sincronizzati per l'adozione degli indirizzi di massima per le politiche economiche e degli orientamenti per l'occupazione"<sup>42</sup>, si è proceduto anche a dare una nuova veste agli Orientamenti: pilastri e *guidelines* sono così scomparsi ed in loro vece si è preferito fissare dieci priorità d'azione, collocandone al tempo stesso l'attuazione in una prospettiva triennale e

---

<sup>37</sup> Per quest'elencazione di temi cfr. Ball 2000, 81.

<sup>38</sup> Il testo è stato fatto oggetto di un'infinità di commenti: fra i tanti v. De Cristofaro 1999 341 ss. ; Barbera 2000, 120; nella letteratura economica Sestito 2002, 186.

<sup>39</sup> Va da sé che una puntuale illustrazione della genesi della SEO e dei contenuti in essa progressivamente incorporati esorbiterebbe dai limiti del presente lavoro, salvo per gli aspetti che saranno richiamati nel paragrafo finale. Chi volesse saperne di più, in particolare con riguardo alle sue diverse fasi evolutive, può comunque rifarsi agli scritti citati nelle note che seguono.

<sup>40</sup> Sulla prima fase della SEO la letteratura è sterminata. A parte il documento di valutazione della Commissione (Commissione 2002), v. in dottrina, fra i tanti, Goetschy 1999; Barnard, Deakin 1999; Kenner 1999; da noi D'Antona 1999; Sciarra 2000; La Macchia 2000, 35 ss. e, soprattutto, l'approfondita ricostruzione di Barbera 2000, 120 ss.

<sup>41</sup> V. la decisione del Consiglio 2001/63/CE, del 19 gennaio 2001, "relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2001": si tratta dei primi Orientamenti formulati, nell'ambito della SEO, nel post-Lisbona.

<sup>42</sup> La citazione è tratta dal 5° *considerando* della decisione del Consiglio 2003/578/CE, del 22 luglio 2003, "relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione".

riservandosi di apportare negli anni intermedi gli aggiornamenti strettamente indispensabili<sup>43</sup>, evidentemente allo scopo di attenuare quei caratteri di iteratività che il ‘Processo di Lussemburgo’ aveva chiaramente segnalato come un elemento di debolezza negli anni precedenti. Da ultimo, l’integrazione fra politiche per l’occupazione e politiche economiche generali della Comunità, che per la verità è agevolmente riconoscibile nel DNA della Strategia europea per l’occupazione (come risulta inequivocabilmente dal testo degli artt. 126 § 1 e 128 § 2 TCE), è stata sanzionata anche sul piano della presentazione esteriore, attraverso la messa a punto di un “insieme integrato di orientamenti per l’occupazione e di indirizzi di massima per le politiche economiche”<sup>44</sup>: di talché si può dubitare che esista ancora una Strategia europea per l’occupazione, quanto meno nei termini sino a ieri conosciuti, anche se le linee direttrici integrate sull’occupazione e quelle sulle politiche economiche continuano ad essere ospitate, per ragioni attinenti alla diversità di basi giuridiche che ne consentono l’adozione (l’art. 128 § 2 e, rispettivamente, l’art. 99 § 2 TCE), in atti comunitari separati<sup>45</sup>.

Nonostante aggiustamenti e riformulazioni, nella SEO sono riconoscibili significative linee di continuità, in primo luogo attinenti alla sua pacificamente riconosciuta caratterizzazione di fondo, incentrata, sbilanciata anzi, sul versante delle politiche riguardanti l’offerta di lavoro. Nell’ambito di un’impostazione del genere, fra gli elementi più appariscenti di continuità sicuramente può essere ricondotta l’enfasi sugli interventi nel campo della formazione professionale, ancorché nel corso del tempo ne sia stato sottolineato ora più l’uno, ora l’altro aspetto: sostenuta dalla convinzione, sia pure via via espressa con una molteplicità di accenti e sfumature, che l’origine della disoccupazione europea sia fondamentalmente riconducibile “a un difetto di aggiustamento fra le qualifiche di coloro che cercano lavoro e quelle che sono richieste dalle imprese”<sup>46</sup>.

Nel periodo iniziale riferimenti alla formazione compaiono nelle *guidelines* di tutti e quattro i pilastri, anche se le indicazioni più significative si rintracciano nel pilastro ‘adattabilità’ e soprattutto in quello dedicato all’ ‘occupabilità’. A questo proposito la Commissione, nel tracciare un bilancio dei primi cinque anni di applicazione della Strategia, ha rilevato che “mentre all’atto del varo della SEO l’occupabilità era percepita fondamentalmente come il rimedio per i disoccupati, gradualmente il concetto si è esteso ed ora riguarda l’intero arco della vita”<sup>47</sup>. L’affermazione necessita di qualche precisazione. E’ vero, infatti, che nei primi Orientamenti l’accento cade maggiormente sulla formazione come strumento di contrasto della disoccupazione di gruppi specifici (in particolare giovani e disoccupati di lunga durata), con l’indicazione agli Stati membri, oltre tutto, di misure quantificate nell’entità e nelle cadenze di attuazione<sup>48</sup>; ciò non

---

<sup>43</sup> V. il 6° *considerando* della decisione citata in nota 42, nonché il 2° *considerando* della decisione del Consiglio 2004/740/CE, del 4 ottobre 2004, “relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione”, non a caso meramente confermativa degli Orientamenti assunti con la decisione dell’anno prima. In dottrina Watt 2004, 125 ss.; Sciarra 2004; D. Garofalo 2004, 132 s.

<sup>44</sup> Così nel 3° *considerando* della decisione del Consiglio 2005/600/CE, del 12 luglio 2005, “sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione”.

<sup>45</sup> Nella decisione citata in nota 44 si trovano gli Orientamenti integrati 17-24, mentre i primi 16 Orientamenti integrati rappresentano il contenuto della raccomandazione del Consiglio 2005/601/CE, del 12 luglio 2005, “relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (per il periodo 2005-2008)”. Sull’attuale configurazione assunta dalla SEO v. De La Rosa 2005; Ravelli 2006.

<sup>46</sup> Chassard, Bosco 1998, 905. Per maggiori approfondimenti sugli sviluppi più recenti v. comunque *infra*, § 8.

<sup>47</sup> Commissione 2002, 10. Sul concetto di ‘occupabilità’, sulle sue origini, ambiguità e implicazioni ideologiche, nonché sulla pluralità di motivi ispiratori della SEO, si è formata una vasta letteratura: v., fra i tanti, Chassard, Bosco 1998; Lefresne 1999; Barbera 2000, 146 ss.; Rodriguez-Piñero 2001a.

<sup>48</sup> Le indicazioni sono rimaste stabili nel corso del tempo, salvo meri adeguamenti lessicali e l’accorciamento di anno in anno, invero alquanto meccanico e scarsamente credibile, dei tempi concessi agli Stati membri per attuare gli interventi prefigurati. Questi ultimi si sono focalizzati sulla necessità di offrire misure di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, in primo luogo, sebbene non esclusivamente, di carattere formativo, ai giovani (entro sei mesi

toglie che sin dall'inizio queste indicazioni siano state accompagnate dal suggerimento alle autorità nazionali e alle parti sociali di adoperarsi "per promuovere le possibilità di formazione permanente"<sup>49</sup>. E' altrettanto vero, tuttavia, che nel corso del tempo questo generico suggerimento si è andato via via precisando, in primo luogo ponendo la formazione permanente (o continua che dir si voglia) in relazione alle politiche di invecchiamento attivo<sup>50</sup>; successivamente, dopo Lisbona, collocandola al centro della strategia di apprendimento lungo tutto l'arco della vita (c.d. *lifelong learning*), considerata necessaria sia per perseguire l'obiettivo di trasformare l'Europa nell' "economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo", sia per contrastare le controindicazioni che pure possono accompagnarsi allo sviluppo della società della conoscenza, in particolare "il rischio di un divario sempre più ampio tra coloro che hanno accesso alle nuove conoscenze e quanti ne sono esclusi"<sup>51</sup>.

A Lisbona sono state così recuperate e rielaborate suggestioni già ben presenti nel Libro Bianco di Delors, sottolineandosi la necessità delle politiche di formazione continua nel contesto di un ciclo di innovazione tecnologica tale da rendere le qualifiche professionali obsolete con una rapidità mai conosciuta in passato negli stessi termini: un fenomeno, come si è accennato all'inizio, di per sé non nuovo, ma che appare manifestarsi in forme nuove<sup>52</sup>. Nell'ottica di Lisbona, in altre parole, pur mantenendo ferma l'attenzione sui diversi aspetti della formazione e le specifiche necessità dei gruppi occupazionali 'a rischio'<sup>53</sup>, si registra un certo spostamento di accento dall'occupabilità come "capacità di inserimento professionale ... al mantenimento delle competenze e dell'attitudine a lavorare"<sup>54</sup> dei lavoratori già occupati. Nella prospettiva, accolta anch'essa a Lisbona, di non guardare ai problemi dell'occupazione con esclusivo riguardo agli aspetti quantitativi (sintetizzata dalla sottolineatura, rapidamente trasformatasi in luogo comune, della necessità di puntare non solo alla creazione di *more jobs*, ma anche di *better jobs*), alla Strategia europea per l'occupazione, d'altra parte, si è cominciato a chiedere "esplicitamente di focalizzarsi maggiormente sulla ricerca della *quality in work*"<sup>55</sup>, evidenziandosi anche da questo punto di vista la rilevanza della formazione continua nell'ambito

---

dall'inizio dello stato di disoccupazione) e ai disoccupati adulti (entro un periodo di dodici mesi), nel secondo caso allo scopo di prevenire il fenomeno della disoccupazione di lunga durata. Più in generale agli Stati membri si è prospettato l'obiettivo di raggiungere progressivamente con "misure attive che comportano un'offerta di istruzione, di formazione o soluzioni analoghe per i disoccupati ... la media dei tre stati membri che registrano i risultati migliori, e comunque almeno il 20%": v. le *guidelines* 1 e 2 allegate alla decisione 2002/177/CE del Consiglio, del 18 febbraio 2002 (contenente gli ultimi Orientamenti prima della riforma della SEO attuata l'anno dopo), utilmente confrontabili con quelle formulate nei primi Orientamenti del 1998 (di cui alla Risoluzione del Consiglio del 15 dicembre 1997) per rendersi conto della continuità di ispirazione e contenuti.

<sup>49</sup> L'indicazione si rintraccia in una delle *guidelines* del pilastro occupabilità, ma compare anche all'interno di quello relativo all'adattabilità: v. la risoluzione del Consiglio del 15 dicembre 1997 "sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1998", cit. in nota 48. Nel contesto del pilastro 'adattabilità', che racchiude una molteplicità di spunti, alquanto eterogenei, attorno alla questione della flessibilità del lavoro, quelli in tema di formazione vanno senz'altro ascritti all'obiettivo di coniugare flessibilità e sicurezza. Su quest'aspetto della SEO v. Meulders, Plasman 1999; Caruso 2000; Reboani 2000.

<sup>50</sup> Si v. le *guidelines* n. 4 e 6 allegate alla Risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999 "sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1999". In dottrina cfr. Lefresne 1999, 462.

<sup>51</sup> Si v. il punto 5 e, rispettivamente, il punto 32 delle Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Lisbona (23-24 marzo 2000). In dottrina cfr. D. Garofalo 2004, 128.

<sup>52</sup> Le Conclusioni, citate in nota 51, constatano che "sussiste una mancanza di qualificazione che si sta accentuando, segnatamente nell'ambito delle tecnologie dell'informazione, in cui un numero sempre crescente di posti di lavoro rimane inoccupato" (punto 4). Sulla necessità di investimenti in capitale umano sostenuta dal Consiglio europeo di Lisbona v. Rodriguez-Piñero 2001a, 119; Sestito 2002, 189. Sul ruolo della formazione nel contesto dell' 'economia della conoscenza' cfr. anche Blanpain 2000, 7; Tronti 2003, 73 ss.

<sup>53</sup> V. il punto 25 delle Conclusioni, cit. in nota 51.

<sup>54</sup> Rodriguez- Piñero 2001a, 124.

<sup>55</sup> Sestito 2002, 190.



degli indicatori di qualità del lavoro<sup>56</sup>; per altro verso l'enfasi sulla formazione continua è risultata ulteriormente accentuata attraverso la fissazione di nuovi obiettivi quantificati<sup>57</sup>.

4. A livello comunitario la SEO ha comportato una significativa riformulazione del profilo operativo del Fondo sociale europeo, i cui interventi sono stati resi esplicitamente funzionali alle “azioni intraprese nell’ambito della Strategia europea per l’occupazione e degli orientamenti annuali sull’occupazione”<sup>58</sup>. L’azione del Fondo, oltre tutto, si è allargata, andando al di là dell’area più tradizionale della formazione, per consentirgli di cofinanziare una più vasta gamma di interventi riconducibili soprattutto al pilastro ‘occupabilità’: sanzionandosene, in tal modo, la trasformazione in un polmone finanziario potenzialmente in grado di abbracciare l’ “intero arco delle politiche del lavoro e dello sviluppo delle risorse umane”<sup>59</sup>.

Più controverse appaiono le valutazioni in ordine all’influenza effettiva dell’insieme degli Orientamenti comunitari sulle scelte portate avanti a livello nazionale. L’opinione più scettica ritiene che “la conoscenza della SEO resta largamente limitata a circoli alquanto ristretti di *policy making* a Bruxelles e nelle pubbliche amministrazioni nazionali”<sup>60</sup>, con limitata incidenza sulle politiche del mercato del lavoro degli Stati membri. Anche volendo ritenerla eccessiva, permane la diffusa convinzione che sarebbe arbitraria la pretesa di istituire un preciso nesso di derivazione fra gli Orientamenti comunitari e le corrispondenti realizzazioni nazionali. Molte indicazioni della SEO, in particolare in tema di ‘occupabilità’, possono riconoscersi nelle riforme del mercato del lavoro varate dalla gran parte degli Stati membri; ciò non toglie che, a parte le incertezze sull’effettività delle riforme in parola<sup>61</sup>, “nessuno studio...è riuscito a dimostrare...con certezza che senza la SEO quelle riforme non sarebbero state attuate”<sup>62</sup>.

L’osservazione generale vale, naturalmente, anche per il caso italiano e può essere argomentata proprio prendendo ad esempio le politiche nel campo della formazione professionale. Se si volesse minimizzare la rilevanza dell’influenza comunitaria, si potrebbe richiamare la circostanza che il processo di riforma, avviato nello scorso decennio, affonda le sue radici in una serie di importanti accordi interconfederali e tripartiti, fra i quali massimo rilievo va riconosciuto al Patto per il lavoro del settembre 1996<sup>63</sup>, concluso prima della formalizzazione del Processo di Lussemburgo. In contrario, peraltro, sarebbe agevole ricordare che la SEO, come s’è detto, non nasce da un giorno all’altro e che spinte

---

<sup>56</sup> V. il punto B degli obiettivi orizzontali negli Orientamenti per l’occupazione per il 2002 (di cui alla decisione del Consiglio 2002/177/CE, del 18 febbraio 2002, cit. in nota 48). La questione della qualità del lavoro è stata fatta oggetto di particolare attenzione da parte della Commissione: v. Commissione 2001 e 2003; in dottrina Klosse 2005, 9, 21-22; Gualmini 2005, 7; Ravelli 2006, 88 ss.; Caroleo, Pastore 2005, 50.

<sup>57</sup> Già negli Orientamenti del 2001, di cui alla decisione 2001/63/CE cit. in nota 41, le indicazioni in tema di *lifelong learning* risultavano particolarmente sviluppate. Con gli Orientamenti del 2003, di cui alla decisione 2003/578/CE cit. in nota 42, si è andati oltre, fissando *targets* più precisi: in particolare stabilendo che, entro il 2010, “il livello medio di partecipazione a forme di apprendimento lungo tutto l’arco della vita nell’Unione europea sia pari ad almeno il 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa (fascia di età compresa tra i 25 e i 64 anni)”. L’obiettivo è stato confermato dalle indicazioni finali, riportate in calce agli Orientamenti del 2005 (di cui alla decisione 2005/600/CE, cit. in nota 44). In dottrina cfr. Bulgarelli 2005, 570 s.; Klosse 2005, 25.

<sup>58</sup> E’ l’esplicita indicazione contenuta nell’art. 1 del regol. n. 1784/1999, nel quale si rintraccia la disciplina, tuttora vigente, del FSE. La forte funzionalizzazione del Fondo rispetto agli obiettivi della SEO risulta, da ultimo, particolarmente enfaticamente dalla Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio presentata dalla Commissione il 17 ottobre 2005.

<sup>59</sup> Napoli 2000, 915.

<sup>60</sup> Watt 2004, 120.

<sup>61</sup> Per riferimenti in proposito v., da ultimo, Klosse 2005, 13 ss.

<sup>62</sup> Dell’Aringa 2003, 627; cfr. anche Velluti 2005, 453 s.

<sup>63</sup> V. Varesi 1998, 1350 ss., che ricorda anche le tappe precedenti del percorso, individuandole nell’accordo interconfederale del 20 gennaio 1993 e nel Protocollo tripartito del 23 luglio 1993. Cfr. anche Veneziani 1998.

da parte della Comunità a rafforzare le politiche di formazione professionale si avvertivano già da tempo, espresse attraverso il Libro bianco di Delors e successivamente con la pubblicazione di un importante Libro bianco della Commissione sui temi dell'istruzione e della formazione<sup>64</sup>.

Stante l'evidente sterilità di questo esercizio di ricerca di cause ed effetti, si può evitare ogni tentativo di approfondimento e passare a qualche rapida osservazione di carattere (quasi) meramente descrittivo, necessaria per introdurre la questione del rilievo giuridico da attribuire all'attuazione (o inattuazione) della SEO negli ordinamenti nazionali. Con uno sguardo a volo d'uccello si può rilevare, innanzi tutto, che da noi sia nella XIII, sia nella XIV legislatura si è dato spazio ad una molteplicità di misure riconducibili alla SEO, soprattutto ai pilastri 'occupabilità' ed 'adattabilità'. Dietro l'apparente continuità, peraltro, sembra di poter scorgere una significativa differenza di accenti, essendo sostenibile che nel periodo 1996-2001 si è pigiato con maggiore determinazione sul pedale dell'occupabilità, mentre negli anni successivi l'enfasi si è spostata, al di là delle dichiarazioni d'intenzioni<sup>65</sup>, sulla flessibilità nei suoi vari aspetti, con particolare riguardo alla moltiplicazione delle tipologie d'ingresso nel mercato del lavoro, o, se si vuole, che si è guardato ai problemi dell'occupabilità filtrandoli attraverso le lenti dell'adattabilità<sup>66</sup>.

E' innegabile, naturalmente, che anche nella XIII legislatura siano state messe in campo misure di flessibilità, sia pure attraverso normative molto attente a non squilibrare le posizioni rispettive delle parti del rapporto di lavoro (rilievo che vale sia per la disciplina del lavoro temporaneo di cui alla legge n. 196/1997, sia per quella del part-time di cui al d.lgs. n. 61/2000). E' altrettanto indubbio che nella stessa legislatura si sono poste le basi della riforma del sistema della formazione professionale, delineando al riguardo una molteplicità d'interventi "con una determinazione inusuale per il nostro Paese"<sup>67</sup>. In proposito si deve rammentare, innanzi tutto, quel "vero e proprio filone normativo dedicato alla formazione professionale"<sup>68</sup> individuabile nella legge n. 196/1997; nello stesso solco vanno poi ricordate le disposizioni di cui agli art. 68 e 69 della legge n. 144/1999 (sull'obbligo di frequenza di attività formative sino al compimento del diciottesimo anno di età e, rispettivamente, sull'istituzione del sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore [IFTS]); la disciplina dei congedi formativi (artt. 5 e 6 della legge n. 53/2000) e quella dei Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, tracciata, in attuazione dell'art. 17, co. 1°, lett. d della legge n.196, dall'art. 118 della legge n. 388/2000; un richiamo tanto evidente, quanto fin troppo schematico, alle politiche comunitarie di occupabilità, infine, può riconoscersi nella tipologia di interventi (anche di carattere formativo) che i servizi per l'impiego dovrebbero rendersi in grado di offrire alle diverse categorie di disoccupati (ex art. 3 d.lgs. n. 181/2000).

Le accese discussioni e l'aspra conflittualità sociale ingenerate dalla questione della precarizzazione dei rapporti di lavoro, da più parti attribuita alle scelte normative più recenti, basterebbero da sole, d'altro canto, a dare la cifra preminente delle politiche del lavoro della XIV legislatura. Ciò non vuol dire, naturalmente, che le problematiche della formazione siano state messe da parte nel corso della XIV legislatura. Gli interventi effettuati, peraltro, da una parte si sono richiamati a scelte compiute nella legislatura precedente, limitandosi a renderle operative, ed anche con molta lentezza (come nel caso dei Fondi interprofessionali per la formazione continua, che hanno iniziato ad operare soltanto

---

<sup>64</sup> Il Libro bianco "Insegnare ed apprendere. Verso la società cognitiva" è stato pubblicato nel 1995. Al riguardo v. Biagi 1996, 75 ss.

<sup>65</sup> Un esempio di questo genere letterario può rintracciarsi in Sacconi *et alii*, 2004.

<sup>66</sup> Qualche spunto in tal senso in Ballestrero 2005, 25 ss.

<sup>67</sup> Zoppoli 2003, 88.

<sup>68</sup> Varesi 1998, 1353. Il riferimento è in primo luogo all'art. 17, ove risultano tracciate le linee del riordino del sistema della formazione professionale che sarà poi sviluppato negli anni successivi, ma anche alla riforma dell'apprendistato (art. 16) e degli *stages* (art. 18).

a partire dalla fine del 2004<sup>69</sup>), tanto che, a legislatura già in fase molto avanzata, poteva esprimersi il giudizio che si stesse assistendo al “pressoché totale congelamento della riforma del sistema di formazione professionale avviata nel 1997”<sup>70</sup>; dall'altra, per gli aspetti più marcatamente innovativi, sono risultati altamente controversi. E' il caso, in primo luogo, della riforma del sistema educativo di istruzione e formazione (c.d. legge Moratti), apprezzata per la previsione del principio dell'alternanza scuola-lavoro, ma andata incontro ad aspre critiche per l'imposizione agli alunni di una scelta in età precoce (fra i tredici e i quattordici anni) fra il sistema dei licei e quello della formazione professionale: impostazione discutibilissima, sia perché atta a tradursi in “un efficace mezzo per riprodurre le disuguaglianze di classe sociale”, sia perché, a fronte di un mondo del lavoro sempre più articolato e complesso, non consente di “compiere scelte ponderate, in cui ne va del proprio futuro”, al tempo stesso rischiando di privare lo stesso “mondo del lavoro, e il paese, di talenti e motivazioni”<sup>71</sup>, in assai dubbia consonanza con i dettami di un'economia e di una società basate sulla conoscenza.

Quanto all'altro importante segmento della formazione, riguardante i giovani assunti con contratti a causa mista, si può rammentare che, appena qualche anno addietro, si sosteneva che “è vitale per il nostro sistema economico e sociale dare effettività alla formazione professionale ed in particolare alla formazione extra aziendale”<sup>72</sup>, suggerendo una linea di riforma che è stata rovesciata, senza contrappesi, dal legislatore più recente: al punto che anche osservatori, ben disponibili a non demonizzare la formazione interna alle aziende, ritengono che, allo stato, c'è da “attendarsi una deriva verso una mera estensione quantitativa del ricorso all'apprendistato”, destinato a continuare ad essere usato, fatte salve possibili varianti indotte dalla legislazione regionale, soprattutto in ragione della sua caratterizzazione come “contratto temporaneo e a costi ridotti”<sup>73</sup>.

Si potrebbe ipotizzare che, nel dare maggiore enfasi alle politiche di flessibilità rispetto a quelle formative, il governo uscente abbia dato ascolto, senza proclamarlo *apertis verbis*, a quella corrente di pensiero economico secondo la quale “gli effetti positivi in termini ... di maggiore occupazione dei programmi di formazione professionale non sono così evidenti come talvolta si tende a credere”<sup>74</sup>. Gli interventi nel campo della formazione, in ogni caso, non sono atti a produrre risultati se non nel periodo medio-lungo e sono dunque meno appetibili da parte di governi (qualsiasi governo) interessati in primo luogo a sfolire la fila dei disoccupati. Le politiche formative, oltre tutto, rischiano di mantenere e approfondire tendenze dualistiche: nell'area della formazione continua, ad esempio, si è constatata una concentrazione degli interventi nelle imprese di medio-grandi dimensioni, a favore dei lavoratori già in possesso della maggiore dotazione di capitale umano e di età inferiore ai 45 anni<sup>75</sup>. A fronte di tendenze del genere, comuni a livello europeo, restano comunque certe peculiarità del nostro Paese: innanzi tutto, “i dati sui tassi di formazione degli occupati e degli adulti in genere pongono l'Italia nei gradini bassi delle *performances* europee”<sup>76</sup>; più in generale “i tassi di dispersione

---

<sup>69</sup> Ministero del lavoro 2005, p. 39

<sup>70</sup> D. Garofalo 2004, 329.

<sup>71</sup> Tutte le citazioni da Gallino 2006, 94, 95, 96. Le riserve nei confronti della legge Moratti, peraltro, provengono da più parti (v., ad esempio, Origo, Samek Lodovici 2005, 63 s., che parlano di riforma che “si muove in controtendenza rispetto alla maggior parte dei paesi europei”), compresi, sintomaticamente, anche ambienti interni al ministero del lavoro: v. Pirrone, Sestito 2006, 34.

<sup>72</sup> L'opinione si ritrova nell'ultima, approfondita, monografia dedicata al tema, prima dell'intervento legislativo più recente: Varesi 2001, 282. Nello stesso senso, con rilievi fortemente critici riguardo all'attuale disciplina dell'apprendistato, cfr. fra i tanti, da ultimo, M.G. Garofalo 2005, 271.

<sup>73</sup> Entrambe le citazioni da Pirrone, Sestito 2006, 36.

<sup>74</sup> Caroleo, Pastore 2005, 57.

<sup>75</sup> V. Bulgarelli 2005, 576. Si tratta di problemi persistenti nel tempo: cfr. infatti Guarriello 2000, 130.

<sup>76</sup> Bulgarelli 2005, 576; cfr. anche Angotti, Frigo 2005, 588.

scolastica, i livelli di partecipazione ai percorsi formativi e all'istruzione terziaria, l'investimento pubblico e privato in formazione ed educazione, la formazione lungo tutto l'arco della vita sono tra i più bassi d'Europa<sup>77</sup>: tutti elementi di fatto che dovrebbero, in linea di principio ed in un'ottica lungimirante, spingere a non trascurare le indicazioni europee nell'area delle politiche formative (latamente intese).

Non occorre aggiungere altro. Non occorre farlo perché la digressione sulle ricadute italiane della SEO può considerarsi più che sufficiente per introdurre la questione, ovviamente di rilievo generale e dunque non circoscritta all'ordinamento italiano, della vincolatività e giustiziabilità degli Orientamenti comunitari in materia di occupazione.

Sul carattere non vincolante del *soft law* attraverso cui hanno preso corpo gli Orientamenti comunitari in materia di occupazione, e la conseguente impossibilità di ipotizzare l'applicabilità di misure sanzionatorie in senso proprio da parte della Comunità nei confronti degli Stati membri (più o meno) non in linea con le indicazioni di Bruxelles, esiste, in linea di massima, un larghissimo consenso<sup>78</sup>. Ciò non toglie che una parte della dottrina, insoddisfatta delle conclusioni raggiunte dalla *communis opinio* in materia, abbia prospettato soluzioni diverse sotto una duplice angolazione.

Una prima questione, a dire il vero, si presenta in termini rovesciati rispetto a quelli appena evocati, riguardando piuttosto la possibilità di sindacare innanzi alla Corte di giustizia, ex art. 230 TCE, le decisioni attraverso le quali vengono adottati gli Orientamenti in materia di occupazione. Ora, naturalmente, ragionando in termini astratti si può ammettere che un atto comunitario fondato sull'art. 128 TCE sia stato adottato dal Consiglio con violazione di regole procedurali, oppure che presenti contenuti materiali per qualche aspetto in contrasto con i diritti (sociali) fondamentali, i quali, secondo una costante giurisprudenza, "fanno parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza"<sup>79</sup>: aprendosi per questo profilo la strada del controllo di legittimità della Corte di giustizia, su ricorso di uno Stato membro (o della stessa Commissione), con conseguente, eventuale, annullamento della decisione impugnata<sup>80</sup>. Lo si può ammettere, a patto di aggiungere subito che si tratta di ipotesi fabbricata a tavolino, priva di riscontri nell'esperienza concreta e verosimilmente destinata a restare tale: utile in definitiva, a dirla tutta, per costruirci sopra qualche elegante ricamo dottrinale.

La questione attorno alla quale si è più discusso, cercando di spremere dal *soft law* un succo che esso non può dare, è legata alle conseguenze che possono farsi discendere dalla mancata conformazione delle politiche del mercato del lavoro di uno Stato membro rispetto agli Orientamenti comunitari, con particolare riguardo all'eventualità che, a fronte di scostamenti del genere, il singolo possa agire in giudizio per far valere il proprio diritto al risarcimento del danno nei confronti dello Stato membro inadempiente<sup>81</sup>. Fatto è che la tesi in parola dà evidentemente per scontato, o per dimostrato, ciò che invece occorrerebbe previamente dimostrare per evitare di suscitare una discussione artificiosa, ovvero che, a fronte degli Orientamenti in materia di occupazione, sussistano obblighi di adeguamento degli ordinamenti nazionali, non dissimili da quelli che insorgono rispetto alle disposizioni di una direttiva comunitaria.

---

<sup>77</sup> M. Tiraboschi 2005, 25. Altro problema italiano è rappresentato dall'*over education*, ovvero dal rischio che i laureati non trovino sbocchi professionali corrispondenti alla formazione acquisita, risultando spesso privilegiati, nelle scelte delle imprese, giovani in possesso di qualificazioni professionali meno elevate: v. Forges Davanzati 2003, 60 (con particolare riguardo ai laureati meridionali); M. Tiraboschi 2005, 9 s.; Origo, Samek Lodovici 2006, 62. Con riguardo al problema italiano della disoccupazione intellettuale v. anche Reyneri 2001, 160 s.; Id. 2006, 3.

<sup>78</sup> V., fra i tanti, Sciarra 1999, 379; Ball 2000, 89; Sestito 2002, 186; Watt 2004, 120; Casey 2004, 332; De La Rosa 2005, 1211; Klosse 2005, 8; Velluti 2005, 451.

<sup>79</sup> Così, fra le più recenti, Corte di giustizia 12 dicembre 2002, causa C-442/00, *Caballero v. Fondo de Garantía Salarial*, Racc., 2002, 11915 (punto 30 della motivazione).

<sup>80</sup> In argomento v. Ravelli 2006, 101 ss., anche per ulteriori considerazioni sulle questioni accennate nel testo.

<sup>81</sup> La tesi è formulata da La Macchia 2000, 92, 105 s.; in senso analogo Alessi 2004, 25 s.

L'assimilazione alle direttive degli atti adottati *ex art. 128 TCE* e comunque la loro natura vincolante, viceversa, possono essere contestate con molteplici argomentazioni. Innanzi tutto va ricordato che, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, ma con contenuti del tutto analoghi a quelli degli anni successivi, gli Orientamenti relativi agli anni 1998 e 1999 furono incorporati in un atto comunitario atipico, pacificamente privo di valore vincolante per gli Stati membri cui era indirizzato<sup>82</sup>. Quanto agli orientamenti degli anni successivi, in secondo luogo, non si dovrebbe trascurare il principio generale di diritto comunitario in forza del quale "la scelta della forma non può mutare la natura dell'atto"<sup>83</sup>: il che spiega perché si possa dubitare che le decisioni, attraverso le quali sono annualmente adottati gli Orientamenti, vadano ricondotte alla fonte comunitaria tipica di cui all'art. 249 TCE<sup>84</sup>.

Non è necessario, peraltro, sposare quest'opinione più radicale per mettere correttamente a fuoco i caratteri del *soft law* comunitario in materia di occupazione. La loro natura di strumenti di *policy*, privi di implicazioni impositive sulle scelte nazionali, si può desumere, infatti, sia dalla sottolineatura nei *considerando* del carattere relativo, in rapporto alle specificità nazionali, degli Orientamenti<sup>85</sup>, sia dal contenuto stesso delle decisioni, che risultano in genere di un articolo unico con il quale non si prescrive affatto agli Stati membri di attuare gli Orientamenti allegati alla decisione, quanto, più blandamente, di "tener conto di tali orientamenti nelle rispettive politiche in materia di occupazione"<sup>86</sup> (c.m.): evidentemente con tutta la discrezionalità che deriva, più ancora che dalla generica formulazione adottata, dal mantenimento delle competenze in materia di politiche per l'occupazione fondamentalmente in capo agli Stati membri.

La circostanza che alcune *guidelines* degli Orientamenti in materia di occupabilità siano state quantificate<sup>87</sup>, d'altro canto, non ne muta il profilo qualitativo, trasformandole in prescrizioni vincolanti per gli Stati membri: gli indicatori quantitativi, invero, vanno apprezzati solo rispetto alla funzione di sostegno del compito di coordinamento, assegnato dal Trattato alle autorità comunitarie, messe in tal modo in grado di misurare più agevolmente l'andamento dell'auspicato processo di convergenza delle politiche occupazionali. Indicatori di tipo quantitativo molto dettagliati, del resto, nella seconda fase di sviluppo della SEO sono stati fissati anche con riguardo (non più alla mera occupabilità, ma) ai livelli d'occupazione<sup>88</sup>: suscitando un'infinità di discussioni, fra le quali non ha però mai trovato spazio la

---

<sup>82</sup> Si tratta della Risoluzione del Consiglio del 15 dicembre 1997, cit. in nota 48, e, rispettivamente, della Risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999.

<sup>83</sup> V., per tutte, Corte di giustizia 13 dicembre 1989, causa C-322/88, *Grimaldi v. Fonds de maladies professionnelles*, Racc., 1989, 4407 (punto 14 della motivazione). Il principio, sostenuto in particolare quanto alla possibilità di riconoscere effetti vincolanti ad un atto adottato nella forma della raccomandazione, deve ritenersi logicamente operante anche nel caso inverso.

<sup>84</sup> V., da ultimo, De La Rosa 2005, 1215, con il rilievo che, nel caso degli Orientamenti, non si sarebbe in presenza di decisioni come quelle prefigurate dall'art. 249 TCE: si tratterebbe, infatti, di "una decisione a carattere orientativo, che non obbliga" i destinatari della stessa.

<sup>85</sup> Già nella Risoluzione del 15 dicembre 1997 si legge che "la diversa situazione degli Stati membri rispetto ai problemi trattati dagli Orientamenti determinerà diverse soluzioni o accenti rispondenti alle singole situazioni"; in senso analogo cfr., ad esempio, il 15° *considerando* della decisione 2000/228/CE, del 13 marzo 2000: ivi anche l'ulteriore richiamo al principio di sussidiarietà ed all'esigenza che gli Orientamenti rispettino "le competenze degli Stati membri in materia di occupazione".

<sup>86</sup> V. l'art. unico della decisione 2000/228/CE, cit. in nota 85 e, da ultimo, l'analogia formulazione di cui all'art. 2 della decisione 2005/600/CE, cit. in nota 44.

<sup>87</sup> Per i riferimenti del caso v. *supra*, in nota 48 e 57.

<sup>88</sup> Dopo il Consiglio europeo di Lisbona, fra gli obiettivi orizzontali di cui alla decisione 2001/63/CE, cit. in nota 41, si è inserito quello dell'aumento del tasso di occupazione, fissandosi l'obiettivo generale europeo del raggiungimento, entro il 2010, di "un tasso di occupazione complessivo del 70% e un tasso di occupazione femminile di oltre il 60%". Il successivo Consiglio europeo di Stoccolma (23-24 marzo 2001) ha poi provveduto alla fissazione di obiettivi intermedi e ulteriori, riguardanti il raggiungimento a) "entro gennaio 2005 di un tasso di occupazione complessivo del 67% e un tasso di occupazione femminile del 57%"; b) "entro il 2010 di un tasso di occupazione del

pretesa di giuridicizzare impegni nei cui confronti la discrezionalità delle scelte di politica economico-sociale degli Stati membri resta intatta.

Quanto agli indicatori quantitativi ascrivibili ad obiettivi di occupabilità, stante il fatto che essi attengono in larga parte a misure riguardanti, in un modo o nell'altro, la formazione, v'è un'ulteriore ragione che dovrebbe portare ad escludere l'assimilazione delle misure in parola al tipo di prescrizioni e di impegni che insorgono a seguito dell'adozione di una direttiva, riconoscibile nell'impossibilità per la Comunità di formulare, nell'area della formazione professionale, norme di armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri (v. al riguardo l'art. 150. 4 TCE). L'invito a non sopravvalutare la portata delle *guidelines* in tema di occupabilità merita, dunque, di essere condiviso<sup>89</sup>: l'eventuale scostamento rispetto ad esse, e più in generale rispetto all'insieme degli Orientamenti, delle scelte normative e delle prassi amministrative nazionali non legittima l'attivazione di una procedura d'infrazione nei confronti dello Stato membro inadempiente<sup>90</sup>, né tanto meno può porsi all'origine di azioni risarcitorie dei singoli nei confronti dello Stato, per mancanza del primo presupposto richiesto al riguardo dal diritto comunitario, ovvero del riconoscimento di diritti agli stessi<sup>91</sup> (nella specie da parte delle decisioni contenenti gli Orientamenti in materia di occupazione). La fluidità e non costrittività degli Orientamenti, che giustificano entrambe le conclusioni, sono state del resto considerate una caratteristica inevitabile degli stessi, in mancanza della quale non sarebbe stato possibile porre il problema dell'occupazione "nell'agenda politica europea"<sup>92</sup>.

Il discorso potrebbe sembrare a questo punto concluso, ed invece è appena iniziato. La circostanza che la mancata corrispondenza (in tutto o in parte) fra le scelte nazionali in materia di mercato del lavoro e gli Orientamenti comunitari sia apprezzabile ed eventualmente censurabile solo sul terreno politico non implica infatti che, quando all'interno di un ordinamento nazionale si assumano misure ricadenti, per un verso o per l'altro, nell'area coperta dagli Orientamenti, esse possano prendere corpo in maniera totalmente discrezionale: la discrezionalità nell'*an*, in altre parole, non coincide con la discrezionalità nel *quomodo*. Al riguardo non si può trascurare che il *soft law* degli Orientamenti è pur sempre parte del più vasto sistema del diritto comunitario, risultando per mille fili intrecciato a quell'*acquis communautaire*<sup>93</sup>, che, a sua volta, è fittamente intessuto di regole di *hard law*. E' a questo ben più significativo intreccio, dunque, che vale la pena di rivolgere l'attenzione, potendosene illustrare le criticità, con l'occhio particolarmente attento a vicende attinenti al rapporto fra ordinamento italiano e diritto comunitario, proprio con riguardo a questioni che coinvolgono in vario modo le politiche della formazione professionale.

5. Uno snodo di particolare delicatezza rispetto alle questioni in discussione è sicuramente rappresentato dalle politiche comunitarie di 'integrazione negativa' e dai vincoli che ne discendono sugli ordinamenti nazionali. Si parla di integrazione negativa, per usare una puntuale definizione in proposito, volendo indicare quell'insieme di misure riguardanti l'abolizione degli ostacoli che "si frappongono allo sviluppo di un mercato transnazionale, creando barriere

---

50% per le persone in età più avanzata (dai 55 ai 64 anni)". Si v. gli obiettivi orizzontali di cui alla decisione 2002/177/CE, cit. in nota 48, e in dottrina Goetschy 2001.

<sup>89</sup> V. Treu 2001, 49 s.; Reyneri 2001, 156.

<sup>90</sup> L'ipotesi è ventilata, sia pure con prudenza ed in casi estremi, da Ravelli 2006, 104.

<sup>91</sup> Ovvio il riferimento alla notissima giurisprudenza *Francovich*: Corte di giustizia 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich e altri v. Repubblica italiana*, Racc., 1991, 5357.

<sup>92</sup> Watt 2004, 120.

<sup>93</sup> Bruun 2001. Cfr., da ultimo, Borelli 2005, 314 s.

al commercio o restrizioni alla concorrenza”<sup>94</sup>, fra le quali un ruolo preminente, per quanto qui interessa, va sicuramente riconosciuto alle regole del Trattato sul divieto di aiuti di Stato alle imprese (art. 87 ss. TCE).

Fatto è che le regole in parola, ed ancor più la loro amministrazione concreta (affidata dal Trattato alla Commissione), possono presentare rilevanti profili di interferenza con le politiche del mercato del lavoro patrocinate dalla SEO ed attuate a livello nazionale. Il rischio di un conflitto fra politiche comunitarie dell’occupazione e della concorrenza, del resto, è stato avvertito sin dal varo del Processo di Lussemburgo, traducendosi in un invito alla Commissione a provvedere “affinché il controllo degli aiuti di Stato non ostacoli le misure di politica del mercato del lavoro compatibili con il Trattato”<sup>95</sup>: invito poi reiterato dal Consiglio in occasioni successive<sup>96</sup>.

Come tanto spesso accade nel lessico comunitario, quell’invito risultava peraltro espresso in termini alquanto ambigui e, comunque, suscettibili di interpretazioni divergenti. Certo è che, dando seguito a quanto previsto da un successivo regolamento del Consiglio<sup>97</sup>, la Commissione ha provveduto ad adottare altrettanti regolamenti per formalizzare, consolidandoli, i criteri ispiratori della propria attività di controllo sugli aiuti di Stato. Nel periodo corrispondente alla prima fase della SEO, in effetti, la Commissione si era avvalsa di strumenti di *soft law*<sup>98</sup>, per la verità assai poco *soft*, vuoi perché presentati come esplicitazione delle regole in materia del Trattato, vuoi per l’impiego sempre più puntuale ed occhiuto (v. *infra*) fattone dall’esecutivo comunitario. Questo *soft law* risulta adesso sostituito, per i profili più direttamente attinenti alle politiche nazionali del mercato del lavoro, dal regolamento (CE) n. 68/2001, del 12 gennaio 2001, “relativo all’applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti destinati alla formazione” e, rispettivamente, dal regolamento (CE) n. 2204/2002, del 12 dicembre 2002, “relativo all’applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell’occupazione”, rilevante anche quando la misura di sostegno riguarda l’assunzione mediante un contratto di lavoro con finalità formative<sup>99</sup>.

Quanto al regolamento n. 68/2001, va preliminarmente sottolineato che gran parte delle misure nazionali nell’area della formazione non rientra nel concetto di aiuto di Stato. Il regolamento, dunque, non si applica alle misure generali di incentivazione di carattere fiscale, operanti “a favore di tutte le imprese che investono nella formazione dei dipendenti”<sup>100</sup>, né tanto meno “alle misure di formazione ... dettate a favore di qualunque persona fisica”<sup>101</sup> (quali quelle riconducibili all’ambito della formazione scolastica e professionale iniziale o alle iniziative di riqualificazione dei lavoratori disoccupati), ma soltanto a quegli interventi che, riguardando selettivamente la formazione di lavoratori occupati, possono essere considerati come un sostegno finanziario (sia pure indiretto) alle imprese. Nei confronti di queste forme di aiuto di Stato, peraltro, è possibile mantenere una posizione tendenzialmente aperta, vuoi perché “la

---

<sup>94</sup> Barbera 2000, 49.

<sup>95</sup> Così nel punto 27 delle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lussemburgo (20-21 novembre 1997). Al riguardo cfr. in dottrina Ball 2000, 92; Ead. 2001, 363 ss.; M. Tiraboschi 2002a, 132 s., 160.

<sup>96</sup> Cfr. M. Tiraboschi 2002a, 132 s.

<sup>97</sup> Si tratta del regolamento (CE) n. 994/98 del 7 maggio 1998.

<sup>98</sup> Rodriguez-Piñero 2001b, 117. In materia di formazione rileva la comunicazione della Commissione sulla “Disciplina degli aiuti di Stato destinati alla formazione”, GUCE, C 343, 11 novembre 1998; quanto all’occupazione, va invece ricordata la comunicazione contenente gli “Orientamenti in materia di aiuti di Stato all’occupazione”, GUCE C 334, 12 dicembre 1995.

<sup>99</sup> Entrambi i regolamenti rispondono alla funzione di precisare le condizioni rispettando le quali determinate misure nazionali, che pure costituiscono aiuti di Stato, sono considerate compatibili con il mercato comune ed esentate dall’obbligo di notifica preventiva alla Commissione, previsto dall’art. 88.3 TCE.

<sup>100</sup> V. il 6° *considerando* del regol. n. 68/2001. Una misura del genere, a carattere temporaneo, è stata da noi introdotta con l’art. 4, co. 2, della legge 18 ottobre 2001, n. 383 (c.d. Tremonti bis): in proposito v. le considerazioni critiche di Zoppoli 2003, 97, circa l’assenza, nella misura in questione, di un nesso verificabile fra “il finanziamento a carico della collettività” e “lo svolgimento di una formazione che risponda a degli standard minimi”.

<sup>101</sup> Così ancora nel 6° *considerando* del regol. n. 68/2001.

formazione ... svolge un ruolo importante nella Strategia europea a favore dell'occupazione", come viene espressamente ricordato nel preambolo del regolamento, vuoi soprattutto perché in questo caso si tratta di contribuire a correggere un'imperfezione del mercato, riconoscibile nella circostanza che "gli investimenti effettuati dalle imprese comunitarie nella formazione dei loro dipendenti sono solitamente scarsi"<sup>102</sup>. Onde evitare fraintendimenti, peraltro, non va dimenticato che il mercato resta il punto di riferimento degli orientamenti della Commissione, cosicché anche aiuti di Stato, in linea di principio considerati positivi, per restare compatibili col diritto comunitario della concorrenza devono limitarsi allo stretto necessario, ovvero non eccedere la misura, oltrepassata la quale il funzionamento della mano invisibile potrebbe considerarsi eccessivamente compromesso<sup>103</sup>.

A determinare la misura in questione provvedono, appunto, i criteri generali ed astratti tracciati dal regolamento n. 68/2001, dai quali risulta una modulazione dell'entità massima degli aiuti di Stato alla formazione calibrata rispetto a variabili quali le dimensioni dell'impresa, la sua ubicazione geografica, le caratteristiche dei lavoratori coinvolti (con privileggiamento di quelli c.d. 'svantaggiati') e soprattutto il tipo di formazione impartita: essendo consentita un'intensità doppia dell'aiuto riconoscibile alle iniziative di formazione generale, rispetto agli importi ammissibili in favore della c.d. formazione specifica<sup>104</sup>.

Il regolamento n. 68/2001, almeno da noi, ha attirato poco l'attenzione degli interpreti, probabilmente condizionati dall'idea che esso si limiti a ribadire "il favore generale verso gli aiuti alla formazione"<sup>105</sup>, tradizionalmente manifestato dalla Commissione: senonché, come si è appena visto, "le cose non sono ... affatto così semplici"<sup>106</sup>. La maggiore apertura nei confronti della formazione generale, in particolare, sembrerebbe rispondere a criteri di buon senso pratico, ancor prima che ai dettami del diritto comunitario della concorrenza; scavando sotto la superficie, peraltro, v'è chi s'è accorto che alla radice dell'impostazione della Commissione può intravedersi la teoria del capitale umano, una dottrina economica che valorizza il nesso fra mobilità del lavoro e formazione generale, considerando perciò stesso questo tipo di formazione più compatibile con i meccanismi di funzionamento del libero mercato<sup>107</sup>. La teoria in questione ed il regolamento comunitario ad essa ispirato non sono però propriamente inattaccabili. Innanzi tutto può risultare impresa ardua distinguere, nei singoli casi concreti, fra formazione generale e formazione specifica<sup>108</sup>; si aggiunga, in secondo

---

<sup>102</sup> Entrambe le citazioni sono tratte dal 10° *considerando* del regolamento cit. in nota 100.

<sup>103</sup> Gli aiuti in altre parole, per restare al linguaggio della Commissione, devono essere limitati "al minimo indispensabile per realizzare l'obiettivo comunitario che le forze di mercato da sole non consentirebbero di raggiungere": così nell'11° *considerando* del regolamento cit. in nota 100.

<sup>104</sup> Per i dettagli v. l'11° *considerando*, nonché gli artt. 2 e 4 del regolamento cit. in nota 100. Ai sensi dell'art. 2 del regolamento, per formazione generale si intende "la formazione che comporti insegnamenti non applicabili esclusivamente o prevalentemente alla posizione, attuale o futura, occupata dal dipendente presso l'impresa beneficiaria, ma che fornisca qualifiche ampiamente trasferibili ad altre imprese o settori di occupazione e che pertanto migliori in modo significativo la possibilità di collocamento del dipendente"; la formazione specifica, a sua volta, è quella che "comporti insegnamenti direttamente e prevalentemente applicabili alla posizione, attuale o futura, occupata dal dipendente presso l'impresa beneficiaria e che fornisca qualifiche che non siano trasferibili ad altre imprese o settori di occupazione, o lo siano solo limitatamente". Anche se probabilmente non v'è coincidenza perfetta, si può ritenere che al primo tipo di formazione sia riconducibile quella cui si può accedere, da noi, usufruendo dei congedi per la formazione, ex art. 5 della legge 8 marzo 2000, n. 53; al secondo gran parte delle iniziative cui si può partecipare mediante i congedi per la formazione continua, previsti dall'art. 6 della stessa legge: in dottrina v., fra i tanti, Torelli 2001; Alessi 2004, 192 ss.; Calafà 2004, 107 ss., 216 ss.; D. Garofalo 2004, 362 s.

<sup>105</sup> M. Tiraboschi 2002a, 167.

<sup>106</sup> Ball 2001, 364.

<sup>107</sup> Per tali rilievi v. Ball 2001, 365, che richiama in proposito l'opera di Becker 1964.

<sup>108</sup> Il che è ammesso dallo stesso regolamento, che in proposito taglia, draconianamente, la testa al toro, riconoscendo ammissibili, in ipotesi del genere, soltanto aiuti di intensità pari a quella prevista per la formazione specifica.



luogo, che “non è affatto chiaro che un aiuto per la formazione generale abbia sempre un impatto preferibile sopra i livelli occupazionali rispetto ad un aiuto per la formazione specifica”<sup>109</sup>.

Sembra evidente ad ogni modo che, nonostante l’ostentato richiamo alla SEO, il regolamento n. 68/2001, ferma restando la previsione di limiti agli aiuti di Stato anche con riguardo alle ipotesi meno ‘sospette’ di alterare gli equilibri di mercato, penalizzi proprio quelle iniziative di formazione continua, viceversa molto enfatizzate dagli Orientamenti comunitari in materia di occupazione in primo luogo come strumento di adattabilità delle competenze professionali dei lavoratori alle mutevoli esigenze dell’impresa e, per questo tramite, di stabilità occupazionale. Il rilievo, valido in generale, riguarda naturalmente anche le politiche italiane di formazione continua. Il regolamento comunitario, infatti, deve ritenersi senz’altro applicabile anche ai finanziamenti alla formazione erogati da enti come i nostri Fondi interprofessionali per la formazione continua<sup>110</sup>, come del resto è stato riconosciuto dal ministero del lavoro illustrando modalità e limiti di operatività dei Fondi<sup>111</sup>.

Rispetto al regolamento in materia di aiuti alla formazione, il regolamento n. 2204/2002 è stato oggetto di analisi molto più attente, non foss’altro in ragione del rilievo ad esso assegnato nel contesto del d.lgs. n. 276/2003, vuoi in relazione all’impiego della nozione di ‘lavoratore svantaggiato’, vuoi ai fini degli incentivi pubblici riconoscibili alle imprese per le assunzioni mediante contratto di inserimento lavorativo<sup>112</sup>. Un picco di attenzione nei confronti delle politiche comunitarie in materia di aiuti di Stato all’occupazione, per la verità, s’era già registrato da noi a proposito della vicenda che ha portato al ridimensionamento del regime di incentivazione all’assunzione mediante contratto di formazione e lavoro, gestita dalla Commissione e dalla Corte di giustizia in forza degli Orientamenti del 1995, allora in vigore<sup>113</sup>.

La vicenda è troppo nota ed ampiamente commentata per prestarsi ad ulteriori notazioni di dettaglio<sup>114</sup>; merita tuttavia di essere ricordata per le questioni di fondo che vi sono connesse e per gli sviluppi successivi che, in qualche modo, ad essa possono essere ricondotti.

Sotto il primo profilo, si deve osservare innanzi tutto che l’opinione favorevole, alquanto diffusa nei confronti della sentenza della Corte di giustizia, è probabilmente da ascrivere all’enfatizzazione, più o meno consapevole, di una circostanza di mero fatto. Anche nel caso dei CFL, infatti, esattamente com’era avvenuto qualche anno addietro nel non meno noto caso *Job Centre II*, gli strali della Corte si sono abbattuti su istituti da più parti ritenuti non ulteriormente difendibili: venendo in questione l’inefficienza del sistema di collocamento pubblico da un lato; l’impiego della formazione come foglia di fico per coprire la possibilità di reclutare personale precario e a basso costo dall’altro. Non importa ormai stabilire se il giudizio largamente corrente nei confronti dell’esperienza dei CFL sia o meno fondato. Vale la pena di rilevare ancora oggi, piuttosto, che questo giudizio di fatto si trasforma alquanto surrettiziamente in un’argomentazione di diritto allorché si osserva 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 -

---

<sup>109</sup> Ball 2001, 365 (anche per ulteriori rilievi sulle questioni accennate nel testo).

<sup>110</sup> Un espresso riferimento in proposito, ovviamente riguardante tutte le esperienze nazionali consimili, si può leggere nel 6° *considerando* del regolamento cit. in nota 100: in dottrina v. P. Tiraboschi 2004, 92 ss.

<sup>111</sup> V. Ministero del lavoro 2005, 45. *Contra*, ma senza adeguata considerazione delle effettive modalità di funzionamento dei fondi, v. però Proia 2006, 479

<sup>112</sup> V. Morrone 2003, 114 ss.; Ballestrero 2005, 19 ss.; Borelli 2005, 300 ss.; nonché *infra*, § 6.

<sup>113</sup> Il riferimento è alla comunicazione della Commissione, cit. in nota 98, i cui orientamenti hanno cessato di essere applicabili a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento n. 2204/2002.

<sup>114</sup> V. fra i tanti, prima della sentenza della Corte, Varesi 2001, 241 ss.; dopo di essa M. Tiraboschi 2002b, 435 ss.; Delfino 2004, 111 ss. Da ultimo cfr. anche Balandi 2005, 112 ss.; M.G. Garofalo 2005, 269 s.

venivano a configurarsi come indebito aiuto alle imprese”, ventilando conseguentemente l’ipotesi che “la questione si sarebbe risolta diversamente, se lo Stato italiano avesse potuto (e voluto) credibilmente affermare che i vantaggi riconosciuti alle imprese servivano a compensare la minore produttività di un lavoratore in formazione”<sup>115</sup>.

Fatto è che la questione della compatibilità comunitaria dello specifico regime di incentivazione, data per acquisita la sua strumentalità rispetto ad un’assunzione con contratto di lavoro con finalità formative, è stata affrontata dalla Corte e dalla Commissione da tutt’altro punto di vista. La Commissione, in particolare, “si è ... limitata a valutare *in astratto* la logica del provvedimento di incentivazione”<sup>116</sup>, sostenendo che “l’analisi realizzata per valutare la natura di un aiuto e la sua compatibilità con il mercato comune fa astrazione da qualsiasi considerazione in merito alla sua efficacia” e che “l’unico criterio” valorizzato “per decidere sulla natura degli aiuti secondo l’accezione del Trattato è stato l’impatto sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri”<sup>117</sup>. L’incompatibilità, ancorché parziale, del regime in questione con il diritto comunitario è stata peraltro fatta valere dalla Commissione soltanto in relazione alla sua modulazione settoriale e territoriale, introdotta con la legge n. 407/90; la versione originaria del regime, così come prevista dalla legge n. 863/84, è andata viceversa esente da censure, potendovisi riconoscere i caratteri di una misura generale<sup>118</sup>, come tale estranea alla sfera applicativa dell’art. 87.1 TCE.

Quest’aspetto merita di essere attentamente considerato, prescindendo dalla vicenda dei CFL, a questo punto del tutto irrilevante. Secondo l’impostazione tradizionale della Commissione, ripresa adesso dal regolamento n. 2204/2002, “in assenza di controlli rigorosi e di severe limitazioni ... nel mercato unico gli aiuti concessi per ridurre i costi salariali possono comportare distorsioni della concorrenza intracomunitaria e contribuire ad indebiti spostamenti nell’allocazione delle risorse ..., al trasferimento della disoccupazione da un paese ad un altro e alla delocalizzazione delle attività”<sup>119</sup>. Se questa è la ricaduta negativa dei sostegni pubblici alle imprese che la Commissione intende, commendevolmente, evitare, resta però difficile comprendere, secondo comuni canoni di razionalità, perché essa di colpo scomparirebbe a fronte di un regime di aiuto di importo anche assai elevato, ma applicabile in maniera uniforme ed indifferenziata su tutto il territorio nazionale. All’obiezione da più parti formulata<sup>120</sup> secondo la quale il divieto di aiuti di Stato alle imprese, così come interpretato ed applicato dalla Commissione, risulterebbe focalizzato sulla tutela della concorrenza nell’ambito dei singoli paesi membri, lasciando invece campo aperto al *dumping* fiscale fra gli stessi, si è replicato che si tratterebbe di contestazione più politica, che giuridica. Ora, a parte il fatto che un’entità sovranazionale che non voglia essere soltanto uno sgangherato mercato non può prescindere dagli apporti della politica, certo è che comunque è destinata a compromettere la propria tenuta, allorché risulti fondata su regole giuridiche

---

<sup>115</sup> Entrambe le affermazioni sono di M.G. Garofalo 2005, 269 s. Il carattere formativo dei CFL, in effetti, ha rappresentato il primo motivo di difesa del governo italiano ed è stato respinto dalla Corte, senza entrare nel merito dell’effettività della specifica misura di politica del lavoro, esclusivamente in base al rilievo di ordine generale che “il carattere sociale degli interventi statali non è sufficiente per sottrarli *ipso facto* alla qualifica di aiuti ai sensi dell’art. 87 TCE”: Corte di giustizia 7 marzo 2002, causa C- 310/99, *Repubblica italiana v. Commissione*, Racc., 2002, 2289 (punto 50 della motivazione).

<sup>116</sup> M. Tiraboschi 2002b, 439.

<sup>117</sup> Tutte le citazioni sono tratte dal punto 10 delle conclusioni dell’avv. gen. Ruiz-Jarabo Colomer, Racc., 2002, 2293.

<sup>118</sup> V. al riguardo il punto 30 di Corte di giustizia 7 marzo 2002, cit. in nota 115, anche per gli opportuni richiami ai passaggi rilevanti della decisione 11 maggio 1999 della Commissione, contestata dal governo italiano innanzi alla Corte. L’estraneità delle misure generali al campo di applicazione dell’art. 87. 1 TCE è ora ribadita dal 6° *considerando* del regolamento n. 2204/2002.

<sup>119</sup> Così nel 17° *considerando* del regolamento n. 2204/2002. In proposito cfr. le osservazioni, un po’ troppo adesive rispetto all’impostazione della Commissione, di Balandi 2005, 113 ss.

<sup>120</sup> V. ad esempio Treu 2001, 87 s.; più recentemente cfr. Lettieri 2005, 166 s.

arbitrarie. Regole del genere, in effetti, possono essere difese solo ribadendo che “le distorsioni causate dagli aiuti di Stato sono sempre più dannose di quelle derivanti da misure generali di politica economica o fiscale”<sup>121</sup>, ovvero ricorrendo ad affermazioni che somigliano come una goccia d’acqua ai concetti distillati dai trattati di teologia dogmatica.

Si deve ancora accennare che aiuti pubblici all’occupazione possono darsi non soltanto in via diretta e immediata, ma anche attraverso misure di sostegno agli investimenti delle imprese<sup>122</sup>, peraltro sottoposte a criteri di valutazione ancor più restrittivi, in particolare a quelli elaborati dalla Commissione in materia di aiuti di Stato a finalità regionale<sup>123</sup>. I due tipi di misure, ad ogni modo, possono risultare variamente intrecciati e, comunque, la caratterizzazione regionale delle stesse non è indifferente quando si tratti di valutarne la compatibilità con il diritto comunitario della concorrenza<sup>124</sup>: non a caso la vicenda italiana dei CFL, per le sue implicazioni di carattere generale, è stata seguita con attenzione in un paese come la Spagna, segnato come il nostro da problemi di squilibri di sviluppo regionali<sup>125</sup>.

La questione dei divari regionali di sviluppo è stata presa in considerazione anche nell’ambito della SEO, dapprima timidamente a partire dagli Orientamenti in materia di occupazione per il 2000<sup>126</sup>, successivamente con maggiore enfasi, palesemente legata alla previsione dell’aumento di tali squilibri a seguito dell’allargamento della Comunità. Una delle dieci priorità d’azione fissate dagli Orientamenti del 2003 è stata così espressamente individuata nell’obiettivo di “affrontare le disparità regionali in materia di occupazione”<sup>127</sup>; la stessa enfasi si rintraccia nelle raccomandazioni rivolte agli Stati membri, fra l’altro al nostro, invitato più perentoriamente di quanto non fosse stato fatto in precedenza ad “adottare ulteriori provvedimenti per affrontare gli squilibri regionali per quanto riguarda occupazione, disoccupazione e creazione di posti di lavoro”<sup>128</sup>. In concreto, peraltro, Orientamenti e raccomandazioni si sono limitati a suggerire di contrastare gli squilibri in questione essenzialmente attraverso un uso più efficiente dei fondi strutturali comunitari, prescindendo dalla sufficienza o meno dello strumento per affrontare situazioni radicate di sottosviluppo, come quella del meridione italiano.

Al di là della vicenda concreta, l’aspetto di carattere generale, di persistente rilevanza, percepibile alla radice del contrasto fra Commissione e governo italiano nel caso dei CFL, ha riguardato dunque non una questione di conflitto fra diritto del lavoro e diritto comunitario della concorrenza, nella specie davvero insussistente, quanto piuttosto fra politiche della concorrenza e politiche dell’occupazione e di sviluppo regionale: ovvero fra diversi profili di politica economica. La convinzione (della Commissione) che debba ritenersi inevitabile “un certo livello di concorrenza fiscale

---

<sup>121</sup> M. Tiraboschi 2002a, 227.

<sup>122</sup> Sulla distinzione fra i due tipi di misure v., per tutti, Vuillemoz 2000, 354.

<sup>123</sup> V. da ultimo la comunicazione della Commissione sugli “Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013”, GUCE C 54, 4 marzo 2006.

<sup>124</sup> V. infatti i punti 9 e 76-79 di Corte di giustizia 7 marzo 2002, cit. in nota 115, nonché gli artt. 4.3 e 9.5 del regolamento n. 2204/2002. Da ultimo cfr. i punti 32 e 47 di Corte di giustizia 14 aprile 2005, causa C-110/03, *Regno del Belgio v. Commissione*, Racc., 2005, 2801.

<sup>125</sup> Cfr. Rodriguez-Piñero 2001b, 127 s.

<sup>126</sup> Si v. il 16° *considerando* della decisione 2000/228/CE, cit. in nota 85, a mente del quale “nell’attuare gli Orientamenti per l’occupazione, gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di tener conto delle situazioni regionali...”; nello stesso senso cfr. il 14° *considerando* e l’obiettivo orizzontale sub D della decisione 2001/63/CE, cit. in nota 41, nonché il 18° *considerando* e l’obiettivo orizzontale sub E della decisione 2002/177/CE, cit. in nota 48.

<sup>127</sup> Si v. l’obiettivo n. 10, nonché il 20° *considerando* della decisione 2003/578/CE, cit. in nota 42.

<sup>128</sup> E’ quanto si legge nel capitolo dedicato all’Italia dalla raccomandazione del Consiglio del 22 luglio 2003, 2003/579/CE, “sull’attuazione delle politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione”.

all'interno dell'UE<sup>129</sup> comporta che fra quei diversi profili nell'area dell'Europa comunitaria venga a configurarsi un equilibrio singolare, tale da consentire politiche fiscali indifferenziate e particolarmente competitive a paesi privi di significativi divari regionali di sviluppo (soprattutto quelli più piccoli: ieri l'Irlanda, oggi i paesi baltici), al tempo stesso risultandone ostacolate le politiche industriali e di sviluppo regionale di altri paesi (come Italia, Germania e Spagna), spesso costrette nell'alternativa fra l'adesione ai criteri predefiniti dalla Commissione o il tentativo di ottenere autorizzazioni *ad hoc* per specifici regimi di aiuto attraverso estenuanti negoziati con la Commissione medesima.

Che si tratti di un equilibrio precario e non pacificamente accettato si può argomentare alla luce di una recente vicenda giudiziaria, nella quale le questioni, che erano rimaste soltanto sullo sfondo nel caso dei CFL, sono state questa volta prese di petto e portate all'attenzione della Corte di giustizia. Nel caso dei CFL, in effetti, si poteva trovare soltanto un cenno nelle conclusioni dell'avvocato generale al rapporto fra disciplina comunitaria degli aiuti di Stato e Strategia europea per l'occupazione<sup>130</sup>; questo stesso rapporto, viceversa, costituisce il cuore del ricorso con il quale il Regno del Belgio si è rivolto alla Corte per chiedere l'annullamento del regolamento n. 2204/2002<sup>131</sup>. Il regolamento, in effetti, è stato censurato dal Belgio per molteplici aspetti. Sul piano sistematico, ad ogni modo, non v'è dubbio che la ragione di fondo del ricorso e la contestazione più rilevante abbiano riguardato il carattere eccessivamente minuzioso e dettagliato delle regole adottate dalla Commissione, oltre tutto nel contesto di "un regime considerevolmente più rigoroso per i nuovi regimi di aiuti"<sup>132</sup>: così operando, dunque, la Commissione avrebbe "violato ... il principio di coerenza delle azioni comunitarie, dal momento che il regolamento impugnato ostacolerebbe considerevolmente le politiche nazionali del mercato del lavoro che la Comunità intende peraltro favorire"<sup>133</sup>.

La replica della Corte di giustizia è consistita nell'apertura di un piccolissimo spiraglio, peraltro del tutto insufficiente per consentire di guardare alle problematiche evocate in una prospettiva diversa da quella tradizionalmente accolta. La Corte, infatti, non ha negato il rilievo del principio richiamato dallo Stato ricorrente, confermando che effettivamente "la Commissione è tenuta a verificare la necessaria coerenza tra la propria politica in materia di aiuti e l'attività comunitaria in materia di occupazione"<sup>134</sup>, così come risulta dalla SEO e dalle pertinenti norme del Trattato. Nel merito, tuttavia, la sua risposta è rimasta strettamente ancorata ai canoni consolidati, essendosi ribadito che "la Commissione dispone, in materia di aiuti di Stato, di un ampio potere discrezionale il cui esercizio implica valutazioni di carattere economico e sociale che devono essere effettuate in un contesto comunitario", con la decisiva precisazione

---

<sup>129</sup> L'affermazione, tratta da una comunicazione della Commissione del 23 maggio 2001 sulla politica fiscale dell'Unione europea, è riportata da M. Tiraboschi 2002a, 227.

<sup>130</sup> V. il punto 11 delle conclusioni dell'avv. gen. Ruiz-Jarabo Colomer, cit. in nota 117.

<sup>131</sup> Corte di giustizia 14 aprile 2005, cit. in nota 124.

<sup>132</sup> Corte di giustizia 14 aprile 2005, cit. in nota 124, punto 70 della motivazione; cfr. anche i punti 51-53 e 72 dal quale risulta che "la Commissione stessa ... non contesta che [il regolamento] prevede taluni requisiti di compatibilità più rigorosi di quelli applicati nella propria precedente prassi". Lo Stato ricorrente, in particolare, ha contestato l'elenco esaustivo delle categorie di lavoratori svantaggiati inserito nel regolamento, criticando l'operato della Commissione per ragioni apparentemente opposte a quelle emerse nel caso dei CFL, allorché il governo italiano aveva lamentato che la categoria dei giovani, non precisamente definita dagli Orientamenti allora vigenti, fosse stata arbitrariamente irrigidita dalla Commissione in sede applicativa (v. i punti 56-59 di Corte di giustizia 7 marzo 2002, cit. in nota 115). In entrambi i casi, peraltro, l'obiettivo della censura è il medesimo e riguarda gli ostacoli che, a fronte degli indirizzi della Commissione in materia di aiuti di Stato, possono frapporsi alle politiche nazionali del mercato del lavoro.

<sup>133</sup> Corte di giustizia 14 aprile 2005, cit. in nota 124, punto 63 della motivazione.

<sup>134</sup> Corte di giustizia 14 aprile 2005, cit. in nota 124, punto 66 della motivazione. La SEO, del resto, è espressamente evocata nei *considerando* 5 e 7 del regolamento n. 2204/2002.

che detto potere discrezionale resta intatto anche “quando la Commissione intende conciliare l’obiettivo di garantire, nel mercato comune, una concorrenza non falsata con altri obiettivi comunitari, quali la promozione dell’occupazione”<sup>135</sup>.

Va ricordato che con il Trattato di Amsterdam era stata delineata una nuova base giuridica, di portata per la verità non chiarissima, che abilitava il Consiglio a deliberare, fra l’altro, in materia di “contributi finanziari volti alla promozione dell’occupazione e alla creazione di posti di lavoro” (art. 137.3 TCE). Detta base giuridica avrebbe forse potuto essere valorizzata, se ve ne fosse stata la volontà politica, per tentare di governare secondo criteri nuovi, e più adeguati alla fase attuale del processo di integrazione, il rapporto fra politiche dell’occupazione e politiche della concorrenza: senonché essa è stata inopinatamente cancellata, senza essere mai stata utilizzata, a seguito della riformulazione dell’art. 137 TCE definita nel contesto del Trattato di Nizza<sup>136</sup>. Ci si può rammaricare, dunque, che nell’epoca delle nuove tecnologie la Corte di giustizia continui a scrivere le proprie sentenze su certi argomenti utilizzando il ciclostile, ma non ci si può stupire più di tanto. L’atteggiamento di *self-restraint* della Corte, in effetti, appare ben comprensibile: quando si sollevano questioni che riguardano equilibri cruciali e delicatissimi della costruzione comunitaria, dopo tutto, è l’aspettativa che sia un organo giudiziario a togliere le castagne dal fuoco alle autorità di governo della Comunità e degli Stati membri, arbitrando i conflitti che esse non riescono ad affrontare, ad apparire alquanto esorbitante.

6. Un attrito fra (regole di) diritto del lavoro e politiche per l’occupazione, quand’anche quest’ultime si assumano ispirate, implicitamente o esplicitamente, dalla SEO<sup>137</sup>, può profilarsi allorché le politiche in questione si propongano l’obiettivo di promuovere l’occupazione di soggetti particolarmente a rischio di esclusione dal mercato del lavoro anche consentendone l’assunzione con trattamenti *sub standard*. Il conflitto, in particolare, è suscettibile di emergere allorché il fattore, che consente di includere certi soggetti nella categoria dei ‘lavoratori svantaggiati’, coincida con un fattore preso in considerazione dalla normativa antidiscriminatoria (nazionale ed europea)<sup>138</sup>: trattandosi in questo caso di verificare sino a che punto i vincoli dell’integrazione positiva, legati al rispetto delle regole antidiscriminatorie di matrice comunitaria, possano condizionare ed eventualmente mettere in discussione le scelte dei legislatori nazionali.

La vicenda italiana del contratto di inserimento può utilmente essere tenuta in conto per introdurre la discussione, dando per il momento per scontato, a prescindere dalla qualificazione dogmatica della specifica tipologia negoziale, che esso abbia qualcosa a che vedere con la formazione, ovvero che rientri fra quei “contratti a contenuto formativo”, così evocati, senza ulteriori connotazioni, dall’art. 1, co. 1, del d. lgs. n. 276/2003, quali strumenti idonei “ad aumentare ... i tassi di occupazione e a promuovere la qualità e la stabilità del lavoro”. A questo proposito si deve preliminarmente osservare che il legislatore italiano, consapevolmente o meno, ha forzato la nozione di ‘lavoratore svantaggiato’, sovraccaricandola di funzioni. Nel contesto normativo originario da cui è stata estrapolata, ovvero nell’ambito del regolamento n. 2204/2002, la categoria dei ‘lavoratori svantaggiati’ è stata individuata, anche tenendo conto degli obiettivi di incremento occupazionale e di inclusione sociale della SEO<sup>139</sup>, al fine di precisare l’ampiezza dei regimi di

<sup>135</sup> Entrambe le citazioni da Corte di giustizia 14 aprile 2005, cit. in nota 124, punto 67 della motivazione.

<sup>136</sup> Forse anche per questo la questione, sollevata innanzi alla Corte, è stata risolta in termini alquanto sbrigativi, senza approfondire il significato della disposizione controversa: v. Corte di giustizia 14 aprile 2005, cit. in nota 124, punti 76-81 della motivazione.

<sup>137</sup> E’ il caso delle disposizioni di cui al d. lgs. n. 276/2003, le quali, per espressa indicazione del legislatore delegato, “si collocano nell’ambito degli orientamenti comunitari in materia di occupazione e di apprendimento permanente...” (art. 1, co. 1).

<sup>138</sup> Cfr. Ballestrero 2005, 30.

<sup>139</sup> V. le indicazioni contenute nei *considerando* cit. in nota 134.

aiuti di Stato all'occupazione da ritenersi compatibili con il mercato comune. Nel d. lgs. n. 276, viceversa, in particolare nella disciplina del contratto d'inserimento, la stessa categoria è stata utilizzata per circoscrivere l'area dei lavoratori la cui assunzione risulta stimolata, nell'ottica delle convenienze delle imprese, non soltanto riconoscendo a quest'ultime, appunto, determinati aiuti di Stato (sotto forma di sgravi contributivi), ma anche significativi incentivi di tipo normativo, corrispondenti, se considerati dal lato dei lavoratori, ad altrettanti trattamenti *sub standard*. Di tale tipo di incentivi, ovviamente, il regolamento comunitario si disinteressa, con la conseguenza che essi devono ritenersi interamente ascrivibili a valutazioni di opportunità del legislatore nazionale, eventualmente censurabili sulla base di altri parametri normativi.

L'uso improprio della categoria enucleata dal regolamento comunitario, sotto altro aspetto, è emerso in maniera particolarmente evidente con riguardo alle lavoratrici che, stando alla definizione contenuta nell'art. 54, co. 1, lett. e del d.lgs. n. 276, avrebbero potuto, tutte indistintamente, essere considerate svantaggiate e pertanto assumibili a condizioni deteriori<sup>140</sup>. La circostanza, dopo lunghe e ben note discussioni, è stata infine ammessa dallo stesso ministero del lavoro: con il d.m. 17 novembre 2005, infatti, si è prodotta una sorta di sdoppiamento della figura del contratto d'inserimento in relazione alle donne, distinguendo fra le assunzioni cui risulta applicabile, oltre agli incentivi normativi, lo sgravio contributivo ai sensi del regolamento n. 2204/2002 (riguardanti soltanto le lavoratrici residenti nei territori delle regioni Lazio, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) e la possibilità per i datori di lavoro di continuare ad utilizzare tale contratto, usufruendo dei soli incentivi normativi, in tutte le altre aree del paese<sup>141</sup>.

Anche sotto questo riguardo, peraltro, il contratto d'inserimento per le donne non si presenta più nella versione originaria. Il legislatore, infatti, forse colto dal dubbio che la relativa disciplina stridesse troppo con i canoni del diritto antidiscriminatorio, ha provveduto ad emendarla, stabilendo che le donne assunte con contratto d'inserimento non possano più essere destinatarie di un trattamento retributivo deterioro, a meno che “non esista diversa previsione da parte dei contratti collettivi ...”<sup>142</sup>. La nuova previsione, per la verità, è davvero curiosa. Essa può essere apprezzata come spia di quel dubbio cui si è appena accennato, ma non risolve i problemi di compatibilità della disciplina del contratto d'inserimento col diritto comunitario antidiscriminatorio, dal momento che “è semplicemente ovvio che la nullità per violazione del divieto di discriminazione colpisca i contratti collettivi al pari delle disposizioni del legislatore”. Ove poi fosse possibile sorvolare sulla discriminazione retributiva, resterebbe sempre il fatto che le donne (tutte le donne, di qualsiasi età e residenti in qualsiasi zona del paese) continuano a poter essere assunte attraverso una forma di “inserimento lavorativo a termine”<sup>143</sup>, ovvero con modalità strutturalmente precarie.

La tutela antidiscriminatoria per ragioni di sesso, ad ogni modo, è così profondamente radicata (nel diritto comunitario e negli ordinamenti nazionali), da permettere di sostenere con sin troppo facili argomenti l'incompatibilità

---

<sup>140</sup> Per i rilievi di cui al testo cfr. Borelli 2005, 304.

<sup>141</sup> Ex art. 1 d.m. 17 novembre 2005, che identifica, per gli anni 2004-2006, “le aree territoriali di cui all'art. 54, co. 1, lettera e), del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 ... in tutte le Regioni e Province autonome”. La norma in questione fa riferimento alle “donne di qualsiasi età residenti in un'area geografica in cui il tasso di occupazione femminile ... sia inferiore almeno del 20% di quello maschile o in cui il tasso di disoccupazione femminile superi del 10% quello maschile”. La pertinente definizione del regolamento comunitario vi risulta richiamata e, al tempo stesso, manipolata in senso indebitamente ampliativo. Ai sensi dell'art. 2, lett. f), n. XI del regol. n. 2204/2002, infatti, rientra fra i lavoratori svantaggiati “qualsiasi donna di un'area geografica al livello NUTS II nella quale il tasso medio di disoccupazione superi il 100% della media comunitaria da almeno due anni civili e nella quale la disoccupazione femminile abbia superato il 150% del tasso di disoccupazione maschile dell'area considerata per almeno due dei tre anni civili precedenti”. Sul punto si v. Gheido, Casotti 2006, 442.

<sup>142</sup> Così si legge nel testo attuale dell'art. 59 del d.lgs. n. 276/2003, introdotto dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

<sup>143</sup> Entrambe le citazioni da De Simone 2005, 62, 59.

della disciplina del contratto d'inserimento delle donne rispetto ai criteri del diritto antidiscriminatorio. Gli stessi Orientamenti della SEO, del resto, con riguardo alla questione della promozione dell'occupazione femminile, si preoccupano di ricordare che il problema va affrontato rispettando il principio di parità di trattamento<sup>144</sup>. Anche per questo la compatibilità della disciplina del contratto d'inserimento col diritto antidiscriminatorio merita di essere discussa soprattutto sotto altro profilo, prendendo in considerazione l'eventualità che essa confligga col divieto di discriminazione in ragione dell'età, quello comunemente ritenuto più debole e controverso, rispetto al quale "il margine di discrezionalità rimesso ai legislatori nazionali è, di conseguenza, assai ampio"<sup>145</sup>: vale la pena di tentare un'analisi del genere, oltre tutto, in considerazione del fatto che in proposito si dispone ormai di un importante termine di riferimento in una recente pronuncia della Corte di giustizia, occasionata dalle contestazioni rivolte ad una misura di inserimento lavorativo per lavoratori anziani, adottata in Germania con caratteristiche davvero molto simili a quelle del contratto d'inserimento per "lavoratori con più di cinquanta anni di età che siano privi di un posto di lavoro" (art. 54, co. 1, lett. c, d.lgs. n. 276/2003).

Nel caso *Mangold*, in effetti, si è discusso della compatibilità col divieto di discriminazioni in ragione dell'età, di cui alla direttiva n. 2000/78/CE, della disciplina tedesca delle assunzioni a termine, con riferimento alla possibilità, da essa riconosciuta ai datori di lavoro, di procedere senza alcuna restrizione alla stipulazione di contratti di lavoro a tempo determinato con lavoratori anziani (intendendosi per tali i cinquantaduenni, ma consentendosi di fatto l'operatività della misura a partire dai 50 anni)<sup>146</sup>. Nel corso del procedimento innanzi alla Corte è emerso con chiarezza che il provvedimento contestato non era stato motivato da un generico intento di deregolamentazione del mercato del lavoro, quanto dall'obiettivo di "favorire l'inserimento professionale dei lavoratori anziani disoccupati"<sup>147</sup>, sostenuto, peraltro, da rilevazioni statistiche attestanti le particolari difficoltà incontrate dagli stessi nel mercato tedesco del lavoro.

A fronte dell'ampia possibilità, riconosciuta agli ordinamenti nazionali dall'art. 6.1 della direttiva n. 2000/78, di ammettere disparità di trattamento in ragione dell'età, in particolare, per quanto qui interessa, nella "definizione di condizioni speciali di accesso all'occupazione e alla formazione professionale ... per ... i lavoratori anziani"<sup>148</sup>, la Corte non ha avuto difficoltà a riconoscere che la finalità legittimamente perseguita dal legislatore d'oltralpe potesse "obiettivamente e ragionevolmente" giustificare la disparità di trattamento nei confronti dei lavoratori anziani, tenuto conto, oltre tutto, dell' "ampio margine di valutazione discrezionale" di cui gli Stati membri dispongono nel campo delle politiche dell'occupazione<sup>149</sup>. Neppure quest'ampia discrezionalità, tuttavia, può essere fatta valere, di fronte a misure di politica dell'occupazione che ricadano nell'area coperta dai divieti di discriminazione, per sottrarre tali misure al vaglio del test di proporzionalità. La disciplina tedesca delle assunzioni a termine dei lavoratori anziani, considerata dunque in linea di principio ammissibile, è stata in concreto giudicata dalla Corte contrastante col divieto di

---

<sup>144</sup> V., ad esempio, la *guideline* n. 19 degli Orientamenti allegati alla decisione 2000/228/CE, cit. in nota 85; la *guideline* n. 17 degli Orientamenti allegati alla decisione 2001/63/CE, cit. in nota 41. Cfr. anche i suggerimenti rivolti all'Italia dalla raccomandazione del Consiglio del 14 febbraio 2000, 2000/164/CE, "riguardante l'attuazione delle politiche in materia di occupazione degli Stati membri".

<sup>145</sup> Izzi 2005, 398 s.

<sup>146</sup> Il particolare è ben spiegato dall'avv. gen. Tizzano: v. il punto 93 delle sue conclusioni, non ancora pubblicate in Racc.

<sup>147</sup> Conclusioni, cit. in nota 146, punto 90.

<sup>148</sup> Ex art. 6. 1 lett. a). Su questa, assai controversa, disposizione v., fra i tanti, Meenan 2003, 16 ss.; con particolare riguardo alle politiche tedesche nei confronti dei lavoratori anziani Skidmore 2004, sp. 59 ss.

<sup>149</sup> V. i punti 59-63 di Corte di giustizia 22 novembre 2005, causa C-144/04, *Mangold v. Helm*, non ancora pubblicata in Racc. Su *Mangold v.* già prime riflessioni, anche per altri contenuti della sentenza, in Roccella 2006, 114 ss., 120 s.; Sciarra 2006, 17 ss.; Nodari 2006, 459 ss.

discriminazioni in ragione dell'età per la sua latitudine eccessivamente indeterminata, ovvero perché congegnata in maniera 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"<sup>150</sup>.

Si potrebbe sostenere che valorizzando, al di là delle aspettative di larga parte della dottrina, la rilevanza del divieto di discriminazione in ragione dell'età<sup>151</sup>, la Corte di giustizia abbia disatteso le indicazioni della SEO riguardanti le politiche di invecchiamento attivo<sup>152</sup>. In realtà è stata proprio la Corte in *Mangold* a richiamare, andando al di là delle prospettazioni delle parti e dell'avvocato generale, la SEO, i suoi obiettivi di inclusione sociale dei lavoratori anziani e la rilevanza allo scopo del divieto di discriminazione in ragione dell'età<sup>153</sup>: cosicché si può ritenere che l'orientamento assunto nel caso *Mangold* risponda ad una scelta consapevole.

Se è vero infatti che le politiche di invecchiamento attivo patrocinata dalla SEO e sviluppate dai legislatori nazionali sono motivate da preoccupazioni d'ordine demografico legate all'equilibrio finanziario dei sistemi pensionistici<sup>154</sup>, la Corte sembra aver voluto ricordare che esse non possono essere condotte in termini socialmente credibili stringendo i lavoratori anziani nell'alternativa fra disoccupazione e lavoro precario. La misura nazionale censurata dalla Corte, in effetti, consentiva che "i lavoratori assunti a tempo determinato ... dopo il cinquantesimo anno di età" potessero "essere ulteriormente impiegati a termine senza alcuna limitazione fino al loro pensionamento": i lavoratori in questione, dunque, risultavano "si facilitati nella ricerca di una nuova occupazione, ma al prezzo di essere, in via di principio, esclusi *permanentemente* dalla garanzia del rapporto a tempo indeterminato", che, secondo le indicazioni del legislatore comunitario, espresse nella direttiva 1999/70/CE, "deve invece continuare ad essere per tutti la forma comune dei rapporti di lavoro"<sup>155</sup>.

Si può aggiungere che, oltre che dal punto di vista della tutela antidiscriminatoria, dispositivi d'inserimento lavorativo come quello discusso in *Mangold* si prestano ad essere considerati criticamente anche sotto altro aspetto: le politiche dell'occupazione, infatti, per rispondere agli obiettivi prefissati dovrebbero "essere mirate e ritagliate sui bisogni di quei lavoratori che sono in sofferenza maggiore", tenendo conto che "un tratto che serve per distinguere i diversi gradi di bisogno e di sofferenza è la durata dello stato di necessità e la persistenza delle condizioni di bisogno"<sup>156</sup>. Le considerazioni formulate dalla Corte, con altre parole, per contestare la mancanza di proporzionalità della disciplina tedesca si prestano ad essere impiegate, come si vede, anche per una valutazione di efficienza economica delle misure di politica dell'occupazione e dovrebbero risultare estensibili al contratto d'inserimento

---

<sup>150</sup> Corte di giustizia 22 novembre 2005, *Mangold*, cit. in nota 149, punto 65 della motivazione.

<sup>151</sup> Non era però mancata qualche opinione, che aveva previsto la possibilità di un uso incisivo del test di proporzionalità da parte della Corte di giustizia in relazione alle disparità di trattamento basate sull'età: v. Chieco 2002, 103; Skidmore 2004, 60, 73; cfr. anche Fuchs *et alii* 2005, 138.

<sup>152</sup> A proposito delle quali v. Klosse 2005, 16 ss.; cfr. anche le indicazioni del Rapporto Kok 2003, 15, 42 ss., nonché, da ultimo, l'orientamento integrato n. 2 di cui alla Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2005, 2005/601/CE "relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (per il periodo 2005-2008)". V. anche *supra*, in nota 88, nonché l'analisi comparata di Courtioux, Erhel 2005, 107 ss.

<sup>153</sup> Corte di giustizia 22 novembre 2005, *Mangold*, cit. in nota 149, punto 7 della motivazione, ove la Corte fa riferimento ai pertinenti *considerando* della direttiva n. 2000/78.

<sup>154</sup> G. Lyon-Caen 2003, 1049.

<sup>155</sup> Le citazioni sono tratte dai punti 94 e 95 delle conclusioni dell'avv.gen. Tizzano, cit. in nota 146, riprese adesivamente dalla Corte nel punto 64 della motivazione di *Mangold*.

<sup>156</sup> Dell'Aringa 2006, 2.



stipulabile con lavoratori anziani (“con più di cinquant’anni di età”): anche in questo caso, infatti, il legislatore (italiano) non è andato tanto per il sottile, non ha guardato né alla condizione professionale dei lavoratori coinvolti, né alla durata del rispettivo stato di disoccupazione, assumendo l’età, per riprendere le parole della Corte, “come unico criterio di applicazione di un contratto di lavoro a tempo determinato”.

Resta naturalmente da prendere in considerazione l’eventualità che il conflitto fra politiche dell’occupazione e diritto antidiscriminatorio si presti a valutazioni più modulate, ove i rapporti di lavoro a termine, utilizzati come strumento delle prime, presentino un qualche contenuto formativo. Con riguardo al contratto d’inserimento, in particolare, non si può escludere che la tipologia negoziale introdotta dal d.lgs. n. 276 abbia, come si accennava prima, qualche cosa a che vedere con la formazione, come si può desumere, fra l’altro, dalla circostanza che il progetto d’inserimento potrebbe essere realizzato “anche attraverso il ricorso ai Fondi interprofessionali per la formazione continua” (art. 55, co. 2). L’opinione dominante<sup>157</sup>, ad ogni modo, sottolinea che nel contratto d’inserimento “la funzione formativa ha ceduto il posto a quella di incentivo all’occupazione”<sup>158</sup>: a fronte della disciplina legale della particolare tipologia negoziale, in altre parole, “lo scadimento della dimensione formativa rende difficile la definizione di una netta linea di demarcazione tra il contratto di inserimento e il contratto di lavoro ordinario, il quale pure conosce invariabilmente una fase iniziale volta all’adeguamento delle capacità del lavoratore neoassunto alle istanze del contesto organizzativo”<sup>159</sup>.

Quando la finalità formativa del rapporto, ancorché legata all’assunzione di un ‘lavoratore svantaggiato’, sia così vaga e generica, può dubitarsi che essa possa essere valorizzata sino al punto di sterilizzare le implicazioni del diritto antidiscriminatorio. Non è in questione la legittimità del sostegno pubblico all’assunzione. La circostanza, anzi, che sia previsto uno sgravio contributivo (un aiuto di Stato) dovrebbe ritenersi un elemento già di per sé compensativo della minore produttività presuntivamente associata alle prestazioni di lavoratori del genere.

L’incerta legittimità della disciplina del contratto d’inserimento nella sua configurazione attuale, a prescindere dalla fondatezza dei dubbi in proposito, suggerisce a questo punto di allargare il campo della riflessione: essendo comunque sintomo di un problema più vasto, ovvero del fatto che l’equilibrio fra formazione ed occupazione necessita ancora, almeno nel nostro ordinamento, di un assestamento più adeguato.

7. Una prima significativa questione, riconoscibile sullo sfondo di una discussione molto diffusa da noi negli ultimi anni, può essere sintetizzata nella domanda ‘chi paga i costi della formazione?’<sup>160</sup>. L’interrogativo, naturalmente, 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<sup>161</sup> che, secondo

---

<sup>157</sup> Condivisa, oltre tutto, dal ministero del lavoro: v. la circ. min. lav. 21 luglio 2004, n. 31.

<sup>158</sup> D. Garofalo 2005, 12.

<sup>159</sup> Galantino 2005, 961.

<sup>160</sup> Il problema, ovviamente, è comune alle esperienze di altri paesi: v. infatti Blanpain 1999, 29 (cit. in Ball 2000, 77), nonché le indicazioni del rapporto Kok 2003, 50.

<sup>161</sup> Va avvertito che in proposito le definizioni sono alquanto oscillanti (v. infatti Ministero del lavoro 2005, 11). Nel diritto comunitario (v. art. 150.2 TCE) e nella giurisprudenza della Corte (v. Corte di giustizia 11 giugno 1991, *Comett II*, cit. in nota 8) le espressioni ‘formazione permanente’ e ‘formazione continua’ risultano usate in maniera fungibile. Da noi sembra distinguersi fra le attività c.d. di formazione permanente, così definite perché non immediatamente destinate a riflettersi nel rapporto di lavoro in atto, cui risponderebbe l’istituto del congedo per la formazione (*ex art. 5 della legge n. 53/2000*) e quelle di formazione continua, più direttamente legate all’adeguamento delle competenze professionali richieste dal rapporto di lavoro in corso (e fruibili attraverso i congedi per la formazione continua, *ex art. 6 della stessa legge*). Restano, tuttavia, aspetti di indeterminazione: si ricordi, infatti, che sebbene i

alcune costruzioni dottrinali, tenderebbe ormai a configurarsi come effetto naturale del contratto di lavoro subordinato o, addirittura, come elemento del suo schema causale<sup>162</sup>, con l'ovvia conseguenza di renderne primariamente responsabile il datore di lavoro.

Occorre osservare, al riguardo, che le fonti europee non contengono alcuna chiara indicazione nel senso appena richiamato, anzi semmai depongono in favore di tutt'altra, più realistica, prospettiva. Quanto alle carte dei diritti, innanzi tutto, a prescindere da ogni considerazione sul valore giuridico ad esse riconoscibile, si deve constatare che esse contengono una generica enunciazione in ordine al diritto di "ogni individuo ... all'accesso alla formazione professionale e continua"<sup>163</sup>: quel che da esse si può desumere, in altre parole, è l'affermazione di un diritto sociale, priva di specificazioni prescrittive in ordine ai soggetti gravati dell'onere di renderlo effettivo, individuati infatti in maniera indeterminata ed aperta (pubbliche autorità, imprese e parti sociali)<sup>164</sup>. Né a conclusioni diverse, in secondo luogo, si prestano i suggerimenti formulati nell'ambito della SEO, vuoi attraverso gli atti comunitari ad essa relativi, vuoi nel contesto di documenti della Commissione o di studi da essa promossi: una chiarissima sintesi degli orientamenti comunitari in materia, ad esempio, si rintraccia nelle Raccomandazioni del 2004, con le quali è stato formulato l'invito ad "investire maggiormente ed in modo più efficace nel capitale umano e nell'apprendimento permanente, tra l'altro condividendo i costi e le responsabilità tra i poteri pubblici, le imprese e i singoli"<sup>165</sup>.

Dal diritto comunitario, in definitiva, non si possono trarre argomenti conclusivi atti a sostenere, senza una molteplicità di precisazioni, che "il diritto alla formazione ... risulta esercitabile nei confronti del datore di lavoro ai fini dell'accesso ad iniziative di qualificazione e riqualificazione professionale"<sup>166</sup>. La stessa disciplina comunitaria degli aiuti di Stato, fondata, come s'è visto, sull'assunto di un fallimento del mercato in questo campo, correggibile solo con l'intervento pubblico (v. *supra*, § 5), è logicamente incompatibile con l'idea della sussistenza di un generale, e non meglio determinato, obbligo di formazione (di fonte comunitaria) in capo alle imprese. Se poi, prescindendo dalle indicazioni comunitarie, si volesse rivolgere l'attenzione alla disciplina del rapporto di lavoro, andrebbero soppesate adeguatamente le inevitabili implicazioni della posizione dottrinale in esame: non si potrebbe trascurare a cuor leggero, in altre parole, che l'imputazione ai datori di lavoro di un obbligo del genere sarebbe destinata a riflettersi sui complessivi equilibri negoziali, rischiando di ripercuotersi in maniera esorbitante sulle retribuzioni dei lavoratori<sup>167</sup>.

---

congedi per la formazione continua appaiono connessi alle iniziative che "presentino un collegamento diretto con l'attività del datore di lavoro" (Alessi 2004, 195), la stessa norma (art. 6, co. 1) evoca il "diritto di proseguire i percorsi di formazione per tutto l'arco della vita" anche con riguardo ai disoccupati. Va da sé che nel testo si parla di 'formazione continua' in senso stretto, ovvero in relazione essenzialmente alle politiche formative delle imprese nei confronti dei propri dipendenti (grosso modo in linea con l'accezione di cui alla circ.min.lav 23 maggio 2000, n. 30).

<sup>162</sup> Quanto alla prima posizione, la formulazione originaria è dovuta a Napoli 1997, 263 ss.; da ultimo cfr. ampiamente Alessi 2004; quanto alla seconda v. Galantino 1998, 319, seguita da Guarriello 2000, 55, 75, 222.

<sup>163</sup> E' la formula utilizzata nell'art. 14.1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, sulla falsariga di quella che già compare nell'art. 15, co. 1, della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989 ("Ogni lavoratore della Comunità europea deve poter accedere alla formazione professionale e beneficiarne nell'arco della vita attiva...").

<sup>164</sup> L'art. 15.2 della Carta comunitaria del 1989 è esplicito in proposito, allorché prevede che "le autorità pubbliche competenti, le imprese o le parti sociali, nelle loro rispettive sfere di competenza, dovrebbero predisporre sistemi di formazione continua e permanente ...".

<sup>165</sup> Si v. la Raccomandazione del Consiglio del 14 ottobre 2004, 2004/741/CE, "concernente l'attuazione delle politiche dell'occupazione degli Stati membri". Suggerimenti analoghi possono leggersi in Commissione 2002, 13, nonché nel rapporto Kok 2003, 49 s. (sulle cui indicazioni al riguardo cfr. anche Klosse 2005, 26 s.).

<sup>166</sup> Così, invece, Alessi 2004, 79; cfr. anche 190. Il tema è stato affrontato già al congresso Aidlass del 2003, con rilievi critici sull'impostazione dottrinale richiamata nel testo sia nella relazione di Carabelli 2004, 71 ss., sia in quella di Magnani 2004, 187 s.

<sup>167</sup> Sul punto v. gli esatti rilievi di Zoppoli 2003, 92 s.

Anche quest'ultimi, in effetti, come del resto ricordano gli stessi suggerimenti comunitari, possono essere chiamati a sostenere parte dei costi della formazione continua, dal momento che nell'investimento in capitale umano si incrociano l'interesse del singolo all'aggiornamento delle proprie competenze, vuoi per rafforzare le prospettive di carriera, vuoi quelle di stabilità occupazionale di fronte al rischio dell'obsolescenza della professionalità posseduta; quello dell'impresa all'adeguamento tempestivo delle qualificazioni dei propri dipendenti rispetto all'innovazione tecnologica ed organizzativa; quello pubblico al mantenimento dei livelli di occupazione ed all'accrescimento dei livelli generali di produttività del sistema<sup>168</sup>. La misura della ripartizione dei costi in questione, peraltro, è strettamente legata a valutazioni di opportunità e di equità sociale, che non possono non rimettersi al legislatore ed alla contrattazione collettiva. A questo modello, del resto, appare ispirata l'ancora iniziale esperienza italiana in materia, fondata su una disciplina (l'art. 6 della legge n. 53/2000) forse non perspicua e perciò sicuramente emendabile, ma comunque inequivoca nel delineare un principio di suddivisione dei costi fra i diversi attori del sistema della formazione continua: una disciplina, oltre tutto, che di per sé sola "non costituisce in capo ai lavoratori una posizione soggettiva compiuta nei confronti del datore di lavoro"<sup>169</sup>, ricostruibile piuttosto solo qualora la cornice legale sia stata riempita dall'ulteriore regolamentazione demandata alla contrattazione collettiva (ed entro i limiti da quest'ultima definiti).

Vero è, peraltro, che l'esistenza di un generale obbligo di formazione del datore di lavoro nei confronti dei propri dipendenti è stata sostenuta non soltanto in relazione alla fase, per così dire, fisiologica del rapporto, ma altresì in relazione a vicende di peculiare criticità, quali quelle che insorgono "in occasione delle modifiche organizzative che investano la posizione del lavoratore"<sup>170</sup>.

Al riguardo appare necessario distinguere, evitando di omologare modifiche organizzative suscettibili di indurre il datore di lavoro ad esercitare il proprio *jus variandi* ad altre trasformazioni strutturali dell'impresa con ricadute sulla conservazione dei posti di lavoro. Trattandosi di terreno già abbondantemente arato dalla riflessione giuslavoristica, ci si può limitare, sinteticamente, a ricordare che già adesso non dovrebbero esservi ostacoli, attraverso un'interpretazione ragionevolmente elastica del dato normativo vigente, a riconoscere 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"<sup>171</sup>: con la precisazione che, a fronte di professionalità del medesimo valore ma comunque diverse, il datore di lavoro, ai fini del legittimo esercizio dello *jus variandi*, deve ritenersi gravato, appunto, da un onere, più che da un obbligo in senso proprio, avente ad oggetto, oltre tutto, forse neppure un'attività di formazione professionale, quanto la fornitura di quell'addestramento che normalmente si accompagna all'inserimento del lavoratore in un certo contesto produttivo (e che può ovviamente rendersi di nuovo necessario a fronte di un mutamento di mansioni)<sup>172</sup>.

Analoga conclusione, viceversa, non s'impone con la stessa forza con riferimento all'ipotesi che la mancata erogazione di formazione al lavoratore consenta di ritenere illegittimo il licenziamento per giustificato motivo obiettivo eventualmente intimato. E' ben noto, infatti, che per quanto la giurisprudenza abbia progressivamente dilatato la portata

---

<sup>168</sup> Cfr. Guarriello 2000, 132.

<sup>169</sup> Torelli 2001, 254. Per una recente analisi comparata sui criteri di finanziamento della formazione continua v. Grelli 2005.

<sup>170</sup> Alessi 2004, 140 s. ; nello stesso senso v. già Guarriello 2000, 229 ss.

<sup>171</sup> Pisani 2004, 397.

<sup>172</sup> Cfr., per una posizione consimile, Carabelli 2004, 72. La soluzione, naturalmente, appare tanto più ragionevole, quanto più vi sia il rischio che le mansioni originarie del lavoratore siano destinate in futuro a venire meno nell'organizzazione aziendale.

del c.d. obbligo di *repêchage* gravante sul datore di lavoro, non ha sinora acceduto all'idea che, prima di intimare legittimamente un licenziamento, lo stesso "sia tenuto a considerare anche la disponibilità di posizioni per la cui copertura il lavoratore debba essere specificamente formato"<sup>173</sup>. Una soluzione del genere, notoriamente, risulta accolta in altri ordinamenti, come quelli francese e tedesco, peraltro non solo in forza di orientamenti giurisprudenziali. E' significativo, anzi, che il *devoir d'adaptation*, delineato inizialmente dalla giurisprudenza francese, sia stato infine recentemente consolidato, e precisato nei suoi confini, dal legislatore d'oltralpe a partire dalla *loi Aubry II* del gennaio 2000<sup>174</sup>. La medesima soluzione, dunque, potrebbe ben essere accolta anche da noi, non però *de jure condito*, ma solo a fronte di un'esplicita indicazione da parte del legislatore: trattandosi di ponderare questioni (quanta e quale formazione il datore sarebbe tenuto ad erogare? In che momento insorgerebbe il relativo obbligo? In quali circostanze sarebbe ragionevole addossarlo al datore di lavoro?), che non si prestano ad essere affrontate adeguatamente nella logica del caso per caso, tipica dell'operato della giurisprudenza. La contraria impostazione dottrinale, in definitiva, ha sicuramente il merito di aver focalizzato un problema reale; ha però il torto di pretendere di darlo per risolto già in via interpretativa del diritto vigente, trascurando che, in un'economia di mercato, il punto di equilibrio fra libertà di iniziativa economica ed interesse al mantenimento dell'occupazione può essere tracciato credibilmente soltanto dal legislatore<sup>175</sup>.

Le stesse considerazioni, a più forte ragione, valgono a fronte di un licenziamento collettivo. La nostra disciplina, com'è ben noto, non prevede nulla di paragonabile ai piani sociali previsti dagli ordinamenti francese e tedesco, il cui contenuto, in entrambe le esperienze, può riguardare anche misure di riqualificazione professionale dei lavoratori coinvolti. Ciò non toglie che anche in questo caso, anzi forse soprattutto in questo caso, essa appaia meritevole di un intervento manutentivo, volto alla realizzazione di un diverso equilibrio, tanto più a fronte di recentissime sollecitazioni di fonte comunitaria. In proposito va ricordata la "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla creazione del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione", presentata dalla Commissione nel marzo 2006, con la quale si intendono preconstituire risorse finanziarie atte a consentire alla Comunità un aiuto mirato alla riqualificazione professionale dei lavoratori colpiti da un licenziamento collettivo legato a modificazioni importanti (come quelle che possono indurre delocalizzazioni delle attività produttive verso paesi terzi) della struttura del commercio mondiale. Le risorse previste per il funzionamento del nuovo fondo comunitario (FEM), peraltro, risultano alquanto limitate e sottoposte a condizioni di fruibilità molto restrittive. Il FEM dunque non appare in grado di dare una risposta sufficiente ai problemi evocati, né, d'altronde, pretende di farlo: la disciplina prefigurata, infatti, si presenta di carattere esplicitamente aggiuntivo, essendo previsto che "l'aiuto del FEM non si sostituisce alle azioni che coinvolgono la responsabilità delle imprese in virtù della legislazione nazionale o della contrattazione collettiva" (art. 6.1).

Quand'anche le nuove regole comunitarie diventassero operative, dunque, resterebbe ampio spazio nel nostro ordinamento per un maggior coinvolgimento delle imprese, di tipo non meramente finanziario, rispetto alla sorte dei lavoratori colpiti da un licenziamento collettivo, indipendentemente dal fatto che le misure di riqualificazione, che si palesino opportune previa concertazione con le organizzazioni sindacali e le pubbliche autorità competenti, siano

---

<sup>173</sup> Varesi 2001, 181, cui si deve la più serrata analisi critica della posizione dottrinale richiamata nel testo. Cfr. anche D. Garofalo 2004, 339 ss., sp. 353 ss., nonché da ultimo, quanto alla portata dell'obbligo di *repêchage*, Calcaterra 2005, 653 ss.

<sup>174</sup> Ampi ragguagli in proposito in Alessi 2004, 129 ss. Sulla disciplina tedesca v. Däubler 1999, 440; Id. 2005, 617; Corti 2005, 370.

<sup>175</sup> Cfr. in proposito le sempre attuali considerazioni di Mancini 1975, 242.

finalizzate al reimpiego all'interno o all'esterno dell'impresa. Ancora una volta, ad ogni modo, il necessario punto di equilibrio fra interessi diversi non può che essere individuato primariamente dal legislatore<sup>176</sup>, potendosi, e dovendosi, opportunamente graduare la responsabilità e gli oneri gravanti sulle imprese a seconda della situazione a monte del licenziamento collettivo: distinguendo, in altre parole, l'ipotesi in cui quest'ultimo consegua ad un ridimensionamento strutturale dell'impresa, da quelle in cui si accompagni a scelte di delocalizzazione o, comunque, di riposizionamento nel mercato.

Quanto al rapporto fra ingresso nel mercato del lavoro e formazione, forse sarebbe opportuno un supplemento di riflessione: non per svalutare l'importanza della formazione, ma per evitare di rimarcarla oltre misura. Nella discussione post-Lisbona, in effetti, si è registrato un eccesso di enfasi sulla necessità di promuovere la 'buona occupazione', trascurando che non è ragionevole che, in astratto, "il *policy maker* selezioni tra posti di lavoro buoni e cattivi, tra settori meritevoli ed arcaici", con il rischio di "ostracizzare proprio i posti di lavoro più consoni ai segmenti più deboli di forza lavoro"<sup>177</sup>. Si vuol dire che anche nella società della conoscenza, ancora oggi come nel futuro prevedibile, continuerà ad esistere una gran quantità di posti di lavoro a bassa produttività, di attività lavorative per il cui svolgimento è richiesto il possesso di professionalità elementari.

Questa constatazione non può non riflettersi sulle politiche dell'occupazione, spingendo ad articolare i meccanismi di incentivazione all'assunzione. Previa più puntuale delimitazione dei *targets* occupazionali meritevoli di sostegno (v. *supra*, § 6), si potrebbe ipotizzare che, quando l'assunzione di un 'lavoratore svantaggiato' non comporti se non generici momenti iniziali di addestramento alla mansione da svolgere, il sostegno pubblico sia concesso solo ove il rapporto di lavoro venga instaurato a tempo indeterminato; alternativamente si potrebbe riconoscere al datore di lavoro la possibilità di optare per un incentivo di tipo normativo (ovvero per un'assunzione a termine), non accompagnato da sostegno economico pubblico, che verrebbe eventualmente erogato solo a posteriori in caso di successiva stabilizzazione del rapporto di lavoro (grosso modo secondo il modello del vecchio contratto d'inserimento, o CFL di 'tipo B', forse troppo precipitosamente accantonato)<sup>178</sup>. Né varrebbe obiettare che si tratterebbe di un modello di incentivazione sottoposto a condizioni più restrittive, in ordine alla durata del rapporto di lavoro, di quelle previste dal regolamento n. 2204/2002<sup>179</sup>: le prescrizioni del regolamento comunitario, invero, rispondono a criteri di produttività economica dell'aiuto pubblico consentito e non richiedono affatto di essere pedissequamente riprodotte nelle politiche nazionali dell'occupazione, che invece dovrebbero, in primo luogo, preoccuparsi di modulare gli aiuti pubblici (che restano necessari in presenza di particolari difficoltà all'assunzione di certi lavoratori, quand'anche trovino radice in meri pregiudizi da parte delle imprese) in rapporto ad obiettivi di redditività sociale degli stessi.

---

<sup>176</sup> In Germania, ad esempio, un criterio legale di cui tener conto nella definizione del contenuto del piano sociale attiene alla circostanza che non possa "essere imposto all'impresa un onere complessivo tale da mettere in pericolo ulteriori posti di lavoro": Däubler 1999, 446.

<sup>177</sup> Entrambe le citazioni da Sestito 2002, 192.

<sup>178</sup> Il meccanismo, in ogni caso, dovrebbe essere congegnato in maniera tale che, a consuntivo, il sostegno economico pubblico risulti comunque più consistente a fronte di un'assunzione iniziale a tempo indeterminato. Un dispositivo simile, ancorché non identico, a quello tratteggiato nel testo è quello francese del *contrat initiative emploi*, riservato in primo luogo a disoccupati di lunga durata con almeno 50 anni d'età. Oltre a differenziare l'entità del sostegno pubblico in relazione al tipo di contratto stipulato, vi è prevista la possibilità di ottenere un aiuto supplementare qualora l'interessato necessiti di un periodo di formazione (di durata compresa fra le 200 e le 400 ore): v. in proposito Domergue 2003, 1056.

<sup>179</sup> Ai sensi dell'art. 5. 3 lett. b regol. n. 2204/2002, infatti, nel caso di assunzione di lavoratori svantaggiati agli stessi "deve essere garantita la continuità dell'impiego per almeno 12 mesi".

Allorchè l'assunzione incentivata dal sostegno pubblico necessita, viceversa, di un preliminare, più o meno intenso, momento formativo, bisognerebbe porsi il problema, tenendo conto delle esperienze conosciute e delle critiche che attorno ad esse si sono addensate, di come rendere più credibile il rapporto fra formazione ed occupazione. Non essendo strettamente necessario che le c.d. *good practices* siano reperite esclusivamente in modelli d'altri paesi, meriterebbe al riguardo una considerazione più attenta, eventualmente in vista di una sua diffusione più ampia, una recente esperienza locale, a quanto pare assistita da positivi risultati occupazionali, come quella campana dell'AIFA (Accordo d'Inserimento Formativo per l'Assunzione). La peculiarità del modello, che prevede l'erogazione alle imprese di "un servizio formativo i cui costi sono coperti dalla Regione anche attraverso l'utilizzazione di fondi europei"<sup>180</sup>, è riconoscibile nella "duplice circostanza che al datore di lavoro viene offerto non un contributo economico o uno sgravio contributivo, bensì una formazione degli assumendi, gratuita e mirata sulle sue specifiche esigenze, e che la formazione viene impartita in una fase pre-contrattuale, ma implica una garanzia di assunzione a tempo indeterminato nei confronti dei lavoratori che abbiano proficuamente seguito il corso e la fase di apprendimento nell'impresa"<sup>181</sup>.

Quanto si è detto sinora dovrebbe aver reso evidente che il rapporto fra formazione ed occupazione tende sempre più ad articolarsi secondo una molteplicità di variabili. La formazione, in particolare, non può più essere considerata, secondo la visione più tradizionale, come un mero strumento di tutela del lavoratore nel mercato, potendo collocarsi, a seconda dei casi, all'interno del rapporto, all'esterno di esso o ancora nella fase di passaggio dal mercato al rapporto di lavoro (come illustra bene l'esperienza dell'AIFA). Vi sono comunque ragioni più profonde che inducono a diffidare dell'alternativa, da più parti da tempo insistentemente prefigurata, fra tutele nel rapporto e tutele nel mercato del lavoro, ovvero della prospettiva di allentare le prime, segnatamente le protezioni in materia di licenziamento, per sostituirvi una più o meno ampia gamma di misure di sostegno del lavoratore nel mercato (formazione, ammortizzatori sociali e quant'altro), anziché proporsi di realizzare un'accorta combinazione fra le une e le altre. Se si guarda alle esperienze europee di maggior successo sul fronte occupazionale, non si può non constatare che i mercati del lavoro con i maggiori livelli di equilibrio sono quelli di Gran Bretagna, Svezia e Danimarca: tutti paesi che hanno già raggiunto gli obiettivi fissati, nell'ambito della SEO, dai Consigli europei di Lisbona e Stoccolma<sup>182</sup> e che si avvalgono nelle proprie politiche del lavoro, seppure secondo criteri ed ispirazioni diversificati, di un ricorso massiccio (soprattutto nel caso dei due paesi scandinavi) alle politiche di formazione professionale<sup>183</sup>. Sarebbe del tutto improprio, tuttavia, limitarsi ad isolare un solo elemento del sistema (le politiche di formazione) per riferirsi alle esperienze indicate come ad un modello omogeneo, che non si dà neppure limitatamente ai due paesi del nord Europa. Trascurando altri e rilevanti aspetti (in primo luogo la diffusione e il ruolo delle organizzazioni sindacali), si deve infatti sottolineare che gli ordinamenti dei tre paesi differiscono profondamente proprio in ordine a quelli che gli economisti amano chiamare i regimi di protezione dell'impiego: passandosi dall'ampia libertà di licenziamento tipica del sistema danese, alle regole di protezione 'deboli' dell'ordinamento britannico, fino all'estremo opposto, rappresentato dal sistema svedese di tutela contro il

---

<sup>180</sup> Tebano 2004, 286.

<sup>181</sup> De Luca Tamajo 2003, 38. Sull'AIFA v. anche Zoppoli 2004, 317, nonché l'ampia descrizione del modello contenuta in Tebano 2004, 286 ss.

<sup>182</sup> V. i dati contenuti nella raccomandazione del Consiglio del 22 luglio 2003, 2003/579/CE, "sull'attuazione delle politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione", nonché nella raccomandazione 2004/741/CE, cit. in nota 165. Quanto agli obiettivi occupazionali della SEO, v. *supra* in nota 88.

<sup>183</sup> Sulle esperienze scandinave v., da ultimo, Borioni *et alii*, 2006; sulla Danimarca, in particolare, cfr. Madsen 2004.

licenziamento ingiustificato, paragonabile al nostro per la sua forte intensità protettiva<sup>184</sup>. Per quanto qui interessa, ad ogni modo, è particolarmente significativo il rilievo che proprio la Svezia non solo presenta il mercato del lavoro maggiormente in equilibrio<sup>185</sup>, ma risulta al primo posto nella graduatoria dei sistemi economici più competitivi, pur essendosi guardata bene dal fare proprio il modello americano dell'*hire and fire*<sup>186</sup>.

Un quindicennio di discussione sociologico-economica in ordine ai supposti benefici delle politiche di deregolazione del mercato del lavoro, d'altra parte, ha permesso di condensare un largo consenso attorno alla conclusione che le c.d. 'rigidità', ed in particolare le tutele in materia di licenziamenti, non influiscono sui livelli della disoccupazione, ma semmai soltanto sulla struttura di essa<sup>187</sup>. Occorre precisare, peraltro, che mentre il primo assunto appare ormai ampiamente condiviso, il secondo rappresenta un'ipotesi non pacificamente accettata, rispetto alla quale anzi non è mancato chi ha rilevato che l'evidenza empirica "non è poi così cogente e rinvia ad altre spiegazioni plausibili del perché la disoccupazione si concentri o meno su alcuni gruppi di popolazione"<sup>188</sup>. E' proprio dall'esperienza dei paesi europei coinvolti nella SEO, del resto, in particolare da quelle che sono state ricordate come 'storie di successo', che si può trarre conferma della non univocità del nesso fra intensità della regolazione e struttura della disoccupazione: a fronte di un'equilibrata distribuzione della (poca) disoccupazione nel 'rigido' mercato del lavoro svedese, le raccomandazioni comunitarie, infatti, registrano criticamente la persistenza di problemi di disoccupazione di lunga durata, in relazione a gruppi specifici, in Gran Bretagna e persino in Danimarca<sup>189</sup>. Ne risulta avvalorata, in definitiva, "una constatazione banale, ma spesso trascurata. Le differenze nella distribuzione della disoccupazione tra le varie fasce della popolazione scompaiono soltanto quando la disoccupazione si riduce a livelli minimi"<sup>190</sup>, ovvero quando si riesce ad inquadrare davvero l'obiettivo della piena occupazione.

V'è ancora un altro aspetto da tenere presente quando ci si confronta con l'alternativa 'tutele nel rapporto v. tutele nel mercato del lavoro'. I fautori della deregolazione, gli inesausti sostenitori, ad esempio, della *insider/outsider theory*, sicuramente spinti dall'ansia "di 'democratizzare' l'esperienza della disoccupazione"<sup>191</sup> attraverso una più equa distribuzione della stessa, omettono di ricordare una ricaduta non propriamente trascurabile delle politiche di deregolazione: ovvero che esse risultano solitamente associate "alla riduzione della quota salari sul reddito, a maggiori squilibri distributivi in generale e ad una maggiore quota di lavori sottopagati"<sup>192</sup>.

Lasciando da parte rappresentazioni troppo semplificate delle dinamiche di funzionamento dei mercati del lavoro, "sovente ... alla base di prescrizioni drasticamente neo-liberiste, non fondate o *tout court* sbagliate"<sup>193</sup>, si deve infine rammentare che le esperienze europee più significative appaiono segnate, come si è visto, da tratti strutturali assai

---

<sup>184</sup> Tanto più se si tiene conto del fatto che i confronti in materia, di solito basati sui pur discutibilissimi criteri elaborati in sede Ocse, devono oggi prendere atto del fatto che la stessa Ocse ha finito con l'ammettere di essersi sbagliata per eccesso nel valutare il grado di intensità protettiva del sistema italiano di protezione dell'impiego: in proposito v. Reinery 2006, 2 s.; cfr. anche Contini, Trivellato 2005, 65.

<sup>185</sup> Come si evince da un'attenta lettura delle raccomandazioni citate in nota 182.

<sup>186</sup> Il rilievo è del già teorico della 'terza via' blairiana: cfr. Giddens 2005, 22.

<sup>187</sup> V., ad esempio, Parisi 2000, 41; Buschmann, Walter 2000, 171; Regini 2001, 138, 144 s.; Biagioli *et alii* 2004, 290 ss.; da ultimo cfr. anche Reyneri 2006, 9: ivi la secca affermazione in ordine a "un'inesistente relazione tra il livello dell'occupazione e quello dei vincoli posti alle imprese, ormai rifiutata anche dall'ultimo rapporto Ocse".

<sup>188</sup> Regini 2001, 146.

<sup>189</sup> V. le raccomandazioni citate in nota 182.

<sup>190</sup> Reyneri 2001, 158.

<sup>191</sup> Regini 2001, 138.

<sup>192</sup> Biagioli *et alii* 2004, 294: ivi dati sul fenomeno dei *working poor* negli Usa. Sul rapporto fra libertà di licenziamento e crescenti disuguaglianze sociali negli Stati Uniti v. già Gallino 1998, 28.

<sup>193</sup> Contini, Trivellato 2005, 17.

diversificati, ma convergono, almeno per quanto riguarda i due paesi scandinavi, attorno ad un elemento di cruciale rilievo, rappresentato dall'elevatissimo livello dell'imposizione fiscale<sup>194</sup>. Proprio quest'elemento, peraltro, continua a suscitare rilievi critici da parte delle autorità comunitarie<sup>195</sup>, evidentemente non sfiorate dal dubbio che vi sia un nesso stringente fra il livello dell'imposizione fiscale e gli equilibri complessivi di quei sistemi, ivi compresi quelli su cui si reggono i rispettivi mercati del lavoro. Il che la dice lunga sull'aria che si respira a Bruxelles ed induce a qualche rilievo conclusivo sulla SEO nel più vasto contesto della fase attuale del processo d'integrazione comunitaria.

8. Se ci si potesse accontentare di guardare alle politiche occupazionali europee in termini formali, magari limitandosi a coniugare qualche frammento normativo sparso nei testi comunitari, si potrebbe anche essere tentati di concludere che aveva torto chi riteneva non accostabile al diritto al lavoro, sancito dalla nostra come da altre carte costituzionali, il "diritto di lavorare" scolpito nell'art. 15 della Carta di Nizza<sup>196</sup>: rivalutandone le implicazioni alla luce del riferimento alla "piena occupazione", espressamente inserito fra gli obiettivi dell'Unione nell'art. I-3 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. A prescindere dalle sorti, ormai a quanto pare irreversibilmente compromesse, del Trattato costituzionale e dalle sue molte ambiguità anche attorno alle questioni dell'occupazione<sup>197</sup>, è comunque evidente che un'analisi del genere non porterebbe da nessuna parte.

Per cercare di capire bisogna fare un passo indietro, provando a mettere in fila, sia pure in estrema sintesi, i fatti salienti di quasi un decennio di Strategia europea per l'occupazione. Va ricordato, innanzi tutto, che durante i negoziati che avrebbero portato alla stipula del Trattato di Amsterdam la proposta di costruire esplicitamente attorno all'obiettivo della piena occupazione il capitolo del Trattato dedicato all'occupazione fu sostenuta dal governo svedese, in sintonia con la richiesta francese di istituire un 'fondo per la crescita' allo scopo di stimolare la creazione di posti di lavoro. Entrambe le proposte furono respinte: cosicché la scelta di optare per formulazioni indeterminate e generiche nelle pertinenti disposizioni del Trattato (tuttora vigente) deve ritenersi tutt'altro che casuale e, anzi, pienamente consapevole<sup>198</sup>.

Il c.d. Processo di Lussemburgo nasce su questo sfondo o, per essere più precisi, nasce pesantemente condizionato dalla scelta del Consiglio europeo di Amsterdam di irrigidire i criteri di convergenza economica, ch'erano stati a suo tempo fissati per l'adesione alla moneta unica, attraverso le regole del Patto di Stabilità, eufemisticamente definito Patto di Stabilità e Crescita (PSC): la SEO, in altre parole, ha visto la luce a fronte di opzioni che avevano rifiutato i suggerimenti di rilancio macroeconomico, già formulati dal Libro bianco di Delors, conseguentemente demandando il perseguimento di obiettivi occupazionali "non all'azione macroeconomica, ma a politiche strutturali"<sup>199</sup>.

Quanto a quest'ultime, va rammentato che le c.d. 'riforme strutturali' rispondono ad un apparato teorico-concettuale accreditato con forza da un'analisi del mercato del lavoro effettuata dall'OCSE su richiesta dei governi ad essa aderenti,

---

<sup>194</sup> V. Borioni *et alii* 2006, 26, 38.

<sup>195</sup> V. ancora le raccomandazioni citate in nota 182.

<sup>196</sup> Per l'interpretazione minimizzatrice v., ad esempio, Demuro 2001, 126 ss. Sui termini del dibattito cfr., per tutti, D. Garofalo 2004, 102 s.

<sup>197</sup> In altre parti del Trattato costituzionale, che in larga misura riproduce disposizioni già vigenti, segnatamente in quelle del Capo III del Titolo III della Parte III dedicate ad occupazione e politica sociale, compaiono ancora formule più generiche, come quella che fa riferimento ad un "elevato livello di occupazione" (v. gli artt. III-205 e III-209).

<sup>198</sup> Cfr. Barnard, Deakin 1999, 358 s. Il riferimento è agli attuali artt. 127 e 136 TCE, rispettivamente corrispondenti alle due norme del Trattato costituzionale citate in nota 197. V. anche l'art. 2 TCE.

<sup>199</sup> Sestito 2002, 186; cfr. anche Casey 2004, 335.



i cui risultati erano sfociati nella pubblicazione, nel 1994, di un rapporto<sup>200</sup>, destinato a diventare rapidamente “la bibbia delle riforme neoliberiste del mercato del lavoro”<sup>201</sup>. L’indagine dell’Ocse, in sostanza, rovesciava l’impostazione keynesiana, in base all’assunto che “solo un mercato del lavoro perfettamente flessibile, in un contesto neutrale di politiche macroeconomiche, avrebbe ridotto e, in teoria, azzerato la disoccupazione involontaria”<sup>202</sup>: di qui il suggerimento di concentrare le preoccupazioni sulle modalità di funzionamento del mercato del lavoro, di operare per il superamento delle sue rigidità, appunto attraverso ‘riforme di struttura’, atte a rimuovere i vincoli esistenti in particolare con riguardo alle protezioni dai licenziamenti e ai meccanismi di determinazione dei salari.

L’analisi dell’Ocse era molto parziale. Trascurava, fra l’altro, di considerare, quanto agli andamenti della disoccupazione europea, l’impatto su di essi delle politiche indotte dall’applicazione dei criteri di convergenza economica fissati a Maastricht e della riunificazione tedesca<sup>203</sup>. Quell’analisi, tuttavia, a fronte di politiche macroeconomiche di segno marcatamente restrittivo quali quelle postulate dal Patto di Stabilità, trovò orecchie attente in governi di ogni colore e si riflesse in misura significativa sui contenuti della SEO, ancorché con non trascurabili differenze di accenti.

Sia l’impostazione Ocse, sia gli Orientamenti comunitari in materia di occupazione, in effetti, si presentano come strategie incentrate sul versante dell’offerta di lavoro<sup>204</sup>. Trattandosi, peraltro, di formulare politiche, e non mere analisi dottrinali, negli Orientamenti comunitari, almeno nei primi anni di applicazione della SEO, l’enfasi sulle ‘riforme di struttura’ è risultata fortemente ovattata, nascosta fra le pieghe delle indicazioni, alquanto vaghe e generiche, depositate nel pilastro ‘adattabilità’. L’attenzione, viceversa, si è concentrata soprattutto sulle politiche attive del mercato del lavoro e, nell’ambito di esse, in particolare sugli interventi nell’area della formazione professionale. Le politiche della formazione, si badi bene, non contraddicono l’analisi del mercato del lavoro di matrice neo-classica: tant’è vero che esse risultano raccomandate anche dall’Ocse<sup>205</sup> con argomenti tendenti a sottolinearne la funzionalità rispetto ad una strategia di deregolazione del mercato del lavoro. In questa prospettiva “la formazione ... è necessaria per una vera e piena flessibilità”, appare anzi complementare rispetto ad essa in quanto “strumento che permette all’offerta di lavoro di soddisfare le richieste qualitative della domanda”<sup>206</sup>, evitando che si producano fenomeni di *mismatch* fra l’una e l’altra e dunque, per questa via, disoccupazione involontaria. Va anche detto che, nell’ottica liberista, la valorizzazione delle politiche formative appare comunque alquanto contraddittoria: c’è una certa contraddizione, invero, “tra l’appello al *laissez-faire* con riferimento alla flessibilità e il ruolo frequentemente attribuito al soggetto pubblico ... nella formazione”<sup>207</sup>. Si può supporre, d’altra parte, che proprio questa contraddizione abbia consentito che attorno all’esigenza di promuovere le politiche di formazione nell’ambito della SEO, che comunque postulano un ruolo attivo dei pubblici poteri, si coagulasse un ampio consenso: una sorta di compromesso, in realtà, fra le posizioni più preoccupate del rispetto dei criteri di ortodossia economica imposti dal Patto di Stabilità e quelle che invece avrebbero preferito dare spazio a più incisive politiche macroeconomiche di contrasto alla disoccupazione.

---

<sup>200</sup> Ocse 1994.

<sup>201</sup> Lettieri 2005, 153.

<sup>202</sup> Lettieri 2002, 2 (del datt.): ivi un’ampia analisi dei rapporti fra le ricette Ocse e la SEO. In proposito cfr. anche Parisi 2000; Casey 2004.

<sup>203</sup> Una critica serrata delle omissioni riconoscibili nelle analisi Ocse, per questo e per altri rilevanti aspetti, può leggersi in Lettieri 2002.

<sup>204</sup> V. *supra*, § 3.

<sup>205</sup> Cfr. Casey 2004, 338 s.

<sup>206</sup> Entrambe le citazioni da Realfonzo 2003, 98.

<sup>207</sup> Così ancora Realfonzo 2003, 99.

Le politiche della formazione, d'altro canto, appaiono veramente necessarie a fronte di un mercato del lavoro e di un mondo della produzione che non sono più quelli a fronte dei quali Keynes poteva permettersi il paradossale suggerimento che, per combattere la disoccupazione, sarebbe stato possibile limitarsi a fare "scavare buche" ai disoccupati<sup>208</sup>. Le politiche della formazione servono tanto più che, almeno in una certa misura, si può anche ammettere che "nel mercato del lavoro l'offerta può contribuire a creare la domanda"<sup>209</sup>: soltanto però in una certa misura, da non sopravvalutare, superata la quale l'eccesso di enfasi sulle politiche dell'offerta rischia di innescare nuove contraddizioni, nuovi squilibri, effetti controproducenti di frustrazione sui diretti interessati. Si pensi, solo per fare un esempio, che il tanto celebrato modello danese non riposa affatto in via esclusiva sulle politiche attive del mercato del lavoro, essendo sostenuto in maniera decisiva da politiche industriali pubbliche con effetti verosimilmente rilevanti sulla composizione qualitativa della domanda di lavoro<sup>210</sup>.

Nei primi anni di applicazione, ad ogni modo, la funzionalità della SEO non poté essere davvero sperimentata. Le politiche restrittive di convergenza economica imposte dall'obiettivo della moneta unica erano ormai state completate e ciò, unitamente all'andamento particolarmente favorevole della congiuntura economica mondiale, si riflesse positivamente sull'evoluzione dell'occupazione che, nel breve volgere di tre-quattro anni (dal 1997 al 2001), crebbe nell'Unione europea di 11 milioni di unità, per ragioni peraltro largamente indipendenti dalle prescrizioni della SEO. E' in questo contesto che il vertice di Lisbona del marzo 2000 pone esplicitamente al centro delle politiche comunitarie l'obiettivo di "ripristinare condizioni di piena occupazione"<sup>211</sup>, riesumando un termine ch'era stato "quasi espunto dal vocabolario della politica economica nei precedenti due decenni"<sup>212</sup> e volutamente rifiutato, come s'è detto, dai negoziatori del Trattato di Amsterdam.

Col senno di poi Lisbona potrebbe essere liquidata come un episodio di ottimismo volontarista. Con il peggioramento della congiuntura economica mondiale, evidente già all'inizio del 2001 (ben prima dunque dei fatti dell'11 settembre), anche il *boom* occupazionale europeo, in assenza di un mutamento nelle scelte economiche di fondo dell'Unione, si è arrestato bruscamente. La SEO si è rivelata del tutto impotente a fronteggiare il rovesciamento della congiuntura, mettendo a nudo tutti i limiti propri di una strategia di puro e semplice intervento sul mercato del lavoro<sup>213</sup>, incapace di colmare lo iato fra la dimensione micro dell'occupabilità e quella macro dell'occupazione: di fatto la disoccupazione ha ripreso a salire, risultando ormai da anni attestata nell'Eurozona attorno ad un tasso dell'8%, al punto che gli ultimi Orientamenti comunitari hanno dovuto registrare, tanto sconsolatamente quanto lapidariamente, che "dopo cinque anni gli obiettivi della strategia (di Lisbona) rimangono lungi dall'essere conseguiti"<sup>214</sup>.

Va peraltro ricordato che, nel frattempo, la SEO ha registrato qualche cambiamento non soltanto sul piano della presentazione formale, ma anche, in certa misura, in relazione ai suoi contenuti. Ai deludenti esiti occupazionali della SEO, tanto più stridenti a fronte delle migliori *performances* economiche registrate dai paesi rimasti fuori dall'area dell'Euro<sup>215</sup>, la Commissione ha infatti reagito affidando ad un gruppo di esperti, presieduto dall'ex premier olandese

---

<sup>208</sup> Cfr. Reyneri 2001, 155.

<sup>209</sup> Reyneri 2001, 162.

<sup>210</sup> V. Borioni *et alii* 2006, 37 s.

<sup>211</sup> E' la testuale espressione che si può leggere nel punto 6 delle Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo, cit. in nota 51.

<sup>212</sup> Sestito 2002, 189.

<sup>213</sup> Cfr. Watt 2004, 130.

<sup>214</sup> La citazione è tratta dal 2° *considerando* della decisione del Consiglio 2005/600/CE, del 12 luglio 2005, cit. in nota 44.

<sup>215</sup> V. Palmieri 2005, 127.

Wim Kok, il compito di sottoporre a valutazione l'esperienza sino ad allora maturata. Il rapporto Kok non ha smentito l'impostazione e i contenuti che avevano caratterizzato la SEO sin dalla sua prima formulazione; le sue indicazioni hanno però significativamente mischiato il cocktail degli ingredienti: l'ordine dei fattori, in altre parole, è risultato mutato, collocandosi adesso al primo posto le politiche di flessibilità del mercato del lavoro<sup>216</sup>, anche in relazione ai profili tradizionalmente più controversi, quali quelli attinenti alle modalità di fissazione dei livelli salariali ed alla disciplina dei licenziamenti<sup>217</sup>.

I suggerimenti del rapporto Kok possono essere visti come un segnale di progressivo spostamento del fuoco della discussione sulle questioni dell'occupazione in Europa "attorno alle ricette neo-liberiste di tagli al *welfare state* e rimozione delle cosiddette rigidità del mercato del lavoro"<sup>218</sup>. Non c'è da aspettarsi, naturalmente, di vederli riproposti "con la stessa brutale franchezza"<sup>219</sup> nel linguaggio, sempre alquanto felpato, proprio degli atti comunitari ufficiali, attraverso cui è proseguito negli ultimi anni lo svolgimento della SEO. In essi, in effetti, è sempre riconoscibile l'enfasi sulle politiche attive del mercato del lavoro e, in particolare, su quelle formative (v. *supra*, § 3): un po' per convinzione, trattandosi di linee d'intervento nel mercato del lavoro troppo profondamente radicate nella genesi stessa della SEO; un po' fors'anche perché sarebbe stato politicamente poco 'corretto' ipotizzare un mutamento di rotta e alquanto difficile trovare ragioni atte a sostenerlo. Certo è che il segnale lanciato dal rapporto Kok è stato prontamente raccolto dalle autorità comunitarie: vuoi con raccomandazioni specifiche rivolte soprattutto ad alcuni paesi<sup>220</sup>, vuoi attraverso una più generale sottolineatura, negli orientamenti integrati del 2005, della persistente esigenza di 'riforme strutturali' del mercato del lavoro<sup>221</sup>. Né a considerazioni diverse si prestano gli atteggiamenti nei confronti delle politiche nell'area della sicurezza sociale: se ha ragione chi osserva che "dopo le delusioni per la mancata ripresa ... e gli scarsi risultati ottenuti rispetto sia agli obiettivi dell'innovazione sia a quelli sociali, la visione che sembra riaccreditarsi è quella che tra la crescita economica e le istituzioni del *welfare* individua più elementi di *trade-off* che di complementarietà"<sup>222</sup>.

Tutto sommato, però, forse non bisogna esagerare l'importanza del fiume di parole che scorre negli atti ufficiali della SEO; né sopravvalutare la circostanza che i suoi orientamenti risultino ormai formalmente integrati con gli indirizzi di massima per le politiche economiche (v. *supra*, § 3), dal momento che il ruolo dominante dei secondi sui primi non solo è chiaramente previsto dal Trattato, ma si è sempre avvertito, sin dall'inizio dell'esperienza, nella prassi applicativa<sup>223</sup>. Così come nel 1997 l'evento più significativo fu non tanto il varo della SEO, quanto la definizione del Patto di Stabilità, anche oggi la circostanza potenzialmente più suscettibile di incidere sulle sorti dell'occupazione nell'Europa comunitaria potrebbe essere rappresentata dalla riforma del Patto di Stabilità, attuata con due regolamenti

---

<sup>216</sup> V. Kok 2003, sp. 19 ss.

<sup>217</sup> V. ancora Kok 2003, 23 (quanto alla flessibilità salariale), 20, 27 s. (in materia di licenziamenti). Su questi aspetti del rapporto Kok cfr. Visser 2005, 142.

<sup>218</sup> Watt 2004, 117.

<sup>219</sup> Lettieri 2005, 154.

<sup>220</sup> V. i contenuti del 3° *considerando* della decisione del Consiglio 2004/740/CE, cit. in nota 43, e soprattutto quelli della raccomandazione 2004/741/CE, cit. in nota 165 (con particolare riferimento a Germania, Spagna e Italia).

<sup>221</sup> V. l'orientamento n. 5 di cui alla raccomandazione del Consiglio 2005/601/CE, del 12 luglio 2005, "relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (per il periodo 2005-2008)", cit. in nota 45.

<sup>222</sup> Pizzuti 2006, 3 (con rilievi critici su orientamenti del genere).

<sup>223</sup> Cfr. Watt 2004, 130, secondo cui gli indirizzi di massima si sono espressi sulle politiche del mercato del lavoro con indicazioni anche divergenti rispetto a quelle elaborate nell'ambito della SEO e sempre molto attente a principi di ortodossia economica.

del giugno 2005<sup>224</sup> a seguito della vicenda che aveva visto contrapposti Commissione e Consiglio innanzi alla Corte di giustizia, con riguardo alla mancata irrogazione di sanzioni da parte del secondo ai paesi (Francia e Germania) che non si erano attenuti alle vecchie regole del Patto<sup>225</sup>.

Il Patto, in effetti, è stato riformulato con l'obiettivo di "consentire margini di manovra nel bilancio" degli Stati ad esso vincolati, "segnatamente per gli investimenti pubblici"<sup>226</sup>, con un occhio di particolare riguardo nei confronti di scostamenti (rispetto al valore di riferimento nel rapporto deficit/Pil, mantenuto al 3%) dovuti ad una molteplicità di fattori, fra cui spiccano "l'attuazione delle politiche nel contesto dell'agenda di Lisbona e delle politiche intese a promuovere la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione"<sup>227</sup>. C'è da aggiungere che, se l'obiettivo prefigurato sembra essere stato raggiunto, non è detto che tutti gli Stati membri potranno avvantaggiarsi in eguale misura dei riconquistati margini di manovra nelle politiche di bilancio, anche perché la riforma del Patto sembra aver reso opaco quello che prima era uno strumento irragionevolmente rigido, ruotando adesso attorno ad "un sistema di eccezioni e di esenzioni all'interno delle quali può teoricamente rientrare di tutto", comunque esposto "a interpretazioni divergenti"<sup>228</sup>: con il rischio oltretutto di innescare un gioco a somma zero, ovvero comportamenti della BCE tali per cui "i 'guadagni' derivanti dall'allentamento della politica fiscale" risulterebbero "compensati dalle 'perdite' derivanti dall'irrigidimento della politica monetaria"<sup>229</sup>.

L'Europa, insomma, continua ad annaspere nelle sue irrisolte contraddizioni: stretta fra la proclamazione dell'altisonante obiettivo della piena occupazione e la persistente mancanza di una politica macroeconomica coordinata credibilmente atta a sostenerlo; fra l'affidamento agli Stati membri della responsabilità primaria delle politiche occupazionali e gli ostacoli centralisticamente ad esse frapposti in nome dei dogmi del diritto comunitario della concorrenza; preoccupata di continuare a combattere un cavaliere inesistente (l'inflazione), avendo la BCE trasformato in ossessione il proprio compito di assicurare la stabilità monetaria; troppo disinvolta nel governare il rapporto fra *allargamento* ed *approfondimento*, salvo poi trovarsi a dover fare i conti con un *dumping* fiscale (e sociale) dei nuovi paesi membri, dagli effetti potenzialmente devastanti per gli equilibri dell'intera Unione<sup>230</sup>; assolutamente insincera, infine, nell'esaltare la centralità degli obiettivi di Lisbona per la crescita e l'occupazione, destinando poi ad essi soltanto la quota irrisoria dell'8,4% del bilancio comunitario<sup>231</sup>.

Contraddizioni del genere, alla lunga, potrebbero non soltanto continuare a gravare pesantemente sulle sorti dell'occupazione, ma compromettere, come temono gli osservatori più avveduti, la tenuta della stessa unione monetaria: mettendo in forse un risultato (la moneta unica) che in sé resta un passo straordinario in avanti del processo d'integrazione (e del quale, semmai, possono essere criticate soltanto le modalità di gestione). Per cominciare a

---

<sup>224</sup> Si tratta del regolamento (CE) n. 1055/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005, "che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche" e, rispettivamente, del regolamento (CE) n. 1056/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005, "che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi".

<sup>225</sup> Corte di giustizia 13 luglio 2004, causa C-27/04, *Commissione v. Consiglio*, Racc., 2004, 6649.

<sup>226</sup> La citazione è tratta dal 6° *considerando* del regolamento n. 1055/2005, cit. in nota 224; v. anche il suo art. 1.

<sup>227</sup> Secondo le previsioni dell'art. 1 del regolamento n. 1056/2005, cit. in nota 224. Per maggiori approfondimenti sul punto cfr. Palmieri 2005, 135 ss.: ivi il rilievo che, con i nuovi regolamenti, sono stati "introdotti elementi di flessibilità tali da prevedere sia specifiche attenuanti per i paesi coinvolti in situazioni di deficit eccessivi, sia l'allungamento dei tempi previsti per la correzione dei deficit".

<sup>228</sup> Palmieri 2005, 138.

<sup>229</sup> Così ancora Palmieri 2005, 139.

<sup>230</sup> Cfr. Lettieri 2004, 6.

<sup>231</sup> Per riferimenti sul punto v. Barbato, Romano 2006, 90 ss.

sciogliere i nodi intricati che sono stati sommariamente ricordati, sarebbe davvero necessario che le classi dirigenti (nazionali ed europee) mostrassero disponibilità a liberarsi “degli occhiali neoliberalisti che ci offuscano la vista”<sup>232</sup>. Nell’attesa che ciò avvenga, bisogna quanto meno evitare di cedere alle sirene della deregolamentazione del mercato del lavoro, tenendo fermo che diritto del lavoro e regimi di *welfare* - lungi dall’essere di per sé causa di disoccupazione - continuano a costituire un vincolo positivo per i *policy makers*, impegnandoli ad operare in un contesto di politiche finalizzate alla coesione sociale o, almeno, mantenendo aperta una prospettiva del genere: la speranza, in definitiva, che “l’economia possa essere messa al servizio dell’uomo, non il contrario”<sup>233</sup>.

#### *Riferimenti bibliografici*

- Alessi C. (2004), *Professionalità e contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano
- Angotti R., Frigo F. (2005), *Monitoraggio e valutazione degli investimenti pubblici e privati in formazione continua*, in P. Olivelli, M. Tiraboschi (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, p. 584 ss.
- Arrigo G. (2001), *Il diritto del lavoro dell’Unione Europea*, II, Giuffrè, Milano
- Balandi G. (2005), *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, p. 107 ss.
- Ball S. (2000), *The Role of European Community Vocational Training Law and Policy within the European Employment Strategy: simply a Soft Target?*, in M. Biagi (a cura di), *Job Creation and Labour Law: from Protection towards Pro-action*, Kluwer, The Hague, p. 77 ss.
- Ball S. (2001), *The European Employment Strategy: The Will but not the Way?*, ILJ, p. 353 ss.
- Ballestrero M.V. (2005), *Introduzione. I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, in M.V. Ballestrero e G.G. Balandi (a cura di), *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, il Mulino, Bologna, p. 9 ss.
- Barbato S., Romano G. (2006), *Bilancio Ue, occasione mancata*, Left, n. 1, p. 90 ss.
- Barbera M. (2000), *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Promodis, Brescia
- Barnard C. (2005), *Nota a Bidar*, CMLR, p. 1465 ss.
- Barnard C., Deakin S. (1999), *A year of living dangerously? EC social rights, employment policy, and EMU*, IRJ, p. 355 ss.
- Becker G. (1964), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, National Bureau of Economic Research, New York
- Bettini M.N. (1995), *Ruolo e sviluppo della formazione professionale nella realtà italiana e nella politica comunitaria*, DL, I, p. 247 ss.
- Biagi M. (1996), *Formazione e qualità: note per una strategia comunitaria dell’occupazione*, DRI, p. 75 ss.
- Biagioli M. *et alii*, *Flessibilità del mercato del lavoro e coesione sociale*, SM, p. 277 ss.
- Blainpain R. (1999), *The European Union, Social Policy and the Law*, in Id. (a cura di), *Institutional Changes and European Social Policies after the Treaty of Amsterdam*, Kluwer, The Hague, p. 29 ss.

---

<sup>232</sup> Trentin 2006, 27.

<sup>233</sup> Ruffolo 2006, V.

- Blanpain R. (2000), *Employability in the World of Work in the XXIst Century*, in M. Biagi (a cura di), *Job Creation and Labour Law: from Protection towards Pro-action*, Kluwer, The Hague, p. 3 ss.
- Borelli S. (2005), *Riforma del mercato del lavoro e diritto europeo: normativa antidiscriminatoria e sugli aiuti di Stato*, DLRI, p. 291 ss.
- Borioni P. et alii (2006), *Il modello sociale scandinavo*, Nuova Iniziativa Editoriale, Roma
- Bruun N. (2001), *The European Employment Strategy and the 'Acquis Communautaire' of Labour Law*, IJCLL, p. 309 ss.
- Bulgarelli A. (2005), *Verso una strategia di lifelong learning: stato dell'arte ed evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia*, in P. Olivelli, M. Tiraboschi (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, p. 569 ss.
- Buschmann R., Walter T. (2000), *The Role of Labour Law and the Social Partners in Job Creation policies. A German Perspective*, in M. Biagi (a cura di), *Job Creation and Labour Law: from Protection towards Pro-action*, Kluwer, The Hague, p. 169 ss.
- Calafà L. (2004), *Congedi e rapporto di lavoro*, Cedam, Padova
- Calcaterra L. (2005), *La giustificazione causale del licenziamento per motivi oggettivi nella giurisprudenza di legittimità*, DRI, p. 621 ss.
- Carabelli U. (2004), *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, DLRI, 1 ss.
- Caroleo F., Pastore F. (2005), *La disoccupazione giovanile in Italia. La riforma della formazione come alternativa alla flessibilità*, E&L, p. 49 ss.
- Caruso B. (2000), *Alla ricerca della "flessibilità mite": il terzo pilastro delle politiche del lavoro comunitarie*, DRI, p. 141 ss.
- Casey B. (2004), *The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two Views of the Labour Market and the Welfare State*, EJIR, p. 329 ss.
- Chassard Y., Bosco A. (1998), *L'emergence du concept d'employabilité*, DS, p. 903 ss.
- Chieco P. (2002), *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione*, RIDL, I, p. 75 ss.
- Commissione (2001), *Politiche sociali e del mercato del lavoro: una strategia d'investimento nella qualità*, COM (2001) 313 def
- Commissione (2002), *Bilancio di cinque anni della strategia europea per l'occupazione*, Bruxelles, COM (2002) 416 def.
- Commissione (2003), *Migliorare la qualità del lavoro: un'analisi degli ultimi progressi*, COM (2003)728 def.
- Contini B., Trivellato U. (2005), *Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano: una sintesi*, in B. Contini, U. Trivellato (a cura di), *Eppur si muove*, il Mulino, Bologna, p. 13 ss.
- Corti M. (2005), *Lento ma inesorabile tramonto della stabilità reale? Qualche riflessione italiana sulla riforma della disciplina dei licenziamenti in Germania*, RIDL, I, 365 ss.
- Courtioux P., Erhel C. (2005), *Les politiques en faveur des seniors: quelles réformes?*, TE, p. 107 ss.
- D'Antona M. (1999), *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, RGL, supplemento al n. 3, p. 15 ss.
- Däubler W. (1999), *Licenziamento per motivi economici, piano sociale e cambiamenti nel diritto del lavoro in Germania*, LD, p. 435 ss.

- Däubler W. (2005), *L'attuale disciplina di tutela contro il licenziamento ingiustificato in Germania*, in *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, I, Cedam, Padova, p. 609 ss.
- De Cristofaro M.L. (1999), *Il problema dell'occupazione: strategie comunitarie*, in *Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, I, Giuffrè, Milano, p. 229 ss.
- De La Rosa S. (2005), *Stratégie Européenne pour l'Emploi: les nouvelles orientations*, DS, p. 1210 ss.
- Delfino M. (2004), *I contratti di formazione e lavoro nella disciplina comunitaria*, in M. Rusciano (a cura di), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene, Napoli, p. 111 ss.
- Dell'Aringa C. (2003), *Il metodo aperto di coordinamento*, DLM, p. 623 ss.
- Dell'Aringa C. (2006), *Come combattere la precarietà*, <http://www.governareper.it>
- De Luca Tamajo R. (2003), *Nuovi strumenti di inserimento al lavoro: dal contratto di formazione e lavoro all'accordo d'inserimento formativo per l'assunzione*, in R. Realfonzo, L. Zoppoli (a cura di), *Formazione e lavoro: l'efficacia dei nuovi strumenti giuridici e istituzionali*, F. Angeli, Milano, p. 35 ss.
- Demuro G. (2001), *Sub art. 15*, in R. Bifulco et alii, *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, p. 127 ss.
- De Simone G. (2005), *Obiettivi e tecniche del diritto diseguale nei confronti dei lavoratori svantaggiati*, in M.V. Ballestrero e G.G. Balandi (a cura di), *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, il Mulino, Bologna, p. 43 ss.
- Domergue J.P. (2003), *Age et accès à l'emploi*, DS, p. 1055 ss.
- Faro S., Maviglia C. (1997), *Formazione professionale*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, p. 721 ss.
- Forges Davanzati G. (2003), *Il dibattito sulle cause e gli effetti dell'accumulazione di capitale umano: una rassegna critica*, in R. Realfonzo, L. Zoppoli (a cura di), *Formazione e lavoro: l'efficacia dei nuovi strumenti giuridici e istituzionali*, F. Angeli, Milano, p. 57 ss.
- Freedland M. (1996), *Employment policy*, in Aa.Vv., *European Community Labour Law: Principles and Perspectives*, Clarendon Press, Oxford, p. 275 ss.
- Fuchs M. et alii (2005), *I contratti di lavoro flessibile in Germania, Olanda e Spagna*, DLRI, p. 135 ss.
- Galantino L. (1998), *Lavoro atipico, formazione professionale e tutela dinamica della professionalità del lavoratore*, DRI, p. 317 ss.
- Galantino L. (2005), *Lo svolgimento del rapporto di lavoro e le discriminazioni relative all'età*, DRI, p. 954 ss.
- Gallino L. (1998), *Se tre milioni vi sembran pochi*, Einaudi, Torino
- Gallino L. (2006), *Italia in frantumi*, Laterza, Roma-Bari
- Garofalo D. (2004), *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, Bari
- Garofalo D. (2005), *Aiuti di Stato all'occupazione e contratto di inserimento: la "adavantaged/disadvantaged Theory"*, LG, p. 9 ss.
- Garofalo M.G. (2005), *Formazione e lavoro*, DLM, p. 267 ss.
- Gheido M. R., Casotti A. (2006), *Contratto d'inserimento: definite le aree per gli incentivi*, DPL, p. 440 ss.
- Giddens A. (2005), *La terza via del welfare tra Blair e Chirac*, la Repubblica, 21 ottobre.
- Giubboni S. (2005), *Immigrazione e politiche dell'Unione europea: dal Trattato di Roma alla costituzione per l'Europa*, DLRI, p. 205 ss.
- Goetschy J. (1999), *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, EJIR, p. 117 ss.

- Goetschy J. (2001), *The European Employment Strategy from Amsterdam to Stockholm: had it reached its cruising speed?*, IRJ, 2001, p. 401 ss.
- Gomiz Diaz P.L. (1982), *La politica de formación profesional en las Comunidades europeas*, RT, n. 66, p. 314 ss.
- Grelli F. (2005), *I sistemi di finanziamento della formazione continua in otto paesi comunitari: un breve confronto*, in Ministero del lavoro, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, Roma, p. 119 ss.
- Gualmini E. (2005), *Le politiche dell'Unione in tema di ispezione, vigilanza, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, in E. Gualmini et alii (a cura di), *Vigilanza sul lavoro*, Cedam, Padova, p.1 ss.
- Guarriello F. (2000), *Trasformazioni organizzative e contratto di lavoro*, Jovene, Napoli
- Iliopoulou A., Toner H. (2003), *A new approach to discrimination against free movers? D'Hoop v. Office National de l'Emploi*, ELR, p. 389 ss.
- Izzi D. (2005), *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro*, Jovene, Napoli.
- Kenner J. (1999), *The EC Employment Title and "the Third Way": making soft law work?*, IJCLLIR, p. 41 ss.
- Klosse S. (2005), *The European Employment Strategy: Which Way Forward?*, IJCLL, p. 5 ss.
- Kok W. (a cura di) (2003), *Jobs, jobs, jobs; creating more employment in Europe*, Bruxelles
- La Macchia C. (2000), *La pretesa al lavoro*, Giappichelli, Torino
- Lefresne F. (1999), *Employability at the heart of the European employment strategy*, Transfer, p. 460 ss.
- Lettieri A. (2002), *Le idee sbagliate sulla disoccupazione in Europa*, Quaderni E&L, n. 1.
- Lettieri A. (2004), *L'allargamento a Est e i destini incrociati dell'Europa*, DLM, p. 1 ss.
- Lettieri A. (2005), *Concertazione e sindacati al tempo dell'Euro*, LD, p. 145 ss.
- Lunghini G. (2001), *Politiche eretiche per l'occupazione*, in G. Lunghini, F. Silva, R. Targetti Lenzi (a cura di), *Politiche pubbliche per il lavoro*, il Mulino, Bologna, p. 35 ss.
- Lyon-Caen G. (2003), *Différence de traitement ou discrimination selon l'âge*, DS, p. 1047 ss.
- Madsen P. (2004), *The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons*, Transfer, p. 187 ss.
- Magnani M. (2004), *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, DLRI, p. 165 ss.
- Mancini G.F. (1975), *Sub art. 4*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli-il Foro italiano, Bologna-Roma, p. 199 ss.
- Meenan H. (2003), *Age Equality after the Employment Directive*, MJECL, p. 9 ss.
- Meulders D., Plasman R. (1999), *The third pillar: adaptability*, Transfer, p. 481 ss.
- Ministero del lavoro (2005), *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, Roma
- Momigliano F. (1966), *Sindacati, progresso tecnico, programmazione economica*, Einaudi, Torino
- Morrone A. (2003), *Il nuovo regolamento comunitario in materia di aiuti di Stato a favore dell'occupazione*, LG, p. 114 ss.
- Muir E. (2005), *Affaire Bidar*, RDUE, n. 1, p. 193 ss.
- Napoli M. (1979a), *Sub art. 35<sup>2</sup>*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della costituzione. Rapporti economici*, Tomo I, Zanichelli-il Foro italiano, Bologna-Roma, p. 19 ss.
- Napoli M. (1979b), *Legge-quadro in materia di formazione professionale*, NLCC, p. 898 ss.
- Napoli M. (1997), *Disciplina del mercato del lavoro ed esigenze formative*, RGL, I, p. 263 ss.
- Napoli M. (2000), *La riforma del Fondo sociale europeo*, RGL, I, p. 899 ss.
- Ocse (1994), *Jobs Study*, Parigi.



- Origo F., Samek Lodovici M. (2005), *Mercato e politiche del lavoro*, in C. Dell’Aringa e S. Negrelli (a cura di), *Le relazioni industriali dopo il 1993*, F. Angeli, Milano, p. 27 ss.
- Nodari P. (2006), *Corte di giustizia europea, ‘clausole di non regresso’ e normativa italiana sul termine*, LG, 459 ss.
- Palmieri S. (2005), *La riforma del Patto di stabilità e crescita*, QS, n. 3-4, p. 123 ss.
- Parisi V. (2000), *Modelli per l’occupazione a confronto. Strategie Ocse e orientamenti europei*, Isfol, Roma
- Pirrone S., Sestito P. (2006), *Le fattispecie contrattuali della riforma Biagi: alcune considerazioni di carattere giuridico, economico e pragmatico*, RIDL, I, p. 21 ss.
- Pisani C. (2004), *Formazione professionale ‘continua’, equivalenza delle mansioni, giustificato motivo oggettivo di licenziamento*, MGL, p. 396 ss.
- Pizzuti F. (2006), *L’euro senza welfare*, E&L, 26 marzo
- Pocar F., Viarengo I. (2001), *Diritto comunitario del lavoro*<sup>2</sup>, Cedam, Padova
- Poggi A. (2002), *Istruzione, formazione e servizi alla persona*, Giappichelli, Torino
- Proia G. (2006), *I Fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi, prospettive*, ADL, p. 470 ss.
- Ravelli F. (2006), *Il coordinamento delle politiche comunitarie per l’occupazione e i suoi strumenti*, DLM, p. 67 ss.
- Realfonzo R. (2003), *Flessibilità, formazione e salario reale contrattato. Gli indesiderati effetti macroeconomici della deregolamentazione*, in R. Realfonzo, L. Zoppoli (a cura di), *Formazione e lavoro: l’efficacia dei nuovi strumenti giuridici e istituzionali*, F. Angeli, Milano, p. 97 ss.
- Reboani P. (2000), *Il terzo pilastro: l’adattabilità*, DRI, p. 153 ss.
- Regini M. (2001), *La flessibilità del lavoro può servire al lavoro?*, in G.P. Cella e G. Provasi (a cura di), *Lavoro, sindacato, partecipazione. Scritti in onore di Guido Baglioni*, F. Angeli, Milano, p. 137 ss.
- Reyneri E. (2001), *Modelli di occupazione e disoccupazione e politiche del lavoro*, in G.P. Cella e G. Provasi (a cura di), *Lavoro, sindacato, partecipazione. Scritti in onore di Guido Baglioni*, F. Angeli, Milano, p. 155 ss.
- Reyneri E. (2006), *Luoghi comuni e problemi reali del mercato del lavoro italiano*, in DLM, p. 1 ss.
- Roccella M. (2004), *Diritto comunitario, ordinamenti nazionali, diritto del lavoro*, WP C.S.D.L.E., “Massimo D’Antona”, n. 49
- Roccella M. (2006), *Le fonti e l’interpretazione nel diritto del lavoro: l’incidenza del diritto comunitario*, DLM, p. 109 ss.
- Roccella M., Treu T. (2002), *Diritto del lavoro della Comunità europea*<sup>3</sup>, Cedam, Padova
- Rodriguez-Piñero M. (2001a), *Empleabilidad y acceso a la formación*, RL, I, p. 117 ss
- Rodriguez-Piñero M. (2001b), *Ayudas públicas para el empleo y libre competencia*, RL, II, p. 115 ss.
- Ruffolo G. (2006), *Lo specchio del diavolo*, Einaudi, Torino
- Sacconi M. et alii (2004), *La società attiva*, Marsilio, Venezia
- Sciarrà S. (1999), *Parole vecchie e nuove: diritto del lavoro e occupazione*, ADL, p. 369 ss.
- Sciarrà S. (2000), *Integration through Coordination: The Employment Title in The Amsterdam Treaty*, CJEL, p. 220 ss.
- Sciarrà S. (2004), *In attesa del nuovo Trattato UE. Come cambiano le linee guida delle politiche occupazionali*, DLM, p. 231 ss.
- Sciarrà (2006), *Norme imperative nazionali ed europee: le finalità del diritto del lavoro*, WP C.S.D.L.E., “Massimo D’Antona”. INT - 44
- Sestito P. (2002), *Il mercato del lavoro in Italia*, Laterza, Roma – Bari

- Shaw J. (1999), *From the Margins to the Centre: Education and Training Law and Policy*, in P. Craig e G. De Búrca (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, p. 555 ss.
- Skidmore P. (2004), *The European Employment Strategy and labour law: a German case-study*, ELR, p.52 ss.
- Supiot A. (2003, ma 1999), *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma
- Tebano L. (2004), *Un nuovo strumento regionale di inserimento formativo tra disciplina interna e vincoli comunitari*, DLM, p. 279 ss.
- Tiraboschi M. (2002a), *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino
- Tiraboschi M. (2002b), *Aiuti di Stato e contratti di formazione e lavoro nella decisione della Corte di giustizia del 7 marzo 2002: sentenza annunciata, risultato giusto*, RIDL, II, p. 435 ss.
- Tiraboschi M. (2005), *Il problema dell'occupazione giovanile nella prospettiva della (difficile) transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 76
- Tiraboschi P. (2004), *Contratto di inserimento, Fondi Interprofessionali, disciplina comunitaria degli aiuti di Stato*, DRI, p. 76 ss.
- Torelli F.(2001), *I congedi formativi e il diritto alla formazione continua e permanente*, in R. Del Punta, D. Gottardi (a cura di), *I nuovi congedi*, il Sole 24 Ore, Milano, p. 231 ss
- Trentin B. (2006), *A proposito di capitalismo*, l'Unità, 2 marzo
- Tronti L. (2003), *Capitale umano e nuova economia. Riorganizzazione dei sistemi formativi e sviluppo dei mercati delle conoscenze*, DLM, p. 53 ss.
- Treu T. (2001), *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, il Mulino, Bologna
- Valdés Dal-Ré F. (1996), *Economic and Social Cohesion and the European Social Fund*, in Aa.Vv., *European Community Labour Law: Principles and Perspectives*, Clarendon Press, Oxford, p. 261 ss.
- Varesi P. (1998), *Riordino della formazione professionale*, in M. Napoli (a cura di), *Commentario sistematico alla legge 24 giugno 197, n. 196*, NLCC, p. 1347 ss.
- Varesi P. (2001), *I contratti di lavoro con finalità formative*, F. Angeli, Milano
- Velluti S. (2005), *La costituzionalizzazione di nuove forme di EU governance. La strategia europea per l'occupazione e la sua implementazione tramite il metodo di coordinamento aperto*, RGL, I, p. 431 ss.
- Veneziani B. (1998), *La formazione dei lavoratori dalla concertazione triangolare al "Pacchetto Treu"*, LG, p. 5 ss.
- Viciconte G. (2006), *Il sistema generale del riconoscimento dei titoli professionali*, in L. Nogler (a cura di), *Le attività autonome*, Giappichelli, Torino, p. 207 ss.
- Visser J. et alii (2005), *I contratti di lavoro flessibile in Germania, Olanda e Spagna*, DLRI, p. 142 ss.
- Vuillermoz R. (2000), *Gli interventi per l'occupazione nella disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato*, DCSI, p. 343 ss.
- Watt A. (2004), *Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation?*, EJR, p. 117 ss.
- Zoppoli L. (2003), *Il lavoro di Aracne: formazione e politiche attive dell'impiego nelle recenti dinamiche istituzionali*, DLM, p. 85 ss.
- Zoppoli L. (2004), *Gli obiettivi di inclusione sociale nella riforma del mercato del lavoro*, DLM, p. 297 ss.

