

TANIA BAZZANI

# Le politiche europee per l'occupazione

Implementazione nazionale,  
politiche attive e passive, attuali sfide



Berliner  
Wissenschafts-Verlag

# Indice

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| Nota relativa alla Traduzione..... | 7  |
| Acknowledgements.....              | 9  |
| Foreword.....                      | 11 |
| Indice.....                        | 15 |
| Introduzione.....                  | 19 |

## PRIMA PARTE

### INTRECCIO TRA POLITICHE ATTIVE E PASSIVE DEL MERCATO DEL LAVORO NEL CORSO DELLO SVILUPPO DELL'UNIONE EUROPEA

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 1     | Concetti chiave nell'evoluzione delle politiche attive e passive<br>a livello europeo.....                      | 25 |
| 1.1   | Gli albori.....   | 25 |
| 1.2   | Gli anni Settanta.....  | 26 |
| 1.3   | Gli anni Ottanta.....   | 27 |
| 1.4   | Gli anni Novanta e le tensioni nel rapporto tra dimensione<br>sociale e mercato: alla ricerca di soluzioni..... | 33 |
| 1.4.1 | I contenuti delle politiche europee degli anni Novanta ...  | 38 |
| 1.5   | Il nuovo Millennio.....   | 47 |
| 1.5.1 | La necessità di rivedere la Strategia di Lisbona.....   | 53 |
| 2     | <i>Flexicurity</i> : un modello per risolvere le tensioni tra mercato e<br>dimensione sociale?.....             | 55 |
| 2.1   | L'affermarsi del concetto di <i>Flexicurity</i> .....   | 55 |
| 2.2   | Il Libro Verde e il pensiero neo-liberista.....   | 57 |
| 2.3   | Il Consiglio Europeo del 2006.....  | 59 |
| 2.4   | I principi comuni di <i>flessicurezza</i> : Comunicazione della<br>Commissione Europea 27 giugno 2007.....      | 59 |

|      |   |    |
|------|---|----|
| 2.5  | La posizione del Parlamento europeo .....                             | 64 |
| 2.6  | L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona .....                     | 66 |
| 3    | La situazione attuale.....  | 73 |
| 3.1. | Europa 2020 .....   | 73 |
| 3.2  | Gli orientamenti europei per l'occupazione<br>a partire dal 2010..... | 75 |
| 3.3  | Interventi di contrasto alla crisi .....                              | 76 |

## SECONDA PARTE

### LA VICENDA DELLA FLEXICURITY, L'IMPLEMENTAZIONE DELLA SEO E LE NUOVE SFIDE PER LE POLITICHE EUROPEE PER L'OCCUPAZIONE

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 4.    | <i>Flexicurity</i> le principali questioni nell'intreccio tra politiche<br>attive e passive .....               | 89  |
| 4.1   | <i>Flexicurity</i> : il motivo di un approfondimento oggi.....  | 89  |
| 4.2   | <i>Flexicurity</i> : diverse prospettive.....   | 90  |
| 4.3   | Le politiche attive come elemento della strategia<br>di <i>flexicurity</i> .....                                | 95  |
| 4.4   | Il concetto di <i>workfare</i> .....  | 99  |
| 4.5   | Politiche passive: necessità di ricalibrarle... quali le vie da<br>seguire? .....                               | 105 |
| 5     | L'implementazione della SEO in tre Paesi membri .....   | 109 |
| 5.1   | Introduzione .....  | 109 |
| 5.2   | Il sistema danese.....  | 110 |
| 5.2.1 | Introduzione .....  | 110 |
| 5.2.b | Le riforme del mercato del lavoro in Danimarca e il<br>loro rapporto con gli orientamenti per l'occupazione.... | 119 |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 5.3   | Il sistema tedesco .....   | 126 |
| 5.3.1 | Introduzione .....   | 126 |
| 5.3.2 | Le riforme del mercato del lavoro in Germania e il loro rapporto con gli orientamenti per l'occupazione .... | 130 |
| 5.4   | Il sistema italiano .....  | 141 |
| 5.4.1 | Introduzione .....   | 141 |
| 5.4.2 | Le riforme del mercato del lavoro in Italia e il loro rapporto con gli orientamenti per l'occupazione .....  | 147 |
| 5.5   | Linee di tendenza delle politiche attive e passive nei tre casi considerati .....                            | 157 |
| 6     | Il Pilastro dei diritti sociali .....  | 167 |
| 6.1   | Il Pilastro dei diritti sociali e l'approccio alla cittadinanza sociale .....                                | 167 |
| 6.2   | Il Pilastro dei diritti sociali: alcuni degli aspetti cruciali.....  | 169 |
| 6.2.1 | La gestione del processo .....   | 171 |
| 6.2.2 | Il Pilastro: soft law ed il percorso verso la hard law .....   | 172 |
| 6.2.3 | Legittimazione.....  | 174 |
| 6.3   | La cittadinanza sociale .....  | 177 |
| 6.4   | Che idea di società e di individuo? .....  | 186 |
|       | Conclusioni .....  | 191 |
|       | Bibliografia .....   | 195 |

## Foreword

For some time, the EU has been suffering a legitimacy crisis. One of the main reasons for this crisis is the lack of a satisfying social profile. To overcome the crisis, it is necessary to significantly promote the social dimension. The main tool in this direction is an employment strategy deserving of its name. What such a strategy may look like is convincingly discussed in Tania Bazzani's book.

European employment politics are confronted with many difficulties. In particular, there is no European labour market. There are 28 national labour markets. The problem is not only the division, as such, but the fact that the cultural and institutional framework (the social security system and the structure and influence of the social partners, etc.) for each of these labour markets are very different, as is well illustrated in this book by the examples of Denmark, Germany and Italy. Therefore, evidently a strategy according to the slogan "one size fits all" cannot work. Country-specific solutions must be found. This, however, is a very difficult task for a supra-national entity. Due to these differences, a strategy like the famous Open Method of Coordination (OMC) quickly faces its limitations. Since employment policies are not to be dissolved from their respective national contexts, so-called 'best practices' cannot simply be transferred elsewhere. Benchmarking, therefore, might turn out to be a futile endeavour.

The main problem in this connection refers to the question of how to find the right balance between social considerations and economic needs. The response from the neo-liberal school of thought would be simple. Protection of workers from this perspective is merely understood as being a residual category. Reduction of labour costs is the main objective. In particular, this means de-regulation, de-institutionalization and de-collectivisation. The austerity measures imposed in the context of crisis management on some countries in the European Monetary Union, particularly on Greece, demonstrate very well this approach: the reduction of the minimum wage, the reduction of protections against unfair dismissal and the dismantling of collective bargaining structures are good examples illustrating this economy-oriented conception of employment regulation.

However, this neo-liberal paradigm not only ignores workers' rights, and in particular their dignity, but is also wrong if the fundamental category of the one-dimensional neo-liberal approach, namely economic efficiency, is taken as the decisive criterion. Even if many long-term benefits are in-

direct and difficult to measure, empirical evidence shows that labour standards result in improved health and human capital, which increases the productivity potential of workers. It particularly shows that fair working conditions result in improved motivation and willingness on the part of workers to perform well. Long-term and stable relationships between workers and companies provide incentives for companies to invest in the training of their workers because the company is able to recover returns from training. Job security provides incentives to workers to share their knowledge and skills with colleagues, and in particular with young people and apprentices. In addition, it allows workers to cooperate and increase productivity without fearing the loss of their job. Moreover, at the macro-economic level, empirical evidence is available for the positive effects of decent labour standards on trade competitiveness and growth.

In short, and to make the point clearly: the protagonists of the neo-liberal paradigm seem to suffer from a reality gap. There should be no doubt that employment protective regulation is an essential input to a functioning market economy, as well as a precondition for comprehensive and sustainable economic development. Therefore, implementation of labour standards must be considered a form of investment in institutions that, in the long run, not only has a positive impact on workers and the economy, but also and foremost has a positive impact on the stability and development of society as a whole.

The lesson drawn from this insight for employment politics is very simple: it must be holistic. The goal must not be merely the reduction of unemployment and the integration of the unemployed into the labour market. The goal must be much more ambitious: jobs in which people are to be integrated must be decent jobs, as is well expressed by Art. 31 (1) of the Charter of Fundamental Rights of the EU (CFREU), which guarantees every worker “the right to working conditions which respect his or her health, safety and dignity.” A good example of what happens if this qualitative aspect is neglected is found in Germany, where – as discussed in this book – as a result of the so-called Hartz reforms, unemployment has significantly decreased, but many unemployed have been shifted into precarious ‘minijobs.’ Reducing unemployment by establishing working poor cannot be the solution.

Whereas labour market strategies must be country specific and may only be supported and promoted by the EU, it is possible for the EU to establish minimum standards for quality of jobs, which is not dependent on the national framework. The EU is entitled to develop such minimum

standards, except for “pay, the right of association, the right to strike or the right to impose lock-outs” (Art. 153 (5) TFEU).

Tania Bazzani’s book offers a comprehensive assessment of the merits and weaknesses of European employment politics. Her assessment of the historical development reveals how, over time, *flexicurity* has become the decisive concept framing the European Employment Strategy (EES). Her critical and highly sophisticated analysis demonstrates the ambiguity of this concept, its lack of contextualisation, and the overstated focus on employability, which in the end has led to the fact that the aspect of security has been severely restricted in favour of flexibility. The interplay between the EES and national implementation in three countries not only shows the problematic consequences of this *flexicurity* approach, but also the weakness of the EES resulting from its non-binding character as mere ‘soft law’ and from its lack of understanding of the national particularities.

EES, in all its versions (including the ‘Lisbon Strategy’ and ‘Europe 2020’), has been subordinated to the many instruments developed by the EU for macro-economic governance, culminating in the ‘European semester.’ The social dimension in this view has remained a residual category. Therefore, it is of utmost interest whether the recently proclaimed European Pillar of Social Rights means a new start, abolishing economic dominance, and finally promoting a holistic approach to employment policy. This is the topic of the last chapter of Tania Bazzani’s book.

In a highly sophisticated way, the potential of this pillar is discussed. The broad scope of topics and the decision for the holistic approach, including the quality aspect, is to be welcomed, while the fact that the pillar at least so far remains ‘soft law’ and lacks legal enforceability is seen with scepticism. Tania Bazzani impressively and convincingly insists that the pillar must be embedded in a philosophical theory in which Marshall’s ‘social citizenship concept,’ as well as Sen’s ‘capability concept,’ figure as key points of orientation.

It is exactly this philosophical approach which is to be strengthened in order to liberate employment policies from the one-dimensional dominance of merely focussing on economic efficiency, rather than understanding the social dimension as an important cornerstone of society. Seen in this light, the pillar of social rights may be understood as a change of paradigm, and a strong sign of hope in the quest to finally overcome the legitimacy crisis facing the EU.

*Manfred Weiss*

# Introduzione

Il nesso tra le politiche attive e passive dell'occupazione assume una valenza che trascende i semplici confini normativi. Tale legame è indubbiamente influenzato dal contesto economico, sociale e culturale in cui si attuano le iniziative di attivazione e in cui si impiegano i sostegni al reddito in caso di assenza, temporanea o definitiva, di lavoro.

Le politiche qui prese in considerazione assumono inoltre esse stesse un significato più ampio di quello, potremmo dire, direttamente intuibile. In tal senso, le politiche passive non rappresentano solo delle politiche di intervento a sostegno dei disoccupati, ma sono altresì dei rilevanti elementi della spesa pubblica, tali da incidere sui debiti pubblici nazionali. Nel contempo, tali politiche hanno a che fare con il riconoscimento dei diritti sociali dei cittadini e con la questione dell'ammissibilità o meno, a tutto campo, di un approccio alla cittadinanza sociale intesa in senso seniano.<sup>1</sup> Così, le politiche attive sono cariche di differenti significati, e possono coinvolgere un approccio alla contrattualizzazione dei diritti sociali, divenendone in tal caso una sorta di contropartita agli stessi mediante gli obblighi di attivazione, oppure possono inserirsi in una lettura orientata al rafforzamento delle *capabilities*, ove i servizi all'impiego siano strumentali a un obiettivo di partecipazione. Così, ancora, una prevalenza dell'attivazione individuale rispetto all'intervento pubblico di protezione sociale contribuisce a spostare l'attenzione dalla dimensione sociale della disoccupazione ad una dimensione individuale, secondo la quale il problema riguarderebbe il singolo e la sua insufficiente occupabilità, sostituendo gradualmente l'obbligo pubblico al pieno impiego con quello privato del dover essere occupabili.<sup>2</sup> Nel contempo, un'eccessiva protezione potrebbe intrappolare il/la disoccupato/a in un atteggiamento passivo e destinarlo/a ad un prolungato stato di non lavoro. Tutte queste possibili linee d'indagine sembrano inoltre convergere verso un'urgente questione relativa al ruolo dello Stato e dell'Unione, nonché alla loro giustificazione, o legittimità, in senso pro-

1 A. Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, 1999, p. 144.

2 M. Lazzarato, "Neoliberalism in Action. Inequality, Insecurity and the Reconstitution of the Social", *Theory, Culture & Society*, Vol. 26, Issue 6, 2009.



fondo, soprattutto dinanzi all'affermazione di una visione del sistema economico che pone al centro il mercato.<sup>3</sup>

All'interno di questo complesso quadro, di cui si toccherà solo qualche limitato aspetto nel presente contributo, appare assolutamente centrale il ruolo giocato dall'Unione Europea.

Risulta pertanto interessante ripercorrere, nella prima parte di questo volume, alcune delle tappe ritenute rilevanti nella definizione del legame attivo/passivo, come qui considerato, per comprendere l'evoluzione, o forse talvolta l'involuzione, di alcuni concetti chiave ancor oggi di assoluto rilievo nel diritto comunitario e come risultato dell'influenza esercitata dall'UE verso i Paesi membri, nei diritti nazionali.

Si è inteso pertanto, nella prima parte, mettere in luce alcuni passaggi nell'intreccio tra le politiche di attivazione e quelle di sostegno al reddito dei disoccupati, evidenziando la relazione tra queste due politiche ed il trend consolidatosi nell'evoluzione della disciplina in materia.

Nella seconda parte del volume è proposto un approfondimento di alcuni concetti chiave della strategia di *flexicurity*, che rimane centrale in "Europa 2020"<sup>4</sup> e nel dibattito sul Pilastro dei diritti sociali,<sup>5</sup> seppur nei documenti finali di tale percorso non ne sia fatta menzione.

La seconda parte di questo libro, inoltre, analizza l'implementazione dei concetti e delle *guidelines* europei relativi alle politiche attive e passive, delineati nella parte storica, nonché al loro riflesso in tre Paesi membri: Germania, Danimarca e Italia.<sup>6</sup> Tali Paesi, caratterizzati dall'intervento di significative riforme nel campo qui preso in considerazione, appartengono a tre distinti sistemi di sicurezza sociale nell'Unione Europea, il continentale, il nordico e il mediterraneo, e forniscono un esempio interessante per evidenziare, nella loro comparazione, le differenze e gli aspetti comuni.

3 Per un approfondimento sulla questione, si consenta di rimandare a T. Bazani, "EUBS Implementation: a Chance for Increasing EU Legitimacy", *Economia&Lavoro*, n. 1/2017, p. 27-42. Come si dirà nell'ultima sezione della seconda parte, la definizione di "legittimazione" adottata in questo volume si rifà ad un'idea di Scharpf, degli anni Novanta, che vede la necessità di rafforzare i sistemi di welfare, in un contesto di crescente concorrenza a livello di mercato, come un'opportunità per la politica europea di recuperare legittimità e efficienza: F. W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, 1999.

4 COM (2010) 2020 def.

5 COM (2017) 250 final.

6 Il concetto di "implementazione" qui si riferisce all'applicazione del metodo aperto di coordinamento secondo l'art. 148 TFUE.

Alla luce dell'analisi svolta nella prima parte del libro, parte concernente lo sviluppo dei concetti chiave delle politiche attive e passive dell'Unione Europea, nonché alla luce della successiva parte riguardante in particolare la *flexicurity*, come vicenda da tener in considerazione allo scopo di evidenziarne le contraddizioni, ed infine alla luce dell'esame comparatistico nell'implementazione delle politiche europee, l'ultima sezione della seconda parte affronta più in dettaglio le attuali sfide delle politiche dell'occupazione europee, in particolare collegandole al Pilastro dei diritti sociali. Quest'ultimo, invero, è visto come occasione per rafforzare la dimensione sociale europea affinché le istituzioni europee possano recuperare legittimazione agli occhi dei cittadini. Per riuscire a raggiungere questo obiettivo si propone l'adozione del concetto di cittadinanza sociale come riferimento teorico-filosofico cui rifarsi nell'implementazione del Pilastro. Tale riferimento assume una rilevanza centrale allo scopo di evitare il rischio di cadere negli errori che hanno caratterizzato l'esperienza della *flexicurity*. Questa strategia, infatti, orientata – nella teoria – alla ricerca di una mediazione tra opposti interessi, finisce poi per favorirne alcuni piuttosto che altri, nella pratica. Inoltre, la sua implementazione, attraverso la promozione della Strategia Europea per l'Occupazione nei differenti Paesi membri, dimostra come essa abbia raggiunto dei risultati molto differenti da quelli sperati, che non hanno considerato adeguatamente il proprio impatto sugli individui. Ciò è evidente prendendo in considerazione la relazione attivo-passivo qui proposta.

A tale proposito pare utile ricordare un padre del diritto del lavoro, Sinzheimer, il quale portò all'attenzione della sua analisi la persona concreta, e non l'umanità come concetto generale, proponendo un approccio critico di tipo umanistico e sociale allo studio del diritto del lavoro. Parti pertanto dalla constatazione – che, come vedremo, in fase finale sarà ripresa dalle concettualizzazioni sulla cittadinanza sociale e sulle *capabilities/abilities* – che il formalistico concetto di “uomo libero” non ha in realtà possibilità di essere effettivo in quanto l'uomo non è libero a causa della propria dipendenza economica: per questo il diritto del lavoro dovrebbe essere considerato un fattore di trasformazione sociale, connesso alla vita reale.<sup>7</sup>

7 H. Sinzheimer, “Über soziologische und dogmatische Methoden in der Arbeitsrechtswissenschaft”, in O. Kahn-Freund, T. Ramm, (Eds.): *Hugo Sinzheimer: Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. Gesammelte Aufsätze und Reden*, Vol. 2, *Europäische Verlagsanstalt*, 1976 [1922]; F. Mestitz, “Hugo Sinzheimer e il diritto del lavoro: ieri e oggi”, *Scienza & Politica, per una storia delle dottrine*, Vol. 5, No. 9, 1993, p. 57 ss.