

il NUOVO DIRITTO del LAVORO

diretto da **Luigi Fiorillo** e **Adalberto Perulli**

Chiara Garbuio

Politiche del lavoro e condizionalità

Seconda edizione



G. Giappichelli Editore

il NUOVO DIRITTO del LAVORO

diretto da Luigi Fiorillo e Adalberto Perulli

I volumi pubblicati nella presente Collana sono stati oggetto di procedura di doppio referaggio cieco (*double blind peer review*), secondo un procedimento standard concordato dai Direttori della collana con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

Comitato per la valutazione scientifica:

Edoardo Ales, Emilio Balletti, Marzia Barbera, Marco Barbieri, Francesco Basenghi, Maria Teresa Carinci, Bruno Caruso, Raffaele De Luca Tamajo, Riccardo Del Punta, Marco Esposito, Giorgio Fontana, Donata Gottardi, Pietro Lambertucci, Vito Leccese, Fiorella Lunardon, Antoine Lyon-Caen, Mariella Magnani, Arturo Maresca, Luigi Mariucci, Oronzo Mazzotta, Roberto Pessi, Carlo Pisani, Giampiero Proia, Giuseppe Santoro-Passarelli, Simonetta Renga, Roberto Romei, Franco Scarpelli, Valerio Speciale, Paolo Tosi, Tiziano Treu, Patrizia Tullini, Fernando Valdes Dal Re, Antonio Vallebona, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli.

Chiara Garbuio

Politiche del lavoro e condizionalità

Seconda edizione



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2023 – G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-0346-5

ISBN/EAN 979-12-211-7940-8 (ebook - pdf)

I volumi pubblicati nella presente Collana sono stati oggetto di procedura di doppio referaggio cieco (double blind peer review), secondo un procedimento standard concordato dai Direttori della collana con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

Il volume è stato realizzato grazie al contributo del Dipartimento di Economia dell'Università Ca' Foscari di Venezia.

Stampa: LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

*A Francesco
al mare nei suoi occhi*

Introduzione

Parlare di condizionalità nell'ambito del diritto del lavoro significa riferirsi a quello strumento regolativo che, concettualmente e operativamente, collega e subordina la fruizione di un sostegno economico al reddito da parte di un lavoratore alla sua partecipazione alle misure e attività predisposte dai servizi per l'impiego per la ricollocazione nel mercato del lavoro. Tale istituto può dunque essere considerato come il punto di intersezione tra i diritti sociali e solidaristici garantiti dallo Stato da un lato e gli obblighi posti in capo al singolo cittadino che di questi diritti fruisce dall'altro.

Anche se con pesi e contrappesi diversamente modulati nel tempo, i concetti di politiche del lavoro, di rapporto tra politiche attive e passive, di *welfare*, sono sempre stati tra loro intrecciati fin dalla nascita dello Stato sociale di diritto, giacché quello lavoristico è sempre assunto a elemento miliare tanto della vita del singolo cittadino quanto della vita dello Stato collettivamente inteso, in cui gli effetti sociali ed economici del lavoro vengono proiettati in una dimensione comunitaria ed istituzionale. Allo stesso modo, la condizionalità, che questi concetti mette in stretta ed intima correlazione, ha da sempre avuto un ruolo negli ordinamenti giuridici occidentali moderni e, laddove divenuta concretamente operativa, ha assunto forme diversificate, accentuando in alcuni sistemi la matrice più spiccatamente sanzionatoria ed in altri, invece, quella premiale. Del pari, a denotare le diverse declinazioni dell'istituto, se si abbraccia una concezione solidaristica del lavoro e della società, la condizionalità verrà considerata alla stregua di uno strumento funzionale alla ricollocazione del singolo disoccupato e di conseguenza finalizzata all'aumento del benessere collettivo; se, invece, l'accento è posto sulla mera responsabilizzazione del singolo che percepisce un ammortizzatore sociale, gli obblighi imposti al disoccupato avranno lo scopo di dissuaderlo da atteggiamenti inerti nella percezione delle indennità, al fine esclusivo della salvaguardia dei conti pubblici.

Dalla nascita dello stato sociale alla fine dei "Trenta gloriosi" la crescita economica ha confinato la condizionalità, eccezion fatta per gli ordinamenti del nord Europa che hanno sempre investito sulle politiche occupazionali, poco più che ad una clausola di stile, richiedendo a quanti percepissero l'indennità di disoccupa-

zione di rendersi disponibili a cercare un nuovo impiego senza prevedere sanzioni in caso di inottemperanza. Con il tramonto dell'impresa fordista e la crisi finanziaria seguita a quella petrolifera degli anni '70, il vento è cambiato, insieme al mercato del lavoro e a tutto ciò che intorno ad esso ruotava: la proliferazione di nuove forme contrattuali atipiche di lavoro accanto a quello subordinato e, soprattutto, una dilagante e crescente disoccupazione hanno imposto agli Stati di maneggiare con più cura gli strumenti di politica passiva per la tenuta del sistema previdenziale in particolare e di quello finanziario in generale.

Mentre l'Inghilterra tatcheriana optava, secondo un approccio socio-economico liberista, per un irrigidimento delle sanzioni in caso di comportamento inerte dei disoccupati (cd. *welfare to work*), i Paesi del nord Europa rispondevano alla disoccupazione mediante un uso più massiccio e strutturato delle misure di politica attiva, individuando nell'accompagnamento concordato alla ricollocazione, nella formazione e nella riqualificazione professionale gli strumenti per promuovere l'occupazione e sostenere l'intermediazione. In seguito ai moniti e alle raccomandazioni sovranazionali anche i Paesi dell'area mediterranea, verso la fine dello scorso millennio, riorganizzano i servizi per l'impiego e le politiche del lavoro, fino ad allora sbilanciate, quasi esclusivamente, verso il lato passivo.

Benché l'Europa abbia iniziato ad interessarsi alla materia del lavoro e dell'occupazione già con il Trattato di Maastricht del 1992, è solo con il Trattato di Amsterdam del 1997 che si può formalmente parlare, tra le sue dichiarate priorità, di una strategia per un'occupazione piena, inclusiva e di qualità. Pur non avendo intaccato la competenza esclusiva degli Stati Membri in materia, attraverso orientamenti e raccomandazioni, l'Unione europea li ha indirizzati verso il potenziamento delle politiche attive così come di meccanismi che ne rafforzassero il diretto collegamento con l'erogazione di indennità. Veicolata dal modello della *flexicurity*, l'implementazione di strumenti per valorizzare competenze, conoscenze e capacità delle persone e una maggiore selettività nell'accesso alle prestazioni è stata poi ripresa e ampliata in seno alla teoria dei mercati transizionali del lavoro che, spingendosi oltre alla polarizzazione tra flessibilità nel singolo contratto di lavoro e rete di sicurezza offerta nel mercato, adotta un approccio sistemico e integrato in cui le transizioni dei soggetti nel corso della vita sono ponti sicuri e istituzionalizzati per il passaggio da uno status ad un altro. Poiché le carriere sono sempre più discontinue e variabili, lo Stato ha il compito di garantire efficaci reti di protezione e accompagnamento alle transizioni e la condizionalità diviene strumento sia per minimizzare i rischi nell'attraversamento di quei ponti sia per incentivare i soggetti ad essere dinamici e attivi perché liberi di scegliere e correre rischi ragionevoli e tutelati.

Ciò che, allora, rende il principio in esame tema fertile, e non sempre senza ombre, non è tanto la sua presenza ormai costante nell'ordinamento del diritto del lavoro, quanto, piuttosto, il dibattito su quale ruolo effettivo conferirgli, se cioè sviluparlo e demonizzarlo valutandone la sola funzione ammonitoria-decadenziale dai trattamenti di sostegno al reddito, ovvero considerarlo anche nella sua poten-

zialità di propulsore del soggetto lavoratore nel mercato del lavoro, quale trasposizione concreta del teorico diritto/dovere di lavorare e misura di accompagnamento nella realizzazione personale dell'individuo in tutte le fasi professionali della vita, in particolare quelle in cui, in mancanza di un'occupazione, la macchina statale ha il dovere di assisterlo, garantendogli in tempi rapidi nuove occasioni di lavoro.

Nel primo capitolo si darà atto del percorso evolutivo della condizionalità negli ordinamenti degli stati occidentali nel corso del XX secolo e in seno alle istituzioni comunitarie tra la fine del vecchio e l'inizio del nuovo millennio, periodo nel quale la condizionalità si è definitivamente radicata come strumento regolativo per la concreta operatività dei diritti sociali.

Gli altri capitoli sono invece dedicati alla contestualizzazione della condizionalità nell'ordinamento italiano: dapprima attraverso una ricostruzione delle norme che l'hanno recepita, a partire dalla timida comparsa nella prima metà dello scorso secolo fino alla sua definitiva emersione ad opera delle più recenti riforme del mercato e delle politiche del lavoro; in seconda battuta, mediante l'interpretazione delle disposizioni costituzionali che la stessa richiama, al fine di indagarne la legittimità alla luce dell'intreccio di diritti e doveri che la Carta costituzionale intesse e la compatibilità con il diritto positivo che la condizionalità stessa rende operativo.

L'involontarietà dello stato di disoccupazione e la ricerca di un nuovo lavoro sono assurti a criteri determinanti per l'erogazione dell'indennità di disoccupazione dall'atto legislativo che l'ha introdotta negli anni '20 dello scorso secolo, ma è solo agli inizi di questo che la riforma del collocamento da funzione a servizio pubblico rappresenta l'espedito per subordinare concettualmente le politiche passive – le varie declinazioni di sostegno al reddito – a quelle attive – le attività organizzate dai centri per l'impiego per il ricollocamento dei disoccupati -. Dal d.lgs. n. 181/2000 e per i dieci anni successivi la responsabilizzazione dei percettori di misure a sostegno del reddito diviene sempre più centrale nell'ottica di un loro reinserimento in un mercato del lavoro frammentato, con contratti spesso atipici e di breve durata e quindi segmentato tra *insiders* e *outsiders*, tra coloro che godono di tutele e quanti invece ne rimangono privi.

È poi la legge n. 92/2012 (cd. riforma Fornero) che, in ossequio alle esortazioni dell'Europa e per fare fronte alla disoccupazione dilagante successiva alla crisi economica del 2008, dopo numerosi tentativi falliti, avvia la riforma degli ammortizzatori sociali rinsaldandone il legame con gli obblighi di partecipazione alle iniziative formative e ricollocative dei Centri per l'impiego così come all'accettazione di una congrua offerta di lavoro. La condizionalità viene inasprita tanto che la dottrina addita la riforma come unicamente orientata ad incitare i disoccupati a ritrovare un lavoro purchessia pur di non pesare sul bilancio statale.

Solo un paio di anni più tardi, la legge n.183/2014 (cd. *Jobs Act*) viene emanata con il preciso intento di riequilibrare la novella precedente, troppo sbilanciata sulla flessibilità e poco sulla sicurezza. Sulla scorta delle tendenze europee e di

alcuni positivi esempi regionali, il legislatore poggia le basi delle nuove politiche del lavoro sul patto di servizio personalizzato, nel quale la condizionalità, che subordina il percepimento di un sostegno al reddito alla sottoscrizione del patto, funge da meccanismo per vincolare le parti ai rispettivi obblighi: per i servizi per l'impiego quello di offrire misure di politica attiva efficaci e tarate sulle necessità dell'utente; per il disoccupato quello di rispettare gli impegni concordati partecipando alle attività formative e accettando le offerte di lavoro congrue. Tant'è che anche gli istituti di natura assistenziale di recente introduzione, guardano alla condizionalità come utile strumento di inclusione dei soggetti a rischio di emarginazione, incentivandone l'integrazione alla comunità sociale di appartenenza.

Il sistema attuale sembra così potenzialmente proporre una declinazione *antropocentrica* di condizionalità, che mette al centro delle politiche del lavoro i singoli individui con le loro competenze, inclinazioni ed esigenze, e lascia sullo sfondo, pur non dimenticandosene, le ragioni di contenimento della spesa che, qualora dirimenti, si tradurrebbero in una mera imposizione di attività standardizzate e nell'accettazione di qualunque tipo di lavoro offerto.

In effetti questo è il nodo più complicato da districare: condizionare l'indennità di disoccupazione a misure di politica attiva, e soprattutto all'accettazione di un'offerta congrua di lavoro, implica condizionare il diritto ad un sostegno economico in ipotesi di stato di bisogno – garantito dall'art. 38 della Costituzione – al dovere di accettare un'occasione di lavoro. Ma anche quello di poter scegliere la propria occupazione in base alle proprie inclinazioni e aspirazioni è un diritto garantito dalla Carta costituzionale all'art. 4, che sembra riecheggiare, sul punto, il principio, contenuto nella Dichiarazione di Filadelfia sugli scopi e gli obiettivi dell'OIL, secondo il quale gli Stati devono garantire "l'impiego dei lavoratori in occupazioni in cui essi abbiano la soddisfazione di mostrare tutta la loro abilità e conoscenza e di costruire al meglio il benessere comune" (III b). L'ultimo capitolo della ricerca indaga, pertanto, in primo luogo se e come sia giustificato il ricorso alla condizionalità nell'alveo dell'architettura assiologica costituzionale, vale a dire quale ne sia la lettura più appropriata affinché la condizionalità possa venire accolta nell'ordinamento senza ledere i diritti che lambisce, senza cioè comprimere quel "principio lavoristico" che costituisce la base dell'intero tessuto sociale e alla luce del quale il *diritto* di lavorare compenetra nel *dovere* di farlo, in nome di quella inderogabile solidarietà che chiede ad ognuno di svolgere un'attività o una funzione concorrente al progresso materiale o spirituale dello Stato.

In un secondo momento si procederà ad un esame della congruità dell'offerta di lavoro, così come definita recentemente dal legislatore, per verificarne la compatibilità con il disegno costituzionale, per stabilire, cioè, se attraverso una condizionalità potenzialmente *antropocentrica*, che richieda una partecipazione attiva e responsabile del disoccupato, ma al contempo che ne tenga in debita considerazione competenze, capacità e aspirazioni, sia possibile garantire lavori "in condizioni di libertà, di dignità, di sicurezza economica e con possibilità eguali" (Dichiarazione di Filadelfia, II, b).

Muovendo dalla necessità di dare conto sia del Programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori), adottato nell'autunno del 2021, sia della recente legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023) questa edizione aggiornata ed ampliata di un precedente lavoro (*Politiche del lavoro e condizionalità*, Torino, 2021), ambisce ad una più precisa formalizzazione del concetto di condizionalità, accentuandone la dimensione *antropocentrica*. In questa prospettiva vengono lette le più recenti innovazioni dell'istituto: sia quelle che conferiscono una rinnovata centralità alle politiche attive, sia gli interventi sulla misura assistenziale del Reddito di cittadinanza, di cui si preannuncia l'abrogazione attraverso il superamento della netta separazione tra le politiche attive del lavoro e quelle meramente assistenziali.

Capitolo Primo

L'evoluzione della condizionalità nel prisma delle politiche del lavoro

SOMMARIO: 1. Condizionalità e politiche del lavoro: implicazioni teoriche e pratiche. – 2. Comparsa ed evoluzione delle politiche del lavoro: dalla nascita del *welfare state* alla fine dei Trenta gloriosi. – 3. La Strategia Europea per l'Occupazione. – 3.1. Politica dell'occupazione e *Multilevel governance* nell'Unione europea del nuovo millennio. – 3.2. Le conseguenze della SEO sui sistemi nazionali. – 3.3. La condizionalità negli orientamenti della SEO. 3.4. La strategia europea post-pandemica: politiche attive e condizionalità. – 4. La condizionalità nel prisma della *flexicurity* ... – 5. ... e dei *Transitional Labour Markets*. – 6. Quale ruolo per la condizionalità nel mercato in evoluzione: piano e ragioni di un'indagine.

1. Condizionalità e politiche del lavoro: implicazioni teoriche e pratiche

Il principio di condizionalità è lo strumento regolativo¹ che funge da raccordo tra le politiche attive e le politiche passive del lavoro, condizionando cioè il godimento delle diverse forme di sostegno al reddito alla partecipazione alle attività formative e professionali offerte dai centri per l'impiego o da altri soggetti autorizzati. Rappresenta quindi il punto di congiunzione tra i diritti sociali che lo Stato garantisce ai suoi consociati e gli obblighi solidaristici cui i medesimi sono tenuti².

¹ M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su relatività e variazioni fisiognomiche dei diritti social*, in *RDSS*, 1, 2020, p. 7, parla di "criterio regolativo".

² In questo senso L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *DLRI*, n. 139, 3, 2013, p. 489; M.R. FREEDLAND e N. COUNTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, in *DLRI*, n. 108, 2005, 4, p. 558, secondo i quali non solo le politiche attive del mercato del lavoro hanno sempre svolto una funzione di "cerniera" tra i due termini del contratto sociale rappresentati dal diritto e il dovere di lavorare, ma costituiscono viepiù una esemplificativa cartina di tornasole per comprendere quale sia il rapporto tra diritti sociali e obblighi all'interno di un determinato ordinamento; diffusamente cfr. E. DERMINE, D. DUMONT, *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work: Which Interactions?*, in E. DERMINE, D. DUMONT (eds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work, Work & Society*, vol. 79, Peter Lang AG, 2015, p. 11 ss.

Da un punto di vista teleologico e operativo, il principio di condizionalità può avere lo scopo di incentivare il più rapido ricollocamento possibile del disoccupato nel mercato del lavoro esclusivamente per limitare le uscite finanziarie statali (condizionalità c.d. sanzionatoria), ovvero anche, e soprattutto, per consentire al soggetto inattivo di intraprendere un nuovo progetto professionale attraverso il potenziamento delle sue capacità, competenze, inclinazioni (condizionalità c.d. premiale)³. Nel primo caso il principio è utilizzato come meccanismo dissuasivo e di contrasto ad atteggiamenti passivi e parassitari del percettore di indennità (c.d. Teoria dell'azzardo morale di derivazione microeconomica⁴); nel secondo invece come fonte di obblighi anche per i servizi per l'impiego che concordano con il disoccupato il percorso più proficuo per sollecitarne la partecipazione e la ricollocazione lavorativa.

Benché non sia un tema comparso solo di recente nel panorama giuridico, per molto tempo è rimasto latente⁵, sullo sfondo, laddove ora, invece, in maniera incalzante, ne viene reclamata l'imprescindibile centralità come punto di intersezione tra le risorse (esigue) destinate alle uscite previdenziali e la necessità di investire su politiche attive sempre più incisive.

Il punto nodale, allora, diventa il ruolo e la funzione regolativa da attribuire ad uno strumento che interseca regole del mercato e diritti sociali, sviluppo professionale dei consociati e ruolo delle istituzioni statali nel supportarlo. Un ruolo, dunque, quello della condizionalità, intimamente connesso alla funzione del lavoro nella costruzione dello stato sociale di diritto, nel quale proprio attraverso il lavoro, i cittadini esprimono la loro personalità concorrendo, al contempo, al benessere collettivo. Esso richiama e impone primariamente di interrogarsi sulla centralità della persona e sulla funzione egualitaria del lavoro nelle costituzioni moder-

³ Vi sono forme blande di condizionalità come l'onere del lavoratore di iscriversi a liste di collocamento o la disponibilità dello stesso a sostenere colloqui di lavoro proposti dai servizi per l'impiego così come forme di condizionalità ben più incisive rappresentate dagli obblighi di frequenza di corsi formativi o di accettazione di offerte lavorative o di svolgimento di lavori socialmente utili.

⁴ Secondo la teoria del *Moral Hazard*, il contraente c.d. principale non è in grado di controllare il comportamento dell'altro contraente, il quale ha interesse a porre in essere un comportamento opportunistico che non tenga conto degli interessi della controparte. Il concetto di *Moral Hazard*, emerso parallelamente all'emergere nel corso del diciannovesimo secolo dei sistemi assicurativi privati e della previdenza sociale in Europa e negli Stati Uniti, descrive una situazione in cui un singolo o un gruppo perseguirebbe un proprio interesse a spese della controparte, tipicamente un ente, la quale non è nelle condizioni di controllarne il dolo o la negligenza in fase post contrattuale. Più diffusamente, v. L.I. BODEN, A.E. DEMBE, *Moral Hazard: A Question of Morality?*, in *New Solutions*, vol. 10, n. 3, 2000, p. 257 ss.; J.H. PRATT, R.J. ZECKHAUSER, *Principals and Agents: An Overview*, in *Principal Agent. The Structure of business*, Boston, 1985.

⁵ Constata F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari, 2009, p. 39, che "la condizionalità non costituisce una novità degli ultimi tempi; se vogliamo, la novità sta piuttosto nei propositi di renderla operativa".

ne e sul valore da attribuire al lavoro, in quanto dovere e in quanto obbligo dei consociati.

Il principio in esame si colloca, come detto, nel più ampio alveo delle politiche del lavoro, cioè a dire quell'insieme di interventi azionati e finanziati dallo Stato sociale che irradiano i loro effetti direttamente sul mercato del lavoro, nonostante interagiscano e siano condizionati anche dagli interventi pubblici che coinvolgono altri settori⁶. Le politiche del lavoro sono intrinsecamente connesse al tessuto sociale ed economico in cui si inseriscono e sono radicate nella trama di poteri istituzionali in cui agiscono, facendosi da essa condizionare; a loro volta esse sono in grado di influenzare il contesto istituzionale di cui sono parte in un rapporto circolare di mutua influenza, tanto che i diversi modelli di welfare hanno plasmato e plasmano le politiche del lavoro e ne sono a loro volta modellati⁷.

Guardando alla vasta e variabile geografia delle politiche del lavoro, se ad un polo si stagliano quelle attive, in quello opposto, tradizionalmente, si collocano quelle passive, tese a salvaguardare il reddito individuale di quanti involontariamente si trovano in uno stato di disoccupazione. La netta distinzione dicotomica non sempre e non del tutto riesce a fotografare nitidamente un rapporto che talvolta il momento regolativo traduce in maniera più sfumata di quanto le definizioni teoriche vorrebbero cristallizzare⁸. Tuttavia, ancor prima che le politiche di welfare assurgessero ad obiettivo precipuo dello Stato sociale e che le Carte costituzionali suggellassero il diritto al lavoro e i doveri di solidarietà, erano già presenti

⁶ E. REYNERI, *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, 2011; E. GUALMINI, R. RIZZA, *Le politiche del lavoro*, Bologna, 2013, p. 13.

⁷ Rapportando il sistema di *welfare* agli interventi in materia di politica occupazionale e del lavoro, in Europa si potrebbero identificare quattro distinti modelli: britannico, scandinavo, continentale e mediterraneo. Il primo sarebbe caratterizzato da un esiguo numero di lavoratori con contratto di lavoro di tipo temporaneo, un basso indice nella legislazione di protezione dell'impiego, l'estrema facilità con cui i datori possono assumere e licenziare; politiche attive sviluppate attraverso un'efficiente rete di servizi per l'impiego cui si accompagna una richiesta di attivazione da parte dei disoccupati e sussidi limitati nel tempo e nell'ammontare, tanto da rendere l'occupazione l'unica forma di sostentamento. Agli antipodi starebbe l'ultimo modello, quello mediterraneo, nel quale il forte dualismo tra piccole e grandi imprese si ripercuote sul sistema occupazionale che presenta, accanto a settori più protetti dove prevalgono rapporti di impiego di lunga durata, un'ampia quota di rapporti di lavoro regolati dal mercato, scarsamente tutelati. I dispositivi di tutela del reddito sarebbero oltretutto più ridotti rispetto a quelli dei sistemi dell'Europa nord-continentale poiché più forte è il ruolo assegnato alla famiglia, fattore che inevitabilmente influisce sul tasso di occupazione femminile.

⁸ Mettono in guardia M.R. FREEDLAND, N. COUNTOURIS, *op. cit.*, p. 560, che, benché parte della lettura sia solita proporre una tale distinzione, così come alcune "sofisticcate catalogazioni" quali *welfare to work*, *workfare* o *activation policies* rischiano di dire troppo "poiché in pratica le varie distinzioni filosofiche spesso si traducono in strumenti giuridici e politici largamente sovrapponibili", la contrapposizione tra politiche attive e politiche passive rischia di dire troppo poco, "in quanto nella realtà dei fatti il rapporto tra politiche passive (...) e gli strumenti a sostegno della ricerca attiva del lavoro è molto più stretto di quanto la dicotomia attivo/passivo lasci pensare".

e radicati programmi assicurativi contro la disoccupazione⁹, in quanto necessarie forme di garanzia del reddito contro un fenomeno che ciclicamente imperver-sa(va). Invece, solo in un periodo successivo, i governi hanno attuato misure per la creazione di occupazione o per mobilitare la manodopera tra i diversi settori attraverso la formazione, la riqualificazione, il rapido incontro tra domanda e offerta di lavoro¹⁰.

Questa scansione temporale non solo testimonia che politiche passive e politiche attive sono sorte e si sono sviluppate in momenti socio-economici differenti, ma soprattutto che, pur nella mobilità dei loro confini, appartengono a categorie ontologicamente e teleologicamente diverse. Da un lato, secondo una logica mutualistico-assicurativa, il soggetto riceve – passivamente – un sostegno monetario per rimpiazzare temporaneamente il reddito da lavoro; dall'altro, passando da una solidarietà collettiva ad una responsabilizzazione del singolo, gli è richiesta una partecipazione –attiva – a programmi finalizzati a ridurre il tempo di permanenza fuori dal mercato del lavoro e quindi di fruizione dell'aiuto economico¹¹. Tanto che la progressiva attenzione verso strutturate misure di politica attiva è coincisa con la necessità di ridurre il peso finanziario di quelle passive sui bilanci statali¹².

Ed è per far fronte a questa precisa necessità, e per regolamentarne l'effettiva implementazione, che il legislatore ha attinto alla condizionalità¹³, secondo una logica di diritto – riferito alle politiche passive – e dovere – riferito a quelle attive –: di talché il beneficiario delle prime, per continuare a ricevere l'indennità, ha dovuto dimostrarsi parte attiva nelle seconde. In altre parole, le politiche attive hanno ben presto assunto le fattezze di un onere coattivamente imposto a quanti non volessero perdere il diritto di ricevere quelle passive, comprimendo

⁹ Come si vedrà meglio *infra*, schemi assicurativi a tutela dello stato di disoccupazione iniziarono a fare la loro comparsa negli ordinamenti occidentali già dall'inizio del XX secolo, per poi diffondersi in maniera strutturata nei successivi tre decenni.

¹⁰ Rinviando ai paragrafi successivi per una disamina approfondita, basti qui considerare che, ad eccezione del modello svedese Rehn-Meidner che già all'inizio degli anni '50 dello scorso secolo considerava le politiche attive sul lato della offerta come uno dei pilastri indispensabili delle politiche del lavoro, negli altri Paesi occidentali veri e propri programmi con contenuto simile sono comparsi solo attorno gli anni '80 dello stesso secolo.

¹¹ Tradizionalmente le politiche attive sono pensate e implementate per essere destinate a target specifici di soggetti, per un approfondimento v. E. GUALMINI, R. RIZZA, *op. cit.*, pp. 22-23; A. MARTINI, U. TRIVELLATO, *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Venezia, 2011.

¹² A. SOMMA, *Contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime della condizionalità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2019.

¹³ Evidenza bene questo aspetto L. CORAZZA, *Il Principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, cit., p. 494, secondo la quale, infatti, la condizionalità rappresenterebbe “una costola delle politiche di sostegno all'occupazione, tanto che da quando esistono le politiche attive del lavoro (...) gli aspetti premiali e gli aspetti punitivi sono stati concepiti come due lati della stessa medaglia”.

gradualmente la libertà di scelta, in una costante frizione tra diritto al lavoro e dovere di lavorare.

A cavallo tra il XIX e XX secolo si era tentato di introdurre una nozione forte di diritto al lavoro alla quale corrispondesse un obbligo di fornire occupazione in capo agli organi dello Stato. Ma i *welfare States* del XX secolo offrirono un compromesso del tutto diverso in cui si adottò da un lato una nozione debole di diritto al lavoro consistente in un mero impegno politico, da parte dello Stato, all'attuazione di programmi miranti al pieno impiego; dall'altro si introdusse una rete di protezione sociale a beneficio di coloro che rimanevano disoccupati nonostante gli sforzi dell'apparato pubblico dispiegati nella implementazione di politiche del mercato del lavoro. Le politiche del lavoro erano verosimilmente una delle misure che lo stato doveva adottare per adempiere alla funzione che gli spettava in questo nuovo contratto sociale¹⁴ e sono rimaste tali una volta che il diritto al lavoro è diventato parte di quei diritti fondamentali e imprescindibili che caratterizzano le moderne costituzioni degli stati sociali di diritto.

Insieme alle politiche del lavoro – e connaturato ad esse – è sempre esistito quell'equilibrio di pesi e contrappesi rappresentato dai doveri in carico ai beneficiari di sussidi economici¹⁵. Piuttosto, sono cambiati il contenuto e la propensione verso un sistema più sanzionatorio che premiale, così come la tendenza ad intervenire inizialmente sul lato della domanda di lavoro per poi spostarsi sul lato dell'offerta¹⁶. Se inizialmente il dovere di lavorare che incombeva sui percettori di benefici assistenziali assumeva le fattezze di un obbligo di essere disponibili a lavorare, con il passare degli anni lo stesso si è fatto sempre più stringente al punto di assumere, in alcune ipotesi, la veste di vero e proprio obbligo di accettare qualsiasi offerta di lavoro¹⁷. Vari fattori, come si vedrà, hanno spinto verso questo

¹⁴ Insieme alla sicurezza sociale, le politiche di pieno impiego ambivano a garantire l'accesso ad un salario che almeno consentisse la sussistenza v. S. DEAKIN, F. WILKINSON, *The law of the Labour Market. Industrialization, Employment and Legal Evolution*, Oxford, 2005.

¹⁵ M. CINELLI, *op. cit.*, p. 11, ricorda i “cantieri lavoro” dell'immediato dopoguerra come forma elementare di condizionalità *ante litteram*.

¹⁶ Ritene D. GAROFALO, *Formazione e Lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Bari, 2004, p. 175 ss., che le politiche attive sul lato dell'offerta siano “indispensabili per adattare l'offerta alla domanda e per questo motivo vanno certamente implementate rispetto alle seconde, incentivando così l'occupabilità”. In questo contenitore possiamo inserire l'informazione, l'orientamento professionale, la formazione integrata e le misure a sostegno delle c.d. fasce deboli. Sul lato della domanda dovrebbero inserirsi gli interventi diretti di politiche di sviluppo mirate all'obiettivo del massimo impiego attraverso la creazione di nuove imprese; in questo senso un aiuto dovrebbe essere fornito dalla semplificazione amministrativa, la promozione delle aree svantaggiate, il sostegno specifico alle iniziative di creazione di impresa e di lavoro autonomo.

¹⁷ In Inghilterra, già nei primi anni '90 del XX secolo, gli obblighi in capo ai disoccupati erano a tal punto cogenti che il rifiuto di accettare un'offerta di lavoro determinava la riduzione del sussidio e financo la perdita dello stesso, cfr. A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa: idee e modelli per l'Italia*, Santarcangelo di Romagna, 2013 p. 439.

graduale passaggio, in primo luogo la scena macroeconomica globale e i programmi dell'Unione europea che hanno cercato di adattarvisi.

Sarebbe, invero, riduttivo fermarsi ad una asciutta dicotomia politiche attive/politiche passive che in effetti male interpreta le molteplici sfaccettature che queste hanno assunto¹⁸. Lo Stato può rispondere al problema della disoccupazione attraverso due modalità, fornendo cioè ai cittadini senza lavoro dei sussidi in denaro come compensazione della perdita di impiego oppure facendosi diretto promotore di nuove opportunità di lavoro; ma non può trascurarsi la continua commistione delle politiche del lavoro con le ragioni economiche e sociali, che hanno spesso determinato distorsioni nel mercato e soluzioni emergenziali, impattando negativamente sui bilanci e sulla programmazione di strategie per la domanda e offerta lungimiranti.

Attraverso la condizionalità – nella sua accezione punitiva –, alla progressiva subordinazione delle politiche passive alle misure di politica attiva è parallelamente coincisa l'enfasi sulla responsabilizzazione del singolo in luogo della solidarietà collettiva. Conseguentemente, la fruizione dei diritti sociali è stata compressa, così come la libertà di scegliere, secondo le proprie aspirazioni e inclinazioni, il proprio percorso lavorativo.

Da qui la perdurante centralità dell'antinomia tra diritto e dovere di lavorare che, pur cristallizzata nelle carte costituzionali e nei documenti sovranazionali, costituisce terreno controverso di dibattito scientifico e ricerca, nel tentativo di sistematizzare le trame normative tessute dal legislatore e tracciare un perimetro regolativo per la condizionalità: un'area entro la quale, dismessi i tratti del meccanismo meramente punitivo, essa possa esplicare benefici effetti sul mercato del lavoro e su quanti ci gravitano.

2. *Comparsa ed evoluzione delle politiche del lavoro: dalla nascita del welfare state alla fine dei Trenta gloriosi*

Storicamente i primi interventi di politica del lavoro realizzati nell'ambito dei moderni ordinamenti hanno riguardato la comparsa e il consolidamento di sistemi di assicurazione contro la disoccupazione¹⁹. Per programmi strutturati di creazio-

¹⁸ Secondo M.R. FREEDLAND e N. COUNTOURIS, *op. cit.*, p. 560, la contrapposizione tra politiche attive e passive dice troppo poco, poiché in concreto il rapporto tra sussidi economici a sostegno del reddito e strumenti per la ricerca attiva di un lavoro è più stretto di quanto la dicotomia teorica faccia intendere. Poco funzionale sarebbe anche il ricorso a catalogazioni socio-politiche come *welfare to work* o *workfare* che invece estendono eccessivamente l'ambito della definizione e talvolta descrivono fenomeni in parte sovrapponibili.

¹⁹ L'assicurazione contro la disoccupazione fu l'ultima verso la fine del XIX secolo, dopo quelle contro gli infortuni, la malattia e la vecchiaia, ad essere introdotta. Tale ritardo è stato determinato dal fatto che nella seconda metà dello stesso secolo, dopo che l'industrializzazione aveva sradicato i tradizionali sistemi agricoli spostando la manodopera dalle campagne ai poli urbani, i lavoratori,

ne di posti di lavoro – prima – e di riqualificazione e occupabilità dei lavoratori – poi –, si è dovuto, invece, attendere che il numero dei disoccupati raggiungesse livelli tali da mettere a repentaglio la sostenibilità economica dei sistemi sociali e spingesse i governi a riconsiderare la necessità di implementare non solo politiche passive, ma anche quelle attive.

Ad eccezione di alcuni interventi adottati in seno alla Repubblica di Weimar²⁰ nel contesto europeo e dagli Stati Uniti dall'altra parte dell'Atlantico²¹, possiamo sostenere che se nell'immediato Secondo Dopoguerra quasi tutti gli stati occidentali si erano dotati di istituti assicurativi contro il rischio di disoccupazione, quasi nessuno aveva ritenuto di investire sulle politiche per l'occupazione.

La Svezia, in cui la maggioranza socialdemocratica sul finire degli anni '20 dello scorso secolo adottò un'impostazione di matrice keynesiana, rappresentò l'unica eccezione. Accanto ad una assicurazione volontaria di stampo universalistico, furono adottate politiche per incentivare economicamente la sostituzione dei vecchi impianti industriali con quelli più avanzati e contestualmente anche la manodopera venne addestrata o riqualificata per potervi lavorare.

sempre più esposti al rischio di disoccupazione, venivano considerati alla stregua di vagabondi e bisognosi, senza che vi fosse una precisa distinzione tra quanti erano abili al lavoro ma non lo trovavano e quanti invece versavano in condizioni psico-fisiche tali da non poter lavorare (v. R. RIZZA, G. SCARANO, *op. cit.*, p. 48; E. MINGIONE, *Sociologia della vita economica*, Roma, 1997, p. 98). Gli alti livelli di disoccupazione conseguenti alla depressione del 1890 insieme alla nascita delle rappresentanze dei lavoratori contribuirono a conferire la giusta lettura ad un fenomeno che da quel momento non fu più percepito come un "problema individuale, ma come un evento di natura sociale e quindi oggetto di interesse da parte delle politiche pubbliche" (R. RIZZA, G. SCARANO, *ibidem*). Sicché nei decenni successivi, grazie alle prime esperienze dei fondi contro la disoccupazione gestiti dalle organizzazioni sindacali e di quelli gestiti da alcuni enti territoriali, gli Stati si dotarono di programmi nazionali istituzionalizzando un'assicurazione di tipo dapprima volontario sovvenzionato (la Francia lo introdusse nel 1905, seguita dalla Norvegia nel 1906 e dalla Danimarca nel 1907) e in seguito obbligatoria, anche a seguito di una raccomandazione dell'OIL del 1919 che invitava gli Stati a dotarsi di un programma di tutela contro la disoccupazione (Germania e Italia lo istituirono proprio nel 1919). Più diffusamente E. GUALMINI, R. RIZZA, *Le politiche del lavoro*, cit., p. 35.

²⁰ Dopo aver inserito nella Carta costituzionale il diritto al lavoro tra i diritti sociali, al fine di darne piena attuazione e creare nuovi posti di lavoro, la Repubblica di Weimar al sistema assicurativo affiancò delle vere e proprie misure di politica attiva, sulla base di distinti programmi per l'occupazione: introdusse un piano nazionale per la creazione di lavoro, un sostegno produttivo alla disoccupazione, una modalità di lavoro a tempo ridotto e il lavoro obbligatorio per i giovani che percepivano la disoccupazione (v. M. FREEDLAND, N. COUNTOURIS, *op. cit.*, p. 561).

²¹ Nei primi anni venti dello scorso secolo anche gli Stati Uniti, benché ancorati all'ideologia liberista, dovendo fare i conti con un incessante aumento della disoccupazione, sperimentarono nuove politiche di creazione dei posti di lavoro che prevedevano un intervento statale in un'economia fino a quel momento lasciata alla naturale evoluzione del mercato. Constatato che domanda e offerta di lavoro non erano in grado di riequilibrarsi autonomamente, venne accolta l'idea keynesiana di un necessario intervento statale, soprattutto per superare le fasi più critiche del ciclo economico, che attraverso la creazione di lavori pubblici avesse anche il conseguente effetto moltiplicatore di aumentare i consumi.

Queste prime circoscritte ma incisive misure, insieme con un sistema di contrattazione collettiva ormai ben avviato e radicato nel contesto industriale, permisero successivamente alla Svezia, unica nel panorama europeo, di completare un programma strutturato di politiche attive, tanto che si inizierà a parlare di *active labour market policies* proprio con riferimento al c.d. piano Rhen-Meidner. Il rapporto, pubblicato nel 1951, chiedeva allo Stato di intervenire non per calmierare prezzi e salari – già nella disponibilità contrattuale delle parti sindacali – ma per promuovere politiche di mobilità industriale, di cui le politiche attive del lavoro costituivano un pilastro fondamentale. Al controllo dell'inflazione attraverso politiche monetarie e fiscali e a quello dei salari attraverso la contrattazione, si univa la predisposizione di politiche attive finalizzate alla mobilità dei lavoratori. In particolare, venivano supportati il passaggio e la ricollocazione della manodopera dai settori industriali in declino a quelli emergenti mediante programmi di formazione e riqualificazione i cui costi erano a carico proprio degli ambiti in fase di sviluppo²².

Per alcuni decenni, dunque, l'obiettivo della piena occupazione è stato perseguito dal governo svedese grazie alla combinazione di politiche macroeconomiche, ruolo attivo delle parti sociali e politiche del lavoro sinergicamente integrate con quelle industriali²³. Rispetto a quest'ultimo punto, è rilevante sottolineare che il governo non si è limitato ad implementare politiche attive che agissero esclusivamente sul lato della domanda di lavoro²⁴, ma ha contestualmente – e per primo – programmato misure che insistessero anche sul lato dell'offerta, garantendo così alla manodopera di crescere in professionalità ed occupabilità insieme alla modernizzazione del settore produttivo²⁵.

Negli anni '50 e '60 il boom economico conseguente alla ricostruzione post-bellica, l'industrializzazione massiccia e la crescita dei consumi avevano ridotto drasticamente il livello di disoccupazione, tanto che quasi la totalità dei governi occidentali²⁶, galvanizzati dal positivo andamento degli indicatori macroecono-

²² R. RIZZA, G. SCARANO, *op. cit.*, pp. 50-51.

²³ Aspetto questo fondamentale ma ancora oggi trascurato da molti governi che considerano invece i due ambiti come distinti e non connessi, L. CORAZZA, *La condizionalità*, cit. p. 494.

²⁴ Oltre agli incentivi statali per l'ammodernamento degli impianti produttivi, il governo continuò sia a promuovere i lavori di pubblica utilità sia ad offrire posti per categorie fragili o svantaggiate.

²⁵ La programmazione delle politiche attive in Svezia è stata in gran parte merito dell'attività del Consiglio nazionale per il mercato del lavoro (*Arbetsmarknastyrelsen* – AMS), un'istituzione che, costituita di rappresentanti di imprese e lavoratori e capillarmente presente sul territorio suddiviso in base alle peculiarità del mercato del lavoro, ha garantito uno sviluppo efficiente delle politiche attive sulla base dei bisogni del mercato.

²⁶ Invero, ispirandosi al modello Svedese, sul finire degli anni '60, la Germania si era posta l'obiettivo di riformare il mercato del lavoro non solo attraverso il sostegno al reddito in caso di disoccupazione, ma soprattutto enfatizzando il ruolo della formazione, in particolare quella professionale, incentivando la mobilità e la specializzazione, incidendo per questa via sul tasso di disoccupazione strutturale.

mici, guardarono ai meccanismi del libero mercato con smisurata fiducia, illusi che il pieno impiego fosse un dato acquisito e in ogni caso una tappa facile da raggiungere²⁷. Ad eccezione della Svezia che, come visto, aveva ormai dato avvio a programmi integrati di politiche industriali e del lavoro sui quali continuò ad investire fino agli anni '90, gli altri Stati non ne ravvisarono la necessità, dal momento che la disoccupazione non costituiva più un problema.

Ben presto lo scenario economico globale mutò e allo scatenarsi della crisi petrolifera dei primi anni '70 nelle agende dei governi il problema occupazionale si ripropose con inaudita virulenza; i programmi in favore dei disoccupati assunsero un ruolo così centrale da svincolarsi dalle generali politiche di welfare per costituire una costola autonoma. Quegli stessi anni rappresentarono un momento di svolta per le politiche del lavoro, che da allora, nei diversi ordinamenti, seguirono strade attuative differenti²⁸.

Mentre Regno Unito e Stati Uniti si caratterizzarono per una sostanziale astensione dell'intervento statale in relazione alle politiche del lavoro, la Svezia, forte del solido percorso già avviato, aumentò la spesa pubblica destinata alle politiche del lavoro, destinandole sia alla creazione di posti di lavoro e gestione della manodopera nei settori ad alta produttività, sia all'agevolazione dell'incontro di domanda e offerta di lavoro. Nei Paesi di matrice bismarkiana, invece, la gran parte della spesa pubblica ha riguardato le politiche passive e solo in minima parte è stata utilizzata per rinforzare l'ancora esiguo ventaglio di quelle attive²⁹.

La differente visione e gestione delle politiche del lavoro si è poi acuita nel decennio successivo, nel quale, preso atto che il momento sfavorevole non avrebbe avuto rapida e naturale risoluzione, i governi dovettero correre ai ripari diminuendo drasticamente le spese destinate alle politiche sociali. Venne abbandonato il modello di macroregolazione neo-corporativo in favore di un potenziamento delle politiche per la qualificazione e riqualificazione della forza lavoro,

²⁷ Secondo dati forniti dall'OECD, *Economic Outlook*, 1995, il tasso di disoccupazione in quel decennio si attestava da un minimo dello 0,8% in Olanda ad un massimo del 5,2% in Italia.

²⁸ Parlano E. GUALMINI, R. RIZZA, *op. cit.*, p. 62, di un cammino evolutivo delle politiche del lavoro su un "doppio binario": quello cioè garantista ancorato al passato e quello "dell'espansione delle possibilità di occupazione".

²⁹ Paradigmatico il caso tedesco che, istituzionalizzato il sistema di formazione duale e forte di una partecipazione dei sindacati nelle scelte aziendali, in quel periodo incentivò programmi di politica attiva per la formazione e l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori; i programmi, però, non ebbero effettivo impatto giacché il loro finanziamento pesava su fondi dedicati promiscuamente anche al finanziamento delle politiche passive le quali ebbero la priorità. La Francia, invece, attuò misure per incentivare l'autoimprenditorialità giovanile e per ridurre l'offerta di lavoro attraverso forme di prepensionamento. In generale, il periodo neo-corporativo – che poteva contare su sindacati forti e rappresentativi, su governi in maggioranza e su politiche macroeconomiche di tipo keynesiano – basato su un modello di macro regolazione politica e centralizzata, aveva rappresentato il terreno fertile affinché i sindacati potessero esercitare le proprie pressioni sia per estendere le tutele individuali dei lavoratori sia per incidere sul mercato e le politiche del lavoro.

cui corrispose una riduzione dei livelli di sussidi per il sostegno al reddito insieme all'allentamento dei vincoli che tutelavano dal licenziamento e l'aumento di contratti atipici di lavoro che permettessero al mercato maggiore flessibilità e adattabilità.

Con specifico riferimento alle politiche attive, vi sono da registrare due tendenze che avrebbero avuto un deciso impatto anche nei decenni successivi. Per un verso gli interventi si spostarono dal lato della domanda a quello dell'offerta di lavoro: il necessario ridimensionamento delle risorse a disposizione, obbligò i governi a ridurre la spesa pubblica destinata alla creazione di lavori di pubblica utilità e sussidi alle imprese per aumentare quella dedicata alla qualificazione e ricollocazione della manodopera. Per un altro verso proprio questo cambio di prospettiva, soprattutto negli ordinamenti caratterizzati da una forte matrice neolibera-³⁰, alimentò l'idea che le distorsioni del mercato trovassero la loro causa "in una naturale inclinazione dei disoccupati all'indolenza"³¹. Di talché, mentre per i Paesi nordeuropei le misure di politica attiva rappresentavano un investimento per consentire ai disoccupati di rioccuparsi in una posizione qualitativamente rispondente alle loro competenze e ai bisogni delle imprese, negli Stati Uniti e nel Regno Unito diventarono uno strumento per accorciare il peso economico della disoccupazione, assurgendo a mezzo di scambio per poter beneficiare di sussidi, che i governi erano stati costretti a contingentare in termini di generosità e durata. Sulla scia delle politiche di *workfare* anglosassoni – che presupponevano una partecipazione attiva (*work*) di quanti volessero beneficiare di programmi di assistenza (*welfare*) – iniziò ad insinuarsi in tutti gli ordinamenti occidentali, invero con tempi e modi differenti, il principio di condizionalità, al fine di legare le politiche passive e quelle attive³².

³⁰ È il caso degli Stati Uniti che, colpiti negli anni '70 da un elevato tasso di disoccupazione, abbandonarono definitivamente la formula keynesiana per un nuovo corso politico ispirato dall'idea che una deregolamentazione del mercato del lavoro avrebbe riportato prosperità e posti di lavoro. Sotto la presidenza di Reagan, anche a causa della grave recessione, vennero ridotti i sussidi in favore dei disoccupati, drasticamente abbassato il salario minimo federale e irrigiditi i requisiti per accedere alle forme di assistenza sostitutive dell'assicurazione di disoccupazione per quanti non ne potevano beneficiare, con l'intento di riunire sotto l'unico strumento assicurativo tutte le forme di sostegno al reddito. Contestualmente vennero anche aboliti i *Public Service Employment*, programmi di assunzione diretta dei lavoratori presso le amministrazioni centrali e locali, cfr. J.-M. BONVIN, E. MOACHON, *Right to Work and Individual Responsibility in Contemporary Welfare State. A Capability Approach to Activation Policies for the Unemployed*, in E. DERMINE, D. DUMONT (eds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work, Work & Society*, vol. 79, Peter Lang AG, 2015, p. 194 ss.

³¹ Così M.R. FREEDLAND, N. COUNTOURIS, *op. cit.*, p. 564.

³² Negli Stati Uniti, il governo centrale, accogliendo le richieste dei governatori degli stati federali di una riforma generale del sistema pubblico di finanziamento e gestione delle politiche sociali, nel 1988 intervenne modificando il titolo IV del *Social Security Act* del 1935 mediante l'inserimento di specifiche condizioni per l'ottenimento del sussidio di disoccupazione, come l'accettazione di un lavoro adeguato rispetto al precedente o la partecipazione a corsi di specializzazione, laddove i sin-