

Pluriverso

Flessicurezza/Flexiseguridad Contesti nazionali e locali a confronto in Italia e Spagna

a cura di
Laura Leonardi



PLURIVERSO

QUADERNI DELLA BIBLIOTECA DEL POLO UNIVERSITARIO CITTÀ DI PRATO

— 7 —

PLURIVERSO

COMITATO SCIENTIFICO

Simone Guercini (Coordinatore)

Maurizio Fioravanti

Laura Leonardi

Donatella Lippi

Teresa Megale

Monica Carfagni

Volumi pubblicati:

1. *La Biblioteca dei distretti industriali presso il Polo Universitario Città di Prato*
2. *Nuovi orientamenti negli studi di marketing*
3. C. Borri, D. Briganti, *L'ingegneria del vento, Un'antica modernissima scienza*
4. C. Trigilia, *La costruzione sociale dell'innovazione. Economia, società e territorio*
5. T. Megale (a cura di), *Occasioni malapartiane. Progetti teatrali della compagnia universitaria dei Corsi di Laurea in Pro.Ge.A.S e in Pro.S.M.Ar.T*
6. A. Bernardi, *Da 'città del silenzio' a città delle macchine*

Flessicurezza/Flexiseguridad.
Contesti nazionali e locali
a confronto in Italia e Spagna

a cura di
Laura Leonardi

FIRENZE UNIVERSITY PRESS
2011

Flessicurezza = Flexiseguridad : Contesti nazionali e locali a confronto in Italia e Spagna / a cura di Laura Leonardi. – Firenze : Firenze University Press, 2011.

(Pluriverso. Quaderni della biblioteca del Polo universitario città di Prato ; 7)

<http://digital.casalini.it/9788866550976>

ISBN 978-88-6655-097-6 (online)

ISBN 978-88-6655-095-2 (print)

Certificazione scientifica delle Opere

Tutti i volumi pubblicati sono soggetti ad un processo di referaggio esterno di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo della FUP sono valutate e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più analitica del processo di referaggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati sul sito-catalogo della casa editrice (<http://www.fupress.com>).

Consiglio editoriale Firenze University Press

G. Nigro (Coordinatore), M.T. Bartoli, M. Boddi, F. Cambi, R. Casalbuoni, C. Ciappei, R. Del Punta, A. Dolfi, V. Fargion, S. Ferrone, M. Garzaniti, P. Guarnieri, G. Mari, M. Marini, M. Verga, A. Zorzi.

© 2011 Firenze University Press

Università degli Studi di Firenze

Firenze University Press

Borgo Albizi, 28

50122 Firenze, Italy

<http://www.fupress.com/>

Printed in Italy

INDICE

LA FLESSICUREZZA È UNA RICETTA UNIVERSALMENTE VALIDA? <i>di Laura Leonardi</i>	7
FLESSICUREZZA/FLEXISEGURIDAD. UNO STUDIO COMPARATIVO TRA ITALIA E SPAGNA <i>di Antonio Martín Artiles</i>	19
MERCATO DEL LAVORO, FLESSIBILITÀ E SICUREZZA IN ITALIA <i>di Luigi Burroni</i>	43
LA REGOLAZIONE DELLA FLESSIBILITÀ IN TOSCANA E LA COSTRUZIONE DI NUOVE FORME DI SICUREZZA <i>di Franco Bortolotti</i>	53
LA REGOLAZIONE DELLA FLESSICUREZZA E IL SUO IMPATTO SUL MERCATO DEL LAVORO A LIVELLO REGIONALE. IL CASO DELLA CATALOGNA <i>di Oscar Molina</i>	75
BIBLIOGRAFIA	95

LA FLESSICUREZZA È UNA RICETTA UNIVERSALMENTE VALIDA?

di *Laura Leonardi*

Introduzione

Questo volume nasce da un comune lavoro di riflessione, che ha coinvolto gruppi di studiosi dell'Università di Firenze e dell'Autonoma di Barcellona, sul significato assunto dalla flessicurezza e sulla sua reale praticabilità in contesti istituzionali differenti*.

La strategia di flessicurezza adottata come modello dall'Unione europea, proposta a tutti i paesi come soluzione per affrontare le sfide collegate alla competitività e all'instabilità dei mercati, allo scopo di aumentare i livelli di occupazione e mantenere la coesione sociale, è davvero una 'ricetta' universalmente valida, applicabile a tutti i contesti nazionali e locali? La flessibilità del lavoro produce automaticamente un aumento dell'occupazione? La perdita di diritti di protezione sociale, che si accompagna al passaggio alle nuove forme di lavoro, in che misura viene sostituita da nuove forme di sicurezza sociale?

Queste sono le domande iniziali da cui siamo partiti. Abbiamo infatti constatato che cercare la flessicurezza in Italia e in Spagna non vuole dire trovarla, e che i parametri per misurarla, proposti negli studi della Commissione europea, non trovano corrispondenza, al di là del dato quantitativo, in processi qualitativamente simili¹. Il

*Gli interventi inclusi in questo volume sono la rielaborazione delle relazioni presentate in occasione del convegno "La Flessicurezza in Italia e in Spagna", tenuto presso la sede del PIN, del Polo Universitario di Prato, il 28 Maggio 2010.

¹ Questa evidenza empirica non ci induce a sostenere che la conciliazione tra flessibilità e sicurezza non sia una strada da percorrere nei diversi contesti nazionali e locali, ma semplicemente che gli strumenti fino ad ora adottati per implementarla e monitorarla a livello di Unione europea non consentono di coglierne la molteplicità dei percorsi e delle concezioni nei diversi contesti, a livello locale e nazionale. Questi stessi strumenti, inoltre, possono essere fuorvianti, ai fini dell'interpretazione dei fenomeni sottostanti, quando mettono sullo stesso piano soluzioni che potenziano le capabilities delle persone e altri che le limitano, considerandole come equivalenti funzionali. Gli autori non assumono a priori né a posteriori alcun orientamento di valore nel valutare la politica della flessicurezza adottata dall'Unione europea, ma è chiaro che l'analisi empirica non può non prendere in esame gli obiettivi di valore sottostanti ogni tipo di policy ((Lasswell e Kaplan 1950) e la componente normativa delle politiche pubbliche (Lowi 1999).

fatto che sia stato coniato un neologismo nelle lingue di entrambi i paesi per indicare questo fenomeno dà conto della forza con cui la questione si pone, almeno a livello simbolico. Nella migliore delle ipotesi, però, nei due paesi possiamo trovare tracce di flessicurezza, magari ai livelli subnazionali, locali e di impresa, ma non un quadro coerente e strutturante della realtà sociale.

La flessibilità in Italia e in Spagna è stata interpretata soprattutto in termini quantitativi e riferita alla possibilità per i datori di lavoro di impiegare personale a tempo determinato, senza troppi vincoli normativi e senza dover sostenere oneri sociali troppo elevati. Su questo terreno si è mossa la politica del lavoro fin dagli anni '80, prima in Spagna e, un po' più tardi, in Italia. Il versante della sicurezza, invece, non è stato preso in considerazione per molto tempo e solo in tempi recenti qualcosa è stato fatto, soprattutto in Spagna. Che senso ha allora parlare di flessicurezza come un obiettivo neutro rispetto ai contesti sociali e politici entro cui si realizza?

Si cercherà di rispondere attraverso questo contributo teorico, che vuole essere soltanto introduttivo alle analisi empiriche che seguiranno e che metteranno in luce non tanto le similitudini quanto le differenze delle traiettorie che, riguardo alle forme di flessibilità e sicurezza, caratterizzano le realtà nazionali e regionali considerate, con conseguenze diverse sia sul versante dell'occupazione sia della coesione sociale.

1. Dalla flessibilità passando per l'incertezza, approdando alla flessicurezza

La nozione di flessicurezza è emersa in ambito europeo a seguito della necessità di coniugare le nuove forme di occupazione flessibile con nuove e più appropriate forme di protezione sociale, al fine anche di rilanciare l'idea di un "modello sociale europeo". La dialettica tra flessibilità e sicurezza è infatti endemica al modello sociale europeo, che nei cosiddetti "trent'anni gloriosi" ha consentito di ridurre il peso dell'incertezza connaturata al mercato del lavoro, sviluppando un sistema di garanzie di protezione sociale per i lavoratori. Negli anni '80 e '90 la globalizzazione dei mercati e la riduzione dell'occupazione nell'industria manifatturiera hanno alimentato una forte pressione politica per una riduzione della protezione sociale del lavoro, in favore dell'adozione di forme di flessibilità di impiego e un abbassamento degli oneri a carico del datore di lavoro. Ciò ha comportato la crescente diversificazione dei contratti e delle situazioni lavorative, e una disgiunzione tra presenza sul mercato del lavoro e diritti sociali. Come è stato evidenziato da molti studiosi, mentre la legislazione del lavoro nel ventesimo secolo ha assolto il compito di proteggere i lavoratori dai fattori di incertezza e di instabilità connessi alla loro condizione nel mercato del lavoro, oggi ne riduce la sicurezza: "La legislazione del lavoro aveva a che fare con i diritti umani, ora con le risorse umane" (Crouch, 2007:18). Da questo fenomeno derivano implicazioni non soltanto per la regolazione delle relazioni di lavoro, ma anche per la struttura sociale complessiva, per i modelli di *welfare* e di relazioni industriali, facendo emergere l'*incertezza* come fenomeno sempre più caratterizzante le società europee.

In questo senso, il concetto di *flessicurezza* chiama in causa le politiche di protezione e di sicurezza sociale in relazione alle nuove forme di adattamento flessibile del

lavoro alle esigenze produttive, suggerendo fin dall'inizio che un approccio centrato esclusivamente sulle dinamiche interne al mercato del lavoro non è soddisfacente. Nella definizione di Tangian (2005), per esempio, assume particolare rilievo la *combination security*, una sicurezza composita, accanto alla sicurezza del posto di lavoro, dell'occupazione e del reddito, che rimanda a politiche di conciliazione tra lavoro e vita personale, esterne al mercato del lavoro, perché presuppongono, per esempio, l'offerta di servizi per l'infanzia, la mobilità, la formazione e l'istruzione².

Rispetto ai mutamenti nella relazione tra lavoro e welfare, la questione della flessicurezza emerge perché da una parte i vecchi schemi di assicurazione e di protezione sono divenuti insostenibili finanziariamente, gravano sui contributi pagati dai datori di lavoro e dai lavoratori dipendenti e risultano inappropriati nel quadro dei cambiamenti del mondo del lavoro attuale. Dall'altra, le forme flessibili di lavoro spesso si traducono in insicurezza per i lavoratori, dato che gli schemi assicurativi prevalenti sono concepiti in funzione del lavoro standard, inadeguati alle nove forme di lavoro. Laddove troviamo una mancanza di un minimo di protezione sociale, in particolare di indennità sostitutive, la forma di lavoro atipico si traduce in un limite anche per le imprese, poiché i lavoratori non sono in grado di sviluppare strategie di flessibilità di natura qualitativa, come lo sviluppo di competenze per l'adattamento. Infine, lo stesso *welfare state* contribuisce a sviluppare le forme di lavoro atipico, attraverso politiche rivolte a categorie svantaggiate, da attivare spesso creando forme ibride di status rispetto alla legislazione del lavoro e ai diritti di sicurezza sociale.

2. Gli ingredienti della flessicurezza: questione di quantità o di qualità?

Fin dall'inizio, la politica europea della flessicurezza si espone alle critiche rivolte più in generale alle strategie adottate dall'UE nell'ambito della politica sociale e per l'occupazione. Siamo in presenza di indirizzi di policy che vengono considerati come soluzioni tecniche, politicamente 'neutri', e che vengono proposti in modo astratto e formale prescindendo dai contesti politici e socio-economici³. L'impatto di queste strategie è però molto diverso quando vengono recepite e tradotte in pratica, pro-

² Ciascun fattore di sicurezza viene fatto corrispondere a forme di flessibilità specifiche (Tangian, 2005) e non tutte si pongono in termini di *trade-off* con le corrispettive forme di sicurezza: solo la *job security*, contrapponendosi alla flessibilità numerica esterna, decresce con l'aumentare della seconda e viceversa, tanto è vero che è la forma di sicurezza che si è consolidata negli anni '60, in riferimento ad un quadro economico in stabile crescita, a modelli di produzione fordista e di mercati del lavoro caratterizzati dal pieno impiego. La *employment security* è fortemente interrelata con la flessibilità numerica interna e con quella funzionale. La variabilità dei compiti, la formazione, l'orario sono riferiti a questo tipo di flessibilità che richiede ai lavoratori di adattarsi alla domanda dei datori di lavoro a fronte dell'incremento della possibilità di disoccupazione. La *combination security* compensa le conseguenze negative della flessibilità numerica esterna ed interna e dell'esternalizzazione con orari flessibili, lavoro *part-time*, prepensionamenti, ma anche con politiche che non sono inerenti il mercato del lavoro, come per esempio i servizi per l'infanzia o le politiche per la mobilità, abitative, dell'istruzione.

³ Per l'analisi della definizione della flessicurezza nelle politiche europee e nella letteratura collegata si veda il contributo di Martin Artiles in questo stesso volume.

prio in ragione delle differenze dei contesti istituzionali in cui si realizzano (Burroni e Keune 2011). Le contraddizioni più evidenti si collocano tra il livello cognitivo della *policy* e la sua traduzione empirica, che avviene al livello di *polity* degli stati nazionali, dei contesti regionali e locali, attraverso conflitti e compromessi tra gli attori politici e sociali coinvolti.

Il modello di flessicurezza, per esempio, adottato dalla Commissione, tarato sulla Danimarca, stabilisce una correlazione virtuosa tra tre fattori: una maggiore flessibilità numerica, tale da rendere più fluidi i movimenti in entrata e in uscita dal mercato del lavoro; politiche attive del lavoro e, in particolare, programmi di formazione e riqualificazione professionale in grado di agevolare la transizione da un'attività di lavoro a un'altra⁴; un sistema di protezione sociale basato sull'erogazione di sussidi generosi al fine di offrire un sostegno al reddito nei periodi di disoccupazione. Questa correlazione, che si traduce nel cosiddetto 'triangolo magico', secondo la Commissione andrebbe adottata in tutti i paesi, poiché avrebbe un effetto positivo sulle condizioni di lavoro e di vita, generando automaticamente e conciliando, allo stesso tempo, obiettivi sociali ed economici: da una parte l'inclusione sociale, dall'altra competitività e produttività, con un innalzamento dei tassi di occupazione (European Commission, 2006, p. 77).

Ma è veramente necessaria e sufficiente la flessicurezza per aumentare l'occupazione? Viene fatto notare che alcuni paesi, come la Svezia, ottengono ottimi risultati occupazionali con mercati del lavoro più rigidi e sistemi di protezione sociale estesi, oppure altri, come il Regno Unito, con mercati del lavoro flessibili e prestazioni sociali minime.

In Danimarca e in Olanda, i paesi modello per la flessicurezza, il tasso di occupazione è elevato se riferito ai valori medi, ma si ridimensiona se calcolato equivalente a tempo pieno, data la forte incidenza del tempo parziale, che in Olanda sfiora il 50% e in Danimarca è al 24%, contro una media europea del 17% (Keune e Pochet, 2009:114). La flessicurezza, per ora, ha dimostrato di essere uno strumento per la condivisione diffusa delle ore di lavoro disponibili, non si ha evidenza della capacità di creare occupazione aggiuntiva⁵.

La correlazione tra flessibilità e tasso di occupazione, inoltre, non ci dice molto sulla distribuzione dell'incertezza e sulla domanda di sicurezza che ne conseguono.

⁴ Un indicatore della rilevanza attribuita in Danimarca ai temi dell'istruzione, della formazione continua e della riqualificazione degli adulti è dato dal tasso di partecipazione ad attività di istruzione e formazione, che nel 2008 ha raggiunto il 30,2 per cento della popolazione tra i 25 e i 64 anni di età (dati Eurostat, *Labour force survey*). Dal confronto con altri paesi europei, quindi, emergono differenze sostanziali: la partecipazione media nei paesi UE-15, in effetti, raggiunge appena il 10,9 per cento; in Spagna, il 10,4; in Francia, il 7,3; in Italia, il 6,3. Da ciò si può dedurre che, nel caso danese, gli investimenti in istruzione e formazione abbiano costituito una delle principali risposte di *policy* ai processi di ristrutturazione delle imprese e di innovazione tecnologica. In Danimarca, la partecipazione ad attività educative e formative rivolte agli adulti è cresciuta a un ritmo costante a partire dal 1995.

⁵ La redistribuzione dell'occupazione a livello sociale è un obiettivo assolutamente legittimo, che può rispecchiare nuove esigenze delle persone in un contesto post-industriale, suggerito a suo tempo, nel 1993, anche nel Libro Bianco su "Crescita, competitività e occupazione", che è frutto però di precise costellazioni di valori e di interessi, nonché di particolari assetti di compromesso sociale e politico.

Andando al di là dei valori medi delle statistiche sull'occupazione, possiamo constatare che la durata media dell'occupazione negli ultimi dieci anni è aumentata e non diminuita, fatta eccezione per Danimarca e Irlanda. La percezione della precarietà è relativa a differenti contesti e non correlata direttamente alla presenza di lavoro flessibile: in Danimarca, per esempio, il concetto di precarietà non esiste, mentre questa è molto percepita in altri paesi in cui la flessibilità è meno diffusa, come in Italia e in Spagna. La precarietà emerge come problema dove ci sono mercati del lavoro segmentati in cui diventa sempre più netta la frattura tra chi ha un'occupazione instabile e chi è occupato stabilmente; soprattutto diventa rilevante come questa frattura struttura concretamente le condizioni di lavoro e di vita. La qualità dei processi che caratterizzano la relazione tra flessibilità e sicurezza sembra quindi più importante degli aspetti meramente quantitativi.

Sulla base di queste considerazioni, si può affermare che la questione della flessicurezza: a) non sembra riconducibile a un semplice trade-off tra i due termini; b) non dipende esclusivamente dalle dinamiche del mercato del lavoro e dagli aggiustamenti nelle politiche del lavoro e per l'occupazione; c) non è un modello astratto da seguire ma un insieme di pratiche che dipendono dal contesto istituzionale sociale e politico in cui si realizzano e che, allo stesso tempo, contribuiscono a strutturare.

3. *La flessicurezza come costruzione sociale*

La flessicurezza, formulata come modello decontestualizzato, si è rivelata quindi problematica e molto limitata per comprendere come la flessibilità e la sicurezza si combinano in differenti realtà empiriche. D'altra parte, la stessa Commissione, nella Comunicazione del 2007 intitolata " *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*", ha dovuto introdurre alcune dimensioni di contesto per la sua realizzazione, che ne costituiscono anche un prerequisito: l'equilibrio tra diritti dei lavoratori e dei datori di lavoro, la parità di genere, il superamento del dualismo tra insider e outsider nel mercato del lavoro. I contesti istituzionali riemergono come importanti nei riferimenti alle disuguaglianze di potere tra gli attori sociali in campo, all'esistenza o meno di forme di dialogo sociale, al ruolo della fiducia.

Più ci si allontana dalla *flessicurezza* come una forma "universale", più si complica l'analisi empirica delle sue realizzazioni nei differenti contesti (Barbier 2007). Non è sufficiente limitarsi agli indicatori di solito utilizzati, come la rigidità della legislazione di protezione del lavoro, la spesa per le politiche del mercato del lavoro, il tasso di partecipazione ai programmi di *lifelong learning*, l'incidenza degli oneri fiscali sul salario, ma vanno inclusi altri fattori che sono determinanti, come appunto il dialogo sociale. Quest'ultimo peraltro, nell'accezione corrente, è inteso come indicatore di consenso sociale, trascurandone gli aspetti del conflitto, che pure ne sono parte integrante. Infatti, le analisi empiriche mostrano che, anche quando il dialogo sociale è forte, non è garantito che si arrivi ad un consenso stabile tra i partner sociali, al contrario spesso emerge una visione conflittuale: per esempio in Olanda, uno dei paesi "modello" insieme alla Danimarca, dopo un periodo di intesa consensuale, si è profilato un conflitto

riguardo alle visioni dei vari partner sociali circa la rigidità della legislazione del lavoro (Paugam 2007: 9). È quindi un limite considerare la flessicurezza semplicemente in termini di trade-off e di sinergie istituzionali, senza considerare i possibili circoli viziosi che possono emergere, così come lo è concepirla come un ‘insieme di meccanismi’ in assenza di un riferimento ad attori empirici chiaramente identificabili e il cui ruolo spesso viene sottostimato.

Tutti gli aspetti fin qui richiamati ci portano a concludere che l’individuazione di uno specifico *set* di politiche di flessicurezza è difficilmente collegabile con degli esiti, secondo un rapporto lineare di causa- effetto: basti pensare al ruolo svolto dai differenti sistemi normativi caratterizzanti i diversi contesti, in base ai quali si stabilisce che cosa è accettabile nelle relazioni di lavoro, implicando aspettative circa i diritti e le responsabilità dei datori di lavoro e dei lavoratori o di chi è disoccupato. Per capire se e come la flessicurezza si realizza in un dato contesto si deve quindi piuttosto guardare alla ‘coerenza sociale’ prodotta dal rapporto reciproco tra forme di organizzazione sociale, valori collettivi e condotte individuali da una parte, e, dall’altra, l’universalità dei diritti di protezione sociale, la bassa disegualianza dei redditi, le buone performance economiche, l’equilibrio fiscale, l’efficacia dei servizi pubblici. Sulla “coerenza sociale” costruita attraverso processi di *policy* e consolidata dalla presenza di istituzioni e di forme di regolazione⁶ della società, si fondano le convinzioni circa ciò che è ritenuto accettabile e sostenibile in termini di flessibilità e le aspettative connesse ai livelli di sicurezza.

A questo punto, una volta appurato che, per cogliere analogie e differenze nei casi empirici, non ci si può limitare a misurare la flessicurezza in riferimento ai fattori solitamente richiamati e sui quali si concentra il benchmarking delle politiche europee⁷, il passo successivo è prendere in esame le possibili strade per ampliare l’ambito di analisi, in modo da poter coglierne gli aspetti che solitamente sono trascurati e che invece sono importanti per interpretare i fatti.

4. Percorsi alternativi per l’analisi della flessicurezza: il governo dell’incertezza e le forme di organizzazione del lavoro a livello di impresa

Nel percorso preliminare allo studio dei casi italiano e spagnolo, abbiamo preso in considerazione alcune proposte di analisi alternative a quelle correnti, che inducono a riflettere su aspetti rilevanti per contestualizzare il fenomeno della flessicurezza a livello nazionale, regionale e di impresa.

Il primo percorso ci è stato suggerito da Colin Crouch (2008) e ha consentito di evidenziare differenze nelle traiettorie intraprese nei casi spagnolo e italiano ricon-

⁶ Il concetto di regolazione (Boyer 1986) inteso come compromesso istituzionale che emerge da conflitti sociali e dai processi di potere.

⁷ Le componenti della flessicurezza su cui si concentrano gli indicatori di benchmarking sono i seguenti: l’elasticità e la garanzia delle disposizioni contrattuali; le strategie globali di apprendimento durante l’intero arco della vita; le politiche attive ed efficaci riguardanti il mercato del lavoro (PAML); i moderni sistemi di sicurezza sociale. Si veda l’analisi di Martin Artiles in questo volume.

ducibili ai diversi assetti di governance dell'incertezza, in cui trovano combinazione flessibilità e sicurezza, entro ben definiti framework politico-istituzionali e storici.

Come non vedere che la questione della flessicurezza nasce quando cambia il compromesso sociale circa la distribuzione dell'incertezza economica tra categorie sociali diverse? I cambiamenti economici, nel passaggio da una società industriale a una società postindustriale, che hanno avuto riflessi sulla struttura degli interessi e delle disegualianze sociali, hanno provocato risposte molto differenti al problema dell'insicurezza endemica al mercato del lavoro. Una questione rilevante risiede proprio nel modo di affrontare la questione della distribuzione dell'incertezza (e dei suoi costi) tra i differenti gruppi sociali, in base ai differenti assetti di potere. La questione fondamentale cui rispondere è la seguente: il peso dell'incertezza viene redistribuito secondo termini di equità e affrontato come *problema collettivo* o in termini asimmetrici, piuttosto ricondotto a problema individuale, facendone ricadere il peso soprattutto su alcune fasce sociali deboli? Si tratta di due modalità opposte, con effetti molto diversi sulla vita delle persone e delle collettività, e, secondo Crouch, non possono rientrare entrambe nella nozione di flessicurezza. La *flessicurezza* è soltanto uno dei possibili risultati del processo di *governance* dell'incertezza e si ha soltanto nel primo caso, mentre non c'è quando la distribuzione dell'incertezza economica pesa in modo ineguale per soggetti differenti.

Il problema dell'incertezza oggi richiede nuove forme di governance. Nel contesto istituzionale del secondo dopoguerra, gli stati nazionali agivano per ridurre il livello globale prima che raggiungesse le aziende e che queste ne trasferissero l'onere sui lavoratori. Una forma di *governance della domanda* che si caratterizzava per una legislazione del lavoro di protezione dei diritti dei lavoratori, per il ruolo dei sindacati e dell'attività negoziale riguardo ai salari e il miglioramento delle condizioni di lavoro, alla sicurezza sociale garantita dal *welfare state*, strutturata attorno all'impiego standard e alla figura del *male breadwinner*. All'interno di un'economia governata dalle forze di mercato si tendeva ad attenuare l'impatto delle conseguenze negative per i lavoratori. Sul piano empirico si sono realizzate molte varianti di questa forma di governance, con implicazioni distributive differenti. A partire dagli anni ottanta, però, la globalizzazione dell'economia e l'insieme di fenomeni ad essa collegati, il passaggio alla società post-industriale e dei servizi hanno comportato un aumento dell'incertezza e l'erosione del lavoro standard. Gli stati nazionali non hanno margini per intervenire a limitare l'esposizione al rischio delle aziende e dei lavoratori, per migliorare l'efficienza delle forze di mercato si ricorre alla deregulation. Si adottano forme di impiego non standard e se ne auspica la diffusione. I rischi per i lavoratori vengono commercializzati, adottando soluzioni di mercato e disinvestendo nella politica sociale. Si adottano politiche sul lato dell'offerta di lavoro, forme di *workfare*, politiche per l'occupabilità, responsabilizzando gli individui e facendo dipendere i loro diritti di cittadinanza sociale dalla partecipazione al mercato. Il lavoratore è visto nella sua dimensione economica, senza guardare agli aspetti che lo riguardano come persona e alle sue capabilities. A questi cambiamenti si accompagna una forma di governance neo-liberista in cui la flessicurezza non è contemplata.

Anche nella forma di governance *new labour* non si realizza la flessicurezza in senso proprio. Accanto a misure di *workfare*, si adottano misure positive di politica at-

tiva, per esempio di supporto e di servizio per le persone in ricerca di impiego; la fiducia, però, nei mercati finanziari e nella commercializzazione del rischio sono comuni all'impostazione neo-liberista. Al contempo, appare contraddittoria la volontà di mantenere saldi famiglia e comunità come istituzioni funzionali all'integrazione sociale e, allo stesso tempo, l'adozione di politiche nei confronti di segmenti deboli del mercato del lavoro e della società (madri sole, disabili, anziani) che li rendono più dipendenti dal mercato. Anche in questo caso le asimmetrie nella distribuzione del rischio sono evidenti.

La flessicurezza è sicuramente incompatibile anche con la governance della *politica discriminante*, che si contraddistingue per una divisione e separazione della popolazione in tanti segmenti più o meno esposti all'incertezza, a seconda che possano godere o meno di diritti connessi alla propria posizione lavorativa. C'è una netta distinzione tra i lavoratori tutelati dalla legislazione sociale, dai sindacati, dalle politiche aziendali e chi non lo è. Chi ha un lavoro standard è iperprotetto dall'incertezza, mentre quest'ultima grava tutta su chi ha contratti non standard (spesso particolari segmenti della popolazione, per età, genere, etnia, ecc).

Sulla base di queste considerazioni, Crouch colloca la flessicurezza all'interno del modello della *nuova democrazia sociale* che si è realizzata nei casi danese e olandese. Il tratto caratterizzante è nel mantenimento di una forma di equilibrio nella distribuzione del rischio tra datori di lavoro e lavoratori e tra differenti categorie di cittadini. Questa equità nella distribuzione del rischio si riflette nella scelta di promuovere l'obiettivo della flessibilità del mercato del lavoro insieme ad un sistema di garanzie che si collocano al suo esterno, espandendo le capabilities delle persone a livello individuale e collettivo.

La flessicurezza è quindi definibile come *un processo* in cui giocano un ruolo differenziato, con obiettivi e interessi diversi, le istituzioni e la legislazione, gli attori coinvolti ai vari livelli: governi, sindacati, comunità, famiglie, reti sociali. Essa implica l'analisi dei conflitti nelle relazioni di potere che generano diversi assetti nella distribuzione dell'incertezza.

Crouch, in sostanza, suggerisce che la categoria di flessicurezza, definita come equilibrio virtuoso tra le due componenti della flessibilità e della sicurezza, può essere applicata limitatamente a pochi casi empirici, in cui l'incertezza connaturata ai mercati e la distribuzione dei rischi sociali viene equamente distribuita, riconducendola a precisi contesti istituzionali socio-politici e al tipo di compromesso sociale che li caratterizza.

La cornice disegnata da Crouch ha permesso di interpretare alcune importanti differenze nelle traiettorie intraprese dall'Italia e dalla Spagna, come dimostrano le analisi, incluse in questo volume, di Antonio Martin Artiles e Luigi Burroni sui casi nazionali, e quelle di Franco Bortolotti e Oscar Molina sui casi regionali.

Nell'analisi, condotta da Martin Artiles, delle forme assunte dalla flessibilità nelle diverse realtà nazionali e locali, si tracciano differenti traiettorie della flessibilità - in particolare della forma più diffusa, quella contrattuale - in collegamento con i differenti settori economici e i segmenti del mercato del lavoro coinvolti, le forme assunte dalla protezione sociale, le politiche attive e la formazione, il ruolo delle relazioni industriali

e il dialogo sociale, in riferimento agli assetti distributivi raggiunti nell'ambito dell'incertezza. Burroni, con un approfondimento sull'Italia, introduce ulteriori elementi, che meglio chiariscono gli assetti degli interessi che caratterizzano la governance dell'incertezza, la distribuzione ineguale tra i differenti segmenti di lavoratori – donne, disoccupati, giovani, poco qualificati, residenti nel mezzogiorno – tra i territori regionali, le cui disuguaglianze nelle performance economiche si acuiscono negli ultimi decenni, invece di diminuire. Analizzando in una prospettiva temporale le differenze, a volte minime, tra l'Italia e la Spagna si profilano due traiettorie nella governance dell'incertezza che hanno una portata qualitativa diversa. Per l'Italia, gli ultimi decenni presentano una tendenza alla forma di governance della 'politica discriminante'. A questo proposito, la variabile politica, come sottolinea Martin Artiles, non è secondaria. Tuttavia, più che un problema di colore politico dei governi, il dato appare strutturale. La Spagna, dopo una prima fase di neoliberalismo, caratterizzante gli anni '80, si è avviata verso una forma di correzione della soluzione di flessibilità del mercato del lavoro giocata tutta sui contratti a termine. Nell'ultimo decennio si è assistito a un relativo miglioramento del sistema di indennità, di formazione, di politiche attive e per la famiglia, di pari opportunità. Sicuramente il governo socialista ha fatto scelte che hanno impresso un recupero, benché debole, della dimensione dei diritti, del dialogo sociale, un passo indietro nella 'commercializzazione della cittadinanza' (Crouch 2007). Se non emerge un quadro di 'nuova democrazia sociale', certo qualche traccia di fondo, un'attenzione per una redistribuzione più equa dei rischi e del peso dell'incertezza si può trovare, anche sotto la pressione dal basso da parte dei sindacati e delle associazioni della società civile. Tuttavia, l'analisi del caso catalano condotta da Molina suggerisce un nuovo scenario nella distribuzione dell'incertezza, in cui le donne per la prima volta ne subiscono le conseguenze meno degli uomini, grazie però al ruolo di cuscinetto che svolgono gli immigrati. La struttura settoriale e di impresa emergono come altrettanto importanti, insieme agli altri fattori istituzionali considerati, nel disegnare i nuovi contorni della cittadinanza sociale, che comporta nuove dinamiche di inclusione e di esclusione.

In Italia non riscontriamo una tendenza di questo tipo. La forma di governance neoliberalista, che pure ha pervaso gli anni '80 e '90, sembra avere dato luogo a modalità di distribuzione dell'incertezza che ne acuisce il peso per alcuni segmenti deboli della società, che diventano sempre più outsider. Le parentesi brevi costituite da governi di sinistra hanno inciso debolmente e non nel senso di un'inversione di tendenza. Nel medio-lungo periodo abbiamo assistito all'allargamento dell'area della commercializzazione della cittadinanza. Possiamo spingerci, con le dovute cautele, ad ipotizzare che nei due paesi vi siano strutture e istituzioni sociali e politiche, di rappresentanza degli interessi, che riflettono differenti assetti nelle relazioni di potere, tra classi e gruppi sociali, nonché sistemi normativi riguardanti l'equità e la giustizia sociale, che legittimano anche differenti criteri di distribuzione dei costi dell'incertezza. Forse, è proprio questa diversità sostanziale che spiega, almeno in parte, le differenze nella capacità di mobilitazione della società civile in Spagna e in Italia a fronte della grave crisi economico-finanziaria degli ultimi mesi. Nel quadro attuale la issue dell'incertezza economica e dell'iniquinà negli esiti della sua distribuzione è centrale. In Spagna, le manifestazioni degli "Indignados" sono anche il segno dell'esistenza di uno spazio

nella struttura delle opportunità politiche, che porta a esercitare una voce che ha un impatto politico, per esempio le dimissioni del governo in carica e il ricorso alle elezioni anticipate. Al contrario, in Italia, assistiamo a una mobilitazione frammentata da parte della società civile, che appare molto più debole e sfiduciata.

4.1 Le forme di organizzazione del lavoro a livello di impresa

Un altro dato strutturale, che emerge come rilevante nell'interpretazione delle differenze nelle forme di combinazione tra flessibilità e sicurezza, è sicuramente l'organizzazione del lavoro a livello d'impresa. In particolare getta luce sulla prevalenza di forme di flessibilità esterna e quantitativa che non sono agganciate anche a forme di sicurezza, e il ricorso a forme di flessibilità interna e qualitativa che hanno come corollario forme di sicurezza. Così, anche nei livelli territoriali, di impresa o di gruppi di imprese, possiamo trovare differenze rimarchevoli nelle forme di regolazione e nelle pratiche di flessicurezza (Alacevich 2007). In questo caso, tra le altre istituzioni, spicca il ruolo delle relazioni industriali a livello territoriale e aziendale. Questa prospettiva è adottata, in questo volume, da Franco Bortolotti per analizzare il caso toscano. Si tratta di un'impostazione che ha molte potenzialità sul piano empirico. È evidente il nesso tra le diverse forme di organizzazione del lavoro prevalenti⁸ a livello di impresa, nei differenti contesti nazionali e locali, e le forme di flessicurezza (Valeyre et alii 2009). La prevalenza di una forma organizzativa dipende dai settori di attività economica e dalle categorie occupazionali, tuttavia sembra emergere una coincidenza anche con le forme di protezione sociale e di flessicurezza, aiutandoci a capire come queste ultime si strutturano a livello d'impresa e di gruppi di imprese.

Secondo Keune e Pochet (2009), per esempio, nei paesi in cui sono prevalenti forme di organizzazione del lavoro basate sull'apprendimento discrezionale e la produzione snella troviamo anche forme di flessicurezza. Un lavoratore che gode di un alto grado di autonomia, inserito in un'organizzazione basata sull'apprendimento, sulla cooperazione e la fiducia, sperimenta una flessibilità sicuramente diversa da quella di un lavoratore inserito in un contesto taylorista e con basso grado di autonomia, o in contesti di lavoro tradizionale o a struttura semplice. La questione della flessicurezza non si esaurisce nel fatto che esistono misure per il sostegno dei lavoratori nei perio-

⁸ Le forme di organizzazione del lavoro individuate, basate sul grado di autonomia, l'apprendimento e la complessità dei compiti, sono quattro: l'apprendimento discrezionale, la produzione snella, il taylorismo, le forme tradizionali o a struttura semplice. Il metodo dell'apprendimento discrezionale, è caratterizzato da alti livelli di autonomia sul lavoro, da attività di apprendimento e "problem-solving", dalla complessità delle mansioni, in misura minore dal lavoro di squadra autonomo. La produzione snella è caratterizzata principalmente da un livello più alto di lavoro di squadra e di rotazione delle mansioni, dall'autovalutazione della qualità del lavoro e dalle norme di qualità. I modelli tayloristi di organizzazione del lavoro sono caratterizzati da bassi livelli di autonomia sul lavoro, in particolare per quanto riguarda i metodi di lavoro, da scarse dinamiche di apprendimento, da bassi livelli di complessità dalla ripetitività e dalla monotonia delle mansioni. Nelle forme tradizionali o a struttura semplice tutte le variabili dell'organizzazione del lavoro sono sottorappresentate e i metodi sono ampiamente informali e non codificati.

di di transizione involontaria da un'impresa ad un'altra, attraverso le compensazioni finanziarie, che pure sono importanti. Nelle imprese basate sull'apprendimento discrezionale, per esempio, i lavoratori hanno accesso a istituzioni che sono necessarie alla sostenibilità della forma organizzativa stessa: informazione, consultazione, fiducia, sindacati forti, ecc. L'organizzazione del lavoro a livello d'impresa, quindi, condiziona il ricorso alla flessibilità interna, rafforzando la stabilità esterna sul mercato del lavoro. Le istituzioni pubbliche condividono il rischio cui sono esposti lavoratori e imprese sia fornendo la formazione e il life long learning nel luogo di lavoro, sia sostenendo le transizioni esterne. Una particolare combinazione tra la condivisione nell'assunzione dei rischi e l'organizzazione del lavoro basata sull'apprendimento discrezionale libera sia le imprese sia i lavoratori dal timore di affrontare l'incertezza, incoraggiando a sperimentare, innovare, abbandonare la routine per il cambiamento.

Di nuovo, le complementarità istituzionali emergono come significative. L'analisi del caso toscano mette in evidenza la rilevanza dei modelli organizzativi del lavoro e delle relazioni tra imprese nel contribuire a determinare le forme della flessibilità e della sicurezza. Dalla combinazione di queste forme organizzative con le altre forme di regolazione, che rimandano sia agli attori pubblici sia alle organizzazioni di rappresentanza degli interessi, scaturiscono combinazioni di flessibilità e sicurezza differenti e bilanciate in modo diverso.

Il concetto di Flessibilità – Flexiseguridad, quindi, in Italia e in Spagna, spogliato da significati ideologici e normativi, è uno strumento per riflettere sui differenti percorsi nella redistribuzione dei costi dell'incertezza economica e sociale che in entrambi i paesi, in modo molto diverso, stiamo sperimentando. Quel che è certo, si tratta di un processo in atto, che va ben al di là delle dinamiche del mercato del lavoro e della competitività economica; esso implica l'analisi tanto delle forme di conflitto distributivo e di compromesso tra le forze sociali in campo, quanto delle forme di regolazione e organizzative delle istituzioni e delle loro complementarità.

FLESSICUREZZA/FLEXISEGURIDAD.
UNO STUDIO COMPARATIVO TRA ITALIA E SPAGNA¹

*di Antonio Martín Artiles**

Presentazione

Obiettivo di questo articolo è analizzare il modello della flessicurezza che nasce dalle esperienze politiche dei paesi nordici e valutare una sua possibile esportazione nell'Europa meridionale, in particolare in Spagna e Italia. Questo modello è stato adottato dall'Unione Europea come paradigma per coniugare la flessibilità del mercato del lavoro e il mantenimento di un modello sociale europeo che fornisca livelli minimi di sicurezza, o, in un senso più ampio, per garantire la flessibilità dei mercati senza compromettere la coesione sociale. La nostra ipotesi è che, in termini economici, politici e istituzionali, l'esperienza nordica di flessicurezza sia lontana dai paesi dell'Europa meridionale, ragion per cui la sua trasposizione si presenta quanto meno problematica, anche nell'ambito di una implementazione flessibile offerta dal Metodo Aperto di Coordinamento (OMC) come meccanismo di governance europea multilivello. Per verificare questa ipotesi abbiamo confrontato le esperienze di Italia e Spagna: entrambi i paesi hanno caratteristiche economiche, sociali e culturali molto simili, che li differenziano dai paesi del nord Europa. Di fatto, alcuni analisti (Banyuls et alii 2009) hanno proposto l'esistenza di un «*modello di occupazione del Sud Europa*» e un «*modello latino di relazioni lavorative*», così come l'idea di un «*modello mediterraneo di welfare*» (Ferrera 2005, Amable 2003), sulla base di una serie di caratteristiche comuni tra questi paesi, in particolare tra Spagna e Italia.

A partire da questo punto di vista abbiamo studiato la flessicurezza. In primo luogo, analizzeremo il concetto di flessicurezza e alcune caratteristiche generali della sua implementazione in Europa attraverso meccanismi di governance multilivello. Successivamente verranno analizzate le principali dimensioni della flessicurezza (flessibilità del mercato del lavoro, prestazioni di disoccupazione e politiche attive del lavoro) in

* Con la collaborazione di Laura Leonardi, Óscar Molina, Andrea Bellini, Davide Calenda e Pilar Carrasquer Oto.

¹ Questo articolo è il risultato di uno studio comparativo tra Italia e Spagna, realizzato nell'ambito del Programma di Azione Integrata finanziato dai Ministeri dell'Istruzione dei due paesi (Rif. HI2007-0104).

Spagna e in Italia. L'ultima parte si conclude con un'analisi della situazione e degli sviluppi delle politiche connesse con la «flessicurezza» alla luce delle Direttive europee nei due paesi oggetto di studio.

La nostra analisi mostra come l'implementazione o l'importazione del paradigma della flessicurezza produca risultati variegati. Negli ultimi due decenni, Italia e Spagna hanno affrontato in modo diverso la tensione tra flessibilità e sicurezza, frutto della disparità dei rispettivi contesti socio-produttivi, istituzionali e politici. Sembrano tuttavia influire anche fattori di più lungo periodo, come le tradizioni di regolazione e di azione collettiva, così come i cambiamenti nel rapporto Stato-mercato-famiglia in termini di garanzia di sicurezza e benessere, o di distribuzione del rischio e di gestione dell'incertezza in ciascun paese. Queste differenze non impediscono l'esistenza di tratti convergenti, in particolare per quanto riguarda il modo di affrontare l'impatto della recente crisi in un contesto contraddistinto da mercati del lavoro altamente segmentati e caratterizzati da segregazione occupazionale in entrambi i paesi.

1. Il concetto di flessicurezza

Il concetto di flessicurezza, che nasce dalle linee guida della politica per l'occupazione dell'Unione Europea, invita gli Stati membri a riformare i propri mercati del lavoro e le politiche sociali per coniugare una indiscussa flessibilità del mercato del lavoro con una garanzia di sicurezza che favorisca la coesione sociale. Il problema di fondo che ha giustificato l'adozione di questo paradigma è riscontrabile nella crescente incertezza, che deriva da forme atipiche di lavoro, quali il lavoro temporaneo e il lavoro a tempo parziale, e in una sua forte espansione in tutti i paesi dell'Unione Europea a partire dagli anni Novanta. Si tratta di forme di lavoro che, come novità, tendono a colpire non solo i gruppi più comuni (donne e/o giovani), ma anche il nucleo centrale della forza lavoro. Da qui deriva la preoccupazione per il legame tra flessibilità e sicurezza che ha trovato riflesso in successivi documenti della Commissione Europea. Infatti, appare già nel 1993, nel Libro Bianco «*Crescita, competitività, occupazione*»; viene inoltre menzionato l'anno dopo al Vertice di Essen, nel 1997 al Vertice di Amsterdam e, nello stesso anno, nel Libro Verde «Partenariato per una nuova organizzazione del lavoro» che suggerisce di mantenere un equilibrio tra flessibilità e sicurezza. Successivamente, al Vertice di Lisbona (2000) esso emerge come un aspetto della Strategia europea per l'occupazione (SEO). Infine, la relazione di Wim Kok (Commissione Europea, 2004) conclude che «la sfida per il mercato del lavoro è trovare un giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza». Più di recente troviamo il termine flessicurezza nelle Linee Diretrici Integrate per la crescita e l'occupazione per il periodo 2005-2007.

Il concetto di flessicurezza si ispira all'esperienza di coordinamento delle politiche attive del lavoro, delle politiche di formazione e delle misure in materia di disoccupazione in Danimarca e Olanda. L'esperienza danese, in particolare, costituisce un modello di lavoro e sicurezza forse unico. La legislazione danese prevede un basso livello di tutela dell'impiego, permettendo ai datori di lavoro di licenziare i dipendenti solo con un breve periodo di preavviso (3 giorni nella maggior parte dei casi); il mercato

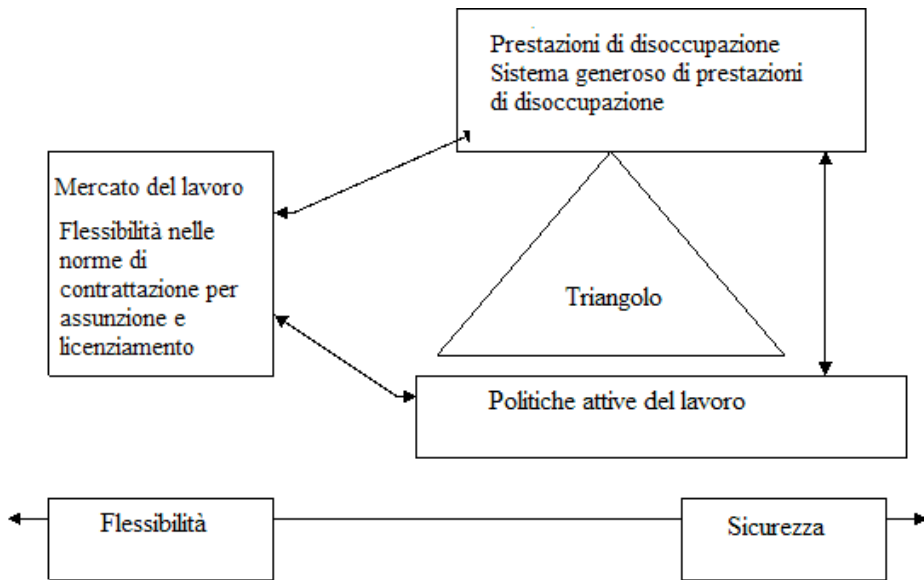
del lavoro danese funziona quindi in modo molto simile a quello dei paesi liberali (Regno Unito, Irlanda, Canada e Stati Uniti). In effetti, si può qualificare il caso danese come un modello di «flessibilità quantitativa», come evidenzia l'indicatore di rotazione dell'occupazione, che ha oscillato negli ultimi anni tra il 25% e il 30% (Madsen 2004: 191). D'altra parte esso conta su un'alta protezione della disoccupazione, con una copertura del 90% dello stipendio del disoccupato per un anno e può estendere la prestazione di disoccupazione fino a quattro anni, un sistema di formazione che offre molte opportunità ai disoccupati, oltre ad altre misure di protezione sociale nell'ambito di uno Stato del benessere forte.

La flessicurezza così intesa ha affascinato le autorità politiche dell'Unione Europea che la considerano come un modello interessante e praticabile per tutti gli Stati membri. Questo modello risponde ad una sorta di «triangolo magico» che combina tre elementi: 1) un mercato del lavoro numericamente flessibile, che facilita la transizione di ingresso, di uscita e reinserimento nel mercato del lavoro; 2) il sostegno durante la transizione ad una attività di lavoro distinta attraverso importanti programmi di formazione e riqualificazione professionale, nell'ambito delle politiche attive dell'occupazione²; 3) un sistema di solidarietà incarnata in una generosa erogazione pubblica di prestazione di protezione contro la disoccupazione; esso è praticabile, perché in chiave giuridica e secondo prospettive neofunzionaliste, si ritiene che la «modernizzazione» del diritto del lavoro e l'adozione di modelli di politiche comuni a livello europeo, prima o poi, «inducano» la convergenza tra diversi modelli sociali (Scharpf 1999). La flessicurezza è divenuta il principio ispiratore della Strategia Europea per l'occupazione che si realizza attraverso il Metodo Aperto di Coordinamento come meccanismo di governance multilivello. Secondo quest'ultimo, l'UE dovrebbe limitarsi a impostare una serie di obiettivi politici e fornire buone prassi che servano a guidare le politiche dei rispettivi paesi. A differenza del metodo tradizionale di regolazione forte che agisce attraverso la legislazione, nel caso delle politiche europee dirette secondo il metodo aperto, le autorità nazionali godono di alti livelli di autonomia per decidere i meccanismi necessari per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti. Per questo motivo si parla di trasposizione del modello danese di flessicurezza agli altri paesi, attraverso la sua adozione come paradigma che guida le politiche europee dell'occupazione.

Nonostante la sua adozione entusiastica da parte della Commissione Europea e la sua rapida diffusione, il concetto di flessicurezza è stato oggetto di diverse critiche sia sul piano accademico (per una sintesi vedi Miguélez 2007; Seifert e Tangeri 2007; Keune e Jepsen 2007; Jepsen, 2005), sia sul piano ideologico e politico in cui un numero crescente di voci mette in dubbio la sua idoneità. La prima fonte di confusione e

² Un indicatore dell'importanza dell'istruzione, della formazione e riqualificazione professionale della popolazione adulta in Danimarca è dato dal fatto che nel 2006 il 29,2% di persone occupate tra i 25 e i 64 anni partecipano a corsi di formazione. Dal confronto con altri paesi si possono vedere le differenze: in Spagna la partecipazione è solo del 10,4%, in Francia del 7,5% e in Italia del 6,1%. La media dell'UE-15 è dell'11,1%. Si comprende che, nel caso danese, l'aumento della partecipazione dei lavoratori adulti alla formazione è stata una risposta alle politiche di ristrutturazione e innovazione tecnologica. Questa partecipazione è in aumento dal 1995. Cfr. Eurostat (2007).

Grafico 1. Il modello di flexicurity danese



di critica deriva direttamente dal carattere polisemico di un termine usato per indicare sia una strategia europea sia un sistema socio-istituzionale o modello sociale, o utilizzato, semplicemente, come uno strumento euristico per l'analisi dei mercati del lavoro europei (Madsen 2006; Barbier 2007).

Nel primo caso, la flessicurezza è considerata come una strategia volta a coordinare le politiche del mercato del lavoro con le politiche di prestazione di disoccupazione e i programmi di formazione continua per favorire la mobilità e le transizioni lavorative. La diversità di equilibri che può risultare da questo coordinamento riflette l'ambiguità di tale concetto. Alcuni analisti come Rogowski (cit. in Keune e Pochet 2008: 141) sostengono, di fatto, che la flessicurezza sia una fonte d'ispirazione astratta e inclusiva orientata a sviluppare alcune politiche correttive del mercato del lavoro. Tuttavia lo stesso concetto è stato utilizzato anche per legittimare politiche di flessibilizzazione dei mercati del lavoro. In realtà, è grazie alla sua inclusività e vaghezza che la flessicurezza può convertirsi in un'aspirazione di tipo ideale capace di guidare le decisioni politiche e orientare il coordinamento delle politiche pubbliche, affinché le istituzioni regolino e correggano i disequilibri del mercato e, al tempo stesso, si attuino politiche che promuovano la flessibilità nel mercato del lavoro.

Dal punto di vista della regolamentazione dell'attività lavorativa, la «flessicurezza» costituisce il tentativo del Libro Verde della Commissione Europea (2006) di «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo». La tendenza ideologica del documento può essere riassunta nei punti suggeriti da Baylos e Rey Pérez (2006). In primo luogo, si colpevolizzerebbe il Diritto del lavoro del fatto che il sistema dei diritti e garanzie di protezione è una tradizione del passato che oggi conduce a «rigidità normative», per cui si dovrebbe procedere a deregolamentare e flessibilizzare

gli elementi di base del diritto per rendere più dinamico il mercato del lavoro. L'argomento chiave è che la deregolamentazione dovrebbe accelerare il flusso di ingresso nel mercato del lavoro di modo che il diritto si orienti verso l'«occupazione», piuttosto che verso le condizioni di lavoro e la garanzia di esso. Come ha osservato Supiot (2003), al principio di tutela del diritto del lavoro si sta sostituendo una visione «tecnica» di minimi. In secondo luogo, l'obiettivo del Libro Verde sarebbe «*decollettivizzare*» il diritto del lavoro con l'esclusione degli attori collettivi, come i sindacati e i consigli di fabbrica. Il soggetto contrattuale principale sarebbe l'individuo che, a sua volta, è responsabile della propria «*occupabilità*», in gran parte attraverso l'impegno per la riqualificazione professionale continua. E in terzo luogo, la negoziazione collettiva sarebbe vista, infatti, come una funzione puramente regolatrice e normativa concorrente con la normativa statale, e non come un processo di interscambio e di dialogo tra soggetti collettivi per la distribuzione di posizioni di potere all'interno e all'esterno dell'azienda. La politica neoliberista dell'UE cercherebbe di evitare il ruolo dell'azione collettiva come agente correttore delle disuguaglianze attraverso la negoziazione collettiva e il contratto sociale, limitandosi solo alla sua funzione regolatrice dentro l'azienda.

Da quanto detto ne consegue che la flessicurezza come paradigma per la regolazione del mercato del lavoro risulta estremamente ambigua: oscilla tra un «tipo ideale», orientativo di possibili politiche di sicurezza e di welfare per la tutela contro la precarietà del lavoro e la disoccupazione, e un argomento per la strumentalizzazione di un nuovo discorso ideologico in favore di una maggiore deregolamentazione e flessibilizzazione del mercato del lavoro. Gli attori sociali non hanno raggiunto un consenso sul suo contenuto perché l'idea di flessicurezza ha diversi significati in funzione del contesto storico e istituzionale della società in questione. Inoltre, rispetto all'irrompere di analisi quantitative della flessicurezza che si è verificato negli ultimi anni, lo stesso concetto rimane vagamente teorizzato poiché gran parte della discussione si è concentrato sulle virtù dei modelli danese e olandese, comparandoli semplicemente con i risultati degli altri paesi.

In questo articolo proponiamo di riconsiderare il concetto di flessicurezza sia dalla prospettiva degli *inputs* (la visione di flessicurezza come modello per orientare le politiche), sia dalla prospettiva dei risultati. Quindi consideriamo la flessicurezza come un approccio conoscitivo (Barbier 2007) attraverso cui possono essere identificate e interpretate le interazioni tra alcune caratteristiche del mercato del lavoro e del sistema di protezione sociale in un particolare contesto socio-politico; quest'ultimo deve essere inteso come una rete culturale che definisce i rapporti tra gruppi sociali, oppure ciò che è accettabile e ciò che non lo è in termini di politiche e di occupazione. Inoltre, dalla prospettiva degli *outputs*, riteniamo opportuno considerare la flessicurezza come il risultato delle politiche di interazione tra diversi meccanismi di governance dell'incertezza (Crouch 2008). Da questo punto di vista, i risultati osservati nei modelli danese o olandese potrebbero verificarsi solo nel contesto di un particolare tipo di governo dell'incertezza: quello della «nuova democrazia sociale».

Così, sia che si consideri la flessicurezza come approccio conoscitivo sia che ci si concentri sulle forme di governance dell'incertezza, nella pratica reale ed effettiva essa è soggetta alle contingenze istituzionali, economiche e politiche dei contesti locali.

Quindi, quando cerchiamo di spiegare i differenti equilibri che osserviamo nell'analizzare casi reali, è importante tenere conto che la flessicurezza è soprattutto un modello di interscambio tra gli attori sociali, nell'ambito di regole del gioco determinate dalle condizioni dei contesti in cui questi interagiscono. Così il possibile interscambio si adatta alla combinazione di diverse politiche di flessibilità e sicurezza, come sono le misure di flessibilità nel mercato del lavoro, le politiche attive per l'occupazione (in particolare la riqualificazione e la formazione professionale) e le politiche di protezione della disoccupazione. Il coordinamento e l'equilibrio tra queste tre politiche sono soggetti a rapporti di negoziazione e conflitto. In questo modo, il dialogo sociale diventa un meccanismo chiave per incanalare il consenso degli attori sociali sulle misure di flessicurezza derivanti dall'interscambio tra gli attori con percezioni, potere contrattuale e obiettivi differenti. Pertanto, l'equilibrio tra flessibilità e sicurezza è legato alle contingenze inerenti i sistemi di relazioni industriali e i mercati del lavoro nazionali, così come i valori e l'immaginario collettivo che orientano e legittimano le azioni degli attori. Da questo ne consegue una possibile spiegazione della flessicurezza in termini di «effetto societario» (Maurice, Sellier, Silvestre 1987), nel senso che il contesto storico, il quadro istituzionale, gli attori sociali, la struttura economica e l'ordinamento giuridico di ogni paese sono fondamentali per comprendere la geometria variabile della flessicurezza, nonché la diversità dei significati attribuiti a questo concetto controverso.

In questo senso, e a differenza dei paesi referenti dell'ideale di flessicurezza, in Spagna e Italia abbondano le piccole imprese, che operano principalmente nei mercati locali e negli spazi economici informali. I mercati del lavoro sono stati strutturati attorno alla tutela della figura del *male breadwinner*, cosa che si ripercuote in un sistema di protezione sociale frammentato secondo una logica occupazionale e che, in molti casi, fornisce bassi livelli di copertura. Inoltre, nel Sud Europa non è stato creato sufficiente lavoro di qualità, poiché non è stato nemmeno possibile migliorare la competitività sulla base di R & S (Ricerca e Sviluppo), così come proposto nel Vertice di Lisbona. Lo Stato del benessere è di per sé debole e in ritardo, a carattere familiare, basato su una forte divisione di genere del lavoro e una scarsa erogazione di assistenza socialmente organizzata (Bettio et al. 2006), che ha come risultato una combinazione di erogazione pubblica di prestazioni e servizi definita come Modello di Welfare Mediterraneo, esattamente in contrapposizione al modello Scandinavo come definito da Esping-Andersen (2000), tra gli altri. È quindi dubbio parlare della flessicurezza come una alternativa per questi paesi dove negli ultimi anni la crescita economica si è basata su un settore dei servizi con bassi salari e bassa contribuzione fiscale, a eccezione del settore delle costruzioni nel caso della Spagna. Lo scenario in Europa meridionale si rivolge piuttosto verso una politica orientata a un nuovo «modello sociale a basso costo», che renda compatibile la realizzazione della flessibilità del mercato del lavoro con l'erogazione di prestazioni e servizi, in particolare di quelli di assistenza alla persona, minimi e economici (Martin Artiles 2008; Simonazzi 2007).

Di fatto, nonostante l'enfasi della Commissione europea, i risultati in questo momento suggeriscono che il paradigma della flessicurezza non è facilmente esportabile (trasponibile) ad altri paesi, date le significative differenze nell'ambito della produzio-

ne e del lavoro, nelle istituzioni e nei modelli di welfare, come, in un certo senso, è affermato da voci autorevoli dell'UE (Spidla 2005).

Da questo punto di vista, esploriamo la «flessicurezza» in Spagna e in Italia attraverso le tre dimensioni considerate chiave in questo concetto, al fine di facilitare l'analisi comparativa, ossia la dimensione della flessibilità o della rigidità del mercato del lavoro, delle prestazioni di disoccupazione e delle politiche attive del lavoro, in particolare, quelle relative alla formazione. A tal fine, abbiamo utilizzato e confrontato alcuni degli indicatori più comuni in questo tipo di analisi, insieme ad altri che sono stati meno utilizzati negli studi realizzati fino ad oggi³. Ciò ci ha permesso di perfezionare l'analisi delle analogie e delle differenze tra i due paesi, così come tra Italia e Spagna e il resto dei paesi dell'Unione Europea. Per semplificare l'analisi, abbiamo selezionato solo alcuni paesi rappresentativi dei diversi modelli di occupazione e di welfare in Europa, oltre ai casi danese e olandese considerati come modello di flessicurezza.

2. Mercato del lavoro flessibile

Il primo punto da notare è che non è facile definire cosa sia un mercato del lavoro rigido o flessibile, e soprattutto misurarlo. Uno degli indicatori più utilizzati è l'*Employment Protection Legislation Index* dell'OCSE, che cerca di sintetizzare il grado di flessibilità o di rigidità del mercato del lavoro. Secondo questo indice la Spagna mostra livelli più elevati di rigidità rispetto all'Italia, sia per i lavori con contratto a tempo indeterminato, come per i lavoratori/lavoratrici dipendenti assunti con contratto temporaneo (vedi Tab. 1). Tuttavia occorre segnalare l'esistenza di tendenze opposte rispetto a questo secondo gruppo, dato che in Italia si è ridimensionata la sua protezione formale, mentre in Spagna è aumentata grazie a riforme negoziate con gli attori sociali⁴. Nonostante questo, e come risultato delle recenti riforme dei mercati del lavoro, il livello di rigidità formale nel mercato del lavoro italiano sarebbe inferiore rispetto a quello spagnolo, cosa che avvicinerrebbe l'Italia all'ideale di un maggior livello di flessibilità del mercato del lavoro propugnato dal paradigma della flessicurezza. È da tenere presente che i valori per l'Italia sono ancora significativamente superiori a quelli della Danimarca e, in misura minore, dell'Olanda.

Sulla base dei dati mostrati, è stata individuata una elevata rigidità del mercato del lavoro spagnolo come causa degli elevati tassi di disoccupazione che caratterizzano l'economia di questo paese (Scarpetta 1996). Il medesimo argomento, anche se in misu-

³ I dati utilizzati sono stati estratti dalla banca dati Dataset for Flexicurity Analisi della Rete di Eccellenza Europea RECWOWE -Reconciling Work and Welfare in Europe - (<http://www.edacwowe.eu>).

⁴ Questo è il caso dell'Acuerdo para la Estabilidad en el Empleo (AIEE) del 1997, e Acuerdo Interconfederal para la Mejora de la Competitividad y el Empleo (AIMCE) del 2006, le cui principali misure prevedono sovvenzioni statali per le quote di sicurezza sociale delle imprese per la trasformazione dei contratti temporanei in contratti stabili, così come altre misure che riformano i contenuti della negoziazione collettiva in termini di garanzie, che si esprime in termini di contratti collettivi attraverso clausole di limitazione della subcontrattazione, del lavoro interinale, ecc.

Tabella 1. Indicatori Oggettivi di Protezione del Lavoro o Rigidità Formale del Mercato del Lavoro (*)

	1990	1998	2003
Spagna	3,81	2,93	3,05
Italia	3,57	2,70	1,95
Danimarca	2,32	1,42	1,42
Olanda	2,73	2,12	2,12
Francia	2,70	2,98	3,05
Germania	3,16	2,46	2,21
Svezia	3,49	2,24	2,24
Regno Unito	0,60	0,60	0,75

Fonte: OCSE (2004)

(*) L'indicatore corrisponde all'*Employment Protection Legislation Index* versione 1 usato dall'OCSE che considera solamente la regolazione legislativa.

ra minore, è stato applicato anche al caso italiano. Allo stesso tempo, l'alta protezione accordata al lavoratore subordinato in Spagna è considerata una delle ragioni dell'esistenza di un alto livello di segmentazione dei mercati del lavoro, fenomeno che è stato osservato anche nel caso italiano. Tuttavia, le differenze tra caso spagnolo e caso italiano fornite dall'indicatore OCSE devono essere confrontati con altri indicatori. Così, utilizzando i dati del Labour Force Survey e dell'European Community Household Panel, si può vedere come la mobilità orizzontale nel mercato del lavoro spagnolo sia significativamente più alta di quella italiana o di qualsiasi altro paese europeo. Questo è in gran parte legato ad una maggiore rotazione del lavoro dovuta ad una maggiore presenza di contratti a tempo determinato (vedi Tab. 2). Questi risultati sono confermati dal recente studio dell'European Foundation (2008: 18-19) che mostra una maggior mobilità nel caso della Spagna, rispetto all'Italia, ma anche simili livelli di protezione dinamica dell'occupazione. Quindi, almeno nel caso spagnolo, l'indicatore più comunemente utilizzato per valutare la flessibilità del mercato del lavoro, quello dell'OCSE, dà una visione parziale, in quanto non riflette tutte le dimensioni della flessibilità necessarie per valutare i risultati aggregati del mercato.

L'immagine generata dai principali indicatori OCSE, così come l'interpretazione che di essi è stata data soprattutto dagli economisti, mostra che i mercati del lavoro in Spagna e in Italia sono comparativamente più rigidi di quelli di altri paesi europei a causa dell'eccessiva protezione normativa offerta ai lavoratori dipendenti, in particolare a quelli con un contratto stabile a tempo indeterminato. Tuttavia questa immagine non corrisponde alla percezione soggettiva di sicurezza dell'occupazione, come dimostrato dai dati dell'European Quality of Life Survey 2007, da cui si osserva come la percezione di insicurezza sia significativamente più alta in Spagna che in Italia o in altri paesi europei. Questa apparente contraddizione si spiega in gran parte a causa di un fattore strutturale: il modello di industrializzazione e di sviluppo economico dei

Tabella 2. Tasso di Mobilità Orizzontale nel Mercato del Lavoro: Entrate e Uscite dallo Status di Occupato

	LFS	ECHP
Spagna	29,2	32,2
Italia	23,6	22,4
Danimarca	22,6	18,7
Olanda	18,7	22,5
Francia	20,2	12,3
Germania	16,3	16,1
Svezia	nd	nd
Regno Unito	19,7	21

Fonte: Kruppe (2001, Tabella 2.5). La tabella elenca gli indicatori del tasso di mobilità nel mercato del lavoro secondo due fonti: LFS (Labour Force Survey) e ECHP (European Community Household Panel).

paesi del Mediterraneo favorisce un mercato del lavoro che genera occupazione debole a causa sia della forte segmentazione e segregazione che lo caratterizza, sia per l'alto tasso di disoccupazione e per le condizioni medie di lavoro, in particolare quelle relative ai contratti temporanei nel caso spagnolo. Tutti questi aspetti non sono considerati dall'indice dell'OCSE sulla protezione del lavoro, che quindi offre una visione distorta della realtà del mercato del lavoro.

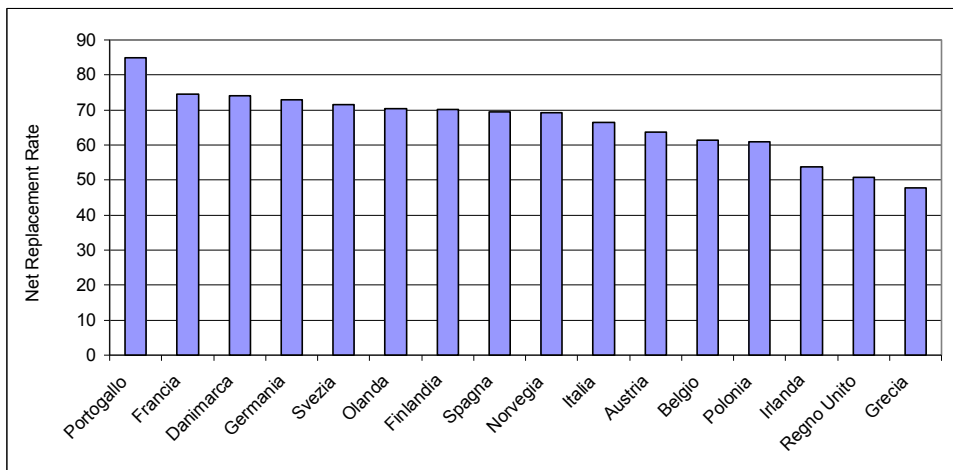
Per quanto riguarda le differenze tra i due paesi mediterranei, è evidente la diversità di percorsi che Spagna e Italia hanno seguito fin dai primi anni '80. L'introduzione della flessibilità in Spagna ha avuto luogo a partire dalla metà degli anni '80 con la riforma del lavoro del 1984 che ha eliminato il principio di causalità nella contrattazione temporanea. In seguito a questa riforma, si è prodotta una rapida crescita di questo tipo di contratti e, nonostante alcuni tentativi recenti di ridurre i lavori temporanei, essi rappresentano circa il 30% della popolazione occupata. Gli sviluppi in Italia sono stati diversi. Gli anni '80 sono stati caratterizzati dal mantenimento della regolamentazione ereditata dagli anni '70. La causa di flessibilità numerica nel mercato del lavoro italiano è da ricercarsi tradizionalmente nell'esistenza di un gran numero di lavoratori autonomi o falsi lavoratori autonomi che mantenevano relazioni stabili con le aziende. Solo dopo la seconda metà degli anni '90 si è tentato di rendere più flessibile il mercato del lavoro, estendendo l'uso di forme di lavoro atipico. Quindi, anche se vi sono state alcune divergenze nel breve termine, il percorso a lungo termine sembra mostrare una certa convergenza.

3. Prestazioni di disoccupazione

Uno degli argomenti più ricorrenti nel dibattito sulla flessicurezza evidenzia i vantaggi del modello danese, che offre importanti benefici per i disoccupati in cambio

della facilità di licenziamento. Ciò contrasta con la prassi dei paesi dell'Europa meridionale, dove esiste una forte protezione dell'occupazione (i.e., la difficoltà nel licenziare) e una scarsa generosità nei sussidi per la disoccupazione. Uno studio di Boeri ed altri (2006) confronta l'«indice di rigidità del mercato del lavoro»⁵ e «l'indice di generosità dei sussidi di disoccupazione»⁶ dei paesi dell'UE. Lo studio mostra come i paesi nordici (Danimarca, Finlandia, Belgio e Svezia) hanno mercati del lavoro flessibili che facilitano la mobilità della forza lavoro, offrendo nello stesso tempo una elevata protezione per la disoccupazione mentre, al contrario, i Paesi del sud (Grecia, Italia, Portogallo e Spagna) hanno una elevata protezione del mercato del lavoro e basse prestazioni di disoccupazione. Boeri conferma quindi che i paesi che rappresentano un modello di flessicurezza sono quelli che riescono a coniugare una grande flessibilità per le aziende con un elevato grado di sicurezza per gli individui sotto forma di elevate prestazioni di disoccupazione.

Grafico 2. Tasso netto di sostituzione del salario per i disoccupati di sei famiglie-tipo e tre livelli di reddito nella fase iniziale della disoccupazione



Fonte: OCSE (2007)

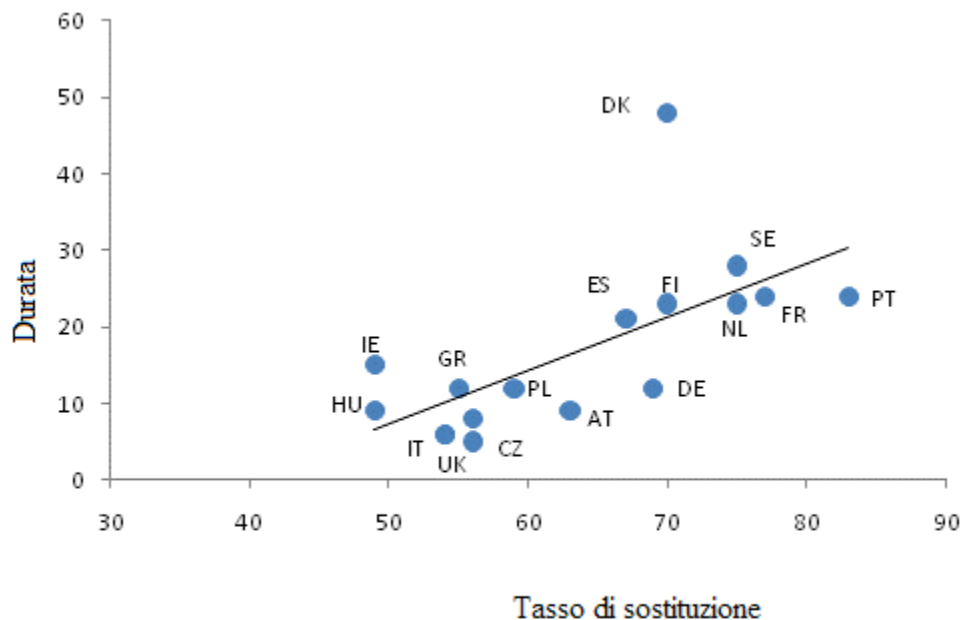
Quando guardiamo i programmi di mantenimento del reddito per i disoccupati, è necessario distinguere tra la sua generosità (percentuale di sostituzione del reddito salariale) e durata (periodo di percezione). La relazione tra queste due dimensioni è evidente nel grafico 2 per i diversi paesi europei. In generale, si può parlare di un rapporto

⁵ Si definisce «indice di rigidità» (acronimo in inglese, EPL) il costo burocratico e del procedimento giudiziario per la tutela dell'assicurazione contro la disoccupazione (Boeri 2006:10-11).

⁶ L'«Indice di generosità sussidi di disoccupazione» (acronimo inglese: SU) si calcola dal totale delle risorse destinate alla disoccupazione e la sua distribuzione tra i disoccupati in ciascun paese (Boeri 2006:9-10).

di relazione positiva tra la durata e la generosità. Tuttavia va notato che nel caso della Danimarca, a parità di livello di generosità con gli altri paesi, la durata raggiunge i 48 mesi, coprendo circa il 70% dello stipendio, sebbene possa raggiungere anche il 90% a seconda dei casi e delle situazioni familiari. Nel caso della Spagna la durata massima della prestazione di disoccupazione è di 24 mesi e corrisponde al 60-70% dello stipendio. Questo significa che il sistema spagnolo è apparentemente più generoso rispetto a quello italiano, che copre solo 8 mesi e l'ammontare dell'indennità corrisponde per i primi sei mesi a poco più del 60% del salario anteriormente percepito, per poi passare al 50% (ETUI 2008).

Grafico 3. Rapporto tra la durata del sussidio di disoccupazione e il tasso di sostituzione in Europa nel 2005.



Fonte: OCSE (2006)

Se lo confrontiamo con altri paesi europei, vediamo che il Regno Unito, in caso di disoccupazione, offre solo una copertura minima, modellata secondo l'età della persona. In particolare, la persona ha diritto ad un massimo di 66,08 euro a settimana se ha oltre 25 anni, di 52,34 euro se ha tra i 18 e i 24 anni e di 40,61 euro se ha 16 o 17 anni. In cambio, è necessario dimostrare che si è alla ricerca attiva di una occupazione come in Spagna, ma la durata dei sussidi è molto più breve. In questo senso, il caso inglese è un esempio di ciò che persegue la politica di «Occupabilità» che promuove l'Unione Europea: la disponibilità e la ricerca attiva per l'immediata reintegrazione nel mercato del lavoro. In altri paesi all'interno del modello continentale come Germania e Francia, l'indennità offre maggiori garanzie di percezione di un reddito. In

questo senso in Germania esiste da un lato un'indennità contributiva percepita nei 12 mesi successivi alla perdita del lavoro che copre tra il 60% e il 67% dello stipendio; dall'altro lato vi è una indennità integrativa che sostituisce la precedente quando si esaurisce il periodo di diritto alla percezione, o la integra. In Francia la prestazione di assicurazione contro la disoccupazione ha una durata di due anni. Quando questo periodo termina, è possibile accedere a quella che è chiamata «Allocation Spécifique de Solidarité», che ha una durata di sei mesi, rinnovabile senza limiti di tempo, il cui importo massimo è di 450 euro mensili. Si tratta di un meccanismo simile a quello recentemente attuato in Spagna, costituito da un assegno integrativo di 420 euro per 6 mesi per coloro che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione⁷.

Inoltre, per quel che concerne il confronto tra i paesi nordici e quelli del sud d'Europa, la tabella seguente presenta i dati di sostituzione dei salari. La famiglia-tipo è una persona senza figli a carico (rispecchia quindi la situazione di un giovane lavoratore) e in una fase iniziale di disoccupazione, come si rileva nella prima colonna. Nella seconda colonna si confronta la sostituzione dei salari per la disoccupazione di lunga durata.

Tabella 3. Tasso di sostituzione dei salari a breve termine e a lungo termine per giovani disoccupati. Differenze tra nord e sud d'Europa.

Initial phase of unemployment (first month)			
	67% of AW	100% of AW	150% of AW
Danimarca	83	61	47
Finlandia	65	51	44
Norvegia	67	64	46
Svezia	72	50	38
Italia	73	60	44
Spagna	77	61	42
Long-term unemployed (60 months)			
Danimarca	79	58	45
Finlandia	61	44	32
Norvegia	54	38	27
Svezia	63	44	33
Italia	0	0	0
Spagna	32	23	16

Source: OECD: Benefits and Wages homepage

Note: AW stands for «average worker». An average worker is defined as somebody who earns the average income of full-time workers of the country concerned in sectors C-K of the International Standard Industrial Classification (ISIC).

⁷ Cfr. El País, 21 ago 2009.

La sostituzione salariale nella prima colonna, corrispondente ai redditi più bassi, è per i giovani più elevata in Danimarca. Nel caso dei redditi più elevati (vedi terza colonna) la sostituzione dei salari, anche in questo caso, è più elevata in Danimarca, mentre l'Italia e la Spagna hanno tassi simili. Nella disoccupazione di lunga durata la Danimarca ha inoltre il tasso di sostituzione più generoso. Al contrario, Italia e Spagna hanno per i disoccupati un tasso di sostituzione salariale molto modesto. In breve, possiamo trarre due conclusioni: la compensazione salariale per i giovani disoccupati, nella fase iniziale, si situa in tutti i paesi nella fascia bassa, mentre la compensazione nella fascia alta per i disoccupati, in Spagna e in Italia, presenta i minori tassi di sostituzione del salario.

In questo senso, si potrebbe concludere che uno degli aspetti che differenzia Spagna e Italia è proprio la diversa generosità e copertura del sussidio di disoccupazione. A giudicare dai dati aggregati dell'OCSE, sia il livello di generosità (misurata come il tasso netto di sostituzione del salario in relazione al salario medio dei mesi precedenti) che la durata (il numero di mesi durante i quali un individuo può ottenere il sussidio) sono più elevati nel caso della Spagna. D'altra parte, le condizioni di accesso al sussidio, misurato in numero di giorni di lavoro durante il periodo immediatamente precedente alla disoccupazione, sono significativamente più restrittive nel caso italiano (vedi Tab. 4). Inoltre quest'ultimo paese presenta una maggiore selettività e frammentazione delle prestazioni di indennizzazione per categorie di lavoratori, in base al settore di appartenenza, le dimensioni dell'azienda, il tipo di contratto, l'età e l'area geografica, come approfondiremo più avanti.

I tassi di sostituzione dei salari nei mesi precedenti alla disoccupazione sono praticamente gli stessi nei due paesi per i primi mesi, sebbene esistano alcune differenze a seconda della situazione familiare, visto che, nel caso della Spagna, per un livello salariale nella media (100% media salariale), il grado di sostituzione è inferiore se confrontato con l'Italia per i disoccupati senza familiari a carico, mentre è maggiore quando ci sono persone a carico. Tuttavia, nel protrarsi del periodo di disoccupazione, l'entità di sostituzione del salario in Spagna è significativamente superiore per tutti i livelli salariali e le condizioni familiari. Quindi, il sistema spagnolo si mostra più generoso rispetto al sistema italiano e genera una maggiore sicurezza nei lavoratori che devono affrontare lunghi periodi di disoccupazione, indipendentemente dalla situazione familiare (vedi grafico 4). Come vedremo, questa è la ragione principale per spiegare la maggiore spesa per le politiche passive del mercato del lavoro in Spagna, rispetto all'Italia. D'altra parte, le differenze nei livelli e nei tempi di durata della prestazione tra Spagna e Italia si riflettono anche nei dati soggettivi sulla (s)fiducia nella percezione di assistenza attraverso programmi di sostegno al reddito, per cui vediamo un più elevato livello di fiducia nel caso della Spagna, secondo i dati dell'European Quality of Life Survey 2003. Ciò è probabilmente legato al più alto tasso di occupazione femminile in Spagna che suggerisce l'esistenza di una più alta percentuale di famiglie che trovano protezione del loro reddito (sicurezza) in forma privata, cioè attraverso un secondo reddito nel mercato del lavoro.

Nonostante l'apparente evidenza di questi dati, che non lascerebbero alcun dubbio nell'affermare la maggiore generosità dei sussidi nel caso della Spagna, è bene fornire

Tabella 4. Prestazioni di disoccupazione per i lavoratori di oltre 40 anni e con 22 anni di contributi.

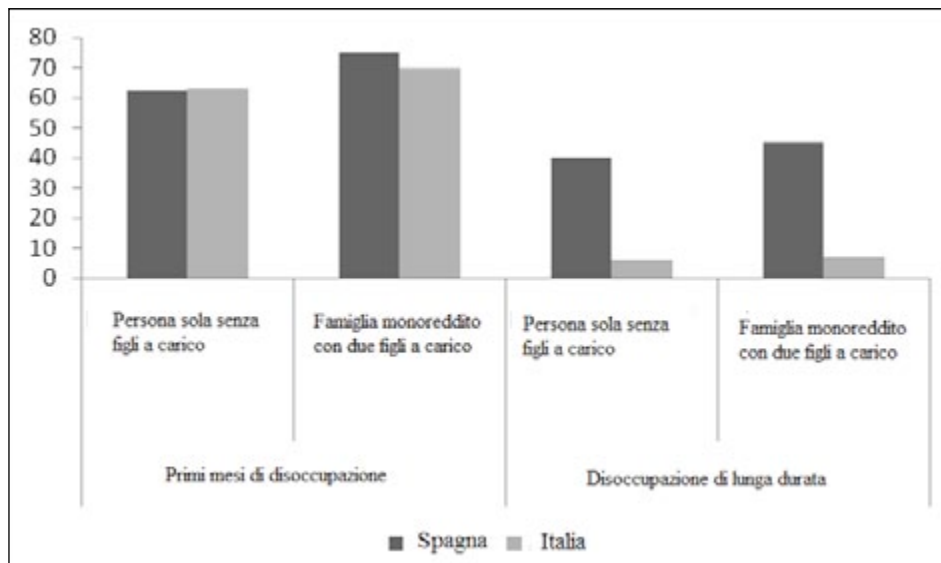
	Italia	Spagna	Danimarca
Occupazione e condizioni di contribuzione	52 settimane in due anni	52 settimane in sei anni	52 settimane in tre anni
Durata massima della prestazione (mesi)	7	24	48
Salario iniziale (calcolato in % sulla base del reddito percepito)	50% (40 % dopo sei mesi)	70% (60 % dopo sei mesi)	90%
Base della prestazione di disoccupazione	Media calcolata sul salario lordo dei tre mesi precedenti alla disoccupazione	Media del salario lordo	Salario lordo dell'ultimo impiego meno l'8% di contributi versati
Percezione minima	--	4.510 euro	--
% sul Salario Medio	--	22%	43%
Percezione massima	--	11.821 euro	9.866 euro
% sul Salario Medio	52%	48%	53%
Permesso per realizzare lavori occasionali	Non c'è diritto al sussidio se si lavora, a meno che non si stia fruendo della CIG	Riduzione dei sussidi in funzione delle ore lavorate.	Il salario percepito si riduce dal beneficio
Integrazione per familiari a carico	--	Incremento della prestazione per avere figlio a carico	

Fonte: OCSE, Unemployment Benefits Database

una serie di chiarimenti per evitare di giungere a conclusioni affrettate ed errate. Perciò è necessario adottare una visione più generale del mercato del lavoro e guardare più in profondità i sistemi di sostituzione del reddito per i disoccupati e, nello stesso tempo, analizzare le recenti riforme nell'ambito di questi sistemi per consentire una diagnosi più completa della situazione in questi paesi per quanto riguarda i sussidi di disoccupazione.

Infatti, un primo aspetto da evidenziare nel caso della Spagna è l'elevato livello di lavoro temporaneo, costituito per lo più da contratti a termine inferiori a un anno e da bassi salari. Ciò significa che un gruppo significativo di lavoratori e lavoratrici si trovano in gravi difficoltà per poter accedere ad un sussidio di disoccupazione, in

Grafico 4. Tasso di sostituzione (% stipendio lordo) della prestazione di disoccupazione. Spagna e Italia nel 2005.



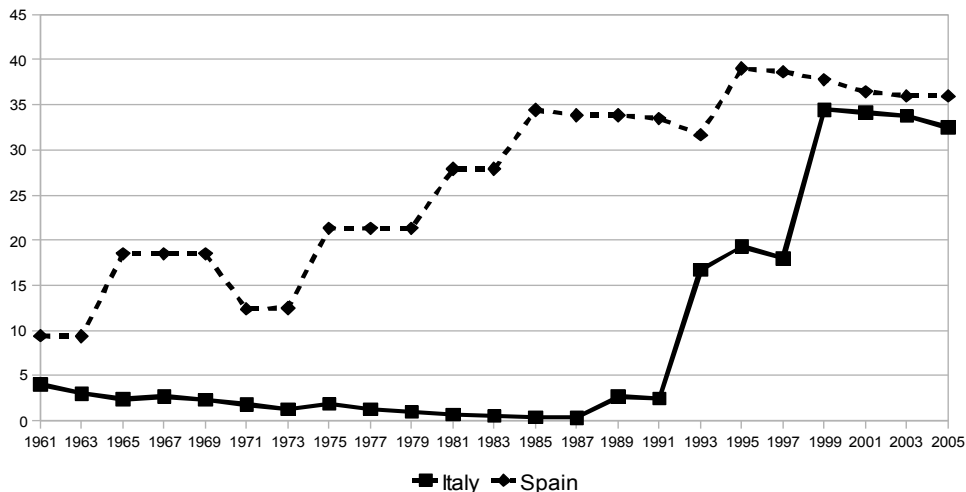
Fonte: OCSE, Unemployment Benefits Database

quanto non riescono a lavorare il numero sufficiente di settimane come richiesto dalla legge e, in caso di accesso, l'indennità di disoccupazione è bassa e questo è dovuto ai bassi salari su cui è calcolata l'indennità. Pertanto, l'elevato numero di lavori temporanei in Spagna non solo implica che la flessibilità e l'incertezza del mercato del lavoro sono superiori a ciò che mostrano gli indicatori aggregati sintetici (dovuto al fatto che il lavoro temporaneo rappresenta solo un costo per la chiusura del contratto), ma la copertura del sussidio di disoccupazione è inferiore a quanto si potrebbe pensare a priori. Ciò è particolarmente significativo per i gruppi più esposti a forme deboli del rapporto di lavoro.

Tuttavia, le prestazioni di disoccupazione sono state migliorate con la Legge 43/2006, che a sua volta rispecchia le raccomandazioni delle Direttive della Strategia Europea dell'occupazione e l'Accordo per il Miglioramento della Competitività e dell'Occupazione (AMCE) firmato dalle parti sociali nel 2006 in Spagna. La legge introduce miglioramenti nelle prestazioni di disoccupazione per determinati gruppi, come il personale impegnato in lavori discontinui, quelli oltre i 45 anni, i lavoratori soci delle cooperative, alcuni collettivi di lavoratori agricoli, così come alcune cariche politiche e sindacali (in quest'ultimo caso, ai sensi della Legge 37/2006 del 7 dicembre). A ciò occorre aggiungere quanto stabilito dallo Statuto dei Lavoratori Autonomi, che è stata considerato come un modello di politiche pubbliche esemplari.

Tuttavia, quando si confrontano i casi italiano e spagnolo, andando oltre tali indicatori, ci sono due aspetti di rilievo. In primo luogo, la frammentazione nel sistema

Grafico 5. Evoluzione dell'Indicatore Sintetico (*) di Diritto alla Fruizione dell'indennità di disoccupazione. Italia e Spagna.



(*) Questo indicatore è definito come la media del tasso di sostituzione del salario per due livelli di disoccupazione, tre situazioni familiari e tre tempi di durata dello status di disoccupato. Cfr. OCSE (1994), *The OECD Jobs Study* (capitolo 8) e J. Martin (1996) «Measures of Replacement Rates for the Purpose of International Comparisons: A Note», *OECD Economic Studies*, n. 26. I dati anteriori al 2003 sono state rivisti.

dei sussidi italiano rende difficile valutare oggettivamente il grado di generosità e la copertura delle prestazioni di disoccupazione. In effetti, come dettagliato di seguito, ci sono altri programmi che contribuiscono a migliorare il livello delle prestazioni fornite dal sistema contributivo ordinario dei sussidi di disoccupazione. In secondo luogo, guardando le recenti riforme nel sistema italiano si può osservare una tendenza verso l'estensione del grado di sostituzione del salario e della durata della prestazione. Ciò ha portato ad una certa convergenza tra i due paesi (vedi grafico 5).

La frammentazione delle prestazioni di disoccupazione è una delle caratteristiche salienti del sistema italiano. Vi è, in primo luogo, il sistema contributivo delle prestazioni di disoccupazione (*Indennità di Disoccupazione*), che storicamente si caratterizza per avere un tasso di sostituzione molto basso e poca copertura. In secondo luogo vi sono gli schemi industriali della *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG), o fondi di compensazione salariale concordati attraverso la negoziazione collettiva. Attraverso questo fondo, i lavoratori delle medie e grandi imprese del settore industriale che si trovano in momenti congiunturali di bassa produzione, e di conseguenza soffrono una diminuzione salariale a causa della riduzione dell'orario giornaliero, possono accedere a un compensazione per le restanti ore non lavorate. Questo sistema è servito come reale tutela dei lavoratori contro la disoccupazione con un elevato livello di generosità rispetto al sistema salariale. Tuttavia, soltanto questo sistema ha fornito una copertura ad un gruppo oggi ridotto di lavoratori come sono i colletti blu delle medie e grandi imprese. E, in terzo luogo, la *Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria* che non solo

compensa gli effetti di una riduzione congiunturale o temporanea, ma si applica anche ai casi di ristrutturazione industriale, vale a dire, la chiusura delle imprese.

Tutto ciò non impedisce che, in Italia, siano senza copertura tutti i lavoratori «parasubordinati» o «falsi autonomi», e dal 38% al 79% dei lavoratori dipendenti con contratti a tempo determinato, ma anche più del 10% dei lavoratori a tempo indeterminato. Si stima che circa 1,6 milioni di lavoratori dipendenti e «parasubordinati» non abbiano diritto ad alcun sostegno in caso di licenziamento (Banca d'Italia 2009: 12) e almeno il doppio dei lavoratori siano esclusi dalle prestazioni di disoccupazione, dai benefici ordinari e anche da quelli che prevedono requisiti ridotti o minimi (Berton, Richardi e Sacchi 2009). Infine, va notato che, per far fronte all'ultima crisi, il governo Berlusconi ha adottato misure di concessione dell'indennità di disoccupazione e di sostegno del reddito (attraverso la CIG), quando si esauriscono le prestazioni di disoccupazione. Le azioni intraprese sono state orientate in due direzioni. Da un lato, la CIG è stata estesa alle medie e piccole aziende, che ha portato alla rivalorizzazione di un sistema contributivo che era stato relegato ad un ruolo marginale. D'altro canto, il recente decreto italiano anticrisi⁸ ha promosso una serie di accordi tra le regioni e le parti sociali per la concessione di assegni per la mobilità, chiusura del contratto, così come per i lavoratori occupati in forme contrattuali atipiche, sebbene lo sviluppo di queste misure vari da una regione all'altra. In sintesi, nel caso italiano, si osserva una tendenza a intervenire senza una logica universalistica, attraverso azioni a livello regionale che alimentano ulteriormente le disparità di trattamento tra categorie di lavoratori e lavoratrici.

4. Le politiche attive dell'occupazione

Seguendo il modello ideal-tipico della flessicurezza, il secondo meccanismo che unito all'indennità di disoccupazione deve accompagnare una maggiore flessibilità del mercato del lavoro, è rappresentato dalle politiche attive e, più in particolare, quelle tese a promuovere occupazione, riqualificazione e formazione. Le politiche attive del lavoro si sono sviluppate sulla base di due linee principali: 1) le politiche di promozione e gestione dell'occupazione e 2) le politiche relative ai programmi di formazione in generale. Le prime includono le politiche volte a migliorare il collegamento tra offerta e domanda dell'occupazione, ad esempio attraverso il miglioramento dei servizi pubblici per l'impiego, i piani di contrattazione per disoccupati, gli incentivi ad assumere disabili, il sostegno all'autoimpiego e altri programmi di dinamizzazione e mobilità dei lavoratori disoccupati. All'interno di quest'ultima sono incluse tutte le politiche di formazione continua e riqualificazione dei lavoratori disoccupati.

L'importanza crescente di questo tipo di politiche si riflette nell'aumento della spesa in Spagna negli ultimi anni. Tuttavia, vi è un *gap* significativo tra la spesa per le politiche passive (superiore alla media UE) e la spesa per le politiche attive (inferiore

⁸ Decreto Legge n. 185 del 2008, convertito con modifiche nella Legge n. 2, 2009 e successivamente modificato con la Legge n. 33 del 2009.

alla media UE). Entrando nel dettaglio delle spese per le politiche attive, un aspetto distintivo del caso spagnolo è che la spesa per gli incentivi diretti all'occupazione mediante sovvenzioni alle imprese, è superiore alla media UE-15 (14,6% in confronto al 6,4% secondo il CES, 2008:363); ciò può essere inteso come un modo per ridurre i costi indiretti del lavoro e, quindi, come una forma passiva di aumento della competitività delle imprese. Tuttavia, al tempo stesso, esso riflette i tentativi del governo di trasformare il lavoro temporaneo in occupazione stabile al fine di migliorare la formazione, le competenze e la competitività, come si evince dall'Accordo Interconfederale per il Miglioramento della Competitività e dell'Occupazione (AIMCE, 2006).

Secondo la medesima fonte, la spesa relativa ai servizi per l'intermediazione tra l'offerta e la domanda del mercato del lavoro è anch'essa inferiore alla media europea. Tuttavia, questa è aumentata negli ultimi anni, in quanto uno degli obiettivi che più insistentemente si sono venuti sviluppando nel quadro delle politiche attive è la modernizzazione e il miglioramento dei servizi di intermediazione tra domanda e offerta nel mercato del lavoro, l'elaborazione elettronica di informazioni e l'identificazione dell'insieme dei disoccupati per definire i diversi livelli di occupabilità. Allo stesso modo, anche le spese di formazione sono inferiori alla media UE-15, essendo questo uno degli obiettivi prioritari delle politiche dell'Unione Europea per migliorare la competitività e l'occupabilità all'interno della società della conoscenza.

In confronto con l'Italia, la spesa per le politiche dell'occupazione in Spagna è superiore come percentuale del PIL. La spesa per le politiche attive del lavoro per ogni punto del tasso di disoccupazione è superiore, come anche è superiore la spesa complessiva per le politiche dell'occupazione (vedi Tab. 5). Tuttavia, in entrambi i paesi, la spesa è inferiore alla media UE-15. La differenza principale tra la Spagna e l'Italia è data da un aumento della spesa per le politiche passive nel primo, a causa della maggiore generosità e durata dei programmi di sostegno al reddito per la disoccupazione, per cui la distanza tra i due paesi è determinata dalla maggiore generosità e durata in Spagna dei programmi di sostegno al reddito per i disoccupati. Una differenza notevolmente inferiore si registra nel caso delle politiche attive.

Tabella 5. Spesa delle Politiche dell'Occupazione nell'UE-15 (in % sul PIL 2006)

	Spagna	Italia	UE-15
Servizi mercato del lavoro	0,1	0	0,2
Politiche attive (2-7)	0,6	0,4	0,5
Politiche passive (8-9)	1,4	0,8	1,3
Spesa totale	2,2	1,3	2
Spesa totale delle politiche attive per punto del tasso di disoccupazione	0,074	0,066	0,069
Spesa totale per punto del tasso di disoccupazione	0,255	0,188	0,262

Fonte: Eurostat, Labour Market Policy. Expenditure and participation
Dati 2006, 2008. Citati in CES (2008:362)

Per quanto riguarda le spese per le politiche attive, sia i dati OCSE sia i dati Eurostat (vedi Tab. 6), mostrano una immagine somigliante, in cui entrambi i paesi mostrano livelli relativamente bassi e simili tra loro. I dati Eurostat riferiti al 2005 mostrano un più elevato livello di spesa nel caso della Spagna, rispetto al 2003 che serve come riferimento per i dati OCSE. In ogni caso, i livelli dei due paesi sono lontani da quelli degli altri paesi europei. Infine, si può osservare una maggiore partecipazione della popolazione adulta spagnola tra i 25 e i 64 anni nei programmi di formazione continua, mostrando che le prestazioni passive (sussidio di disoccupazione) sono accompagnate da misure di attivazione per consentire un più rapido reinserimento o aumentare la versatilità della forza lavoro. Tutti gli indicatori, sia la percentuale di lavoratori come il numero di ore di formazione svolte, dimostrano che la popolazione adulta in età lavorativa fa più formazione nel caso spagnolo, anche se con peso diverso a seconda dei gruppi. Così, i dati mostrano come nel caso italiano, la percentuale di persone con più di 55 anni impegnati nella formazione, rispetto a giovani (24-32), sia più elevata rispetto al caso della Spagna, dove la formazione è soprattutto rivolta ai giovani (Eurostat). In entrambi i casi, le attività di formazione degli adulti sono svolte soprattutto dagli uomini sia in Italia che in Spagna; queste danno la priorità alla formazione generale (general skills) rispetto alla formazione specifica nei luoghi di lavoro (workplace training) e alla formazione attraverso l'istituto dell'apprendistato.

Tabella 6. Spese per le politiche attive e passive (in % sul PIL). 2005

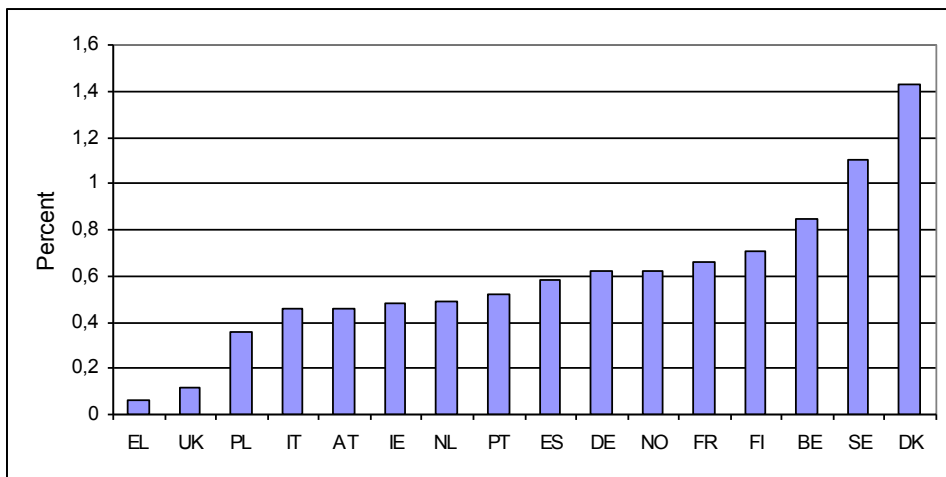
	Spesa nelle Politiche Attive	Spesa nelle Politiche Passive	Spesa nelle Politiche Attive ponderato per tasso di disoccupazione
Spagna	0,583	1,455	0,063
Italia	0,461	0,816	0,060
Danimarca	1,433	2,514	0,299
Olanda	0,852	2,021	0,181
Francia	0,664	1,625	0,072
Germania	0,616	2,346	0,058
Svezia	1,097	1,198	0,148
Regno Unito	0,116	0,187	0,024

Fonte: Eurostat

5. Conclusioni

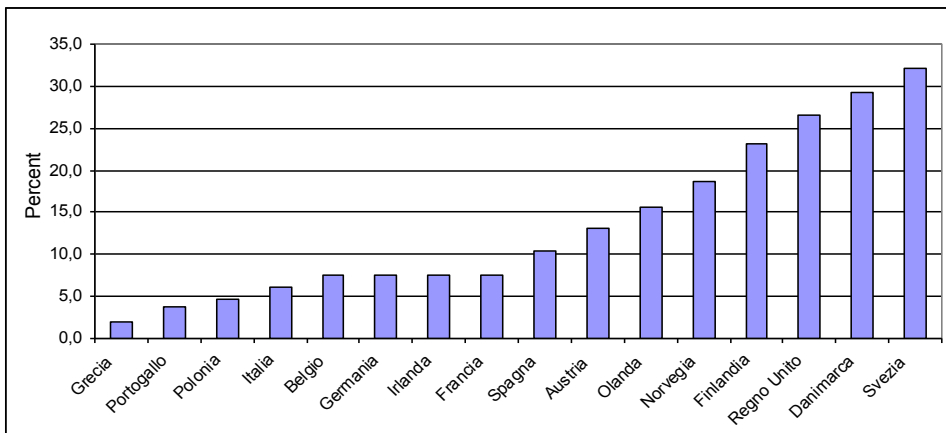
Per concludere, nei paragrafi seguenti tenteremo di dare risposta agli interrogativi principali che ci eravamo proposti all'inizio di questo articolo: in primo luogo, fino a che punto i modelli di flessibilità e sicurezza in Spagna e in Italia ci permettono di parlare di un modello mediterraneo in quanto tale o, al contrario, fino a che punto

Grafico 6. Spese per politiche attive del lavoro in percentuale sul PIL.



Fonte: Expenditure for active labour market policy in 2005 as a share of GDP in selected European countries. For Denmark data refer to 2004. Eurostat Statistics in Focus 45/2008.

Grafico 7. Partecipanti alle politiche di formazione continua, percentuale di persone tra i 16 e i 64 anni.



Fonte: Eurostat Yearbook 2008

le differenze che esistono tra di essi rendono problematico l'uso del termine quando ci muoviamo nel rapporto tra mercato del lavoro e politica sociale; in secondo luogo, osservando l'evoluzione delle politiche relative alle tre dimensioni di base del concetto di flessicurezza, in quale misura è possibile realizzare una trasposizione del paradigma ideale della flessicurezza in paesi come Spagna e Italia e un avvicinamento alle politiche e ai risultati osservati in paesi come la Danimarca.

A parte confermare la distanza tra il paradigma ideale di flessicurezza danese e i paesi del Mediterraneo e le difficoltà di paesi come Spagna e Italia per implementare un tale equilibrio tra flessibilità e sicurezza, la nostra prima domanda ha come obiettivo lo scopo di andare oltre la semplice catalogazione di Italia e Spagna come paesi con mercati di lavoro rigidi e con poca sicurezza per i lavoratori nella loro transizione dall'occupazione alla disoccupazione. L'analisi approfondita di ciascuna delle dimensioni centrali della flessicurezza, in entrambi i paesi, ha dimostrato l'esistenza di differenze e divergenze significative. Ovviamente, essendo due paesi con strutture di mercato del lavoro simili, le differenze tra i due casi devono essere esaminate nel loro contesto europeo per evitare il sovradimensionamento. Tuttavia un'analisi più dettagliata permette di portare alla luce differenze che possono essere importanti, ma che sarebbero altrimenti impossibili da identificare attraverso analisi più generali. In questo senso, vale la pena notare la distorsione introdotta da indicatori oggettivi sintetici di rigidità nel mercato del lavoro, come risulta quando si presta attenzione alla mobilità e alla rotazione nel mercato del lavoro. Così, anche se l'indicatore dell'OCSE evidenzia una maggiore rigidità del mercato del lavoro spagnolo, i dati relativi alla rotazione mostrano che questa affermazione è quanto meno controversa.

Allo stesso modo, vi sono differenze significative nelle caratteristiche dei programmi di mantenimento del reddito per i disoccupati. Queste differenze si riferiscono sia alla generosità che alla durata dei sussidi di disoccupazione e in entrambi i casi gli indicatori mostrano una maggiore copertura della disoccupazione in Spagna. Nello stesso tempo, i benefici, nel caso italiano, sono molto più frammentati secondo differenti programmi, cosa che differisce con il caso della Spagna, che è governata da un principio più universalista. Infine, anche per quanto riguarda le politiche attive del lavoro, sono state rilevate delle differenze, sebbene in questo caso esse non abbiano la stessa rilevanza delle due precedenti dimensioni.

Ancora più importanti delle differenze osservate dall'analisi statica delle tre dimensioni sono le divergenze che si sono verificate nell'evoluzione delle politiche negli ultimi tre decenni. Questo è evidente sia nel caso della regolazione del mercato del lavoro che nel caso dell'introduzione della flessibilità, come indicato nella Sezione 2. Nello stesso tempo, nel caso dei sussidi alla disoccupazione, nonostante la persistenza di una maggiore frammentazione dei programmi, nel caso italiano si osserva la tendenza ad aumentare sia la generosità che la durata.

Per quanto riguarda la seconda domanda, ci chiediamo in che misura, sulla base delle prove precedenti, si può parlare di una convergenza tra Spagna e Italia verso un modello di flessicurezza come quello danese, così da giungere a delle conclusioni sulla fattibilità di implementazione di tale modello. In questo senso, conviene distinguere tra tendenze a breve e a lungo termine. Quindi, se guardiamo al breve termine, si potrebbe concludere che esiste una netta divergenza nelle esperienze spagnola e italiana in un aspetto chiave come è la regolazione della flessibilità del mercato del lavoro. Qualcosa di simile potrebbe essere la conclusione derivante dall'analisi dell'evoluzione delle prestazioni di disoccupazione. Tuttavia, adottando una visione più ampia potremmo arrivare alla conclusione opposta, e cioè che esiste una certa convergenza tra i due paesi per quanto riguarda la flessibilità quantitativa del mercato del lavoro. Ciò

nonostante, è difficile determinare sulla base delle prove presentate in questo articolo se si tratta di un effetto reale che mira a una effettiva convergenza nel lungo termine.

Che cosa spiega le differenze osservate nel breve periodo e fino a che punto queste ci offrono indicazioni sulla fattibilità della trasposizione del paradigma della flessicurezza? Una prima variabile rilevante per il confronto tra Spagna e Italia è la politica. Su questo terreno si potrebbe concludere che il colore del governo gioca ancora un ruolo importante. In questa ultima fase, l'esistenza di governi pro-labor, come è stato quello guidato dal partito socialista in Spagna, o la prevalenza di governi conservatori-liberali e di divisioni sindacali, come è avvenuto in Italia nel periodo studiato, ci aiutano a spiegare la divergenza delle politiche di occupazione. In Italia tende a svilupparsi più il lavoro temporaneo, che si dirige verso una minore protezione delle garanzie del lavoro; ciò si spiega con il ritardo nell'attuazione di contratti flessibili. Al contrario, in Spagna, le misure di occupazione flessibile sono state introdotte anteriormente, circa a metà degli anni '80. Oggi, l'orientamento politico dominante è quello di introdurre maggiori garanzie, come la trasformazione del lavoro a tempo determinato in lavoro stabile e altre limitazioni dei contratti atipici attraverso l'introduzione di clausole nella negoziazione collettiva.

Questo ci permette di avventurarci in alcune conclusioni per quanto riguarda la capacità di trasporre o implementare il paradigma della flessicurezza in Spagna e in Italia. Pertanto, le esperienze spagnola e italiana offrono un esempio che contraddice le previsioni della visione neo-funzionalista di convergenza dall'alto. La convergenza indotta dalla Strategia Europea dell'Occupazione, che ha adottato il paradigma della flessicurezza, non sembra che si stia realizzando. In primo luogo, sebbene il metodo aperto di coordinamento come meccanismo di governance della SEO presupponga la possibilità di variazione rispetto all'implementazione del medesimo orientamento, i fattori più importanti che determinano le differenze sono il contesto socio-produttivo nazionale, il potere degli attori e delle istituzioni politiche.

L'equilibrio di forze tra attori sociali a livello nazionale resta una fonte di diversità, sia tra paesi appartenenti a uno stesso modello, come tra modelli sociali diversi. Così, nonostante l'insistenza della Commissione Europea o di altri organizzazioni internazionali, vi è una forte resistenza ad introdurre una maggiore flessibilità nei mercati del lavoro nell'Europa meridionale, poiché questo è forse l'unico modo di fornire sicurezza ai lavoratori e alle lavoratrici quando i benefici per la disoccupazione sono bassi e di insufficiente durata, e vi è un basso livello di spesa nelle politiche attive del lavoro. Questo è il motivo per cui è sempre più urgente l'adozione di una visione più generale del mercato del lavoro e di una sua riforma che consideri le interazioni e le complementarità con le politiche sociali e i modelli di welfare. Tali complementarità sono più facilmente raggiungibili nel contesto di un dialogo sociale permanente tra le parti sociali, che permetta la progettazione di riforme che tengano conto delle interazioni tra le diverse aree. Infatti, sia nel caso della Spagna come nel caso italiano, le riforme che più si sono adattate all'ideale di flessicurezza sono state quelle derivanti dal dialogo sociale tripartito e dai patti sociali.

Il concetto di flessicurezza danese (o olandese) non è esportabile perché è inserito in un quadro istituzionale specifico, radicato in una storia particolare, una determina-

ta relazione di potere tra attori sociali e una tradizione nella forma di risoluzione dei conflitti e di regolazione istituzionale. Le istituzioni non sono esportabili.

Infine, la crisi finanziaria e economica verificatasi a partire dal 2007 ha aumentato l'incertezza e l'insicurezza attraverso la riduzione dei diritti sociali e delle prestazioni di welfare, cosa che porta a sfumare e a dimenticare il concetto di flessicurezza come un'alternativa riformista della politica dell'Unione europea.

(Traduzione di Francesca Bonechi)

MERCATO DEL LAVORO, FLESSIBILITÀ E SICUREZZA IN ITALIA¹

di Luigi Burroni

1. La flessibilità nel caso italiano

Come mostrano molti contributi di ricerca, il lavoro continua ad avere un ruolo cruciale – anche se non esclusivo - nella definizione dell'identità degli individui in tutti i paesi avanzati. Tuttavia i molti cambiamenti nei modi di regolazione e nelle politiche del lavoro ne hanno progressivamente modificato la forma e le principali caratteristiche: soprattutto a partire dalla metà degli anni '90 si è assistito in molti paesi, tra cui vi è senza dubbio l'Italia, a una ri-regolazione del lavoro che ha avuto un impatto rilevante e che ha prodotto degli effetti che costituiscono il fuoco principale di questo capitolo.

Tale processo di riforma ha avuto l'obiettivo di favorire l'aumento di flessibilità del lavoro e di conseguenza di incrementare l'efficienza del mercato del lavoro. L'assunto dietro tale strategia era che le eccessive rigidità del mercato del lavoro creavano dei *cleavages* importanti tra gruppi di individui, aumentando soprattutto le difficoltà per i giovani che entravano nel mercato del lavoro e per le donne e sostenendo indirettamente forme di flessibilità incentrate sul lavoro irregolare e sull'economia sommersa.

L'Italia è uno dei paesi in cui si è seguita questa strada con maggiore convinzione. Nella prima parte degli anni '90 tale strategia è stata seguita attraverso pratiche di concertazione tra organizzazioni di rappresentanza degli interessi e governo centrale - spesso governi tecnici (Regalia and Regini 2004).

Si tratta ovviamente di una strada che è stata seguita anche da altri paesi europei, attraverso però diverse varianti. Una che ha suscitato un interesse particolare dei ricercatori da un lato e dei policy-makers dall'altro è quella che è stata definita come flessicurezza, ovvero un modello che associa una forte flessibilità esterna, sia in ingresso sia

¹ Il capitolo riporta la presentazione fatta dall'autore al seminario "La flessicurezza in Italia e Spagna" tenutosi a Prato il 28 maggio 2010. L'autore ringrazia i partecipanti al seminario per preziosi stimoli e suggerimenti ricevuti; un ringraziamento particolare va a Antonio Martin Artiles, Oscar Molina Romo e Laura Leonardi per gli utili e lunghi confronti avuti nell'ambito di un progetto di collaborazione Italia-Spagna nel biennio 2009-2010.

in uscita, a politiche formative sviluppate, a sussidi di supporto al reddito adeguati, a politiche attive mirate (Wilthagen, 2005; Wilthagen e Tros, 2004). Tuttavia, come è stato evidenziato, sono pochi i paesi dove tale strada è stata seguita con efficacia, eccetto la Danimarca e in parte i Paesi Bassi (Burroni e Keune, 2011; Keune e Jepsen, 2007; Jorgensen e Madsen, 2007). In molti casi, invece, si è avuto un ampliamento della flessibilità del lavoro e una introduzione di nuovi strumenti di sicurezza insufficiente.

In secondo luogo, va sottolineato che molte di queste riforme, soprattutto all'inizio degli anni '90, sono state attuate attraverso pratiche di concertazione bilaterale, sia in paesi che avevano una consolidata tradizione di tipo neo-corporativo sia in paesi che invece erano caratterizzati da relazioni industriali di tipo pluralistico.

Alcuni elementi di questo percorso appena richiamato caratterizzano il caso italiano, che dalla metà degli anni '90 ha visto alternarsi pratiche di concertazione con percorsi di policy making più incentrati sulla semplice consultazione delle parti sociali, che hanno aumentato in modo consistente la flessibilità del mercato del lavoro, soprattutto in ingresso.

In particolare, uno dei più importanti risultati di questa strategia è stata la legge 196/97 che ha implementato i risultati del Patto per il Lavoro del 1996. È stato proprio con questa legge che sono state introdotte forme di flessibilità precedentemente vietate in Italia come il lavoro interinale e che sono stati rafforzati gli incentivi a sostegno della flessibilità nel part-time e nei Contratti di formazione.

Come è noto, l'andamento della concertazione è stato altalenante ma gli interventi regolativi per l'ampliamento della flessibilità sono continuati, anche sotto la spinta di alcune direttive europee. Si pensi, ad esempio, al decreto legislativo 61/2000 che ha implementato la Direttiva 97/81/EC sul part-time introducendo un ampio insieme di incentivi per promuovere il part-time e modificare la sua regolazione eliminando precedenti rigidità. Un altro esempio è dato dalla trasposizione della Direttiva 1999/70 sul lavoro a termine, che ha portato a una forte divisione tra le organizzazioni sindacali tanto che la CGIL decise di abbandonare il tavolo negoziale mentre le altre organizzazioni continuarono il percorso di negoziazione che ha poi portato al Decreto legislativo 368/2001, che ha allargato le possibilità di ricorso a lavoratori a tempo determinato. Sempre nel medesimo periodo l'attenzione alla flessibilità del lavoro è stata al centro dell'agenda politica nel caso della Legge 30/2003 e del successivo Decreto legislativo 276, che hanno ampliato i tipi di contratti introducendo delle nuove tipologie e ampliando il margine di azione delle vecchie, introducendo lo staff-leasing, il job sharing, il job on-call, il lavoro accessorio, il lavoro a progetto. Infine, il tema della flessibilità del lavoro è anche stato al centro del Protocollo sul mercato del lavoro del luglio 2007, che ha cercato di introdurre delle forme di bilanciamento della flessibilità con nuove forme di sicurezza.

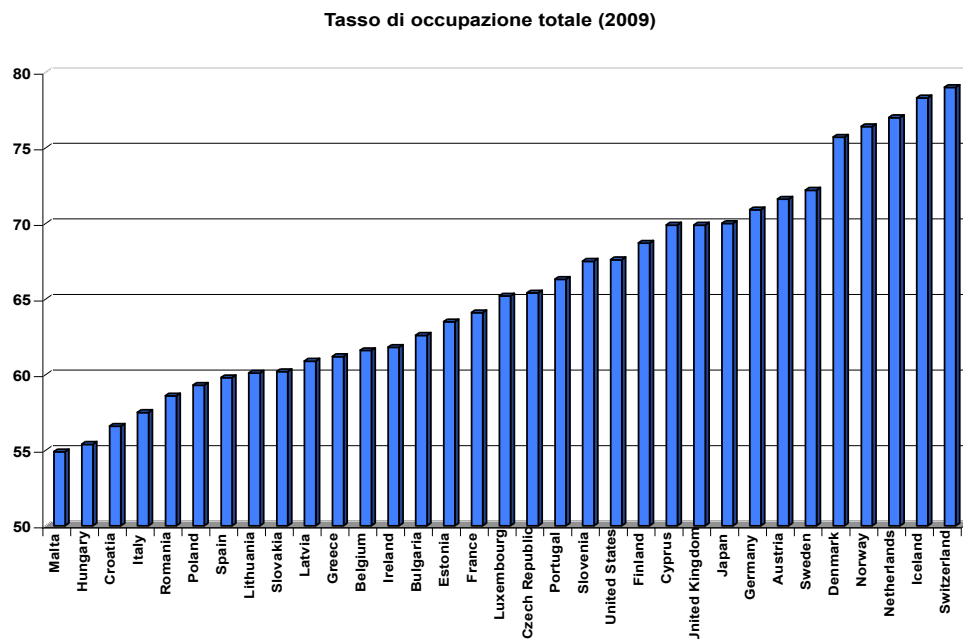
Il filo rosso della gran parte di queste riforme è quindi stato quello dell'ampliamento della flessibilità attraverso la riforma delle formule contrattuali già esistenti e dell'introduzione di nuove contratti flessibili; in sostanza la flessibilità che è cresciuta è stata quella esterna e in ingresso.

Quali sono stati i risultati di questo processo di flessibilizzazione? Guardando agli indicatori del nostro mercato del lavoro pare che tali riforme pur avendo avuto effetti positivi non siano riuscite a modificare radicalmente alcuni degli elementi di debolez-

za che caratterizzavano in passato il mercato del lavoro italiano.

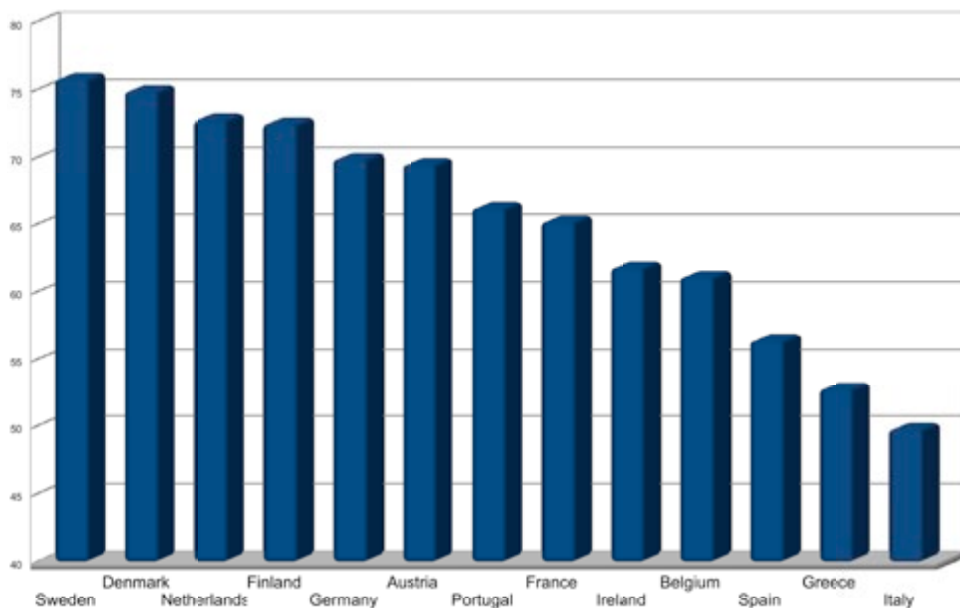
Se si prende in considerazione il tasso di occupazione totale si nota, ad esempio, che nel 2009 l'Italia ha un tasso di occupazione più basso della gran parte dei paesi europei e superiore soltanto a quello di Malta, Ungheria e della Croazia (figura 1). Valori analoghi si avrebbero prendendo in considerazione il tasso di attività, che rimane in Italia più basso della gran parte dei paesi europei.

Grafico 1



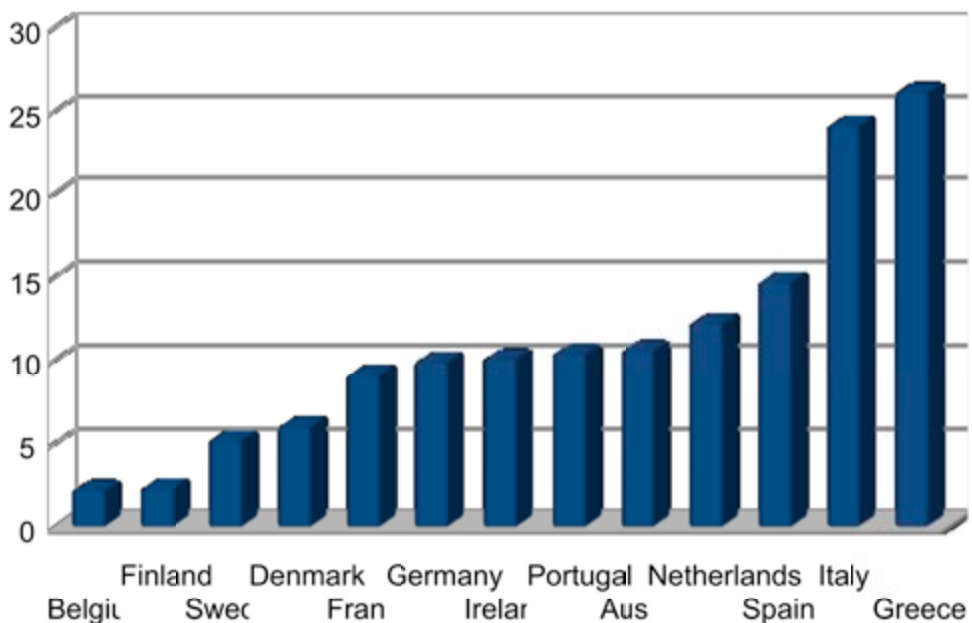
Nonostante la stagione di riforme a cui si è fatto riferimento, quindi, continua ad esistere in Italia un problema di partecipazione e di rendimento del mercato del lavoro. E con tale deficit persistono anche i principali *cleavages* a cui si è fatto prima riferimento. Se si guarda al tasso di occupazione femminile si nota come l'Italia sia indietro rispetto a molti altri paesi tra cui anche i cosiddetti Pigs (Portogallo, Irlanda, Grecia, Spagna). E valori altrettanto poco confortanti si hanno guardando al cosiddetto *gender gap* ovvero alla differenza tra tasso di occupazione maschile e femminile, che indica appunto la maggiore o minore presenza di una frattura di genere all'interno del mercato del lavoro: i valori che caratterizzano l'Italia sono infatti tra i più alti, a conferma della presenza di una elevata discriminazione di genere nel mercato del lavoro (figura 3). Va anche ricordato che le donne risultano essere svantaggiate in Italia anche quando lavorano. Se si guarda infatti alle diversità nelle possibilità di carriere si nota che l'Italia è uno dei paesi con minore presenza delle donne nelle direzioni delle imprese di maggiore dimensione (European Commission – Justice, 2011).

Grafico 2. Tasso di occupazione femminile (2009)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

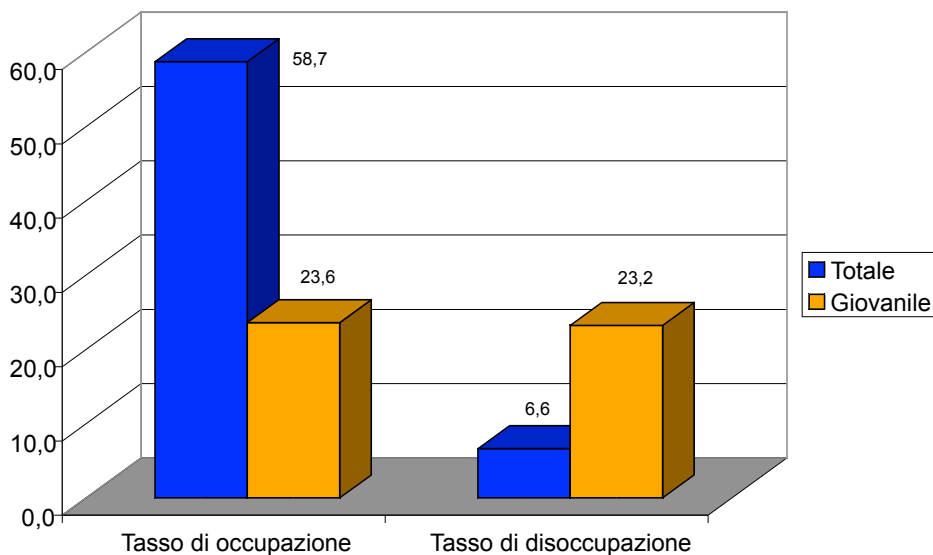
Grafico 3. Gender gap (2009)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

D'altra parte continua a persistere anche un'altra importante frattura nel nostro mercato del lavoro, relativa alla maggiore difficoltà di inserimento per i giovani. La differenza tra il tasso di occupazione totale e quello giovanile (giovani in età 15-24) è infatti in Italia particolarmente rilevante, di circa 35 punti percentuali. Allo stesso tempo, è molto più alto il tasso di disoccupazione giovanile: la disoccupazione per le persone in età 15-24 è più di tre volte la disoccupazione complessiva (figura 4).

Grafico 4. Età e lavoro (2009)



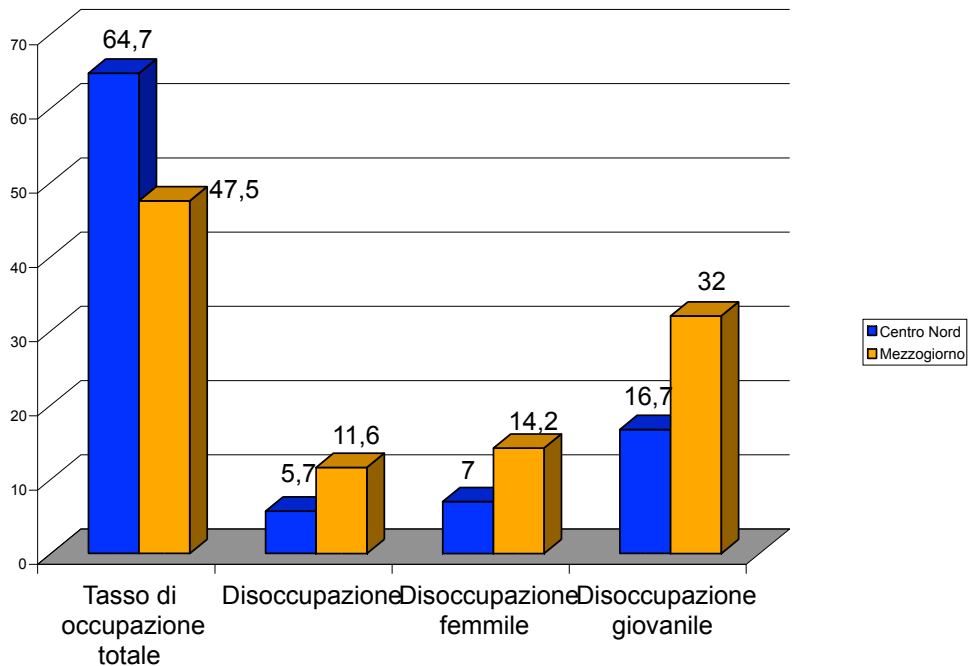
Fonte: elaborazione su dati Istat

Infine, se si guarda alle disparità territoriali si nota come queste siano in Italia ancora oggi molto marcate. Il tasso di occupazione per le regioni del Mezzogiorno è infatti più basso rispetto alle regioni del Centro-nord di circa 16 punti percentuali, mentre la disoccupazione totale, quella femminile e quella giovanile hanno valori nel Mezzogiorno di circa due volte rispetto al Centro-nord. Persiste quindi una forte frattura regionale, che mostra una minore tenuta occupazionale in un insieme di regioni dove abita una quota particolarmente rilevante della popolazione, ovvero circa 20 milioni di individui. E quello che preoccupa di più è che le fratture di cui si è detto tendono a sovrapporsi, interessando così i medesimi gruppi di individui: se si è donna, giovane e residente nelle regioni del Mezzogiorno si ha uno svantaggio particolarmente marcato nel mercato del lavoro.

2. La flessibilità senza welfare. Le riforme mancate

In sostanza quindi si può parlare di successo parziale dell'insieme di riforme che hanno interessato il nostro mercato del lavoro. Questo perché anche tra gli occupati si

Grafico 5. Disparità territoriali



Fonte: elaborazione su dati Istat

trovano forti forme di discriminazione, con i lavoratori 'atipici' che rimangono spesso intrappolati in una spirale di bassi salari e di basse garanzie.

Come mostra Dell'Aringa, nel 2006 soltanto il 35% dei nuovi lavoratori con contratto standard aveva un contratto flessibile nel 2005, a sostegno dell'ipotesi che la conversione da contratti flessibili a contratti standard è ancora limitata (Dell'Aringa 2008). I contratti flessibili non hanno interessato soltanto le coorti più giovani: l'11,3% dei lavoratori tra i 30 e i 39 anni hanno contratti a termine e il 6,55 dei lavoratori tra i 40 e i 49 anni. Infine, se si guarda a quello che viene chiamato lavoro temporaneo volontario si nota come nel 2008 questo riguardava solo il 6,2% dei lavoratori con questo tipo di contratto, contro il 49% dell'Irlanda, il 41 del Regno Unito, il 32% della Svezia, il 28 di Austria e Finlandia, e così via. Il rischio di rimanere intrappolati in una situazione non volontaria di contratti 'atipici', e questo sembra essere vero in particolare per i lavoratori a minore qualificazione (Barbieri e Scherer, 2009).

Lavoro sì, ma instabile. E, come si è accennato, anche poco garantito. Come è noto, infatti, il sistema di welfare ha subito molti cambiamenti significativi a partire dall'inizio degli anni '90 (Natali 2009, Ferrera 1996, Colombo e Regini 2009; Jessoula 2009). Queste modifiche sono state favorite da un lato dalla presa di coscienza delle conseguenze negative dell'invecchiamento della popolazione e dall'altro dalla intensa crisi macro-economica che ha colpito l'Italia all'inizio degli anni '90. In questo contesto, infatti, una grande attenzione è stata dedicata alla riforma delle pensioni con

l'obiettivo principale di promuovere la sostenibilità finanziaria a lungo termine del sistema, attraverso un graduale e costante processo di riforma realizzate dall'inizio degli anni novanta fino ai giorni nostri.

Nel 1992 la riforma Amato ha modificato l'età pensionabile per le pensioni di anzianità sia per gli uomini sia per le donne, ha introdotto un metodo 'restrittivo' per il calcolo dell'importo delle pensioni e ha fornito un nuovo metodo per l'adattamento dei benefit alla crescita del costo della vita (Natali 2009). Allo stesso tempo, la riforma Amato ha promosso una progressiva armonizzazione delle pensioni di anzianità del settore pubblico con il settore privato e ha introdotto un nuovo quadro legislativo per lo sviluppo delle pensioni integrative (Ferrera e Jessoula, 2007). Il successivo governo di centro-destra di Berlusconi ha fatto un ulteriore tentativo di riforma nel 1994, con una strategia che ha innescato un conflitto sociale così intenso che ha contribuito all'emergere di una grave crisi politica. Nel 1995 il governo tecnico Dini ha intrapreso una intensa negoziazione con le parti sociali che ha appunto avuto come risultato una importante riforma del welfare che ha contribuito in modo rilevante a risparmi della spesa sociale per le pensioni. La concertazione sul welfare ha anche caratterizzato il successivo governo Prodi che alla fine del 1997 ha introdotto un ulteriore restringimento delle condizioni di accesso alla pensione di anzianità e di una ulteriore armonizzazione delle norme tra settore pubblico e privato (Ferrera e Jessoula, 2007). Infine, la riforma Berlusconi del 2004 ha mirato al controllo della spesa per le pensioni di anzianità, aumentando l'età minima pensionabile e introducendo incentivi per ritardare il pensionamento (Natali, 2009).

Tutto ciò mostra bene come le diverse maggioranze parlamentari (di centro-sinistra, di centro-destra e anche i governi tecnici) hanno promosso un processo di riforma con e senza concertazione che ha promosso un cambiamento sostanziale del sistema di welfare italiano attraverso una serie di riforme del sistema pensionistico. Queste riforme hanno mirato prevalentemente alla sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico italiano nel lungo periodo.

Tale notevole attenzione alle pensioni ha catalizzato la gran parte degli sforzi dei governi e delle parti sociali; minore attenzione è invece stata dedicata alle riforme relative a un altro importante pilastro del sistema di welfare, vale a dire la sicurezza sociale: si pensi che la percentuale del PIL dedicata alla protezione dal rischio di disoccupazione è tra i più bassi tra Paesi dell'UE-15 e le misure a sostegno dei lavoratori non-standard sono poche e inadeguate.

In particolare, guardando alla protezione dai rischi di disoccupazione, la maggior parte delle riforme in questo campo sono state realizzate nella prima parte degli anni '90, ovvero prima del processo di flessibilizzazione del mercato del lavoro.

All'inizio degli anni 1990 ci sono state le riforme degli ammortizzatori sociali" (leggi 223/91, 236/93, 451/94), come pure l'introduzione di nuove misure per fronteggiare la crisi di posti di lavoro ("mobilità") e la semplificazione delle procedure per l'utilizzo degli ammortizzatori come per il caso della Cassa Integrazione Guadagni. Altre riforme sono state sottoposte nel corso dell'anno successivo, ma avevano soprattutto un carattere incrementale e attuato le misure già esistenti.

Al momento, i principali strumenti per la sicurezza sociale e per il sistema di ammortizzatori sociali connessi alle prestazioni di disoccupazione sono il sussidio di di-

soccupazione, la cassa integrazione, indennità di mobilità e il contratto di solidarietà. Si tratta di misure che sono in primo luogo rivolte a risolvere il problema della disoccupazione standard per i lavoratori con contratti a tempo indeterminato; come nota la Banca d'Italia, un numero molto elevato di lavoratori non-standard (circa 1,6 milioni di persone) non avrebbe alcun tipo di sostegno in caso di licenziamento e oltre a questi circa 800.000 lavoratori nel settore privato avrebbe un sostegno finanziario inferiore ai 500 euro al mese (Banca d'Italia 2009; vedi anche Berton et al. 2009). La gran parte di queste politiche rivolte al lavoro standard sono prevalentemente politiche passive del lavoro, come mostra il fatto che l'Italia è ultima assieme al Regno Unito nella spesa per le politiche attive.

Negli anni più recenti, anche in seguito alle pressioni della crisi finanziaria iniziata nel 2008 che ha avuto importanti ripercussioni sui livelli occupazionali nel nostro paese, e in particolare sui lavoratori a termine, si è seguito la strada dell'ampliamento della platea di possibili utilizzatori degli ammortizzatori sociali tradizionali come la cassa integrazione, attraverso lo strumento della deroga che almeno in parte ha ampliato l'incidenza delle politiche passive del lavoro.

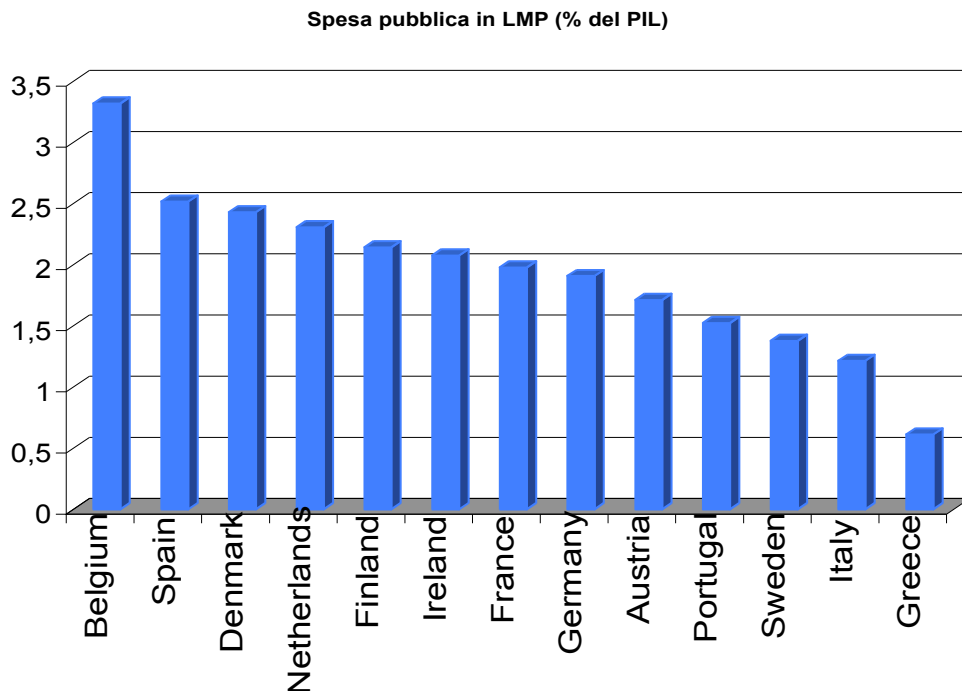
L'attenzione alla riforma del welfare è quindi stata diretta prevalentemente verso la riforma del sistema pensionistico, mentre è mancata una organica riforma del sistema di ammortizzatori sociali in grado di rispondere alle esigenze del lavoro che cambia.

A tali elementi di svantaggio va anche aggiunto che in Italia si ha una minore spesa pubblica in confronto con altri paesi europei per le politiche del lavoro. Se si guarda alla figura 6 si nota che l'Italia spende meno in percentuale del PIL rispetto a molti paesi europei in politiche del lavoro. Se si guarda poi alla composizione di tale dato si nota che la spesa per le politiche del lavoro in Italia è molto più alta per quanto riguarda le politiche passive – volte a offrire elementi di garanzia per il reddito a chi perde il lavoro – piuttosto che per le politiche attive.

3. Considerazioni conclusive

Come si è anticipato, il percorso di flessibilizzazione ha interessato anche altri paesi europei. In alcuni di questi però, un mutato sistema di garanzie e politiche del lavoro mirate hanno favorito l'emergere di nuovi compromessi tra flessibilità e sicurezza. Nel caso italiano, invece, abbiamo visto come le riforme siano riuscite solo in parte a sanare alcuni degli elementi di squilibrio che caratterizzano da tempo il mercato del lavoro italiano, come le fratture di genere, di età e territoriali. Di sicuro c'è che la flessibilità del lavoro è molto aumentata negli ultimi anni, e che si è sviluppata assieme a una forte moderazione salariale sia per il lavoro tipico che, forse ancor più, per quello atipico. Ciononostante, la gran parte del dibattito sulla riforma del mercato del lavoro rimane fortemente incentrata su un ulteriore aumento della flessibilità, che può senz'altro giocare un ruolo importante nella promozione della competitività del sistema economico italiano, ma che difficilmente può da sola contribuire al perseguimento di una via alta dello sviluppo se non è associata a un insieme di riforme che tocchino alcuni nodi ancora scoperti, come l'introduzione di nuovi strumenti che aumentino la sicurezza

Grafico 6



Fonte: elaborazione su dati Istat

del lavoro e dei lavoratori, oppure come, tema di cui non abbiamo qui parlato, la produttività del lavoro soprattutto in alcuni settori.

La mancata introduzione di un'organica riforma del sistema degli ammortizzatori sociali ha esposto a una forte insicurezza quella parte dei lavoratori più interessati da contratti flessibili. Per questo motivo, per poter seguire la cosiddetta 'via alta per la competitività' diviene sempre più importante mettere in campo efficaci politiche del lavoro ma anche politiche per lo sviluppo in grado di promuovere una riduzione delle disparità territoriali assieme con la competitività delle imprese e dei territori su cui oramai da molti anni si appoggia la competitività dell'economia italiana. Altrimenti il rischio è quello di rimanere intrappolati in un percorso che può essere definito come una sorta di 'riformismo incompleto', incapace di promuovere adeguate complementarietà istituzionali su cui si sta basando la ripresa e l'uscita dalla crisi di alcune economie europee (Burrone e Trigilia, 2011).

LA REGOLAZIONE DELLA FLESSIBILITÀ IN TOSCANA E LA COSTRUZIONE DI NUOVE FORME DI SICUREZZA

di Franco Bortolotti

In questo capitolo ci dedicheremo all'analisi dei processi di regolazione della flessibilità in Toscana, principalmente sulla base delle ricerche condotte da Ires Toscana¹, che hanno cercato di delineare gli elementi di un quadro sistematico dei processi regolativi, che hanno accompagnato l'estendersi della flessibilità del lavoro in Toscana².

L'ottica adottata è quindi prevalentemente quella della ricostruzione storica di processi che si snodano negli anni (e che forse si sono fatti più intensi nel periodo più recente, per quanto non sia disponibile una evidenza empirica). Anche solo osservando la cronologia delle pubblicazioni citate, si può osservare come l'apice dell'interesse verso l'argomento sia stato raggiunto nel periodo 1995-2005, con un indubbio declino negli anni a seguire³; questa è già una prima indicazione di qualche significato e porta ad alcuni interrogativi.

Esiste e quali dimensioni ha l'attività di regolazione della flessibilità in Toscana? Si assiste forse ad una ripresa di forme di autoregolazione di mercato nell'aggiustamento della flessibilità? Essa è intervenuta su singoli casi ed argomenti oppure ha raggiunto una dimensione di sistema? La ricomposizione di un quadro regolativo coerente e coordinato è in atto oppure si limita a correttivi in situazioni dove i rapporti di forza fra imprese e sindacati sono meno sfavorevoli a questi ultimi? Come sono definibili gli esiti dei processi di regolazione della flessibilità? Hanno avuto un ruolo nella costruzione di nuove forme diffuse di flessicurezza?

¹ Ringrazio Marco Batazzi e Fabio Boscherini per alcune utili osservazioni sul testo di questo capitolo, i cui limiti ed errori rimangono ovviamente irrimediabilmente attribuiti all'autore.

² Dunque adottiamo un punto di vista abbastanza parziale; Ires Toscana è l'organismo di ricerca collegato al maggiore sindacato regionale, Cgil toscana, che ci sembra, ma possiamo ben essere ben poco imparziali al riguardo, abbia più di altri concentrato l'attenzione sulle tematiche della flessibilità del lavoro in Toscana.

³ È questo il motivo per cui non sono frequenti i riferimenti a pubblicazioni recenti: gli studi regionali sulla regolazione della flessibilità (anche indirettamente trattata) si vanno facendo sporadici, poiché è assente una "domanda" di ricerca sull'argomento.

1. *La costruzione di un quadro di analisi*

“Flessibilità”, come è stato più volte notato, è un termine polisemico, che rimanda a obiettivi, esigenze e modalità operative assai diverse; risulta in ogni caso opportuno collocare la flessibilità del lavoro (e a maggior ragione le forme flessibili di impiego) in un quadro più ampio che ripercorra la logica della presenza della flessibilità, anzi, di diversi tipi di flessibilità⁴.

Proviamo ad elencare quelle che sono secondo noi le diverse accezioni della flessibilità⁵, assumendo in prima battuta il punto di vista dell’impresa:

- F1, la flessibilità esterna, ovvero la possibilità di ricorrere o meno alle prestazioni di imprese al di fuori del perimetro proprietario; si tratta di una dimensione non sempre focalizzata, ma la cui esistenza, oltre ad essere di fondamentale importanza in un contesto produttivo caratterizzato da PMI, è cruciale anche rispetto ad altri tipi di flessibilità; in breve è qui che si sostanzia la alternativa indicata dagli economisti industriali come “make or buy”, che avvengono i fenomeni, così frequenti, di esternalizzazione, è qui che cessa di operare il diritto del lavoro a favore del diritto commerciale (e questo cambiamento di regime giuridico determina la minore visibilità di questa forma di flessibilità, ma non ne sminuisce l’importanza agli occhi dell’impresa committente);
- F2, la flessibilità degli orari; si tratta di una modalità classica di flessibilità, modulando gli orari di lavoro a seconda delle esigenze del mercato, nelle due forme (F2.1) “tradizionale” – il lavoro straordinario- e (F2.2) la flessibilità contrattuale programmata e negoziata (di solito resa possibile con basso preavviso da parte delle imprese entro certi limiti orari);
- F3 è la flessibilità numerica in uscita; si tratta della licenziabilità dei lavoratori, ovvero dei costi connessi alla possibilità di effettuare licenziamenti: esiste una letteratura macroeconomica che segnala per l’Italia l’opportunità di allineare una alta flessibilità numerica in entrata ad una insufficiente flessibilità numerica in uscita (Blanchard e Giavazzi 2003) anche se successivi studi hanno sostanzialmente confutato la connessione fra flessibilità in entrata e in uscita e creazione di occupazione⁶;
- F4, la flessibilità numerica in entrata, rimanda all’esistenza di una gamma ritenuta sufficientemente adeguata di contratti di lavoro tali da coprire le diversificate esigenze delle imprese in materia: è il tipo di flessibilità che presiede allo sviluppo del “lavoro atipico”;
- F5 è infine la flessibilità funzionale o “qualitativa”, che indica la possibilità, a parità di impiego del “fattore lavoro”, di variare la tipologia e qualità dei prodot-

⁴ Cfr. Regalia 2009: 39-41

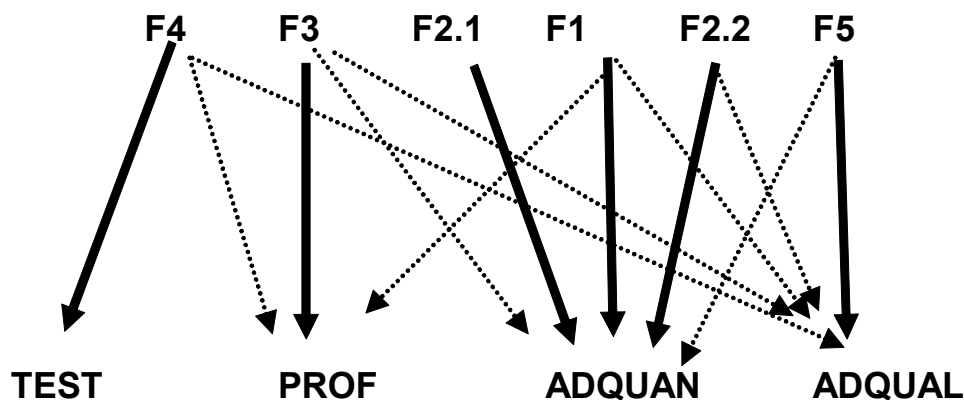
⁵ Un riferimento relativo al dibattito sulla flessibilità in Cerreti, Di Monaco e Follis 2000; sulla polisemia del termine, cfr. Garofalo 2006.

⁶ Fra i più recenti, ci limitiamo a citare Begg et al 2007.

ti; si riconosce generalmente che alti livelli di competenze e professionalità dei lavoratori rendono le imprese in grado di sostenere l'impatto dei cambiamenti tipologici e qualitativi dei mercati⁷.

Non consideriamo la flessibilità salariale, che pure ha uno spazio rilevante nel dibattito di politica economica e sindacale e sui mass media, non perché l'argomento sia poco rilevante, ma perché essa interviene ex post, sugli aspetti distributivi fungendo di incentivo alle forme di flessibilità sopra individuate, ed ha un valore⁸ solo in quanto accompagna l'una o l'altra forma di flessibilità.

Figura 1. Tipologie di flessibilità in risposta alle esigenze delle imprese



Le diverse tipologie di flessibilità corrispondono, sia pure in maniera indiretta e non univoca, a differenti obiettivi (Fig. 1) che le imprese perseguono tramite la flessibilità; sempre in forma schematica possiamo indicare:

- L'esigenza di "testare" i lavoratori che si vogliono assumere per un periodo più o meno lungo, in modo da minimizzare il *moral hazard* insito nell'instaurare rapporti di lavoro specie a tempo indeterminato⁹ (TEST);
- La necessità di accompagnare la modulazione delle quantità prodotte in base alle oscillazioni della domanda con una parallela oscillazione degli input di lavoro, con un adattamento quantitativo (ADAQUAN);

⁷ Ormai un ventennio fa questa tematica era stata efficacemente affrontata nell'ambito della descrizione della "diversified quality production" (Sorge e Streeck 1988).

⁸ A prescindere dagli aspetti della distribuzione del reddito, che abbiamo scelto di non trattare nel presente lavoro.

⁹ In un noto manuale di economia aziendale, Milgrom e Roberts, 1994 discutono lungamente la logica della compresenza di lavoro a tempo determinato e a tempo indeterminato nelle aziende, e sostengono preminentemente questa tesi.

- L'esigenza di rispondere a repentini cambiamenti della tipologia di merci domandate, variando se non la quantità di lavoro le prestazioni e i requisiti che in esso sono convogliati (attraverso quindi professionalità più "polivalenti" o "estese", adattando la produzione da un punto di vista qualitativo (ADAQUAL);
- Infine, last but not least, l'opportunità di difendere e ampliare i margini e la quota di profitti nella distribuzione del reddito, indebolendo la posizione negoziale dei lavoratori attraverso la credibilità della minaccia della loro eventuale sostituzione (PROF).

Considerare congiuntamente i vari tipi di flessibilità dal punto di vista delle imprese implica oltretutto una considerazione del loro valore relativo, del *trade off* che può esistere fra di essi, al limite dei conflitti che fra diverse flessibilità possono venirsi a creare. Ciò contribuisce a descrivere un quadro molto più dinamico dove il comportamento dei vari attori sociali, delle imprese, dei lavoratori, può muoversi su molteplici dimensioni, ed è mediato da soluzioni regolative che possono privilegiare l'una o l'altra flessibilità. Da un certo punto di vista vanno considerati dunque anche i costi della flessibilità che per le stesse aziende possono sopravvenire (Regalia 2009: 37).

A questo punto possiamo rovesciare l'ottica di partenza: focalizzando, sempre al fine di ricostruire un quadro concettuale, non più il punto di vista delle imprese, ma il punto di vista dei lavoratori. Ci possiamo chiedere allora quali sono le esigenze che, dato un rapporto di lavoro "flessibile", vengono manifestate dai lavoratori, anzi da differenti tipologie di lavoratori atipici. Infatti, nel dibattito sulle politiche del lavoro, si concorda generalmente sulla opportunità di fornire risposte se non "personalizzate", adeguate a differenti esigenze che i vari strati e gruppi di lavoratori manifestano, esigenze che, con la crisi del fordismo, non sono riconducibili ad una unica funzione-obiettivo ma tendono a disperdersi in relazione alle diverse dimensioni del "lavoro flessibile", che, per essere ricomposte, richiederebbero una riflessione anche di tipo sociologico fondata sull'analisi delle diverse dimensioni soggettive e oggettive del "lavoro flessibile" e convalidata da specifici studi di caso.

Riproponiamo allora uno schema di lettura che, sulla base della letteratura esistente, ma anche della ricerca empirica in ambito toscano, abbiamo proposto nell'ambito dei rapporti sul lavoro atipico per la Regione Toscana (Bortolotti et al. 2004, sulla base di Bonaiuti 2002: 107), allo scopo di raccordare le esigenze in termini di tutele avvertite dai lavoratori atipici con la loro identità mutevole.

Lo schema, si noterà, è facilmente leggibile anche in termini di transizioni sul mercato del lavoro (TLM)¹⁰, giacché le diverse tipologie di lavoro precario in realtà sono facilmente interpretabili in quanto definizioni di momenti differenti di differenti transizioni lavorative (nella tabella, nella seconda colonna), che si verificano nei fatti o nelle aspirazioni dei soggetti, e che comunque definiscono le aree su cui le politiche del lavoro possono esercitarsi.

¹⁰ Si tratta di un filone di ricerca (su cui Schmid e Gazier 2002; per alcune osservazioni sulla differenza fra approccio TLM e flexicurity, cfr. Bortolotti 2008: 30-31) che promuove l'adozione di una rete di tutele e politiche attive del lavoro mirata a attenuare la distinzione fra insiders e outsiders facilitando le transizioni fra uno status e l'altro, in modo da ampliare le opportunità offerte ai lavoratori.

Figura 2. Le aspettative di diverse tipologie di lavoratori non standard

Tipo di lavoratore non standard	Transizione cruciale associata	Esigenze del lavoratore non standard				
		Reddito elevato	Trasformabilità in lavoro standard	Percorso professionale in ascesa	Specifiche tutele sociali	Adattabilità ad esigenze extralavorative
“Imprenditore di sé stesso”	Lavoro dipendente-lavoro autonomo e imprenditoriale	**		**	*	
Giovane in ingresso nel mercato del lavoro	Scuola - Lavoro		*	**	*	*
“Precario permanente”	Lavoro - Inattività	*	**	*	*	
“Lavoratore di seconda istanza”	Lavoro - Inattività	**	*			**

La regolazione della flessibilità del lavoro dovrebbe integrare le esigenze della domanda e dell’offerta di lavoro, che leggiamo negli schemi esposti nelle fig. 1 e 2.

Qualora questi obiettivi possano essere perseguiti attraverso le tipologie di flessibilità sopra ricordate in maniera diretta e “automatica”, accettate senza ostacoli da tutti gli attori, non sorgono particolari esigenze regolative. Quando però intervengono degli elementi che ostacolano gli aggiustamenti richiesti dalle esigenze di flessibilità, elementi che possono essere ricondotti alle aspettative e valutazioni degli attori, alla presenza di nuove normative o alla instabilità dei processi di aggiustamento di mercato (ad esempio diviene troppo costoso per le imprese il ricorso all’orario straordinario alle ordinarie condizioni di mercato e/o normative), sorge l’esigenza di una “azione regolativa”, che può assumere la forma di una nuova produzione legislativa o amministrativa, oppure di un contratto o accordo fra parti sociali, più o meno formalizzato.

2. L'estensione della regolazione negoziata della flessibilità: alcuni dati

Proviamo a dimensionare la regolazione negoziata della flessibilità sulla base di informazioni provenienti da fonti differenti.

Vediamo dunque alcuni risultati dall’archivio della contrattazione integrativa di Ires Toscana (Bortolotti, Fabbri e Costantini 2006), che raccoglie la contrattazione decentrata aziendale (“contrattazione acquisitiva”, e, separatamente, la “contrattazione difensiva”) riclassificata per voci, fermandoci all’analisi delle voci, ovvero all’indica-

ne degli argomenti della contrattazione, per quanto riguarda le materie che ci interessano. Ogni contratto riguarda una pluralità di argomenti, e quindi ad esso afferiscono molte voci della nostra classificazione: in media ogni contratto riporta 5,6 voci. Gli argomenti maggiormente contrattati riguardano il salario e, con valori decisamente più bassi, l'orario di lavoro e le procedure negoziali (Ires Toscana 2010). Nel nostro caso abbiamo selezionato voci aggregate o semplici che in qualche modo possono rimandare alla regolazione negoziale della flessibilità. Si tratta di:

- incremento occupazionale dei lavoratori atipici (che, nella nostra classificazione delle flessibilità, corrisponde ad un intervento su F4);
- nuove assunzioni di lavoratori atipici (F4);
- nuove assunzioni in conseguenza di modifica dell'orario di lavoro (F4 / F2);
- trasformazione di altri rapporti di lavoro in rapporti a tempo indeterminato (F4);
- orari (riduzione di orario, gestione di turni, gestione della flessibilità) (F2.2);
- orario straordinario (F2.1);
- esternalizzazioni di attività e appalti (F1);
- formazione di lavoratori già occupati (F5);
- inquadramento dei lavoratori e flessibilità (F5);
- salario collegato a indici e obiettivi (alcuni dei quali riconducibili indirettamente a F2.1, altri a F5, altri semplicemente all'intensificazione dello sforzo lavorativo).

Si noti che la flessibilità in uscita (F3) non è oggetto della contrattazione decentrata registrata nell'archivio, semmai può afferire o alla "contrattazione difensiva" (in cui il sindacato scambia l'assenso ad una diminuzione della occupazione in cambio del mantenimento di una sua parte) o alla contrattazione individuale.

Dalla nostra rielaborazione risulta che circa il 30% della contrattazione acquisitiva regionale fra il 1999 e il 2004 è in qualche modo connesso alla regolazione della flessibilità, con livelli un po' superiori nei settori tessili e commerciale ed inferiori in quello metalmeccanico¹¹. In linea generale i maggiori livelli di contrattazione si hanno sulla gestione della *flessibilità di orario* e sul *salario aziendale connesso a indici di produttività*: due argomenti sui quali di solito vi sono rimandi al livello decentrato nella contrattazione collettiva nazionale di settore. È dunque quest'ultima che incanala gli argomenti della contrattazione, mentre molto più ridotte sono le quote della contrattazione direttamente indirizzate a normare il flusso delle assunzioni, o la formazione, o le voci connesse all'organizzazione del lavoro.

¹¹ Nel metalmeccanico in genere l'attività negoziale è maggiore sia in valore assoluto che come "copertura" percentuale degli addetti. Altre ricerche (Dipartimento di Scienze Economiche, 2002) evidenziano come la differenziazione nelle modalità regolative passi non tanto attraverso i settori quanto attraverso le diverse tipologie di impresa: la flessibilità è negoziata in modo formale nelle aziende più sindacalizzate, mentre nelle medie aziende innovative lo è attraverso meccanismi più informali, che spesso conducono a sistemi incentivanti abbastanza complessi.

Tabella 1. Argomenti della contrattazione in Toscana 1999-2004

	totale settori	commercio	metal- meccanici	tessili
incremento occupazionale atipici	0,4%	1,5%	0,1%	1,0%
nuove assunzioni atipici	0,5%	3,1%	0,3%	0,0%
nuove assunzioni da modifica orario	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
trasformazione rapporti di lavoro	1,0%	1,3%	1,9%	0,5%
orari (riduz., turni, flessibilità)	12,5%	17,0%	8,9%	26,0%
orario straordinario	0,8%	1,5%	0,6%	1,0%
esternalizzazioni e appalti	0,2%	0,5%	0,1%	0,7%
formazione occupati	2,2%	2,1%	2,3%	2,8%
inquadramento e flessibilità	0,1%	0,0%	0,0%	0,2%
salario collegato a indici e obiettivi	12,8%	11,1%	12,3%	8,5%
% su Totale delle voci contrattate	30,4%	38,0%	26,4%	40,6%

Fonte: ns. elab. su Archivio dei contratti Ires Toscana

Questi dati però non ci danno informazioni sulla dimensione complessiva della regolazione della flessibilità in termini di lavoratori 'coperti' dalla contrattazione e dunque di ricaduta complessiva sull'insieme dei lavoratori; in effetti la contrattazione riguarda una minoranza di lavoratori dipendenti, soprattutto in una economia regionale fatta di piccole e medie imprese come quella toscana.

Possiamo allora considerare una indagine (Bortolotti 2005) fatta sul lato delle imprese (si tratta di un campione regionale rappresentativo delle imprese con più di 5 addetti), nel 2004.

Da questa indagine sulle imprese toscane emerge:

1. La flessibilità è contrattata solo nel 6,7% delle imprese regionali;
2. Tale contrattazione è più frequente nel settore commerciale (16,7%) e meno in quello industriale (2,9%);
3. La contrattazione riguarda soprattutto le tematiche dell'orario (contrattato nel 5,8% delle imprese) e della organizzazione del lavoro (4,2%);
4. Altri argomenti quali i contratti a termine stipulati, il decentramento/esternalizzazioni, la formazione dei lavoratori, la flessibilità salariale riguardano tutti meno dell'1% delle imprese intervistate;
5. Da una specifica domanda emerge che quasi mai (in non più dell'1% dei casi) l'introduzione di lavoro atipico è stata causa del peggioramento delle relazioni sindacali.

Un altro contenuto interessante della ricerca citata sta nella analisi, dal punto di vista delle imprese, delle motivazioni al 'non uso' della flessibilità. Troppo spesso si dà

per scontato che l'impresa tragga solo vantaggi dall'uso della flessibilità, in particolare dalla flessibilità quantitativa in entrata e in uscita; nella ricerca si mostra come circa tre quarti delle imprese che non adottano le singole forme di lavoro atipico non osservino particolari motivazioni all'uso di contratti differenti da quelli a tempo indeterminato, e circa un sesto affermano esplicitamente di avere dipendenti "stabili e fidelizzati". Le imprese che hanno fatto ricorso alle singole forme di lavoro flessibile hanno segnalato invece, spesso, costi non inferiori a quelli del lavoro a tempo indeterminato, ed in un certo numero di casi problemi di coordinamento dell'organizzazione del lavoro (per ogni 5 aziende in cui tali aspetti sono migliorati con il ricorso al lavoro atipico ce n'è una in cui sono peggiorati), e di livello qualitativo della produzione (mediamente per ogni 3-4 aziende in cui l'uso di lavoro atipico ha migliorato il livello qualitativo del prodotto ce n'è una in cui esso è peggiorato).

Alcune specificità della regolazione nel contesto toscano emergono anche da un confronto con l'adozione di varie tipologie di azioni di flessibilità in altre regioni.

Nella Tab. 2, tratta dalle ricerche facenti parte del progetto di ricerche europeo Loclevconc (Regalia 2009), che va intesa non tanto come comparazione in senso stretto quanto come disegno di diversi idealtipi (le analisi su Lombardia e Regioni Europee¹² sono su medio grandi imprese, quella toscana e veneta riguardano aree territoriali specifiche e, nel caso toscano-pratese, il solo settore tessile), emergono comunque alcuni tratti della specificità della flessibilità del lavoro in Toscana: elevatissimo ricorso al decentramento e alla divisione territoriale del lavoro, bassa flessibilità funzionale in parte compensata da teamworking informale, bassa flessibilizzazione dell'orario al di fuori dello straordinario. Emerge inoltre da questa indagine un basso livello di regolazione negoziata percepita in quanto tale dagli imprenditori toscani, che ritengono di regolare unilateralmente regimi di orario, organizzazione del lavoro e tipologia di rapporti di lavoro.

Tabella 2. Forme di flessibilità adottate

	Lombardia	Regioni europee	Veneto	Toscana (Prato)
Outsourcing	70	70	65,9	83,8
Flessibilità funzionale	62	60	48,9	41,3
Lavoro di gruppo	24	44	26,1	35,8
Lavoro straordinario	47	46	38,6	41,3
Variabilità regime orario	49	50	28,4	25,7

Fonte. Ns. elaborazioni da Regalia, 2006 e Giaccone 20003. Le azioni regolative: studi di caso

Una valutazione sugli obiettivi, l'andamento e gli esiti dei processi negoziali riguardanti la flessibilità può essere aiutata dall'analisi di un ampio insieme di casi di studio,

¹² Viene riportata la media fra i valori di Rhone Alpes, NordRhein, West Midlands e Catalunya

effettuati nell'ambito di differenti ricerche, cercando di cogliere ricorrenze e correlazioni al di sotto dell'apparente casualità dei processi regolativi decentrati osservati.

Presenteremo dunque alcuni blocchi di casi ordinati secondo il carattere generale degli obiettivi del processo regolativi (abituamente innescato dall'attore sindacale): di tutela delle nuove forme di lavoro non standard; oppure di accompagnamento della flessibilità di lavoratori standard ('tipici').

Una ulteriore articolazione dell'analisi distingue il tipo di configurazione proprietaria delle aziende interessate dal primo caso (regolazione del lavoro atipico): privata, pubblica o di 'terzo settore' (introducendo anche inizialmente una notazione sul tentativo di definire un livello regolativi regionale); per quanto riguarda la regolazione della flessibilità dei lavoratori tipici, essa può distinguersi secondo la dinamica del contesto aziendale - settoriale, fra i casi in cui si ha un adeguamento/ modernizzazione delle strutture di impresa e quelli in cui si ha un cambiamento organizzativo più profondo; a parte infine viene trattata la gestione della flessibilità esistente nei settori ad alta flessibilità intrinseca, di solito non innovativi.

3. La tutela del lavoro non standard

È stato notato come la Toscana abbia avuto, all'inizio del decennio, una elevata densità di patti territoriali e altri strumenti della programmazione negoziata che, nelle enunciazioni, richiamano spesso la necessità di sviluppare l'occupazione anche tramite i nuovi lavori e la flessibilità; tuttavia nell'articolato degli effettivi documenti di programmazione (ad es. i patti territoriali) il tema del lavoro atipico, della sua tutela e promozione, rimane sostanzialmente sullo sfondo (Bortolotti, Batazzi e Bonaiuti 2006: 194 e 199-202). Tuttavia al livello propriamente regionale si è avuto, nel 2002, un "accordo sul lavoro atipico", stipulato dalla Regione, e dai sindacati (sia confederali che delle categorie rappresentative dei lavoratori atipici: Cgil-Nidil, Cisl-Alai, Uil-Cpo)¹³, che ha riguardato: la definizione di specifiche attività nei servizi all'impiego (negli anni successivi sono stati formati degli appositi sportelli); facilitazioni nell'accesso al credito (agevolazioni, effettivamente definite dalle normative degli anni seguenti, in vista del sostegno degli aspetti più 'imprenditoriali' del lavoro atipico); facilitazioni nell'accesso ai servizi a domanda individuale per non penalizzare gli atipici rispetto agli altri "lavoratori economicamente dipendenti" (ma in questo caso l'attuazione concreta è dipesa poi dalle scelte delle amministrazioni comunali che concretamente erogano i servizi, ad es. gli asili nido), ed infine la sperimentazione di un fondo mutualistico integrativo (le cui linee sono state studiate¹⁴, ma non attuate anche per l'onerosità del progetto), che era la componente più innovativa ed interessante del progetto. In seguito, nell'am-

¹³ L'accordo si caratterizza, rispetto ad uno analogo nella regione Emilia-Romagna, per uno spostamento di enfasi dalla promozione degli aspetti imprenditoriali del lavoro atipico alla enunciazione dell'obiettivo della "stabilizzazione" del lavoro atipico.

¹⁴ Cfr. Caneschi 2004.

bito delle politiche per affrontare le conseguenze occupazionali della crisi dal 2008 in poi, la Regione ha esteso alcuni ammortizzatori sociali (o misure straordinarie di supporto) ai lavoratori precari. L'analisi che segue verrà articolata distinguendo gli ambiti di intervento nel settore pubblico, nel privato e nel terzo settore.

A partire dalla metà degli anni '90, il settore pubblico diviene uno dei settori a maggiore densità di lavoro atipico, soprattutto nella forma delle collaborazioni coordinate e continuative, che come è stato spesso notato pongono importanti problemi regolativi, configurando sostanzialmente prestazioni simili al lavoro autonomo da parte di lavoratori "economicamente dipendenti" (in quanto tali organizzati spesso da specifiche categorie sindacali all'interno delle organizzazioni maggiormente rappresentative). In Toscana sembrerebbe maggiore che in altre regioni il peso e l'iniziativa dell'organizzazione di categoria NIDIL, interna alla Cgil, che cerca di ritagliarsi una titolarità nella contrattazione (non sempre vista di buon occhio dai sindacati di categoria settoriali). Tuttavia questo relativo peso organizzativo non dà luogo sempre ad una strategia univoca. Abbiamo in particolare selezionato due casi di contrattazione emblematici di approcci diversi, che riguardano due agenzie pubbliche collocate nel capoluogo fiorentino. Schematicamente possono essere definite una di tutela delle specificità, l'altra di assimilazione dei lavoratori atipici.

- Un caso del primo tipo è il contratto dell'Istituto degli Innocenti (in Bortolotti 2002: 179-181): l'ente ha una ampia esigenza di F2 (che potrebbe essere soddisfatta alle condizioni di mercato delle ordinarie co.co.co) e di F5, le commesse pubbliche su cui l'ente lavora sono discontinue, i lavoratori hanno un profilo che si forma con l'esperienza interna. Le parti concordano sul fatto che introdurre i meccanismi concorsuali ordinari destrutturerebbe un collettivo efficiente e motivato. L'accordo sindacale del 12.4.2002 regolarizza i pagamenti, costruisce una griglia delle prestazioni richieste, garantisce, fino ai limiti delle possibilità legali, la continuità del lavoro, alcuni diritti sindacali, la copertura di alcune prestazioni in situazioni di maternità, e un principio di seniority. Nel giro di qualche anno però il meccanismo regolativo verrà smantellato a favore di una flessibilità F1, che allevia le responsabilità dell'ente a favore di un soggetto esterno, che prende in appalto i lavori in oggetto.
- Diverso è il caso (Iommi 2002) di una agenzia regionale, che viene improvvisamente caricata di compiti e responsabilità, per le quali assorbe in parte (ma in misura insufficiente) personale da altri enti pubblici, ed è costretta a delegare ampie quote di lavoro professionale ma di routine a co.co.co. L'accordo estende alcune garanzie tradizionali ai lavoratori atipici, ma sempre in una ottica di consolidamento fra i dipendenti (esplicitando una sorta di prelazione nelle future assunzioni), riconosce le 'ferie' ma chiede l'esclusività delle prestazioni. In sostanza viene concordato un percorso di assorbimento nell'organico dell'Agenzia dei co.co.co (che si realizzerà con molta fatica negli anni a venire). In questo caso però si assiste ad un tentativo dei lavoratori di premere da tutti i lati possibili in direzione della assunzione con le forme tradizionali del pubblico impiego (del resto una analisi puntuale dimostra che i caratteri del lavoro effettivamente pre-

stato lo fanno rientrare nelle caratteristiche del “lavoro dipendente nascosto”. Vi sono esigenze di F4, di F2.1, ma soprattutto esigenze di contenimento di costi, che motivano la strategia aziendale.

Per quanto riguarda il settore privato, di solito la crescita numerica dei lavoratori non standard è contenuta anche grazie alla pressione sindacale che tende a svuotarne il bacino per facilitare l’omogeneizzazione delle condizioni di lavoro con quelle dei lavoratori standard. Non è casuale allora il fatto che troviamo una concentrazione di lavoro non standard, che diventa la norma dell’occupazione aziendale, in alcune nicchie tipologiche, una delle quali è costituita dalle aziende a cavallo fra industria e terziario che offrono prodotti/servizi innovativi che possono essere efficacemente prodotti in organizzazioni che esasperano l’assetto dualistico (professionals + lavoratori marginali, senza quello strato intermedio che di solito è maggiormente sindacalizzato). I due casi che abbiamo avuto modo di esaminare riguardano:

- una azienda multimediale (“RF”), in cui si è negoziato esplicitamente il tipo di rapporto di lavoro a tempo determinato (F4), accentuandone il carattere “di entrata” nel mondo del lavoro, e riuscendo, da parte sindacale, a consolidare a tempo indeterminato molti lavoratori a termine che l’impresa non intendeva confermare; tuttavia, a distanza di tempo si è verificato come l’impresa, giocando sulla propria articolazione di gruppo, abbia in seguito concentrato le proprie risorse di lavoro non standard in altre aziende del gruppo non sindacalizzate (Bortolotti et al. 2006: 203-204); si può dire che lo sviluppo di processi di F1 abbia ‘svuotato’ la contrattazione di F4.
- Da uno studio mirato ai percorsi lavorativi dei lavoratori non standard, in prevalenza giovani, di alcune aziende ICT si osserva una bipartizione della tipologia di flessibilità richiesta: F4 ed F3 per i lavoratori meno qualificati (help desk e call-center, molti con contratti interinali), F4 e F5 per gli altri, (collaboratori di vario tipo, che lavorano sui contenuti) in posizioni vicine alla mansioni consulenziali (ma non strategiche: in questo caso prevalgono contratti di lavoro standard): in ogni caso i percorsi lavorativi sono un portato dei percorsi di sviluppo aziendale, e non sono contrattati (Iommi 2003).

Una contrattazione specifica del lavoro atipico è molto difficile nei comparti dove esso si sviluppa di più: i casi sopra riportati si situano spesso ‘alla periferia’ di aziende già sindacalizzate, e comunque, nonostante lo sforzo profuso, non sembra facile ottenere risultati negoziali¹⁵.

Per quanto riguarda, infine, il terzo settore, è noto il fatto che le attività riconducibili all’associazionismo e alla cooperazione presentano molteplici criticità, e a volte abusi, relativamente alla gestione del lavoro non standard, che si presenta così come un elemento cruciale per lo sviluppo del settore e le sue specifiche esigenze di flessibilità e

¹⁵ Invece maggiore è stato l’impatto dell’azione sindacale in casi di grave crisi occupazionale.

economicità. Il contratto integrativo che le organizzazioni dei lavoratori non standard hanno firmato con CESVOT presenta vari elementi di interesse (Bortolotti et al. 2006: 202-203), poiché esso, che è centro di servizio del mondo dell'associazionismo, ambisce ad esserne un punto di riferimento, grazie all'erogazione di servizi qualificati alle associazioni aderenti; è quindi naturale che abbia ambito anche a stipulare un contratto di lavoro che indicasse un orientamento verso gli aspetti più qualificanti del lavoro nel terzo settore. Il contratto integrativo firmato nel giugno 2003 regola minutamente la flessibilità numerica in entrata, ovvero il perimetro e le modalità organizzative del lavoro parasubordinato. Il contratto presenta forme di tutela della seniority, clausole di controllo, alcuni diritti sindacali, compenso della esclusività della prestazione se richiesta, etc. Possiamo dire che l'accordo CESVOT si spinge, con qualche contraddizione, al limite estremo delle garanzie interne ad una forma parasubordinata di lavoro.

3.1 Negoziazione della flessibilità nelle aziende e nel territorio

Abbiamo concentrato la nostra attenzione da una parte sulle politiche (o meglio, sui tentativi di politiche) regolative del lavoro su un ambito territoriale preciso, quello del distretto tessile pratese, dall'altro su una serie di processi negoziali riguardanti imprese accomunate dall'aver come nodo centrale questioni in vario modo riconducibili alla tematica della flessibilità.

Per quanto riguarda il caso pratese¹⁶, esaminiamo qui una serie di processi regolativi che, con alterna fortuna, ma in genere senza riuscire nello scopo, hanno tentato di inquadrare e rendere funzionali elementi del rapporto salariale al contrasto degli elementi di crisi e alla promozione dello sviluppo locale.

Studiare la regolazione della flessibilità nel caso pratese appare particolarmente interessante perché qui emergono con particolare vivezza alcune caratteristiche dell'intera problematica. Intanto stiamo parlando di una realtà nella quale la flessibilità, lungi dall'essere un portato del "post-fordismo", appare una caratteristica costitutiva di una formazione economico-sociale, il distretto industriale, per certi versi "pre-fordista". Dunque il problema non è passare da una struttura d'impresa e di sistema produttivo "rigida" ad una "flessibile", ma convertire in modo coerente le flessibilità tradizionali in flessibilità innovative, ad esempio passare da F.2.1 a F.2.2., oppure passare da una F4 costruita sulla conoscenza empirica e la manualità ad una F5 coerente con l'introduzione massiccia di tecnologie informatiche, oppure gestire F3 ed F4 in maniera coerente con un sistema produttivo meno autocontenuto e dunque che offre minori garanzie di raggiungimento della piena occupazione.

Il sistema produttivo pratese, che qui prendiamo come caso paradigmatico dello sviluppo di piccola impresa, comprendeva un complesso tessuto regolativi composto da meccanismi di integrazione economica e sociale quali:

¹⁶ Per un inquadramento del caso pratese, cfr. Becattini 2000; per i problemi della regolazione dell'innovazione e del cambiamento del lavoro, Bortolotti 2002.

- la contrattazione salariale formale per il nucleo centrale dei lavoratori nelle imprese maggiori;
- la “contrattazione delle tariffe” fra associazioni degli artigiani e associazioni degli industriali, che regola i prezzi della subfornitura, originariamente stabiliti attraverso accordi che imitavano i contratti collettivi dei lavoratori dipendenti (Dei 1998);
- il ricorso strutturale allo straordinario, compensato lautamente con remunerazioni ‘fuori busta’;
- l’integrazione sociale dei lavoratori precari, attraverso le reti famigliari, le relazioni di vicinato ed un mercato del lavoro comunque dinamico;
- il ruolo di promotore dell’integrazione dell’attore pubblico, attraverso il welfare locale e la contrattazione territoriale;
- il consolidamento di un “mercato comunitario”, mix di concorrenza esasperata fra piccole imprese simili e di cooperazione fra imprese di fase specializzate;
- l’identità subculturale locale come condizione comune agli attori.

A partire dalla metà degli anni ’90 la difficoltà di portare avanti (e di tenere insieme) tutti questi meccanismi (ed anche la difficoltà a introdurre innovazione tecnologica e organizzativa nel sistema delle imprese) porta ad una serie di tentativi di “riforma di sistema” che hanno al loro centro la costruzione di una nuova flessibilità, ‘alta’; sono tentativi scoordinati, ma in qualche modo coerenti con un processo di modernizzazione e ristrutturazione del sistema locale:

- un accordo quadro territoriale che favorisca il passaggio da F2.1 a F2.2 (nuovi regimi di orario) difendendo al contempo l’occupazione complessiva;
- dei tentativi di contrattazione sindacale nel segmento più strutturalmente decentrato del sistema produttivo tessile (i “centri di rammendo”), coinvolgendo congiuntamente committenti e subfornitori;
- il tentativo (abortito quasi in partenza) di arrivare ad un “contratto di programma” di distretto, che, accanto a importanti investimenti infrastrutturali avrebbe voluto cominciare ad affrontare in modo organico l’obiettivo dell’integrazione delle aziende cinesi nel sistema produttivo locale;
- il rinnovo (1997) del contratto tipo (committenti/fornitori) di subfornitura (tariffe di tessitura) adeguato alle nuove condizioni della flessibilità produttiva;
- la proposizione di nuove politiche e strutture dedicate alla formazione.

Non abbiamo lo spazio per descrivere il dettaglio di ciascun processo ri-regolativo (lo si può trovare con una certa estensione in Bortolotti 2002, Bortolotti et al. 2006, Bortolotti e Giaccone 2009); basti qui dire che l’esito di questi processi negoziali e concertativi è nella maggioranza dei casi deludente (anche se la ricostruzione di una agenzia formativa locale ha invece avuto, per un periodo, un notevole successo, almeno in comparazione con la situazione predominante negli altri contesti locali della Toscana e dell’Italia).

Il caso del protocollo sugli orari è in un certo senso quello di maggiore interesse.

Nel Protocollo le parti si propongono di scambiare volumi di lavoro straordinario con flessibilità: sia nella forma di facilitazione all'uso di lavoro non-standard (temporaneo, a part time), sia nella forma di flessibilità degli orari dei lavoratori standard. L'obiettivo dell'azione sindacale era definito chiaramente nei termini seguenti: "se un lavoratore fa turni di 12 ore, facciamo in modo che i suoi turni siano di 8 ore, e che le 4 ore in più le faccia sua moglie o suo figlio, a part-time, garantendo alla famiglia lo stesso reddito e una migliore qualità della vita. E all'azienda la stessa flessibilità".

Attori diretti del negoziato sono le parti sociali a livello di territorio. L'attuazione concreta è demandata alle parti aziendali (management e rappresentanze sindacali) perché raccolgano il modello proposto, passando dalla "flessibilità compensata" alla "flessibilità contrattata"¹⁷.

Soprattutto, a livello di impresa, le parti si dimostrano poco convinte della soluzione ipotizzata. Sono stati firmati solo 3-4 accordi applicativi aziendali ed uno di gruppo, caratterizzati da una logica di 'spartizione' del monte ore straordinario: un terzo dello straordinario viene mantenuto; un terzo è destinato a flessibilità aggiuntiva rispetto a quella riconosciuta dal contratto nazionale; un terzo è convertito in nuove assunzioni. Parecchi di questi accordi sono stati rimessi in discussione: con la ripresa produttiva le imprese hanno ricominciato a utilizzare l'orario straordinario, piegandosi alla cultura diffusa per cui il lavoratore distrettuale sceglie il posto di lavoro non solo in base alla paga oraria, ma anche in base alle ore di straordinario che l'impresa gli garantisce; inoltre l'offerta di lavoro locale effettiva non ha corrisposto agli obiettivi del protocollo: le famiglie locali in astratto vorrebbero più lavoro ma non in orari disagiati, che semmai sono stati coperti da lavoratori extracomunitari di recente immigrazione¹⁸.

La valutazione del "Protocollo" è in chiaroscuro: la rapida evoluzione della legislazione nazionale in materia di mercato del lavoro (nella direzione preconizzata dall'accordo) ha finito per svuotarne almeno in parte il significato, garantendo a tutte le imprese un più facile accesso al lavoro non standard; l'accordo inoltre ha svolto un ruolo di stimolo per l'intero distretto, incluse le aziende non coinvolte, in quanto ha incoraggiato l'introduzione di schemi di orario meno vincolati allo straordinario strutturale, più consoni all'introduzione di innovazioni tecnologiche e organizzative.

Se il caso pratese è interessante perché offre una panoramica su un quadro territoriale di difficoltà di adeguamento del quadro regolativo alle condizioni della flessibilità innovativa (da cui spesso si ripiega verso la flessibilità 'tradizionale'), un quadro di luci ed ombre è confermato anche dall'analisi di casi aziendali:

¹⁷ Con l'accordo i sindacati consentono ad allargare lo spazio di manovra delle imprese nella gestione del lavoro anche non-standard (deroghe alle restrizioni al lavoro notturno femminile, e alle quote di contratti a part-time o a tempo determinato stabilite dai contratti nazionali, aumento delle ore di flessibilità a disposizione delle imprese nei periodi di "picco") in cambio di incrementi occupazionali, e appunto della riduzione del lavoro straordinario.

¹⁸ Insomma, in questo caso le esigenze dei concreti "lavoratori flessibili" o presunti aspiranti tali non sono state effettivamente considerate nella loro concreta articolazione, ed il processo regolativo, "dimenticandosi" delle esigenze dei lavoratori nella flessibilità (cfr. Fig. 2), si è per così dire svuotato.

- un certo sviluppo della flessibilità numerica in entrata è contrattato alla Piaggio (con un consolidamento di quote dell'occupazione precaria), ma soprattutto è stata negoziata l'implementazione di un sistema di banca ore che favorisce il potenziamento di F2.2 (Fabbri, 2006);
- nell'indotto Piaggio la forte pressione di F1 (attraverso l'ottica sempre più globale che governa le scelte di localizzazione del sistema Piaggio) porta a introdurre tutte le possibili forme di flessibilità oraria, con più straordinario e più lavoro a turni (F2.1) ma poca flessibilità negoziata di orario in senso proprio (F2.2), acconto alla crescita. Inoltre si ha uno sviluppo a volte impetuoso di F4; si tratta però, a differenza che nella capofila, di un processo poco negoziato e molto affidato alle dinamiche di mercato (Bortolotti 2002, cap. 6.1);
- nelle imprese toscane delle *public utilities*, la negoziazione ha riguardato soprattutto gli aspetti "difensivi" della razionalizzazione occupazionale, ed è stata accompagnata da uno sviluppo di F2.1 sostanzialmente non negoziata (Bortolotti e Fabbri 2003);
- una introduzione, laterale rispetto alla contrattazione aziendale e *management driven*, di F5, peraltro parziale (attraverso formazione riservata agli impiegati), è elemento delle strategie di flessibilità della Centrale del Latte di Firenze (Fabbri 2008: 277-278), definita tipicamente "flessibilità difensiva" (che discende dai caratteri dell'innovazione tecnologica adottata), dove, all'interno di un sistema gerarchico piuttosto verticalizzato, la costruzione di un nuovo stabilimento che incorpora tecnologie aggiornate, ha dettato cambiamenti nell'organizzazione del lavoro che hanno richiesto una apposita formazione specifica che non ha contemplato lo sviluppo di competenze trasversali e interdisciplinari;
- un altro caso *management driven* di flessibilità funzionale di modesto livello, si è verificato in una società a partecipazione pubblica di gestione della riscossione tributi (Fabbri 2008), con esiti complessivi insoddisfacenti, anche per i vincoli alla flessibilità posti dalla struttura manageriale privato-pubblica;
- infine ci sono studi di caso aziendali relativi alla realtà pratese, anche precedenti (Galli Filati, Filatura Berta e Lanificio Pecci nella prima metà degli anni Novanta, con l'introduzione negoziata di lavoro a turni, in contesti di innovazione di processo, ma anche con interventi di F4 ed F5 – cfr. Signori 2002) e successivi (caso Pool Fil, azienda in crisi i cui lavoratori vengono ricollocati –flessibilità in uscita F3 - attraverso una estesa mobilitazione di soggetti del sistema locale) oltre che paralleli (ancora caso Galli Filati, ma ad una data successiva in Bortolotti e Giaccone 2009) ai casi di regolazione territoriale ricordati nel paragrafo precedente, che hanno come elemento costante il tentativo di convertire la flessibilità tradizionale di orario in flessibilità temporale negoziata e maggiormente strutturata.

Fra tutti questi interventi regolativi, un abbozzo di valutazione indica che non decollano, nel complesso, né i casi legati al settore pubblico/semipubblico, né quelli che cercano di intervenire su un ambiente tradizionale con obiettivi sistemici.

Diversi sono gli sviluppi nelle imprese più strutturate; in questi casi gli effetti paiono relativamente produttivi, anche se la tematica richiede evidentemente aggiusta-

menti continui, e quindi i risultati positivi non sono automaticamente trasmessi nel futuro. Rimarchiamo inoltre che in alcuni casi i tentativi regolativi territoriali, oltre a tenere comunque insieme un set di attori –incidendo positivamente sulla coesione sociale territoriale–, abbiano sperimentato alcune soluzioni poi riprese ad altri livelli

4. Le imprese innovative: flessibilità e organizzazione del lavoro

Una logica di sviluppo diversa domina la regolazione della flessibilità nelle imprese che hanno intrapreso la strada di un cambiamento tecnologico, ma soprattutto organizzativo, profondo al punto di rimettere in discussione organizzazione del lavoro, relazione fra aree funzionali interne, confini dell'impresa e inserimento in catene globali di produzione.

In questi casi una componente importante della flessibilità negoziata è quella della flessibilità funzionale, ovvero dell'innalzamento delle competenze ad un livello che permetta di esaltare le funzioni di integrazione proprie del nucleo centrale dell'impresa (che spesso è un'impresa-rete).

Già negli anni Novanta una serie di casi aziendali, eterogenei da un punto di vista settoriale, ma accomunati dall'enfasi sull'innovazione organizzativa, sul ruolo dei team e sulla loro autonomia, sulla necessità di ridefinire regole salariali incentivanti sono state studiati (cfr. Signori, 2003) con l'obiettivo di approfondire la conoscenza del nesso che esiste fra contrattazione e innovazione. Si tratta di medio-grandi aziende come Bassilichi (informatica, Firenze), Calp (cristallo, Colle Val d'Elsa¹⁹) che hanno avviato una stretta negoziazione sindacale focalizzata sull'obiettivo F5 (flessibilità funzionale), con una attenzione specifica alle regole di funzionamento dei team di lavoro, con alcuni interventi F2 (flessibilità di orario) e con il riassetto dei criteri di erogazione di quote di salario in maniera funzionale agli obiettivi di cambiamento; in pratica anche l'acquisizione di nuovi margini di flessibilità F1 ha avuto un ruolo;

- nel decennio successivo si segnala l'esperienza della Nuovo Pignone (Fabbri 2006: 72-107), dove invece si sono focalizzati gli interventi, oltre che su altre tematiche, dal salario alla formazione, dalle forme di partecipazione all'architettura delle relazioni sindacali e alla sanità integrativa, su F2.2, su F5 (ma già in precedenti tornate negoziali il sindacato era stato fortemente coinvolto nella riorganizzazione del lavoro), non senza ricadute in termini di F1 e indirettamente F3 (nel senso di vincolarla); mentre non è andato molto avanti il tentativo sindacale di tutelare i lavoratori dell'indotto interno (cooperative di servizi, terzisti), l'azienda pare molto interessata ad estendere forme di partecipazione e coinvolgimento dei lavoratori;
- una riscrittura complessiva della griglia dell'inquadramento, e dell'organizzazione del lavoro sottostante, sta al centro della negoziazione di Gucci, con ovvie e potenti ricadute sulla flessibilità funzionale, accompagnata da un'a generalizzata

¹⁹ Su quest'ultima, per la contrattazione degli anni Ottanta, cfr. Bertini 1991

F1 non contrattata (all'interno dell'azienda Gucci i lavoratori che svolgono funzioni direttamente produttive sono in numero irrisorio, vi è un ricorso ad una complessa rete di subfornitura), e da F2.1 (Fabbri 2006: 69-71);

- un grande punto vendita della distribuzione di mobili (che ha stipulato un accordo sindacale addirittura prima dell'apertura) si è caratterizzato per una F5 di medio livello (accompagnata da mobilità socio-professionale interna e da gruppi di lavoro, ma limitata dalla tipologia di lavoro non particolarmente creativo), si è accoppiata ad una F2.2 gestita in maniera fortemente unilaterale (si tratta di una impresa che ha il 73% di *part-timers*) (Fabbri 2008: 263-284); si tratta di un processo maggiormente *management driven*. Rispetto ai precedenti, in cui l'azienda punta all'intercambiabilità delle mansioni, mentre i lavoratori tendono a consolidare/estendere l'arco temporale del *part time* ed a limitare l'orario *week end* (che però è il momento di maggiore afflusso).

Nel complesso, possiamo dire che nelle situazioni in cui l'obiettivo aziendale è la flessibilità funzionale (e dove c'è una certa 'composizione sociale' del lavoro che favorisce le figure professionali solitamente sindacalizzate, come gli operai specializzati), il sindacato è non respinto ma addirittura cercato dall'impresa, al momento di intraprendere un percorso di evoluzione strutturale. Le trasformazioni più profonde dell'organizzazione del lavoro provocano praticamente sempre reazioni di diffidenza e timore nei lavoratori, ed aprono un momento di criticità negli assetti organizzativi dati, che può proiettarsi anche nella sperimentazione di quelli nuovi; abbiamo verificato (nei casi sopra riportati) che in molte di queste situazioni (o casi sopra descritti) il ruolo del sindacato è importante anche per l'azienda in quanto garantisce ai lavoratori che il loro punto di vista verrà tenuto di conto nella trasformazione, e questo è spesso un passaggio importante per estendere il consenso alla trasformazione in azienda. Forse però non è del tutto casuale che i casi di studio sopra riportati siano tutti un po' invecchiati: in altri termini abbiamo l'impressione che la crisi, ma anche l'accelerazione dei processi di globalizzazione negli anni precedenti, sostanzino il passaggio di fase descritto dai teorici della regolazione, fra l'epoca fordista in cui il nesso sociale fondamentale era costituito dal rapporto salariale ad un'epoca in cui divengono centrali le forme istituzionali che presiedono direttamente all'allargamento del mercato e le regole sociali che lo inquadrano (Petit 1998) anche in un ridimensionamento della rilevanza del consenso interno alle strutture produttive: non a caso il decennio presente si apre in Italia con il tentativo di rivoluzione copernicana delle regole di relazioni industriali avviato dalla Fiat e dal suo AD, Marchionne.

5 La gestione della flessibilità nei settori a prevalenza di lavoratori "non standard"

Come è stato messo in luce anche da precedenti ricerche (Bortolotti 2005) sono poche le attività in cui prevalgono imprese che occupano maggioritariamente lavoratori con contratti non standard; si tratta di alcune nicchie settoriali ad alta intensità di lavoro e molto ancorate al territorio (come in diversi ambiti dei servizi alle persone).

Proprio per queste caratteristiche non è forse un caso che spesso si tratti di attività svolte in forme cooperative, anche se nella maggior parte delle cooperative è di gran lunga prevalente il lavoro a tempo indeterminato (Bortolotti 2007) ed il lavoro non standard è utilizzato come canale di reclutamento di lavoro a tempo determinato che molto spesso viene consolidato.

Nelle imprese cooperative in cui prevalgono lavoratori non standard, la negoziazione della regolazione è modesta, funzionale a 'intercettare' un segmento di mercato del lavoro già teso per eccesso di domanda, di volta in volta in direzioni (ossia verso tipologie di lavoratori) diverse. Pertanto si descrivono di seguito non processi regolativi negoziali ma meccanismi con cui le aziende cooperative tentano direttamente di dominare la complessità del mercato. Approfondiamo l'argomento sulla base di tre studi di caso relativi a cooperative della provincia di Firenze.

- Alla Cooperativa Eudania (specializzata nella ristorazione collettiva, Tonarelli 2006: 164-176) il problema è di offrire un quadro di tutele che incentivi la permanenza in posti di lavoro non appetibili; l'azienda ha sviluppato una propria nicchia offrendo posti di lavoro part time, soprattutto a lavoratrici immigrate con carichi di famiglie, che trovano soddisfacente una tale collocazione lavorativa, nonostante la pesantezza del lavoro e la sua bassa remunerazione, compensate però dalla sicurezza del posto di lavoro e dalle tutele che lo differenziano da molti posti di lavoro nel comparto dei servizi alle persone.
- Il problema di trattenere una offerta di lavoro fluttuante è in parte anche il problema della Cooperativa Archeologia (cfr. Tonarelli 2006: 176-187; Bortolotti 2007: 59-61), che esegue scavi e restauri su commessa di enti pubblici, e quindi impone una elevata (e scomoda) mobilità territoriale ai suoi lavoratori specializzati, oppure attinge al bacino dell'offerta lavorativa dell'area in cui ottiene commesse per quanto riguarda mansioni di livello inferiore, senza poter assicurare però un lavoro stabile in loco. La cooperativa, attraverso il suo regolamento interno, assicura diverse agevolazioni ai lavoratori (permessi per rientro trasferte, per motivi di studio, etc.) con l'obiettivo di invogliare alla stabilità di rapporto lavoratori specializzati che per motivi residenziali preferiscono non impegnarsi ad una pesante mobilità territoriale.

Un'altra cooperativa, la Cooperativa di Facchinaggio e Trasporti ha il problema di trattenere lavoratori (che sempre più spesso sono immigrati) in un lavoro faticoso anche se relativamente ben pagato; non si tratta semplicemente di una attività tradizionale di facchinaggio e traslochi, se si pensa che la cooperativa gestisce la logistica per importanti catene distributive (ed anche la catena del freddo per i prodotti ittici del maggiore operatore commerciale della provincia). In questo caso una specifica attenzione è data, ad esempio, ai periodi di ferie dei lavoratori immigrati che possono essere particolarmente lunghi, per venire loro incontro. Ha inoltre avviato molte attività di formazione, anche con l'obiettivo di incrementare la flessibilità funzionale F4.

Va detto che si tratta in tutti i casi di grandi cooperative, per le quali oltre che la flessibilità funzionale, diviene importante la flessibilità F1, ossia la ottimizzazione di

relazioni interimpresa con altre imprese (o con piccole cooperative in alcuni casi), nelle quali le condizioni di lavoro possono essere ben diverse. Ad esempio l'ultimo caso citato richiede competenze di coordinamento e tecnologiche crescenti ai lavoratori interni, che hanno una crescente flessibilità qualitativa; ma deve coordinare il lavoro di altre piccole strutture, nelle quali vige una verticalizzazione dell'organizzazione del lavoro ben maggiore (lo stesso fenomeno si verifica in tutti i maggiori cantieri navali toscani).

Essendoci una doppia rappresentanza dei lavoratori, la negoziazione svolge un po' il ruolo di controllo della 'seconda rappresentanza' (i delegati sindacali) sulla 'prima rappresentanza' (i dirigenti eletti della cooperativa), funzionale al consolidamento del consenso verso l'organizzazione del lavoro e della produzione. Il ruolo del sindacato è di solito, nelle cooperative, sfumato: è un elemento correttivo funzionale alla risoluzione di problemi che si manifestano nella gestione del lavoro e che anche una struttura cooperativa non riesce ad eliminare. Ben diversa è la situazione nelle cooperative di minore dimensione (anche se talvolta riunite in consorzi più grandi) che operano nel settore degli appalti (come le pulizie) e/o dei servizi assistenziali-infermieristici. In questi casi le esigenze di flessibilità dell'impresa non vengono raggiunte attraverso processi negoziali, ma domandando manodopera strutturalmente debole in termini di "potere di mercato", e del resto di solito una rappresentanza sindacale interna è del tutto inesistente.

6 *La dinamica della regolazione della flessibilità e la crisi. Alcune conclusioni sulle tendenze in atto*

Cerchiamo di ricapitolare brevemente l'intensità e le caratteristiche della regolazione delle varie forme di flessibilità delineate nel paragrafo iniziale.

La "flessibilità esterna", lo sviluppo o rimodulazione delle relazioni inter-impresa, definibili come decentramento o quant'altro, appare come decisamente poco regolata dagli attori sociali; anche dove esistevano esperienze di regolazione importanti (la "contrattazione delle tariffe" a Prato), tende a crescere la rilevanza degli aggiustamenti diretti 'di mercato' fra imprese (in un quadro ormai sovra-nazionale).

La regolazione dell'orario è ancora un elemento cardine della flessibilità nel complesso e può evolversi in direzioni differenti; dietro ad essa si scorge non solo la variabilità dei rapporti di forza fra i vari attori sociali, ma forse soprattutto la rilevanza dei modelli organizzativo-imprenditoriali, che sono protagonisti nei diversi strati del sistema delle imprese: un'impresa organizzata in modo tradizionale gestisce in maniera enormemente più semplice la variabilità dell'orario di lavoro consentita dallo straordinario piuttosto che una gestione di una miriade di contratti di lavoro differenti, dunque una certa complessità organizzativa che contraddice il modello imprenditoriale-familiare (o un accrescimento strutturale del livello delle competenze interne - flessibilità funzionale) che presuppone un'ottica di strategia di lungo periodo. Se nel complesso l'evoluzione della flessibilità degli orari si identifica con il passaggio da F2.1 a F2.2, l'associazione di F2.2 con un elevato livello di complessità organizzativa (e indirettamente con un contesto di forza rivendicativa del sindacato) fa sì che le

forme evolute di flessibilità siano accessibili attraverso meccanismi regolativi abbastanza strutturati e complessi. Fra l'altro la rilevanza di F2 in generale si desume anche solo da un rapido calcolo che abbiamo condotto sui dati delle ore lavorate all'interno delle rilevazioni delle forze di lavoro, che segnala come nel periodo della crisi (fra il 2007 e il 2009) l'incidenza della diminuzione delle ore lavorate, magari attraverso l'uso della cassa integrazione, rappresenti fra il 65% (Italia Centrale) e il 75% (Italia Nord-orientale) della diminuzione del monte ore nel settore industriale (essendo la differenza rispetto al 100% rappresentata dalla eliminazione di posti di lavoro²⁰. In quest'ultimo caso (la diminuzione degli orari di lavoro come elemento di flessibilità nella congiuntura macroeconomica avversa) è molto rilevante un livello regolativo macro, con la costruzione di un sistema di decisioni e monitoraggio che attribuisce un ruolo importante alla contrattazione nella concessione della cassa integrazione in deroga²¹, in cui la Regione Toscana sembra aver attribuito una particolare attenzione ai processi concertativi con le parti sociali.

La flessibilità numerica in uscita, F3, è oggetto della "contrattazione difensiva", e di interventi mirati delle istituzioni a livello locale e regionale. Le grandi crisi industriali sembrano essere frequentemente oggetto di attenzione da parte delle istituzioni locali (Bortolotti 2000), anche se difficilmente questa tradizione 'interventista' ha effetti sul tessuto diffuso delle piccole imprese.

Possiamo osservare che nella gestione dell'estensione del lavoro atipico (F4) tendono a svilupparsi anche specifiche forme di regolazione concertative, ma che sono intrinsecamente isolate e instabili, perché strutturalmente instabile è la platea dei lavoratori non standard su cui esse intervengono, come instabili sono anche le condizioni di mercato, che talvolta spingono le imprese a privilegiare la flessibilità strutturale, che incide sulla ristrutturazione continua delle relazioni fra imprese più che sulle relazioni di lavoro. Poco presenti sono le forme di gestione regolata di F4, anche perché oltre una certa soglia di potere rivendicativo il sindacato tende a contenere l'instaurarsi di rapporti di lavoro flessibile.

La flessibilità funzionale F5 interessa poche, ma rilevanti, imprese: tuttavia le situazioni in cui essa si afferma, spesso con complesse mediazioni regolative, non hanno carattere trainante rispetto al territorio o ai sistemi di impresa in cui pure sono incardinate. Spesso la crescita della flessibilità funzionale dei lavoratori dell'azienda leader (che si concentrano sulle funzioni e competenze strategiche) è integrata con una crescita dell'outsourcing verso una rete di aziende satelliti, che non sempre a loro volta vanno oltre le modalità tradizionali di gestione della flessibilità (lavoro straordinario, contratti a durata definita); la crescita delle situazioni di flessibilità funzionale richiedono negoziazioni e consolidamento delle interazioni fra gli attori sociali, ma forse non è casuale l'impressione di un trend decrescente nella diffusione di queste modali-

²⁰ Poiché in genere il dato toscano si situa fra quelli dei due aggregati territoriali ricordati, si nota come la variabilità degli orari sia anche in Toscana più rilevante dei licenziamenti.

²¹ Senza dimenticare che alla cassa integrazione gestita dall'Inps si affiancano, nel comparto artigiano, le erogazioni (sia pure finanziate in maniera del tutto insufficiente rispetto al periodo di crisi) dell'Ente Bilaterale regionale Epret che integrano la retribuzione per le ore non lavorate.

tà, e corrisponde al downgrading qualitativo del complesso dell'industria italiana negli ultimi anni (caratterizzata da una stagnazione della produttività e da un incremento dell'occupazione poco qualificata).

Alle esigenze di flessibilità delle imprese corrispondono sostanzialmente tre tipologie di forme compensative di sicurezza per i lavoratori, che possono essere alternative, ma fino ad un certo punto sono anche combinate ed integrate fra loro:

- la definizione di meccanismi di stabilizzazione della forza-lavoro basati sulla seniority o comunque sul presidio (ove possibile sull'allargamento) delle "porte" che separano il mercato del lavoro primario da quello secondario;
- la creazione di nuovi diritti specifici per i lavoratori "flessibili", non esattamente calibrati su quelli dei lavoratori standard ma adattati alla loro condizione (per esempio che danno priorità alla "impiegabilità" dei lavoratori e quindi alla loro formazione: non è un caso che le quote di contribuzione alla formazione, abitualmente dello 0,30% del salario, crescano all'1% per i lavoratori interinali);
- l'estensione in campi diversi di una tutela sindacale che frapponesse sedi di garanzia alla istituzione di nuove flessibilità: l'azienda può variare gli orari, ma deve avvisare (o concordarli con) i rappresentanti sindacali; può introdurre innovazione tecnico-organizzativa, ma informa i rappresentanti sindacali e predispose con loro processi di formazione, o discute i criteri di inquadramento dei lavoratori e così via.

La condizione macroeconomica incide pesantemente su tutti questi meccanismi compensativi: si restringe la porta d'accesso del mercato del lavoro primario (gli avviamenti a tempo indeterminato sono diminuiti in Toscana del 35% dal 2008 al 2010); nell'ambito delle forme flessibili di impiego, cresce la rilevanza di quelle meno strutturate (lavoro temporaneo, tirocini, associazioni in partecipazione); i poteri di controllo decentrati del sindacato tendono a ridimensionarsi poiché lo scambio flessibilità-sicurezza vede il secondo termine ridursi al solo mantenimento del posto di lavoro, come illustra, a livello nazionale, il caso FIAT.

La crisi economica tende dunque a svuotare i meccanismi compensativi della flessibilità, concentrando l'attenzione sugli ammortizzatori sociali gestiti centralmente (Cig in deroga, mobilità in deroga), la cui operatività episodicamente si allarga o si restringe per questo o quello strato di lavoratori non standard, senza però sfociare in nuovi meccanismi di tutela universalistici. Possiamo dunque dire che la crisi spinge le misure compensative della flessibilità verso approdi tradizionali e non innovativi, spingendo al più verso comportamenti "imitativi" delle forme di lavoro tradizionali.

Tra l'altro la varietà dell'universo dei lavoratori flessibili (e quindi dei loro obiettivi, cfr. fig. 2), motiva la varietà e disomogeneità delle risposte regolative.

Nel complesso continua a prevalere dunque una flessibilità 'tradizionale', che fa leva da una parte sui volumi di lavoro prestati dai dipendenti standard dell'impresa, dall'altra sulla variabilità dell'outsourcing o decentramento; indirettamente questa seconda leva richiama l'importanza della segmentazione del mercato del lavoro, dato che nelle imprese decentrate i livelli di formalizzazione delle relazioni industriali, la

strutturazione della regolazione e le tutele per i lavoratori sono decisamente più bassi che nelle aziende centrali.

Senza dubbio tuttavia un nuovo assetto della regolazione della flessibilità non è ancora consolidato: ciò dipende dalla instabilità normativa e dal non ancora assestato livello prevalente di regolazione (aziendale, territoriale, nazionale), oltre che dalla eterogeneità degli interessi che chiedono di essere riconosciuti.

LA REGOLAZIONE DELLA FLESSICUREZZA E IL SUO IMPATTO
SUL MERCATO DEL LAVORO A LIVELLO REGIONALE.
IL CASO DELLA CATALOGNA

di Oscar Molina

Presentazione

L'obiettivo di questo capitolo è quello di valutare in che misura le politiche di flessicurezza nel mercato del lavoro hanno contribuito ad attenuare gli effetti della crisi in Catalogna. La struttura segmentata del mercato del lavoro ha provocato una distribuzione ineguale dei costi della crisi. Allo scopo di valutare l'efficacia delle politiche di flessicurezza a livello regionale, in primo luogo si effettua una valutazione delle politiche e il loro impatto sul mercato del lavoro, analizzandone le conseguenze sulle dinamiche recenti in Catalogna. In secondo luogo si adotta una prospettiva storica attraverso il confronto dello sviluppo dei principali aggregati del mercato di lavoro durante la recessione dei primi anni '90 con la situazione attuale. L'obiettivo di questo esercizio è triplice. Da una parte, capire la dimensione reale dell'effetto della crisi recente sul mercato di lavoro in Catalogna ed individuare i gruppi che sono stati colpiti maggiormente. In secondo luogo, analizzare l'effetto che l'immigrazione ha avuto nel modello di aggiustamento del mercato del lavoro come conseguenza dell'attuale crisi. Per concludere, indicare gli elementi di cambiamento e di stabilità nel funzionamento del mercato del lavoro ed in particolare, dell'equilibrio fra flessibilità e sicurezza.

1. Introduzione

Uno degli aspetti più importanti del paradigma della flessicurezza, così e come è stato definito dalla Commissione Europea, è l'implementazione flessibile che tiene conto delle necessità specifiche del territorio. Questo approccio ha trovato applicazione attraverso il meccanismo di governance multilivello contemplato nella strategia europea per l'occupazione, cioè il metodo aperto di coordinamento (Natali 2009, De la Porte e Pochet 2005). Attraverso lo scambio delle esperienze e la revisione dei programmi nazionali, questo strumento ha consentito l'adattamento degli obiettivi generali programmatici alle circostanze e realtà di ogni paese. Tuttavia, date le significative disparità regionali che caratterizzano molti paesi europei, un approccio della

flessicurezza a livello nazionale che non consideri questa diversità è destinato a fornire dei risultati modesti. Al contrario, un approccio regionale di flessicurezza richiede attori dotati di strumenti adatti per facilitare l'aggiustamento delle politiche al territorio.

L'importanza di un metodo e di un'implementazione territorialmente flessibile delle politiche di flessicurezza è ancora più importante in un contesto di crisi come quella che affligge la Spagna e la Catalogna. Il periodo di sviluppo economico e dell'occupazione che ha preceduto la crisi economica recente è stato più intenso che nel resto d'Europa ed è stato anche caratterizzato dall'ingresso di un numero ingente di lavoratori stranieri che provengono soprattutto dall'America Latina, del Marocco e dall'Europa orientale. Questa forte immigrazione ha introdotto elementi di flessibilità esterna al mercato del lavoro ed ha avuto un doppio effetto. In primo luogo, ha reso inefficaci lo sviluppo di politiche di flessibilità interna ed ha ridotto l'importanza delle politiche attive. Allo stesso tempo, ha perpetuato una struttura fortemente segmentata del mercato del lavoro in cui il gruppo degli immigrati è stato chiaramente discriminato. Le ragioni che contribuiscono a spiegare la gravità di questa crisi sono ben conosciute: un modello di sviluppo economico basato su un'espansione del credito senza precedenti; un modello economico sbilanciato verso settori come la costruzione o il turismo; un'espansione dell'occupazione basata sull'edilizia e sulla bolla generata intorno a questo settore. L'impatto asimmetrico della crisi nei casi spagnolo e catalano rispetto agli altri paesi UE è molto più evidente se guardiamo i dati del mercato del lavoro ed in particolare l'evoluzione della disoccupazione che ha un impatto maggiore fra i lavoratori stranieri.

Dopo tre anni di perdita netta di occupazione, gli ultimi dati permettono di intravedere l'inizio di un timido recupero che però sarà meno forte se paragonato a quello di altri paesi vicini. È dunque un buon momento per fare il bilancio delle conseguenze della crisi economica sul mercato del lavoro e l'occupazione e del funzionamento dei meccanismi d'aggiustamento contemplati dal paradigma della flessicurezza. Un primo obiettivo di questo capitolo è dunque quello di stimare il grado in cui le politiche di flessicurezza nel mercato del lavoro hanno contribuito ad attenuare gli effetti della crisi e in particolare, a ridurre l'insicurezza del lavoro. Come vedremo, la struttura segmentata del mercato del lavoro spagnolo e catalano spiega perché i costi dell'aggiustamento siano ricaduti in forma asimmetrica fra gruppi diversi della popolazione. Allo stesso tempo, l'aumento delle voci che chiedono un cambiamento nel modello di sviluppo e del mercato di lavoro, rende ancor più adatta una diagnosi con una doppia prospettiva. In primo luogo, una valutazione delle politiche di flessicurezza e del relativo impatto sulla morfologia e i processi di cambiamento del mercato di lavoro in Catalogna. Di seguito, una valutazione della situazione del mercato del lavoro adottando una prospettiva storica. È per questo che il secondo obiettivo di questo capitolo consiste nel confrontare lo sviluppo dei principali aggregati del mercato di lavoro in Catalogna dopo la recessione dall'inizio degli anni '90 al periodo attuale. L'obiettivo di questo esercizio è triplice. In primo luogo, capire la dimensione reale dall'effetto della crisi recente sul mercato di lavoro in Catalogna e in particolare sui gruppi particolarmente vulnerabili. Secondo, a partire di questo confronto, analizzare l'effetto che l'immigrazione ha avuto sul modello d'aggiustamento del mercato del lavoro prima

della recessione economica. Per concludere, indicare gli elementi di cambiamento e di stabilità nel funzionamento del mercato del lavoro e, in particolare, nell'equilibrio fra flessibilità e sicurezza.

Dall'evidenza che emergerà nei paragrafi seguenti, potremo osservare come, in primo luogo, la categoria che ha subito di più il peggioramento dell'andamento economico è stata quella degli immigrati. Inoltre, l'analisi mostra come la forma di adattamento del mercato del lavoro in Catalogna rimane simile a quella osservata in altri periodi di crisi, anche se è vero che assieme a questi elementi di stabilità ci sono altri che indicano alcuni cambiamenti potenzialmente significativi. Questi cambiamenti non solo sono riferiti ai livelli di disoccupazione, ma anche alle dinamiche di aggiustamento. I gruppi che hanno visto in maggior misura peggiorata la loro situazione nel mercato di lavoro catalano sono stati in primo luogo gli immigrati ed all'interno di questi, la componente maschile. Possiamo dunque concludere che se è vero che l'immigrazione si è trasformata nel tempo in un meccanismo per soddisfare le necessità di sviluppo di settori come l'edilizia o i servizi alle persone, questa ha anche svolto una funzione di valvola di sfogo del mercato di lavoro in un momento di recessione.

Il capitolo si struttura in tre sezioni. La prima sezione contiene una descrizione sommaria del contesto istituzionale con particolare attenzione alla capacità regolativa delle regioni nell'ambito del mercato del lavoro. La seconda sezione contiene una descrizione dello sviluppo dei principali indicatori del mercato di lavoro in Catalogna con attenzione particolare all'origine dei lavoratori. La seconda parte del capitolo confronta le dinamiche d'aggiustamento del mercato di lavoro Catalano in due momenti: la recessione economica all'inizio della decade degli anni '90 (1992-94) e quella più recente di (2007-2009). Infine, la terza parte contiene un sommario delle conclusioni principali.

2. La Flessicurezza in Catalogna. Il contesto istituzionale e le politiche

In un contesto di crescente decentralizzazione delle politiche, la regolazione del mercato del lavoro non è stata un'eccezione. Tuttavia, la delega di responsabilità ai governi regionali in materia di mercato del lavoro può essere definita come parziale. Nel contesto di queste trasformazioni, abbiamo assistito dagli inizi degli anni '90 al processo di graduale decentramento dei servizi pubblici d'impiego che ha portato alla fine del monopolio dell' INEM (Istituto Nazionale d'Impiego). Prima di tutto furono trasferiti i servizi di formazione professionale per poi iniziare il decentramento delle politiche attive. La principale riforma è avvenuta nel 2003 ed è stata dovuta alle rigidità della gestione centralizzata dei mercati del lavoro regionali. Infatti, una delle motivazioni principali di questa riforma era quella di migliorare l'implementazione della strategia europea d'impiego in Spagna attraverso il principio di sussidiarietà. Così come indicano Suárez e Cueto (2008), il modello di intermediazione del lavoro in Spagna prova ad unire la decentralizzazione territoriale e il coordinamento funzionale. I loro obiettivi generici sono l'aumento progressivo dei tassi d'intermediazione nel mercato del lavoro, l'applicazione delle politiche attive per l'occupazione e l'azione protettiva dell' indennità di disoccupazione, così come garantire l'unificazione

del mercato di lavoro spagnolo, la sua integrazione nel mercato europeo e la libera circolazione dei lavoratori.

Come risultato di questa riforma, la Comunità Autonoma di Catalogna ha creato il servizio catalano per l'occupazione (SOC, Servei d'Ocupació de Catalogna) nel 1995. Grazie a questo processo di decentralizzazione, la CA della Catalogna ha assunto responsabilità del processo d'intermediazione e di contrattazione così come della gestione delle politiche attive. Tuttavia, la regolazione e l'amministrazione dell'indennità di disoccupazione (politiche passive) rimangono gestite a livello centrale. Siamo quindi di fronte alla prima caratteristica del contesto istituzionale, cioè una decentralizzazione imperfetta, che rende più difficile l'esecuzione efficace del paradigma della flessicurezza. Come vedremo di seguito, questo non solo crea un ostacolo per il corretto aggiustamento fra condizioni del mercato del lavoro e politica a livello regionale, ma anche riduce la efficace esecuzione del paradigma della flessicurezza. Nonostante questo, ci sono dei meccanismi complementari come la contrattazione collettiva, i patti locali d'impiego o i programmi d'intervento a livello locale o di quartiere che hanno in certo modo aiutato a implementare politiche di *flexiguridad*.

In questo senso, un primo strumento complementare è stata la strategia catalana per l'occupazione 2006, che ha stabilito i criteri che dovevano guidare lo sviluppo delle politiche del lavoro fino all'anno 2013 (Generalitat de Catalogna 2006). In questo documento si stabilisce la volontà di rafforzare la qualità della nuova occupazione di fronte alla semplice espansione quantitativa. Per riuscire in questo obiettivo senza colpire la competitività delle aziende, è necessario favorire la flessicurezza e in particolare le complementarità fra politiche attive e passive del mercato del lavoro.

La concertazione a livello locale nel caso della Catalogna ha svolto un ruolo essenziale nell'implementare le indicazioni dalla strategia di Lisbona nei contesti locali. Questi patti sono stati sviluppati dalla metà degli anni '90 in un buon numero di *Comarcas* della Catalogna con l'obiettivo di adattare alle necessità specifiche del territorio i principi fondamentali della politica del mercato di lavoro sia della UE come quelli contenuti nei piani nazionali (Lope e Gibert 2009). Anche se la valutazione di questi patti è positiva, la loro esecuzione al livello aziendale è stata quanto meno problematica. In gran parte ciò è dovuto alle caratteristiche del sistema produttivo e della contrattazione collettiva poiché la prevalenza di piccole e medie aziende diventa un ostacolo importante per implementare gli accordi e obiettivi negoziati nei patti locali.

Con questi patti, gli attori sociali hanno cercato insieme con i governi regionali e locali formule innovative non solo per promuovere la creazione di occupazione, ma soprattutto per garantire un'occupazione di qualità. La strategia Catalana per l'occupazione ha fornito la base per lo sviluppo di queste esperienze. Più specificamente, i patti cercano il coordinamento degli attori sociali ed economici nel territorio con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo e allo stesso tempo la competitività delle aziende, ma sempre tenendo conto della necessità di non ridurre la coesione sociale.

Tuttavia, una delle grandi lezioni che possono essere tratte dal periodo più recente di sviluppo economico è la necessità di adottare una visione e anche un approccio all'elaborazione di politiche più trasversali riguardo alla politica del mercato del lavoro. In modo particolare, è evidente nel caso spagnolo e anche catalano una domanda di

maggior coordinamento e complementarietà fra le politiche immigratorie e del mercato da lavoro. Nel periodo più recente, alcuni settori dell'economia si sono confrontati con problemi di offerta e come conseguenza hanno fatto ricorso a mano d'opera straniera. Tuttavia, gli imprenditori e le organizzazioni imprenditoriali hanno approfittato dell'occasione per sviluppare una politica d'immigrazione basata sull'arrivo massiccio di lavoratori stranieri con bassi livelli d'istruzione. Questa politica ha permesso di mantenere un modello di mercato del lavoro basato sulla flessibilità quantitativa esterna e i bassi salari che ha mantenuto anche i livelli di segmentazione. In tal modo, in un certo senso, la politica migratoria ha reso inutili tutte le politiche indirizzate alla creazione di lavoro di qualità attraverso una maggiore formazione. Le implicazioni di questa situazione si sono rese evidenti con il cambiamento di ciclo e la crisi economica. Da qui l'importanza di integrare l'immigrazione come uno dei pilastri della politica del mercato del lavoro e di cercare di capire, nel periodo più recente, il suo ruolo nelle dinamiche generali e in modo particolare sulle politiche di flessicurezza.

3. L'aggiustamento del mercato del lavoro in Catalogna in prospettiva comparata. Il ruolo dell'immigrazione

Il rapporto fra l'aumento sorprendente della popolazione della Catalogna e l'immigrazione ha un doppio significato. Da un lato, una delle cause principali dell'aumento dell'immigrazione in Catalogna durante gli anni scorsi è stato il cambiamento demografico. In primo luogo, l'invecchiamento della popolazione ha moltiplicato la richiesta di attenzione alla popolazione più anziana¹. Ciò, insieme alla crescente inclusione delle donne nel mercato del lavoro, così come alla mancanza di fornitura pubblica dei servizi di cura, spiega l'incorporazione massiccia degli immigrati nel servizio domestico. Nello stesso modo, la contrazione della piramide d'età alla base, insieme all'inclusione nel mercato di lavoro delle generazioni nate nel momento di più bassa natalità, ha obbligato a fare ricorso a mano d'opera esterna (Oliver 2007). Anche se inizialmente la diminuzione nella mano d'opera era stata parzialmente attutita grazie ad una riduzione dei tassi di disoccupazione e un aumento dell'attività femminile, dopo alcuni anni sono stati i lavoratori immigrati a giocare questo ruolo. Inoltre, è logico pensare che nel medio e lungo termine l'immigrazione porterà a un cambiamento demografico in Catalogna ed in Spagna. Il più importante sicuramente consisterà nell'allargamento della base della piramide demografica.

Uno dei contributi principali dell'immigrazione allo sviluppo economico della Catalogna è stata la maggiore domanda interna, che ha costituito il motore dello sviluppo economico nell'ultima decade. Insieme all'effetto di breve periodo dell'immigrazione, c'è un doppio effetto nel lungo termine di cui dobbiamo anche tenere conto. In pri-

¹ I flussi d'immigrazione nel caso della Spagna e la Catalogna sono stati molto intensi negli anni 2001 fino a 2007. In questo periodo, la percentuale di cittadini stranieri sul totale è passato da 2,90% a 13,49%. Una delle cause di questa spettacolare crescita è il tipo di regolazione esistente in Spagna che ha permesso un effetto chiamata attraverso i diversi processi di regolarizzazione massiva.

mo luogo è necessario considerare gli effetti dell'immigrazione sulla composizione settoriale del sistema produttivo catalano. Gli aumenti della popolazione immigrata occupata si sono concentrati nel settore dell'edilizia, cioè un settore caratterizzato da un'alta volatilità dovuta alle fluttuazioni del ciclo economico, come si è visto negli ultimi mesi. All'interno dei servizi, abbiamo assistito ad uno sviluppo bipolare, giacché gli ambiti in cui l'occupazione è cresciuta di più sono stati quelli dei servizi alle aziende e quindi nella parte alta della generazione di valore aggiunto, accompagnati dai servizi nella ristorazione e nei servizi domestici.

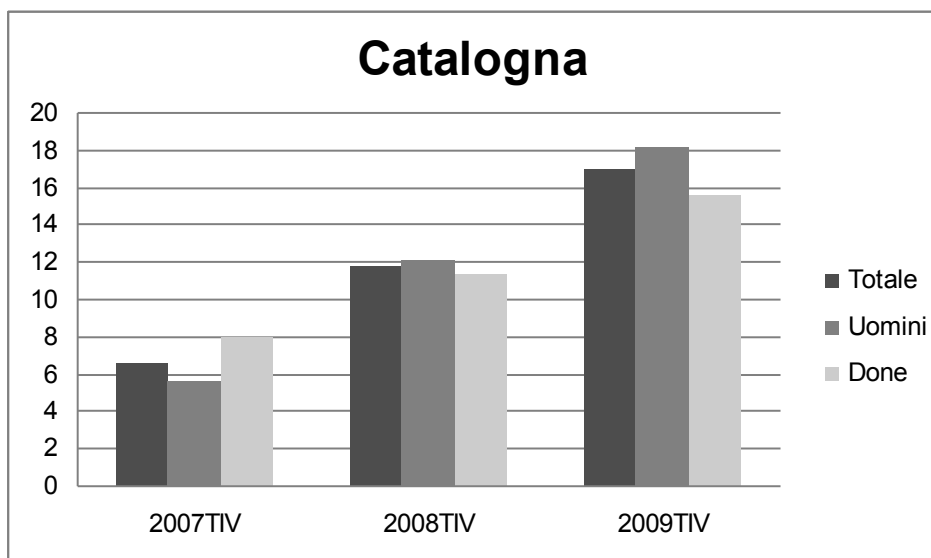
Secondariamente, un effetto negativo dell'immigrazione nel lungo termine che parzialmente potrebbe neutralizzare i benefici già visti è quello di ridurre gli incentivi delle aziende per investire in nuove tecnologie a fronte dell'abbondanza di mano d'opera a basso costo. Se non possiamo parlare di un effetto di sostituzione in modo assoluto, possiamo però concludere che l'immigrazione ha ridotto il costo relativo della produzione ad alta intensità di lavoro in contrasto con altre attività basate sull'intensità di capitale. Inoltre, all'interno delle aziende gli incentivi per adottare metodi di produzione basati su una più ampia presenza di lavoro manuale sono anche maggiori. Dunque, l'effetto aggiunto di queste tendenze sarebbe nel mezzo o lungo termine una minore produttività e quindi una minore crescita potenziale dell'economia.

In un certo senso, l'intensità della recente crisi nelle economie Catalana e Spagnola durante gli anni 2008 - 2010 conferma questo scenario pessimistico. La crisi ha avuto un riflesso immediato nei principali indicatori del mercato del lavoro. Nel caso della disoccupazione, la veloce crescita nel tasso aggregato è indicativa della dimensione di una crisi che la maggior parte delle analisi concordano nel descrivere come la più grave dal 1929. Tuttavia, al fine di valutare l'effetto sociale reale della recessione dobbiamo analizzare l'impatto che ha avuto sui diversi gruppi di lavoratori e, in particolare, di quelli che occupano una posizione particolarmente debole nel mercato del lavoro. Cioè è importante valutare non solo quanto è aumentata la disoccupazione ma come ed in che misura ha contribuito ad aumentare o diminuire le forme di segmentazione che caratterizzano il mercato di lavoro in Catalogna.

La visione generale nell'evoluzione del tasso di disoccupazione che si osserva nei grafici 1 e 2 mostra come la crescita avvenuta dall'ultimo trimestre del 2007 è stata più veloce nel caso degli uomini sia nel caso della Catalogna sia della Spagna. Tuttavia, questa differenza è stata ancora più accentuata nel caso Catalano dove dalla metà del 2008 il tasso di disoccupazione maschile registra valori al di sopra di quello femminile. Infatti, la differenza fra il tasso di disoccupazione totale della Catalogna e della Spagna, anche se inferiore, è dovuta soprattutto alla differenza nei tassi di disoccupazione femminile. Di conseguenza, nella crisi attuale abbiamo assistito alla maschilizzazione della disoccupazione, che è stato un processo ancora più noto ed intenso nel caso di Catalogna. Come si vedrà dopo, le ragioni di questo sviluppo sono legate alla distribuzione settoriale degli aumenti di disoccupazione, con un importante contributo dal settore delle costruzioni che è fortemente maschile.

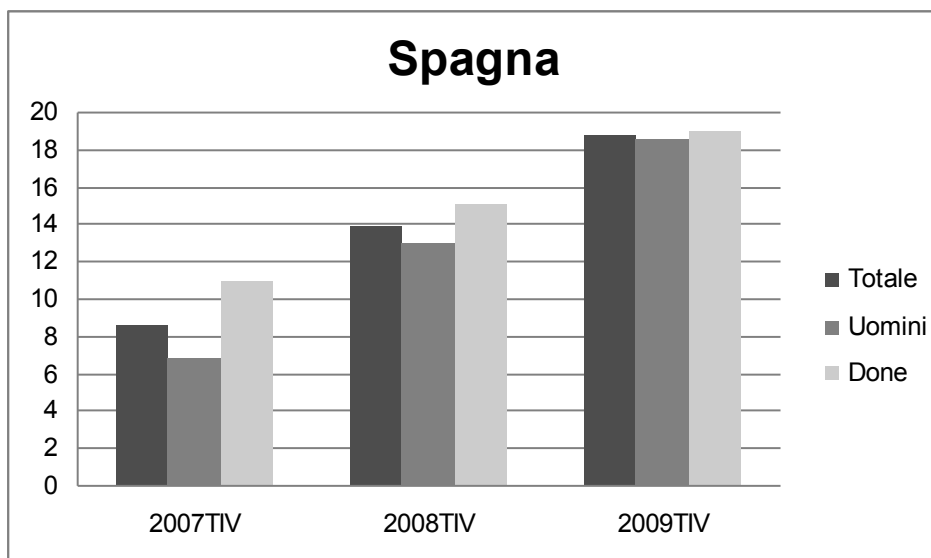
Le dinamiche osservate nello sviluppo del tasso di disoccupazione, ed in particolare della sua distribuzione fra uomini e donne nel periodo più recente, devono essere spiegate in gran parte in riferimento all'evoluzione dell'occupazione negli anni

Grafico 1. Tasso di Disoccupazione Catalogna



Fonte: Istituto Nazionale d'Estadistica, EPA

Grafico 2. Tasso di Disoccupazione Spagna



Fonte: Istituto Nazionale d'Estadistica, EPA

di espansione economica che lo hanno preceduto (tabella 1). Infatti, la composizione settoriale dell'occupazione è la variabile cruciale per capire le tendenze nei tassi di disoccupazione maschili e femminili. Il settore in cui sono stati registrati gli aumenti più

alti nella disoccupazione è stato quello dell' edilizia, un settore con una percentuale molto alta di popolazione maschile occupata in Catalogna e che aveva nel dicembre 2009 un numero di disoccupati simile a quello dal settore manifatturiero. Anche se questo è un tratto comune della Catalogna e della Spagna, nel caso spagnolo la percentuale di lavoratori occupati nell'edilizia è maggiore se comparato con la Catalogna e lo è significativamente nel settore manifatturiero. D'altra parte, l'aumento della disoccupazione è stato superiore in Catalogna nel settore dell'agricoltura e pesca, anche se questo ha un'importanza marginale all'interno della struttura occupazionale. Un altro aspetto di differenza nelle dinamiche del mercato del lavoro più recenti in Spagna e in Catalogna riguarda il numero di persone disoccupate nel dicembre 2009 rispetto al periodo precedente. Si tratta di un gruppo particolarmente debole poiché comprende gli individui esposti ad un alto rischio di disoccupazione di lunga durata, con le implicazioni che questo ha in termini di possibilità di ri-occupazione. Come si osserva nella tabella 1, l'incremento che questo gruppo ha sperimentato è stato notevolmente più significativo nel caso della Catalogna rispetto alla Spagna, anche se la percentuale sul totale dell'occupazione continua ad essere superiore a livello nazionale.

Tabella 1. Disoccupati per Settore Economico

	Catalogna			Spagna		
	Totale (000s)	% dal totale	% Variazione 2008-2009	Totale (000s)	% dal totale	% Variazione 2008-2009
Totale	561,8	100	53,3	3.923,60	100	43,5
Agricoltura e pesca	7,4	1,3	97,6	106,1	2,7	49,4
Industria	104,4	18,6	51	508,8	13	46,4
Edilizia	101,6	18,1	66,1	781,7	19,9	56,8
Servizi	323,7	57,6	47,2	2.241,10	57,1	39,4
Sense precedente occupazione	24,7	4,4	117,9	285,9	7,3	36,1

Fonte: Istituto Nazionale d'Estadística, EPA

Sebbene l'interazione tra le dimensioni settoriali e di genere del mercato del lavoro sia essenziale per capire gli sviluppi più recenti della disoccupazione in Catalogna, l'immigrazione deve essere aggiunta come un altro elemento chiave per l'interpretazione della dinamica di aggiustamento del mercato del lavoro, nonché per la sua futura evoluzione. Come è già stato detto, il grande peso quantitativo guadagnato dal settore edile, che nel 2007 occupava quasi il 12,5 per cento della popolazione in Catalogna, di cui al 10,2 % nel 2009, ha introdotto un importante bias maschile nell'evoluzione della disoccupazione. Al tempo stesso, va rilevato il dato che circa il 20% della popolazione di origine straniera (e nella stragrande maggioranza degli uomini) residenti in Catalogna, è impiegato nel settore delle costruzioni, quindi l'aumento della disoccu-

pazione ha colpito soprattutto i lavoratori immigrati. I risultati confrontati in termini di prestazioni sul mercato sono elencati nella tabella 2. Come si può vedere, la crisi economica ha colpito soprattutto i lavoratori con cittadinanza straniera residenti in Catalogna. Rispetto a un aumento di 3,6 punti del tasso complessivo di disoccupazione per i lavoratori spagnoli, c'è stato un aumento di 6,4 punti del tasso di disoccupazione per i lavoratori di nazionalità straniera. È comunque importante sottolineare le differenze riferite al genere, poichè nel caso di lavoratori autoctoni, e in modo molto più accentuato nel caso di quelli con cittadinanza straniera, la disoccupazione femminile ha avuto un aumento più moderato. Questo è dovuto in gran parte all'aumento dei tassi di attività femminile che è stato accompagnato dall'aumento del numero di donne occupate. Tuttavia, all'interno del gruppo di donne, questo effetto è stato più intenso nel caso di quelli di nazionalità spagnola, con un tasso di disoccupazione del 13,4 rispetto al 24,1 per le donne con cittadinanza straniera.

Tabella 2

	Nacionalitat Espanyola			Nacionalitat Estrangera		
	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne
<i>Attivi (000s)</i>						
2007TIV	3091,8	1752,6	1339,2	707,3	405,4	301,9
2008TIV	3111	1715,7	1395,4	743,7	434,2	309,5
2009TIV	3089,9	1683,1	1406,8	716,5	409,1	307,5
<i>Occupati (000s)</i>						
2007TIV	2921,7	1672	1249,7	625,6	365,2	260,4
2008TIV	2805,8	1550,7	1255,1	593,2	337,7	255,5
2009TIV	2674,7	1455,9	1218,8	524,5	291,1	233,5
<i>Disoccupati (000s)</i>						
2007TIV	170,1	80,6	89,5	81,7	40,2	41,5
2008TIV	305,2	165	140,3	150,5	96,5	54
2009TIV	415,2	227,2	188	192	118	74
<i>Tasso di Disoccupazione</i>						
2007TIV	5,50%	4,60%	6,70%	11,60%	9,90%	13,70%
2008TIV	9,80%	9,60%	10,10%	20,20%	22,20%	17,40%
2009TIV	13,40%	13,50%	13,40%	26,80%	28,80%	24,10%

Fonte: Istituto Nazionale d'Estatistica, EPA

Un ultimo aspetto riguardante l'evoluzione della disoccupazione durante gli anni della recessione riguarda la categoria di persone che si rivolgono al mercato del lavoro

nella ricerca di un primo impiego. Se confrontiamo gli occupati nel quarto trimestre 2007, cioè quando è cominciata la tendenza all'aumento della disoccupazione (3.547.300), con quelli che erano disoccupati nel dicembre 2009 (3.136.400), osserviamo una riduzione di 410.900 occupati. Questa riduzione ha interessato più gli uomini (16.4%) che le donne (5%). Se si compara poi la popolazione attiva nel quarto trimestre 2007 (3.799.100) con quella del 2009 (3.779.500), vediamo una diminuzione di 19.600 persone (0.5%) e come accennato prima, questa si deve fondamentalmente al contributo negativo degli uomini immigrati, poiché nel caso delle donne spagnole e degli immigrati c'è stato un forte aumento.

Per concludere, anche se l'intensità della recessione ha portato a una crescita generalizzata nei tassi di disoccupazione, la categoria degli immigrati è stata particolarmente colpita rispetto ad altri gruppi deboli all'interno del mercato da lavoro come i giovani lavoratori. In entrambi i casi, i tassi più elevati di lavoro temporaneo stanno dietro questo notevole aumento. Tuttavia, nel caso dei lavoratori immigrati è necessario aggiungere il tipo di settore come variabile determinante delle dinamiche. Se si guardano le notevoli differenze fra i tassi di disoccupazione secondo le fasce d'età, come pure fra popolazione autoctona e popolazione straniera, potremmo concludere che in un certo senso i più giovani insieme agli immigrati hanno contribuito a limitare l'effetto della crisi sulla popolazione autoctona. Di conseguenza, c'è stata una sorta di esternalizzazione dei rischi nel mercato del lavoro dal gruppo di lavoratori nativo verso il gruppo più debole degli operai giovani e gli immigranti che sono stati molto più colpiti dalla disoccupazione.

4. Cambiamento e continuità nelle dinamiche di aggiustamento. L'impatto delle politiche di flessicurezza

Al fine di valutare l'effetto che le diverse riforme hanno avuto sul funzionamento del mercato del lavoro, ed in particolare, per valutare se questo mercato è ora più vicino a traiettorie di flessicurezza, nei paragrafi che seguono si adotta una prospettiva storica. Attraverso questa, si confronta lo sviluppo del mercato di lavoro nel contesto della crisi attuale, con quella avvenuta all'inizio degli anni '90. L'obiettivo di questo confronto è molteplice. Prima di tutto, fare una valutazione dei cambiamenti più significativi che sono avvenuti nello sviluppo del mercato di lavoro in due momenti di forte recessione economica come il 1993-1994 e il 2008-2009. Secondariamente, esplorare l'effetto di alcuni variabili come il settore, il sesso o la nazionalità nelle modalità di aggiustamento dei mercati del lavoro. L'obiettivo principale però è quello di valutare l'efficacia delle politiche di flessicurezza che hanno guidato le riforme del mercato del lavoro da alcuni anni, in modo tale da ridurre i rischi e l'insicurezza che subiscono alcune categorie nel mercato del lavoro. Per concludere, offrire una diagnosi dei problemi strutturali del mercato del lavoro in Catalogna e possibili soluzioni future.

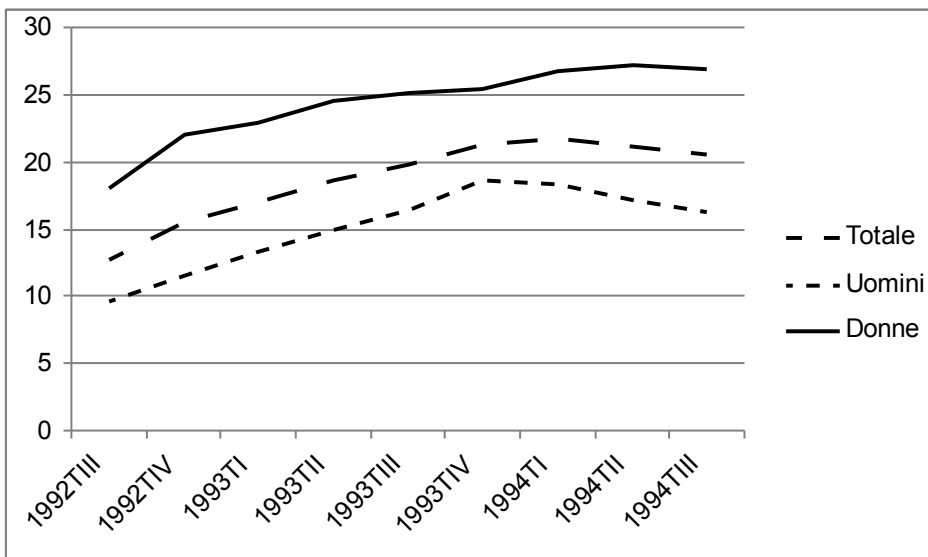
Prima di approfondire il confronto tra i diversi indicatori del mercato del lavoro, è necessario chiarire che l'obiettivo di questo esercizio non è quello di fornire un'analisi dei cambiamenti delle variabili che spiegano il rapporto fra le cause e gli effetti nel mercato del lavoro. Data la diversità delle cause, così come delle caratteristiche del

processo di sviluppo economico che le ha precedute, sarebbe impossibile da stabilire qualunque tipo di rapporto causale. Di conseguenza, l'obiettivo del nostro esercizio è più modesto e consiste nell'identificazione di diverse modalità di risposta del mercato del lavoro e delle loro cause. In particolare, l'analisi comparativa tra i periodi 1992-94 e 2007-2009 può essere di utilità per esplorare questioni come a) la tendenza dell'economia a distruggere occupazione in un momento di crescita negativa; b) cambiamenti nei modelli di comportamento dei diversi gruppi nel mercato del lavoro.

Senza voler fornire un'analisi dettagliata dei fattori specifici che stanno dietro la recessione, un primo aspetto è l'intensità più forte della più recente rispetto a quella degli anni '90. Il grafico 2 compara, per entrambi i periodi considerati, lo sviluppo del prodotto interno lordo insieme all'occupazione. In entrambi i casi la recessione economica è stata preceduta da un periodo di forte crescita, che però è stata meno intensa e con una durata minore nella seconda metà degli anni '80 che all'inizio degli '90. Lo sviluppo dell'occupazione come risposta alle variazioni nel PIL è stato simile in entrambi i periodi. Ci sono però alcune differenze importanti rispetto all'evoluzione dell'occupazione. In primo luogo, può essere osservata una più grande capacità di creazione di occupazione nel periodo di espansione più recente (1996-2007), poiché per i tassi di sviluppo inferiore del PIL, c'è una crescita dall'occupazione che supera il tasso di crescita del PIL. Allo stesso modo, le basi dello sviluppo in questi due periodi di espansione erano molto diverse. Lo sviluppo di 1985-1991 è dovuto a un aumento significativo degli investimenti esteri grazie al vantaggio competitivo basato su buone infrastrutture, livelli di qualificazione della mano d'opera e minori oneri salariali che offrivano la Spagna e la Catalogna alle aziende multinazionali con l'intenzione di funzionare all'interno dell'UE. L'espansione che ha caratterizzato il periodo più recente è stata caratterizzata da un incremento del consumo privato, basato sull'esplosione del credito. Il settore dell'edilizia, grazie alle facilità di accesso al credito offerto dal sistema bancario, si è sviluppato in modo sorprendente generando una bolla immobiliare senza precedenti in Spagna e soltanto paragonabile, al livello europeo, con quella irlandese.

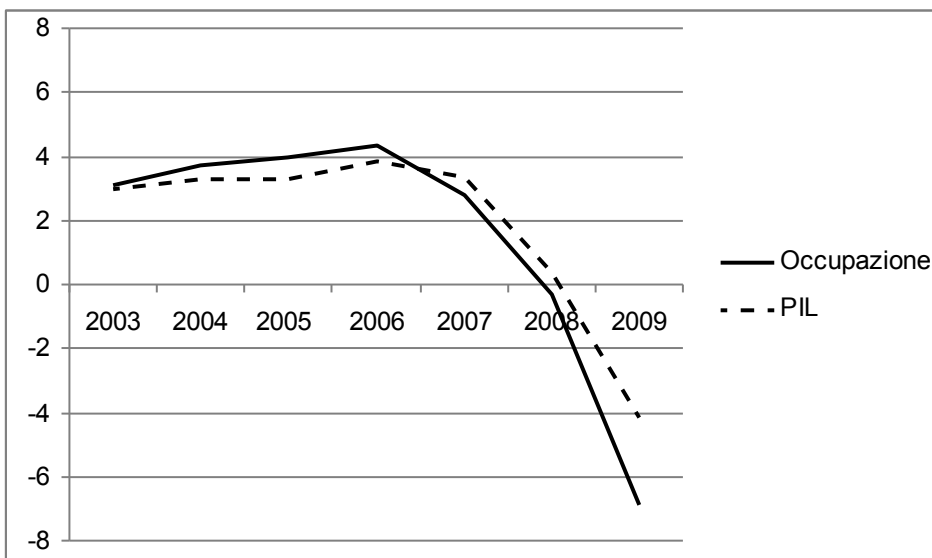
L'impatto della recessione economica sul mercato del lavoro può essere osservato nei grafici grafico 3 e 4 che mostrano l'evoluzione del tasso di disoccupazione per entrambi i sessi nei periodi 1992-1994 e 2007-2009. Tre aspetti risultano particolarmente interessanti nel confronto fra entrambi i periodi. In primo luogo, i livelli di disoccupazione di partenza nella crisi dei '90 (tasso totale intorno al 13% nel 1992) erano sensibilmente più alti rispetto ai livelli negli inizi della crisi più recente (tasso totale intorno al 7% nel 2007). Tuttavia, le differenze fra i tassi di disoccupazione femminile e maschile sono molto importanti. La differenza aumenta fino a 10 punti se guardiamo al tasso di disoccupazione femminile anziché al totale. Nel caso degli uomini, nonostante una differenza di quattro punti percentuali nel tasso di disoccupazione nell'inizio della crisi (10% nel terzo trimestre del 1992 e di 6% nel terzo trimestre del 2007), il tasso di disoccupazione dopo due anni della crisi si è attestato a livelli simili intorno al 16%. Questo dato ci permette già di rilevare come nel caso della recessione degli inizi degli anni '90, gli aggiustamenti del mercato del lavoro avessero penalizzato di più le donne, mentre nella crisi più recente il modello sembra essere differente, almeno nella distribuzione della disoccupazione fra uomini e donne.

Grafico 3. Tasso variazione Occupazione e Pil Catalogna 1988-1994



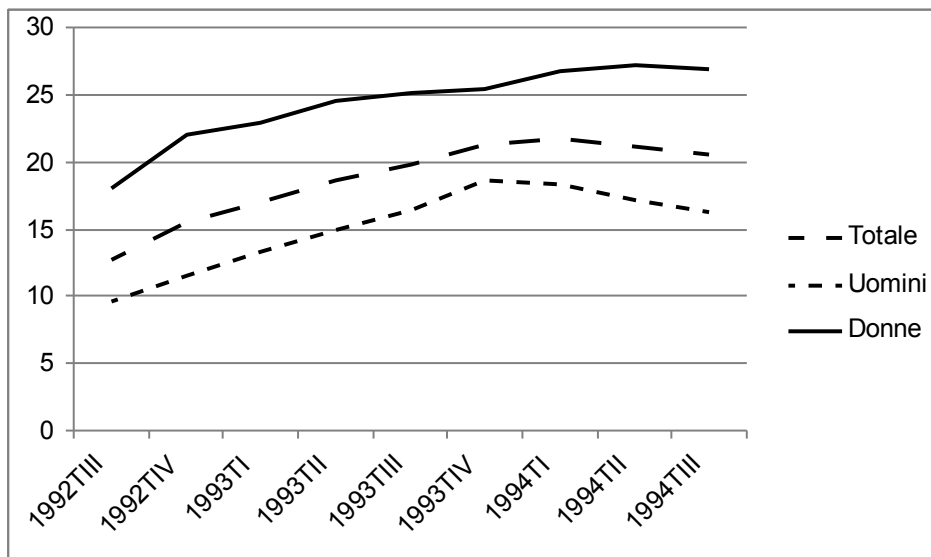
Fonte: Istituto Nazionale d'Estadistica, EPA

Grafico 4. Tasso variazione Occupazione e Pil Catalogna 2003-2009



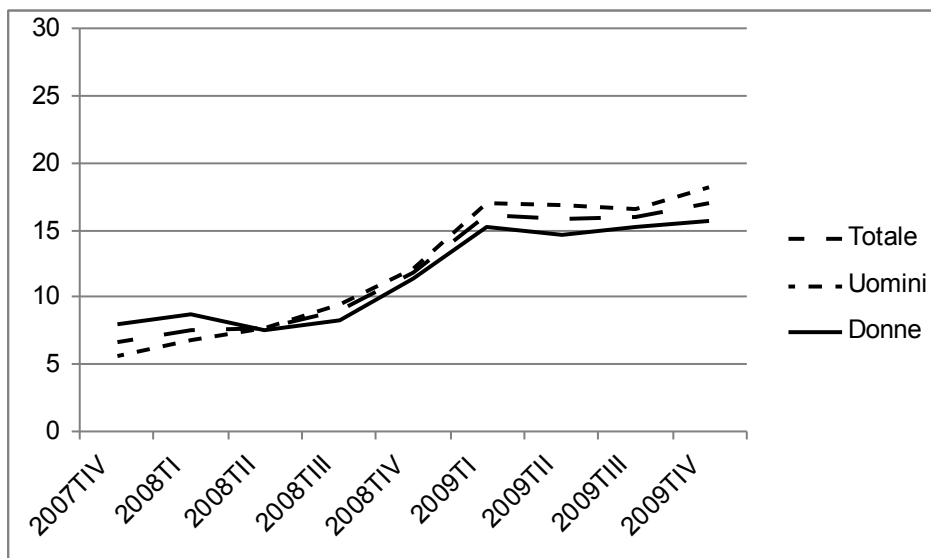
Fonte: Istituto Nazionale d'Estadistica, EPA

Grafico 5. Tasso di Disoccupazione 1992-1994



Fonte: Istituto Nazionale d'Estadistica, EPA

Grafico 6. Tasso di Disoccupazione 2007-2009



Fonte: Istituto Nazionale d'Estadistica, EPA

Come già accennato nella sezione precedente, due dimensioni legate fra di loro risultano importanti per determinare l'effetto della crisi nel mercato di lavoro e i gruppi che ha colpito più duramente. Da una parte, l'evoluzione settoriale dell'occupazione, e dall'altra, l'immigrazione. Se guardiamo il primo aspetto, vediamo come una delle ragioni fondamentali dietro l'evoluzione dei tassi di disoccupazione in entrambi i periodi di crisi considerati è la differenza della relativa ripercussione sui settori economici. La tabella 5 rappresenta le dinamiche nell'occupazione settoriale per entrambi i periodi comparati e la variabile di genere. Il primo aspetto da considerare è la maggiore intensità nella distruzione di occupazione durante gli anni della recessione 2007-2009, che è dovuta a una significativa diminuzione di occupazione nel settore dell'edilizia. Contrariamente a quello che è successo negli anni 1992-1994, questa distruzione di occupazione non è stata compensata da una crescita simile nel settore servizi. Quando guardiamo alla distribuzione di genere dell'occupazione, possiamo osservare come nel primo periodo (1992-94) la crescita dell'occupazione femminile è rimasta anche nella crisi grazie al contributo del settore servizi. Nella crisi più recente, l'occupazione femminile si è ridotta leggermente ma in forma molto meno significativa se comparata con l'occupazione maschile.

Tabella 3. Variazione degli Occupati per Settore Economico

	Totale		Uomini		Donne	
	Variazione %	Variazione %	Variazione %	Variazione %	Variazione %	Variazione %
	1986TIV-1992TIV	1992TIV-1994TIV	1986TIV-1992TIV	1992TIV-1994TIV	1986TIV-1992TIV	1992TIV-1994TIV
Totale	16,4	-3,6	10,2	-6,2	30,1	1,2
Agricoltura	-27,2	-3,3	-33,2	1,9	6,3	-21,2
Industria	2,9	-13	1,5	-11,1	7,3	-18,5
Edilizia	53,8	-15,7	53,5	-15	59,3	-30,2
Servizi	25,6	3,8	15,2	-0,3	40,4	8,6
	Variazione %	Variació %	Variazione %	Variació %	Variazione %	Variació %
	2000TIV-2007TIV	2007TIV-2009TIV	2000TIV-2007TIV	2007TIV-2009TIV	2000TIV-2007TIV	2007TIV-2009TIV
Totale	26,3	-11	21,4	-16,4	33,8	-3,7
Agricoltura	12,3	-25,7	19	-31	-13,6	1,6
Industria	-6,6	-18,3	-2,5	-24,5	-16,2	-1,7
Edilizia	58	-32,1	56,3	-34,4	85,1	0
Servizi	37,7	-4	26,8	-3,7	48	-4,2

Fonte: Istituto Nazionale d'Estadística, EPA

Uno degli aspetti piú interessanti che viene fuori della tabella 3 è il comportamento simile che ha avuto l'occupazione nel settore dell'edilizia nei due periodi confrontati. Durante i sei anni che hanno preceduto l'avvio della recessione, ci sono stati aumenti simili dovuti, nel primo periodo, alla costruzione degli impianti relativi ai giochi olimpici del 1992, e nel secondo al boom edilizio. Quello che differenzia i due periodi comparati è la forma e il grado di distruzione dell'occupazione durante gli anni di crisi. In particolare, questa è stata molto piú intensa nel caso della crisi 2008-2010 rispetto al primo periodo. Allo stesso tempo, l'occupazione nell'industria ha mostrato un comportamento negativo che però non è il risultato della crisi giacché la distruzione era già cominciata ben prima. Come risultato dell'evoluzione settoriale dell'occupazione degli anni 2007-09, è possibile osservare una maggior importanza del settore dei servizi che ha aumentato la sua quota sul totale dell'occupazione di cinque punti, in modo tale da costituire ora il 69% sul totale degli occupati nell'economia catalana.

Una delle caratteristiche strutturali del mercato spagnolo e anche catalano è quella di una segmentazione forte fra i lavoratori con un contratto a tempo determinato e quelli con un contratto indeterminato. Tradizionalmente, la contrattazione a tempo determinato ha interessato i gruppi piú giovani d'età e anche le donne di tutte le età. Nel periodo piú recente di crescita dell'occupazione, abbiamo assistito alla estensione del lavoro temporaneo tra i lavoratori immigrati che sono diventati una categoria caratterizzata in modo particolare dalla precarietà contrattuale (Esteban et al. 2009). Nonostante questo, la dinamiche nell'evoluzione del tasso dei temporanei nel mercato di lavoro catalano dall'anno 1995 mostra una tendenza chiaramente in diminuzione, al contrario di quello che è successo a livello nazionale, dove il tasso di lavoro temporaneo fra la popolazione occupata è rimasto intorno al 33-35% negli anni '90. Questa tendenza è stata opposta negli anni della recente crisi, come mostra la tabella 6. Le cause di queste dinamiche opposte nei due periodi di crisi confrontati si devono fondamentalmente al fatto che nel periodo 1992-94, la distruzione di occupazione nel settore edile e manifatturiero si è vista parzialmente compensata per una crescita dell'occupazione nei servizi e anche nel settore pubblico, con una forte componente di lavoro temporaneo. Nel periodo piú recente la distruzione netta di occupazione è stata comune a tutti i settori, essendo specialmente importante nel caso del settore delle costruzioni, con un'alta percentuale di contratti a tempo determinato. L'evoluzione che si evidenzia nella tabella 6 non riflette una crescita nelle assunzioni a tempo indeterminato, ma una piú veloce distruzione di contratti a tempo determinato.

Tabella 4. Percentuale di lavoratori secondo durata del contratto

	IV/2007	I/2008	II/2008	III/2008	IV/2008	I/2009	II/2009	III/2009	IV/2009
Tempo Indeterminato	76,58	77,92	78,27	78,37	80,61	82,44	81,88	81,01	82,77
Tempo Determinato	23,42	22,08	21,73	21,63	19,39	17,56	18,12	18,99	17,23

Fonte: Istituto Nazionale d'Estatistica, EPA

Infine, come si può osservare nella tabella 4, parte della responsabilità per l'aumento dei tassi di attività femminile, durante gli ultimi anni, è dovuta all'immigrazione, giacché le donne immigrate mostrano, indipendentemente del gruppo d'età, tassi più alti d'attività. Nonostante questo, la crescita nei tassi d'attività femminili è in realtà un processo di più lunga durata che ha caratterizzato il mercato di lavoro catalano nelle ultime tre decadi. Ciò è un esempio del vero ruolo che l'immigrazione ha giocato nel mercato di lavoro catalano: non ha modificato le relative caratteristiche strutturali né ha implicato un cambiamento radicale nelle dinamiche di aggiustamento nei periodi di crisi; tuttavia ha contribuito ad accentuare il modello di segmentazione, così come ad accelerare le tendenze di lungo termine nella configurazione del mercato di lavoro.

5. Considerazioni conclusive

Nonostante il ciclo economico apertosi nel 1995 e finito nel 2007 abbia prodotto uno sviluppo urbano, una maggiore internazionalizzazione di alcune aziende e un aumento considerevole dell'occupazione, la forte recessione cominciata nel 2008 ha messo in evidenza i vecchi difetti strutturali. Tra questi, la mancanza di competitività delle piccole e medie imprese, il gap tecnologico, la poca capacità d'esportazione, l'orientamento della produzione verso i mercati locali, la scarsa attenzione alla formazione occupazionale (Banyuls, Miguèlez; Forte; Bianco, 2009). La vulnerabilità di questo modello di capitalismo e del suo mercato del lavoro è dovuta a un uso abusivo del lavoro a tempo determinato, di modo che tanto il modello occupazionale spagnolo che catalano, si caratterizzano per essere intensivi nell'uso d'una mano d'opera con qualificazioni formali relativamente alte, ma con stipendi bassi e bassa produttività come conseguenza di un alto livello di lavoro temporaneo. Questa caratteristica non solo ha una ripercussione negativa nella performance a lungo termine dell'economia, ma ha un effetto negativo sulle pensioni future dei lavoratori.

L'effetto della crisi economica sul mercato di lavoro catalano non solo è stato quantitativamente importante, ma, come si può osservare nello sviluppo dei tassi di disoccupazione, ha anche avuto implicazioni varie per gruppi diversi nel mercato del lavoro. Alcuni dei cambiamenti più importanti sono stati determinati dalla interrelazione fra l'immigrazione e la componente settoriale della crescita. Possiamo spiegare alcune delle tendenze viste nel mercato del lavoro catalano soltanto quando si integrano queste due tendenze.

Le forme di segmentazione che hanno caratterizzato il mercato del lavoro catalano hanno persistito ma interessando gruppi diversi. Come abbiamo avuto opportunità di dimostrare, l'entrata di un gran numero di lavoratori stranieri e la sua integrazione nel mercato del lavoro ha contribuito a spiazzare verso questa categoria debole le forme più precarie di contrattazione e quindi sono questi lavoratori stranieri quelli che hanno subito in maggior grado la crisi economica. C'è stato, quindi, uno spostamento dei rischi nel mercato del lavoro dalla popolazione autoctona verso gli immigrati indipendentemente dal sesso, l'età, il livello educativo etc.

Rispetto alle dinamiche di aggiustamento del mercato del lavoro, le differenze più significative fra i due periodi che si sono confrontati nella terza sezione si riferiscono in primo luogo alla maggior intensità del processo di distruzione di occupazione nel periodo 2007-09. In secondo luogo abbiamo anche visto una diminuzione dei livelli di lavoro a tempo determinato dovuto alla distruzione più intensa di questo tipo di contratti.

Possiamo trarre diverse conclusioni dall'analisi precedente. In primo luogo, la forma adottata nel processo d'ingresso di lavoratori stranieri ed in particolare le politiche d'immigrazione hanno in un certo senso neutralizzato gli effetti positivi delle politiche di flessicurezza nel favorire una maggiore flessibilità numerica. Come risultato di questo processo d'incorporazione ai margini dei lavoratori stranieri non solo si è ridotta la competitività futura dell'economia, ma anche si è creato un problema sociale di grandi dimensioni, poiché dopo un periodo lungo di disoccupazione, molti lavoratori, soprattutto stranieri, perderanno qualsiasi diritto a percepire indennità di disoccupazione. Questo è effettivamente uno degli effetti perversi del modello di contrattazione a tempo determinato, giacché, per potere accedere ai benefici di disoccupazione, c'è bisogno di 360 giorni lavorati, periodo minimo che dà diritto soltanto a sei mesi di benefici. L'alta rotazione dell'occupazione che caratterizza i giovani e gli immigrati si traduce dunque in benefici di disoccupazione di breve durata.

Le conseguenze immediate che derivano dalle questioni rilevate sono principalmente tre: a) una più rapida e maggiore crescita della disoccupazione b) che ha interessato soprattutto lavoratori con contratti a tempo determinato e c) lavoratori stranieri che si trovano in una situazione più problematica perché non possono ricorrere alla famiglia come meccanismo per fare fronte alla situazione di disoccupazione. Rispetto alle implicazioni per le politiche di flessicurezza di questi processi, possiamo distinguere prima di tutto fra una diagnosi a livello regionale dall'impatto delle politiche sulla dinamica del mercato del lavoro per poi dare qualche indicazione per il futuro sviluppo delle politiche di flessicurezza, sia nel lungo che nel breve periodo.

Rispetto alle politiche, è in primo luogo essenziale riconoscere la necessità di maggior integrazione della politica migratoria nelle politiche del mercato del lavoro. La politica migratoria è in realtà un pilastro fondamentale delle politiche del mercato del lavoro. Quest'aspetto basilare non è stato riconosciuto dai diversi governi che hanno permesso l'immigrazione senza tenere conto dei problemi reali del mercato del lavoro.

Il fatto che l'immigrazione, irregolare nella maggior parte dei casi, ha neutralizzato alcune delle politiche di flessicurezza conferma quello che si è appena detto. In particolare, l'entrata in Catalogna di un gran numero di lavoratori stranieri ha aperto le porte per un uso di tecniche più intensive di sfruttamento della mano d'opera, e anche del lavoro degli immigrati nella forma di lavoro irregolare, di contratti a tempo determinato etc.

Come risultato della relativa centralizzazione delle politiche del mercato del lavoro, esistono poche differenze fra il modello di aggiustamento del mercato del lavoro catalano e spagnolo. In primo luogo, la politica migratoria è ancora una competenza pressoché esclusiva del governo centrale. In secondo luogo, le politiche del mercato del lavoro sono soltanto parzialmente decentralizzate, soprattutto per quanto riguarda le politiche attive per l'occupazione. Come conseguenza di questa configurazione

istituzionale, il governo regionale ha pochi strumenti per fare fronte in modo efficace ai possibili impatti asimmetrici della crisi oppure alle necessità specifiche del mercato del lavoro regionale.

I meccanismi di adattamento più importanti sono stati la concertazione locale e la contrattazione collettiva. Attraverso questi due meccanismi, le aziende ma anche gli enti locali hanno provato a sfruttare gli spazi che lascia la norma legale a livello statale per riuscire a creare politiche di risposta alla crisi più in linea con i principi di flessibilità. Il problema però è che la concertazione locale in Catalogna ha un comportamento molto ciclico, cioè, ha funzionato in tempi di crescita perché c'erano risorse disponibili, ma pochi patti locali o regionali sono stati firmati negli ultimi tre anni di crisi.

Rispetto alle politiche legate al paradigma della flessibilità che possono essere applicate in Catalogna, possiamo distinguere fra quelle a breve e a più lungo termine. Nel primo caso siamo di fronte a una doppia sfida: fermare l'aumento della disoccupazione e dare una soluzione al problema sociale che la persistenza della disoccupazione pone a un grande numero di lavoratori stranieri. Di conseguenza è necessario fare tutto il possibile per generare nuova occupazione in settori meno volatili. Nel breve periodo, l'alternativa più coerente e necessaria sarebbe il ricorso alle politiche sociali e la creazione di occupazione nel settore pubblico. La creazione di occupazione in settori come la sanità, l'istruzione, i servizi alle persone dipendenti non solo possono contribuire a ridurre l'effetto più immediato della crisi, ma anche a migliorare la qualità della vita dei cittadini. Di più, dato che questa occupazione si caratterizza per un livello medio-alto di qualifiche, si genera una domanda più forte che di sicuro contribuirà alla crescita futura dell'economia.

Nel medio e lungo termine il cambiamento fondamentale deve avvenire nella struttura produttiva, attraverso una transizione da quella attuale, intensiva di mano d'opera, di lavoro poco qualificato, pagato male e a bassa produttività a un'altra cultura di segno opposto. Questo dibattito si colloca sul versante della domanda e va oltre le pretese di questo articolo che si ferma soprattutto al versante dell'offerta.

Il primo cambiamento in questo senso è riferito alla formazione dei lavoratori. Il problema della formazione però deve essere gestito non solo a partire da un maggiore investimento nella qualità del sistema educativo oppure un maggior adattamento della formazione continua e occupazionale ai bisogni reali del mercato del lavoro. È anche importante riconoscere che questi cambiamenti devono essere accompagnati da un cambiamento nella struttura produttiva e settoriale.

Il secondo cambiamento è riferito all'eccessiva instabilità nel mercato del lavoro. Come già detto prima, questa instabilità non solo ha degli effetti negativi per la costruzione di una traiettoria lavorativa e un certo livello di sicurezza, ma anche nel lungo termine, per la competitività delle aziende. L'operaio instabile, in particolare se questa instabilità è estrema come nel caso catalano (contratti corti, frequenti rotazioni forzate, cambiamenti dell'azienda e settore) non ha degli incentivi per formarsi ed aumentare la sua competenza. Ma anche adotta un approccio più conflittuale nelle aziende. Invece, un lavoratore più stabile avrà un incentivo più grande a formarsi e anche adotterà forme di collaborazione e di partecipazione che possono migliorare la competitività delle aziende.

Un terzo cambiamento riguarda il carattere delle politiche attive del mercato del lavoro. Le riforme del mercato di lavoro del 1997 e del 2006 hanno messo l'accento sulla sovvenzione alle aziende per stimolare la creazione di occupazione stabile, ma è nato il problema dell'instabilità nel momento in cui la sovvenzione viene a mancare. È necessario un cambiamento di paradigma con tre elementi essenziali in modo tale da fare funzionare realmente la flessicurezza. Prima di tutto, sono necessari molti più investimenti nelle politiche attive. È appunto questo aspetto quello che meno si sta realizzando nella pratica. La politica dei tagli ha portato esattamente alla situazione opposta. In secondo luogo, le politiche attive devono trasformarsi in un elemento di sicurezza nel periodo di cambiamento conseguente alla congiuntura economica. A tale scopo è essenziale migliorare i servizi pubblici d'impiego, investendo maggiori risorse ma anche avvicinandoli il più possibile al territorio (livello locale). Infine le politiche dedicate a sostenere i gruppi deboli nel mercato del lavoro devono essere aumentate. Se le politiche attive, da una parte, devono servire a stimolare gli individui, dall'altra servono soprattutto a costruire una rete di sicurezza che protegga dalle incertezze dovute alla flessibilità nel mercato del lavoro.

BIBLIOGRAFIA

- Alacevich F. 2007, *Competitività e inclusione nel mercato del lavoro*, Edizioni Plus, Pisa.
- Amable B. 2003, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.
- Banca d'Italia 2009, *Considerazioni finali*, Banca d'Italia, Roma.
- Banyuls J. et al. 2009, *The transformation of the Employment System in Spain: Towards a Mediterranean Neoliberalism?*, in Bosch G., Lehnendorff S. e Rubery J., *European Employment Models in Flux. A comparison of Institutional Change in Nine European Countries*, Palgrave Macmillan, New York: 247-269.
- Barbier J. C. 2007, *From political strategy to analytical research and back to politics: a sociological approach of 'flexicurity'*, in Jorgensen J. e Madsen P. K., *Flexicurity and Beyond*, DJØF Publishing, Copenhagen: 155-188.
- Barbieri P. e Scherer S. 2008, *Flexibilizing the Italian Labour Market. Unanticipated Consequences of Partial and Targeted Labour Market Deregulation*, in Blossfeld H. et al. *Young Workers, Globalisation and the Labour Market: Comparing Early Working Life in Eleven Countries*, Edward Elgar, Cheltenham: 155-180.
- Baylos A. e Perez Rey M. 2006, *Sobre el Libro Verde: Moderniza el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, Fundación Sindical de Estudios, Madrid.
- Becattini G. 2000, *Il bruco e la farfalla. Prato: una storia esemplare dell'Italia dei distretti*, Le Monnier, Firenze.
- Begg I. et al. 2007, *Economic and Employment Policies and Performances in Four European Countries*, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Noisy Le Grand.
- Bertini V. 1991, *La complessità e la partecipazione. Nuove esperienze relazionali ed organizzative nelle aziende CALP e Frilli*, Emf, Firenze.
- Berton F., Richiardi M. e Sacchi S. 2009, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna.
- Bettio F. et al. 2006, *Changes in care regimes and female immigration: the «care drain» in the Mediterranean*, «Journal of European social policy», Vol. 16(3): 271-285.
- Blanchard O. e Giavazzi F. 2003, *Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets* «The Quarterly Journal of Economics», 118 (3, agosto).
- Boeri T. et al. 2006, *The political economy of flexicurity*, Fundación para el Estudio de la Economía Aplicada (Fedea), Madrid.
- Bonaiuti C. 2002, *Sicurezza e flessibilità nei lavori atipici*, in Bortolotti F. e Bonaiuti C. (a cura di) 2002, *I lavori atipici. Regione Toscana Rapporto 2001*, Giunti ed. Firenze: 74-109.

- Bortolotti F. (a cura di) 2008, *Lavoro in Toscana: composizione ed organizzazione*, Edizioni Plus Università di Pisa, Pisa.
- 1997, *Piccole imprese e lavoro*, CGIL Toscana, Firenze.
- 2000, *I casi di studio toscani*, in Cerruti G., Di Monaco R. e Follis M. 2000, *Flessibilità d'impresa e sicurezza del lavoro. Per un nuovo approccio alle crisi occupazionali*, Franco Angeli, Milano: 182-198 e 256-266.
- 2002, *La regolazione del lavoro in Toscana*, «Ires Toscana Quaderni», 33.
- 2005, *Il lavoro non standard. Il punto di vista delle imprese*, in Giovani F., *Il lavoro flessibile: opportunità o vincolo*, Franco Angeli, Milano.
- 2007, *La struttura dell'occupazione nelle imprese cooperative in provincia di Firenze*, Ires Toscana, Firenze.
- Bortolotti F. e Bonaiuti C. (a cura di) 2001, *I lavori atipici. Regione Toscana Rapporto 2000*, Giunti Ed., Firenze.
- (a cura di) 2003, *I lavori atipici. Regione Toscana Rapporto 2002*, Edizioni Plus Università di Pisa, Pisa.
- Bortolotti F. e Fabbri E. 2003, *I nuovi assetti delle aziende "public utilities"*, in Istituto per il Lavoro, IpL, *Globalizzazione e strategie d'impresa e qualità della vita lavorativa. Profili di alcuni settori italiani*, Franco Angeli, Milano: 381-429.
- Bortolotti F. e Falsini S. 1999, *Il lavoro atipico in Toscana*, Regione Toscana, Firenze.
- Bortolotti F. e Giaccone M., 2009, *Strategie d'inclusione: la regolazione del lavoro non-standard nelle aree a industrializzazione diffusa*, in Regalia I. (a cura di) 2009, *Regolare le nuove forme d'impiego. Esperimenti locali di flexicurity in Europa*, Franco Angeli, Milano: 165-201.
- Bortolotti F., Costantini P. e Fabbri E. 2006, *La dinamica delle vertenze contrattuali in Toscana*, Edizioni Plus Università di Pisa, Pisa.
- Bredgaard T., Larsen F. e Madsen K. 2006, *Opportunities and challenges for flexisecurity. The Danish example*, «Transfer», Vol. 12(1): 61-82.
- Burroni L. e Keune M. 2011, *Flexicurity : a conceptual critique*, in «European Journal of Industrial Relations», 17 (1):75-91.
- Burroni L. e Trigilia C. 2011 (in via di pubblicazione), *Politics against market: the Hard Way of Italian Capitalism*, in Ido M. e Callaghan H. *Political change and Varieties of Capitalism*, Routledge, Londra.
- Caneschi F. (a cura di) 2004, *New Mutu@. Modello di struttura mutualistica e strumenti di accesso al credito per lavoratori atipici*, Edizioni Plus Università di Pisa, Pisa.
- CES 2008, *Memoria Sobre la Situación Socioeconómica y Laboral*, CES, Madrid.
- CGIL Toscana 1997, *La singolarità del modello industriale toscano*, Giuntina, Firenze.
- Colombo S. e Regini M. 2009, *Quanti modelli sociali coesistono in Italia*, «Stato e Mercato», 77(2): 235-262.
- Commissione Europea 2011, *Report on Progress on Equality between Women and Men in 2010. The gender balance in business leadership*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.
- 2006, *Libro Verde. Modernizzare il diritto del lavoro per affrontare le sfide del XXI secolo*, Commissione Europea, Bruxelles.
- Crouch C. 2007, *La governance in un mercato del lavoro incerto: verso una nuova agenda di ricerca*, «La Rivista delle Politiche Sociali», 11-37.
- 2008, *The Governance of Labour Market Uncertainty: Towards a New Research Agenda*, Hugo Sinzheimer Discussion Paper 2008-08.

- De La Porte, C. e Pochet, P. 2005 *Participation in the OMC – the cases of employment and social inclusion*, in Zeitlin, J. Pochet, P. e Magnusson, L. (a cura di), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E-Peter Lang, Bruxelles: 353-390.
- Dei A. 1998, *Gli accordi collettivi sulle tariffe di tessitura per conto terzi nel distretto tessile pratese*, «Sviluppo Locale», 9.
- Dell’Aringa C. 2008, *I lavori temporanei e le transizioni verso il lavoro stabile*, in *Il lavoro che cambia contributi tematici e raccomandazioni*, CNEL, Roma.
- Dipartimento di Scienze Economiche dell’Università degli Studi di Firenze, 2002, *Il costo del lavoro. Salari, tecnologia e capitale umano nella regione Toscana*, Giunti Ed., Lavoro/Studi / 24, Firenze.
- Esping-Andersen G. 2000, *Los fundamentos sociales de la economía postindustrial*, Ariel, Barcellona.
- Esteban F. et al. 2009, *Crisi i Desocupació: Quines Polítiques?*, Societat Catalana, Barcellona.
- ETUI 2008, *Benchmarking Working Europe 2008*, ETUI, Bruxelles.
- European Foundation 2004, *Employment, Employment, Employment*, EC, Bruxelles.
- European Foundation 2007, *Fourth European Working Conditions Survey*, European Foundation, Dublino.
- Eurostat 2007, *Life-long learning adult participation in education and training*, <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>>
- Fabbri E. 2006, *Gli studi di caso*, in Bortolotti F., Costantini P. e Fabbri E. 2006, *La dinamica delle vertenze contrattuali in Toscana*, Edizioni Plus Università di Pisa, Pisa: 65-97.
- Fabbri E. 2008, *Il lavoro flessibile: casi aziendali*, in Bortolotti F. (a cura di) 2008, *Lavoro in Toscana: composizione ed organizzazione*, Edizioni Plus Università di Pisa, Pisa: 263-284.
- Ferrera M. 1996, *Southern Model of Welfare in Social Europe*, «Journal of European Social Policy», 6 (1): 17-37.
- 2005, *Welfare State Reform in Southern Europe; Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Routledge, New York.
- Ferrera M. e Jessoula M. 2006, *Le Politiche Pensionistiche*, in Ferrera M. (a cura di), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna: 43-112.
- Garofalo M. G., *Polisemia dell’espressione ‘flessibilità del lavoro’ e modelli di sviluppo*, in Mariucci L. (a cura di), 2006, *Dopo la flessibilità cosa?*, il Mulino, Bologna.
- Giaccone M. 2000, *Le nuove forme di flessibilità del lavoro spiazzano quelle tradizionali dei sistemi di piccola impresa?*, LocLevConc Working Paper, WP/00/3/IT, Ires Lombardia, Milano.
- Iommi S. 2002, *Il lavoro atipico in un caso di studio. Approfondimento qualitativo sui percorsi e le aspettative dei lavoratori non standard*, in Bortolotti F. e Bonaiuti C. (a cura di) 2002, *I lavori atipici. Regione Toscana Rapporto 2001*, Giunti Ed., Firenze: 110-134.
- 2003, *Lavoro atipico e imprese ICT: uno studio di caso*, in Bortolotti F. e Bonaiuti C. (a cura di) 2003, *I lavori atipici. Regione Toscana Rapporto 2002*, Edizioni Plus Università di Pisa, Pisa: 163-187.
- Ires Toscana 2006, *La contrattazione integrativa in Toscana 2005-2006*, Firenze.
- 2010, *La contrattazione integrativa aziendale in Toscana 1999-2009*, Firenze.

- Jepsen M. 2005, Towards a gender impact analysis of Flexicurity? in T. Bredgaard e Bredgaard, T., Larsen, F. (a cura di) 2005, *Employment policy from different angles*, DJØF Publishing, Copenhagen.
- Jessoula M. 2009, *La politica pensionistica*, Il Mulino, Bologna.
- Jørgensen H. e Madsen P. K. 2007, *Flexicurity and Beyond*, DJØF Publishing, Copenhagen.
- Keune M. e Jepsen M. 2007, *Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity*. ETUI-REHS, WP 2007.01.
- Keune M. e Pochet, Ph. 2008, *Flexiguridad: utilidad, desventajas y alternativas*, «Gaceta sindical, nueva etapa», 11: 133-151.
- 2009, *Flexicurity en Europe: une approche critique*, «La Revue de l'IRES», 63: 106-126.
- Keune, M. and Jepsen, M. 2007, 'Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity', in H. Jørgensen and P.K. Madsen, (eds.) *Flexicurity and Beyond*, Copenhagen: DJØF Publishing.
- Lasswell, H.A., Kaplan, A. 1950, *Power and Society. A Framework for Political Inquiry*, New Haven, Yale University Press, trad. it., *Potere e Società*, Bologna: Il Mulino, 1997.
- Lope A. e Gibert F. 2009, *Catalogna. La difficoltà di trasferire in azienda le misure concertate a livello locale*, in Regalia I. (coord.) *Regolare le nuove forme d'impiego. Esperimenti locali di flexicurity in Europa*, Franco Angeli, Milano: 203-234.
- Leonardi, L. 2007, *Flexicurity e capabilities: i vantaggi di un approccio integrato e individualizzato*, in Alacevich, F. (a cura di) *Competitività e inclusione nel mercato del lavoro*, Edizioni Plus, Pisa.
- Lope Peña A., Rodríguez Soler J. e Castelló Santamaria L. 2009, *De la ley de barrios al diseño de políticas locales de empleo*, «Arxius de Ciències Socials», 21: 49-64.
- Lowi, J. 1999, *La scienza delle politiche*, Bologna: Il Mulino.
- Madsen P. K. 2004, *The Danish model of flexisecurity*, «Transfer Review», Vol. 10, (2): 187-208.
- 2006, *Labour Market Flexibility and Social Protection in European Welfare States - Contrasts and Similarities*, «Australian Bulletin of Labour», Vol. 32(2): 139-162.
- Martín Artiles A. 2008, ¿Modelo social europeo de bajo coste?, «Arxius de Ciències Socials», 18: 9-24.
- Maurice M., Sellier F. e Silvestre J. J. 1987, *Política de educación y organización industrial en Francia y en Alemania. Aproximación a un análisis societal*, MTAS, Madrid.
- Miguélez F. 2007, *Flexiseguridad, bienestar y cohesión social*, «Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales», Numero Straordinario 1: 145-160.
- Miguélez F. e Prieto C. 2009, *Transformaciones del empleo, flexibilidad y relaciones laborales en Europa*, «Política y Sociedad», Vol. 46 (1 e 2): 275-287.
- Milgrom P. e Roberts J. 1994, *Economia, organizzazione e management*, Il Mulino, Bologna.
- Natali D. 2009, The Italian Welfare State (still) in Transition: the progressive recalibration of social programmes and greater flexibility of labour market policies in Schubert K., Hegelich S. e Bazant U. (a cura di), *The Handbook of European Welfare States*, Routledge, Londra: 277-293.
- 2009, *The Lisbon strategy a decade on: a critical review of a multi-disciplinary literature*, «Transfer», Vol.15, (1): 111-137.
- Oliver J. 2008, *Mercat de Treball i Convergència; Algunes lliçons de l'expansió a Catalunya 1995-2006*, «Monografies», 2, Departament d'Economia i Treball, Generalitat de Catalunya, Barcellona.

- Paugam S. 2007, *Repenser la solidarité: l'apport des sciences sociales*, PUF, Parigi.
- Petit P. 1998, *Formes structurelles et régimes de croissance de l'après fordisme*, in «L'année de la regulation», 2.
- Regalia I. (a cura di) 2009, *Regolare le nuove forme d'impiego. Esperimenti locali di flexicurity in Europa*, Franco Angeli, Milano, (ed. orig. 2005).
- Regalia I. e Regini M. 2004, *Collective bargaining and social pacts in Italy*, in Katz, H. (a cura di), *The New Structure of Labor Relations*, Cornell University Press, Ithaca.
- Scarpetta S. 1996, *Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study*, «OECD Economic Studies», 26.
- Scharpf F. 1999, *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford/NY.
- Schmid G. e Gazier B. 2002, (a cura di), *The Dynamics of Full Employment, Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cелtenham.
- Seifert H. e Tangian A. 2007, *Obstacles for flexisecurity: Precariousness of Flexible Work*, WSI-Hans Boeckler Stiftung, Working Paper, Luglio 2007.
- Signori C. 2002, *Processi di innovazione e relazioni industriali. Casi di aziende toscane nei primi anni Novanta*, in Bortolotti F. 2002, *La regolazione del lavoro in Toscana*, «Quaderni Ires Toscana», 33: 65-91.
- Simonazzi A. M. 2007, *Care regimes and national employment model*, «Cambridge Journal of Economics», 33: 211-232.
- Sorge A., Streeck W., *Industrial Relations and Technical Change: the Case for an Extended Perspective*, in Hyman R. e Streeck W. 1988, (a cura di), *New Technology and Industrial Relations*, Basil Blackwell, Oxford.
- Spidla V. 2005, *Is Flexicurity Topping EU Agenda?*, <http://ec.europa.eu/employment_social/speeches/2005/vs_140905_en.pdf>
- Suárez P. e Cueto B. 2008, *La Descentralización del Servicio Público de Empleo. ¿Ha afectado a su Cuota de Mercado?*, XV Encuentro de Economía Pública "Políticas públicas y migración", Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Supiot A. 2003, *Beyond Employment*, Oxford University Press, Oxford/NY.
- Tangian A. 2007, *European flexisecurity: concepts, methodology and policies*. «Transfer», 13(4): 551-573.
- Tonarelli L. 2006, *L'impatto del lavoro atipico nel sistema cooperativo toscano*, in Bortolotti F., Batazzi M. e Bonaiuti C. (a cura di) 2006, *Lavori atipici. Regione Toscana Rapporto 2004*, Edizioni Plus Università di Pisa, Pisa.
- Valeyre A et al., 2009, *Working Conditions in the European Union: Work Organisation*, European Foundation, Dublino.

