

## LE RIFORME PARZIALI DEL MERCATO DEL LAVORO E LA FLEXICURITY IN ITALIA

*di Giuseppe Croce\**

### *versione provvisoria*

#### *1. Cambiamenti strutturali e riforme del mercato del lavoro*

Nelle economie avanzate le imprese sono esposte costantemente a shock di varia natura, causati dalle variazioni dei volumi di domanda o dipendenti dal processo di globalizzazione e dall'introduzione delle nuove tecnologie. L'ampiezza e la frequenza degli shock determinano la turbolenza del contesto, alla quale deve seguire una pari capacità di reazione e adattamento da parte delle imprese. Tale capacità può manifestarsi attraverso la compressione dei costi, il cambiamento dei prodotti e dei processi di produzione e la riallocazione tra settori, tutti adattamenti che implicano anche aggiustamenti della forza lavoro in termini sia quantitativi sia qualitativi.

Un'economia che non fosse in grado di rispondere alle sfide poste da questi cambiamenti pagherebbe un costo in termini di minore crescita economica, come riflesso di probabili effetti negativi sull'occupazione e di minori guadagni di produttività.

La flessibilità, nella sua accezione più generale, rappresenta una condizione che consente all'economia di dar corso alle trasformazioni richieste da un contesto dinamico. Inoltre, essa non è solo funzionale alle esigenze di allocazione dei fattori produttivi da parte delle imprese ma asseconda i cambiamenti che si manifestano anche dal lato dell'offerta di lavoro. In particolare, l'innalzamento dei livelli di istruzione della popolazione e della partecipazione femminile inducono modifiche profonde dei comportamenti e delle aspettative individuali, con ripercussioni, ad esempio, sulle scelte familiari e sulla gestione del tempo. In termini economici, tale processo appare come un epocale cambiamento delle preferenze, per larga parte esogeno e in grado di influenzare in profondità il mercato del lavoro.

L'insieme di questi cambiamenti sottopone inevitabilmente le istituzioni di regolamentazione del mercato del lavoro e di protezione dei lavoratori a forti tensioni, in quanto la loro efficacia risulta indebolita mentre aumenta il loro costo, anche a causa delle inefficienze che da esse derivano. Se da tali tensioni scaturisca una crisi

---

\* Sapienza – Università di Roma. Una precedente versione di questo lavoro è stata elaborata come contributo ai lavori della *Commissione di indagine sul lavoro* presieduta da P. Carniti presso il CNEL.

irreversibile del cosiddetto modello europeo o, meno drasticamente, la necessità di una sua revisione è oggetto di dibattito tra gli studiosi (Blanchard 2004, Siebert 2006).

In questo articolo, dopo aver illustrato il significato generale della *flexicurity*, si intende esaminare quali sono i principali fattori per i quali, a conclusione di un lungo ciclo di riforme, il mercato del lavoro italiano appare oggi ancora molto distante da quella prospettiva e, d'altro canto, quali sono i pregi e i limiti di alcune ipotesi di riforma avanzate in questi anni e che potrebbero dar vita ad un nuovo ciclo di riforme.

## 2. *La flexicurity come soluzione del trade-off tra flessibilità e sicurezza*

Negli ultimi due decenni la gran parte dei paesi europei ha intrapreso riforme finalizzate ad aumentare la flessibilità del mercato del lavoro, prevalentemente intesa come facilità di assunzione e licenziamento o di ricorso al lavoro temporaneo. Insieme alla riduzione dei vincoli sulla mobilità del lavoro in ingresso nella, e in uscita dalla, occupazione, le riforme hanno perseguito l'aumento dell'occupazione delle fasce di forza lavoro marginali, tra cui i giovani, parte del lavoro femminile e i lavoratori meno qualificati. D'altro canto, hanno comportato dei costi in termini di minore stabilità dell'occupazione.

L'aumento della flessibilità esterna avvantaggia le imprese e le componenti marginali della forza lavoro, nella misura in cui vedono aumentare le opportunità di accesso nell'occupazione, mentre i costi sono a carico dei lavoratori già inseriti, la cui stabilità può risultare minacciata, e delle stesse componenti marginali, qualora per esse si riducano le possibilità di passaggio a una posizione stabile.

Le cosiddette riforme al margine – adottate in alcuni paesi europei, tra cui l'Italia – hanno rappresentato il tentativo di tenere al riparo dagli effetti negativi della flessibilizzazione la parte centrale del mercato del lavoro. Esse, infatti, hanno sostanzialmente lasciato inalterate le tutele esistenti relative al contratto a tempo indeterminato, mentre hanno ampliato le possibilità di ricorso a diverse forme di lavoro temporaneo. D'altro canto, hanno avuto ripercussioni in termini di segmentazione tra lavoratori maggiormente protetti e quelli esposti alle nuove flessibilità.

È questo uno dei motivi che hanno condotto a riformulare le strategie di riforma in termini più ampi, entro uno schema che tenesse conto simultaneamente di tutti gli effetti della flessibilità, tanto dei vantaggi attesi quanto dei suoi costi.

La *flexicurity* rappresenta, appunto, una strategia che mira esplicitamente a realizzare combinazioni soddisfacenti di flessibilità e sicurezza. Nel suo significato più ambizioso la *flexicurity* persegue l'ampliamento sia dei margini di efficienza delle imprese sia delle opportunità per i lavoratori. In questo senso, più che seguire una logica meramente compensatoria, di scambio tra l'accettazione di una maggiore flessibilità e la concessione di qualche elemento aggiuntivo di protezione, il suo obiettivo sarebbe quello di declinare le flessibilità e le sicurezze in forme vantaggiose per entrambi i lati del mercato. Tuttavia, è evidente che l'invenzione della *flexicurity* deriva dal riconoscimento dell'esistenza di un *trade-off* tra flessibilità e sicurezza e, al tempo stesso, dal tentativo di sottrarsi ad esso ampliando le opzioni a disposizione del "regolatore". Per altro verso, essa è sembrata utile all'Europa a formulare una risposta alla sfida che le è giunta sin

dagli anni Ottanta dal confronto con i migliori risultati occupazionali degli Stati Uniti senza per questo rinunciare ad alcuni standard del modello sociale europeo.

#### *Le diverse dimensioni della sicurezza*

Allo scopo di risolvere il *trade-off* tra flessibilità e sicurezza, il concetto di sicurezza viene svincolato da quello più specifico di *sicurezza del posto di lavoro* garantita da una normativa restrittiva dei licenziamenti (*employment protection legislation, EPL*), ed è ridefinito nei termini più generali di *sicurezza dell'occupazione e del reddito*. Per sicurezza dell'occupazione si intende la sicurezza che deriva al lavoratore qualora, anche in presenza di un rischio di licenziamento, abbia buone opportunità di reimpiegarsi in altre imprese. Questa facilità di transizione tra diversi posti di lavoro deriva da una serie di condizioni soggettive e oggettive. Le prime sono collegate alle capacità professionali e alle attitudini individuali della persona e possono essere acquisite e ampliate in particolare attraverso la formazione. Le seconde dipendono dal funzionamento del mercato del lavoro, dalla sua fluidità, dai servizi di orientamento e supporto alle persone in cerca di occupazione e dall'insieme di misure che ricadono tra le politiche attive del lavoro oltre che, ovviamente, dalle condizioni strutturali di domanda e offerta di lavoro. In presenza di condizioni sfavorevoli, infatti, anche l'operatività e l'efficacia delle politiche del lavoro si trovano in difficoltà. La sicurezza del reddito deriva, invece, soprattutto dall'esistenza di sussidi a favore di chi ha perso il posto di lavoro. Entrambi questi concetti di sicurezza risultano in qualche misura dei sostituti della sicurezza del posto di lavoro, cosicché l'attuazione di politiche tendenti al loro rafforzamento può consentire di allentare il grado di rigidità della protezione legislativa dal licenziamento limitandone le ricadute negative in termini di insicurezza. Per altro verso, essi risultano complementari tra di essi considerando che le politiche attive finalizzate ad incentivare e sostenere la ricerca del posto di lavoro del disoccupato possono limitare i problemi di rischio morale tipici di un sistema di sussidi e abbreviare la durata della disoccupazione contenendo anche la spesa ad essa collegata. Certamente, sottostante l'idea della *flexicurity* vi è la convinzione che la semplice protezione del posto di lavoro non sia di per sé sufficiente né necessaria a garantire una condizione lavorativa soddisfacente (*decent work*).

Inoltre, è stato definito anche un concetto di sicurezza derivante dalla possibilità di conciliare il lavoro con le molteplici altre dimensioni della vita personale e familiare di coloro che lavorano (*combination security*). Questa ulteriore sicurezza implica un insieme di strumenti e flessibilità che possono essere decisivi nel rendere accessibile il mercato del lavoro anche a componenti di popolazione distanti dalla figura tradizionale del capofamiglia maschio adulto.

#### *Le diverse dimensioni della flessibilità*

D'altro canto, anche la flessibilità è un concetto multidimensionale, il cui significato non coincide con quello della sola *flessibilità esterna*. Mentre questa riguarda la facilità delle imprese di ricorrere ad assunzioni e licenziamenti e all'utilizzo di contratti temporanei (flessibilità numerica esterna), gli stessi aggiustamenti quantitativi e qualitativi degli input di lavoro possono essere ottenuti anche attraverso altre modalità,

che rappresentano quindi i suoi sostituti, per quanto imperfetti. La *flessibilità oraria* (o numerica interna) consente aggiustamenti quantitativi attraverso la variazione degli orari di lavoro mediante il lavoro straordinario, il part time, la modulazione dei turni, la distribuzione delle presenze nel corso dell'anno. La *flessibilità funzionale*, invece, dà luogo alla riallocazione dei lavoratori all'interno dell'impresa mediante la modifica degli schemi organizzativi e di incentivo e la formazione del personale. Essa fa leva sull'abilità di lavoratori e imprese di adattarsi ai cambiamenti con possibili ricadute positive per quanto riguarda l'accrescimento delle competenze dei lavoratori e la dinamica della produttività. Infine, la *flessibilità di costo del lavoro o salariale*, consiste nel legame dei salari alle condizioni economiche di impresa, territoriali o individuali.

Nel quadro della *flexicurity*, quindi, la ricerca di una combinazione ottimale di flessibilità e sicurezza può fare affidamento su una gamma di strumenti relativamente ampia. In particolare, il passaggio dalla sicurezza del posto di lavoro a quella dell'occupazione e del reddito consente in linea di principio di risolvere il *trade-off* originario, integrando la minore protezione assicurata da una normativa sui licenziamenti meno rigida con un adeguato sistema di sussidi di disoccupazione e più incisive politiche attive del lavoro.

Il più ampio numero di strumenti a disposizione rende possibile aumentare l'efficacia complessiva del sistema e porre rimedio ai possibili effetti avversi di ciascuno di essi. Il loro attento dosaggio può servire a limitare o compensare i costi che le riforme provocano a carico di alcuni soggetti cosicché la *flexicurity* potrebbe addirittura rappresentare una strategia con soluzioni *win-win* (European Expert Group on Flexicurity 2007, European Commission 2007a). I suoi sostenitori giungono a ribaltare la nozione del *trade-off* e ad affermare le possibilità di sinergia, se non di vera e propria complementarità, esistenti tra la flessibilità e la sicurezza (European Commission 2006, Auer 2007b).

### 3. I tratti originari del modello di regolamentazione del mercato del lavoro in Italia.

L'evoluzione subita dalla regolamentazione del mercato del lavoro in Italia negli ultimi due decenni e l'assetto incompiuto al quale esso è oggi approdato appaiono fortemente condizionati dagli elementi costitutivi del modello "originario" di regolamentazione quale si è andato strutturando nella seconda metà del secolo scorso.

Tra tali elementi è qui utile ricordarne due. Innanzitutto, un intervento pubblico generalmente basato sul controllo diretto, che si esplica mediante divieti e obblighi anziché sulla fornitura di servizi. In secondo luogo, e in particolar modo, una protezione affidata quasi esclusivamente all'elevata rigidità in uscita fissata dalla normativa sui licenziamenti, in assenza di adeguati strumenti di protezione del reddito in caso di perdita del posto di lavoro.

Da tale impostazione di lungo periodo discende una "tradizione" che ha condizionato lo sviluppo delle capacità e degli strumenti a disposizione della pubblica amministrazione, cosicché le riforme degli anni Novanta hanno, o avrebbero, richiesto innovazioni per molti aspetti radicali. Non si possono trascurare, inoltre, le sedimentazioni che il modello originario ha prodotto sulle "preferenze" dei soggetti che direttamente intervengono o sono coinvolti nel disegno e nell'implementazione della

regolamentazione del mercato del lavoro, governo e organi pubblici, sindacati dei lavoratori e delle imprese.

Nel modello adottato in Italia i meccanismi di mercato erano in larga parte inibiti nel loro funzionamento e sostituiti da un intervento amministrativo estremamente penetrante e rigido. D'altro canto, non si può ritenere che in assenza di intervento pubblico il mercato avrebbe funzionato in modo pienamente equo ed efficiente, avvicinandosi a quanto ci si potrebbe aspettare in un ideale mercato concorrenziale. Molteplici fattori strutturali, nelle fasi storiche in cui tale modello si definiva e consolidava, allontanavano il mercato del lavoro da quell'ideale. Tra questi si devono ricordare l'endemica sovrabbondanza di offerta di manodopera non qualificata, che determinava un forte potere di mercato a favore della domanda e con esso il rischio di atteggiamenti discriminatori e vessatori dei datori di lavoro, gli squilibri territoriali tra Nord e Sud e tra campagne e città, che imponevano ingenti flussi migratori, e la scarsa circolazione di informazione che rallentava l'incontro di domanda e offerta.

Quel modello si basava sul presupposto di una scarsità di occasioni di lavoro, la quale rendeva particolarmente urgente il problema della distribuzione delle stesse<sup>1</sup>. Al sistema di collocamento venne assegnata fin dalle origini tale finalità redistributiva, "regolando la fila" dell'accesso al lavoro, che finì per prevalere sull'ordinaria funzione di promozione dell'incontro di domanda e offerta (Reyneri 1996, Pirrone e Sestito 2005)<sup>2</sup>. Allo stesso tempo, gli interventi di controllo diretto che miravano a sostituire, piuttosto che a facilitare e correggere, i meccanismi di mercato, evitavano allo stato di misurarsi nel più impegnativo compito della erogazione di servizi e della tutela sostanziale nell'accesso al mercato del lavoro (Barca 1997)<sup>3</sup>.

Il monopolio pubblico del collocamento e il principio della chiamata numerica costituivano un intervento amministrativo penetrante al punto di (pretendere di) sostituire gli elementi di discrezionalità e di fiducia necessari all'instaurarsi di una

---

<sup>1</sup> La sovrabbondanza di offerta di lavoro ha rappresentato storicamente uno dei caratteri strutturali dominanti all'origine dello sviluppo economico italiano, che si traduceva in una "massa di proletari rurali, braccianti senza terra disposti a vendere il proprio lavoro per infime paghe" (Ciocca 2007), tanto che è opinione condivisa degli studiosi che, per un lunghissimo periodo successivo all'unità, il mercato del lavoro italiano sia stato caratterizzato da condizioni di assai elevata elasticità dell'offerta del lavoro non specializzato (Cohen e Federico 2001).

<sup>2</sup> All'inizio del Novecento le organizzazioni sindacali che gestivano propri uffici di collocamento giungevano talvolta ad attuare sistemi di turni nell'occupazione per favorire l'avvicendamento del maggior numero possibile di lavoratori nei posti di lavoro accessibili e minimizzare, così, il rischio di una disoccupazione prolungata (Musso 2004).

<sup>3</sup> Ben diverse furono le condizioni strutturali nelle quali prese forma, tra la fine del diciannovesimo secolo e i primi tre decenni del ventesimo, la regolamentazione del mercato del lavoro statunitense dove i rapporti tra domanda e offerta non risultavano tanto squilibrati a favore della prima quanto in Italia. Ne sono testimonianza l'assorbimento di flussi di immigrazione dall'estero, i tassi di disoccupazione relativamente bassi in tutto il periodo, e la buona integrazione tra i mercati regionali. Anzi, in tal caso l'elevata mobilità del lavoro, che danneggiava la produttività delle imprese, fu un fattore che spinse gli stessi datori di lavoro a sviluppare forme di incentivo, a creare mercati interni del lavoro e a migliorare le condizioni di lavoro nella direzione del *welfare capitalism*. Nel complesso, quindi, le regolamentazioni adottate più che imposte dall'iniziativa pubblica furono promosse dall'interno del mercato in quanto vantaggiose non solo per i lavoratori ma anche per i datori di lavoro, o almeno per parti consistenti di essi (Fishback 1998). Analoghe considerazioni si possono svolgere a proposito dell'evoluzione che ha portato all'abbandono del sistema di completa libertà di licenziamento (*employment at will*) in favore dell'adozione di una regolamentazione legislativa. In questo caso i datori di lavoro hanno ritenuto conveniente rinunciare a un grado di libertà in cambio di una maggiore certezza sulle regole e sui costi delle loro scelte (Krueger 1991).

relazione di lavoro, con l'applicazione di criteri in linea di principio oggettivi e trasparenti. In quanto tali, oltre che perché coerenti con le priorità stabilite dal sottostante modello sociale, tali criteri potevano essere considerati anche come equi. Il monopolio pubblico, istituito con legge del 1949 (c.d. legge Fanfani) in sostituzione del ruolo precedentemente svolto dalle organizzazioni sindacali, aveva come principio ispiratore la correzione delle disuguaglianze e dei privilegi attraverso il rafforzamento di un controllo statale improntato all'imparzialità (Gualmini 1998). In realtà questo sistema rimase ampiamente disatteso a causa del permanere di comportamenti consolidati dei datori di lavoro, delle caratteristiche strutturali del mercato del lavoro italiano e delle ampie deroghe che la normativa stessa prevedeva (Musso 2004)<sup>4</sup>.

La distribuzione delle scarse occasioni di lavoro si conformava a una scala di priorità tra le diverse componenti di popolazione distinte per genere ed età, con la precedenza accordata al capofamiglia, vale a dire agli uomini adulti. Le liste di attesa erano compilate in base ai criteri prestabiliti che tenevano conto dello stato di bisogno della persona e della sua famiglia, oltre che dell'anzianità di iscrizione, e determinavano un diritto alla posizione nella lista e, quindi, a vedersi attribuito il posto di lavoro una volta raggiunta la cima della stessa. Di conseguenza si determinava, o quanto meno si assecondava, una struttura della disoccupazione che fosse socialmente accettata, composta da specifiche componenti della popolazione, soprattutto giovani e donne, e che configurava una sorta di modello italiano della disoccupazione (Pugliese 1993).

Del tutto complementare a questo sistema di ingresso era il carattere restrittivo che andò assumendo la protezione del lavoratore occupato. Questa era stata regolata nel 1950 da un accordo tra le parti sociali sul licenziamento individuale che prevedeva, oltre a una procedura di risoluzione delle controversie, la possibilità di scelta per il datore di lavoro tra reintegrazione del lavoratore e pagamento di una penale in aggiunta al trattamento di fine rapporto. Quando, in una fase successiva, le organizzazioni sindacali acquisirono maggiore forza, quell'accordo venne recepito in sede legislativa (con la legge 604 del 1966). Ciò significò il superamento del regime di libertà di licenziamento contenuto nel codice civile e il restringimento della sua ammissibilità ai casi in cui ricorreva la giusta causa o un giustificato motivo (oggettivo o soggettivo), per le imprese con oltre 35 dipendenti. La protezione dal licenziamento individuale raggiunse il suo apice con la previsione, per le imprese con oltre 15 addetti, della reintegrazione nel posto di lavoro in caso di licenziamento ingiustificato (art. 18 della legge 300 del 1970, il c.d. Statuto dei lavoratori), che tendeva alla sostanziale inamovibilità del lavoratore dal posto ottenuto. Ora era il lavoratore a poter scegliere tra la reintegrazione e la riscossione di un'indennità pari a 15 mensilità di retribuzione.

Questo elevato grado di protezione cui era giunta l'evoluzione normativa, certamente sotto la spinta di rapporti di forza ora più favorevoli alle forze sindacali, era da ritenersi in certo modo complementare al sistema di collocamento già da tempo vigente, in quanto necessario a rendere effettivo quel diritto maturato dal lavoratore attraverso l'iscrizione, e la conseguente attesa, nelle liste di collocamento. Infatti un regime di più ampia flessibilità in uscita (mediante licenziabilità discrezionale da parte delle imprese) avrebbe vanificato gli effetti di quel sistema di collocamento. Esso era

---

<sup>4</sup> In particolare, il principio di chiamata numerica non si applicava, tra gli altri, al caso di passaggio diretto del lavoratore tra due aziende. Ciò, consentiva alle imprese di eludere la chiamata numerica, e affiancava al regime vincolistico basato su di essa un canale assai più "deregolamentato" di accesso all'occupazione.

quindi coerente con la concezione “amministrativa” anziché competitiva del mercato del lavoro: in fondo chi era occupato aveva spesso già “pagato” con una lunga attesa quell’occupazione ed era naturale che questa, al pari di un diritto acquisito, fosse assistita da un’adeguata protezione.

Questa compensava, di fatto, anche la mancanza di un sistema di sussidi di disoccupazione in grado di attutire i costi di un’eventuale perdita del posto di lavoro. Anche a questo riguardo, la larga disoccupazione/sottoccupazione strutturale ha condizionato lo sviluppo delle politiche del lavoro, facendo ritenere non sostenibile in Italia, dal punto di vista sia finanziario sia della gestione amministrativa, un sistema di tal genere. Nel vuoto lasciato da tale assenza si sono sviluppati strumenti peculiari, quali la cassa integrazione guadagni, di carattere non universalistico ma fortemente categoriale e frammentario, centrato sull’esigenza di tutelare, anche in questo caso, la figura cardine di riferimento delle politiche del lavoro italiane, il capofamiglia maschio adulto, soprattutto quello dipendente della grande impresa industriale, assistendolo nel caso di perdita del posto di lavoro (Treu 2008).

Ad ogni modo, al carattere vincolistico dell’intervento pubblico ha sempre corrisposto una prassi molto distante dalle previsioni normative. Il sistema del collocamento pubblico prevedeva molteplici deroghe che venivano ampiamente sfruttate da imprese e lavoratori per eludere obblighi e divieti. I margini di discrezionalità che il sistema lasciava in capo ai soggetti localmente preposti all’applicazione delle norme esponevano il sistema alle pressioni del contesto locale. In generale, al rigore dei vincoli imposti facevano riscontro i tentativi tenaci dei soggetti ad essi sottoposti di aggirarli<sup>5</sup>. Ad esempio, con il licenziamento al termine del periodo di prova (o addirittura attraverso la selezione effettuata con la visita medica) il datore di lavoro poteva aggirare gli effetti del collocamento ampliando in misura sostanziale i suoi margini di selezione del personale (Musso 2004). Per sfuggire ai vincoli al licenziamento si ricorreva talvolta anche a pratiche illegali quale quella che imponeva alle donne di firmare una lettera di dimissioni al momento dell’assunzione.

Altri istituti contribuivano, sia pure in modo spurio, a elevare di fatto il grado di flessibilità del mercato del lavoro italiano, già di per sé assai rilevante per il peso prevalente delle piccole imprese, degli intensi processi di natalità e mortalità ad esse connessi e dell’economia sommersa. Ciò risulta particolarmente evidente, se si guarda agli anni Settanta, in riferimento all’apprendistato, al contratto di formazione e lavoro, alla cassa integrazione guadagni straordinaria e ai prepensionamenti (Contini e Trivellato 2005). Ad esempio, ancora negli anni Ottanta, oltre il 20% degli uomini andati in pensione avevano meno di cinquantacinque anni. Sta di fatto che, pur in presenza di un regime formalmente rigido, gli indicatori di mobilità assumevano valori elevati già molto prima delle riforme recenti. In aggiunta a ciò, la frammentarietà e l’opacità del sistema finivano per favorire l’instaurarsi di disuguaglianze ingiustificate e di un clima di incertezza che, in mancanza di un’azione decisa e coerente di riforma, continuano a persistere a tutt’oggi (Anastasia e altri 2008, Treu 2008).

---

<sup>5</sup> L’esigenza di tenere presente la distinzione tra la *law in the books* e la *law in action* nell’analisi della regolamentazione del mercato del lavoro italiano è stata sottolineata di recente anche da Contini e Trivellato (2005) sulla base delle risultanze del loro studio sulla mobilità del lavoro.

#### 4. *L'evoluzione recente e la posizione attuale dell'Italia*

##### *Le riforme parziali e la segmentazione del mercato del lavoro*

Nel corso degli anni Ottanta e Novanta il sistema tradizionale di regolamentazione del mercato del lavoro è stato in larga parte smantellato. Si è definitivamente accantonato il principio della chiamata numerica, già largamente superato nei fatti, ed è stato abolito il monopolio pubblico del collocamento con l'apertura alle agenzie private. Le competenze per le politiche del lavoro sono state decentrate alle regioni e i vecchi uffici di collocamento sostituiti con servizi per l'impiego ispirati a una logica di servizio e non più meramente burocratica. Il ricorso al lavoro temporaneo è divenuto più agevole, mentre è rimasta inalterata la protezione dal licenziamento dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato. Il sistema dei sussidi ha conosciuto ripetuti interventi di carattere sporadico senza mai divenire oggetto di una riforma generale (Sestito 2002, Potestio 2005, Mancini 2008).

Buona parte delle ragioni che giustificavano le modalità specifiche che l'intervento pubblico aveva assunto nel modello originario sono ormai venute meno. Gli obiettivi oggi perseguiti sono infatti l'accessibilità del mercato del lavoro per tutti, la velocità dell'inserimento nell'occupazione, la qualità del matching tra domanda e offerta. La scala di priorità tra le diverse componenti di popolazione è superata dai processi che hanno attraversato l'offerta di lavoro, in particolare la crescente femminilizzazione e l'aumento dei livelli di istruzione, che hanno accompagnato l'ampliamento dei margini di scelta individuale desiderati<sup>6</sup>. A seguito delle stesse trasformazioni del sistema istituzionale non sussistono più neanche le ragioni di coerenza interna che in passato giustificavano una protezione dal licenziamento basata su una rigida normativa vincolistica.

L'Italia rappresenta un caso saliente di riforme al margine, come risulta evidente guardando agli indicatori di EPL (OECD 2004). Alla fine degli anni Ottanta, con un valore pari a 3,6, l'Italia risultava prossima ai livelli massimi di rigidità tra i paesi europei. Nel periodo che va dalla fine degli anni Ottanta al 2003, tuttavia, essa mostra la più marcata contrazione dell'indicatore<sup>7</sup>. Nel 2003 il valore dell'indicatore di EPL per l'Italia era sceso a 1,9, più vicino al livello del Regno Unito (0,7), il più basso tra i paesi europei, che non a quello massimo del Portogallo (3,5). Si deve notare che questa riduzione deriva dall'allentamento dei vincoli sul lavoro temporaneo (l'indicatore di rigidità ad essi relativo, infatti, è diminuito del 60%) mentre la protezione riguardante il lavoro regolare è rimasta immutata nello stesso periodo (vedi Graff-1-3).

È opinione prevalente che la flessibilità introdotta nel mercato del lavoro italiano abbia esercitato un effetto positivo, sia pure di difficile quantificazione, sulla crescita dell'occupazione occorsa tra gli anni Novanta e l'inizio della crisi finanziaria nel 2008.

---

<sup>6</sup> L'analisi sociologica ha colto le valenze di questi cambiamenti interpretandoli come l'esito di un processo storico lungo di "individualizzazione", insito nella stessa modernizzazione in atto nelle società contemporanee, e che ha costituito un fattore di crisi del modello di famiglia centrata sul *male breadwinner* così come dell'organizzazione fordista del lavoro (Beck 2000, Paci 2005).

<sup>7</sup> Quel valore, elaborato dall'OCSE, in realtà risultava elevato anche perchè il Trattamento di fine rapporto veniva impropriamente considerato come un costo di licenziamento. Tale errore è stato successivamente rimosso nel calcolo relativo al 2003 (su questo vedi anche Contini e Trivellato 2005).

Per altro verso, è diffuso il sospetto che la stessa sia da annoverare tra i fattori che hanno contribuito a deprimere la dinamica della produttività<sup>8</sup>.

Inoltre non è affatto sicuro che l'instabilità dell'occupazione sia rimasta limitata entro dimensioni tali da poterla considerare marginale. La quota di persone comprese nell'area del lavoro instabile (in prima approssimazione pari alla somma del lavoro a tempo determinato e parasubordinato) è superiore al 12% dell'occupazione totale (dati Isfol-Plus)<sup>9</sup>. Nell'opinione di molti commentatori il mercato del lavoro appare oggi fortemente segmentato, come conseguenza delle riforme realizzate, tra un settore protetto (primario) e uno instabile (secondario), quest'ultimo corrispondente all'area di occupazione temporanea o precaria<sup>10</sup>. La gravità della segmentazione dipende, da un lato, dalle peggiori condizioni contrattuali, salariali e di protezione sociale e previdenziale che caratterizzano l'occupazione cosiddetta atipica e, d'altro lato, dalla lentezza e dall'incertezza dei tempi di passaggio al settore primario. Peraltro, le probabilità di transizione dal lavoro instabile verso quello permanente sono ancora oggetto di diversi tentativi di stima, la cui significatività appare però soggetta ai limiti delle informazioni statistiche disponibili a questo scopo.

Le matrici di transizione basate sui dati Istat rivelano che la probabilità di passaggio nell'arco di un anno dal contratto a tempo determinato a quello indeterminato si aggira intorno al 29%. Tale probabilità si riduce al 12% circa nel caso in cui il contratto di partenza sia quello di collaborazione continuativa. Inoltre, chi non ha un contratto a tempo indeterminato ha una maggiore probabilità di entrare nella disoccupazione (CNEL 2007). Dai dati amministrativi di fonte INPS si evince che per i collaboratori la probabilità di essere ancora occupato con lo stesso contratto o con uno a tempo determinato è pari al 49% dopo un anno, si riduce al 27% dopo tre ed è ancora il 22% dopo cinque; d'altro canto, la percentuale di lavoratori entrati con contratto a tempo determinato e che troviamo nell'occupazione a tempo indeterminato è pari al 33% dopo un anno, e al 50% dopo tre, passati i quali non sembra più aumentare (Raitano 2008).

In generale i risultati mostrano la presenza di effetti di diverso segno associabili all'utilizzo di contratti non standard. Le caratteristiche individuali spiegano solo in parte la permanenza dei singoli lavoratori in tali forme contrattuali. Talvolta, il transito

---

<sup>8</sup> La deludente dinamica della produttività costituisce uno dei maggiori motivi di preoccupazione in Italia e in Europa e viene collegata in diversi modi al tema della flessibilità del lavoro. Il principale beneficio atteso dalla flessibilità consiste nella capacità di reazione e adattamento di cui può godere il sistema delle imprese grazie alla maggiore facilità di riallocazione del lavoro, anche attraverso quel processo di distruzione creatrice che dovrebbe favorire l'innovazione assecondando il movimento dell'economia verso la frontiera delle possibilità di produzione. Tuttavia, si trascura talvolta di verificare se le più allettanti opportunità di profitto emergano in attività innovative o piuttosto vengano cercate attraverso la riduzione dei costi o nei settori che offrono rendite monopolistiche o guadagni di breve periodo. In realtà, la flessibilità del lavoro, che pure rappresenta una condizione rilevante nel facilitare il cambiamento, non per questo è sufficiente a dirigere lo stesso verso l'innovazione e le attività a più alti livelli di produttività. Con riferimento alla situazione italiana, è ragionevole ritenere che l'attuale stagnazione della produttività dipenda in misura rilevante da fattori, quali le carenze infrastrutturali, la peculiare struttura imprenditoriale, le difficoltà di sviluppo di molte regioni, il funzionamento del sistema scolastico, il deficit di capitale umano, l'insufficiente capacità di regolazione degli organi pubblici.

<sup>9</sup> Più in dettaglio v. Mandrone e Radicchia 2006. Per un quadro delle informazioni relative alla consistenza del lavoro dipendente temporaneo vedi anche Anastasia 2008.

<sup>10</sup> Si vedano, ad esempio, le valutazioni espresse in Nunziata 2006, Boeri e altri 2007, Lucifora 2007, Samek Lodovici e Semenza 2007, Rosolia e Torrini 2007, Simonazzi e Villa 2008, Raitano 2008.

attraverso di esse, in particolare i contratti formativi, si configura come un porto d'ingresso nell'occupazione a tempo indeterminato. Ciò nonostante emerge una significativa persistenza in contratti instabili anche all'interno della stessa impresa, a conferma dell'esistenza di un effetto-trappola, che può essere spiegato in base al vantaggio per le imprese in termini di riduzione del costo del lavoro (Berton e al. 2008).

In molti casi, alla debolezza dei lavoratori atipici nel mercato si sovrappone una posizione di svantaggio anche nell'arena delle politiche pubbliche. È emblematico a questo proposito il fatto che all'insieme dei lavoratori temporanei non solo sono offerte scarse opportunità di formazione da parte delle imprese, con conseguenze negative sulle possibilità di progresso verso migliori posti di lavoro, ma anche che quelli tra di essi che hanno un contratto di collaborazione risultano esclusi anche di diritto dalla possibilità di accedere ai programmi formativi finanziati dai Fondi interprofessionali (Croce e Tancioni 2008, Croce e Raitano 2009).

### *Le differenze interne all'Europa*

La pluralità di combinazioni possibili in astratto tra i diversi aspetti della flessibilità e della sicurezza trova riscontro nell'eterogeneità delle concrete esperienze dei singoli paesi. La varietà dei sistemi istituzionali riscontrabili in Europa è tale da suggerire che sia possibile, oltre che desiderabile, seguire differenti percorsi di riforma pur ispirandosi ai medesimi principi<sup>11</sup>. Diverse soluzioni possono risultare ugualmente desiderabili dal punto di vista dei risultati conseguiti pur presentando caratteri diversi. Ciò non significa, tuttavia, che non vi siano paesi più vicini e altri più lontani da quella "frontiera" delle combinazioni di flessibilità e sicurezza che può essere assunta come una sorta di menu delle soluzioni ottimali.

Le analisi comparative collocano l'Italia in posizione distante dai modelli di *flexicurity*<sup>12</sup>. Rispetto ai paesi nordici e anglosassoni, che evidenziano migliori prestazioni

---

<sup>11</sup> I principi di base individuati dalla Commissione Europea nella Comunicazione *Towards common principles of more and better jobs through flexibility and security* stabiliscono che una strategia di *flexicurity* deve basarsi su: i) dispositivi contrattuali flessibili e affidabili, programmi estesi di *lifelong learning*, politiche attive efficaci e sistemi di sicurezza sociale moderni, ii) l'equilibrio di diritti e responsabilità di tutti i soggetti privati e pubblici, iii) un adattamento alle condizioni specifiche di ciascun paese, iv) la riduzione della separazione tra insiders e outsiders, v) la promozione della flessibilità esterna così come di quella interna alle imprese, vi) una maggiore uguaglianza di genere, anche attraverso lo sviluppo delle possibilità di conciliazione tra lavoro e famiglia, vii) un clima di dialogo e fiducia tra le parti sociali e le autorità pubbliche, viii) un'attenzione al finanziamento delle politiche garantendo il rispetto dei vincoli di bilancio (European Commission 2007b).

<sup>12</sup> Evidenze empiriche di vario tipo forniscono indicazioni piuttosto convergenti. I risultati di uno studio che tiene conto dell'indicatore di EPL, della spesa per politiche (attive e passive) di mercato del lavoro, della percentuale di partecipanti a misure di *lifelong learning* e della misura del cuneo fiscale, distinguendo cinque gruppi di paesi, collocano l'Italia insieme ai paesi dell'Europa orientale, in un gruppo caratterizzato da bassa sicurezza, medio-alta flessibilità e medio-alta incidenza della tassazione (European Commission 2006). Lo stesso esercizio, replicato considerando anche variabili relative alla flessibilità interna e funzionale (presenza di orari lunghi e orari flessibili, autonomia e complessità delle mansioni, schemi di rotazione delle mansioni e di lavoro in squadra) ed escludendo quella relativa al cuneo fiscale, pur confermando sostanzialmente gli stessi risultati, riportano l'Italia nel gruppo dei paesi Mediterranei, insieme a Spagna e Grecia, complessivamente caratterizzato da assenza di forme avanzate di flessibilità, scarsa flessibilità funzionale e modesta (ma più elevata per l'Italia) flessibilità esterna (European Commission 2007a). Auer (2007a) classifica i paesi europei in funzione del prevalente orientamento della flessibilità a favore dell'impresa e/o del lavoratore, collocando l'Italia insieme agli altri paesi dell'Europa meridionale e alla Francia, nel gruppo

in termini di efficienza e/o equità, l'Italia viene collocata, con il resto dei paesi, tra quelli con risultati inferiori su entrambi i fronti<sup>13</sup>.

La Tavola 1 ci consente di visualizzare la varietà di combinazioni di flessibilità e sicurezza limitatamente ad un insieme ristretto di paesi europei. Le informazioni sulle quali essa è costruita consistono in una batteria di indicatori disponibili per i diversi paesi e relativi agli anni precedenti la crisi finanziaria iniziata prima del 2008: rigidità complessiva dell'EPL nel 2003 (flessibilità esterna), quota di lavoratori part-time (flessibilità interna), quota di lavoratori occupati in forme organizzative avanzate (flessibilità funzionale), differenziale salariale tra 90esimo e decimo percentile (flessibilità salariale), rigidità dell'EPL riferita ai contratti regolari nel 2003 (*job security*), spesa per misure attive di politiche del mercato del lavoro in percentuale sul PIL nel periodo 2003-2006 (*employment security*), spesa per misure di sostegno del reddito comprese tra le politiche del mercato del lavoro in percentuale sul PIL nel periodo 2003-2006 (*income security*), percentuale di bambini tra 0 e 2 anni affidati a servizi formali di vario tipo (*combination security*). Nel quadrante in alto a sinistra della matrice ritroviamo i paesi nei quali si combinano elevati livelli sia di flessibilità sia di sicurezza e che quindi rappresentano esempi di *flexicurity*. La Danimarca, come noto, presenta un mercato del lavoro tra i più flessibili con riferimento alla flessibilità esterna ma, come risulta dalla matrice, anche a quella interna e a quella funzionale. Allo stesso tempo, la minore rigidità della protezione del posto di lavoro è compensata da una forte incidenza della spesa in politiche attive e da un'alta protezione del reddito, a cui si aggiungono servizi per la combinazione tra lavoro e famiglia. Facilità di licenziamento, sussidi di disoccupazione e politiche attive sono i vertici del c.d. "triangolo d'oro", il modello di *flexicurity* danese. Peraltro, per una migliore comprensione di tale modello si deve considerare anche l'ulteriore elemento mostrato nella matrice e talvolta trascurato, rappresentato da una scarsa flessibilità salariale. Pur in presenza di una tendenza verso la decentralizzazione della contrattazione salariale, la Danimarca presenta tassi di sindacalizzazione e di copertura dei contratti elevati (European Commission 2005). Il funzionamento del mercato del lavoro danese, inoltre, è influenzato dalla avversione dei sindacati nei confronti dei tagli salariali a scopi di difesa dell'occupazione a cui fanno riscontro una relativa inclinazione ad accettare il ricorso ai licenziamenti e un'enfaticizzazione della formazione come strumento di salvaguardia dell'occupabilità a

---

caratterizzato da un basso grado di flessibilità in entrambe le direzioni. Anche in un'analisi che considera l'esposizione dei paesi alla globalizzazione e alla loro diversa capacità di farvi fronte, allargando il set delle variabili considerate includendovi la regolazione del mercato dei prodotti, la dotazione di capitale umano e l'attività innovativa oltre a quelle di mercato del lavoro, non migliora la posizione relativa dell'Italia, che figura, insieme ai paesi dell'Europa meridionale e orientale, tra quelli nella posizione più debole (Rae e Sollie 2007)

<sup>13</sup> In realtà mancano ancora studi in grado di dimostrare se e in che modo le riforme fin qui realizzate abbiano inciso sulle differenze interne all'Europa. Secondo Dew-Becker e Gordon (2008) esse hanno reso il lavoro meno costoso favorendo un aumento dell'occupazione. Questo, però, ha determinato una riduzione del rapporto capitale/lavoro e una caduta della produttività del lavoro ulteriormente aggravata dalla prevalenza nella nuova occupazione di forza lavoro femminile e immigrata, con poca esperienza e mediamente meno qualificata. Gli effetti positivi sull'occupazione e quelli negativi sulla produttività sarebbero stati particolarmente significativi nei paesi Mediterranei. Inoltre, le variazioni nell'indicatore di EPL non sembrano incidere sull'occupazione, mentre influenzano con variazioni dello stesso segno la produttività. Al contrario, la riduzione del cuneo fiscale risulta aver avuto un impatto importante sulla crescita dell'occupazione.

carico delle imprese (Ibsen 2007). L'importanza del capitale umano trova riscontro anche nell'alta proporzione di popolazione con elevato titolo di studio.

		Alta				Media-bassa			
		Job security	Employment security	Income security	Combination security	Job security	Employment security	Income security	Combination security
Alta	Flessibilità esterna		DK	DK	DK	DK UK	UK	UK	UK
	Flessibilità interna	NL	DK NL	DK NL GE	DK NL	DK UK GE	UK GE	UK	UK GE
	Flessibilità funzionali	NL	DK NL	DK NL	DK NL	DK UK	UK	UK	UK
	Flessibilità salariale								
Media-bassa	Flessibilità esterna	NL	NL	NL GE	NL	IT FR GE	IT FR GE	IT FR	IT FR GE
	Flessibilità interna					IT FR	IT FR	IT FR	IT FR
	Flessibilità funzionali			GE		IT FR GE	IT FR GE	IT FR	IT FR GE
	Flessibilità salariale	NL	DK NL	DK NL GE	DK NL	DK IT FR GE UK	IT FR GE UK	IT FR UK	IT FR UK GE

**Tavola 1. Flessibilità e sicurezze in alcuni paesi europei**

Diversamente dalla Danimarca, dove la flessibilità riguarda l'insieme della forza lavoro, nei Paesi Bassi rimane una differenziazione tra il contratto permanente e a tempo pieno e quelli diversi da questo. La flessibilità esterna, come si nota dalla matrice, non è elevata, mentre è ampio il ricorso a contratti flessibili, in particolare part-time. D'altro canto, i diritti e le regole connessi a questi ultimi riducono la differenziazione tra le diverse forme di contratto e assicurano adeguati livelli di sicurezza anche ai lavoratori non standard.

Un altro paese con elevati livelli di flessibilità è il Regno Unito, che però nella matrice si colloca nel quadrante in alto a destra, poiché non associa ad essi altrettanto elevati livelli di sicurezza. Infatti, la spesa in politiche del lavoro sia attive sia passive è bassa (sebbene risulti un'alta partecipazione della popolazione ad attività formative). La posizione della Germania, invece, evidenzia il permanere di caratteri "fordisti", con un ampio ricorso alla flessibilità interna e alla protezione del reddito come principale forma di sicurezza (quadrante in alto a sinistra) e livelli medio-bassi dei restanti elementi.

Italia e Francia occupano entrambe il quadrante in basso a destra, al quale corrispondono livelli medio-bassi sia di flessibilità sia di sicurezze. Più in dettaglio, dagli indicatori utilizzati risulta un livello maggiore di flessibilità esterna in Italia rispetto alla Francia, dove invece è più diffusa la flessibilità funzionale che in Italia è particolarmente bassa. In Italia risultano inferiori alla media dei paesi considerati anche l'incidenza delle forme di flessibilità interna, occupazione part-time e lavoro straordinario mentre la struttura salariale risulta relativamente compressa.

L'incidenza della spesa per politiche attive è modesta così come la partecipazione della popolazione ad attività formative (*lifelong learning*), che risulta invece elevata nei paesi nordici ma anche nel Regno Unito. Ugualmente bassi risultano in Italia gli indicatori relativi alla spesa per politiche passive e al tasso di sostituzione netto. Le misure che facilitano la cura dei bambini e la sua conciliazione con la partecipazione al mercato del lavoro non sono molto distanti dalla media, sebbene rimangano molto al di sotto dei paesi in cui tali misure sono più diffuse. La quota di occupazione part-time involontaria, molto bassa nei Paesi Bassi, in Irlanda e nel Regno Unito, è invece elevata in Italia.

Per quanto riguarda il capitale umano l'Italia presenta un ampio ritardo rispetto a gran parte dei paesi europei. La percentuale di giovani con al massimo un titolo di scuola secondaria inferiore, come nel resto dei paesi mediterranei, è elevata, mentre è al livello più basso la quota di popolazione con un titolo terziario.

Da questo quadro comparativo emerge che il processo di riforma fin qui realizzato ha determinato un sostanziale aumento del grado di flessibilità esterna, sia pure “al margine”, mentre è mancato lo sviluppo di un sistema unitario di tutele e strumenti per la sicurezza. Ciò che qui maggiormente preme evidenziare è che quest'ultima è rimasta affidata alla sola normativa sui licenziamenti che determina una rigidità in uscita a vantaggio, però, dei soli lavoratori con contratto a tempo indeterminato. Anche il contributo dei nuovi servizi per l'impiego e delle politiche attive appare ancora assai differenziato su base territoriale e incerto per quanto riguarda la sua efficacia, stante anche la carenza di azioni di monitoraggio e valutazione (Trivellato 2008).

La mancanza di un ampio sistema per la sicurezza, insieme a un più generale effetto inerziale derivante dall'eredità del modello tradizionale di regolamentazione, ha certamente contribuito alla scelta di limitare l'introduzione della flessibilità solo ai “margini” del mercato del lavoro. Nell'attuale situazione italiana, infatti, ogni riduzione delle rigidità in uscita sul lavoro a tempo indeterminato implicherebbe direttamente una pari caduta del livello di sicurezza complessiva dei lavoratori. Pertanto, si può sostenere che paradossalmente le riforme, anziché promuovere una migliore combinazione di flessibilità e sicurezza, hanno finito per rendere ancor più stringente il trade-off tra di esse.

##### 5. *La strada verso la flexicurity in Italia.*

###### *Due obiettivi fondamentali*

Il modello della *flexicurity* è stato elaborato prendendo a riferimento le esperienze di alcuni paesi europei – tra i quali Paesi Bassi e Danimarca rappresentano probabilmente i

casi più significativi – nei quali sono emerse combinazioni istituzionali originali, capaci di risolvere o quanto meno allentare il *trade-off* tra flessibilità e sicurezza. Le esperienze nazionali di successo, tuttavia, si basano su condizioni niente affatto generali bensì specifiche alla evoluzione storica delle istituzioni o ad aspetti sociali ed economici strutturali di quei paesi. L'attitudine consolidata a relazioni industriali capaci di produrre decisioni condivise, ad esempio, è certamente uno dei caratteri da cui è scaturita la *flexicurity* nei Paesi Bassi e in Danimarca. Alle riforme, dunque, non può essere chiesto di replicare in blocco e uniformemente in ciascun paese un modello sperimentato altrove ma piuttosto deve essere indicato un sentiero percorribile verso la *flexicurity*<sup>14</sup>. In questo senso si muovono anche le indicazioni della Commissione Europea, che ha tracciato diversi percorsi di riforma in funzione delle specifiche condizioni di partenza dei vari paesi (European Commission 2007b). Tra questi, quello finalizzato a contrastare la segmentazione contrattuale, è quello che più da vicino risponde alle attuali condizioni del mercato del lavoro italiano, a partire dalle quali si possono distinguere due obiettivi fondamentali da perseguire nella prospettiva della *flexicurity*:

- a. lo sviluppo di un sistema di “sicurezze” in senso ampio, che protegga le persone dal rischio di perdita del posto di lavoro e dalle sue conseguenze a fronte del sistema attuale, ancora troppo lacunoso, diseguale e scarsamente efficace
- b. il superamento del dualismo tra lavoro protetto e lavoro temporaneo che si è creato a seguito del ciclo di riforme che hanno flessibilizzato il mercato del lavoro negli ultimi due decenni.

Il primo obiettivo richiede la creazione di un sistema di ammortizzatori sociali che superi i limiti e la frammentazione del sistema attuale e allarghi l'insieme degli strumenti di sicurezza al di là della sola protezione legislativa contro il licenziamento. La Commissione europea suggerisce, inoltre, di eliminare i fattori di ostacolo alla mobilità dei lavoratori prevedendo una maggiore portabilità dei diritti tra imprese e settori diversi e misure di supporto anche nei periodi brevi di disoccupazione. Sul terreno delle politiche attive raccomanda un rafforzamento dei servizi pubblici e una loro efficace cooperazione con le agenzie private. E ancora, misure adeguate dovrebbero mirare a facilitare la formazione dei lavoratori temporanei sulla base di una collaborazione tra le autorità pubbliche e i datori di lavoro o attraverso specifiche istituzioni, quali i Fondi formativi (*training funds*).

Rispetto al secondo obiettivo, diversi e ampiamente dibattuti sono i rimedi prospettati. Se si escludono ipotesi assai poco realistiche e che spingerebbero in direzioni lontane dalla *flexicurity*<sup>15</sup>, il resto delle opinioni si polarizza intorno a due distinte posizioni.

Secondo alcuni l'attuale segmentazione può essere rimossa anche mantenendo la distinzione tra contratti temporanei e contratto permanente, a condizione di ridurre le asimmetrie di costo che rendono vantaggiosi i primi rispetto al secondo e di controllare

---

<sup>14</sup> Vedi ad es. Wilthagen e Tros 2004, European Expert Group on Flexicurity 2007, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2007, Andersen e Svarer 2007, Pisano e Raitano 2007

<sup>15</sup> Tra queste vi sarebbe la mera liberalizzazione del licenziamento anche nel contratto a tempo indeterminato, che svuoterebbe di significato la differenza tra contratti permanenti e temporanei o, in senso opposto, la reintroduzione di un divieto, salvo eventuali limitatissime eccezioni, del lavoro temporaneo pensando che ciò possa essere sufficiente a riportare tutto il mercato del lavoro nell'attuale contratto a tempo indeterminato.

i comportamenti elusivi delle imprese, insieme a uno sforzo volto ad assicurare che le transizioni verso l'occupazione stabile avvengano in tempi rapidi. Secondo altri, invece, è necessaria l'eliminazione di contratti differenziati e la definizione di un nuovo contratto unico a tempo indeterminato ma in grado di contemperare al suo interno le esigenze di flessibilità e sicurezza.

Strettamente collegata a questa, sebbene da essa distinta, è aperta anche la questione del modo in cui dovrebbe essere regolato il licenziamento. L'analisi economica è tornata di recente a interessarsi di questo aspetto con risultati che offrono indicazioni che può essere utile prendere in considerazione per far maturare la riflessione in corso anche in Italia.

### *Superare il dualismo*

Cominciando dalla questione dei contratti di lavoro, nella prima ipotesi gli interventi correttivi al sistema attuale dovrebbero puntare a contenere gli svantaggi dei lavoratori temporanei per quanto riguarda le tutele e la copertura pensionistica e a ridurre o eliminare i vantaggi di costo non riconducibili a genuine esigenze di flessibilità, quali quelli determinati dalle più basse aliquote contributive, che attualmente spingono le imprese a un eccessivo ricorso ai contratti temporanei. A questo stesso scopo si può prevedere la definizione di un numero minimo di ore di lavoro e di limiti di vario tipo all'uso di contratti non standard. Nel loro insieme, questi suggerimenti tendono a migliorare le condizioni contrattuali dei lavoratori temporanei e a rendere più oneroso per le imprese il ricorso al lavoro temporaneo<sup>16</sup>. L'efficacia complessiva di questa impostazione fa affidamento sulla capacità di *fine tuning* del legislatore e degli accordi collettivi nel definire le caratteristiche dei vari contratti e nel prevenirne gli effetti distorsivi, e sulla capacità della pubblica amministrazione di monitorare il loro utilizzo e intervenire in presenza di abusi. Ma, soprattutto, il successo di questa ipotesi poggia sulla capacità di rendere più fluide le transizioni verso l'occupazione stabile, in modo che i contratti temporanei funzionino effettivamente come porto d'ingresso.

La seconda ipotesi, invece, si basa su un contratto unico di lavoro dipendente a tempo indeterminato che ingloberebbe alcuni elementi di flessibilità che lo rendano maggiormente attraente per le imprese. È questa una proposta avanzata oltre che in Italia anche in Francia, un paese che condivide con il nostro il problema del dualismo<sup>17</sup>. Essa prevede una protezione del posto di lavoro inizialmente molto bassa e poi crescente gradualmente nel tempo fino a raggiungere un livello "massimo" protezione passati i primi anni del rapporto di lavoro. Grazie a questo schema sarebbe fatta salva per le imprese la possibilità di avvalersi di un periodo di prova sufficientemente lungo durante il quale sia liberamente consentita l'interruzione del rapporto di lavoro.

Il vantaggio di questa soluzione consiste nel garantire a tutti i lavoratori un percorso di ingresso nell'occupazione omogeneo e attraverso il quale giungerebbero –

---

<sup>16</sup> In questa direzione, ad esempio, Dell'Aringa (2007). Per una più puntuale discussione dei possibili interventi sul sistema attuale vedi Anastasia (2008). Per una ipotesi relativa alla formazione continua vedi anche Croce (2007).

<sup>17</sup> Tra gli interventi che presentano questa proposta si vedano Boeri e Garibaldi 2006 e 2007, Ichino 2006, Leonardi e Pallini 2008a e 2008b, per l'Italia e Blanchard e Tirole 2003, Cahuc e Kramarz 2004 per la Francia.

“automaticamente” secondo i più ottimisti – alla stabilità, evitando la segmentazione precoce oggi determinata dalla compresenza di condizioni contrattuali all’ingresso estremamente differenziate. D’altro canto, essa suscita riserve e dubbi su cui si tornerà poco sotto.

Questa ipotesi, inoltre, solleva il problema di definire quale debba essere il grado e il tipo di protezione “massima” a cui il lavoratore approderebbe dopo le fasi iniziali o, in altre parole, delle regole del licenziamento. Nella proposta di Boeri e Garibaldi (2006) sarebbe confermata la tutela reale oggi vigente, che prevede la reintegrazione del lavoratore licenziato a seguito del ricorso al giudice. Non mancano, tuttavia, argomenti a favore di una riconsiderazione anche di questo aspetto.

#### *La regolamentazione del licenziamento secondo l’analisi economica*

Alcuni economisti, anche sulla spinta del dibattito in corso, hanno provato a definire delle regole socialmente efficienti relative al licenziamento. Al di là delle varie specificazioni, il nucleo essenziale di tali regole risulta composto dai seguenti elementi (Cahuc 2003, Cahuc e Kramarz 2004, Blanchard e Tirole 2003):

- a. un sussidio a sostegno del reddito di chi perde il posto di lavoro
- b. una tassa a carico dell’impresa che licenzia (e/o un’indennità pagata direttamente dall’impresa al lavoratore)
- c. assenza di controlli giudiziari o amministrativi sulla decisione di licenziamento per motivi economici.

In queste proposte, la protezione del lavoratore a fronte del rischio di licenziamento non trova il suo fondamento nella fiducia che l’imposizione di un *firing cost*, o anche di un divieto del licenziamento, possa aumentare l’occupazione. La ricerca empirica, infatti, ha mostrato che gli effetti di un tale vincolo sono piuttosto incerti a livello aggregato e che, anzi, è possibile che esso scoraggi l’assunzione di lavoratori deboli, per i quali più alta è l’attesa delle imprese di dover ricorrere all’interruzione del rapporto di lavoro, con la conseguenza di allungarne la permanenza nella disoccupazione. Questo argomento, tuttavia, non fa venir meno la necessità, dal punto di vista del benessere sociale, di una protezione, che trova le sue giustificazioni nell’avversione al rischio dei lavoratori e nell’esistenza di costi sociali che discendono dal licenziamento (Pissarides 2001, Blanchard e Tirole 2007). Più precisamente, l’avversione al rischio giustifica il pagamento di un sussidio di disoccupazione a chi rimane senza lavoro. D’altra parte, proprio la necessità di provvedere al sostegno del reddito di chi perde l’impiego, insieme alle entrate fiscali perse con la soppressione del posto di lavoro, fanno emergere l’esistenza di costi sociali del licenziamento<sup>18</sup>. Secondo il classico schema pigouviano, l’internalizzazione di tale costo richiede allora l’imposizione di una tassa a carico dell’impresa che licenzia. A queste si può aggiungere un ulteriore possibile beneficio della protezione dell’occupazione come incentivo alla formazione dei lavoratori occupati. La protezione, rafforzando il legame tra l’impresa e il lavoratore, riduce il

---

<sup>18</sup> Si potrebbero aggiungere, tra questi, anche il rischio di ripercussioni negative sul capitale umano, di un deterioramento dei legami familiari e sociali del disoccupato e di un aggravamento dei fenomeni di devianza sociale nelle aree più colpite.

rischio che le parti assumono investendo in formazione specifica, derivante dall'interruzione del rapporto (Croce 2005, Leuven 2005). Entro rapporti meno instabili, l'investimento formativo diventa vantaggioso per entrambe le parti e, favorendo la crescita della produttività, anche per l'economia nel suo complesso.

L'efficacia protettiva della tassa dipende però dal suo profilo temporale. Riconoscendo che i costi individuali e sociali del licenziamento tendono ad aumentare al crescere del tempo trascorso dal lavoratore nell'impresa (*tenure*), si dovrebbe prevedere che anch'essa aumenti con l'anzianità. D'altro canto, affinché le imprese siano disincentivate dal ricorrere a rapporti di lavoro brevi, con frequenti assunzioni e licenziamenti, è decisivo evitare effetti-soglia. In caso contrario si creerebbe all'interno del contratto unico una convenienza delle imprese analoga a quella attualmente determinata dal confronto tra gli elevatissimi costi di licenziamento inerenti il contratto a tempo indeterminato e quelli pressoché nulli relativi alle varie forme di lavoro temporaneo<sup>19</sup>.

La tassa, oltre che come *firing cost*, funziona anche come modalità di finanziamento dei sussidi di disoccupazione, preferibile per certi versi a quella basata sugli oneri sociali pagati sui salari. Quest'ultimo sistema appare meno efficace in quanto, spalmandosi su tutta l'occupazione, colpisce indifferentemente le imprese che licenziano molto e quelle che licenziano poco, non sortendo alcun effetto di disincentivo nei confronti delle prime (queste, anzi, si trovano ad agire da *free riders*, scaricando su un fondo collettivo il costo dei loro licenziamenti) mentre allarga il cuneo fiscale<sup>20</sup>.

Condizionato al pagamento della tassa (e dell'eventuale indennità) e al rispetto della procedura, relativa ad esempio ai tempi di preavviso, il licenziamento economico rimane sostanzialmente una scelta discrezionale dell'impresa, sulla quale non è previsto un controllo diretto del giudice o dell'amministrazione pubblica. Ovviamente resterebbe invece in vigore la disciplina riguardante la difesa da licenziamenti discriminatori.

Il costo monetario rappresentato dalla tassa sostituisce, quindi, il regime vincolistico che prevede l'intervento del giudice. Nel contesto italiano caratterizzato da un'elevata incertezza circa i tempi e gli esiti di tale intervento, il sistema proposto rappresenterebbe una notevole semplificazione con la conseguente riduzione dei costi di transazione.

Si deve rilevare, tuttavia, che l'apparente semplicità di questo schema non può far dimenticare come i suoi effetti dipendano crucialmente da una serie di elementi di dettaglio del suo disegno – quali, ad esempio, i livelli delle sanzioni e la loro concreta modulazione, i tempi di preavviso a carico del datore di lavoro e il collegamento con gli interventi a favore di chi rimane senza lavoro – e dalla sua capacità di bilanciare esigenze contrastanti e di minimizzare gli effetti distorsivi<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> A questo scopo è necessario che il costo medio del licenziamento in rapporto alla durata dell'impiego risulti decrescente rispetto all'anzianità di modo che sia conveniente ex ante per l'impresa prolungare il rapporto di lavoro.

<sup>20</sup> Un'altra possibile specificazione della tassa prevede che questa sia commisurata al numero di licenziamenti effettuati in passato dall'impresa o alla durata della disoccupazione dei lavoratori che essa ha licenziato (è il sistema *experience rating* adottato negli US). Tale soluzione, tuttavia, presenta l'inconveniente di scoraggiare l'assunzione di lavoratori a più alto rischio di licenziamento. D'altro canto, ove commisurato alla durata della disoccupazione, potrebbe incentivare l'investimento delle imprese nella formazione generale dei lavoratori (OECD 2007).

<sup>21</sup> L'importo della tassa non dovrebbe essere troppo alto al fine di evitare che costituisca un aggravio eccessivo della situazione finanziaria delle imprese che licenziano e per ridurre l'incentivo ad una collusione

*Contratto unico e nuove regole di licenziamento. Questioni aperte*

Sebbene una riduzione drastica della varietà di contratti disponibili e una nuova, per certi versi meno rigida, regolamentazione del licenziamento, potrebbero apportare alcuni importanti miglioramenti rispetto alla situazione presente, è tuttavia necessario considerare attentamente anche alcuni possibili limiti di tali ipotesi.

In primo luogo, pur semplificando la tipologia contrattuale, sarebbe comunque necessario continuare a offrire la possibilità di relazioni di breve durata legate a esigenze specifiche difficilmente assorbibili nel contratto a tempo indeterminato, com'è il caso del lavoro stagionale o dell'apprendistato o, ancora, del lavoro interinale, cosicché il contratto unico sarebbe più precisamente un contratto quasi-unico. Rimarrebbe, quindi, la difficoltà di evitare distorsioni e abusi nel ricorso a tali eventuali forme residue di lavoro temporaneo.

È importante notare che per valutare l'efficacia di un intervento che pone dei vincoli o rende più costoso un contratto di tipo temporaneo non basta verificare che questo ne riduca la quota relativa di occupazione ma si deve guardare ai suoi effetti di equilibrio generale. In altre parole, non è sufficiente che l'intervento restrittivo svuoti il bacino di quel contratto ma è necessario chiedersi verso quale altro contratto (quello permanente, un altro contratto temporaneo, il lavoro autonomo o, infine, verso il lavoro sommerso) rifluisce quell'occupazione. La strada più efficace sembra quella che preveda un intervento restrittivo sui contratti temporanei contestualmente all'introduzione di gradi di flessibilità nel contratto a tempo indeterminato, così da renderlo più attraente. In questo modo è più facile che avvenga un travaso dal lavoro temporaneo verso quello a tempo indeterminato. Da questo punto di vista, l'ipotesi di contratto unico sembra maggiormente in grado di favorire tale travaso rispetto a ipotesi che si limitano a intervenire sui singoli contratti temporanei. D'altro canto, anche nel caso di una riunificazione di tutto il lavoro dipendente sotto un unico contratto non si risolverebbe il problema della segmentazione se continuasse a sussistere nei termini attuali la possibilità per le imprese del ricorso al lavoro parasubordinato (Leonardi e Pallini 2008b).

Si deve anche notare come tra le giustificazioni della protezione dell'impiego considerate sopra perdano peso quelle di carattere dinamico che mettono in evidenza i vantaggi legati a relazioni di lavoro di lunga durata. In particolare, si devono ricordare gli effetti favorevoli agli investimenti in formazione e di incentivo all'impegno e al coinvolgimento attivo del lavoratore che possono svilupparsi in contesti organizzativi adeguati e all'interno di relazioni stabili con ricadute rilevanti per la produttività<sup>22</sup>. Il venir meno di una "promessa" di durata del rapporto di lavoro garantita da un vincolo esterno non impedisce certamente che legami durevoli si stabiliscano endogenamente all'interno di settori e gruppi professionali ristretti. Tuttavia, una parte più estesa

---

tra impresa e lavoratore finalizzata a far apparire i licenziamenti come dimissioni volontarie (dietro il pagamento di un compenso o forzando la volontà del lavoratore).

<sup>22</sup> Il regime di protezione dell'occupazione non solo influenza il volume di investimenti in capitale umano ma incide anche sul prevalere tra essi di quelli specifici o di quelli generali, con conseguenze sul ruolo delle imprese nella formazione dei lavoratori.

dell'occupazione potrebbe trovarsi in condizioni meno favorevoli al realizzarsi di "scambi" intertemporali tra lavoratore e impresa<sup>23</sup>.

Inoltre, pur in presenza di una maggiore omogeneità contrattuale, persisterebbe una segmentazione legata a specifiche caratteristiche del lavoratore. Neanche un meccanismo contrattuale che preveda un grado di protezione crescente con la durata del rapporto può garantire che tutte le componenti di forza lavoro abbiano uguale facilità di passaggio alla fase di massima protezione. Quelle con più alta mobilità e legami meno stabili con il mercato si troverebbero a transitare ripetutamente nella fase iniziale a più bassa protezione e, quindi, soggette a una prolungata instabilità. In sostanza, se è vero che una maggiore omogeneità dei contratti può ridurre il dualismo originato proprio dai diversi regimi contrattuali oggi esistenti, ciò non significa che essa garantisca una ripartizione uniforme del rischio di licenziamento e di precarietà, come talvolta viene sostenuto. È evidente, infatti, che, a fronte dell'eterogeneità dei lavoratori, i margini di flessibilità in uscita vengono usati dalle imprese non solo per aggiustamenti quantitativi ma anche per la selezione della forza lavoro. Quand'anche l'esigenza primaria dell'impresa fosse quella di realizzare una variazione quantitativa dell'occupazione, l'aggiustamento assumerebbe comunque anche un preciso profilo qualitativo.

In un contesto di protezione meno elevata per coloro che sono attualmente in posizione di *insiders* tenderà a emergere una segmentazione tra gruppi di forza lavoro diversamente esposti al rischio di licenziamento<sup>24</sup>. Ad esempio se, come mostrano alcune evidenze empiriche, un livello elevato di EPL aumenta l'occupazione dei lavoratori più avanti nell'età a danno di quella giovanile, ci si deve chiedere quali effetti avrebbe una sua riduzione sui tassi di occupazione dei primi<sup>25</sup>. L'occupazione dei lavoratori più anziani di età e degli altri gruppi deboli verrebbe a dipendere più di quanto non avvenga oggi dal rapporto tra produttività e costo del lavoro. Se si vuole evitare che si sposti eccessivamente su di essi il rischio di licenziamento, il nuovo sistema sembra richiedere, pertanto, anche una maggiore differenziazione dei salari tra gruppi di forza lavoro. Si tratta di verificare, in tal caso, entro quale misura si ritenga di accettare più ampi differenziali salariali e rinunciare al mantenimento di una relativa

---

<sup>23</sup> Vi è anche chi richiama il fatto che un sistema di protezione di carattere monetario non può compensare tutti i costi individuali della perdita del posto di lavoro, tra cui quelli psicologici, difficilmente ponderabili e legati alle caratteristiche del singolo lavoratore.

<sup>24</sup> Sono interessanti, a questo proposito, gli insegnamenti che provengono dalla Danimarca, dove la mobilità del lavoro risulta non solo complessivamente molto elevata ma anche di diversa intensità per i diversi gruppi di lavoratori. L'elevata mobilità consente un continuo *screening* della forza lavoro da parte delle imprese con la formazione di gruppi marginali (*low-skilled*, immigrati, disabili, anziani) a rischio di esclusione dal mercato cosicché "on the Danish labor market everybody is numerically flexible, but some are more flexible than others" (Bredgaard e altri 2008). Più precisamente, la mobilità è alta per i giovani, i lavoratori in posizioni gerarchiche basse, quelli meno istruiti e gli anziani, mentre non vi sono significative differenze tra uomini e donne (le quali al rientro dalla maternità trovano facilmente lavoro) né per dimensione di impresa. Per gli anziani, che pure fanno registrare tassi di occupazione specifici alti, non è facile trovare un nuovo impiego in caso di perdita del precedente (Bredgaard e altri 2005).

<sup>25</sup> Con riferimento all'insieme dei paesi dell'area OCSE l'evidenza empirica mostra un'inefficienza dell'indicatore di EPL sulla disoccupazione aggregata ma anche la presenza di effetti diversificati sull'occupazione dei vari gruppi di forza lavoro. In particolare, il grado di rigidità della protezione risulta ininfluente per quanto riguarda i tassi di occupazione di uomini e donne in età centrale, mentre ha un effetto positivo per quelli con 55 anni e, al contrario, uno largamente negativo sui giovani (Bassanini e Duval 2006).

compressione dei redditi da lavoro. Questa, infatti, viene indicata come un elemento-chiave del modello europeo e certamente contribuisce in modo rilevante anche a spiegare la preferenza, o la necessità, del ricorso a politiche del lavoro in Europa e gli stessi sforzi più recenti nella direzione della *flexicurity*. In alternativa, l'occupazione dei gruppi deboli potrebbe essere sostenuta mediante sussidi alle imprese (Blanchard e Tirole 2007), il cui finanziamento, però, comporterebbe un aggravio del costo del lavoro. Un'opzione preferibile, seppure di non sicura efficacia, consisterebbe allora in programmi di formazione e politiche attive in grado di mantenere i livelli di produttività delle persone anche oltre l'età centrale e di accrescere quelli delle persone poco qualificate<sup>26</sup>.

*Le condizioni preliminari della flexicurity che al presente non sussistono nella realtà italiana*

Sulla strada delle riforme è necessario chiedersi se la *flexicurity* possa avere successo in un paese con caratteristiche profondamente diverse da quelle dei paesi di origine di tale modello e nel quale non siano verificate alcune condizioni preliminari ad esso necessarie.

Con particolare riguardo al caso dell'Italia, lo sviluppo di un adeguato sistema di protezione dell'occupazione e del reddito mediante sussidi di disoccupazione e, in collegamento con questi, di misure di politica attiva, richiede una pubblica amministrazione efficace e attrezzata a queste funzioni. Per l'Italia si tratterebbe in buona parte di compiti nuovi per l'apparato amministrativo. Le difficoltà a questo proposito sono note e sono state segnalate da più parti (v. ad es. Pirrone e Sestito 2006).

Alla mancanza di una specifica tradizione amministrativa si aggiungono le difficoltà che deriverebbero, in particolare nei paesi dell'Europa mediterranea, dalla mancanza di un robusto "spirito civico" che è richiesto perché possano funzionare strumenti pubblici, come i sussidi di disoccupazione, fortemente esposti al rischio di comportamenti opportunistici da parte dei beneficiari con effetti negativi sia sull'efficacia che sui costi (Algan e Cahuc 2005).

Sul fronte dei costi, l'adeguamento del sistema di sussidi agli standard di durata e importo prevalenti in Europa appare problematico in un paese caratterizzato da elevata disoccupazione strutturale dal punto di vista della sostenibilità per le finanze pubbliche. Ove il suo finanziamento gravasse sul costo del lavoro sotto forma di oneri sociali si avrebbero ulteriori effetti negativi sulla domanda e sull'offerta di lavoro poiché il livello della tassazione e quello della disoccupazione sono interdipendenti dato che un più largo cuneo fiscale riduce l'occupazione e, a sua volta, la maggiore disoccupazione aumenta la spesa per sussidi e per ciò stesso implica un più largo cuneo fiscale<sup>27</sup>.

Certamente, lo strumento del sussidio di disoccupazione, necessario a realizzare un compiuto sistema di *flexicurity*, appare non facilmente conciliabile con il carattere

---

<sup>26</sup> In questo senso va, ad esempio, la proposta di un costo del licenziamento inversamente proporzionale all'attività formativa svolta dall'impresa (Croce e Franzini 2008).

<sup>27</sup> L'adozione del modello danese, nel quale è prevalente il finanziamento mediante contributi sui salari, dunque, risulterebbe non idoneo a paesi con un alto tasso di disoccupazione strutturale e con difficoltà di bilancio pubblico (Zhou 2007). Il problema, peraltro, permarrrebbe anche nell'ipotesi di un finanziamento mediante una tassa di licenziamento come previsto nell'ipotesi esposta nel paragrafo precedente, poiché anche in quel caso numerose considerazioni inducono a lasciare comunque una parte del costo del sistema a carico degli oneri sociali (Blanchard e Tirole 2003, 2007).

prevalentemente strutturale della mancanza di lavoro nelle regioni meridionali. È questo un ennesimo motivo di constatazione del fatto che le riforme del mercato del lavoro non possono considerarsi sostitutive di un impegno sul fronte dell'aumento dell'occupazione nel Sud da perseguirsi anche attraverso politiche di sviluppo. Queste, piuttosto, rappresentano delle condizioni complementari, sia pure all'interno di un orizzonte temporale inevitabilmente non breve, alla realizzazione della *flexicurity* in Italia.

Tra le condizioni in grado di incidere sul successo di una strategia di *flexicurity* gli aspetti relativi al capitale umano della popolazione risultano rilevanti in un duplice senso. In primo luogo, a motivo del fatto che tale strategia prevede un esteso ricorso a misure di formazione durante tutta la vita delle persone, quale leva fondamentale per favorire l'adattamento e il reimpiego. Da questo punto di vista la formazione appare complementare alla flessibilità esterna, in quanto principale misura di politica attiva a favore di chi ha perso il posto di lavoro, così come alla flessibilità funzionale, come strumento per favorire un adattamento della forza lavoro interna all'impresa. E in secondo luogo, si deve considerare lo stretto legame di complementarità esistente tra i livelli di istruzione acquisiti dalla popolazione adulta e la sua partecipazione alla formazione nel corso della vita lavorativa. In presenza di una popolazione con titoli di studio mediamente elevati risulta maggiore l'investimento privato in ulteriore formazione, da parte delle imprese e degli individui, e anche quello pubblico può giovare di più favorevoli condizioni, laddove nel caso contrario divengono entrambi più scarsi o meno efficaci. Anche a causa del gap di istruzione che caratterizza una quota consistente di popolazione, quindi, l'adozione di un modello di *flexicurity* presenta qualche difficoltà aggiuntiva nella realtà italiana.

## 6. Conclusioni

Pressati dall'esigenza di introdurre margini rilevanti di flessibilità nel mercato del lavoro, i paesi europei hanno cercato, sia pure in modi diversi, di bilanciare queste spinte con lo sviluppo di nuove e più articolate forme di protezione dai rischi tipici di tale mercato. A seconda dei casi, si è assistito così all'adozione di programmi di politica attiva e di *lifelong learning*, al mantenimento di costosi sistemi di sostegno del reddito di chi è senza lavoro, ad una sostanziale tenuta dei livelli di compressione salariale. Da ultimo, la *flexicurity* ha rappresentato il tentativo di definire un sistema di bilanciamento tra le opposte esigenze di flessibilità e protezione facendo affidamento su definizioni estese di questi due principi e su un set ampio di strumenti di policy. L'idea di fondo della *flexicurity*, dunque, è quella di conciliare all'interno di una strategia "virtuosa" quella che altrimenti si presenterebbe come una scelta secca tra esigenze opposte.

L'Italia ha imboccato la strada delle riforme partendo da posizioni in buona parte peculiari, eredità di istituzioni e prassi consolidate, scegliendo di intervenire solo in modo molto parziale. Si sono introdotte flessibilità al margine, circoscritte ai soli rapporti di lavoro temporanei, senza intaccare le caratteristiche della parte centrale del mercato del lavoro, costituita dall'occupazione a tempo indeterminato. Inoltre, si è aumentata la flessibilità senza adeguare un sistema di ammortizzatori sociali lacunoso, diseguale e inefficace. Gli effetti di tali riforme appaiono controversi e tutt'altro che facilmente valutabili. Se, da un lato, hanno facilitato l'accesso all'occupazione di

componenti precedentemente escluse, dando una spinta anche all'aumento dei volumi complessivi di occupazione, d'altro canto hanno generato un dualismo artificioso del mercato tra lavoratori protetti e altri esposti al rischio di instabilità. Per questi ultimi, allo svantaggio nelle condizioni di mercato si aggiunge una posizione di "ultima fila" anche dal punto di vista delle tutele e delle politiche pubbliche, a partire da quelle formative. La mancanza di un sistema adeguato di protezione del reddito in caso di perdita del posto di lavoro, in qualche misura resa tollerabile in passato anche in virtù dell'esistenza di una protezione normativa forte contro tale rischio, appare ora (e ancor più nella prospettiva di una riforma che riguardi tale protezione) una carenza assai più stridente. Il risultato per certi versi paradossale è che anziché attenuato, il *trade-off* tra flessibilità e sicurezza appare oggi ulteriormente esacerbato.

Questa situazione rende particolarmente urgente per l'Italia elaborare una propria prospettiva di *flexicurity*. In particolare, obiettivi fondamentali e specifici di tale prospettiva dovrebbero essere il riequilibrio complessivo tra le varie dimensioni della flessibilità e della sicurezza e il superamento del dualismo attuale tra lavoratori diversamente protetti. Il primo di tali obiettivi implica una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali adeguata alle condizioni attuali del mercato del lavoro. Il secondo chiede che si intervenga sulle regole relative ai rapporti di lavoro e alle tutele ad essi collegate, comprese quelle relative al licenziamento.

Una prospettiva di questo tipo, benché per molti versi auspicabile, presenta problemi che è necessario considerare attentamente per definire una strada effettivamente percorribile. Le questioni aperte attengono alla preparazione della pubblica amministrazione a svolgere i delicati compiti che ad essa sarebbero affidati, alle possibili difficoltà che potrebbero derivare da comportamenti privati opportunistici, alle condizioni di elevata disoccupazione strutturale di parte del paese, alla sostenibilità finanziaria per il bilancio pubblico, alla scarsa dotazione di capitale umano. A questi si aggiunge la fondata preoccupazione che una modifica delle pur insoddisfacenti protezioni oggi vigenti possa risolversi in nuove forme di segmentazione e in una concentrazione dei rischi a carico delle componenti deboli di forza lavoro.

Non si possono trascurare, tra le difficoltà che potrebbe incontrare una prospettiva di riforma che prevede l'adozione di schemi di protezione differenti da quello tradizionale, anche possibili resistenze sul piano culturale. Soprattutto il passaggio ad un assetto in cui risultino maggiori i margini di discrezionalità delle imprese nell'interruzione del rapporto di lavoro, pur nel rispetto di precisi limiti e procedure, sottoposta al pagamento di un congruo onere monetario e in un contesto di più ampie ed efficaci protezioni nel mercato del lavoro, rappresenterebbe certamente una discontinuità di non poco conto. Come si è cercato di argomentare, tuttavia, l'introduzione di un sistema di questo genere, se opportunamente inserito in un regime di *flexicurity*, non rappresenterebbe una deregolamentazione del mercato del lavoro quanto piuttosto una sua diversa, non meno esigente, regolamentazione. L'esperienza della precarietà occupazionale e delle insufficienti e diseguali protezioni che negli ultimi anni ha coinvolto fasce assai ampie di lavoratori potrebbe far apprezzare la maggiore omogeneità e trasparenza di un nuovo sistema a condizione che questo venga percepito come sostanzialmente più equo ed efficiente di quello attuale.

## Riferimenti bibliografici

- Algan Y., Cahuc P.  
2005 *Civic attitudes and the design of labor market institutions: which countries can implement the Danish flexicurity model?*, mimeo.
- Anastasia B.  
2008 *La regolazione dei rapporti di lavoro dipendente a termine: obiettivi, implicazioni, prospettive*, in Pirrone S. (a cura di), *Flessibilità e sicurezza*, il Mulino.
- Anastasia B., M. Mancini, U. Trivellato  
2008 *Il sostegno del reddito dei lavoratori disoccupati. Alcune note sullo stato dell'arte, tra riformismo strisciante, orizzonti di flexicurity e solide inerzie dell'impianto categoriale*, Commissione di indagine sul lavoro, *Rapporto n. 11*, Roma.
- Andersen T.M., M. Svarer  
2007 *Flexicurity – Labour market performance in Denmark*, in «CESifo Economic Studies», vol 53, 3.
- Auer P.  
2007a *Labour market security in between employment and social protection*, ILO.  
2007b *In search of optimal labour market institutions*, Economic and Labour Market paper 2007/3, ILO.
- Barca F.  
1997 *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli.
- Bassanini A., R. Duval  
2006 *Employment patterns in OECD countries: reassessing the role of policies and institutions*, Economics Department working paper, n. 486, OECD.
- Beck U.  
2000 *Il lavoro alla fine dell'epoca del lavoro*, Einaudi.
- Berton F., F. Devicienti, L. Pacelli  
2008 *Temporary jobs: port of entry, trap, or just unobserved heterogeneity?*, Labor w. p., n. 79.
- Blanchard O.  
2004 *The economic future of Europe*, in «Journal of Economic Perspectives», 18, 4.
- Blanchard O., J. Tirole  
2003 *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, La Documentation française.  
2007 *The joint design of unemployment insurance and employment protection. A first pass*, CEPR discussion paper, n. 6127.

- Boeri T., O. Dessy, P. Garibaldi, P. Monti, M. Pellizzari  
 2007 *Per un atterraggio morbido*, convegno Fondazione De Benedetti, Roma.
- Boeri T., P. Garibaldi  
 2006 *Dal vicolo cieco alla stabilità*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).  
 2007 *Il "testo unico" del contratto unico*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- Bredgard T., F. Larsen F., P.K. Madsen  
 2005 *The flexible Danish labour market – a review*, CARMA research papers n. 01.  
 2008 *The challenge of identifying flexicurity in action – A case study on Denmark*, in Jorgensen H., Madsen P.K., *Flexicurity and beyond. Finding a new agenda for the European Social Model*, DJOF Publishing.
- Cahuc P.  
 2003 *Pour une meilleure protection de l'emploi*, mimeo.
- Cahuc P., F. Kramarz  
 2004 *De la precarietà à la mobilità: vers une Sécurité sociale professionnelle*, «Rapport au Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et au ministre de l'Emploi, du Travail et de la cohésion sociale».
- Ciocca P.  
 2007 *Ricchi per sempre?*, Bollati Boringhieri.
- CNEL  
 2007 *Rapporto sul mercato del lavoro 2006*, Roma.
- Cohen J., G. Federico  
 2001 *Lo sviluppo economico italiano 1820-1960*, il Mulino.
- Contini B., U. Trivellato  
 2005 *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, il Mulino.
- Croce G.  
 2005 *Limiti e prospettive della formazione continua in Italia*, in «Economia & lavoro», 2.
- Croce G.  
 2007 *Meglio un voucher per la formazione dei precari*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- Croce G., M. Tancioni  
 2008 *An empirical investigation of the distribution of training among workers in Italy*, in G. Burgio, M. Capparucci, G. Sancetta, E. Todisco (a cura di), *Welfare, coesione sociale e sostenibilità nell'Unione Europea. Modelli socioeconomici a confronto*, La Sapienza.
- Croce G., M. Franzini

- 2008 *Formazione, segmentazione e flessibilità: una proposta*, [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com).
- Croce G., M. Raitano  
 2009 *Lavoro temporaneo, livelli di istruzione, opportunità di formazione. Evidenze empiriche e suggerimenti di policy*, in «Quaderni di rassegna sindacale. Lavori», 4.
- Dell’Aringa C.  
 2007 *Welfare e mercato del lavoro*, relazione al convegno “Globalizzazione, specializzazione produttiva e mercato del lavoro: verso un nuovo *welfare*”, organizzato dalla Fondazione Masi, Roma.
- Dew-Becker I, R.J.Gordon  
 2008 *The role of labour market changes in the slowdown of European productivity growth*, CEPR working paper, n. 6722.
- European Commission  
 2005 *Employment in Europe 2005*, Bruxelles.  
 2006 *Employment in Europe 2006*, Bruxelles.  
 2007a *Employment in Europe 2007*, Bruxelles.  
 2007b *Towards common principles of flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*, Bruxelles.
- European Expert Group on Flexicurity  
 2007 *Flexicurity Pathways*, Bruxelles.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions  
 2007 *Varieties of flexicurity: reflections on key elements of flexibility and security*, Dublin.
- Fishback P.V.  
 1998 *Operations of “unfettered” labor markets: exit and voice in American labor markets at the turn of the century*, in «Journal of Economic Literature», XXXVI.
- Gualmini E.  
 1998 *La politica del lavoro*, il Mulino.
- Ibsen F.  
 2007 *Does it pay? Flexibility and pay in the Danish flexicurity-model*, in Jorgensen H., Madsen P.K., *Flexicurity and beyond. Finding a new agenda for the European Social Model*, DJOF Publishing.
- Ichino P.  
 2006 *Come superare il dualismo del mercato del lavoro*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- Krueger A.B.  
 1991 *The evolution of unjust-dismissal legislation in the United States*, in «Industrial and Labor Relations Review», 44, 4.

- Leonardi M., Pallini M.  
 2008a *Contratto unico contro la precarietà*, [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com).  
 2008b *Le flessibilità contrattuali, porta di accesso al lavoro stabile o trappola del precariato?*, in Pirrone S. (a cura di), *Flessibilità e sicurezza*, il Mulino.
- Leuven E.  
 2005 *The economics of private sector training*, in «Journal of Economic Surveys», 19.
- Lucifora C.  
 2007 *Le riforme del mercato del lavoro e i problemi aperti: le riflessioni di un economista*, in «Rivista delle politiche sociali», n. 2.
- Mancini M.  
 2008 *Il sistema di sostegno del reddito dei disoccupati in un'ottica di flexicurity: un'analisi della situazione italiana*, ISAE, mimeo.
- Mandrone E., Radicchia D.  
 2006 *PLUS: participation, labour, unemployment, survey*, Rubbettino.
- Musso S.  
 2004 *Le regole e l'elusione. Il governo del mercato del lavoro nell'industrializzazione italiana (1888-2003)*, Rosenberg & Sellier.
- Nunziata L.  
 2006 *Employment in Europe and the concept of flexicurity: some notes*, University of Padua.
- OECD  
 2004 *Employment Outlook*, chapter 2, Paris.  
 2007 *Employment Outlook*, chapter 4, Paris.
- Paci M.  
 2005 *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, il Mulino.
- Pirrone S., P. Sestito  
 2006 *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, il Mulino, Bologna.
- Pisano E. e M. Raitano  
 2007 *La flexicurity danese: un modello per l'Italia?*, in P. Villa (a cura di), *Generazioni flessibili. Nuove e vecchie forme di esclusione sociale*, Carocci.
- Pissarides C.A.  
 2001 *Employment protection*, in «Labour Economics», n. 8.
- Potestio P.

- 2005 *L'occupazione in Italia dal 1970 al 2003*, in «Rivista di politica economica», mar-apr.
- Pugliese E.  
1993 *Sociologia della disoccupazione*, il Mulino.
- Rae D., M. Sollic  
2007 *Globalisation and the European Union: which countries are best placed to cope*, Economics Department working paper n. 586, OECD.
- Raitano M.  
2008 *La segmentazione del mercato del lavoro come vincolo alla flexicurity: il caso italiano*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale», Roma.
- Reyneri E.  
1996 *Sociologia del mercato del lavoro*, il Mulino.
- Rosolia A., Torrini R.  
2007 *The generation gap: relative earnings of young and old workers in Italy*, Temi di discussione, n.639, Banca d'Italia.
- Samek Lodovici M., R. Semenza  
2007 *Il caso italiano: dalla regolazione dei contratti alla riforma del welfare?*, in «Rivista delle politiche sociali», n. 2.
- Sestito P.  
2007 *Mercato del lavoro e capitale umano*, in Gallo R., Silva F. (a cura di), *Le condizioni per crescere*, Il Sole-24 Ore.  
2002 *Il mercato del lavoro in Italia. Com'è, come sta cambiando*, Laterza.
- Siebert W.S.  
2006 *Labour market regulation in the EU-15: causes and consequences – a survey*, IZA discussion paper, n. 2430.
- Simonazzi A., Villa P.  
2007 *Le stagioni della vita lavorativa e il tramonto del “sogno americano” delle famiglie italiane*, in P. Villa (a cura di), *Generazioni flessibili. Nuove e vecchie forme di esclusione sociale*, Carocci.
- Treu T.  
2008 *La persistenza dell'impianto lavoristico-categoriale*, in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, il Mulino.
- Trivellato U.

- 2008a *L'implementazione e la valutazione degli effetti delle politiche: tra buoni propositi e pochezza delle pratiche*, in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, il Mulino.
- 2008b *La realizzazione di politiche di flexicurity: alcuni nodi problematici*, relazione al Convegno Isfol, Verso i principi comuni della flexicurity, Mestre.

Wilthagen T, Tros F.

- 2004 *The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets*, in «Transfer», 10, 2.

Zhou J.

- 2007 *Danish for all? Balancing flexibility with security: the flexicurity model*, IMF working paper, WP/07/36.