

Flexicurity

Elena Pisano, Michele Raitano

Nel dibattito di politica economica, anche in sede comunitaria, il tema della flexicurity – combinazione «virtuosa» fra crescita della flessibilità sul mercato del lavoro e incremento della sicurezza e dell'occupabilità dei lavoratori – sta acquisendo un notevole risalto. In questo contributo in primo luogo si richiama l'enfasi attribuita dalle istituzioni comunitarie alla flexicurity come strategia in grado di conciliare la ricerca della competitività con

la sopravvivenza del modello sociale europeo e si riportano le numerose definizioni di flexicurity presenti in letteratura e le molteplici dimensioni che contribuiscono ad identificare tale concetto. Successivamente, dopo aver brevemente descritto l'esperienza della Danimarca, ci si interroga sulla possibilità di esportare il modello di flexicurity in paesi, come l'Italia, con contesti socio-economici profondamente diversi da quello danese.

1. Introduzione

Il concetto di *flexicurity*, definibile in prima approssimazione come una combinazione virtuosa fra flessibilità del mercato del lavoro e sicurezza dell'occupazione, sta assumendo un ruolo sempre più centrale nel dibattito accademico e politico, soprattutto in sede comunitaria. In particolare la definizione di strategie di riforma ispirate alla *flexicurity* sembra essere recentemente assunta a paradigma cruciale della Strategia europea per l'occupazione (*European employment strategy* - Ees).

Nel presente articolo si riflette sul concetto di *flexicurity* partendo dunque dal dibattito che si registra in seno alle istituzioni comunitarie; successivamente, si richiamano le principali definizioni proposte in letteratura al concetto in esame e si descrivono le molteplici dimensioni e caratteristiche attraverso cui può declinarsi un modello di *flexicurity*, dedicando un'attenzione particolare all'esperienza della Danimarca, il paese in cui tale modello è stato finora realizzato in modo più completo (al punto che in letteratura si utilizzano spesso come sinonimi i termini *flexicurity* e «modello danese»). Infine, alla luce della specifica esperienza danese e ponendo un'attenzione particolare alla situazione italiana, si esprimono alcune valutazioni critiche sulla possibilità, suggerita nella gran parte dei recenti documenti delle istituzio-

ni internazionali, di esportare tale modello anche in paesi con contesti socio-economici profondamente diversi dalla Danimarca.

2. *La flexicurity: il nuovo paradigma della Strategia europea per l'occupazione*

Nell'ultimo biennio in seno alle istituzioni comunitarie si è osservata un'attenzione notevolmente crescente al tema della *flexicurity*, che, pur in assenza di una definizione univoca (come si vedrà nel paragrafo successivo), può essere intesa in senso lato come una strategia che cerchi di conciliare la crescita della flessibilità sul mercato del lavoro con un incremento della sicurezza sociale e dell'occupabilità dei lavoratori ed eviti la segmentazione del mercato del lavoro.

I più recenti documenti comunitari relativi alle politiche del lavoro (Comitato per l'occupazione, 2006; Consiglio europeo, 2007; Comitato di politica economica, 2006) sottolineano infatti come, nel contesto delle nuove sfide fronteggiate dalle economie sviluppate – *in primis* la globalizzazione, l'accresciuta competizione con le economie emergenti e il bisogno di continue riconversioni tecnologiche e, quindi, di aggiornamento degli *skills* della forza lavoro –, le due dimensioni di flessibilità del mercato del lavoro e sicurezza sociale non vadano intese in contrasto (come un *trade-off*), ma, al contrario, possano e debbano supportarsi a vicenda.

In particolare, si enfatizza come la *flexicurity* possa rappresentare una risposta efficiente al dilemma su come migliorare la competitività internazionale preservando al contempo le caratteristiche distintive del modello sociale europeo.

Nel Consiglio europeo informale tenutosi a Villach nel gennaio del 2006 il tema della *flexicurity* – e in particolare l'adattabilità all'interno dei paesi Ue del cosiddetto «modello danese» – è stato individuato come centrale per il perseguimento della rinnovata Strategia di Lisbona di occupazione e crescita (nella quale si affida un ruolo rilevante alla formazione e all'occupabilità della forza lavoro) e della Strategia europea per l'occupazione; alla *flexicurity* viene infatti dedicata una specifica *guideline*, che afferma il bisogno di «promuovere la flessibilità di concerto alla sicurezza dell'occupazione, riducendo la segmentazione del mercato del lavoro e affidando un ruolo prioritario alle parti sociali».

Successivamente, nel Consiglio europeo di primavera del 2006 i mini-

stri Ecofin hanno ufficialmente discusso di *flexicurity*, esprimendo un invito formale alla Commissione a definire entro la metà 2007, insieme agli Stati membri e alle parti sociali, una serie di principi comuni da perseguire in ambito di *flexicurity*, che dovranno dar luogo ad una Comunicazione da discutere e adottare dal Consiglio europeo entro la fine del 2007.

Il dibattito comunitario sulla *flexicurity* è chiaramente ispirato in grande misura dall'esperienza e dalle recenti ottime performance macroeconomiche della Danimarca, primo paese a realizzare un esteso modello che coniughi flessibilità contrattuale e sicurezza e riqualificazione dei lavoratori. Tuttavia, in linea con i principi del metodo del coordinamento aperto – in base al quale le istituzioni europee individuano degli obiettivi comuni e attivano lo scambio di informazioni fra i paesi membri sulle best practice nazionali, anziché imporre uno specifico modello – viene ribadito in tutti i documenti comunitari come si auspichino riforme ispirate a una strategia di *flexicurity*, ma, al contempo, si sottolinea come, date le specificità nazionali, ogni paese sia libero di adottare gli strumenti da esso ritenuti più adatti per perseguire l'incremento congiunto di flessibilità e sicurezza.

3. La flexicurity: definizioni ed elementi costitutivi

Con il termine *flexicurity* si indica genericamente una strategia di politica economica che cerchi di conciliare le richieste di flessibilità provenienti dal lato delle imprese con un'elevata protezione dei lavoratori, da realizzarsi attraverso un rafforzamento dell'apparato degli ammortizzatori sociali e l'attuazione di politiche attive che supportino le transizioni sul mercato del lavoro.

Il concetto di *flexicurity* deve la sua prima comparsa alle affermazioni di un membro del comitato scientifico di politica economica olandese, Hans Adriaansen, e del ministro degli Affari sociali Ad Melkert, che per primi la descrissero come il passaggio da una «filosofia di pensiero» basata sulla sicurezza del posto di lavoro (*job protection*) ad una maggiormente incentrata sul concetto di occupabilità (*employment protection*), da realizzarsi mediante una compensazione della minore sicurezza e continuità della carriera lavorativa con migliori opportunità la-

¹ A tal fine, all'interno del Comitato per l'occupazione (*Employment committee - Emco*) è stato definito uno specifico gruppo di lavoro sulla *flexicurity*.

vorative e maggiore sicurezza sociale per i lavoratori a tempo determinato e atipici. Tuttavia, come noto, è nell'ambito del mercato del lavoro danese che il modello di *flexicurity* ha trovato la sua piena realizzazione.

Dalla seconda metà degli anni novanta in poi, la letteratura si è spesa nel tentativo, finora vano, di formulare una definizione universalmente accettata del concetto di *flexicurity*. Oltre ad una suggestiva rappresentazione come «flessibilizzazione dal volto umano» (Tangian, 2006), una delle definizioni più citate e utili, e maggiormente densa di indicazioni di policy, la definisce come «una strategia che tenta, in maniera sincronica e deliberata, di aumentare, da un lato, la flessibilità dell'assetto del mercato del lavoro, della sua organizzazione e delle relazioni industriali e lavorative; dall'altro di accrescere la sicurezza – sia sociale che di occupabilità – soprattutto dei gruppi più deboli, interni o esterni al mercato del lavoro» (Wilthagen, Tros, 2004).

In base a tale definizione, alla quale sembrano riferirsi i suggerimenti contenuti nei documenti della Commissione, tale strategia non andrebbe quindi intesa, in termini riduttivi, come una semplice protezione sociale di tipo compensatorio per una forza lavoro flessibile; al contrario, gli aggettivi «sincronico» e «deliberato» invitano a porre l'accento sul carattere di simultaneità e coordinamento di tali politiche e su come queste vadano perseguite in maniera integrata e bilanciata. Inoltre, secondo tale definizione, misure che accrescano la flessibilità accentuando i meccanismi di protezione esclusivamente in favore dei gruppi più forti o degli insider non andrebbero annoverate fra le politiche di *flexicurity*. Allo stesso tempo, fra tali politiche non dovrebbero essere incluse nemmeno quelle misure (prevalenti nella strategia di policy italiana degli ultimi anni) che estendono la flessibilità «al margine» della forza lavoro (ovvero prevedono forme contrattuali flessibili rivolte a individui con maggiori difficoltà di occupabilità), dal momento che creano, inevitabilmente, una segmentazione del mercato del lavoro. L'assenza di segmentazione è, infatti, unanimemente considerata una condizione necessaria per un modello di *flexicurity*.

Altri autori definiscono la *flexicurity* in ragione dei molteplici elementi che dovrebbero costituirla; da una parte (Consiglio europeo, 2006) si rileva come si possa parlare di *flexicurity* unicamente in presenza di un mercato del lavoro non segmentato e di politiche del lavoro e del welfare basate sulla definizione di forme contrattuali flessibili, estesi schemi di politiche attive del lavoro, ampia partecipazione dei lavoratori a corsi di formazione continua (*lifelong learning*) e generosi am-

mortizzatori sociali, i cui requisiti d'accesso non disincentivano però il ritorno nell'occupazione.

Dall'altra, in riferimento specifico al caso danese, la si rappresenta (Madsen, 2002) come un «triangolo dorato» i cui tre vertici sono costituiti da un mercato del lavoro altamente flessibile, uno schema generoso di ammortizzatori sociali e un'ampia diffusione delle politiche attive. In altri termini, secondo tale visione la *flexicurity* si concreterebbe nel seguente processo: il mercato flessibile espelle di frequente un alto numero di lavoratori, che accedono, quindi, ai sussidi di disoccupazione; successivamente, i lavoratori espulsi rientrano nell'attività o in un lasso di tempo molto breve o, nel più lungo periodo, dopo essere passati attraverso schemi di attivazione che ne incrementino qualifiche (*skills*) e occupabilità.

Al di là degli aspetti definitivi, va d'altronde evidenziato come il concetto di *flexicurity* sia necessariamente multi-dimensionale, dal momento che, oltre le numerose caratteristiche elencate in precedenza, gli stessi concetti di flessibilità e sicurezza possono declinarsi lungo molteplici dimensioni (la cui numerosità rende particolarmente complessa la costruzione di un indicatore sintetico di *flexicurity*).

In particolare, si possono distinguere cinque diversi tipi di flessibilità (Wilthagen, Tros, 2004; Tangian, 2006):

- ♦ Flessibilità esterna: facilità di assunzione e licenziamento dei lavoratori e diffusione dei contratti a tempo determinato.
- ♦ Flessibilità interna: facilità di modificare la quantità di lavoro impiegata nell'impresa senza ricorso a modifiche formali del rapporto di lavoro (assunzioni o licenziamenti), ma tramite variazioni dell'orario lavorativo, ricorso a straordinari o part-time.
- ♦ Flessibilità funzionale: capacità delle imprese di spostare i propri lavoratori da una mansione ad un'altra o di modificare i contenuti del lavoro dei propri dipendenti.
- ♦ Flessibilità salariale: reattività dei salari ai mutamenti delle condizioni economiche.
- ♦ Flessibilità esterna funzionale: possibilità per l'impresa di commissionare alcune mansioni a lavoratori esterni senza dover ricorrere a contratti d'impiego, ma esclusivamente attraverso contratti commerciali (*out-sourcing* di alcune mansioni).

Analogamente, è possibile individuare quattro dimensioni del concetto di sicurezza (Wilthagen, Tros, 2004; Tangian, 2006):

- ♦ Sicurezza del posto di lavoro (*job security*): sicurezza di mantenere un determinato impiego presso uno specifico datore di lavoro

(attraverso una rigida legislazione di protezione dell'occupazione; *Employment protection legislation* - Epl).

- ♦ Sicurezza dell'occupazione (*employment security*): sicurezza di rimanere occupati, non necessariamente presso lo stesso datore di lavoro. L'occupabilità dovrebbe essere realizzata attraverso una formazione professionale continua e permanente e, in caso di disoccupazione, mediante politiche attive.
- ♦ Sicurezza del reddito (*income security* o *social security*): protezione del reddito, attraverso ammortizzatori sociali (politiche passive), nel caso in cui il rapporto di lavoro venga meno.
- ♦ *Combination security*: sicurezza di poter conciliare l'attività lavorativa con altre responsabilità e doveri sociali o privati (quali ad esempio formazione, assistenza ai figli o agli anziani).

4. Il «modello danese»

La Danimarca è universalmente considerata il paese pioniere nell'introduzione di un modello economico-sociale ispirato alla *flexicurity*, al punto da essere elevata dalla Commissione europea e da altri organismi internazionali ad esempio da seguire nei percorsi di riforma delle istituzioni del mercato del lavoro.

L'esperienza danese, caratterizzata da una combinazione virtuosa fra stabilità macroeconomica, crescita e protezione sociale, si è rilevata particolarmente significativa perché ha smentito l'idea di un necessario *trade-off* tra economia competitiva e solidarietà sociale, proprio negli anni in cui i fautori del liberismo professavano la crisi irreversibile del modello di welfare scandinavo e la sua incapacità a fronteggiare il cambiamento strutturale derivante dal progresso tecnologico e dalle spinte competitive internazionali.

Fra gli indicatori più rappresentativi delle recenti ottime performance del mercato del lavoro danese basti citare una riduzione del tasso di disoccupazione dal 10,2% del 1993 ad un valore attualmente di poco superiore al 3%, accompagnato dal più alto tasso di occupazione – ben oltre il 75% – fra i paesi Ue².

² In aggiunta, tali risultati sono stati ottenuti senza ricorrere a deficit di bilancia dei pagamenti (eccetto per il 1998), registrando ingenti surplus del bilancio pubblico, e senza che si generasse alcuna spirale inflazionistica, né sui prezzi né sui salari (Lang, 2006; Madsen, 2004).

Nell'analizzare l'evoluzione del mercato del lavoro danese, va d'altronde evidenziato come le ottime performance occupazionali si accompagnino ad un elevato turnover lavorativo (Madsen, 2004): ogni anno oltre il 30% della forza lavoro cambia occupazione (il periodo medio di durata dell'occupazione presso uno stesso datore è di 8,3 anni, il più basso fra i paesi Ue insieme a quello del Regno Unito, a fronte di valori superiori ai 10 anni in Francia, Svezia e Germania e pari a 12 anni in Italia) e circa il 20% attraversa periodi di disoccupazione. Il limitato tasso di disoccupazione danese non è quindi dovuto ad una scarsa probabilità di perdere lavoro, quanto ad una bassa durata dei periodi di non lavoro (solo il 25% dei disoccupati danesi è tale da più di 12 mesi, mentre tale percentuale non è inferiore al 30% nei paesi Ocse e raggiunge punte superiori al 40% in Ue15; Jensen, Larsen, 2006).

L'alta probabilità di disoccupazione discende d'altronde, molto verosimilmente, dall'elevata flessibilità esterna (ovvero facilità di assunzioni e licenziamenti) che si registra in Danimarca, come conferma la graduatoria dell'indicatore dell'Ocse relativo all'Epl (*Employment protection legislation*), che, seppur con tutti i *caveat* con i quali vanno valutati tali indicatori sintetici, mostra come all'interno di Ue15 unicamente i paesi anglosassoni abbiano una legislazione sul lavoro meno vincolante di quella danese³.

Va d'altronde segnalato come, nonostante la limitata legislazione a protezione del posto di lavoro, l'elevata mobilità occupazionale e il frequente transito nella disoccupazione, nella totalità delle indagini demoscopiche in materia i cittadini danesi si dichiarino molto più sicuri del proprio status occupazionale di quanto si registri negli altri paesi europei (Madsen, 2002). Le possibili spiegazioni di tale paradosso risiedono tuttavia (al di là di differenti percezioni del rischio di natura socio-antropologica), nella transitorietà del fenomeno della disoc-

³ D'altro canto, Janssen (2006) critica fortemente la *conventional wisdom* che ritiene la Danimarca caratterizzata dalla più assoluta libertà di licenziamento. Egli nota infatti come, sebbene non ci siano stringenti procedure amministrative, in base a quanto solitamente previsto dai contratti collettivi esistono importanti clausole che fissano i tempi di preavviso per il licenziamento nell'ordine dei 5 mesi (tempi, nella Ue, inferiori solo a quelli che si registrano in Svezia, Germania e Finlandia). Va inoltre notato che in paesi, come la Danimarca, con un'elevata diffusione di centri per l'impiego e opportunità formative un ampio preavviso può consentire di avviare in tempo utile la ricerca del lavoro o corsi di riqualificazione, con effetti rilevanti sulla riduzione dei successivi periodi di disoccupazione.

cupazione, nel controllo sociale che previene forme di licenziamento arbitrario e, soprattutto, nella generosità e nella tempestività del sistema degli ammortizzatori sociali.

L'importanza del ruolo attribuito alle politiche del lavoro all'interno del modello danese è d'altronde confermata dall'osservazione dei dati di spesa forniti dal *Labour market policy database* dell'Eurostat, dai quali si evidenzia come, nonostante il basso tasso di disoccupazione, la Danimarca sia di gran lunga il paese che destina alle politiche del lavoro, sia attive che passive, la maggior quota di Pil; nel 2004 la spesa per politiche del lavoro danese era infatti pari a poco meno del 4,5% del Pil (1,5% e 2,7%, rispettivamente, in politiche attive e passive) a fronte di un valor medio europeo del 2,4% (0,7% e 1,5%, rispettivamente, in politiche attive e passive); il paese che segue nella graduatoria, i Paesi Bassi, destinano alle politiche del lavoro 3,5 punti di Pil, mentre l'Italia occupa uno degli ultimi posti, spendendo in tali politiche neanche 1,4 punti di Pil (lo 0,55% e lo 0,75%, rispettivamente, in misure attive e passive).

Pur nell'impossibilità di valutare con certezza quanta parte del «miracolo danese» in termini di occupazione e crescita sia attribuibile alle caratteristiche del mercato del lavoro⁴, è opinione comune che la riforma del mercato del lavoro del 1993 abbia fornito un contributo decisivo. Di tale riforma va segnalata soprattutto la modifica del legame fra fruizione di ammortizzatori sociali e partecipazione a politiche attive (Braun, 2003; Wilthagen, Tros, Van Lieshout, 2003; Lang, 2006).

Mentre prima del 1993 la percezione del sussidio era di fatto slegata da meccanismi di attivazione dei lavoratori, la riforma ha introdotto un sistema a due periodi: dopo un periodo «passivo» di 4 anni nel quale il disoccupato è obbligato ad accettare un lavoro offerto in linea con la sua qualifica, ma non viene inserito in schemi di attivazione, egli, per poter continuare a ricevere il sussidio per ulteriori 3 anni, deve obbligatoriamente partecipare a schemi «attivi». Al termine dei 7 anni, in caso di mancato rientro nell'attività, si perde il diritto ai sussidi di disoccupazione e si può ricevere unicamente una prestazione assistenziale *means tested* (di ammontare ben inferiore al sussidio). Interventi successivi hanno poi via via ridotto il periodo passivo – a 2 anni

⁴ Il boom danese potrebbe essere descritto come un caso standard di crescita guidata dalla domanda e i risultati occupazionali potrebbero dipendere in primo luogo dalla politica fiscale espansiva adottata tra il 1993 e il 1994 (Madsen, 2002; Lang, 2006).

nel 1996 e a 1 anno nel 1999 – finché nel 2003 si è stabilito l'obbligo all'immediata attivazione (per un massimo di 4 anni) dei disoccupati.

Si sono quindi resi maggiormente stringenti i requisiti per poter ricevere il sussidio di disoccupazione, la cui elevata generosità non è stata invece intaccata dalle riforme dello scorso decennio; il tasso di sostituzione è pari al 90% dell'ultimo salario, fino a una soglia massima della prestazione di circa 20.000 euro l'anno (pari a oltre il 75% per un lavoratore medio; fra i paesi dell'Unione europea, la Danimarca è quello con il sistema di ammortizzatori sociali di gran lunga più generoso; Commissione europea, 2006).

Al di là della combinazione fra flessibilità contrattuale ed estensione delle politiche del lavoro, tra le caratteristiche essenziali del modello danese non va trascurato il ruolo rilevante che in esso assume, sin dal dopoguerra, la contrattazione fra le parti sociali (che avviene, solitamente, in un clima di mutua fiducia e responsabilità, spesso in presenza delle sole autorità politiche locali). In Danimarca, infatti, l'intervento legislativo sul mercato del lavoro è molto limitato (copre unicamente aspetti di cornice relativi a ferie, sanità e sicurezza o si limita al recepimento di direttive comunitarie), dato che quasi tutti gli aspetti principali (*in primis* i livelli salariali, ma anche l'offerta di corsi di formazione e delle stesse politiche attive) sono gestiti dalle parti sociali a livello di impresa o di settore; l'intervento dello Stato è limitato al caso in cui le parti non siano in grado di raggiungere un accordo mutualmente soddisfacente e/o ne facciano espressamente richiesta.

5. Valutazioni sull'esportabilità del modello di flexicurity

Dopo aver spiegato cosa generalmente si intende per *flexicurity* e aver descritto, in particolare, le caratteristiche del cosiddetto modello danese – da più parti, *in primis* dalla Commissione europea, considerato come un ideal-tipo che, pur in base alle specificità nazionali, tutti i paesi membri della Ue dovrebbero cercare di imitare –, si effettuano di seguito alcune valutazioni sulla possibilità di esportare con successo tale modello, replicando, anche in contesti profondamente diversi dalla Danimarca per cultura, struttura economica ed evoluzione storico-istituzionale, gli indubbi successi registrati nell'ultimo decennio dal sistema economico danese.

In primo luogo, va osservato come anche l'esperienza danese presenti alcuni elementi critici che, soprattutto in prospettiva, non andrebbero

sottovalutati (Lang, 2006; Madsen, 2002). Da una parte, pur in presenza di un ciclo economico particolarmente favorevole come quello attuale, si assiste recentemente in Danimarca ad una pericolosa graduale espulsione dalle forze lavoro di quelle categorie di lavoratori – in primo luogo immigrati e/o individui con qualifiche molto limitate – che non sono in grado di sostenere le esigenze di continua crescita della produttività, né sono capaci di riqualificarsi mediante schemi di attivazione⁵. Dall'altra parte, bisogna attentamente interrogarsi sull'effettiva sostenibilità fiscale di un diffuso modello di *flexicurity* in una fase di recessione. Bisogna chiedersi, in altri termini, come sarebbe finanziabile senza problemi, in una fase di difficoltà del bilancio pubblico e/o di crescita del tasso di disoccupazione e di contrasti fra le parti sociali, un modello che, anche in un contesto macroeconomico molto favorevole come quello danese attuale, assorbe, come visto in precedenza, numerosi punti di Pil. Il timore è allora che la *flexicurity* alla danese, con i suoi estesi schemi di attivazione e i generosi sussidi, possa costituire unicamente una sorta di «bene pubblico di lusso» garantibile ai cittadini solo in contesti particolarmente prosperi. In altri termini, un sistema ispirato alla *flexicurity* potrebbe rilevarsi adeguato a consentire di affrontare shock temporanei sul mercato del lavoro, ma l'assorbimento di risorse pubbliche di cui esso necessita potrebbe rendere insostenibile la sua applicazione in presenza di shock strutturali. Un modello di *flexicurity*, pur risultando idealmente utile ed efficace soprattutto durante periodi di recessione, difficilmente potrebbe quindi essere implementato, o semplicemente sostenuto, in situazioni di difficoltà macroeconomiche. In tali condizioni, in tutta probabilità, la dimensione della flessibilità finirebbe per prevalere sull'istanza di si-

⁵ Jensen e Larsen (2005) sottolineano come nonostante le politiche del mercato del lavoro danese negli anni novanta possano essere descritte come un successo in termini di risoluzione di problemi strutturali e di lotta alla disoccupazione, non si possa affermare che gli sforzi di integrazione di soggetti emarginati, rifugiati e immigrati nel mercato del lavoro siano stati altrettanto ben riusciti. Strettamente connesso a tale considerazione, si segnala poi come nella fruizione delle politiche attive si stia generando una sorta di *creaming effect*, dal momento che molte delle risorse disponibili finiscono appannaggio dei lavoratori più produttivi (che non ne avrebbero quindi particolarmente bisogno per rientrare nel sistema produttivo), anziché essere destinate a chi ne necessiterebbe maggiormente per incrementare *skills* altrimenti insufficienti (parte della spesa per politiche attive sarebbe allora, oltre che iniqua, inefficiente, venendo quasi a costituire uno spreco, una *deadweight loss*).

curezza, come accaduto del resto negli anni più recenti nella gran parte dei paesi europei, dove si è significativamente incrementata la deregolamentazione del mercato del lavoro, senza al contempo prevedere un'adeguata compensazione in termini di protezione sociale e ammortizzatori sociali (Tangian, 2006).

In secondo luogo, bisogna ribadire come non esista in letteratura un consenso certo sul ruolo avuto dalle riforme del mercato del lavoro nell'influenzare i recenti successi dell'economia danese (come detto, molti li imputano a una mera politica *demand driven*). Va comunque rilevato che nell'ambito di tali riforme la vera innovazione dell'ultimo decennio sia consistita nell'introduzione di pervasivi schemi di attivazione e non nella riduzione dell'Epl (Andersen, Mailand, 2005). L'esperienza danese non può quindi in nessun modo essere intesa come il successo di un'operazione di mera flessibilizzazione del mercato del lavoro; tale mercato era infatti ampiamente deregolamentato già negli anni '80, quando, invece, le performance macroeconomiche si rivelarono sfavorevoli e i tassi di disoccupazione raggiunsero le due cifre (Lang, 2006; Borioni, 2005).

Da ultimo, ciò che è fondamentale considerare, soprattutto ai fini di una valutazione di adattabilità dello schema di *flexicurity* in altri paesi, è che il «modello danese» non nasce dal nulla in modo estemporaneo con la riforma del 1993, ma è il frutto di un lungo processo storico che coinvolge tutti gli attori sociali e basato, oltre che sugli aspetti di flessibilità e sicurezza delle relazioni lavorative, sulla tradizione delle relazioni industriali e sull'intero complesso di istituzioni socio-economiche rilevanti (Braun, 2003; Larsen, 2004).

Un elemento fondamentale dei due paesi in cui più significative sono state finora le esperienze di *flexicurity* (Danimarca e Paesi Bassi) è il particolare clima cooperativo fra le diverse parti sociali (accompagnato ad un forte decentramento, anche territoriale); tale clima appare infatti prerequisite essenziale per istituire efficaci schemi di *lifelong learning* e di politiche attive, oltre che per realizzare servizi per l'impiego in grado di monitorare con precisione le mutue esigenze di datori e lavoratori.

In generale, come evidenziato da diversi autori (Lang, 2006; Algan, Cahuc, 2006), il clima di fiducia reciproca e di «senso civico» – in altri termini il grado di capitale sociale – appare basilare per realizzare politiche del lavoro che, anziché su legislazioni vincolanti, si fondino su una complessa interazione sul piano di diritti e doveri fra datori, lavoratori e operatori pubblici.

Si evidenzia infatti (Algan, Cahuc, 2006) come un modello di *flexicurity*

alla danese non sia sostenibile in paesi con uno scarso «spirito pubblico» (da parte sia dei datori che dei lavoratori). Sistemi basati su generosi ammortizzatori sociali e politiche attive virtuose non sarebbero allora importabili in paesi le cui tradizioni di attitudini civiche inducono i diversi attori sociali (lavoratori e imprese) ad un minor rispetto degli accordi precedenti e ad una maggior propensione a ingannare l'operatore pubblico e a richiedere prestazioni anche qualora non se ne abbia il diritto (magari perché si è occupati, per scelta o costrizione, nel settore sommerso). Tale considerazione spiegherebbe allora perché, storicamente, i paesi mediterranei, il cui sviluppo storico-culturale ha offuscato, rispetto a quelli del Nord Europa, alcuni aspetti di «spirito pubblico», abbiano fatto maggior ricorso al bastone della legislazione vincolante (Epl) piuttosto che alla carota di generosi ammortizzatori sociali. Di conseguenza, le attitudini civiche, la cui evoluzione è generalmente molto graduale, genererebbero un forte vincolo al tipo di istituzioni realizzabili sul mercato del lavoro; non si potrebbero allora esportare strategie di *flexicurity* in contesti socio-culturali inadatti a sostenerle.

Più in generale, al di là degli aspetti socio-culturali legati al concetto di capitale sociale, appare fondamentale evidenziare come il successo di un modello nazionale sia legato alla totalità delle istituzioni presenti e al funzionamento di un intero insieme di politiche complementari. Voler esportare unicamente alcuni elementi di tale modello (ad esempio la deregolamentazione dei mercati) senza tener conto delle complesse complementarità e interconnessioni istituzionali (o anche di semplici aspetti di disomogeneità territoriale) potrebbe risolversi in un fallimento e dar luogo a risultati perversi.

Da ultimo, ma non meno importante degli aspetti finora evidenziati, nel valutare le complementarità necessarie alla realizzazione di un modello simile a quello danese, non vanno affatto trascurate la struttura produttiva e le interconnessioni profonde fra politiche del lavoro e industriali (relative anche al ruolo della ricerca e sviluppo; Borioni, 2005). Il successo dell'esperienza della Danimarca risulta infatti fortemente legato alle esigenze di attivazione e accrescimento delle qualifiche dei lavoratori in un sistema economico fortemente innovativo come quello danese (seppur caratterizzato soprattutto da piccole e medie imprese che chiedono ampia flessibilità, non avendo risorse interne per sopportare i cambiamenti strutturali⁶), che appare richiede-

⁶ In questo senso, rispetto al caso danese, la limitata necessità di flessibilizzazio-

re flessibilità soprattutto per muoversi con meno vincoli lungo la frontiera tecnologica, piuttosto che per risparmiare sul costo del lavoro e continuare a competere nel breve periodo con i paesi emergenti nelle produzioni tradizionali. Allo stesso tempo, le politiche attive costituirebbero lo strumento principale e più efficiente affinché un sistema economico innovativo possa disporre di forza lavoro continuamente ri-qualificata in base alle proprie esigenze.

Queste valutazioni appaiono d'altronde particolarmente pregnanti qualora si intendesse riflettere a fondo sulla possibilità di replicare in Italia un modello ispirato ai principi della *flexicurity*.

Nello scorso decennio nel nostro paese, anche in conseguenza dell'evoluzione normativa, sembra essersi significativamente accresciuta la segmentazione fra i lavoratori a tempo indeterminato e la crescente quota di lavoratori temporanei, segmentazione acuita dal paradosso di un sistema di welfare che – in contrasto con ogni definizione condivisa di *flexicurity*, che richiede un incremento di «sicurezza» rivolto in primo luogo proprio ai lavoratori flessibili – tutela in modo significativamente minore proprio tali lavoratori (offrendo loro minor copertura previdenziale, meno generosi, o del tutto assenti, ammortizzatori sociali e un più difficile accesso a politiche attive e di *lifelong learning*)⁷.

Inoltre, al di là dell'enfasi verso le politiche attive concretatasi nel 1997 con la riforma dei Servizi per l'impiego⁸, le riforme si sono foca-

ne del mercato del lavoro e il minor ruolo affidato alle politiche attive che si registrano in Svezia dipenderebbero in primo luogo dalla maggior dimensione media d'impresa svedese (facendo le grandi imprese meno ricorso a continue espulsioni di manodopera e avendo le risorse finanziarie per organizzare da sé estesi corsi di formazione professionale; Borioni, 2005).

⁷ In relazione alla recente esperienza italiana sembra allora particolarmente pregnante l'idea presente in letteratura (Tangian, 2006) di qualificare il mercato del lavoro e le tutele del welfare in linea con la cosiddetta *flexinsurance*; tale concetto – oltre che sull'erogazione universale di un reddito di cittadinanza e sulla destinazione degli strumenti di sostegno del reddito e dell'occupabilità soprattutto a favore dei lavoratori flessibili – si basa, in primo luogo, sull'idea che i contributi sociali vadano definiti proporzionalmente al grado di rischio implicito nella tipologia contrattuale.

⁸ La riforma del 1997 del sistema di collocamento al lavoro ha stabilito l'apertura dell'offerta agli operatori privati e la decentralizzazione territoriale, a Regioni e Province, dei Servizi pubblici per l'impiego. Si osserva tuttavia (Benini, Patriarca, 2006) come la spesa per politiche attive – connessa sia ai servizi per

lizzate in prevalenza sul lato della *flexibility*, in particolare quella esterna (semplificazione di assunzioni e licenziamenti di lavoratori temporanei)⁹ – sulla base dell'idea che i problemi del mercato del lavoro italiano discendessero quasi unicamente da una troppo rigida regolamentazione –, mentre all'aspetto della *security* è stata rivolta un'attenzione di gran lunga secondaria¹⁰.

Al di là delle recenti tendenze nelle politiche sociali e del lavoro, la valutazione del caso italiano appare cruciale per mostrare i limiti di un approccio che cerchi di suggerire l'imitazione pedissequa di un modello senza considerare i numerosi elementi complementari al corretto funzionamento di tale modello, in assenza dei quali la replicabilità dei successi ottenuti altrove potrebbe non essere affatto garantita.

Infatti, al di là della situazione delle finanze pubbliche italiane, che rende nei fatti attualmente irrealizzabile l'ingente allocazione di risorse aggiuntive agli schemi di ammortizzatori sociali e politiche attive che sarebbe necessaria per realizzare un coerente ed esteso modello di *flexicurity*, una lunga serie di peculiarità del sistema socio-economico italiano fanno ritenere improbabile la replicabilità dei successi registrati dal modello danese.

Fra tali peculiarità, le principali appaiono: la carenza di quel clima di fiducia reciproco fra parti sociali e autorità locali che è ritenuta una dimensione cruciale del successo del modello sociale scandinavo (in altri termini, la dimensione del capitale sociale); la forte disomogeneità territoriale (oltre all'elevata diffusione dell'economia sommersa), che impedisce un equo ed efficiente sviluppo del welfare locale; il tipo di specializzazione produttiva – caratterizzata in maggioranza da piccole imprese specializzate in settori tradizionali e che danno un peso più rilevante alla competitività di prezzo che a quella di qualità (Onida,

l'impiego, che alle attività formative – sia fortemente disomogenea, per entità ed efficienza, a livello territoriale (generalmente a discapito di Regioni e Province meridionali).

⁹ La flessibilità è stata ampliata soprattutto mediante l'introduzione o la sistemazione normativa di un numero elevatissimo di forme contrattuali a tempo determinato o atipiche; attualmente in Italia si contano circa 40 diverse forme contrattuali a carattere temporaneo (Mariucci, 2006).

¹⁰ Non è stato intrapreso nessun serio tentativo di riforma complessiva del sistema degli ammortizzatori sociali, che – con l'eccezione relativa ai lavoratori della grande impresa, che possono accedere a istituti generosi quali cassa integrazione e mobilità – è rimasto assolutamente inadeguato, oltre che altamente frammentario (Geroldi, 2005).

2004; Daveri, 2006) –, che, generando una limitata domanda di lavoratori ad alta qualifica e di diffusione delle nuove tecnologie (Raitano, Supino, 2006; Daveri, 2006), sembra non necessitare di quella tensione verso la continua formazione e riqualificazione della forza lavoro che ha caratterizzato il successo danese (e ne è forse stato l'elemento principale). Un sistema produttivo *innovation-oriented* sembra allora una condizione necessaria per replicare tale successo, senza che, al contrario, si generino unicamente spinte alla riduzione dell'Epl (Borioni, 2005).

In altri termini, va ribadito come, al di là dei problemi di finanziamento delle politiche del lavoro, l'applicabilità del modello di *flexicurity* non possa essere valutata in astratto; essa non può essere ritenuta indipendente dal contesto produttivo del paese e dal ruolo positivo che potrebbero svolgere numerose misure complementari, quali la politica industriale e l'accumulazione del capitale umano.

In conclusione, pur apprezzando il significativo mutamento di ottica che si rileva in letteratura e nelle principali istituzioni internazionali – che, da suggerimenti fondati principalmente su processi di deregolamentazione, si stanno ora indirizzando sempre più verso un modello che cerchi di coniugare la richiesta di flessibilità con schemi di protezione sociale che garantiscano anche un miglioramento delle *skills* individuali –, va quindi ribadito come il processo di adattamento di un modello virtuoso ad altri contesti appaia molto complesso, dal momento che si deve necessariamente tener conto di una lunga serie di complementarità e interconnessioni in assenza delle quali il cambiamento istituzionale potrebbe comportare effetti ben diversi da quelli auspicati.

Riferimenti bibliografici

- Algan Y., Cahuc P., 2006, *Civic Attitudes and the Design of Labour Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?*, Iza discussion paper, n. 1928.
- Andersen S.K., Mailand M., 2005, *The Danish Flexicurity Model. The Role of the Collective Bargaining System*, Report for the Danish Ministry of Employment.
- Benini R., Patriarca S., 2006, *La strada verso il lavoro*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (Cz).
- Borioni P., 2005, *La flexicurity scandinava: inclusione e competizione*, in Borioni P. (a cura di), *Welfare scandinavo, welfare italiano*, Carocci, Roma.

- Braun T., 2003, *La flexicurity danese*, in Borioni P. (a cura di), *Welfare scandinavo*, Carocci, Roma.
- Commissione europea, 2006, *Flexibility and Security in the EU Labour Markets*, Commissione europea, Employment in Europe Report 2006, cap. 2, pp. 75-118.
- Comitato per l'occupazione – Emco, 2006, *Flexicurity*, Bruxelles.
- Comitato per la politica economica, 2006, *Issues for discussion note for the EPC on flexicurity*, Bruxelles.
- Consiglio europeo, 2006, *Joint Employment Report 2005-2006*, Bruxelles.
- Consiglio europeo, 2007, *Joint Employment Report 2006-2007*, Bruxelles.
- Daveri F., 2006, *Innovazione cercasi*, Laterza, Bari.
- Geroldi G., 2005, *Il sistema degli ammortizzatori sociali in Italia: aspetti critici e ipotesi di riforma*, in Giannini S., Onofri P. (a cura di), *Per lo sviluppo. Fisco e welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Janssen R., 2006, *Mito e realtà del modello danese*, www.eguaglianzaeliberta.it.
- Jensen H., Larsen J., 2005, *The Nordic Labour Markets and the Concept of Flexicurity*, mimeo.
- Lang D., 2006, *Can the Danish Model of «Flexicurity» Be a Matrix for The Reform of European Labour Markets?*, Gres working paper, n. 18.
- Larsen F., 2004, *Active Labour Market Policy in Denmark as An Example of Transitional Labour Market and Flexicurity Arrangements. What Can Be Learnt?*, mimeo.
- Madsen P.K., 2002, *The Danish Model of Flexicurity: a Paradise – With Some Snakes*, in Sarfati H., Bonoli G. (a cura di), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective*, Ashgate, Aldershot, pp. 243-265.
- Madsen P.K., 2004, *The Danish Model of Flexicurity*, «Transfer», v. 10, n. 2.
- Mariucci L., 2006, *I cambiamenti del lavoro e del diritto del lavoro*, in Farrell G. (a cura di), *Flexicurity. Flessibilità e welfare: una sfida da raccogliere*, Sapere 2000, Edizioni Multimediali, Roma.
- Onida F., 2004, *Se il piccolo non cresce*, Il Mulino, Bologna.
- Raitano M., Supino S., 2006, *A proposito di declino: la questione del capitale umano*, «Meridiana», vol. 54.
- Tangian A., 2006, *European Flexicurity: Concepts (Operational Definitions), Methodology (Monitoring Instruments), and Policies (Consistent Implementation)*, mimeo.
- Wilthagen T., Tros F., 2004, *The Concept of «Flexicurity»: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets*, «Transfer», vol. 10, n. 2.
- Wilthagen T., Tros F., Van Lieshout H., 2003, *Towards Flexicurity?: Balancing Flexibility and Security in EU Member States*, mimeo.