La via francese alla riduzione della durata del lavoro e le ragioni di uno scacco*

Pierre Boisard

L'orario di lavoro è sempre stato considerato in Francia una materia di responsabilità dello Stato. La legge sulle 35 ore settimanali è il frutto di una lunga tradizione di interventi statali sull'occupazione e sulle condizioni di lavoro. Questa modalità di gestione degli orari di lavoro non ha riscontro in altri paesi europei. In questo saggio viene presentata la specificità francese: una logica di partecipazione al mercato del lavoro sostenuta dallo Stato. L'obiettivo di creare occupazione attraverso una riduzione per legge dell'orario di lavoro ha portato il governo a redigere un insieme complesso di atti che non solo definiscono la durata del lavoro, ma riducono anche il contributo sociale, definendo un quadro preciso di negoziazione degli accordi collettivi. La maggior parte delle valutazioni sulle conseguenze della legge sulle 35 ore mostrano che i suoi effetti sull'occupazione sono limitati, di contro le relazioni tra le parti sociali non sono migliorate e le disuguaglianze tra lavoratori sono peggiorate. Si può affermare che la via francese si fonda sul presupposto del potere assoluto dell'azione pubblica e della razionalità dello Stato, e sulla sfiducia nelle parti sociali.

1. Introduzione

Il 1° gennaio 2000, l'orario legale di lavoro in Francia è passato da 39 a 35 ore settimanali. Questa importante riduzione è il risultato di due leggi promulgate nel giugno 1998 e nel gennaio 2000, che prendono il nome di Aubry dalla Ministra del Lavoro del Governo Jospin.
La politica degli orari di lavoro in Francia, nel corso degli ultimi decenni del ventesimo secolo, si differenzia, sia per il metodo impiegato che per gli obiettivi, dagli altri paesi dell'Ocse. In questo contributo tenteremo di far emergere le particolarità della via francese (1), i suoi

* Questo articolo è la versione rivista e aggiornata di un testo precedentemente apparso in inglese con il titolo *Working Time Policy in France*, Documento di Lavoro della Cee, ottobre 2004.

meccanismi (2) e i suoi principali effetti, che possono essere osservati nel 2005 (3). Infine mostreremo che la mediocrità dei risultati raggiunti è la conseguenza del percorso scelto (4).

La politica francese degli orari di lavoro si distingue dalle altre vie adottate in Europa per due aspetti: il suo metodo, la preminenza dell'intervento statale attraverso la legge; e il suo obiettivo, la priorità assegnata all'occupazione attraverso la ripartizione del lavoro (Boisard, 1998). Negli altri paesi europei, lo Stato interviene poco e, quando interviene, come in Svezia, lo fa con l'obiettivo di favorire la conciliazione tra la vita professionale e la vita familiare e non di creare posti di lavoro.

Le leggi Aubry che istituiscono la settimana di 35 ore, come la disposizione del 1982 che aveva ridotto l'orario settimanale a 39 ore, fanno del potere pubblico il grande ordinatore dell'orario di lavoro, seguendo in ciò una tradizione ben consolidata in Francia. Fin dalle origini, infatti, in Francia, la regolamentazione dell'orario di lavoro appartiene al dominio dello Stato. La prima limitazione dell'orario settimanale del lavoro, che riguardava solo i bambini, è stata introdotta nel 1841 per via legislativa. Certo, in parecchi altri paesi, nei primi tempi della rivoluzione industriale, lo Stato è intervenuto per limitare gli orari massimi, ma in Francia l'intervento dello Stato è proseguito e si è esteso, in particolare attraverso la definizione di un orario legale del lavoro e la regolamentazione del ricorso alle ore supplementari. I cambiamenti di orientamento politico dei governi nel corso dei decenni non hanno modificato questa propensione dello Stato ad intervenire (Jefferys, 2002). La riduzione dell'orario di lavoro e le modifiche della sua regolamentazione sono derivate sempre dall'intervento dello Stato, in particolare la legge delle otto ore nel 1919 e la legge delle 40 ore nel 1936. In modo corrispondente, imprenditori e lavoratori si mostrano incapaci di concludere accordi in questo campo, o addirittura di intraprendere dei negoziati. Gli uni e gli altri si rimettono allo Stato. La contrattazione di settore in questo ambito si svolge all'ombra protettiva della legge e spesso in seguito ad essa, per specificarne le modalità particolari di applicazione, in un quadro previsto dalla legge stessa.

Benché le leggi Aubry stabiliscano in 35 ore l'orario legale, il loro obiettivo primario non è la riduzione dell'orario di lavoro. Esse sono un mezzo finalizzato ad un obiettivo prioritario: la creazione di posti di lavoro attraverso il meccanismo della ripartizione del lavoro. L'idea di base è estremamente semplice. Se si riducono le porzioni della torta se ne può aumentare il numero. In altre parole, riducendo la quantità di lavoro di ciascuno, aumenterebbe il numero dei posti di lavoro.

Questa problematica della ripartizione del lavoro ha conosciuto in Francia diverse fortune, ma è diventata un tema politico importante solo alla fine degli anni '70, in un periodo di rapida crescita della disoccupazione e di disorientamento del potere pubblico di fronte a questo fenomeno. Il tema è ripreso nel programma del partito socialista e ispira la disposizione del 16 gennaio 1982 che riduceva a 39 ore l'orario di lavoro, primo passo verso le 35 ore. Tra il 1978 e il 1982, vengono elaborati una serie di argomenti per sostenere questo processo e dargli una base teorica più complessa della semplice aritmetica relativa alla ripartizione del lavoro. Parecchi studi econometrici dimostrano che la riduzione dell'orario di lavoro può avere un effetto positivo sull'occupazione in determinate condizioni: moderazione salariale, mantenimento della durata di utilizzo degli impianti e crescita della produttività. Da allora, i sostenitori della ripartizione del lavoro assumono queste preconizzazioni e tenteranno di inserirle nella legge. Per loro, non si tratta più di ridurre l'orario di lavoro in una prospettiva di progresso sociale. Bisogna mettere insieme le condizioni perché questa riduzione produca un effetto positivo sull'occupazione.
Anche una parte della destra soccombe alle sirene della ripartizione del lavoro e giunge ad imporre nel giugno del 1996 la legge Robien, dal nome del suo principale promotore. Questo testo spinge le imprese a ridurre l'orario di lavoro per mezzo di una riduzione dei loro oneri sociali. Le imprese che si impegnano a ridurre di almeno il 10% il loro orario di lavoro e a creare la stessa proporzione di occupazione (versione offensiva) o a mantenere questa proporzione di occupazione in caso di piani di licenziamento (versione difensiva), beneficiano di un alleggerimento dei loro oneri. Il successo limitato di questa legge mostra che gli incentivi da soli non permettono di ottenere risultati all'altezza del problema disoccupazione[1].

2. I meccanismi delle leggi Aubry

Nel 1997, al suo arrivo al potere, il Governo Jospin fa della settimana di 35 ore la bandiera della sua azione politica in materia sociale. Esso spera di realizzare al tempo stesso una forte riduzione della disoccu-

[1] In questo quadro, 3.000 imprese firmano un accordo di riduzione dell'orario di lavoro, che permettono la creazione o la salvaguardia di circa 20.000 posti di lavoro.

pazione e un progresso sociale che gli guadagnerà il favore dei lavoratori. Ma esso deve, a questo scopo, disarmare l'opposizione risoluta degli imprenditori ostili alla riforma e riunire tutte le condizioni affinché la riduzione del 10% dell'orario di lavoro si traduca effettivamente in un numero importante di nuovi posti di lavoro. A questo proposito, rimaneva nella memoria il precedente della disposizione del 1982, che non era riuscita a ridurre la disoccupazione. Bisognava guardarsi dal ripetere quell'insuccesso. L'ingegneria del processo di passaggio alle 35 ore comprende queste preoccupazioni e si traduce in un dispositivo legislativo originale e notevolmente complesso.

L'opposizione degli imprenditori alla riduzione dell'orario legale di lavoro porta il Governo Jospin a procedere in due tempi. Una prima legge nel giugno del 1998 annuncia che l'orario legale di lavoro sarà di 35 ore dal 1°gennaio 2000 e incoraggia le imprese, mediante un sistema di alleggerimenti degli oneri sociali, ad anticipare la loro applicazione delle 35 ore. Questa prima tappa «incentivante» si differenzia dalla legge Robien, di cui riprende l'economia generale: alleggerimento dei contributi in cambio di riduzione dell'orario di lavoro e creazione di impieghi. Le differenze riguardano il livello di alleggerimento e il livello degli obblighi in materia di creazione di occupazione, che vengono diminuiti. 10% di impieghi creati per una riduzione del 10% dell'orario di lavoro nella legge Robien, contro solo il 6% nella legge Aubry. La differenza più significativa è l'annuncio del passaggio dell'orario settimanale legale a 35 ore. Questa prospettiva modifica evidentemente i dati della questione e accresce fortemente l'incentivo ad anticipare il cambiamento dell'orario legale. Nei fatti, parecchie migliaia di imprese applicheranno le 35 ore prima del 1° gennaio 2000.

La stretta applicazione della settimana di 35 ore non è tuttavia un obbligo.

Teoricamente, attraverso il contingente di 130 ore supplementari autorizzate, le imprese possono mantenere un orario di lavoro superiore alle 35 ore. Questo contingente gli permette di mantenere il loro orario settimanale a 38 ore. L'alternativa è, dunque, tra la firma di un accordo di riduzione dell'orario di lavoro a 35 ore che permette di beneficiare di un esonero parziale degli oneri sociali, anche senza creazione di impieghi, e un'applicazione *a minima* della nuova legislazione. Ma questa scelta apparente non è veramente tale, perché l'applicazione stretta della legislazione senza la firma di un accordo limita di fatto le possibilità di ricorso alle ore supplementari e alla modulazione degli

orari di lavoro. L'obiettivo dei legislatori è dunque di obbligare attraverso le disposizioni della legge tutte le imprese a firmare degli accordi di riduzione dell'orario di lavoro. Di fatto, praticamente tutte le imprese con 20 e più dipendenti hanno firmato un tale accordo. L'ostilità degli imprenditori rimane, ma il pragmatismo la supera. La Ministra del Lavoro, Martine Aubry, è così riuscita ad imporre la sua legge alle imprese. Questa vittoria ha tuttavia un costo per l'avvenire, un cambio della direzione dell'organizzazione degli imprenditori e un loro atteggiamento di opposizione permanente e frontale alla maggior parte delle iniziative del governo socialista.

Per agire sulla creazione di occupazione, le leggi Aubry hanno tenuto conto delle lezioni tratte al tempo stesso dalle esperienze precedenti e delle simulazioni econometriche realizzate dal 1978. Partendo da qui, il legislatore ha costruito la legge in modo da incentivare le parti sociali a negoziare, le organizzazioni sindacali ad accettare una moderazione salariale, le imprese a migliorare la loro produttività e ad accrescere il tempo di utilizzo degli impianti. Inoltre, la legge prevede un alleggerimento degli oneri sociali, al fine di neutralizzare l'effetto della riduzione dell'orario sul costo del lavoro.

L'accrescimento della competitività delle imprese è una condizione del successo della legge. La creazione di occupazione sarà permanente solo se le imprese migliorano la loro competitività. Il governo si aspetta parecchi effetti positivi dalla riduzione dell'orario di lavoro. Prima di tutto, stima, seguendo in questo gli esperti, che la diminuzione dell'orario lavorato produrrà automaticamente un aumento della produttività oraria del lavoro, compensando parzialmente gli effetti di questa riduzione. Inoltre, spera che le imprese approfitteranno dell'occasione per razionalizzare la loro organizzazione. Vengono suggerite alle imprese delle modalità di accrescimento della loro efficienza, punto di vista tecnocratico classico in Francia, in cui gli attori istituzionali si considerano più razionali degli attori economici. Ciò permette loro di conciliare ad un tempo il discorso della razionalità economica con quello del progresso sociale.

Per accrescere la produttività e mantenere e aumentare il tempo di utilizzazione degli impianti, il legislatore introduce nella legge disposizioni che favoriscono la riorganizzazione della produzione, la flessibilità degli orari e il ricorso ad orari atipici. La nuova legislazione facilita la modulazione degli orari di lavoro, cioè il loro adattamento alle fluttuazioni della domanda, quale che sia il loro ciclo. Per favorire questo adattamento, è legalizzato l'orario di lavoro annuale. L'orario

legale non è più solo settimanale, esso diviene annuale, nella misura legale di 1.600 ore nell'anno, che possono essere ripartite in funzione delle fluttuazioni delle domanda. Viene anche aperta una possibilità di ripartizione in più anni , attraverso il conto risparmio tempi.
Le imprese sono invitate anche a ripensare la loro organizzazione per razionalizzarla e accrescere la loro produttività. A tale scopo, la legge prevede il finanziamento parziale dell'intervento di una società di consulenza, per aiutare le imprese a modificare la loro organizzazione.
Inscrivere la moderazione salariale nella legge non era possibile. La sola leva di cui disponeva il governo era la definizione del livello del salario minimo, lo Smic. Dunque, la legge Aubry 2 stabiliva appunto che i lavoratori retribuiti a livello di Smic non dovessero subire alcuna riduzione del loro salari a causa della riduzione dell'orario di lavoro. Tuttavia, il sistema di indicizzazione dello Smic adottato mirava a ridurre il costo salariale del passaggio alle 35 ore per le imprese. Da una parte, per evitare un aumento generalizzato dello Smic, la legge instaurava una garanzia mensile dei salari versata ai soli dipendenti passati alle 35 ore che copriva lo scarto tra lo Smic mensile al momento del passaggio alle 35 ore e il salario equivalente al prodotto del nuovo volume di ore lavorate per lo Smic orario. Era previsto, inoltre, che l'aumento della garanzia mensile dei salari fosse inferiore a quella dello Smic. D'altro canto, la legge compensava una parte del maggior costo del lavoro determinato dalla riduzione dell'orario di lavoro mediante esenzioni dagli oneri sociali. In tal modo, il costo delle 35 ore doveva essere neutralizzato, se ad esso si aggiungevano gli aumenti di produttività del lavoro da un lato e, dall'altro, la moderazione salariale accettata dai sindacati nel quadro della contrattazione nelle imprese.

3. Risultati mediocri

Il tentativo di valutare gli effetti delle 35 ore ha prodotto numerosi articoli e lavori. Nondimeno, tale compito rimane complesso da realizzare, per diverse ragioni. Benché dalla promulgazione della prima legge Aubry siano passati sette anni, ancora non si sono manifestati tutti gli effetti del passaggio alle 35 ore e, a causa del divario dei tempi tra i fatti studiati e la loro osservazione attraverso gli strumenti disponibili, alcune osservazioni non hanno ancora potuto essere compiute. Ma altre due ragioni, più profonde, ostacolano l'analisi. Prima di tutto, dato che la riduzione dell'orario di lavoro non è il solo cambiamento

registratosi nel periodo, le modifiche constatate possono essere attribuite ad altri fattori. Così, la crescita dell'economia può spiegare il miglioramento dell'occupazione. Distinguere i fattori che hanno influenzato l'occupazione e attribuire a ciascuno la sua parte esatta presuppone il ricorso ad ipotesi fondate su teorie economiche. Si rientra allora in dibattiti che è difficile portare a conclusione. In secondo luogo, per la loro complessità, particolarmente per quanto riguarda il collegamento delle esenzioni degli oneri sociali alla riduzione dell'orario di lavoro, le leggi Aubry sono difficilmente decifrabili.

Vi è un punto su cui l'efficacia della legge sulla riduzione dell'orario di lavoro è incontestabile, l'orario di lavoro dei dipendenti. Le imprese, volenti o nolenti, hanno applicato le 35 ore. Per essere più precisi, è opportuno aggiungere che l'applicazione della legge riguarda essenzialmente le imprese con più di 20 dipendenti. Nel giugno 2003, il nuovo orario legale si applicava al 55% dei dipendenti del settore concorrenziale, ma l'80% delle imprese con meno di 20 dipendenti erano rimaste a 39 ore. Questo scarto dalla legge richiede di essere spiegato. L'orario legale in Francia non è un orario obbligatorio, ma il livello al di sopra del quale le ore di lavoro effettuate danno diritto ad una maggiorazione salariale. Le imprese hanno la possibilità di proporre un orario di lavoro superiore all'orario legale ricorrendo ad ore supplementari. La legge Aubry del 19 gennaio 2000 permette alle imprese di disporre liberamente di un contingente annuale di 130 ore supplementari. Le imprese con 20 o meno dipendenti hanno diritto ad un contingente di 180 ore che doveva essere ricondotto a 170 ore nel 2003. La legge Fillon del 17 gennaio 2003 ha aumentato il contingente legale annuale di ore supplementari a 180 per tutte le imprese. Questa facilitazione permette a certe imprese, in particolare le più piccole, di mantenere stabilmente un orario di lavoro superiore alle 35 ore. La riduzione dell'orario di lavoro si è effettivamente realizzata, ma principalmente per i dipendenti delle grandi imprese, mentre quelli delle piccole imprese non hanno ottenuto una riduzione dell'orario di lavoro della stessa ampiezza.

L'occupazione era l'obiettivo primario della riduzione a 35 ore dell'orario legale di lavoro. È rispetto a questo obiettivo che bisogna giudicare questa legge. La forte crescita dell'occupazione in Francia tra il 1998 e il 2002 testimonia in apparenza il successo del meccanismo di ripartizione del lavoro. Ma tutti sono d'accordo nel valutare che questo aumento dell'occupazione non può essere attribuito totalmente alla riduzione dell'orario di lavoro. Tra i 2 milioni di impieghi creati,

una parte importante deriva dalla crescita, un'altra parte da determinate misure prese dal governo come *les emplois jeunes*, un'altra parte dalle misure di alleggerimento del costo del lavoro. Il metodo più sicuro per valutare le conseguenze sull'occupazione della legge, richiederebbe di combinare più approcci: un approccio comparativo che faccia risaltare la specificità francese nel corso del periodo 1998-2002 e una valutazione sulla base dei dati raccolti nelle imprese che hanno applicato le 35 ore prima delle altre. Questi metodi non consentirebbero di ottenere una valutazione precisa, ma certamente almeno di definire un ordine di grandezza verosimile.

Secondo una stima recente, la riduzione dell'orario di lavoro a 35 ore avrebbe permesso la creazione di 350.000 impieghi aggiuntivi tra il 1998 e il 2002 (Gubian e al., 2004). Se si vuole ammettere la validità di questa valutazione, bisogna nondimeno tenere conto che essa non distingue gli effetti delle due misure presenti nella legge, la riduzione dell'orario di lavoro e la diminuzione degli oneri sociali. Non si sa quale sarebbe stato l'effetto netto di una semplice riduzione dell'orario di lavoro senza diminuzione degli oneri sociali o, al contrario, quello di una diminuzione degli oneri sociali senza riduzione dell'orario di lavoro. Per alcuni, la sola diminuzione degli oneri sociali senza riduzione dell'orario di lavoro avrebbe avuto effetti più importanti (Cahuc, 2001).

D'altra parte, non è sicuro che le assunzioni realizzate diventino degli impieghi duraturi.

Sia che intendessero beneficiare degli alleggerimenti degli oneri sociali, modulare l'orario di lavoro o beneficiare di un sistema più favorevole di orario supplementare, le imprese dovevano concludere un accordo collettivo con i rappresentanti sindacali dei dipendenti. Facendo, in tal modo, dipendere da questa condizione il beneficio di certe disposizioni, la legge rendeva praticamente obbligatoria la contrattazione e la conclusione di accordi collettivi. Per sopperire all'assenza di rappresentanza sindacale dei dipendenti in un gran numero di imprese, la legge Aubry 1 aveva riattivato il sistema del *mandatement*, che permette alle imprese senza rappresentanza sindacale di negoziare un accordo con un dipendente delegato da una organizzazione sindacale rappresentativa.

Il numero di accordi a livello di impresa è passato da 13.300 nel 1998 a più di 35.000 nel 1999, di cui l'80% concernenti gli orari di lavoro (Cgp, 2001, p. 254). Il numero degli accordi di settore è ugualmente considerevole: 218 in totale. Questo successo deve tuttavia essere ri-

dimensionato da una considerazione essenziale: le parti sociali, e in particolare le imprese, non avevano scelta. Non negoziare e non raggiungere un accordo avrebbe significato per le imprese la rinuncia agli alleggerimenti degli oneri sociali, alla modulazione degli orari e a un regime di orario di ore supplementari più vincolante. Ma questa ripresa del dialogo sociale non ha modificato in maniera durevole le relazioni sociali nell'impresa. Dopo la fiammata conseguente alle 35 ore, il numero delle contrattazioni e degli accordi collettivi è fortemente diminuito, tornando al suo livello precedente. È d'altronde paradossale che il governo chieda alla legge di promuovere la contrattazione quando esso ha rifiutato di considerare il punto di vista delle organizzazioni imprenditoriali e sindacali e non gli ha lasciato il tempo per realizzare una contrattazione preliminare.

Un certo numero di dipendenti si dice soddisfatto della riduzione dell'orario di lavoro, ma, al contrario, altri valutano che le loro condizioni di vita e di lavoro siano peggiorate a causa delle 35 ore. Queste valutazioni contrastanti si spiegano per la diversità delle situazioni dei lavoratori e per le molteplici modalità di riduzione dell'orario. In effetti, la riduzione dell'orario di lavoro ha assunto differenti forme: riduzione dell'orario settimanale, giorni di congedo supplementari scelti dai dipendenti o imposti dalla direzione, previsti in anticipo o decisi all'ultimo momento. Certi lavoratori hanno beneficiato di una riduzione dell'orario compatibile con la loro vita familiare e sociale, così da permettergli di gestire il proprio tempo personale, mentre altri si sono visti imporre dalla loro impresa orari di lavoro irregolari e imprevedibili, incompatibili con il loro ritmi personali di vita e tali da non lasciargliene il controllo. Inoltre, la riduzione dell'orario si è spesso risolta in un aumento dei ritmi di lavoro e nell'obbligo di fare in 35 ore ciò che precedentemente richiedeva 39 ore.

La diversità delle condizioni di lavoro si traduce logicamente in apprezzamenti differenti (vedi la tabella 1).

Secondo una recente inchiesta, il 59,2% dei lavoratori considera che il passaggio a 35 ore abbia migliorato la propria vita quotidiana (Méda, Orain, 2002). Ma gli orari irregolari sono meno apprezzati della riduzione che determina un orario stabile. Una parte significativa di lavoratori dichiara che la propria vita quotidiana è peggiorata poiché la riduzione dell'orario si è tradotta in orari irregolari. Questi dati vanno esaminati con prudenza perché non tengono conto dell'insieme dei lavoratori interessati dalle 35 ore. L'indagine da cui sono emersi è stata realizzata alla fine del 2000, quando la riduzione dell'orario è

stata applicata in condizioni meno favorevoli di quelle successive. Secondo la stessa indagine, il 28% dei lavoratori considera che le proprie condizioni di lavoro sono peggiorate, contro il 26,4% che valuta che esse sono migliorate, mentre il 45,6% pensa che non sia cambiato nulla.

Un'analisi più approfondita dei dati dell'indagine e l'esame di studi monografici (Pelisse, 2002) mostrano che l'applicazione delle 35 ore ha accentuato le disuguaglianze tra i lavoratori. Da una parte i dipendenti più qualificati e in particolare la maggioranza dei quadri ottengono un miglioramento delle proprie condizioni di vita, poiché conservano il controllo relativo dei propri orari di lavoro. Al contrario, un alto numero di dipendenti meno qualificati, in particolare le giovani donne, sono colpiti da un peggioramento delle proprie condizioni di vita, poiché gli sono stati imposti degli orari irregolari che sconvolgono la loro vita quotidiana.

Tabella 1 - Valutazione dei lavoratori sugli effetti delle 35 ore sulle proprie condizioni di vita secondo la forma di riduzione applicata

	Vita quotidiana (in %)		
	Miglioramento	Peggioramento	Senza cambiamento
Modifica delle pause	52,9	19,3	27,8
Riduzione dell'orario di lavoro con modulazione	53,6	17	29,4
Giorni di riposo regolari supplementari	70,7	9,5	19,7
Insieme	59,2	28,0	12,8

Fonte: Mèda, Orain, 2001.

4. Sui motivi del fallimento

La mediocrità dei risultati ottenuti rispetto alle ambizioni obbliga a interrogarsi sulle cause di ciò che alla fine risulterà essere stato lo scacco del Governo Jospin e una delle ragioni della sconfitta della si-

nistra alle elezioni del 2002. Una delle ragioni attiene al carattere illusorio della ripartizione del lavoro su scala nazionale. Ma, a nostro avviso, non è questa la ragione fondamentale. Noi pensiamo che ciò che è in causa sia una concezione tipicamente francese delle modalità dell'azione pubblica mostrata dalla riforma delle 35 ore. I difetti di questa via francese di azione pubblica sono ben conosciuti: preminenza dell'azione del governo, fiducia esclusiva nell'autorità pubblica, diffidenza nei confronti dei corpi intermedi e in particolare delle parti sociali, rigidità e complessità dei testi di legge.

Il principale rimprovero dal quale derivano gli altri riguarda il ruolo attribuito allo Stato. La Francia è il solo paese europeo in cui lo Stato è intervenuto per ridurre l'orario di lavoro per mezzo di una legge, allo scopo di agire sull'occupazione. In questo paese, la legge è tradizionalmente considerata come uno strumento onnipotente e polivalente di cambiamento sociale. Ogni questione sociale viene affrontata attraverso l'emanazione di una legge. Questo atteggiamento, spinto all'estremo dal governo socialista, testimonia una forte sfiducia nei confronti delle parti sociali, compresi i sindacati dei lavoratori. Prima di lanciare il processo di riduzione dell'orario di lavoro, il governo aveva convocato, il 10 ottobre 1997, l'insieme delle organizzazioni sindacali e degli imprenditori per discutere le sue proposte per rimediare alla situazione dell'occupazione, in particolare intervenendo sull'orario di lavoro. In realtà non vi fu un dibattito, ma un'esposizione della politica del governo senza tenere conto delle obiezioni formulate dalle organizzazioni presenti. Ciò provocò l'ostilità determinata della principale organizzazione imprenditoriale, la Cnpf, che ha successivamente cambiato il nome in Medef. La brutalità di questo modo di procedere, il rifiuto di sottoporre le proprie proposte ad una contrattazione preliminare, sono all'opposto del metodo olandese attuato in occasione della conferenza di Wassenaar nel 1982 (Bastian e al., 1989). L'argomento dell'incapacità delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali francesi di accordarsi, non giustifica un atteggiamento del governo che contribuisce a deresponsabilizzarli.

Un secondo rimprovero riguarda la complessità dei testi di legge. In questo caso, la complessità è duplice: si voleva che la legge fosse autorealizzativa, cioè essa doveva integrare le condizioni della propria riuscita così come queste erano state preliminarmente messe in evidenza dagli esperti e doveva anche prevedere tutte le casistiche possibili. Le leggi Aubry hanno voluto allo stesso tempo fissare in 35 ore l'orario legale di lavoro, incentivare le imprese a creare impieghi, facilita-

re la modulazione degli orari e rilanciare il dialogo sociale. Queste leggi hanno tradotto in linguaggio legislativo e giuridico le prescrizioni dei modelli econometrici sollecitati per studiare gli effetti sull'occupazione della riduzione dell'orario di lavoro. Così, la nuova legislazione non si è limitata a fissare una nuova norma di orario, essa ha tentato di influire sulle modalità di applicazione di questa norma e sui suoi effetti. Ma l'inscrizione di obiettivi multipli in uno stesso testo comporta il rischio di ostacolare alcuni effetti, di complicare l'applicazione della legge e di renderne più difficili il controllo e la valutazione. È proprio perché gli autori della legge dubitavano degli effetti automatici della riduzione dell'orario di lavoro sull'occupazione, che essi hanno giudicato necessario aggiungervi dei dispositivi che rafforzassero i supposti effetti della riduzione dell'orario. Adottando una metafora medica, si potrebbe dire che, dal punto di vista dei lavoratori, la riduzione dell'orario di lavoro è l'aroma che ha nascosto l'amaro della pozione, i principi realmente attivi vanno ricercati sul versante delle esenzioni degli oneri sociali e degli incentivi alla flessibilità dei tempi di lavoro.

Un'altra particolarità del metodo di azione pubblica in Francia consiste, sempre per sfiducia nei confronti degli attori sociali, nel tentare di inserire tutto nella legge, dunque di sovraccaricarla. Così, la legge è al tempo stesso generale, in quanto applicata a tutti senza distinzione, ma tiene anche conto di situazioni particolari, con una serie di disposizioni le cui condizioni di applicazione sono definite con precisione. Questo modo di procedere è doppiamente criticabile. In primo luogo, è assurdo applicare lo stesso orario di lavoro ad un operaio edile, a una cassiera di supermercato e a un consulente in comunicazione. L'egualitarismo ostentato dalla legge accentua le ineguaglianze delle condizioni di lavoro. In secondo luogo, il tener conto delle differenti condizioni di attività delle imprese appesantisce la legge a detrimento della sua chiarezza d'insieme e delle capacità di controllo della sua applicazione, senza tuttavia riuscire a comprendere tutte le casistiche possibili. Questo modo di concepire la legge rivela una illusione sulla possibilità di padroneggiare la realtà sociale ed economica. Questa illusione, ereditata dal giacobinismo e dal socialismo autoritario, mescola la fede nell'onnipotenza dell'azione pubblica, la razionalità dell'avanguardia e la sfiducia nei confronti delle forze sociali, sia in ragione della loro presupposta ostilità, nel caso degli imprenditori, sia dell'ignoranza da parte dei lavoratori dei propri reali interessi. In queste condizioni, sicuro della giustezza della sua analisi e della sua causa,

il governo valuta di non avere alcun bisogno di prendere in considerazione le critiche rivolte alla sua iniziativa. Gli basterebbe comunicare all'eccesso sui suoi successi per ottenere l'adesione dei cittadini.
Le due leggi Aubry, a causa della molteplicità dei loro obiettivi e della volontà di influire sulle modalità di applicazione, dettando agli attori sociali le procedure da seguire, tentando di prendere in considerazione la diversità delle situazioni delle imprese, costituiscono di conseguenza un insieme complesso, sovraccarico e di una dimensione poco comune. Questa complessità non è senza conseguenze. Più una legge è complessa, più la sua comprensione è faticosa e la sua applicazione difficile. Le piccole imprese che non dispongono di un ricco servizio di risorse umane difficilmente possono entrare in tutte le sottigliezze della legge. Quanto ai lavoratori, le modalità delle modulazioni degli orari possono apparirgli incomprensibili. Retrospettivamente, emerge anche che la riduzione dell'orario a 35 ore ha avuto un costo enorme in termini di opportunità. Questa riforma ha mobilitato una parte dell'amministrazione per mesi e focalizzato l'attenzione dell'insieme degli attori sociali per un risultato alla fine poco concludente. Ma al di là di questo costo immediato, le si può rimproverare di aver distolto l'attenzione da riforme più urgenti (regime delle pensioni, insegnamento, trattamento della disoccupazione, riforma dello Stato, alleggerimento del debito pubblico, in particolare) e di aver contribuito a mantenere l'illusione dell'onnipotenza riformatrice dello Stato. La crisi politica che conosce la Francia di oggi ha molteplici cause, ma lo scacco politico delle 35 ore non è privo di responsabilità in questa situazione.
La forza delle convinzioni del governo relative all'orario di lavoro poggiava su due pilastri. Da una parte, essa poggiava sulla storia mitizzata della riduzione dell'orario di lavoro assimilata al progresso sociale e alla giustizia, conquistati dalle forze del progresso contro la «Reazione alleata al Capitale». Opporvisi comportava la qualifica automatica di nemico del progresso sociale e di seguace della reazione. L'altro pilastro era quello delle valutazioni economiche derivate dalle simulazioni econometriche successive che dimostravano l'efficacia della riduzione dell'orario di lavoro per creare occupazione e che prescrivevano le sue condizioni di applicazione. La Giustizia sociale guidata dalla Scienza economica, questa allegoria moderna, ha consolidato le certezze del governo socialista, ma l'ha reso sordo alle critiche e cieco di fronte alle debolezze della sua azione.

Riferimenti bibliografici

Bastian J., Hinrichs K., Van Kevelaer K.-H., 1989, *Problems of Employment - Effective Working Time Policies - Theoretical Considerations and Lessons form France, The Netherlands and West Germany*, «Work Employment and Society», n. 3, pp. 323-349.

Boisard P., 1998, *Les politiques de partage du travail dans l'Union européenne*, in Barbier J.-C., Gautié J. (a cura di), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Centre d'études de l'emploi, Puf, Parigi, pp. 295-316.

Cahuc P., 2001, *Les expériences françaises de réduction du temps de travail: moins d'emplois et plus d'inégalités*, «Revue Française d'Economie», vol. 15, n. 3, pp. 141-166.

Cgp, 2001, *Réduction du temps de travail: les enseignements de l'observation*, rapporto della Commissione presieduta da Henri Rouilleault, La Documentation française, Parigi.

Gubian A., Jugnot S., Lerais F., Passeron V., 2004, *Les effets de la RTT sur l'emploi: des simulations ex ante aux évaluations ex post*, «Économie et Statistique», n. 376-377, pp. 25-54.

Jefferys S., 2002, *A «Copernician Revolution» in French Industrial Relations: Are the Times a' Changing?*, working paper, Business School, University of North London.

Méda D., Orain R., 2001, *Les effets de la réduction du temps de travail sur les modes de vie: qu'en pensent les salariés un an après?*, «Premières informations, premières synthèses», n. 21.1, Dares.

Méda D., Orain R., 2002, *Les effets de la réduction du temps de travail sur les modes de vie: premières évaluations*, «Données Sociales», Insee.

Pélisse J., 2002, *À la recherche du temps gagné. Les 35 heures entre perceptions, régulations et intégrations professionnelles*, «Travail et Emploi», n. 90, pp. 7-21.

Germania. L'Ig Metall e la difficile ricerca di un equilibrio tra salari e orari

Oliver Burkhard

L'articolo analizza gli sviluppi della politica sindacale tedesca nel settore metalmeccanico a partire dai mutamenti economici e di contesto che hanno caratterizzato gli anni '90 e gli effetti che questi hanno prodotto sui rapporti di forza all'interno delle aziende. Le conseguenze della parziale perdita di potere del sindacato si sono manifestate in particolare con la proliferazione di deroghe ai contratti collettivi e la crescente impossibilità di procedere ad una loro applicazione «automatica» in sede di azienda. L'esempio più recente di questa deriva è rappresentato dalla firma del contratto collettivo detto «Pforzheim» del 2004, reso possibile dalla forte pressione ricattatoria data dalla possibilità di esportazione dei siti di produzione che consente di scaricare i costi della produttività e della competitività con sempre maggiore prepotenza sulle spalle dei dipendenti, non solo in termini di trattamento salariale ma anche di orari di lavoro.

1. Sulle mutate condizioni di partenza

L'Ig Metall è impegnata ad affrontare una sfida di natura contrattuale che attiene alla necessità di creare un nuovo equilibrio tra il contratto collettivo di area[1] e gli accordi aziendali. L'ultima occasione in cui si è resa evidente l'urgenza di tale compito si è avuta quando, dopo la stipula del contratto collettivo 2004, ci sono stati accordi aziendali che non sono stati tenuti in sufficiente considerazione (Siemens, Daimler-Chrysler ecc.) e deroghe temporanee al contratto collettivo, in particolare alla settimana di 35 ore. Tali accordi e deroghe hanno provocato una forte eco, non soltanto all'interno del paese, ma anche nel contesto europeo. Sarebbe però falso e si darebbe un'interpretazione superficiale della situazione se si ritenesse che la conclusione del contratto collettivo del 2004 (chiamato anche accordo di Pforzheim) sia stato *l'inizio* di questa evoluzione. Tale accordo è stato piuttosto una

[1] I contratti di area sono contratti collettivi di livello nazionale o regionale. L'Ig Metall conclude i suoi contratti di categoria normalmente a livello regionale.

reazione alle innovazioni e alle mutate circostanze di fondo economiche e contrattuali e un tentativo di inquadrarle in un contesto sindacale e contrattuale plasmabile.

Di che natura erano o sono tali cambiamenti?

Nel corso degli anni '90 il contesto economico è mutato notevolmente. Il drastico crollo congiunturale del 1992/93 ha portato nell'industria metalmeccanica a cali di occupazione elevati, che si sono protratti per parecchi anni fino al 1997 compreso; contestualmente ha messo in moto anche una rapida ristrutturazione tecnologica e dell'organizzazione del lavoro nei settori metalmeccanici – chiaramente visibile soprattutto nel settore della produzione di autoveicoli. Si sono quindi avute notevoli spinte di produttività, ma la produzione fino al 1997 è aumentata solo di poco.

Solo verso la fine degli anni '90 si è giunti ad un consolidamento della congiuntura: soprattutto grazie alle esportazioni, che hanno contribuito ad un aumento della produzione e dell'occupazione, fino al 2002, anche nel settore della lavorazione dei metalli – mentre la domanda interna è rimasta contenuta. In quel periodo, sulla scia della «*New Economy Bubble*» c'è stata una rapida crescita nel settore elettronico e informatico. Questo è stato anche quello colpito maggiormente dalla crisi incipiente del 2001/2002, che si è poi consolidata in un ristagno di tre anni che ha investito l'intera economia, ristagno di proporzioni che non si erano più verificate in Germania dal dopoguerra. Sebbene alcuni settori dell'industria metalmeccanica (ad esempio l'industria automobilistica) abbiano subito cali minori, grazie alla domanda trainata dalle esportazioni, la crisi ha però lasciato tracce in ogni settore. Ciò è scaturito anche dai cambiamenti che si erano già annunciati negli anni '90 e che si sono poi pienamente imposti nel corso della breve congiuntura favorevole del 2000/2001 e della successiva crisi economica, cioè, l'inasprirsi del conflitto distributivo con la comparsa aggressiva dei mercati finanziari. Questi impongono le proprie rivendicazioni distributive mediante l'indicazione di un *bench-marking* delle rendite.

In tal modo sono state messe alle strette nel frattempo anche le imprese in attivo. La pressione esercitata dai mercati finanziari viene poi trasmessa ai dipendenti, in quanto si richiede loro una maggiore produttività, le riduzioni dei costi di produzione impongono come un ricatto la concorrenza nei siti di produzione e i redditi di lavoro si riducono (anche con tentativi di prolungare, senza aggiunte retributive, l'orario di lavoro); inoltre prendono piede rapporti di lavoro meno tutelati a livello di previdenza sociale.

Si è esteso poi anche il processo di *deregulation,* di liberalizzazione dei mercati e di apertura di intere regioni dei mercati mondiali fino ad allora meno accessibili (Cina, Europa orientale).
Ciò ha aumentato, da un lato, le possibilità di esportazione e l'attivo di *export* prodotto dall'industria tedesca e, dall'altro, ha portato ad un maggiore raffronto dei costi (*benchmarking*) tra i siti di produzione. Sia l'aumentata concorrenza commerciale che la concorrenza tra i vari siti di produzione fanno sì che soprattutto le produzioni di componenti e i lavoratori impiegati in quei settori si trovino alle strette. Ciò ha generato nuove sfide, le quali però, sono anch'esse da superare dato l'elevato potenziale economico in gioco: la Germania rappresenta infatti il 30% circa della produzione economica dell'Unione Europea, i nuovi paesi membri circa il 4%; la competitività dei prodotti tedeschi sui mercati internazionali è elevata.
Ciò dovrebbe essere affrontato prioritariamente con una adeguata politica economica e industriale. Però la politica industriale ed economica europea e la banca centrale europea non hanno saputo consolidare le prospettive di occupazione con una politica favorevole alla crescita e orientata ai mercati futuri.
Sia lo sviluppo economico che la carenza di una politica economica e industriale adeguata hanno messo alle strette la politica sindacale dei contratti collettivi. Ne sono indice una serie di sviluppi: qui di seguito ne esamineremo i principali.

2. L'indebolimento della capacità sindacale a livello di azienda

La politica contrattuale non deve essere soltanto in grado di fissare standard minimi mediante contratti collettivi, deve anche poterne organizzare e garantire l'attuazione. Mentre l'Ig Metall fino a questo momento è sempre riuscita a garantire e ad aumentare i salari e gli stipendi con i contratti collettivi che ha stipulato, l'attuazione pratica effettiva e l'attuazione a livello di azienda degli accordi contrattuali collettivi ha incontrato difficoltà sempre maggiori.
A causa delle varie condizioni, descritte a grandi linee in precedenza, i risultati dei contratti collettivi non sono stati più attuati «automaticamente» in un rapporto di 1:1, e non è stato più possibile evitare le deroghe. In tal modo si è verificata, in un certo senso, una parziale perdita di controllo rispetto a materie contrattuali centrali quali la «retribuzione» e l'«orario di lavoro».

2.1 Perdita di controllo delle retribuzioni effettive

Negli anni '90 c'è stata una svolta nelle condizioni quadro dei contratti collettivi. I cambiamenti economici e i mutamenti dei rapporti di forza nella società e nelle aziende hanno azzerato la situazione in termini materiali e distributivi. A differenza del periodo compreso tra il 1975 e il 1993, durante il quale gli aumenti dei contratti collettivi nell'industria metalmeccanica ed elettrotecnica in media subivano poi nuovi aumenti a livello di azienda, le componenti del reddito non regolate da contratto collettivo a partire dal 1993 sono state assorbite (deriva salariale negativa). Questa tendenza di retribuzioni contrattuali ed effettive che aumentano in misura minore – ormai in atto da più di un decennio – si è interrotta negli anni dal 2000 al 2002, a causa delle retribuzioni relativamente più contenute previste dai contratti collettivi. Anche se la politica contrattuale nel periodo di tempo indicato ha esaurito ampiamente lo spazio neutrale distributivo, dalla metà circa degli anni '90 non è più stato possibile aumentare nella stessa misura i salari effettivi dei dipendenti. Si è così indebolito il controllo che le norme dei contratti collettivi esercitavano sugli stipendi effettivi.

Questo tipo di evoluzione è in stretta relazione con la massiccia pressione ricattatoria, cui sono sempre più esposti i dipendenti e i comitati di azienda nelle imprese a partire dalla crisi del 1992/93. Il retroscena economico di tale evoluzione è la situazione di concorrenza globalizzata che continua ad andare avanti in un contesto di tassi di crescita esigui dell'economia nel suo complesso. Le imprese ora utilizzano in modo diffuso nuovi strumenti per l'imposizione delle loro strategie di riduzione dei costi. Da un lato, l'orientamento alle aspettative di rendita indicate dai mercati finanziari (*shareholder-value*) e, dall'altro, l'applicazione di meccanismi di controllo di mercato per i processi produttivi interni: i dipendenti dei vari reparti aziendali sono in concorrenza l'uno con l'altro, quando si tratta di vantaggi a livello di costi, o di quote di mercato e di investimenti. Ai dipendenti si trasmette la responsabilità aziendale della competitività del proprio settore o ambito di produzione. Spetta a loro preoccuparsi di mantenere il proprio posto di lavoro alle condizioni dettate dalla concorrenza in atto nel sito di produzione.

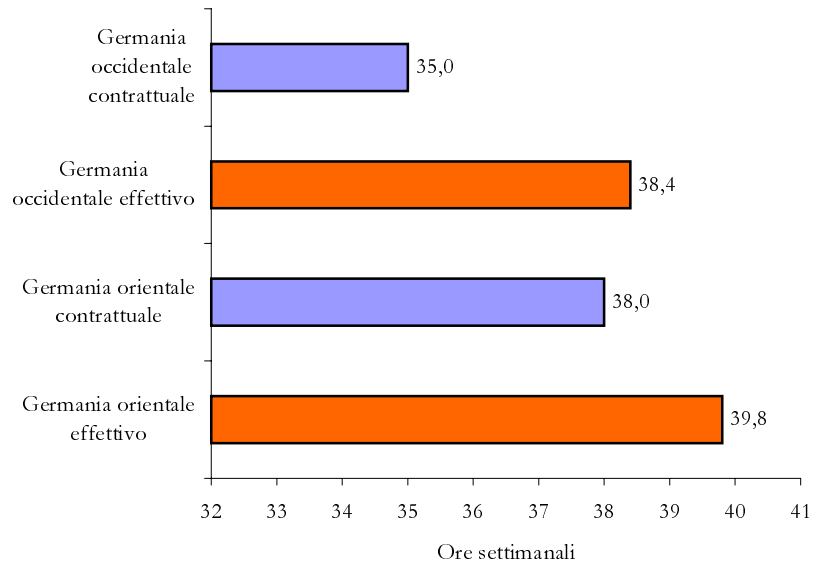
L'attacco degli imprenditori agli standard materiali dei dipendenti è sferrato su due fronti: da un lato, si erodono le componenti retributive non regolate dal contratto collettivo, dall'altro, si richiedono con insistenza normative in deroga ai contratti collettivi. Le due cose fanno

sì che non si garantisca più «automaticamente» la pari evoluzione, auspicata dai contratti collettivi, di retribuzioni effettive e contrattuali.

2.2 ...e dell'orario di lavoro

È opportuno notare che accanto alla deriva salariale negativa si è sviluppata anche una «deriva» dell'orario di lavoro. Ciò vale in generale per l'intera economia: mentre fino all'inizio degli anni '90 gli orari di lavoro reali seguivano le riduzioni di orario previste dai contratti collettivi, dopo la recessione del 1992/93 gli orari di lavoro effettivi hanno cominciato ad aumentare. È vero che non si tratta di una cosa insolita all'inizio di un periodo di crescita, poiché in una fase simile le imprese procedono cautamente per quanto riguarda le nuove assunzioni, ricorrendo maggiormente agli straordinari. La novità degli anni '90 è che il prolungamento dell'orario di lavoro, che è tipico dell'*inizio* di una fase di crescita, è stato protratto per l'*intera* fase di crescita della congiuntura.

Figura 1 - Differenza tra gli orari di lavoro settimanali contrattuali ed effettivi di dipendenti a tempo pieno nell'industria metalmeccanica



Fonte: Wsi-Mitt. 6/2004.

Dietro il prolungamento dell'orario di lavoro effettivo si nasconde una aumentata differenziazione di questo tipo: gli uomini a tempo pieno lavorano per un maggior numero di ore rispetto alle donne, e la differenza è aumentata nelle due parti della Germania.
Gli impiegati lavorano più a lungo degli operai, e sempre gli impiegati sono stati più colpiti degli operai nella seconda metà degli anni '90 dal prolungamento dell'orario di lavoro effettivo; i soggetti con qualifiche elevate hanno orari di lavoro più lunghi rispetto a quelli con qualifiche di medio livello.
Queste tendenze valgono anche per l'industria metalmeccanica – nella quale la deriva dell'orario di lavoro è ancora più forte che in tutto il resto dell'economia[2]. La deroga alla settimana di 35 ore nel caso degli impiegati è particolarmente marcata: in Germania occidentale era di 4,6 ore alla settimana nel 2001, e di 2,6 ore nel caso degli operai. Ciò dipende dalla particolare possibilità di differenziazione a livello di contratti collettivi presente nell'industria metalmeccanica. È noto che i contratti collettivi di 35 ore settimanali danno la possibilità al datore di lavoro di concordare a livello individuale, con una percentuale di dipendenti che varia dal 13 al 18% – a seconda della regione contrattuale – orari di lavoro fino a 40 ore settimanali. Nel 2002 già l'88% delle imprese del settore metalmeccanico ed elettrotecnico aveva fatto ricorso a questa normativa che prevede le suddette quote.
Alla conclusione delle trattative del 2004 per il rinnovo del contratto («Contratto di Pforzheim») i firmatari del contratto collettivo dell'industria metalmeccanica hanno concordato di rendere possibile, nelle aziende con più del 50% dei dipendenti nei due gruppi retributivi più alti, accordi aziendali oltre la settimana retribuita di 40 ore – per una quota che arriva sino al 50% dei dipendenti. Questo accordo integra la normativa delle quote, e dunque non la abolisce. Apre però una nuova possibilità, di subordinare le deroghe alla settimana di 35 ore

[2] Le perdite di controllo nell'ambito dell'orario di lavoro dovrebbero essere più varie ed essere di importo superiore di quelle nell'ambito della retribuzione effettiva. Altri settori sono, tra l'altro, l'utilizzo più ampio dell'opzione delle 40 ore, l'estensione dell'orario flessibile e dei conti dell'orario di lavoro, l'approvazione generalizzata di orari e turni straordinari, la rinuncia alle pause o ad ore di lavoro per attività non immediatamente produttive (Verteilzeiten), il decadimento o la riduzione dei conti di orario o l'introduzione di modelli di orario di lavoro di fiducia. Tutti questi fenomeni rimandano a condizioni quadro aziendali simili, anche se non è questa la sede per farne un inventario dettagliato.

alla logica dei contratti collettivi di area. Sullo sfondo delle tendenze assunte dall'orario di lavoro sopra descritte, ciò non può essere interpretato come l'aprire la porta a prolungamenti generali dell'orario di lavoro stesso. Sostanzialmente si tratta piuttosto di un adattamento dei contratti collettivi ai mutamenti della realtà dell'orario di lavoro. La nuova normativa crea pertanto la possibilità di disciplinare mediante contratto collettivo e di coinvolgere nella co-determinazione gli orari di lavoro – anche per gli impiegati in fasce retributive più elevate.
L'ulteriore accordo nel contratto di Pforzheim del 2004, per il quale scendere per un periodo di tempo determinato al di sotto degli standard contrattuali, non soltanto in situazioni d'emergenza per l'impresa, ma anche allo scopo di conseguire «un miglioramento sostenibile dello sviluppo dell'occupazione», è da interpretarsi in modo analogo. Si escludono così le clausole di apertura incondizionata e la possibilità effettiva di scendere, con accordi a livello di azienda, al di sotto degli standard previsti dai contratti collettivi. La pressione imprenditoriale per ottenere deroghe al contratto collettivo deve ora dirigersi direttamente al sindacato e non in prima battuta ai comitati di azienda. Pertanto gli strumenti contrattuali – a differenza degli accordi a livello di azienda – acquistano una posizione centrale e consentono/richiedono una politica contrattuale più attiva incentrata sull'azienda. In linea di massima questa può anche essere offensiva ed essere utilizzata per un maggiore coinvolgimento dei dipendenti o degli iscritti al sindacato nella definizione dei contratti collettivi.

3. L'indebolimento della contrattazione collettiva

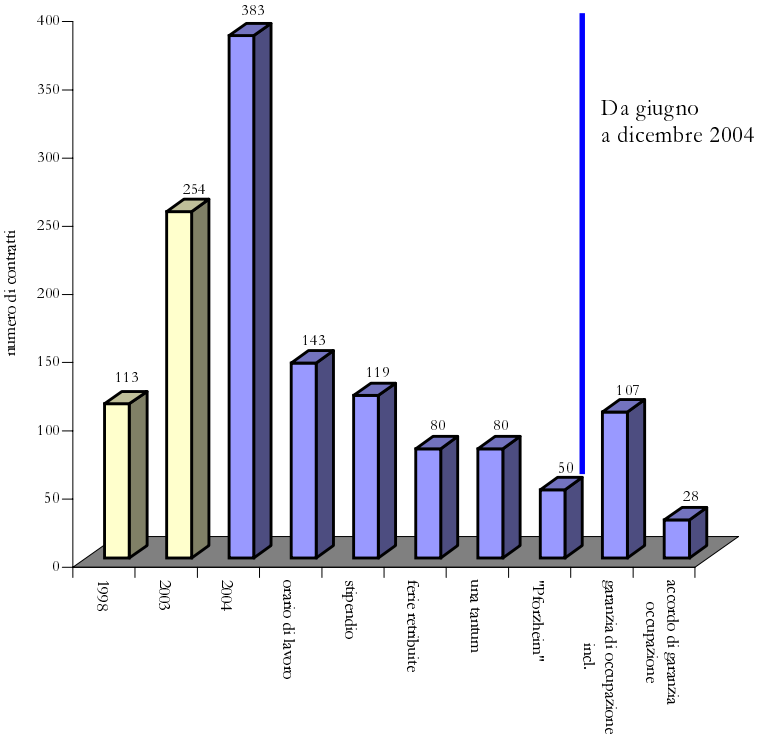
L'esigenza dell'Ig Metall è di regolare le condizioni di lavoro della parte più ampia possibile di un settore mediante contratto collettivo. In questo modo, infatti, si possono creare condizioni di lavoro minime per i dipendenti valevoli appunto per tutto un settore e si può evitare ampiamente la concorrenza salariale e di *dumping* all'interno del settore stesso. La forza e l'incisività dei sindacati si rileva anche dalla misura in cui riescono ad imporre il vincolo del contratto collettivo in un determinato settore.
Quante aziende, quanti dipendenti sono tutelati da contratti collettivi nell'industria metalmeccanica e che tipo di tendenza vi si rileva? L'evoluzione lungo un arco di tempo un po' più lungo mostra che il vincolo contrattuale nell'intera economia e nell'industria metalmecca-

nica ed elettrotecnica si riduce chiaramente. Relativamente ai dipendenti delle regioni occidentali il vincolo contrattuale nell'industria metalmeccanica ed elettrotecnica, nel complesso, è diminuito da 79,9% circa l'anno nel 1998 al 74% circa nel 2002; per il 26% circa non vige quindi nessun contratto collettivo. Nelle regioni orientali, la percentuale è scesa dal 51 al 43% circa – quindi per il 57% circa non c'è alcun vincolo contrattuale. Ciò significa che nella parte occidentale si è ridotto di 6 punti percentuali e nella parte orientale di circa 8 punti.
Contemporaneamente c'è stato un passaggio dal contratto collettivo di area ai contratti collettivi aziendali: in Germania occidentale per il 9,1% dei dipendenti vige un contratto collettivo a livello di azienda o ditta. Cioè il 3% in più rispetto al 1998. Nelle regioni orientali il contratto collettivo a livello di azienda o ditta vige per il 13,2%. Quindi, nell'ambito dell'organizzazione dell'Ig Metall i contratti collettivi per singole imprese o ditte sono aumentati costantemente negli ultimi venti anni, ma in modo particolarmente dinamico negli ultimi cinque anni. Si riduce invece il numero delle imprese vincolate da un contratto di confederazione.
I datori di lavoro del settore metalmeccanico (rappresentati dalla confederazione *Gesamtmetall*) perseguono una strategia duplice: da un lato, si sostengono quelle imprese appartenenti alla confederazione, che vogliono staccarsi completamente dal vincolo del contratto collettivo. Per queste, a livello organizzativo, è stata creata la possibilità di continuare ad esser membri della confederazione dei datori di lavoro, senza però essere vincolate dai contratti collettivi della confederazione stessa. Dall'altro, si riprendono gli interessi di quel gruppo, che in base alla funzione di disciplina e alla sicurezza della programmazione delle norme contrattuali, vuole continuare ad attenersi ai contratti collettivi di area. La *Gesamtmetall*, quindi, da un lato porta avanti una strategia di estensione della regolazione a livello di azienda e dall'altro, contestualmente, relativizza i contratti collettivi di area.
Anche se il vincolo contrattuale – almeno nella Germania occidentale – è ancora relativamente elevato, questi risultati e la suddetta strategia della *Gesamtmetall* dovrebbero suscitare allarme: il vincolo contrattuale si riduce, i contratti collettivi a livello di azienda e anche gli ambiti privi di contratto aumentano. Il livello di regolazione decentrato – quello delle imprese e delle aziende – ha quindi acquisito importanza. Anche questo processo è iniziato molto prima della firma dell'accordo di Pforzheim.

4. *Verso una «decentralizzazione controllata»?*

Sebbene la stipula del contratto collettivo del 2004 non sia stata la causa della differenziazione della situazione contrattuale nell'industria metalmeccanica, essa ha però scatenato molto l'appetito delle imprese per accordi aziendali in deroga al contratto collettivo e ha in parte incoraggiato un comportamento ricattatorio aggressivo. Ciò si è visto concretamente in molte richieste, avanzate dalle imprese all'Ig Metall, di approvazione di accordi aziendali in deroga a quelli collettivi. L'Ig Metall ha respinto addirittura i due terzi di queste richieste. Nella maggior parte non si tratta neanche di richieste fatte sulla base del contratto collettivo del 2004 (figura 2).

Figura 2 - Deroghe a livello di azienda al contratto collettivo (industria metalmeccanica ed elettrotecnica)



Il riferimento alla sigla del contratto collettivo 2004 è allora possibile, se le imprese riescono a dimostrare di operare, in base alle nuove situazioni della concorrenza, un cambiamento strutturale che porta anche a problemi di occupazione. In tal caso le società devono presentare un piano imprenditoriale globale di garanzia dell'occupazione e del luogo di produzione. L'Ig Metall ha formulato una serie di condizioni e di criteri di analisi, in base ai quali inizia la trattativa, ad esempio:

- evitare il *dumping* salariale nei confronti dei concorrenti interni e nel mercato interno europeo;
- limitare nel tempo la deroga ai diritti previsti dal contratto collettivo;
- definire cosa deve garantire in cambio l'impresa, in particolare: garanzia del posto di lavoro, ulteriori contratti di formazione-lavoro; promesse di investimenti, innovazione dei prodotti, ecc.;
- controllo e co-determinazione nell'attuazione degli interventi strutturali concordati, ecc.

La contrattazione di questioni relative alla politica per le innovazioni e gli investimenti, nonché per la garanzia del posto di lavoro, avviene utilizzando i diritti di consultazione, previsti in Germania per le questioni economiche, attraverso il comitato di azienda e i rappresentanti dei lavoratori (incluso il rappresentante dell'Ig Metall) in seno al consiglio di sorveglianza.

Seguendo il modo di procedere che abbiamo qui delineato, l'Ig Metall mira a riconquistare il controllo sulle deroghe ai contratti collettivi a livello decentrato.

Imprese	Controprestazioni definite dall'impresa in termini di:			
	Occupazione	Investimenti	Sviluppo dei prodotti	Gestione
Siemens (produzione di cellulari)	Sicurezza del posto di lavoro per due anni (riguarda 4000 addetti)	30 milioni di euro in due anni	Nuovi prodotti (tecnologia Umts)	
Daimler-Chrysler	Garanzia del posto di lavoro sino al 31.12.2011		Investimenti garantiti in nuovi prodotti	Stipendi ridotti ai manager
Volkswagen	Garanzia del posto di lavoro sino al 31.12.2011	Investimenti nei siti di produzione	Nuovi prodotti	
Opel	In Germania si tagliano 9.000 posti di lavoro; per gli addetti rimanenti garanzia del posto di lavoro sino al 31.12.2010	Promesse di investimenti in diversi siti di produzione	Sviluppo di 30 nuovi modelli di automobili	

Il mondo del lavoro sarà caratterizzato anche in futuro in gran misura dal decentramento e dalla differenziazione. L'Ig Metall deve quindi dare una risposta sostenibile e all'altezza dei problemi posti da questa mutata costellazione. Il contratto collettivo di area e la regolazione a livello di azienda devono quindi esser trasferiti in un piano nuovo e integrato di «decentramento controllato». Anche se le discussioni e le politiche di attuazione pratica sono ancora ad uno stadio iniziale, hanno però già assunto dei contorni chiaramente riconoscibili:

- Il contratto collettivo di area continuerà ad avere anche in futuro il compito di definire le norme fondamentali delle condizioni di lavoro – soprattutto la retribuzione e l'orario di lavoro. Sarà però inoltre necessario dare più spazio alle norme concordate a livello di azienda.
- A tale livello di azienda si dovrà prioritariamente creare e rafforzare una capacità d'intervento sindacale. Solo allora, infatti, i conflitti aziendali potranno essere affrontati in modo offensivo e con prospettive di successo e si potranno condurre trattative professionali anche a questo livello. La conquista di iscritti e il loro maggiore coinvolgimento nella pratica sindacale diventano pertanto un compito prioritario.
- In termini di contenuti, a livello di azienda si tratterà di mettere in atto le norme del contratto collettivo di confederazione. Le deroghe dovranno essere concesse solo se faranno parte di un piano offensivo di organizzazione di siti di produzione mediante innovazioni, investimenti, garanzie dei posti di lavoro ecc.
- Contemporaneamente la politica sindacale dovrà anche incidere maggiormente sulla politica economica e industriale nel contesto nazionale ed europeo, per poter alleggerire il carico della politica contrattuale affiancandola in questo modo.

Una ulteriore conclusione è che la parziale perdita di controllo sulla retribuzione e sull'orario di lavoro non si può affrontare *soltanto* con la politica contrattuale. Si deve, piuttosto, migliorare la capacità di intervento aziendale rendendo più incisivo il lavoro del comitato di azienda, le attività dei rappresentanti sindacali e l'assistenza e il sostegno professionale e sindacale.

La realtà sociale ed economica mostra inoltre che la politica sindacale si deve collocare in un *nuovo contesto per quanto riguarda lo spazio* e deve acquisire la capacità di agire al suo interno: è naturale che la politica sindacale si svolga a livello nazionale, ma è ormai innegabile che si sposti anche al *livello europeo.*

Questo lo dimostrano non solo i casi più controversi e più evidenti come le normative della Siemens (produzione di telefoni cellulari), Daimler-Chrysler, Volkswagen e Opel, ma lo si vede anche nelle esperienze quotidiane: quando si concludono contratti collettivi – che si tratti di retribuzione o di orario di lavoro – o relativamente a normative a livello di azienda, questi si ripercuotono sull'intero piano dell'Unione Europea. Infatti, da un lato, tali normative in genere danno un segnale alle parti sociali dei paesi membri dell'Ue, dall'altro, hanno un effetto diretto sulle imprese dello stesso settore attive nello spazio economico europeo, che poi esigono per sé quantomeno normative analoghe.

Lo spazio economico europeo unico nel frattempo ha anche generato uno spazio contrattuale estremamente trasparente.

Le esperienze delle recenti normative a livello di impresa mostrano che in un sistema – efficiente ed efficace in termini sindacali – di coordinamento europeo della politica contrattuale si devono coinvolgere maggiormente anche i comitati di azienda europei e i loro coordinatori.

Si chiede quindi sempre più ai sindacati, nel portare avanti la politica contrattuale, di riflettere in modo strategico sul contesto europeo e globale e di coinvolgerlo nell'agire quotidiano.

Contemporaneamente le mutate condizioni economiche, sociali e politiche e gli effetti che hanno sulle imprese spingono nella direzione di una maggiore e più differenziata relazione della politica sindacale agli interessi degli iscritti e dei dipendenti. Questi delegano la rappresentanza dei loro interessi non più semplicemente al sindacato, in modo che questo agisca in loro nome – e non accettano semplicemente quello che viene loro dato. Sempre più le proposte di regolazione e le rivendicazioni devono essere messe a punto *con i dipendenti*, e più che mai gli interessati devono partecipare alla loro messa in atto. Si tratta, ad un tempo, di un approccio pratico, per sviluppare un piano di azione comunque collettiva, anche se si è spinti dalla pressione della concorrenza che però – quotidianamente – è sentita a livello individuale. Una delle sfide principali consiste infatti nel trovare e attuare, in queste nuove condizioni, soluzioni solidaristiche e prospettive promettenti. È una questione della massima urgenza per poter affrontare l'attuale dismisura assunta dall'economia e dalla concorrenza.

Venti parole attorno al concetto di modello sociale europeo*

Carlo Caldarini

1. Le parole e i fatti

Siamo abituati, nel quotidiano, ad operare una distinzione importante tra *parole* e *fatti*: «un conto sono le parole, un'altra cosa sono i fatti!», oppure «belle parole, ma i fatti?», e via dicendo. Insomma, da una parte i fatti, cosa concreta e dunque positiva (nel senso di empiricamente osservabile e misurabile), dall'altra le parole, entità evanescenti ed effimere, dunque né concrete né positive. Ma i fatti, a pensarci bene, e soprattutto i fatti sociali, producono parole. E le parole, a loro volta, sono generatrici di fatti.

Anzi, per dirla con Wittgenstein, le parole, in quanto segni, suoni ecc., *sono* fatti: a differenza di altri eventi che *accadono, ma restano muti*, essi *significano*, e significano per l'appunto fatti. E i fatti, dal loro canto, direbbe forse Dewey, diventano oggetti cognitivi quando dall'esperienza si passa alla concettualizzazione, che si esprime appunto attraverso le parole.

Del resto, la nostra stessa esperienza ci insegna che si possono avere fatti pressoché privi di qualsiasi significato, conseguenza o effetto, e parole dense di significato e pesanti come macigni.

Ma veniamo alle parole (e dunque ai fatti) del nostro Seminario. Hanno partecipato ai lavori, nelle lingue italiano e francese, circa settanta persone, in rappresentanza di dieci istituzioni sociali e nove organizzazioni sindacali, provenienti da altrettanti paesi d'Europa. E già questo, nel suo piccolo, è un fatto. Come accade di solito nei seminari di studio, nelle due giornate di lavori abbiamo soprattutto prodotto *parole*: dalle parole scritte (circa 250 pagine di materiali nelle cartelle di ogni partecipante)[1] a quelle pronunciate dalle circa trentacinque per-

* Si ringraziano Maria Merlante e Villiam Zanoni, per i loro preziosi appunti, Luigina De Santis per i suoi suggerimenti nel momento della stesura finale del testo, tutti i partecipanti al Seminario per le loro *parole*.

[1] I materiali del Seminario sono disponibili sul sito dell'*Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa*, www.osservatorioinca.org, o possono essere richiesti per e-mail a osservatorio@osservatorioinca.org.

sone che sono intervenute nel dibattito, a vario titolo, nelle plenarie o nelle commissioni di lavoro. Parole, appunto, e non chiacchiere, parole generatrici di fatti. Anzi, parole che sono esse stesse, per loro natura, *fatti*.

Gli argomenti affrontati hanno sollevato diverse questioni: dove sta andando il modello sociale europeo? Come stanno cambiando i sistemi nazionali di previdenza sociale? Che relazioni si prefigurano tra politiche della coesione e crescita economica? Quale peso hanno le organizzazioni sindacali nel governo di questi cambiamenti?

Sarebbe difficile, ora, elaborare una sintesi organica e fedele dei diversi contributi, e oltremodo ambizioso volerne trarre delle piste di lavoro, politico e sindacale.

In un altro articolo, all'interno di questo stesso numero della rivista, David Natali riassume con estrema chiarezza i principali contenuti, per così dire tecnici, del dibattito: i cambiamenti demografici, le riforme dei sistemi pensionistici, il Metodo aperto di coordinamento. Qui, vogliamo invece fare riferimento ad una questione meno circoscritta, che ha fatto da sfondo alla discussione sviluppatasi lungo tutti i lavori del Seminario: il concetto di *modello sociale europeo* (Mse).

Cercheremo, in poche pagine, di ricostruire il senso del dibattito attraverso il filo delle parole secondo noi maggiormente evocative (o, come avrebbe detto forse il grande educatore brasiliano Paulo Freire, attraverso le *parole generatrici*), lasciando al lettore la facoltà di trarne ulteriori spunti per la riflessione e l'azione.

2. Sviluppo, coesione, idea, realtà

Fu Jacques Delors, a metà degli anni ottanta, uno dei primi a parlare di Mse, per sottolineare la necessità di un'alternativa alla concezione americana, basata su una visione fondamentalmente liberista delle politiche. Un'alternativa basata sui principi dello *sviluppo* e della *coesione*, o meglio, dello sviluppo *attraverso* la coesione. L'idea di Delors, in estrema sintesi, era infatti che lo sviluppo economico potesse (anzi, dovesse), essere combinato con il rafforzamento della coesione sociale.

Venti anni dopo, il Mse è, al tempo stesso, *realtà* e un'*idea*: la realtà chiamata Europa, un fenomeno ormai naturale e dato per certo, la realtà di un'idea sociale dell'Europa, con il suo carico d'ambiguità e

polisemia (Jepsen, Pascual, 2005)[2]. Nel dibattito di questi venti anni sembra ancora mancare, infatti, una chiara definizione di cosa costituisca l'essenza stessa del Mse, e nella misura in cui vengono formulate delle definizioni, non necessariamente queste coincidono tra loro.

3. Pluralità, diversità

Piuttosto che di Mse, sarebbe allora più opportuno parlare di una *pluralità* di modelli sociali nazionali, che, secondo la letteratura specifica, sono perlomeno quattro: anglosassone, scandinavo, continentale e meridionale (tra questi, il modello scandinavo viene in genere indicato come modello di riferimento per le politiche sociali).
Vi sono dunque diversi modelli sociali in concorrenza tra loro: la *diversità* persisterà in futuro, o si ridurrà, per avvicinarsi forse al modello anglosassone?
Nel suo intervento introduttivo, Philippe Pochet ha ipotizzato quattro tipi di definizione del Mse:

- il Mse come somma dei modelli sociali nazionali sopraelencati;
- il Mse «per input» o «per istituzione», che è il più tradizionale e che raccoglie gli elementi comuni dei modelli sociali europei che lo differenziano dal modello sociale di altri paesi come la Cina o il Giappone (tale definizione del modello, sempre secondo Pochet) è troppo generica e non funzionale, in quanto si basa su elementi del passato, non più del tutto corrispondenti alla realtà);
- il Mse «per output», ovvero «proiettato nel futuro», che cerca di rispondere alla domanda: cosa deve produrre il Mse per il futuro? Le risposte sono molte: forte partecipazione delle donne e delle persone anziane nel mercato del lavoro, pari opportunità, cure sanitarie accessibili a tutti, ecc. Tali risposte lo rendono un Mse ideale, molto simile al modello scandinavo;
- il Mse «dinamico»: si tratta della definizione meno precisa, ma più corrispondente alla realtà, in quanto definisce il Mse come un processo, un dialogo in corso, un modello che si forma attraverso i dibattiti attuali, contemporanei.

[2] Una traduzione in lingua italiana dell'articolo di Maria Jepsen e Amparo Serrano Pascual, a cura di Maria Merlante, è disponibile negli atti del Seminario (www.osservatorioinca.org).

4. Costruzione, processo, decisione, consenso, partecipazione

Queste differenti dimensioni del Mse costituiscono, di nuovo, l'idea e la realtà (*le* realtà) del concetto stesso. Idee e realtà che divengono risorse retoriche, ossia strumenti del linguaggio (vedremo più avanti) politico, utili per legittimare il progetto di costruzione di un'identità su cui si basano le istituzioni europee (Jepsen, Pascual, 2005).
La parola *costruzione* ci rimanda al concetto di *processo*: processo *decisionale* e processo *consensuale*. L'uno e l'altro aspetto del problema rinviano, a loro volta, alla questione della *partecipazione* evocando, per quanto ci riguarda, almeno due ordini di problemi:

- la partecipazione dei cittadini (basti a questo proposito ricordare gli scottanti esiti delle consultazioni referendarie sul progetto di Costituzione europea in Francia e Olanda, di cui si è ampiamente dibattuto in una delle due commissioni di lavoro, il 22 giugno);
- il ruolo delle organizzazioni, delle lotte e delle forze sindacali e sociali, la loro rappresentatività, la loro responsabilità nella costruzione delle politiche sociali, europee e nazionali (ci riferiamo, in questo caso, ad un mix di problemi: la crisi di rappresentatività delle organizzazioni sindacali dovuta alla diminuzione degli iscritti, il diffuso scetticismo degli affiliati – ma anche di una parte della classe dirigente – di fronte alle tematiche e ai progetti di respiro europeo, la marginalità dei sindacati – in alcuni paesi – rispetto a processi formalmente partecipativi come il metodo aperto di coordinamento, ecc.)[3].

5. Apprendimento, linguaggio, linguaggi

Come per ogni processo sociale e politico, la costruzione del Mse può essere considerata un fattore (un *fatto,* potremmo dire) di *apprendimento*. Un apprendimento naturale, collettivo e sociale che genera un *linguaggio*, o meglio più *linguaggi*: un *linguaggio comune* e un *linguaggio stan-*

[3] A questo proposito, segnaliamo un contributo di David Natali, *Rôle des syndicats dans l'innovation des systèmes de retraite. Processus et contenu de reforme dans divers pays de l'Union*, che tratta specificamente del ruolo delle organizzazioni sindacali nei processi di riforma dei sistemi pensionistici in Europa (Natali, 2004). Una traduzione dell'articolo in lingua italiana, a cura di Maria Merlante, è disponibile negli atti del Seminario.

dard, ad esempio. Il primo è il prodotto intrinseco delle nostre e altrui pratiche quotidiane, come delle politiche di fatto. Il secondo è generato soprattutto dalle politiche istituzionali e volontaristiche dell'Europa: dalle politiche enunciate e dalle politiche praticate.
Ma mano a mano che il linguaggio si standardizza, questo stesso diviene, paradossalmente, generatore e ordinatore di politiche (di nuovo: dalle parole ai fatti…).
All'interno dei dibattiti politici nazionali si è, infatti, diffuso un certo vocabolario (occupazione, partenariato, politiche attive, *mainstreaming* di genere, ecc.). Questo adattamento del linguaggio sollecitato dalle istituzioni europee ha avuto un importante impatto sulla formulazione d'argomentazioni inerenti, ad esempio, al problema della disoccupazione, della povertà o della protezione sociale, influenzando le principali linee di pensiero lungo le quali il dibattito è stato condotto e il modo nel quale il problema viene descritto. Le istituzioni europee non hanno inventato loro questi concetti, ma è soprattutto attraverso loro che sono divenuti elementi strutturanti per la comprensione dei problemi e per la definizione delle conseguenti politiche. Le istituzioni europee giocano quindi un ruolo importante nell'influenzare e guidare il dibattito (ruolo socializzante) intervenendo sulle costruzioni terminologiche utilizzate per descrivere il problema dell'esclusione dal mondo del lavoro e proponendo comuni strutture espressive di riferimento (Jepsen, Pascual, 2005; Suarez, Pascual, 2005).

6. Attivazione, flessibilità, diritti, precarietà

Un esempio chiaro di costruzione di un vocabolario specifico, funzionale al processo di costruzione di un modello politico, è il termine *attivazione*.
L'espressione anglosassone *Activation Model*, da cui deriva il termine italiano attivazione (nella sua accezione corrente di politica sociale attiva), rimanda all'idea secondo la quale le politiche sociali dovrebbero considerare i soggetti destinatari (i disoccupati, per fare un esempio ricorrente, ma anche gli anziani nel nostro caso) come soggetti attivi o da attivare, piuttosto che come elementi passivi, ricettori di aiuti e sussidi. Nell'esperienza italiana tale modello ha trovato applicazione soprattutto nel campo delle cosiddette politiche attive del lavoro (Hvinden, 2001). Nonostante la popolarità di questo modello e l'ampio consenso in diverse nazioni europee circa la necessità di aumentare questo genere d'intervento, i valori invocati per giustificare il mo-

dello e le politiche concrete a cui ci s'ispira variano di molto da nazione a nazione. Pertanto la stessa ricetta sarà tradotta in differenti modi di preparazione che conterranno diversi valori tra gli ingredienti.
Il problema principale del rapporto tra Mse e modelli sociali nazionali sembra risiedere, dunque, proprio nella mancanza di un linguaggio comune o, per meglio dire, nell'uso di parole apparentemente comuni cui corrispondono invece interpretazioni e situazioni diverse, con evidenti conseguenze problematiche sul dialogo sociale europeo.
La parola *flexicurity*, ad esempio, altro tipico prodotto del linguaggio comune europeo di derivazione anglo-manageriale (già oggetto legislativo ad esempio nei Paesi Bassi) è utilizzata in ogni Stato membro per designare realtà differenti. Questo termine, che intende indicare un traguardo di auto-tutela sociale, svela nei fatti un inganno semantico che cela realtà di precarietà sempre più generalizzata e capillare in tutta Europa. *Flexicurity* significa, in breve, possibilità d'essere flessibili senza dover subire la *precarietà*. Significa, ad esempio, ribadire la supremazia del diritto alla scelta dell'attività lavorativa sul semplice diritto al lavoro, qualunque esso sia.

7. Solidarietà

Più di qualcuno si è infine posto la domanda: ma l'Europa sociale è una realtà? O è, per l'appunto, soltanto un'idea? E il Mse, esiste davvero?
Per capire cosa sia davvero il Mse basterebbe forse uscire dall'Europa. Ecco allora che gli elementi principali, comuni ai diversi modelli sociali europei, diventano maggiormente visibili e concreti: le 25 democrazie consolidate, le libertà sindacali, la tutela dei diritti fondamentali, il ruolo importante delle parti sociali, la pertinenza del ruolo dello Stato come soggetto regolatore, sicurezza sociale adeguata e solidarietà nei confronti degli individui più deboli della società. *Solidarietà*, per l'appunto:

- solidarietà tra generazioni (con chiaro riferimento al Libro Verde sui cambiamenti demografici);
- solidarietà tra gli Stati membri (se è vero che, che dopo il fallimento dell'ultimo vertice europeo sulle prospettive finanziarie dell'Europa, i nuovi Stati membri hanno addirittura proposto di ridurre gli importi che erano stati loro attribuiti, pur di salvare l'accordo in nome della solidarietà).

E ancora: diritto solidale e diritto individuale (al pensionamento, ma anche al lavoro, ecc.), responsabilità, ruolo sociale dell'impresa e ruolo dell'impresa sociale, liberalizzazioni, politiche migratorie, disparità regionali.

Ma ci fermiamo qui. Le parole evocate bastano già per capire che si tratta di due modelli d'Europa che si stanno confrontando, e la linea di demarcazione passa proprio lì: attraverso il concetto di solidarietà.

C'è chi sostiene, «cifre alla mano», che nell'epoca della competizione globale sia necessaria una drastica riduzione dei costi: sia di quelli delle imprese, attuando un regime di flessibilità dei salari, sia di quelli che gravano sullo stato sociale, ridimensionando la spesa previdenziale, sanitaria, ambientale e dell'istruzione. È una visione che invoca la formula magica «più Europa con meno spesa». Che poi vorrebbe dire meno protezione sociale. E quindi un'Europa ridotta ad una grande area di libero scambio.

Ecco, il rischio, in questa fase delicata e significativa segnata anche dal difficile cammino della Costituzione europea, è che una parte importante dell'opinione pubblica (anche e proprio all'interno del movimento sindacale stesso) possa essere proprio indotta a pensare che «più Europa» significhi, in fin dei conti, «meno sicurezza sociale».

Ma esiste un'altra prospettiva. Ed è quella di chi crede che un'Europa più forte e competitiva, un'Europa «attore globale» sulla scena mondiale, sia possibile alla sola condizione d'investire risorse e intelligenze sulla ricerca, la valorizzazione e la stabilità – economica e politica – di un nuovo modello sociale. Fondato sui principi storici della coesione, dei diritti, della riduzione degli squilibri, del dialogo sociale. Insomma, della solidarietà.

Riferimenti bibliografici

Commissione delle Comunità Europee, 2005, *Libro Verde: Una nuova solidarietà tra le generazioni di fronte ai cambiamenti demografici*, Com (2005) 94 def. (http://europa.eu.int/comm/off/green/index_it.htm).

Ferrera M., 2004, *Ricalibrare il modello sociale europeo. Accelerare le riforme, migliorare il coordinamento*, Urge Working Paper, n. 7 (http://www.urge.it/papers/WP_7_2004.pdf).

Hvinden B., 2001, *Politiche attive del lavoro: la forza delle idee… e quella dei numeri*, «Biblioteca della libertà», XXXVI, marzo-aprile, n. 158, pp. 53-74 (http://www.centro-einaudi.it/BdL/158Hvinden.pdf).

Inca, Cgil, Ferpa, Ose, 2005, *Politiche pensionistiche e modello sociale europeo*, *Materiali di lavoro del Seminario*, Bruxelles, 23-24 giugno 2005 (www.osservatorioinca.org).

Jepsen M., Pascual A.S., 2005, *The European Social Model: An Exercise in deconstruction*, «Journal of European Social Policy», Vol. 15 (3), pp. 231-245.

Jepsen M., Pascual A.S., 2004 *The European Social Model: An Exercise in deconstruction* (http://www.seeurope-network.org).

Natali D., 2004, *Rôle des syndicats dans l'innovation des systèmes de retraite. Processus et contenu de reforme dans divers pays de l'Union*, «Revue belge de Sécurité sociale», n. 4/04, pp. 857-881 (www.ose.be/fr/mocpension.htm).

Suarez E.C., Pascual A.S., 2005, *I paradossi dell'attivazione nel discorso istituzionale europeo*, «La Rivista delle politiche sociali», n. 1, gennaio-marzo 2005, pp. 19-46 (www.larivistadellepolitichesociali.it).

Tempo e orari

Antonio M. Chiesi

Al centro del saggio viene posta l'analisi del rapporto tra tempi di vita e orari di lavoro e le trasformazioni che questo rapporto ha subito nel triplice passaggio dalla società fordista a quella post-fordista a quella globalizzata odierna. Vengono elencate le principali contraddizioni che nascono dalle esigenze di iper-flessibilità degli orari (sincronizzazione e desincronizzazione, dislocazione delle rigidità temporali e qualità della vita, incertezza, rischio di mercato e precarizzazione, bisogni di sicurezza emergente e crisi del sistema delle garanzie). La questione della flessibilità temporale viene collocata in rapporto alle altre tre dimensioni della flessibilità del lavoro: funzionale, numerica, salariale. Alcune implicazioni di policy making vengono sviluppate partendo dal concetto di flessibilità sostenibile.

In una società moderna la collocazione e l'organizzazione delle attività nell'arco del calendario e dell'orario settimanale e giornaliero rappresentano un'importante modalità attraverso cui gli individui sono in grado di coordinare e integrare reciprocamente attività caratterizzate da una divisione del lavoro sempre più spinta.

In una società globalizzata il livello di integrazione e coordinamento, sia a livello macro tra sistemi produttivi, sia a livello micro tra attori individuali, raggiunge livelli prima impensati, resi possibili da tecnologie in grado di collegare in tempo reale qualsiasi punto della terra e di realizzare quella compressione del tempo e dello spazio, che fa parte della percezione soggettiva della globalizzazione (Meyrowitz, 1985) e che è una caratteristica peculiare dell'esperienza riguardante ciò che Giddens (1990) chiama la «modernità radicale». Siamo quindi ben lontani dall'organizzazione stabile del tempo e degli orari cui il fordismo tendeva e verso cui si sono orientate le aspettative dei cittadini e dei lavoratori fino alla fine degli anni '70 del secolo scorso.

Per comprendere le attuali contraddizioni dell'organizzazione del tempo e degli orari in una società globalizzata dobbiamo fare riferimento a tre fasi storiche che si sono succedute nei paesi sviluppati, quella che è stata convenzionalmente ed efficacemente denominata del fordismo, quella che con minore fantasia è stata denominata post-

fordista e quella attuale, in cui la logica e le conseguenze della globalizzazione si innestano profondamente, senza modificarne i meccanismi ma rimescolando gli equilibri e le opportunità delle diverse classi sociali.

1. L'organizzazione fordista del tempo

Il fordismo, partendo da un'organizzazione produttiva basata sulle economie di scala e sulla stabilizzazione della produzione, induceva una configurazione tipica degli orari di lavoro e un'organizzazione temporale della società nel suo complesso. Gli incrementi di produttività dell'economia occidentale avvenuti nei «Trenta gloriosi» – con riferimento al lungo sviluppo economico del secondo dopoguerra (Mendras, 1997) – avevano assicurato, fino agli *shock* petroliferi degli anni '70 e '80, una progressiva riduzione dell'orario di lavoro. Le esigenze tecnologiche della produzione di massa, insieme ad un sindacato forte e rappresentativo dell'operaio massa, avevano a loro volta favorito una tendenza alla standardizzazione dei regimi di orario, inducendo non solo una maggiore eguaglianza nelle condizioni di lavoro, ma anche una sincronizzazione dei ritmi di vita, tipica della prima fase della società dei consumi di massa. Questa sincronizzazione riguardava non solo l'arco della giornata, della settimana e del calendario, ma anche l'intero corso della vita, che imponeva un periodo crescente di preparazione scolastica a tempo pieno, l'entrata improvvisa e irreversibile nel mercato del lavoro, il ritiro e il pensionamento, altrettanto irreversibile, indotto da un sistema previdenziale rigido, omogeneo e sempre più universalistico.

La forza sindacale degli operai dell'industria e lo sviluppo tayloristico dell'automazione del lavoro d'ufficio contribuivano a diffondere questo modello anche nel terziario e nel pubblico impiego. I servizi adottavano orari standard di apertura al pubblico, che ricalcavano gli orari di ufficio e di fabbrica. La riduzione progressiva dell'orario di lavoro veniva attuata allo stesso modo in fabbrica, in ufficio e nei servizi, a beneficio dei lavoratori, senza tenere in particolare conto le esigenze del consumatore utente. Del resto tutte le società industrializzate avevano subìto un progressivo declino del tasso di attività femminile, sicché la struttura dei nuclei di convivenza poteva assorbire queste omogeneità praticando al proprio interno una altrettanto rigida divisione del lavoro tra il maschio *bread winner* specializzato nella pro-

duzione del reddito familiare e la donna casalinga a tempo pieno, specializzata nel consumo del reddito.
A cominciare dalla fine degli anni '70 del secolo scorso il post-fordismo aveva già incominciato a fare emergere le contraddizioni di questo tipo di organizzazione temporale, in cui masse importanti di individui erano indotte a collocare le stesse attività negli stessi periodi dell'anno, della settimana e della giornata e ad affrontare le tappe del corso di vita individuale in modo improvviso e irreversibile. Effetti di congestione, code, ritardi, perdite di tempo erano il risultato sistemico della tendenza alla sincronizzazione delle attività per cui tutti iniziavano a lavorare al mattino presto, smettevano nel pomeriggio inoltrato, godevano di un *week-end* che comprendeva anche il sabato, passavano le ferie nell'esodo generale di agosto che svuotava le città, andavano in pensione da un giorno all'altro. Questa aspirazione all'omogeneità dei tempi aveva cominciato a creare disagi soprattutto tra le figure sociali emergenti ma ancora marginali, come le donne e gli anziani. Le prime subivano la «doppia presenza», volendo integrarsi in un mercato del lavoro che non riconosceva le loro esigenze e dovendo contemporaneamente gestire aspettative di ruolo tradizionali che le relegavano ancora tra le mura domestiche. I secondi, avendo conquistato il tempo libero, lo riscoprivano vuoto, per mancanza di occasioni di relazione interpersonale, per indisponibilità di servizi nelle grandi città spopolate d'estate, per mancanza di iniziative finalizzate alla loro disponibilità di tempo. Molte ricerche condotte negli anni '80, non solo in Italia, mostrano tra le donne occupate un diffuso disagio causato dalla sensazione soggettiva di scarsità di tempo disponibile. La sensazione di scarsità di tempo appariva a prima vista paradossale in una società che era riuscita a «liberare il tempo» per tutti, offrendo ferie sempre più lunghe, *week-end* sempre più numerosi, permessi tutelati, pensionamenti anticipati. Tra gli anziani veniva segnalato invece il disagio del tempo vuoto, della noia e della solitudine, cui faceva da palliativo l'esposizione al mezzo televisivo, lunga e indiscriminata, causa a sua volta di un'ulteriore ritirata dell'anziano nella solitudine delle mura domestiche.
Una società sincronizzata e rigida, simile ad un orologio, faceva emergere sempre più prepotentemente esigenze di desincronizzazione e di flessibilità, man mano che la figura dell'operaio massa e dell'impiegato dei grandi centri direzionali declinava, mentre le donne, sempre più scolarizzate, assumevano un ruolo centrale nella società terziarizzata e dei servizi.

2. L'organizzazione post-fordista del tempo

La crisi del fordismo porta con se la trasformazione di una società sincronizzata e rigida, tendenzialmente egualitaria, in una società sempre più desincronizzata e flessibile, in cui le diseguaglianze economiche e sociali riprendono vigore. La diversificazione progressiva degli orari è indotta da una serie di condizioni (Chiesi, 1989):

a) nell'industria ristrutturata, la rivoluzione della produzione snella, con l'abolizione del magazzino e la fabbricazione *just-in-time* su commessa, impone ritmi di lavoro che dipendono dalle richieste immediate del mercato;

b) i servizi alle imprese seguono le esigenze del *just-in-time* e vengono quindi attivati in modo altrettanto discontinuo e flessibile. La capacità di offrire la prestazione o di garantire la consegna in minor tempo diventa un fattore importantissimo di competizione sul mercato;

c) nei servizi alle persone, il cui sviluppo dipende dalla propensione delle donne a stare meno in casa e a richiedere servizi sul mercato, emerge sempre più la necessità di offrire prestazioni al di fuori degli orari standard;

d) gli effetti di composizione e congestione di un'organizzazione sociale sempre più complessa e fragile, la carenza di tempo che a vari livelli produce code e attese, l'allargamento delle metropoli e il conseguente aumento della mobilità urbana, impongono la desincronizzazione di molte attività, per evitare la paralisi del loro funzionamento. Alle funzioni di emergenza (pronti soccorsi, polizia, vigilanza urbana, pompieri, riparazioni improvvise), offerte tradizionalmente secondo la logica del *just-in-time*, si aggiungono le funzioni di intervento straordinario e persino ordinario sulle infrastrutture (manutenzione delle strade e delle reti di erogazione dei servizi);

e) la sempre più vasta disponibilità di servizi a qualsiasi ora del giorno e della notte in tutti i giorni dell'anno è assicurata da invenzioni tecnologiche in grado di ridurre le barriere spazio-temporali a costi bassissimi. I telefoni cellulari e Internet rappresentano l'esempio più evidente della possibilità, non solo di «guadagnare tempo», ma anche di fare ciò che si vuole nel momento esatto in cui ne sentiamo il bisogno.

La grande flessibilità dell'organizzazione post-fordista sposta gli equilibri contrattuali riallocando la centralità delle figure sociali in gioco. Il

fordismo aveva dato forza alla capacità negoziale dell'operaio massa, che di questa centralità si era avvantaggiato in termini di benessere, potere d'acquisto, accesso alle garanzie di un welfare omogeneo e tendenzialmente universalistico. Le conquiste dei lavoratori in un contesto oligopolistico e di massiccio intervento statale erano state rese possibili dall'organizzazione collettiva dei loro interessi, favorita dall'omogeneità delle condizioni, e dall'utilizzo della «*voice*» come modalità principale di strategia rivendicativa. Le conseguenze per l'organizzazione degli orari riguardavano la tendenza a ridurre il tempo di lavoro in modo omogeneo nell'industria e nei servizi, ma anche l'adozione di regimi standardizzati e sincronizzati. Gli studi compiuti allora mostravano, infatti, che la riduzione progressiva dell'orario di lavoro era stata collocata:

a) nel tardo pomeriggio, su base giornaliera, anche riducendo l'intervallo di pranzo;
b) nel fine settimana, su base settimanale, con la conquista del sabato libero;
c) in agosto, su base annuale, con l'allungamento e la concentrazione delle ferie;
d) al termine della carriera lavorativa, su base pluriennale, con il progressivo anticipo dell'età di pensione.

Il post-fordismo sposta l'equilibrio a favore del consumatore, che può godere di una più vasta gamma di prodotti e di servizi e che persegue i propri interessi principalmente attraverso strategie di *exit* in un contesto maggiormente esposto alla concorrenza internazionale, non più dominato dall'industria e in cui lo Stato ha cominciato a ritirarsi dall'economia. Dal punto di vista dell'organizzazione dei tempi e degli orari, le richieste del consumatore entrano subito in contraddizione con l'organizzazione precedente:

a) richiesta di orari lunghi soprattutto nel commercio e nei servizi privati e pubblici;
b) richiesta di aperture dei centri commerciali e durante il *week-end*, anche a causa dello sviluppo dell'industria del tempo libero, che assorbe sempre più occupazione;
c) orari più confacenti alle esigenze di una città «permanentemente attiva», che richiede la liberalizzazione dei calendari del commercio e dei pubblici esercizi.

L'offerta che non si adegua a queste esigenze viene abbandonata ed è destinata al fallimento, a favore di nuove forme di organizzazione produttiva e commerciale in grado di rispondere in tempo reale alle

richieste di una clientela e di un'utenza sempre più diversificate, economicamente segmentate e socialmente eterogenee.
La flessibilità tipica del post-fordismo non è però neutra e diffusa. Si concentra in alcuni settori, piuttosto che altri, è favorita in modo differenziato da nuove tecnologie, colpisce alcune categorie di lavoratori, che la subiscono pesantemente, mentre altre categorie godono di un vantaggio, perché sono in grado di scegliere in modo flessibile i regimi di orario più comodi e di scaricarne le conseguenti rigidità su altri. La diseguaglianza crescente del post-fordismo è infatti anche una diseguaglianza che riguarda l'uso del tempo e contribuisce a rendere diseguale la qualità della vita tra nuove categorie sociali, che non sono più le classi ereditate dal fordismo. Mentre gli effetti della accresciuta flessibilità post-fordista sono relativamente simili in tutti i paesi occidentali – anche se si sviluppano in tempi diversi a seconda del ritmo di trasformazione economica – le categorie sociali che subiscono in vario modo questi effetti sono molto diverse a seconda delle caratteristiche nazionali del mercato del lavoro e del modello di welfare nazionale adottato.
In particolare in Italia, a cominciare dalle prime avvisaglie della crisi del modello fordista, la segmentazione generazionale del mercato del lavoro ha prodotto una crescente disoccupazione di coloro che per la prima volta cercavano un'occupazione: i giovani e le donne. Con le riforme del mercato del lavoro degli anni recenti, questa disoccupazione è stata in parte riassorbita a trasformata in precarizzazione e flessibilizzazione delle cosiddette posizioni di entrata nel mondo del lavoro. La debolezza dell'economia italiana nel contesto globale tende tuttavia ad allungare questa fase di entrata nel mercato, condannando giovani e donne soprattutto del Sud a permanere a lungo nell'area crescente dei lavori flessibili e precari (Buzzi, Cavalli, de Lillo, 2002).

3. Il sistema degli orari in una società globalizzata

Il termine «globalizzazione» è entrato prepotentemente nel lessico di tutti i giorni e viene spesso invocato sia come causa di tutti i mali della società contemporanea, sia come spiegazione di tutto ciò che di buono possiamo aspettarci dal futuro. Il suo significato è diventato ormai intuitivo, ma rimane evocativo e scarsamente determinato. Riferendosi ad un tutto, rischia di comprendere non solo gli aspetti di rottura e innovazione con il modello della società precedente la globalizzazio-

ne, ma anche ciò che in realtà non è cambiato e testimonia le costanti di fondo della società moderna.

Per queste ragioni è necessario proporre una tra le tante possibili definizioni di globalizzazione, in grado di mettere meglio in luce i meccanismi che entrano in gioco nell'organizzazione del tempo e nell'ulteriore sviluppo della flessibilità del sistema degli orari.

Per gli economisti la globalizzazione è essenzialmente «il processo di progressiva integrazione dei mercati mondiali basato sulla liberalizzazione degli scambi tra paesi» (Vercelli, Borghesi, 2005, p. 17). La crescente integrazione e liberalizzazione planetaria non è però un fatto nuovo. Già Marx ne parlava oltre un secolo e mezzo fa in termini estremamente attuali, come di una caratteristica precipua del capitalismo (Marx, Engels, 1848). Non è neppure un fenomeno lineare, poiché nel corso del ventesimo secolo un lungo periodo di autarchia adottata dalle maggiori potenze economiche tra le due guerre ha ridotto drasticamente questa integrazione (Vercelli, Borghesi, 2005). Il fatto che la competizione planetaria si sia accresciuta recentemente con l'emergere delle economie asiatiche fa sembrare nuovo un processo dalle radici profonde.

Per poter comprendere l'esperienza odierna della globalizzazione e i suoi effetti sull'organizzazione del tempo, occorre tuttavia richiamare due fenomeni indotti dal radicamento delle nuove tecnologie nella vita di tutti i giorni del cittadino medio: la compressione spazio-temporale, per cui tutti sono coinvolti nello stesso tempo dalle implicazioni di fatti che possono accadere anche a grande distanza, e quello che Giddens (1990) ha chiamato *disembedding*, e che si riferisce al disinserimento delle relazioni sociali da contesti locali di interazione, grazie all'ubiquità dei mezzi di comunicazione di massa e soprattutto alla diffusione individuale di Internet. Tutto questo porta ad una rinnovata tensione tra le esigenze di sincronizzazione della vita locale, in cui gli individui continuano a rinnovare la fonte della loro identità sociale, e le esigenze di desincronizzazione e di attività permanente, in cui si realizzano i collegamenti con il mondo globale.

L'iper-flessibilità emergente nei tempi di vita e di lavoro dei paesi occidentali è il risultato combinato di questi aspetti della globalizzazione: da una lato, grandi possibilità di sfruttamento di opportunità di ogni tipo in tempo reale, dall'altro, peggioramento dei termini di scambio a causa delle economie emergenti che utilizzano strutturalmente il *dumping* sociale ed erodono quindi le conquiste del sistema delle garanzie che il fordismo aveva contribuito a realizzare.

Inoltre, poiché la competizione avviene su tutti i piani, l'iper-flessibilità colpisce indiscriminatamente a tutti i livelli di qualifica e di reddito. Ciò significa non solo che l'immigrato, che lavora in nero in una bottega di abbigliamento gestita da connazionali a Prato, sarà costretto a subire orari di lavoro lunghi, scomodi e anti-sociali, ma che anche il gestore di un fondo comune a Zurigo, che gode di retribuzioni elevatissime, sarà costretto a turni di lavoro notturni per poter sfruttare al meglio tutte le opportunità di investimento offerte dalle borse mondiali. Egli sa che gli *asset managers* possono inviare ispettori a tutte le ore presso di lui, e se non dimostra diligenza, oltre che perizia, rischia di perdere l'affidamento di ingenti patrimoni.

4. Evoluzione e implicazioni per il policy making

Nella fase fordista il dibattito sulle politiche degli orari riguardava il rapporto tra riduzione dell'orario di lavoro, qualità della vita e occupazione. Nella fase post-fordista il tema dominante tra le forze sociali divenne quello della riduzione dell'orario di lavoro in funzione della flessibilità e desincronizzazione delle attività produttive e dei servizi. Nella fase attuale il tema cruciale riguarda il rapporto tra flessibilità e precarizzazione del lavoro.

Oggi, in molti paesi, la disoccupazione – endemica nel post-fordismo – è stata debellata, scambiandola con una maggiore precarizzazione del rapporto di lavoro. Questo scambio è stato particolarmente efficace in paesi come la Gran Bretagna e la Spagna, mentre in Italia la precarizzazione generalizzata delle nuove occupazioni ha portato soltanto ad una modesta riduzione della disoccupazione, a causa dei permanenti nodi strutturali del mercato del lavoro nelle regioni meridionali.

La precarizzazione tuttavia può essere vista essa stessa come una forma di flessibilità. La cosiddetta flessibilità numerica consente infatti all'imprenditore di rispondere alle fasi del ciclo riducendo o aumentando momentaneamente l'occupazione. Parlare di flessibilità degli orari di lavoro significa perciò fare riferimento soltanto ad una tra le diverse forme di flessibilità possibili, che possono essere così elencate:

a) flessibilità temporale, relativa all'orario di lavoro, che riguarda non solo la possibilità di variare la durata della prestazione a seconda delle esigenze della domanda, ma soprattutto la collocazione della prestazione nell'arco della giornata, della settimana e dell'anno;

b) flessibilità funzionale, che riguarda la facoltà dell'imprenditore di spostare il lavoratore su diverse posizioni lavorative e mansioni, in funzione delle necessità delle ristrutturazioni e dell'innovazione tecnologica;
c) flessibilità numerica, che consiste nella possibilità di licenziare o non rinnovare il contratto;
d) flessibilità salariale, che riguarda la possibilità di variare la retribuzione dell'unità di tempo lavorata, a seconda dei risultati aziendali.

L'applicazione di ciascuna di queste forme di flessibilità può portare conseguenze non sempre negative per il lavoratore e non sempre a somma zero, cioè provocare meri trasferimenti delle rigidità tra lavoratori e consumatori/utenti. Inoltre gli obiettivi di risposta agli stimoli del mercato possono essere perseguiti attraverso la combinazione di flessibilità diverse.

Partendo dalla realistica considerazione che la flessibilità è una conseguenza inevitabile della crescente competizione globale, Gallino (2001) ha proposto di affrontare i problemi di qualità sociale, provocati da un ricorso indiscriminato alla flessibilità, mediante il concetto di flessibilità sostenibile. L'idea è interessante, anche se tutta da sviluppare, poiché Gallino indica soltanto alcune direzioni di intervento prioritario: 1) fare in modo che la perdita, anche ripetuta, di un posto di lavoro non sia legata all'esclusione definitiva dal mercato del lavoro; 2) evitare che dalla precarietà dell'occupazione consegua anche l'instabilità della vita privata; 3) dare continuità e progressione a profili di carriera discontinui; 4) ridare consistenza su nuove basi all'idea di «luogo di lavoro» come luogo di identità personale e integrazione sociale; 5) attenuare le diseguaglianze di genere, età, area geografica riguardanti la flessibilità.

Lo sviluppo di questi obiettivi implica l'analisi di almeno cinque meccanismi, che intervengono, come mostra l'esperienza dell'ultimo ventennio, quando si introducono modifiche nell'orario di lavoro e/o nell'orario di erogazione di servizi.

Il primo meccanismo riguarda in generale il *trade-off* tra le forme di flessibilità suddette. Mentre un lavoro che contiene in sé tutte e quattro le richiamate dimensioni della flessibilità è un lavoro di scarsa qualità, a lungo insostenibile per un lavoratore che abbia carichi di famiglia, alcune delle dimensioni richiamate possono essere più accettabili di altre. Poiché non è neppure sostenibile imporre elementi di rigidità ad un'economia che deve competere a livello globale, è invece possibile intervenire sulle forme di flessibilità allo scopo di conceder-

ne alcune per salvaguardarne altre, anche tenendo conto delle esigenze diversificate di un lavoratore sempre più eterogeneo dal punto di vista delle aspettative e dei vincoli cui è sottoposto. Ad esempio la flessibilità funzionale è sempre stata privilegiata in Germania, per minimizzare la flessibilità numerica, grazie anche ad un apparato istituzionale pubblico e privato in grado di assicurare l'offerta formativa necessaria. Anche la flessibilità salariale può essere scambiata, entro certi limiti, con la flessibilità temporale, come nel caso del part-time e del lavoro a turni.

Il secondo meccanismo riguarda il fenomeno chiamato «dislocazione delle rigidità temporali», per cui un orario di lavoro comodo per il lavoratore produce code e attese per il consumatore o, viceversa, un orario ampio, più adatto alle esigenze sempre più variegate del consumatore/utente, costringe il lavoratore a turni scomodi e a lavorare di notte o alla domenica. Occorre anche sottolineare che questo *trade-off* tra tipi di flessibilità coinvolge due ruoli, che sono di fatto uniti nella stessa persona, perché ciascun lavoratore è anche utente/consumatore. Nella fase fordista, in cui, come abbiamo detto, le funzioni di produzione e di consumo erano più divise tra uomo e donna, il *trade-off* è stato prevalentemente a favore del lavoratore, grazie alla struttura oligopolistica dell'offerta e alla conseguente riduzione dei gradi di libertà a disposizione del consumatore/utente. A cominciare dalla fase post-fordista e soprattutto con la crescente competizione internazionale indotta dalla globalizzazione, le posizioni monopolistiche e le rendite di posizione di cui alcuni settori potevano giovarsi sono state erose a favore di maggiori gradi di libertà da parte del consumatore/utente. Le residue posizioni protette, come nei servizi pubblici, nelle assicurazioni e in certa misura ancora nelle banche, sono sempre meno «sostenibili» e vengono sempre più contestate in nome dei diritti dei consumatori/utenti. Per evitare un mero trasferimento di flessibilità a scapito del lavoratore, piuttosto che riproporre le gilde, come fa Gallino, occorre ritornare alla leva organizzativa. Una migliore organizzazione del lavoro può assorbire diversi tipi di rigidità e perseguire una flessibilità sostenibile per il lavoratore. Ad esempio, i contratti collettivi che hanno introdotto la cosiddetta banca delle ore sfruttano queste opportunità, sostenute da una contrattazione costruttiva tra le parti.

Il terzo meccanismo ha a che fare con la produzione di flessibilità aggiuntiva che le tecnologie possono assicurare a beneficio di tutti o a beneficio di alcuni, senza costi per altri, in termini di qualità del lavoro

e della vita. Ad esempio, il *telepass* ai caselli delle autostrade, il *teleticketing*, i centri di prenotazione unificati del Sistema Sanitario Nazionale, i bancomat, gli sportelli virtuali e le forme di pagamento attraverso Internet, sono tecnologie che permettono grande flessibilità e risparmio di tempo per l'utente, senza costringere la presenza in tempo reale del lavoratore dall'altro lato dello «sportello». Alcuni denunciano che queste applicazioni tecnologiche distruggono posti di lavoro che fino a poche tempo prima erano stabili. Tuttavia nessun sistema è economicamente sostenibile, se non utilizza le opportunità offerte dall'innovazione tecnologica. Inoltre nel settore pubblico l'utilizzo di nuove tecnologie permette di riallocare la forza lavoro allo scopo di migliorare il servizio. Un'osservazione specifica merita il telelavoro, che non può essere considerato una panacea, come qualcuno predicava tempo fa. Se contribuisce a ridurre la mobilità urbana, produce spesso anche ghettizzazione femminile. Il modo migliore di utilizzarlo sembra essere quello delle piccole dosi, come ausilio al normale lavoro d'ufficio, praticandolo sia a casa, per evitare di andare sempre in ufficio, sia in ufficio, per evitare di doversi recare sempre presso clienti e fornitori.

Il quarto meccanismo gioca sull'organizzazione dei tempi di vita di lungo periodo (sequenza formazione – lavoro – pensionamento) e riguarda la relazione sempre più stretta tra qualità del lavoro e qualità del welfare che quel lavoro può assicurare. Un percorso frammentato di carriera può essere sopportabile solo se controbilanciato dal riconoscimento di una serie di garanzie a salvaguardia della continuità dei diritti: pensione decente, assicurazione malattie e infortuni, indennità di maternità. In sostanza il dibattito riguarda il riconoscimento di reti di protezione e l'offerta di servizi di orientamento e di formazione capaci di mettere il lavoratore in grado di cogliere le opportunità di un mercato flessibile, piuttosto che esserne vittima. Questo è un aspetto molto delicato per l'Italia, che soffre di un sistema previdenziale molto squilibrato, generoso con gli anziani, perché offre tanto rispetto ai contributi da loro versati nella fase della vita attiva, ma avaro con i giovani, perché pur versando i contributi sanno che non potranno godere di pensioni sufficienti. Mentre altri paesi, come quelli del Nord Europa, sono in grado di coniugare la flessibilità con la protezione sociale e con l'offerta di servizi all'impiego, il peso del debito pubblico italiano concede margini di manovra molto limitati.

Infine, il quinto meccanismo ha a che fare con la capacità di auto-organizzazione delle comunità e delle associazioni, che trasversalmente

contribuiscono a strutturare una società sempre più frammentata. In questa prospettiva vediamo che giovani e donne, i più esposti alla flessibilità «cattiva», sono sempre più frequentemente orientati ad investire parte del loro tempo in attività parzialmente o totalmente sottratte ai meccanismi di mercato, perché legate ai rapporti di solidarietà, reciprocità e socialità, in cui vengono prodotti servizi per sé e per gli altri. Lo sviluppo di queste attività è favorito dall'applicazione sempre più diffusa del principio di sussidiarietà da parte di istituzioni pubbliche e private. Gli incentivi al terzo settore, se non adeguatamente regolati, rischiano tuttavia di inquinare i rapporti reciproci tra le attività di mercato e quelle fuori mercato.

In sostanza si può affermare che un'economia che cerca di proteggersi dalle conseguenze della flessibilità, arroccandosi in rinnovate forme di protezionismo, non è economicamente sostenibile e a lungo andare subirà un declino. Una società che non è in grado di attuare politiche consapevoli atte a riconoscere e arginare la flessibilità «cattiva» e a sfruttare le opportunità di quella «buona», è destinata ad un inevitabile deterioramento della qualità della vita. Una società che non riesce ad approntare istituzioni efficaci in grado di tutelare gli individui dalla crescente diseguaglianza e incertezza della società flessibile, non è socialmente sostenibile e verrà minata dal conflitto sociale.

Riferimenti bibliografici

Buzzi C., Cavalli A., de Lillo A. (a cura di), 2002, *Giovani del nuovo secolo*, Il Mulino, Bologna.

Chiesi A.M., 1989, *Sincronismo sociale*, Il Mulino, Bologna.

Gallino L., 2001, *Il costo umano della flessibilità*, Laterza, Roma-Bari.

Giddens A., 1990, *The Consequences of Modernity*, Stanford University Press, Stanford.

Mendras H., 1997, *L'Europe des Européens. Sociologie de l'Europe occidental*, Gallimard, Parigi.

Marx K., Engels F., 1848, *Manifest der Kommunistischen Partei*, Londra, trad. it. 1969, Editori Riuniti, Roma.

Meyrowitz J., 1985, *No Sense of Place*, Oxford University Press, Oxford.

Vercelli A., Borghesi S., 2005, *La sostenibilità dello sviluppo globale*, Carocci, Roma.

L'esperienza di contrattazione degli orari della Filcams: un modello da riconsiderare

Ivano Corraini

La flessibilità contrattata dell'orario di lavoro, la sua distribuzione nella settimana nel mese e nell'anno diventano lo strumento principe per rispondere alle diverse esigenze e contrastare, per via negoziale l'uso della precarietà nel lavoro. In questa prospettiva la sperimentazione dell'autogestione della distribuzione dell'orario di lavoro è una coerente evoluzione e rappresenta la nuova frontiera. L'articolo ripercorre l'impostazione storica della Filcams nella contrattazione degli orari di lavoro e la sua evoluzione dagli anni '70 alle sfide di oggi. In tutte le tappe del percorso, la realtà strutturale e organizzativa del settore e le aspirazioni delle lavoratrici rappresentano punti imprescindibili da coniugare.

La contrattazione degli orari di lavoro in un settore come quello del terziario commerciale è sempre stata centrale nella iniziativa del sindacato di settore e, ciò, con un tratto distintivo, peculiare rispetto alla contrattazione dello stesso tema in altri settori produttivi.
Le ragioni sono da ricercarsi in rapporto alla condizione strutturale del comparto e alle modalità operative con le quali l'attività produttiva si esplica, da un lato e, dall'altro, le condizioni soggettive della forza lavoro, i suoi bisogni e la ricerca della affermazione di sempre nuovi diritti da parte dei lavoratori del comparto che stimolano in modo pressante la ricerca del sindacato.
Non è superfluo ricordare che la stragrande maggioranza degli addetti al comparto e, più ancora nel settore del terziario distributivo, sono donne con il loro portato di esigenze peculiari in quanto, in buona parte, ancora oggi, si sobbarcano del lavoro di cura e di gestione famigliare. Per queste ragioni l'approccio al tema dell'orario di lavoro, fin dall'inizio della contrattazione, soprattutto di secondo livello, non fu tanto quello della riduzione settimanale, ma quello della distribuzione dell'orario e dei vincoli che si imponevano, o non si imponevano ai lavoratori.
Certo, come per tutti, anche per i lavoratori del commercio vale: «se

otto ore vi sembran poche…», tant'è che anche per loro si è nel tempo ridotto l'orario medio settimanale da 44 a 40 e poi a 38 ore, ma l'assillo è sempre stato come rispondere alla variabilità dell'attività lavorativa nella giornata, nella settimana, nel mese, nell'anno e alle esigenze mutevoli di tempo libero per i lavoratori con in più il presupposto necessario di avere, in ogni caso, una certezza del proprio orario di lavoro.
È un vero e proprio salto triplo questo impegno, anche per le (apparenti) contraddizioni, ma ci fa, da molti anni, cimentare sul tema dell'organizzazione del lavoro e dentro di esso il tema della distribuzione dell'orario di lavoro.
Questa strada è stata percorsa da scelte, alcune non ben riuscite perché nonostante tutto risentivano di una vecchia impostazione industrialista, altre impostate correttamente, ma che non hanno avuto molto successo, altre ancora, le attuali, sperimentali, che riteniamo essere quelle giuste.

1. Uno sguardo retrospettivo

Il tema della flessibilità dell'orario di lavoro, da non confondere con la precarietà del lavoro, bensì assunto come strumento per rispondere certamente ad esigenze delle imprese, ma anche per controbattere concretamente la stessa precarietà, nella storia della Filcams data il 1974 quando, dieci anni prima della l. 864 che lo istituì, la contrattazione nella grande distribuzione legittimò, per via contrattuale, l'istituto del part-time.
Fu una scelta forse non totalmente consapevole, ma è indicativo che uno dei principi che lì si stabilirono fu quello del diritto di precedenza per la trasformazione del part-time in full-time rispetto a nuove assunzioni; diritto consolidato nella legge che istituì il part-time, la l. 864 dell'84, cancellato dalla l. 30, riconquistato con il Ccnl del 2004.
Come è indicativo che nelle contrattazioni successive al 1974 si normò il part-time di tipo verticale e misto (per tener conto delle fluttuazioni del lavoro nella settimana, nel mese, nell'anno) e nelle contrattazioni aziendali successive si negoziò la stabilizzazione di contratti a termine con la trasformazione degli stessi in part-time verticali.
Questo risulta un esempio convincente di come, allora, per rispondere alla flessibilità necessaria dell'impresa fosse possibile utilizzare la flessibilità contrattata dell'orario di lavoro, in questo caso il part-time, e,

allo stesso tempo, la contrattazione della flessibilità dell'orario fosse finalizzata al recupero, almeno in parte, della, allora tradizionale, precarietà del lavoro, quali erano i contratti a termine.
La contrattazione di secondo livello alla fine degli anni settanta e nella prima metà degli anni ottanta si concentrò su questi parametri e sviluppò un interessante lavoro dove, accanto alla risposta da dare sul piano organizzativo alla variabilità dell'attività delle imprese, accanto alla contrattazione delle flessibilità dell'orario e il recupero delle precarietà, fece emergere con forza la necessità di dare risposta ai bisogni di spazi di libertà dall'orario di lavoro soprattutto da parte delle lavoratrici della distribuzione organizzata.
Questa è la stagione in cui la contrattazione sull'orario di lavoro e sulle flessibilità si caratterizza con la rivendicazione di ulteriori riduzioni di orario e, soprattutto, con la realizzazione dei doppi turni o dei turni unici alternati che consentivano di concentrare il proprio impegno lavorativo in una parte della giornata lasciando spazi consistenti per i propri bisogni individuali.

2. Elementi di bilancio

I risultati non furono positivi se visti nella estensione della loro realizzazione e nella loro durata nel tempo e ciò per la rigidità del modello organizzativo, di tipo fordista, rispetto alle continue evoluzioni dell'organizzazione del lavoro delle imprese e dei loro fattori di successo.
In questo periodo l'allungamento degli orari commerciali con le aperture serali e il lavoro domenicale o festivo prendono piede come prende piede l'evoluzione dei modelli organizzativi, che vedono concentrare le attività di supporto alla vendita nelle ore serali o del primo mattino.
Furono, però, molto importanti per aver «obbligato» il sindacato a contrattare nel merito tutti i fattori dell'organizzazione del lavoro, scomponendo e ricomponendo in modo differente tutte le attività legate alla vendita e di supporto alla vendita.
La difesa acritica di quel modello portò le imprese a far fronte alle flessibilità organizzative mutate aggiungendo ai vecchi sistemi di precarietà: contratti a termine, part-time *ad hoc*, oltre che con gli straordinari, lavoro supplementare del part-time, le nuove forme di precarietà che via via sono state introdotte: il lavoro interinale, i co.co.co, i co. co.pro, i *promoter*, i *merchandiser*.
La ripresa della impostazione: contrattare le flessibilità di orario per

contrastare le precarietà e dare nuove opportunità di gestione del proprio tempo-proseguì con il contratto nazionale di lavoro del 1986 in cui si elaborarono gli orari di lavoro plurisettimanali o periodali, prevedendo periodi in cui si superava l'orario di lavoro contrattuale, periodi in cui si compensava il superamento, e definendo il numero di settimane impegnate e i limiti di orario settimanale massimi consentiti. Tutto questo previa rigorosa contrattazione e programmazione annua degli orari nelle unità produttive, per dare certezze di orario a tutti i lavoratori.
Come si può comprendere da ciò, nulla a che vedere con l'attuale decreto legislativo n. 66, in cui si supera l'orario di lavoro settimanale e si dà alla direzione dell'impresa tutte le leve per la gestione unilaterale dell'orario come media annua.
L'evoluzione di questa scelta nei contratti successivi si integrò di possibilità ulteriori di flessibilità nella gestione dei periodi, nel numero di settimane, nei limiti massimi di orario e nei vantaggi in termini di riduzione di orario aggiuntivo che ne derivavano per i lavoratori che accettavano, sempre previa contrattazione, questi regimi di flessibilità.
È in questa fase che si istituisce la banca delle ore, in cui confluiscono le riduzioni di orario aggiuntive e il 50% delle ore di lavoro compensative del maggior orario di lavoro fatto.
Regole oggettive permettono ai lavoratori di usufruire di queste ore come permessi individuali, non sindacabili dall'impresa, per far fronte ai loro bisogni, anch'essi, spesso, imprevedibili.
È in questo modo che si comincia a dar corpo all'idea che la contrattazione delle flessibilità dell'organizzazione del lavoro con schemi di orario flessibili possono realizzare gradi di libertà dall'organizzazione produttiva dell'impresa contrattando collettivamente spazi che i lavoratori possono individualmente fruire come diritto. Là dove questi modelli di orario sono stati contrattati, in particolare nelle imprese con consistenti fluttuazioni stagionali dell'attività, ci ha consentito di ridurre in modo significativo il numero di contratti a termine tradizionalmente impiegati operando, nella prima fase, nella stabilizzazione dei presenti.

3. Degenerazioni della flessibilità e flessibilità percorribile

Le difficoltà che questo modello di contrattazione incontra nella realizzazione pratica stanno soprattutto nella incapacità delle imprese di organizzare il lavoro programmandone i fattori.
È più facile sopperire alla variabilità con i vecchi strumenti dello

straordinario, del supplementare, del contratto a termine, del co.co.co., dell'interinale, ecc., strumenti che, tra l'altro, – alcuni almeno – costano di meno.
Si incontrano difficoltà anche tra i lavoratori attualmente occupati che non sempre sono disponibili a mutare il loro *status quo*, come è anche possibile che il rapido mutare dell'organizzazione del lavoro spinto dalla competizione continua fra le imprese che operano nello stesso mercato consigli una ulteriore flessibilizzazione del modello.
Tale flessibilizzazione non può comunque derogare da tre cose semplici: essere soggetta alla contrattazione collettiva, determinare certezze dell'orario di lavoro e, quanto meno, non produrre un peggioramento delle condizioni di lavoro. Questo è il terreno attuale dello sviluppo della contrattazione dell'orario di lavoro, della sua flessibilità e degli obiettivi che ad essa annettiamo.
La precarizzazione dei rapporti di lavoro, oggi, è il frutto della somma delle vecchie precarietà con quelle nuove prodotte dalla legge 30, non tanto per quello che queste norme hanno realmente realizzato (molte non sono ancora operative) ma per la cultura della precarietà e della frantumazione che hanno indotto nel mondo del lavoro e non solo nella parte datoriale.
Oggi siamo di fronte all'esclusione di un numero consistente di lavoratori dal ciclo organizzativo consolidato dell'impresa e dai trattamenti collettivi consolidati dalla contrattazione di secondo livello: sono i contratti a termine, i part-time assunti *ad hoc* per coprire le esigenze di particolari periodi come il fine settimana, lavoratori anche full-time, ma assunti con turni *ad hoc* per soddisfare organizzazioni del servizio spesso non concordate come, ad esempio, i rifornimenti notturni, i lavoratori interinali, i co.co.co., i co.co.pro.
Ora ci si impone l'obiettivo della realizzazione di un progetto che veda l'inclusione nel ciclo dei diritti collettivi di questo insieme di lavoratori e, ove non vi si riesca, si tenta almeno di costruire percorsi, strade per la loro inclusione.
Se il sindacato non si ponesse questo obiettivo, apparirebbe fortemente incoerente con le proprie battaglie per i diritti e contro i disastri prodotti dalla legge 30, e in un futuro non lontano avrebbe difficoltà a rispondere proprio a questi lavoratori che chiederebbero conto di queste incoerenze.
Il terreno privilegiato della contrattazione deve essere quello del ritorno alla contrattazione dell'organizzazione del lavoro che abbia come obiettivo, appunto, il processo di inclusione delle precarietà e, per

questa via, trovare nuove strade di contrattazione delle flessibilità dell'orario di lavoro che conducano, oltre al recupero delle precarietà, alla ricerca di nuovi diritti, in primo luogo quello della possibilità di autogestione di propri spazi di libertà dentro l'organizzazione del lavoro dell'impresa.

La contrattazione della flessibilità degli orari è parte predominante di tutto ciò e gli schemi di flessibilità contrattata che il contratto nazionale dà, sono il terreno giusto. Per quanto attiene alla loro, forse, ancora eccessiva rigidità, se si vuole mantenere come irrinunciabile il diritto alla contrattazione collettiva della distribuzione degli orari, la certezza per ciascuno del proprio orario di lavoro e, quantomeno, il mantenimento delle condizioni di lavoro complessive realizzate, più che allentare vincoli si tratta di fare un vero e proprio salto culturale verso forme di autogestione dell'orario di lavoro nell'ambito dei programmi definiti dall'impresa nell'unità produttiva, in cui possano trovare spazio anche le esigenze individuali e personali.

Forme di sperimentazione di orari «flessibili» (a questo punto le virgolette diventano un obbligo) autogestiti sono in corso nel settore della distribuzione da qualche anno e sono il nostro terreno più avanzato della contrattazione della flessibilità dell'orario di lavoro.

Italia. Orari e conciliabilità come componenti della qualità del lavoro

Maurizio Curtarelli, Claudia Tagliavia

Il contributo analizza la qualità del lavoro in Italia in relazione alla dimensione temporale, a partire dagli esiti di un'indagine Isfol sull'argomento. In particolare, facendo riferimento alla soddisfazione espressa dai lavoratori quale misura della qualità percepita del lavoro, vengono analizzate le caratteristiche dei tempi di lavoro (durata, regolarità, atipicità oraria, ecc.) in rapporto alla tipologia di impiego (temporanea vs. permanente, indipendente vs. dipendente) e ad altri aspetti dell'occupazione. Inoltre, si esamina il rapporto tra il tempo di lavoro e gli altri aspetti dell'esistenza (con i problemi e la percezione di conciliabilità collegati) in relazione alle diverse condizioni di vita e di utilizzo del tempo libero (nel rapporto con la famiglia, nell'impegno sociale, nelle attività ricreative e così via).

1. Introduzione

Il tempo di lavoro, i legami con il resto dell'esperienza biografica, le differenze che questi aspetti assumono in relazione alle diverse condizioni professionali e sociali rappresentano variabili centrali nella valutazione della qualità della vita e del lavoro. L'indagine Isfol su questi temi[1] ha permesso di individuare l'esistenza di preferenze ampiamente condivise dai lavoratori riguardo alla «giusta durata» di una giornata lavorativa, oltre alle differenti capacità di piegare il tempo alle esigenze produttive – attraverso vecchie e nuove «atipicità» – e a quelle di vita, conciliando (oppure no) lavoro, famiglia, impegno sociale e tempo per sé. Anche l'articolazione temporale e la possibilità di trarre soddisfazione dal lavoro o, al contrario, di subirne il peso fino ad ammalarsi rappresentano altri aspetti che concorrono a definire la qualità del lavoro, messi in evidenza dall'indagine.

[1] L'articolo riporta i principali risultati dell'indagine pubblicati in: M. Curtarelli, L. Incagli, C. Tagliavia, 2004, *La qualità del lavoro in Italia*, Isfol, Roma.

Nel presente contributo si illustrano i vari elementi afferenti la dimensione temporale[2], a partire dalla durata dell'orario di lavoro e dalla sua distribuzione nell'arco della settimana, per poi analizzare le «atipicità» orarie e quelle contrattuali, le tipologie di lavoro e, infine, i differenti gradi di conciliazione fra lavoro e vita privata degli occupati in relazione alle loro caratteristiche socio-anagrafiche e alla loro condizione lavorativa.

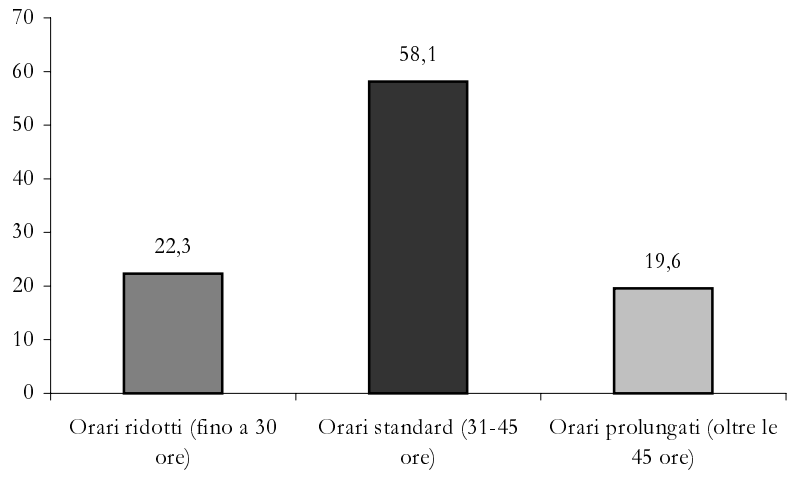
2. La durata dell'orario di lavoro

L'indagine Isfol evidenzia una durata media settimanale dell'orario di lavoro di 39 ore. Il 58% dei lavoratori[3] osserva orari compresi fra le 31 e le 45 ore settimanali e si tratta in maggioranza di uomini, occupati alle dipendenze presso imprese ed enti di dimensione medio-grande, con un livello di istruzione intermedio e prevalentemente inquadrati come impiegati e operai specializzati.
Accanto a questo ampio gruppo di lavoratori, che ricade in quella che possiamo definire *fascia oraria standard*, è possibile identificare altri due gruppi di occupati, di dimensioni tutt'altro che trascurabili, che ricadono invece nella *fascia oraria ridotta* (con il 22,3% che lavora al massimo 30 ore a settimana) e nella *fascia oraria prolungata* (con il restante 19,6% che lavora più di 45 ore la settimana).

[2] Adottando un approccio teorico basato sul contributo dei sociologi italiani che su questi temi si sono confrontati, a partire dal lavoro fondativo di Luciano Gallino e dalle successive elaborazioni, il concetto di qualità del lavoro è stato articolato in quattro dimensioni principali (ergonomica, della complessità, dell'autonomia e del controllo), senza trascurare quella, introdotta successivamente rispetto alla formulazione originale del concetto, e tuttavia di evidente rilevanza, riguardante gli aspetti economici e i bisogni di sussistenza ad essa collegati. L'organizzazione e l'articolazione dei tempi di lavoro e di vita afferiscono alla dimensione ergonomica, che fa riferimento non soltanto ai bisogni riguardanti la qualità dell'ambiente di lavoro ma anche alla qualità fisica dell'attività lavorativa e dell'ambiente sociale.

[3] L'indagine ha coinvolto sia lavoratori alle dipendenze, sia gli indipendenti. Salvo diversa indicazione nel commento ci si riferirà dunque all'insieme degli occupati.

Figura 1 - Distribuzione degli occupati italiani secondo la durata dell'orario di lavoro settimanale (%)



Fonte: Elaborazione su dati Isfol.

Per quanto riguarda gli occupati caratterizzati da *orario ridotto*, si osserva una polarizzazione delle loro condizioni di lavoro. In quest'area ricadono, infatti, da un lato, quanti sono impegnati nei *bad jobs* – occupazioni dequalificate, contraddistinte da precarietà e, talvolta, da mancata formalizzazione del contratto di lavoro – e, dall'altro, soggetti che operano, al contrario, in condizioni adeguatamente tutelate: si tratta, per lo più, di lavoratori alle dipendenze, che hanno scelto volontariamente la riduzione di orario, operano in enti o imprese di grandi dimensioni e spesso a carattere pubblico o finalizzate a fornire servizi di pubblica utilità. In questo caso, le donne rappresentano una quota particolarmente ampia, così come prevalenti sono i più giovani e i soggetti con elevati livelli di istruzione.
Per quanto riguarda i lavoratori ricadenti nella *fascia oraria prolungata*, anche in questo caso si registra una polarizzazione delle condizioni di impiego, con una parte di occupati che svolge attività qualificate e/o nelle quali decide di «investire» la maggior parte delle proprie energie e un secondo gruppo di lavoratori che di un impegno orario così gravoso farebbe volentieri a meno. Nel primo caso si tratta per lo più di lavoratori indipendenti (quasi la metà di essi si colloca in quest'ambi-

to), di dirigenti e imprenditori; i livelli retributivi appaiono piuttosto elevati, superando, per il 24,7% degli intervistati, i 1.750 euro al mese. Nel secondo caso, si tratta prevalentemente degli occupati della piccola e piccolissima impresa, che mostrano medie orarie settimanali ampiamente superiori a quelle osservate nelle aziende più grandi. In entrambi i casi è inoltre acutamente avvertito un serio rischio per la propria salute e si osserva come a tale percezione corrisponda effettivamente anche una più elevata frequenza di infortuni e di malattie professionali.

È possibile, sulla base di questi elementi, avanzare alcune considerazioni.

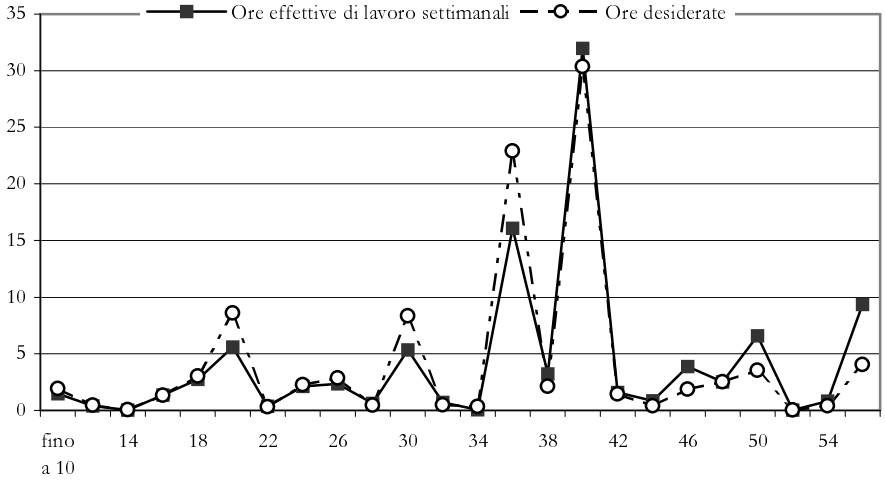
In primo luogo, almeno in linea teorica, ci si attenderebbe che il livello di qualità di vita e di lavoro fosse inversamente correlato alla durata dell'impegno lavorativo, per cui i lavoratori con orario ridotto dovrebbero manifestare livelli di soddisfazione più elevati rispetto a quanti osservano orari particolarmente lunghi.

In realtà, gli occupati con orari standard – impegnati in contesti produttivi che risentono maggiormente dell'azione sindacale e della contrattazione collettiva – esprimono livelli di soddisfazione per il lavoro svolto mediamente molto più elevati rispetto a quelli manifestati da quanti ricadono invece nelle fasce orarie «estreme»: si dichiarano molto o abbastanza soddisfatti per il proprio lavoro rispettivamente il 52,3% e il 63% di quanti lavorano tra le 31 e le 45 ore settimanali, contro percentuali del 25% e del 20,5% nel caso degli occupati a tempo ridotto e del 22,7% e del 16,4% per quanti lavorano più di 45 ore.

Nelle fasce orarie estreme, in effetti, come illustrato precedentemente, si osserva una dicotomia fra condizioni di lavoro (e di vita), da un lato, indubbiamente favorevoli e, dall'altro, al contrario, particolarmente penalizzanti. Pertanto, ricadono nelle fasce orarie estreme due categorie di soggetti. La prima è costituita da quanti conciliano meglio lavoro e vita privata grazie al loro impegno lavorativo part-time o che, pur osservando orari prolungati, sono impegnati nella realizzazione di progetti imprenditoriali o nella conduzione di attività lavorative particolarmente coinvolgenti. Nell'altra si rilevano individui che esprimono invece il desiderio di lavorare un minor numero di ore settimanali per avere più tempo da dedicare alle attività extra-lavorative o quelli che, al contrario, vorrebbero lavorare di più per guadagnare meglio e per avere maggiori opportunità di carriera. La presenza di tali fenomeni di «sotto-occupazione» e, all'estremo opposto, l'estensione eccessiva dei tempi di lavoro là dove questo non corrisponde ad una chiara volontà degli occupati, induce dunque a ritenere che la durata

dell'orario rappresenti un elemento centrale e sia in grado di influenzare la soddisfazione degli individui per il proprio lavoro e la possibilità – come vedremo oltre – di conciliare lavoro e vita privata.
Dall'indagine Isfol, sembra emergere un'immagine condivisa di quale debba essere la «giusta durata» del lavoro in quanto, nel complesso, si attribuisce una valenza negativa sia al prolungamento eccessivo dell'orario e sia alla riduzione estrema. In tal senso, il 52,8% delle persone che lavorano fino a 16 ore la settimana desidererebbe vedere aumentare il proprio impegno lavorativo – questa è dunque l'area in cui si concentra la maggior parte dei «sotto-occupati». Quanti lavorano invece tra le 17 e le 30 ore settimanali non vogliono affatto modificare la durata del proprio lavoro, come anche gli occupati secondo orari standard (rispettivamente con il 79,2% e il 68,7% di intervistati che affermano di non voler modificare la durata dell'orario di lavoro), mentre chi è soggetto ad orari particolarmente prolungati vorrebbe, nel 58,2% dei casi, godere di più tempo libero.
Se, inoltre, si considera l'insieme delle indicazioni raccolte riguardo alla durata auspicata dell'orario di lavoro, si osserva una fortissima concentrazione della preferenza tra le 36 e le 40 ore settimanali, a fronte di una più ampia dispersione della durata effettiva della settimana lavorativa.

Figura 2 - Distribuzione degli occupati italiani secondo l'orario settimanale effettivo e desiderato (v.a.)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Isfol.

Anche l'appartenenza di genere determina notevoli differenze riguardo all'articolazione oraria, il che si traduce, in estrema sintesi, nella minore presenza delle donne in occupazioni e ambiti produttivi che prevedono orari prolungati, irregolari o «atipici». Se infatti l'orario settimanale medio degli uomini è pari a 42 ore, quello delle donne è mediamente inferiore di 9 ore a settimana. Il 42,4% delle donne lavora meno di 30 ore alla settimana (contro il 10% degli uomini), mentre le donne impegnate per più di 45 ore la settimana rappresentano soltanto il 9%, contro il 25,9% degli uomini. Le donne, inoltre, ricadono nell'area della «sotto-occupazione» più spesso degli uomini: la quota di lavoratrici che desidererebbe lavorare di più è infatti pari al 7,9% (contro il 5,1% degli uomini). Ad incidere sulla quota di tempo da destinare al lavoro retribuito è certamente l'impegno a favore della famiglia, che, abitualmente, ricade sulle donne. Ma la distinzione tradizionale dei ruoli attribuiti a uomini e donne e la sostanziale tenuta del modello di *male breadwinner* che ha lungamente caratterizzato il mercato del lavoro italiano viene, almeno parzialmente, messa in discussione nelle famiglie in cui le responsabilità del mantenimento sono affidate alla componente femminile. La maggioranza delle donne che lavorano meno di 16 ore a settimana è, infatti, costituita da single o da coniugate/conviventi, mentre la quota più consistente di lavoratrici impegnate per 36-40 ore settimanali è riscontrabile tra le separate/divorziate le quali non possono contare sul sostegno economico del partner per il mantenimento della famiglia (tab. 1).

3. La distribuzione dell'orario di lavoro

L'orario di lavoro può essere analizzato, oltre che in relazione alla *durata*, anche riguardo alla *regolarità* nella distribuzione. È possibile individuare così alcune configurazioni orarie alle quali sono associati livelli diversi di soddisfazione.

La *prima configurazione oraria* individuata è quella di massima regolarità: in tale configurazione ricade la maggioranza degli occupati (il 67%), quelli che lavorano lo stesso numero di giorni alla settimana e di ore al giorno. Si tratta prevalentemente di lavoratori alle dipendenze, con contratto a tempo indeterminato e full-time. Gli occupati che rientrano in questa configurazione, nella grande maggioranza dei casi, non sono impegnati in lavoro notturno oppure svolto nei giorni festivi. In questo raggruppamento sono presenti soprattutto gli addetti con qua-

lifiche intermedie (impiegati e operai specializzati) delle imprese industriali di medie e grandi dimensioni. Si tratta per lo più di individui abbastanza soddisfatti del loro lavoro, un lavoro spesso ripetitivo ma che offre maggiori possibilità di pianificare la propria attività professionale così come quelle extra-lavorative.

Tabella 1 - Classi di ore lavorate per genere, responsabilità del mantenimento della famiglia e stato civile (%)

	Fino a 16 ore	*Da 17 a 30 ore*	*Da 31 a 45 ore*	*Oltre 45 ore*	*Totale*
	Ore effettive lavorate dagli uomini				
Resp. principale del mantenimento della famiglia					
Sì	0,6	8,6	62,0	28,7	100,0
No	2,4	9,6	66,5	21,4	100,0
Stato civile					
Celibi, nubili	2,4	9,9	63,8	23,9	100,0
Coniugati, conviventi	0,9	8,7	63,5	26,9	100,0
Separati di fatto	0,0	7,6	76,1	16,3	100,0
Divorziati	0,0	8,1	71,2	20,7	100,0
Vedovi	0,0	0,0	64,3	35,7	100,0
Totale	*1,3*	*9,0*	*63,8*	*25,9*	*100,0*
	Ore effettive lavorate dalle donne				
Resp. principale del mantenimento della famiglia					
Sì	3,2	34,4	50,9	11,5	100,0
No	7,3	36,4	48,0	8,3	100,0
Stato civile					
Celibi, nubili	7,7	38,8	43,7	9,8	100,0
Coniugati, conviventi	6,1	35,7	49,9	8,3	100,0
Separati di fatto	2,3	23,6	67,4	6,8	100,0
Divorziati	1,9	18,7	68,2	11,2	100,0
Vedovi	2,6	21,7	53,3	22,4	100,0
Totale	*6,4*	*36,0*	*48,6*	*9,0*	*100,0*

Fonte: nostre elaborazioni su dati Isfol.

Nella *seconda configurazione oraria* (lavoro solo in alcuni giorni della settimana per lo stesso numero di ore giornaliere) ricade solo il 2,5% degli occupati. Si tratta per lo più di lavoratori specializzati oppure privi di qualificazione impiegati in agricoltura e nel terziario (con una presenza significativa di piccoli imprenditori o di collaboratori coordinati e continuativi), che lavorano spesso secondo le diverse forme di atipi-

cità oraria (lavoro notturno, nei festivi), con picchi di lavoro (giornate lavorative che, non di rado, superano le 10 ore) o a turni. I componenti di questo gruppo non sembrano insoddisfatti della loro condizione di lavoro e, in particolare, dell'organizzazione del tempo.

La *terza configurazione* (lavoro in tutti i giorni della settimana ma con un numero di ore giornaliere variabile) interessa poco meno del 18% degli occupati. In questo gruppo i laureati, le donne e le persone in età matura sono particolarmente numerosi. Si tratta di soggetti con qualifiche elevate (dirigenti o personale ad elevata specializzazione) oppure intermedie (impiegati e tecnici) con una presenza rilevante di lavoratori indipendenti. I componenti di questo raggruppamento lavorano non di frequente più di 10 ore al giorno, talvolta anche nei giorni festivi e, per di più, i ritmi di lavoro sono elevati. Non sorprende, dunque, che il grado di soddisfazione rispetto ai tempi e ai ritmi di lavoro sia decisamente basso.

La *quarta e ultima configurazione*, di massima variabilità nelle ore e nelle giornate di lavoro, riguarda il 12,7% degli occupati e comporta, probabilmente, le maggiori difficoltà di programmazione e organizzazione dei tempi. In essa ricadono, da un lato, imprenditori e liberi professionisti, dall'altro, sono ampiamente rappresentati anche i collaboratori domestici e i lavoratori in condizione di elevata precarietà occupazionale. Nel caso delle alte qualifiche si assiste ad una estensione degli orari di lavoro oltre le 45 ore a settimana e alla presenza di numerose giornate lavorative lunghe non meno di 10 ore. Nell'altro caso – quello delle basse qualifiche – la durata dell'orario appare piuttosto limitata (e ciò non genera alcuna soddisfazione) e, se si tratta di lavoro alle dipendenze, sono frequentissimi i casi di mancata formalizzazione del contratto o di forme contrattuali scarsamente regolamentate. I componenti di questo raggruppamento sono accomunati, oltre che dalla estrema irregolarità nella distribuzione dei tempi di lavoro, anche dalla scarsa ripetitività delle attività svolte, abbinata tuttavia ad una marcata insoddisfazione per il proprio lavoro (nell'insieme dei suoi aspetti) e, in particolare, per gli orari che lo caratterizzano.

4. Gli orari atipici

Analizziamo ora gli orari di lavoro «atipici», quelli ricadenti cioè in giorni o parti della giornata tradizionalmente dedicati alla vita privata, al riposo e al *loisir* (i giorni festivi e la notte, principalmente).

L'estensione del tempo di lavoro a questi domini, in passato caratteristica soprattutto delle produzioni industriali a ciclo continuo, sta caratterizzando ambiti lavorativi sempre più ampi. La forte modernizzazione del terziario cui si è assistito negli ultimi anni, finalizzata ad intercettare nuove opportunità di mercato, si è tradotta infatti nell'erogazione ininterrotta di alcuni servizi ed attività, provocando difficoltà di conciliazione tra lavoro e vita privata e incidendo pertanto sui livelli di soddisfazione e sulla qualità del lavoro di un numero crescente di occupati che osservano orari «atipici».

Dall'indagine Isfol emerge che il 28,7% degli occupati italiani lavora nei giorni festivi, mentre il 15% circa lo fa nelle ore notturne.

Il *lavoro nei festivi* riguarda per lo più gli uomini (il 33,1% di essi lavora almeno una volta al mese in un giorno festivo, contro il 21,3% di donne) e i soggetti di età elevata (con una marcata presenza di persone over 50).

Lavorano almeno una volta al mese nei festivi quasi la metà degli indipendenti (il 45,9%) e circa un quinto degli occupati alle dipendenze (il 20,4%) e, tra questi ultimi, la quota di lavoro nero appare particolarmente significativa (il 31% degli irregolari lavora nei festivi). Le retribuzioni di quanti lavorano nei festivi, inoltre, sono polarizzate nelle classi salariali estreme: è infatti più elevata della media la presenza di questo tipo di occupati sia nelle retribuzioni basse (fino a 550 euro al mese) sia in quelle medio-alte (oltre 1.250 euro mensili).

Il lavoro nei giorni festivi, infine, è spesso associato ad altre forme di «atipicità» e irregolarità orarie e, soprattutto, a tempi di lavoro piuttosto estesi (si assiste, infatti, ad un aumento delle medie orarie che superano le 40 ore a settimana). Non stupisce, di conseguenza, che sia particolarmente pronunciata l'insoddisfazione espressa per gli orari di lavoro (si dichiara insoddisfatto per orari e ritmi di lavoro il 45,1% di quanti lavorano quasi tutti i festivi e il 28% di quanti lo fanno fino a tre volte al mese, contro il 17,8% di quanti lavorano solo nei feriali) e che ad essa si accompagnino timori per la propria salute (manifestati da più del 42% di chi lavora nei festivi).

Per quanto riguarda poi il *lavoro notturno*, dall'indagine condotta emerge come anche questa forma di «atipicità» interessi principalmente gli uomini (che rappresentano il 19,3%, contro il 7,5% di donne), forse a causa delle limitazioni che in parte ancora permangono al lavoro femminile notturno stabilite dalla normativa vigente, i soggetti di età compresa fra i 30 e i 49 anni (il 16,1%, contro il 12,3% e il 13,9% de-

gli individui con meno di 29 e con più di 50 anni) e gli indipendenti (il 18,2% degli autonomi lavora almeno una notte al mese, contro il 13,6% di lavoratori alle dipendenze).

Anche al lavoro erogato nelle ore notturne sono spesso associati altri fattori di atipicità. I «lavoratori notturni», infatti, sono soggetti in molti casi non soltanto a turni, ma anche a irregolarità della durata giornaliera del lavoro e a orari settimanali che, in media, raggiungono le 52 ore. Occorre tuttavia osservare come le retribuzioni siano, in questo caso, più elevate, soprattutto quando tale modalità di lavoro si ripete frequentemente (il 29,5% di quanti lavorano più di 4 notti al mese, infatti, rientra nella classe di retribuzione 1.250-1.750 euro mensili, contro il 19,2% della media degli occupati, e il 10% nella classe 2.500 euro e oltre, contro il 4,2% del totale degli occupati).

Molto elevato il grado di insoddisfazione associato a tale modalità oraria. Se la percentuale di insoddisfatti del proprio orario di lavoro è del 19,9% per quanti lavorano solo nelle ore diurne, tale quota cresce sensibilmente al crescere dell'impegno nelle ore notturne. Chi lavora fino a 3 notti al mese, infatti, è insoddisfatto nel 28% dei casi, e tale percentuale arriva al 47,3% nel caso di quanti lavorano tra le 4 e le 8 notti. Più bassa la quota di insoddisfatti per il proprio orario di lavoro tra quanti sono impegnati più di 8 notti al mese (35,4%), probabilmente perché la «regolare» ripetizione di orari atipici costituisce, comunque, un fattore di stabilità. Tuttavia, quanti lavorano soltanto o quasi esclusivamente di notte (situazione che riguarda però solo una ridotta minoranza di intervistati), si dichiarano del tutto insoddisfatti non soltanto dell'orario ma del lavoro *tout court* (e, in particolare, delle prospettive e della stabilità occupazionale) e ritengono che la loro attività produttiva sia inconciliabile con ogni altro aspetto dell'esistenza.

5. Gli orari nel lavoro alle dipendenze: occupazioni stabili vs. lavoro temporaneo

Per l'analisi dell'organizzazione dei tempi nel lavoro dipendente è parso utile adottare la suddivisione dell'occupazione subordinata in «stabile» e «temporanea» e, quest'ultima, in «volontaria» e «involontaria» al fine di far emergere le differenze, spesso profonde, che caratterizzano le diverse condizioni.

I *lavoratori a tempo indeterminato*[4] costituiscono l'89,5% dei dipendenti, i *temporanei*[5] *volontari*[6] sono il 5% degli occupati alle dipendenze e il 48,3% del totale dei temporanei, mentre i *temporanei involontari*[7] rappresentano il 5,5% dei dipendenti intervistati.
L'orario di lavoro settimanale è, mediamente, di poco inferiore alle 37 ore per i dipendenti a tempo indeterminato mentre diminuisce in media di oltre 2 ore per i temporanei involontari e di 10 ore per gli involontari. Proprio riguardo alla durata dell'impegno lavorativo si

[4] Nel gruppo dei *lavoratori a tempo indeterminato* ricadono individui caratterizzati da età e anzianità aziendale relativamente elevate (in media hanno quarant'anni e sono in servizio da più di 11), in maggioranza uomini, con qualifiche intermedie e alte, cui corrispondono retribuzioni nettamente più elevate di quanto osservato per i lavoratori a termine.

[5] Nel lavoro temporaneo rientrano tutti gli occupati con rapporto di lavoro a carattere subordinato (o parasubordinato) di durata definita e, dunque, di questo gruppo fanno parte i tempi determinati, i contratti a causa mista (Cfl, apprendistato, ecc.), le collaborazioni, l'interinale.

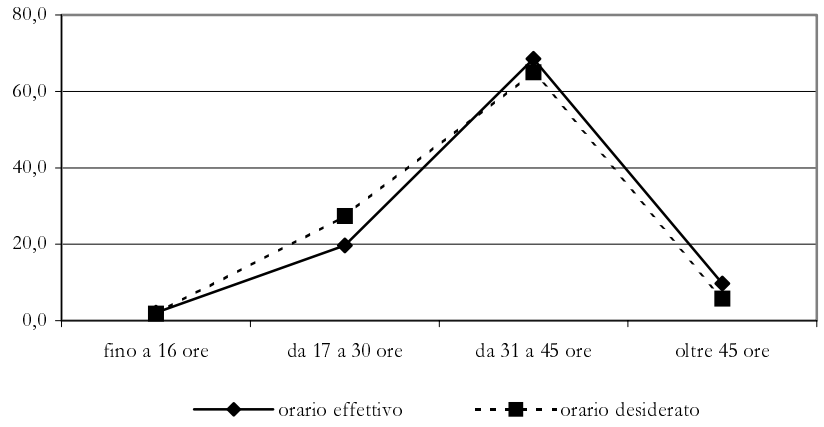
[6] I *lavoratori temporanei volontari*, nella maggior parte dei casi, sono alle prese con esperienze di lavoro di breve durata (l'anzianità di servizio è, mediamente, di un anno e mezzo) e continuano a permanere nella famiglia di origine: l'età media è di poco inferiore a 29 anni – la più bassa tra i sottogruppi osservati –; più dell'80% non è sposato, l'82% non ha figli e il 91,3% non è responsabile del mantenimento familiare. Prevalgono, in questo gruppo, le donne e i soggetti in possesso di diploma (pari ai due terzi di questo insieme, contro il 53% relativo al complesso degli occupati). L'83,7% di tali lavoratori è impiegato nel terziario; in imprese di piccole o piccolissime dimensioni (quasi il 70% opera in unità con meno di 15 addetti); la percentuale di lavoro domiciliare è più elevata che negli altri gruppi ed è alta anche la quota di quanti lavorano «in giro», senza una sede stabile. Questi soggetti percepiscono retribuzioni inferiori a quelle rilevate negli altri sottogruppi e si osserva qui la più alta percentuale di rapporti di lavoro irregolari (pari al 31,2%).

[7] I *lavoratori a termine involontari* sono caratterizzati da un'anzianità aziendale analoga a quella degli altri temporanei ma da un'età media più elevata (superiore ai 31 anni) e maggiori responsabilità familiari (le persone sposate o conviventi sono più del 41% e a rappresentare il principale riferimento per il mantenimento della famiglia è quasi un quarto di questo sottogruppo). Gli involontari sono nella maggior parte dei casi uomini in possesso di qualificazione e qualifica più basse di quanto osservato nei casi precedenti. Le organizzazioni produttive in cui operano questi soggetti sono, in prevalenza, di dimensioni mediograndi e, sebbene in misura minore di quanto osservato per i «temporanei volontari», anche in questo caso sono frequenti le irregolarità nella formalizzazione del rapporto di lavoro (pari al 18,2% del sottogruppo).

osservano due orientamenti contrapposti: da un lato, infatti, al diminuire delle ore di lavoro aumenta il grado di soddisfazione riguardo a questo aspetto dell'impiego[8], dall'altro cresce però anche la quota di soggetti che si sentono sotto-utilizzati e desidererebbero lavorare più a lungo: la percentuale di lavoratori che si dichiara insoddisfatta della breve durata dell'impegno passa, infatti, dal 5,3% dei dipendenti standard al 20,5% dei temporanei volontari (figg. 3a, 3b, 3c).

Notevole flessibilità e atipicità oraria caratterizza inoltre entrambi i gruppi di temporanei: più variabile è infatti, per loro, rispetto ai lavoratori «stabili», la durata della giornata di lavoro e anche il numero di giorni lavorati su base settimanale. Per i temporanei volontari è inoltre particolarmente frequente il ricorso ad «orari atipici» (festivi e notturni) mentre i temporanei involontari appaiono maggiormente soggetti a turnazioni (nel 26% dei casi) (tab. 2).

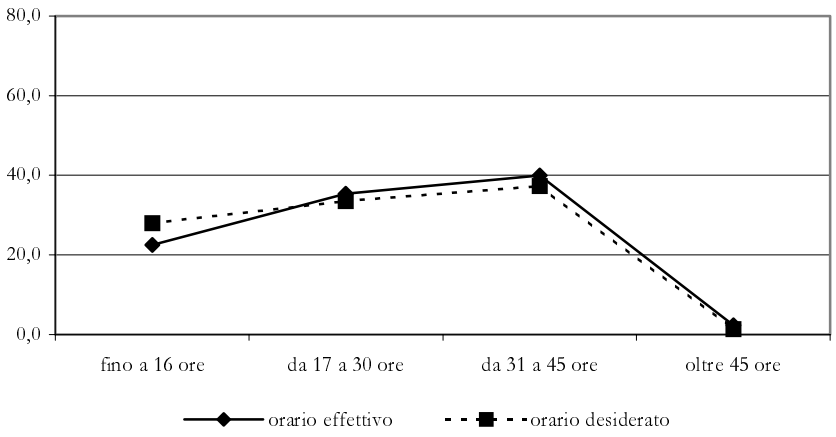
Figura 3a - Distribuzione dei lavoratori standard per classi di orario di lavoro effettivo e desiderato (%)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol.

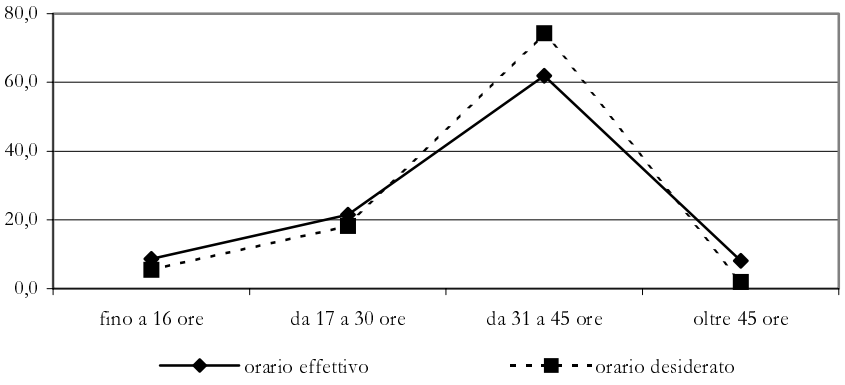
[8] I più soddisfatti del regime orario sono infatti i «temporanei volontari» che, come accennato, hanno orari di lavoro decisamente meno lunghi di quanto osservato per le altre modalità occupazionali.

Figura 3b - Distribuzione dei lavoratori a termine volontari per classi di orario di lavoro effettivo e desiderato (%)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol.

Figura 3c - Distribuzione dei lavoratori a termine involontari per classi di orario di lavoro effettivo e desiderato (%)



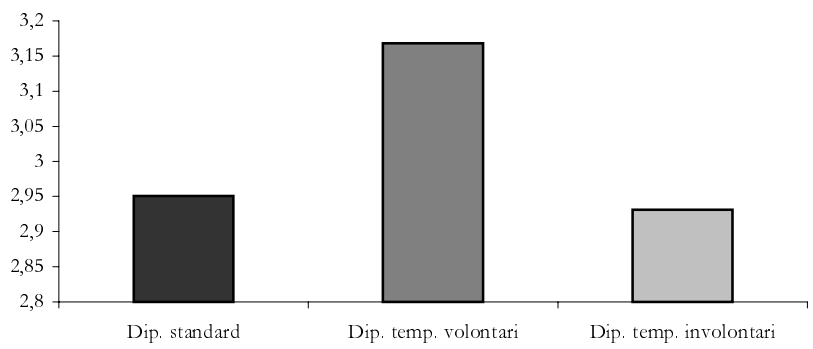
Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol.

I più soddisfatti riguardo alla possibilità di conciliare il lavoro con altri impegni – forse proprio in relazione alla durata particolarmente ridotta dell'impegno orario e alle caratteristiche socio-anagrafiche di questo sottogruppo – sono i temporanei volontari mentre i meno sod-

qui tab. 2

disfatti sono quelli involontari (con i dipendenti standard che si collocano a un livello intermedio di soddisfazione riguardo alla possibilità di conciliare lavoro e attività extra-professionali) (fig. 4).

Figura 4 - Tipologia di lavoro dipendente per grado di conciliazione tra lavoro e altri impegni



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol.

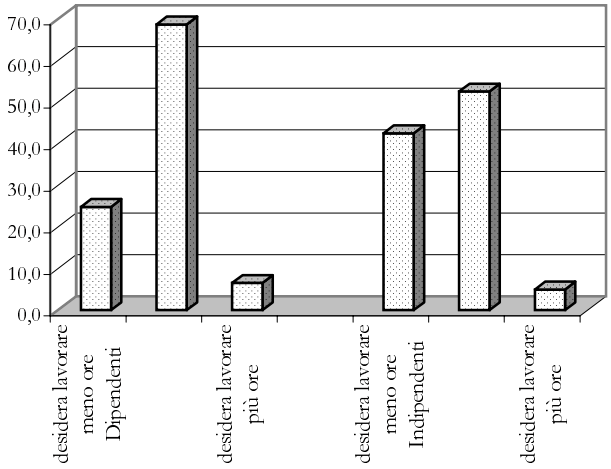
6. Gli orari nel lavoro indipendente

Il 22,6% degli occupati italiani lavora, secondo l'indagine Isfol, in maniera indipendente. Questa modalità di lavoro interessa in maniera prevalente gli uomini (il 27,5% degli uomini occupati è indipendente contro il 14,5% di donne). Analizzando la distribuzione dei lavoratori indipendenti in relazione all'età, al titolo di studio e alla professione emerge, in primo luogo, che la sua diffusione aumenta al crescere dell'età; in secondo luogo, si evidenzia una netta suddivisione di questo insieme con la presenza, da un lato, di individui con scarsi livelli di istruzione e basse qualifiche e, all'estremo opposto, di laureati e alte qualifiche.

La durata settimanale dell'orario di lavoro degli indipendenti è, rispetto agli occupati alle dipendenze, mediamente più elevata: il 47,6% dei lavoratori indipendenti lavora più di 45 ore a settimana, contro il 9,2% dei dipendenti. Tra gli indipendenti, infatti, sono presenti in misura molto più contenuta sia quanti lavorano nelle *fasce orarie ridotte* (il 2,7% lavora fino a 16 ore, contro il 3,5% dei dipendenti e il 15,1% tra

le 17 e le 30, contro il 20,6% nel caso degli altri occupati), sia gli individui che osservano orari standard (il 34,6% contro il 66,7% dei lavoratori dipendenti). Gli indipendenti, inoltre, lavorano frequentemente più di 10 ore al giorno: i dipendenti che lavorano più di 10 ore almeno una volta a settimana sono solo il 19,1% del totale, contro il 55,6% di indipendenti (ma il 4,2% di loro lavora sette giorni su sette per più di 10 ore al giorno).
Si osserva inoltre, proprio in relazione alla marcata estensione degli orari, un evidente desiderio, da parte di questi occupati, di vedere ridotto il tempo da dedicare alle attività produttive. Più del 42,5% dichiara infatti che vorrebbe lavorare di meno (contro il 24,8% osservato tra i dipendenti) e solo il 5% desidera accrescere la quota di tempo dedicata alla produzione (tra i dipendenti analogo desiderio è espresso invece dal 6,5% degli intervistati) (fig. 5).

Figura 5 - Confronto tra orario effettivo e orario desiderato, per tipo di lavoro



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Isfol.

Analizzando le durate orarie settimanali in relazione al settore di attività[9], osserviamo comportamenti divergenti degli indipendenti ri-

[9] Il lavoro indipendente, come quello dipendente, si concentra per lo più nel terziario (il 67,5% circa nei due casi), ma è meno presente nell'industria (23,1% contro il 31,1% del lavoro dipendente) e più diffuso in agricoltura (il 9,3% contro l'1,4%).

spetto ai lavoratori subordinati: nel terziario i lavoratori con orari standard o prolungati sono più frequentemente gli indipendenti; quelli con un impegno lavorativo che non supera le 30 ore sono per lo più i dipendenti, mentre in agricoltura accade il contrario, con una maggior diffusione del *part* e *short time* tra gli indipendenti e degli orari standard e prolungati tra i dipendenti.

I lavoratori indipendenti, inoltre, ricadono più frequentemente nella tipologia di distribuzione oraria che nel paragrafo 1.1 abbiamo definito di massima irregolarità (il 22,7%, contro il 9% dei dipendenti) e osservano più dei dipendenti orari «atipici». Infatti, gli indipendenti che lavorano di notte sono il 18,2% del totale, contro il 15,6% dei dipendenti, con un'incidenza di 8 o più notti lavorate al mese più alta che nell'altra categoria di occupati. Lavora nei festivi quasi la metà degli indipendenti (il 45,9%) contro il 22,4% rilevato tra i dipendenti impegnati (con una percentuale di individui che non osservano riposo nei festivi del 6,7% tra gli indipendenti e del 2,2% tra i dipendenti).

Meno elevata l'incidenza del lavoro a turni, che invece caratterizza di più le occupazioni alle dipendenze.

Facendo riferimento all'intensità del lavoro, l'indagine evidenzia, per i lavoratori indipendenti, la maggiore ricorrenza di ritmi elevati o discontinui rispetto ai lavoratori dipendenti che sono, invece, più spesso impegnati con un ritmo di lavoro «normale». Si osserva inoltre come l'intensità del lavoro nelle occupazioni indipendenti sia legata più ai flussi di clienti o utenti e alla quantità da produrre che non ai ritmi imposti dalle macchine. Questo stato di cose è in gran parte correlato con le peculiarità del sistema produttivo italiano, caratterizzato da un'ampia diffusione di micro-imprese molto spesso con pochissimi o nessun dipendente e nelle quali l'imprenditore si sottopone a un vero e proprio «auto-sfruttamento» anche a causa della limitata redditività di produzioni ormai poco competitive.

Al prolungato impegno lavorativo, alla maggior irregolarità degli orari e all'intensità dei ritmi di lavoro sono associati, come è facilmente comprensibile, indici di soddisfazione e di conciliazione che per gli indipendenti risultano particolarmente bassi: il 32,5% di essi si dichiara infatti insoddisfatto del proprio orario, contro appena il 18,4% dei dipendenti, mentre ben il 38,1% dichiara di conciliare poco o per nulla il proprio lavoro con gli altri impegni, percentuale più bassa di circa quindici punti rispetto ai dipendenti. Ciononostante, i lavoratori indipendenti manifestano indici di soddisfazione per il proprio lavoro complessivamente più alti dei dipendenti, con una quota superiore al

48% ricadente nell'area dell'elevata soddisfazione (tale quota è, nel caso dei dipendenti, del 35,6%). Ovviamente, i fattori che determinano tale livello di soddisfazione vanno ricercati in altri aspetti della condizione lavorativa: gli indipendenti indicano, infatti, quale principale elemento di gratificazione i guadagni, seguiti dalla realizzazione personale, dalle prospettive future e dall'autonomia sul lavoro.

7. Conciliare vita e lavoro

Nel rapporto tra vita di lavoro e vita privata un peso determinante è da attribuire non soltanto alla durata e alla distribuzione dell'orario di lavoro, ma anche a differenze che affondano le radici nella divisione del lavoro sociale e che si riflettono sulla costruzione di ruoli e sulla ripartizione dissimile del tempo di vita e di lavoro tra uomini e donne. L'indagine Isfol conferma come le donne dedichino più tempo degli uomini alle attività di cura. Solo il 29% di donne che lavora dichiara di dedicare agli impegni domestici poco tempo o di non dedicarne affatto – contro il 46% di uomini – e per quanto riguarda la cura dei figli sono davvero poche le lavoratrici che non riescono a trovare tempo da dedicare loro (il 17% contro il 32,3% di uomini).
Più difficile, per entrambi i generi, il rapporto con gli anziani: a destinare loro quantità di tempo giudicate sufficienti è meno della metà degli intervistati, il 41% nel caso degli uomini e poco più del 44% in quello delle donne.
Per gli uomini è invece più semplice accordare lavoro e attività sociali a carattere extra-familiare: gli hobby, l'eventuale secondo lavoro, le attività associative e di volontariato (lo scarto a favore degli uomini è, in questi casi, approssimativamente del 10%) (fig. 6).
Occorre però aggiungere che tale divisione dei ruoli e delle sfere di interesse tende a stemperarsi tra i più giovani, con un progressivo avvicinamento – tutt'altro che compiuto però – tra i generi. Da un lato, infatti, gli uomini più giovani dichiarano di riuscire a dedicare più tempo – rispetto alle classi di età adulte – alle attività domestiche o alla cura degli anziani; dall'altro, le giovani donne non differiscono dai coetanei riguardo al tempo da dedicare a sé e agli impegni extra-professionali ed extra-familiari. Comuni appaiono anche le difficoltà di conciliazione con la famiglia acquisita: per l'insieme dei giovani interpellati – uomini e donne – è sempre più difficile, infatti, trovare la giusta quantità di tempo da dedicare ai figli.

qui figura 6

Oltre alle indicazioni relative al tempo destinato ad impegni extra-professionali, agli intervistati è stata anche chiesta una valutazione sul grado di conciliabilità tra lavoro e altre attività e appaiono evidenti le differenze che caratterizzano le diverse condizioni socio-anagrafiche. Le donne – più di frequente impiegate con contratti a tempo ridotto – dichiarano di conciliare meglio lavoro e altre attività, specie se giovani e single oppure separate. Al contrario, sono gli uomini e le donne sposate ma soprattutto capofamiglia che manifestano i problemi più acuti di conciliabilità. Col crescere dell'età sembrano infatti aumentare la difficoltà di tenere assieme i diversi impegni e i problemi aumentano in particolare per chi rappresenta il principale responsabile del mantenimento della famiglia, anche perché l'esigenza di raggiungere un reddito adeguato implica un accrescimento della quantità di tempo da dedicare al lavoro (tab. 3).

Tabella 3 - Grado di conciliazione tra lavoro e altri impegni (%)

		Molto o abbastanza	Poco o per nulla	Totale
Genere				
	Uomini	67,8	32,2	100,0
	Donne	80,9	19,1	100,0
	Totale	72,7	27,3	100,0
Classi di età				
	16 – 29 anni	81,4	18,6	100,0
	30 – 49 anni	72,7	27,3	100,0
	50 anni e oltre	64,7	35,3	100,0
	Totale	72,7	27,3	100,0
Principale responsabile del mantenimento della famiglia				
	sì	64,7	35,3	100,0
	no	79,6	20,4	100,0
	Totale	72,7	27,3	100,0
Stato civile				
	Celibi, nubili	75,5	24,5	100,0
	Coniugati, conviventi	71,6	28,4	100,0
	Separati di fatto	76,4	23,6	100,0
	Divorziati	56,6	43,4	100,0
	Vedovi	73,1	26,9	100,0
	Totale	72,7	27,3	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Isfol.

Orari di lavoro più estesi sembrano dunque influire negativamente sul *work-life bilance* ed è proprio la «durata» dell'orario di lavoro a costituire l'elemento di maggior rilievo nell'orientare la valutazione degli intervistati riguardo alla possibilità di conciliare i diversi segmenti di vita: in una scala compresa tra 1 e 4, il grado di conciliazione[10] tra vita e lavoro di quanti lavorano fino a 16 ore alla settimana è pari a 3,5, scende a 3,3 per chi è impegnato tra le 17 e le 30 ore, per diminuire a 2,9 nel caso di orari compresi tra le 31 e le 45 ore a settimana e a 2,4 per i lavoratori impegnati per più di 45 ore.

Riguardo al rapporto tra le caratteristiche del lavoro svolto e la possibilità di coniugarlo con la vita extra-professionale, si osserva come gradi più elevati di conciliazione si riscontrino nelle modalità contrattuali non standard, quando queste sono state però scelte volontariamente. In tal senso, tra quanti lavorano su base temporanea l'indice sintetico di conciliabilità passa dal 3,2 per chi ha scelto volontariamente questa forma di impiego al 2,9 per chi l'ha invece subita. Se le atipicità contrattuali non sempre comportano difficoltà di conciliazione, lo stesso non può dirsi per le atipicità orarie. Infatti, l'indice sintetico di conciliabilità si riduce fortemente nei casi in cui il lavoratore svolga lavoro notturno, nei festivi o a turni.

Rilevante anche il luogo di lavoro: chi lavora a casa concilia molto meglio di chi lavora presso una sede preposta, ma le maggiori difficoltà sono tuttavia riscontrabili per chi lavora «in giro», senza una sede fissa (l'indice di conciliabilità passa, rispettivamente, da 3,2 a 2,9, per scendere, nell'ultimo caso citato, a 2,7).

Anche la pressione cui è sottoposto il lavoratore e il ritmo che caratterizza la sua attività produttiva incidono sulla capacità di conciliare questa con il resto degli impegni: se il ritmo è elevato l'indice è pari a 2,6, se è «normale» o lento sale a 3,1.

Il tipo di lavoro che si presta ad una migliore integrazione con gli altri aspetti della vita è non soltanto quello caratterizzato da orari meno estesi e ritmi meno pressanti, ma anche quello che concede maggiori gradi di libertà, rappresentati, ad esempio, dal non dover dipendere da una supervisione diretta oppure dal dover coordinare le proprie attività con quelle di altri o, più semplicemente, dal poter scegliere quando intercalare il lavoro con momenti di pausa.

[10] L'indice sintetico di conciliabilità è stato elaborato attribuendo alle diverse modalità di risposta («molto», «abbastanza», «poco» e «per niente») un punteggio e individuando il valore medio in relazione alle diverse variabili considerate.

In altri termini, le evidenze empiriche mettono in luce – in particolare attraverso l'esame della variabile temporale – una continuità e una coerenza tra qualità di vita e di lavoro, in cui ciascuna pesa e contribuisce a determinare l'altra, intreccio di cui si dovrà tener conto nel valutare e prevedere gli effetti di interventi tesi a destrutturare gli orari di lavoro come quelli che caratterizzano il mercato del lavoro extra-europeo e fanno la loro comparsa anche in sede comunitaria. La continuità rilevata tra tempo di lavoro e «tempo di vita» lascia prevedere che modificando il primo si determinino effetti su tutto il resto dell'esistenza e potrebbe divenire più complessa di quanto già non sia proprio la possibilità di coordinare – o, se si preferisce, conciliare – attività produttive e impegni extra-professionali.

Lavoro e lavori part-time. Un quadro europeo dell'offerta e delle preferenze

Alessandra Fasano

L'articolo prende in considerazione il part-time non tanto inteso come politica di crescita dell'occupazione quanto come elemento centrale di una società pluriattiva in cui, l'individuo che lo voglia, possa «dedicarsi anche ad altre sfere della vita», col presupposto di non «essere penalizzato sul piano del welfare e della stabilità del lavoro». Il part-time è qui visto come via alla valorizzazione delle attività lavorative fuori mercato in un quadro di riduzione parziale del tempo dedicato al lavoro. Nell'analizzare il panorama europeo in materia di lavoro a tempo parziale, viene utilizzata una classificazione in tre gruppi di paesi («nordici», «continentali» e «mediterranei»), costruita considerando l'entità del part-time, il genere, la distribuzione per età, i tassi di part-time sostanziale e marginale, nonché le motivazioni che inducono i lavoratori ad optare per questa modalità contrattuale e i diritti che ne conseguono. Il part-time sembrerebbe, laddove ben tutelato, rappresentare un buono strumento di conciliazione tra lavoro per il mercato, formazione per i giovani, cura della famiglia per le donne, graduale ritiro dal lavoro (per svolgere attività di tempo libero o di volontariato) per gli anziani.

1. Introduzione

Il part-time occupa un posto centrale nel dibattito sulla flessibilità del lavoro in Europa, in quanto appare come uno degli strumenti che potrebbero facilitare l'aumento dei tassi di occupazione, soprattutto femminile, in un contesto in cui, essendo ancora gran parte del lavoro di cura all'interno delle famiglie a carico delle donne, è sempre più evidente il bisogno di conciliare tempi di vita diversi.

La nostra ipotesi della conciliazione, però, volge l'attenzione ad una considerazione del part-time non tanto come politica di innalzamento dell'occupazione quanto come elemento di una società pluriattiva in cui l'individuo che lo voglia possa «dedicarsi anche ad altre sfere della vita».

Guarderemo, cioè, al part-time come via alla valorizzazione delle atti-

vità lavorative fuori mercato[1]. Analizzando i dati Eurostat, possiamo osservare che il lavoro a tempo parziale è in crescita in tutti i paesi europei e questo si inserisce in una tendenza di lungo periodo di riduzione del tempo dedicato al lavoro, come sostenuto da alcuni autori. Beck (2000) parla di «epoca della fine del lavoro» nella quale occorrerebbe che le dinamiche lavorative cambiassero se si vuole far fronte alle nuove esigenze occupazionali e di «conciliazione dei tempi di vita e di lavoro», soprattutto in un'ottica di tutela dell'individuo. Per questo autore (2000, p. 11) la «società multiattiva» comporta, insieme con una riduzione delle ore lavorative nell'ambito del lavoro retribuito, le seguenti condizioni ugualitarie: «[…] che tutti, donne e uomini, nella misura in cui lo vogliano, possano tenere un piede nel lavoro salariato; che il lavoro genitoriale sia socialmente considerato, così come quello artistico, culturale e politico, riconoscendo a questi tipi di lavoro il diritto alla pensione e all'assicurazione sanitaria; che il contemporaneo svolgimento di lavoro salariato e di impegno civile e sociale comporti una redistribuzione degli obblighi familiari tra uomini e donne».
In Italia, Chiara Saraceno (2003, p. 218) nota che «l'incoraggiamento, tramite una regolamentazione favorevole alle imprese e ai lavoratori, di lavoro part-time può essere letto come un'iniziativa tesa non solo ad aumentare l'offerta di lavoro, specie femminile, ma a favorire la conciliazione tra responsabilità familiari e attività lavorativa». Adriana Signorelli (2004, p. 25), d'altra parte, osserva che, in base a studi recenti, sembra che più il part-time si diffonde e più si allontana dall'idealtipo che rispondeva per le donne agli obiettivi di conciliazione tra il lavoro familiare e il lavoro di mercato, dato che in diversi contesti la legislazione risponde sempre più alle esigenze di flessibilità delle imprese richiedendo un'elevata flessibilità ai lavoratori (che mal si concilia con altre attività). Inoltre, in molti paesi europei l'aumento del part-time non riguarda le classi di età di donne che hanno il maggior carico familiare, ma coinvolge spesso piuttosto le donne giovani e in alcuni casi quelle nelle fasce di età più avanzate, dimostrando così una limitata corrispondenza tra carico di cura e scelta del lavoro a tempo parziale (Trifiletti, 2003).
Il desiderio degli individui di disporre di tempo libero, è testimoniato anche da alcune indagini specifiche. Ricordiamo, per esempio, quella effettuata dalla Fondazione europea sul miglioramento delle condi-

[1] Questo articolo ha costituito una parte del «Quaderno Cespe» n. 3, che si inquadra in una ricerca sul welfare europeo a cura di Massimo Paci.

zioni di vita e di lavoro (1998), condotta in diversi paesi europei, in base alla quale è risultato che i full-timers intervistati preferirebbero lavorare con un part-time consistente (20-34 ore) o con un full-time breve (35-39 ore) in modo tale «avere più tempo per sé e per le proprie attività», ma anche per dedicare «più tempo ai figli» (soprattutto per le donne) (Gasparini e al., 2000, p. 5). Essi, inoltre, opterebbero volentieri anche per periodi di interruzione dal lavoro.

Occorre, dunque, riformulare l'ipotesi che vede il part-time soltanto come una soluzione lavorativa per le donne, al fine di conciliare i lavori domestici e di cura con l'opportunità di svolgere un'attività lavorativa. Il part-time va concepito non solo per le donne, ma per l'insieme della forza lavoro e dei gruppi che la compongono come opportunità e libera scelta. In un'ottica di maggiore parità di genere e di maggiore tutela dal punto di vista dei diritti dei part-timers, questo istituto potrebbe essere in grado di rispondere ad un'ottica di conciliazione non solo tra sfera lavorativa e familiare, ma, più in generale, tra tempi di vita e di lavoro, riconoscendo a tutti coloro che lo vogliano (uomini e donne – giovani e anziani) lo spazio per svolgere «altre» attività.

Nelle pagine che seguono, pertanto, esamineremo cosa avviene in alcuni paesi dell'Unione Europea, osservandoli in base ad una classificazione in tre gruppi che rispecchia tre situazioni in cui i lavoratori adottano strategie di lavoro part-time per conciliare i propri tempi di vita. In base a quest'ottica osserveremo il profilo dei part-timers porgendo particolare attenzione al part-time «volontario», alle motivazioni che inducono i lavoratori a sceglierlo e agli aspetti delle normative che tendono a tutelarli agevolandone la conciliazione tra tempi di vita diversi.

2. L'offerta di lavoro part-time: un confronto tra paesi europei

2.1 Criteri per l'analisi comparativa

Nella nostra analisi del part-time nell'Unione Europea utilizzeremo una classificazione in tre gruppi di paesi ricorrendo alle tipologie elaborate da Esping-Andersen (2000) sui diversi regimi di welfare[2] e da

[2] Ricordiamo che Esping-Andersen sottolinea che i diversi regimi di welfare – il «socialdemocratico» dei paesi del Nord, il «liberale» dei paesi anglosassoni, il «conservatore» dell'Europa continentale – hanno attuato strategie *familistiche* e/o *defamilizzanti* in risposta ai cambiamenti macroeconomici verificatisi negli ultimi decenni.

Millar e Warman (1996) sugli «stati di famiglie»[3]. Essa si differenzia da quella proposta da Esping-Andersen per l'aggiunta del raggruppamento di paesi dell'Europa meridionale (identificato da Millar e Warman), che ottiene una sua autonomia rispetto al gruppo «conservatore» nel quale Esping-Andersen l'aveva ricompreso e per l'unificazione in un solo gruppo dei paesi «socialdemocratici» e «liberali». Distingueremo, pertanto, i paesi in «nordici» (Svezia, Danimarca, Regno Unito, Olanda), «continentali» (Germania, Belgio, Austria e Francia) e «mediterranei» (Italia, Spagna e Grecia)[4].

Per quanto riguarda il gruppo dei *paesi «nordici»*, possiamo osservare che la Svezia e la Danimarca sono caratterizzate da modelli socialdemocratici di welfare che attuano strategie culturali e di politica sociale defamilizzanti, orientate alle pari opportunità di genere, attraverso l'erogazione di servizi sociali pubblici e la più ampia protezione dai rischi. In questo gruppo abbiamo compreso anche l'Olanda in quanto questo paese possiede un regime di welfare con molti caratteri misti: alcuni di tipo europeo continentale, altri (come la «pensione di base» finanziata per via fiscale e uguale per tutti) che si ritrovano solo in Scandinavia. Anche per il Regno Unito è possibile accogliere una ipotesi di questo tipo e includerlo pertanto in questo raggruppamento, pur appartenendo esso ad un regime di welfare liberale. Relativamente al nostro secondo gruppo (dei *paesi «continentali»*), di cui fanno parte i paesi dell'Europa centrale ad eccezione dell'Olanda, essi sono caratterizzati da un sistema di welfare nettamente corporativo, da un ruolo centrale della famiglia (anche se Francia e Belgio si contraddistinguono per un minore familismo) e da una netta divisione di genere del la-

[3] Millar e Warman (1996) hanno individuato un criterio che chiamano «Famiglie di nazioni», che prevede una classificazione basata sul maggiore/minore rilievo che la legislazione e le politiche sociali danno agli obblighi e alle responsabilità familiari per l'assistenza e la cura dei soggetti più deboli e dipendenti. Secondo questa classificazione in Europa emergono tre gruppi di paesi: *a*) i paesi scandinavi, caratterizzati da obblighi familiari minimi; *b*) i paesi dell'Europa continentale (con un welfare conservatore-corporativo) e i paesi dell'Europa insulare (con un welfare liberale) in cui gli obblighi di cura ricadono sulla famiglia nucleare; *c*) i paesi dell'Europa meridionale, nei quali gli obblighi di cura ricadono sulla famiglia allargata.

[4] Dall'analisi dei paesi dell'Unione Europea abbiamo escluso l'Irlanda, la Finlandia, il Lussemburgo e il Portogallo. Si tratta di paesi geograficamente «periferici» in Europa e/o di dimensioni demografiche relativamente piccole, che presentano caratteristiche idiosincratiche che non ci permettono di includerli in nessun raggruppamento di paesi previsto dalla tipologia da noi adottata.

voro domestico. Per quanto concerne, infine, il terzo gruppo, di esso fanno parte i *paesi mediterranei* in cui è più forte il familismo (in cui, cioè, il welfare state fonda la protezione sociale sul *male breadwinner* e attribuisce alla famiglia i principali compiti di cura).
La «salienza» della ripartizione individuata, che – in ipotesi – rispecchia tre situazioni in cui i lavoratori adottano strategie di lavoro part-time per conciliare i propri tempi di vita, è confermata anche dai dati offerti da alcuni altri autori. Vedi, per esempio, i dati offerti da Esping-Andersen (2000, p. 111) relativi al peso delle responsabilità di welfare che ricade sulle famiglie, misurato in base alle ore settimanali di lavoro non remunerato delle donne, alla presenza in casa di genitori anziani o al sostegno economico di figli adulti costretti dalla disoccupazione a rinviare la formazione di una famiglia autonoma (cfr. tab. 1).

Tabella 1 - Il peso delle responsabilità di welfare delle famiglie secondo tre gruppi di paesi europei (%)

	% degli anziani che convivono con i figli (metà anni '80)	Giovani disoccupati che convivono con i genitori (% sul totale; '91-93)	Ore settimanali di lavoro non remunerato delle donne ('85-90)
Paesi nordici			
Danimarca	4	8	24,6
Svezia	5	-	34,2
Olanda	8	28	38,7
Regno Unito	16	35	30,0
Paesi continentali			
Germania	14	11	35,0
Francia	20	42*	36,0*
Paesi mediterranei			
Spagna	37	63	45,8
Italia	39	81	45.4

* Stime medie da Insee (1990).

Fonte: Esping-Andersen, 2000, p. 112; nostra elaborazione.

Dall'analisi di questi dati si evince che i *paesi nordici* si confermano quelli con sistemi di welfare più capaci di «defamilizzare» (anche se questo è più evidente per i paesi scandinavi e meno per l'Olanda e il Regno Unito). Nei *paesi continentali* il peso delle responsabilità di cura

sostenuto dalle famiglie appare più netto e in quelli *mediterranei* è evidente che la situazione impone alle famiglie accentuati comportamenti assistenziali nei confronti dei membri che si trovano in situazioni di bisogno.

Interessanti sono anche i dati elaborati da Busilacchi (2005) che mostrano come nei paesi in cui i tassi di accesso all'asilo nido sono più alti sono alti anche i tassi di occupazione femminile e quelli delle madri con figli fino a cinque anni. Tali dati si distribuiscono in modo decrescente nei tre raggruppamenti da noi individuati (cfr. tab. 2).

In definitiva, riteniamo che la nostra tripartizione dei paesi europei possa costituire una chiave utile per esaminare l'utilità del part-time ai fini della conciliazione tra lavoro e famiglia e, in minor misura per la minore disponibilità di dati, tra lavoro e altre attività[5].

Tabella 2 - Occupazione femminile (totale e delle madri con figli sotto i sei anni) e asili nido (tasso di accesso per bambini di 0-3 anni) secondo tre gruppi di paesi europei (%)

	Occupazione femminile (2003) %	Occupazione madri con figli 0-5 anni (2002) %	Accesso asili nido* per bambini di 0-3 anni %
Paesi nordici			
Svezia	71,5	77,5	72
Danimarca	70,5	74,3	68
Olanda	65,8	71,2	58
Regno Unito	65,3	57,0	*nd*
Paesi continentali			
Austria	61,7	74,6	*nd*
Belgio	51,8	68,8	30
Francia	57,2	64,7	23
Germania	59,1	57,1	2
Pæsi mediterranei			
Italia	42,7	53,0	6
Spagna	46,0	51,0	*nd*
Grecia	43,8	49,5	*nd*

* Dati preliminari.

Fonte: Busilacchi (2005); nostra elaborazione.

[5] Una verifica del ruolo del part-time ai fini di conciliare lavoro e «altre sfere della vita» è possibile in parte solo per l'attività di formazione.

2.2 Il profilo dei lavoratori a tempo parziale in alcuni paesi dell'Unione Europea

Osserviamo, anzitutto, che il part-time si distribuisce quasi esattamente in modo decrescente tra i tre raggruppamenti considerati (nordici, continentali e mediterranei) (cfr. tab. 3): abbiamo infatti un *alto tasso di part-time* in Olanda (45%), Regno Unito (25,5%), Svezia (22,9%) e Danimarca (20,9%); un *moderato sviluppo del part-time*: in Germania (21,7%), Belgio (20,6%), Austria (18,6%) e Francia (16,7%); e un *basso tasso di part-time*: in Italia (8,6%), Spagna (8,2%) e Grecia (4,2%).

Tabella 3 - Lavoro part-time in alcuni paesi dell'Ue, per sesso e nazionalità (% sulla totale popolazione attiva)

	Uomini	Donne	Totale
Paesi nordici			
Olanda	22,0	74,2	45,0
Regno Unito	10,2	44,3	25,5
Svezia	11,3	35,4	22,9
Danimarca	11,4	32,0	20,9
Paesi continentali			
Germania	6,1	40,8	21,7
Belgio	6,3	39,7	20,6
Austria	4,8	35,3	18,6
Francia	5,5	30,0	16,7
Paesi mediterranei			
Italia	3,3	17,2	8,6
Spagna	2,6	17,1	8,2
Grecia	2,2	7,5	4,2
Totale 15 paesi Ue (2002)	6,6	33,5	18,2

Fonte: Eurostat, Labour Force Survey 2003.

Anche relativamente al *genere* (cfr. tab. 3), la distribuzione del part-time segue quasi esattamente la nostra tripartizione (con l'eccezione delle donne danesi e svedesi nel gruppo dei paesi nordici). Osserviamo che i paesi con le differenze minime tra uomini e donne sono quelli nordici, dove la percentuale di donne con lavoro ad orario ridotto è, al massimo, tre volte quella degli uomini. Nei paesi continentali la percentuale di donne part-timer è, invece, più o meno sei volte quella degli uomini. Nei paesi mediterranei, le differenze tra le

percentuali tendono a diminuire leggermente (quelle delle donne sono in media cinque volte quelle degli uomini) ma non bisogna dimenticare che si tratta anche dei paesi con i più bassi tassi di part-time.
Occorre precisare, però, che il part-time varia sostanzialmente per quanto riguarda il numero delle ore lavorate; esso comprende orari di lavoro anche di poco inferiori a quelli standard full-time, ma può prevedere anche una quantità di ore lavorative settimanali molto più bassa[6].
I nostri tre gruppi influenzano, inoltre, la distribuzione del part-time per *età* in modo assai netto (cfr. tab. 5). Infatti le differenze osservate sul totale si ripercuotono anche sulle coorti d'età.
Nei *paesi nordici* il part-time è alto soprattutto tra i giovani (in Danimarca un'alta percentuale di studenti è impiegata con un lavoro a tempo parziale e in Olanda i giovani part-timers sono sempre più spesso giovani universitari (Blumensaadt e Moller, 2000) e tra gli anziani. Tra i 25-49 anni il tasso di part-time è alto in particolare in Olanda (maggiormente per le donne), trattandosi di un paese più «familistico» rispetto agli altri appartenenti allo stesso gruppo, motivo in grado di giustificare l'alta percentuale delle donne part-timers nella fase di vita centrale in cui il carico del lavoro di cura è maggiore[7]. Per

[6] In alcuni studi recenti (es. Bielenski, Bosch e Wagner, 2002) si è cercato di partire da questa eterogeneità distinguendo l'attività di part-time in «marginale» (fino a 19 ore settimanali) e in «sostanziale» (da 20 a 34 ore settimanali). In base a questa suddivisione, possiamo notare che la nostra tripartizione funziona più nettamente per il part-time sostanziale e, in particolare, per le donne (le percentuali sono alte nei paesi nordici, medie in quelli continentali e più basse in quelli mediterranei) (cfr. tab. 1.4). È interessante ricordare che in Svezia e in Danimarca la maggioranza delle donne sono impegnate in part-time «*substantial*» e molte di loro hanno orari di lavoro prossimi all'orario standard; questo risultato è confermato anche da altri studi (O'Reilly e Fagan, 1998).

Tabella 4 - Lavoro part-time «sostanziale» e «marginale», in alcuni paesi europei, per sesso. (Valori %)

		Paesi nordici			*Paesi continentali*				*Paesi mediterranei*				*Eu 15 + Norvegia*
		Nl	Se	Uk	Dk	Be	Fr	De	A	Gr	It	Es	
Part-time sostanziale	*U*	10	7	7	6	8	8	4	3	6	9	9	6
	D	31	31	27	27	28	25	25	24	23	23	21	25
Part-time marginale	*U*	9	3	4	5	2	1	6	1	3	3	0	3
	D	35	6	21	9	13	9	18	8	9	8	6	14

Fonte: Bielenski H., Bosh G., Wagner A., 2002.

[7] Inoltre il welfare olandese ha cercato di implementare la diffusione del «part-time a tre quarti» con lo scopo di suddividere tra entrambi i partner il peso del lavoro familiare.

TAB 5

ciò che riguarda i paesi scandinavi, invece, ricordiamo che i sistemi di welfare hanno adottato una serie di politiche di conciliazione (per esempio congedi dal lavoro e servizi per l'infanzia) che rendono meno utile il ricorso allo strumento del part-time.

Nei *paesi continentali* il tasso di lavoro a tempo parziale tende ad aumentare con il crescere dell'età. In particolare si registrano valori alti dei part-timers ultra 65enni, anche perché in molti di questi paesi sono state implementate delle politiche di graduale ritiro dal mercato del lavoro proprio tramite forme di impiego part-time del personale anziano (Valenti, 2002).

Nei *paesi mediterranei*, d'altro canto, i tassi dei part-timers sono più alti tra i giovani e gli anziani, mentre si attestano su valori più bassi tra i 25-64enni. Questo dato appare contraddittorio con le caratteristiche di questi paesi nei quali il lavoro di cura ricade sulle famiglie. Esso potrebbe essere giustificato, però, dal fatto che la normativa sul part-time in questi paesi risulta essere sensibile più alle esigenze datoriali anziché a quelle dei lavoratori (Signorelli, 2004).

Venendo al punto per noi maggiormente rilevante e cioè ai *motivi* per cui si sceglie un part-time, analizzando i dati Eurostat (2002) sul totale della popolazione dell'Ue dei 15, si osserva che il 76,5% degli uomini e l'85,2% delle donne lo scelgono perché necessitano di tempo a disposizione per svolgere altre attività. *Solo il 14,1% dei part-timers europei vorrebbe, dunque, lavorare full-time*. Se consideriamo le differenze tra paesi, occorre, però, leggere con cautela i dati Eurostat, dato che non tutti i paesi hanno utilizzato le sette opzioni o modalità di risposta previste[8]. Tenendo conto di ciò, possiamo comunque constatare che i tre raggruppamenti si distinguono per determinate caratteristiche.

Osservando le motivazioni nei *paesi nordici*, notiamo, anzitutto, che tra le varie opzioni prevale «non si vuole il lavoro full-time» (ad eccezione del Regno Unito) e tra le varie motivazioni espressamente dichiarate è predominante la risposta relativa alla «formazione» (cfr. tab. 6a).

[8] Soltanto l'Olanda, il Regno Unito e la Spagna prevedono le sette opzioni di risposta possibili. È sintomatico, inoltre, che per i paesi scandinavi non sia previsto tra i principali motivi quello relativo alla «cura dei bambini e degli anziani», in quanto si tratta di paesi che attuano strategie culturali e di politica sociale fortemente defamilizzanti. La stessa cosa avviene per la Francia, dove pure si ha una ampia diffusione di servizi per l'infanzia.

Tabella 6a - % di occupati a tempo parziale per motivo nei paesi nordici

Principali motivi	Olanda			Svezia			Danimarca			Regno Unito		
	U	D	Tot.	U	D	Tot.	U	D	*Tot.*	U	D	Tot.
Impossibilità di trovare un full-time	3,4	1,9	2,3	20,5	23,2	22,4	10,6	18,2	16,0	16,1	6,3	8,3
Non si vuole full-time	60,0	73,8	70,0	33,5	49,0	44,5	31,9	49,1	44,1	19,9	16,1	16,9
Formazione	22,4	8,9	12,6	21,2	13,3	15,5	50,9	29,0	35,3	34,9	10,7	15,7
Cura dei bambini o degli anziani	0,0	7,1	5,2	-	-	-	-	-	-	4,6	45,1	36,7
Malattia o invalidità	1,2	0,8	0,9	13,4	9,3	10,5	6,6	3,7	4,6	4,7	1,4	2,1
Altre ragioni	1,7	1,2	1,3	11,4	4,8	6,6	-	-	-	18,9	19,9	19,7
Nessuna ragione	11,3	6,3	7,7	0,0	0,4	0,5	-	-	-	0,9	0,5	0,6

Fonte: Eurostat Labour Force Survey, 2002.

Osservando le motivazioni nei *paesi continentali*, tra le varie opzioni prevale «cura dei bambini e degli anziani» (ad eccezione della Francia dove non è prevista questa opzione di risposta e dove prevale «non si vuole un lavoro full-time») (cfr. tab. 6b).

Tabella 6b - % di occupati a tempo parziale per motivo nei paesi continentali

Principali motivi	Francia			Austria			Germania			Belgio		
	U	D	Tot.	U	D	Tot.	U	D	Tot.	U	D	Tot.
Impossibilità di trovare un full-time	33,0	22,3	24,1	12,3	8,7	9,3	18,4	11,1	12,3	18,7	15,2	15,8
Non si vuole full-time	41,6	66,4	62,2	25,0	19,9	20,7	30,0	16,7	18,8	10,0	9,9	10,0
Formazione	17,5	6,4	8,3	14,4	3,8	5,4	25,1	5,0	8,1	7,2	1,1	2,2
Cura dei bambini o degli anziani	-	-	-	19,5	46,5	42,4	14,0	62,7	55,0	3,4	27,8	23,5
Malattia o invalidità	7,9	4,9	5,4	4,9	1,0	1,5	6,2	1,7	2,4	8,9	2,0	3,2
Altre ragioni	-	-	-	23,9	20,1	20,7	-	-	-	51,8	44,0	45,3
Nessuna ragione	-	-	-	-	-	-	6,3	2,8	3,4	-	-	-

Fonte: Eurostat Labour Force Survey, 2002.

Osservando, infine, le modalità di risposta nei *paesi mediterranei*, notiamo che in Italia e in Grecia tra le varie opzioni prevale la «impossibilità di trovare un lavoro full-time» (anche se tale opzione rimane comunque minoritaria sul totale). In Spagna, invece, predominano le «altre ragioni» non espressamente dichiarate (cfr. tab. 6*c*).

Tabella 6c - % di occupati a tempo parziale per motivo nei paesi mediterranei

Principali motivi	Italia			Grecia			Spagna		
	U	D	Tot.	U	D	Tot.	U	D	*Tot*
Impossibilità di trovare un full-time	40,8	27,5	30,9	51,5	42,8	44,1	20,1	18,8	19,1
Non si vuole full-time	18,5	28,0	25,5	26,2	33,3	31	3,6	9,5	8,3
Formazione	6,3	2,7	3,7	9,0	4,8	6,2	14,6	4,6	6,6
Cura dei bambini o degli anziani	-	-	-	-	-	-	0,0	12,9	10,3
Malattia o invalidità	4,2	1,3	2,1	-	2,1	2,5	2,8	0,5	1,0
Altre ragioni	15,8	35,4	30,2	13,3	14,7	14,3	57,9	52,8	53,8
Nessuna ragione	14,4	5,1	7,6	-	2,3	1,9	1,0	0,9	0,9

Fonte: Eurostat Labour Force Survey, 2002.

Riassumendo, in base alle tre principali ragioni espressamente dichiarate che inducono a lavorare a tempo parziale («impossibilità di trovare full-time», «formazione», «cura dei bambini e degli anziani») possiamo osservare anzitutto che in tutti i paesi esaminati i part-timers chiaramente «involontari» (quelli cioè per i quali è impossibile trovare un lavoro full-time) sono una minoranza, che è molto netta nei paesi nordici e anche nei paesi continentali e in Spagna (ma non in Italia e Grecia). In secondo luogo possiamo osservare che: nei *paesi nordici* prevale il motivo della «formazione» (tranne che nel Regno Unito); nei *paesi continentali* e nel Regno Unito (ad eccezione della Francia) prevale la «cura dei bambini e degli anziani» (in particolare per le donne); nei *paesi mediterranei* predomina «l'impossibilità di trovare un lavoro full-time» (o le «altre ragioni»).

È evidente, in definitiva, l'importanza che assume il lavoro part-time

come strumento di conciliazione tra lavoro e altre attività o «sfere della vita». Questo appare anzitutto dalla inattesa bassa domanda di lavoro full time dei lavoratori e delle lavoratrici europei. Questo è vero in quasi tutti i paesi, ma si accentua nettamente nei paesi nordici e in alcuni paesi continentali, nei quali le politiche «defamilizzanti» permettono una maggiore conciliazione tra lavoro e attività familiari o dove sono presenti misure favorevoli ad esperienze di lavoro e formazione.

3. Diritti dei part-timers come presupposto della conciliabilità

Affinché il part-time possa essere un valido strumento di conciliazione tra tempi di vita diversi è necessario che ci sia il presupposto di non «essere penalizzato sul piano del welfare e della stabilità del lavoro» (Paci, 2004, p. 358). Pertanto, risultano essere molto importanti quegli aspetti delle normative che tendono a tutelare sotto diversi profili i diritti dei part-timers, che per definizione svolgono orari settimanali inferiori rispetto a quelli standard dei full-timers[9].
Nei paesi nordici, dove il part-time è più sviluppato, esso rappresenta un buono strumento di conciliazione tra tempi di vita diversi, grazie ad un sistema di tutele sociali e al contiguo sviluppo di politiche di congedi dal lavoro e di servizi offerti dal welfare. In Olanda, per esempio, per quanto riguarda la sfera della sicurezza sociale, i part-timers versano contributi previdenziali proporzionati in cambio del relativo diritto a ricevere sussidi di disoccupazione, malattia e invalidità, diritti assicurati a tutti i dipendenti a prescindere dal tipo di rapporto con il quale sono stati assunti, senza alcuna distinzione in base all'orario o alla retribuzione percepita. Essi hanno anche accesso alla pensione contributiva o di secondo livello, essendo stati aboliti, negli anni '90, i limiti di orario di lavoro per poterne usufruire (Visser, 2001, p. 319-320). Inoltre, essi dispongono di una «pensione di base», finanziata per via fiscale, alla quale hanno accesso tutti i cittadini. Questo permette di offrire almeno una copertura pensionistica minima ai lavoratori che, per la discontinuità della loro vita lavorativa, non

[9] Si osserva, infatti, che in alcuni Stati membri i part-timers vengono discriminati relativamente alla retribuzione oraria e all'erogazione di prestazioni sociali, in quanto, per poter accedere ad esse e godere di altri diritti è necessario raggiungere un determinato monte ore di lavoro (Vielle e Walthery, 2003).

riescano a conseguire il diritto ad una pensione contributiva o ne abbiano una inadeguata (Paci, 2004).

In Svezia la situazione è peculiare, in quanto il sistema svedese, fortemente orientato al lavoro, ha messo in opera una politica «globale», nella quale gli strumenti della protezione sociale sono integrati con le politiche del lavoro. A livello centrale e locale esiste un ampio consenso fra il governo, le imprese e i sindacati dei lavoratori relativamente alla gestione del mercato del lavoro. Questa buona collaborazione fra gli attori sociali coinvolti ha permesso tra l'altro il successo della disponibilità effettiva di occasioni di lavoro part-time[10]. Nel Regno Unito, attualmente le politiche sono orientate al miglioramento della legislazione esistente finalizzata ad assicurare trattamenti più equi per i lavoratori part-time e la Compliance Guidance auspica la realizzazione di corsi di formazione e l'eliminazione degli ostacoli all'avanzamento di carriera dei part-timers. La normativa britannica è, pertanto, descritta come una felice combinazione di flessibilità e sicurezza. L'opportunità di conciliare il lavoro con altre responsabilità, che questi contratti permettono specialmente alle donne, si sposa con quella allo stesso modo data ai datori di lavoro, nella misura in cui «le aziende sono in grado di trovare e mantenere la manodopera di cui necessitano così accrescendo la loro produttività e la loro competitività» (Freedland e Kilpatrick, 2000, p. 678).

Nei paesi continentali l'accento dei governi è particolarmente posto sull'incentivazione del part-time come misura per il contemporaneo svolgimento del lavoro professionale e quello di cura, rendendo favorevole il part-time soprattutto in concomitanza di particolari esigenze personali legate ai compiti di cura di familiari che ne hanno bisogno (bambini, anziani, malati, ecc.). In Germania, per esempio, nel campo dell'assicurazione pensionistica, la perdita del diritto alla pensione conseguente all'impiego part-time e il ridotto versamento di contributi vengono bilanciati dal beneficio, per i primi tre anni di vita del figlio, di crediti pensionistici corrispondenti al salario medio di un lavoratore dipendente, in aggiunta ai contributi detratti per il lavoro part-time (Fuchs, 2000, p. 597). Al fine di ridurre gli oneri degli obblighi di cura, la legge assicura trattamenti pensionistici a coloro i quali si prendono

[10] Ricordiamo che, negli anni '70, l'incremento del part-time, soprattutto tra le donne, ha permesso il salto dalla disoccupazione all'occupazione parziale, mentre, negli anni '80, vi è stato un graduale passaggio verso l'occupazione a tempo pieno, confermata anche dall'incremento del part-time «sostanziale» (Eklund, 2001, p. 733).

cura di una persona a carico per almeno quattordici ore alla settimana nel domicilio di quest'ultimo[11]. Inoltre, un'importante misura è contenuta nella legge federale sui benefici per l'educazione che cerca di risarcire i costi che i genitori sostengono per la crescita dei figli attraverso il pagamento di una indennità, per i primi due anni dopo la nascita[12]. In Francia, indipendentemente dal numero delle ore lavorate, il part-time dà diritto all'iscrizione ad un regime di sicurezza sociale, anche se per poter ricevere talune prestazioni in denaro occorrono alcuni condizioni minime relative alle ore di lavoro o all'ammontare dei contributi.

In questo paese, da un punto di vista normativo, si è verificato un passaggio da una flessibilità ampia ad una flessibilità più limitata, al fine di garantire ai lavoratori, in un'ottica di conciliazione tra vita privata e vita lavorativa, una maggiore prevedibilità degli orari e della durata (Samek Lodovici e Semenza, 2004, p. 70). In concomitanza con questi meccanismi altre azioni pubbliche, con obiettivi svariati, hanno probabilmente influenzato la crescita del lavoro part-time. Il congedo parentale (*Allocation parentale d'éducation*), ad esempio, incoraggia il part-time in favore dei lavoratori che hanno almeno due figli di cui il più piccolo non abbia più di tre anni. Anche misure rivolte alla lotta contro la disoccupazione possono contribuire alla contrattazione di lavori a tempo parziale, come nel caso del *Contrat emploi solidarité* che può essere solo un contratto part-time al fine di consentire una parallela attività di formazione (Laulom, 2000, p. 563).

Nei paesi meridionali, invece, la normativa sul lavoro a tempo parziale appare rispondere più alle esigenze di flessibilità delle aziende che a quelle personali dei lavoratori[13].

[11] È infatti il sistema di assicurazione obbligatoria per l'assistenza (*Pflegeversicherung*) a pagare i contributi.

[12] La legge (*Bundeserziehungsgeldgesetz*) non richiede l'abbandono pieno del posto di lavoro, ma cerca piuttosto di incentivare la prosecuzione di un rapporto già in atto che non ecceda le trenta ore settimanali, cercando di promuovere un modello di ripartizione del tempo tra famiglia e lavoro.

[13] In Italia, ad esempio, il decreto legislativo n. 276/2003 che disciplina il part-time ha eliminato il preavviso minimo di dieci giorni per la variazione dell'orario di lavoro, stabilendo come unico limite temporale un preavviso pari a due giorni lavorativi (D'Arco, 2003).

4. Considerazioni conclusive

Considerando l'occupazione europea nel suo insieme abbiamo ricordato che il lavoro a tempo parziale è incentivato come uno strumento importante per accrescere l'occupazione di tutte le fasce «secondarie» del mercato del lavoro, ma il lavoro part-time sta assumendo anche un ruolo centrale nel dibattito europeo sul piano dell'organizzazione sociale e della compatibilità fra il lavoro e altri ambiti della vita. La nostra ipotesi è stata proprio che questa tipologia contrattuale sia idonea per tutti (uomini e donne; giovani, adulti e anziani) e consente di conciliare il lavoro per il mercato con la possibilità di dedicarsi ad altre attività[14].

Nella nostra analisi del panorama europeo in materia di part-time, abbiamo utilizzato una classificazione in tre gruppi di paesi che ricorre alle tipologie elaborate da Esping-Andersen e da Millar e Warman. Abbiamo, pertanto, distinto i paesi in *nordici* (Svezia, Danimarca, Regno Unito, Olanda), *continentali* (Germania, Belgio, Austria e Francia) e *mediterranei* (Italia, Spagna e Grecia), verificando la salienza di questa tipologia attraverso l'analisi di alcuni indicatori (cfr. par. 2.1).

Dopo aver esaminato lo sviluppo del part-time nei paesi appartenenti ai tre raggruppamenti, abbiamo osservato le motivazioni che inducono i lavoratori ad optare per questa modalità contrattuale. Tra i principali motivi per cui si lavora part-time si è notato che il 76,5% degli uomini e l'85,2% delle donne lo scelgono perché desiderano avere più tempo a disposizione per svolgere altre attività.

La suddivisione effettuata ha portato ad evidenziare delle caratteristiche in comune tra i paesi appartenenti ai tre gruppi individuati, permettendoci di osservare che:

- nei *paesi nordici* esaminati i tassi di part-timers sono i più alti; le differenze tra uomini e donne sono le più basse; il part-time è diffuso in tutte le classi d'età ma con percentuali più alte tra i giovani (sempre più spesso studenti) e gli anziani; il part-time sostanziale è più diffuso ma ad esso si affiancano anche tassi significativi di part-time marginale; il part-time è prevalentemente volontario, soprattutto per motivi legati alla formazione. In questi paesi, il part-time rappresenta un buono strumento di conciliazione tra

[14] Una partecipazione equilibrata degli individui alle varie sfere della vita può aumentare i margini di libertà complessiva e la possibilità di progettare e avere una vita propria (Paci, 2005).

tempi di vita diversi, grazie anche ad un sistema di tutele sociali e al contiguo sviluppo di politiche di congedi dal lavoro e di servizi offerti dal sistema di welfare.

- nei *paesi continentali* esaminati i tassi di part-timers sono medi; le differenze tra uomini e donne sono molto significative risentendo della prevalenza di un modello forte di *male breadwinner*; il tasso di lavoro a tempo parziale tende ad aumentare con il crescere dell'età e in particolare si registrano valori alti dei part-timers ultra sessantacinquenni (dovuto forse alla diffusione del *gradual retirement*); il part-time è prevalentemente volontario, soprattutto per motivi legati alla cura dei bambini e degli anziani. In questi paesi l'accento dei governi è particolarmente posto sull'incentivazione del part-time come misura per il contemporaneo svolgimento del lavoro professionale e quello di cura.
- nei *paesi mediterranei* esaminati i tassi di part-timers sono bassi; le differenze tra uomini e donne sono significative; i tassi dei part-timers sono più alti tra i giovani e gli anziani che tra i 25-64enni, trattandosi di paesi nei quali il lavoro di cura ricade pesantemente sulle famiglie; i tassi di part-time sostanziale sono più bassi rispetto a quelli dei paesi nordici e continentali; il part-time è prevalentemente involontario essendo dovuto spesso alla impossibilità di trovare un lavoro full-time. In questi paesi, sembra che la normativa sul tempo parziale appare rispondere più alle esigenze di flessibilità delle aziende che a quelle personali dei lavoratori.

Ci sembra pertanto che si possa sostenere l'ipotesi che il part-time, laddove ben tutelato, possa rappresentare un buono strumento per «conciliare» il lavoro per il mercato con la formazione per i giovani, con la cura della famiglia per gli adulti (uomini e donne), con un graduale ritiro dal lavoro (per svolgere attività per il tempo libero o il volontariato) per gli anziani. A riguardo, i paesi nordici permettono maggiori possibilità di scelta ai loro cittadini tra lavoro e altre sfere della vita, ventaglio di scelta che tende a decrescere in quelli continentali per poi diminuire notevolmente in quelli mediterranei. Si è inoltre osservato che i paesi maggiormente orientati all'ipotesi della conciliazione (per esempio Olanda, Svezia e Danimarca) hanno intrapreso una serie di misure e di *policies* che non si limitano all'incentivazione del solo part-time, ma propongono uno «scenario combinato», con l'obiettivo di definire un nuovo modello dei tempi di lavoro che permetta di avere del tempo a disposizione per soddisfare bisogni diversi di uomini e donne. In questi paesi il sistema di protezione so-

ciale e la legislazione svolgono un ruolo importante, permettendo la possibilità «di combinare il lavoro retribuito con altre responsabilità e obbligazioni sociali» (Wilthagen e al., 2003).

Riferimenti bibliografici

Beck U., 2000, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, Einaudi, Torino.

Bielenski H., Bosch G. e Wagner A., 2002, *Working Time Preferences In Sixteen European Countries*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino.

Blumensaadt C. e Moller K., 2000, *Actual and Preferred Working Hours – Denmark' Employment Options of the Future*, Working paper, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino.

Busilacchi G., 2005, *Dalla demercificazione alla capacitazione: come misurare le nuove politiche sociali di attivazione del soggetto*, di prossima pubblicazione, «Stato e Mercato».

D'Arco L., 2003, *Lavoro part-time*, in Favalli G. e Stanchi A. (a cura di), *Legge Biagi. Una riforma per il lavoro*, R.c.s. Libri S.p.A., Milano.

Eklund R., 2000, *Svezia*, in *La regolamentazione del part-time in Europa*, «Giornale di Diritto del lavoro e di Relazioni industriali», n. 88, 2000/4.

Esping-Andersen G., 2000, *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, Il Mulino, Bologna.

Fasano A., 2005, *Il lavoro part-time in Europa. Uno strumento di conciliazione tra lavoro e altre sfere della vita*, «Quaderni Cespe», n. 3 (giugno).

Freedland M. e Kilpatrick C., 2000, *Regno Unito*, in *La regolamentazione del part-time in Europa*, «Giornale di Diritto del lavoro e di Relazioni industriali», n. 88, 2000/4.

Fuchs M., 2000, *Germania*, in *La regolamentazione del part-time in Europa*, «Giornale di Diritto del lavoro e di Relazioni industriali», n. 88, 2000/4.

Gasparini G. e al., 2000, *Full-Time or Part-Time Work: Realities and Options*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino.

Laulom S., 2000, *Francia*, in *La regolamentazione del part-time in Europa*, «Giornale di Diritto del lavoro e di Relazioni industriali», n. 88, 2000/4.

Millar J., Warmann A., 1996, *Family Obligations in Europe*, Family Policy Studies Centre, Londra.

O'Reilly J. e Fagan C., 1998, *Part-Time Prospects: An International Comparison of Part-Time Work in Europe, North America and the Pacific Rim*, Routledge, Londra e New York.

Paci M., 2005, *Nuovi lavori, nuovi welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna (di prossima pubblicazione).

Paci M., 2004, *Le ragioni per un nuovo assetto del welfare in Europa*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, Ediesse, Roma.

Rifkin J., 1996, *La fine del lavoro*, Mondadori, Milano.

Samek Lodovici M. e Semenza R. (a cura di), 2004, *Il lavoro part-time. Anomalie del caso italiano nel quadro europeo*, Franco Angeli, Milano.

Saraceno C., 2003, *La conciliazione di responsabilità familiari e attività lavorative in Italia: paradossi ed equilibri imperfetti*, «Polis», n. 2.

Signorelli A. (a cura di), 2004, *L'altra faccia della medaglia. Il punto di vista dei lavoratori su part-time e flessibilità*, Franco Angeli, Milano.

Trifilietti R., 2003, *Dare un genere all'uomo flessibile. Le misurazioni del lavoro femminile nel post-fordismo*, in Bimbi F. (a cura di), *Differenze e disuguaglianze. Prospettive per gli studi di genere in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Valenti P., 2005, *Le politiche di invecchiamento attivo in Europa*, «Quaderni Cespe», n. 1, gennaio.

Vielle P. e Walthery P., 2003, *Flexibility and Social Protection*, Lussemburgo, Ufficio delle Pubblicazioni ufficiali dell'Ue.

Visser J., 2001, *Piena Occupazione fondata sul part-time: Il «miracolo olandese»*, «Stato e Mercato», n. 62 (agosto), Il Mulino, Bologna.

Wilthagen T., Tros F. e van Lieshout H., 2003, *Towards «Flexicurity»?: Balancing Flexibility and Security in Eu Member States*, paper presentato al III congresso mondiale dell'International Industrial Relations Association, Berlino, (settembre).

Orario di lavoro. La disciplina comunitaria e dei paesi europei

Marco Ferraresi

Il contributo dà conto della legislazione sull'orario di lavoro in Europa, con particolare riferimento alla normativa comunitaria e alle sue recenti proposte di modifica, e di alcuni Paesi dell'Unione europea (Italia, Francia, Spagna, Portogallo, Germania e Inghilterra). L'analisi condotta rileva, da un lato, le debolezze interne alla prima quanto a standard di protezione dei lavoratori e a possibilità di deroga. Dall'altro, dopo aver esaminato alla luce di questa gli istituti fondamentali delle discipline nazionali, conclude per la sua debole influenza sugli ordinamenti degli Stati membri, constatando piuttosto il suo effetto di incentivo al «ribasso» delle tutele vigenti.

1. Le «stagioni» dell'orario di lavoro

Nel presente contributo si intende tracciare un profilo sommario delle discipline, comunitaria e nazionali (con particolare riferimento a Italia, Francia, Spagna, Portogallo, Germania e Inghilterra), relative all'orario di lavoro. Va premesso che, in una materia come questa, oggetto di regole piuttosto dettagliate di applicazione generale, corredate da numerose deroghe ed eccezioni altrettanto minuziosamente normate, un quadro di sintesi non può che trascurare aspetti, pur qualificabili come secondari, che tuttavia possono assumere un certo peso nella valutazione complessiva di una data legislazione. Ciò non toglie, naturalmente, la possibilità di cogliere i caratteri dominanti delle politiche sull'orario di lavoro in Europa, così come cristallizzati negli atti normativi.

In linea generale, la normativa sull'orario di lavoro ha conosciuto stagioni comuni, nella diversità degli standard di tutela, a tutti i paesi dell'Occidente. Da principio, la legislazione in materia era più che altro finalizzata alla fissazione di limiti alla durata massima della giornata di lavoro, per garantire condizioni minime di dignità e sicurezza dei prestatori. Si può anzi affermare che la normativa sull'ora-

rio di lavoro costituisca uno dei nuclei primordiali del diritto del lavoro[1]. In seguito, lungo tutta la prima metà del XX secolo, la legislazione si è orientata nel senso di un graduale ridimensionamento dei limiti giornalieri e settimanali di durata del lavoro, in una prospettiva di progressivo miglioramento delle condizioni di regolazione del lavoro subordinato, in particolare al fine precipuo di una tutela più incisiva dell'integrità psico-fisica del lavoratore. A partire dagli anni '70, e più prepotentemente nei due decenni successivi, emergono due nuove *rationes* alla base delle legislazioni nazionali. Da un lato, le imprese avvertono l'esigenza di modulare l'orario di lavoro sulla base delle impellenze dettate dalle caratteristiche della nuova economia post-fordista e, dunque, dei nuovi modi e metodi di produzione: è l'imperativo della *flessibilità*, che inizia a prender piede. Dall'altro, si propongono ulteriori riduzioni dell'orario di lavoro, questa volta, però, nell'ottica di una redistribuzione delle occasioni d'impiego, a fronte del pressante problema della disoccupazione. Tuttavia, mentre la prima delle due *rationes* continua a caratterizzare gli interventi normativi sull'orario di lavoro in Europa, non lo stesso può dirsi per la seconda. Sotto tale aspetto, infatti, per un verso si continua a dubitare sul nesso tra riduzioni d'orario e incrementi occupazionali; per un altro, le pressioni della concorrenza globalizzata hanno comunque generato un'inversione di tendenza, nel senso di un aumento degli orari di lavoro nella prassi[2].

[1] I primi importanti provvedimenti nei principali paesi europei risalgono infatti già al XIX secolo. In Italia, il primo intervento concerneva l'orario di lavoro dei fanciulli. Si tratta della legge 11 febbraio 1886, n. 3657, la c.d. «legge infame»: cfr. Castelvetri, 1994, p. 60 ss. Occorre peraltro rammentare che in Italia la prima disciplina di carattere generale vede la luce solo con il r.d.l. 15 marzo 1923, n. 692. Del 29 ottobre 1919 è la prima convenzione dell'Oil in argomento.

[2] Lo stesso entusiasmo che ha per lungo tempo contraddistinto la produzione normativa francese sulle 35 ore di lavoro (cfr. le leggi Aubry, I e II, rispettivamente del 1998 e del 2000) sembra essersi smorzato in occasione dell'emanazione della *loi Fillon* del 17 gennaio 2003. Di recente, un provvedimento legislativo del 31 marzo 2005 ha introdotto la possibilità di aumentare il limite massimo di ore di lavoro straordinario per mezzo di accordi collettivi (cfr. ad es. l'articolo L212-6-1 del *Code du travail*). Anche in Italia il dibattito sulle 35 ore sembra ormai essersi spento. Nello stesso *Avviso comune* delle parti sociali del 1997, in ordine alla formulazione di proposte per l'implementazione della direttiva europea sull'orario di lavoro nel nostro paese, è assente qualunque

Su questo quadro si innesta l'intervento comunitario, a conferma delle tendenze in atto, con l'emanazione di una direttiva (peraltro molto *soft*), al fine dichiarato di dettare prescrizioni minime finalizzate alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. Nel dettato normativo, viceversa, non vi è alcunché che possa realmente riferirsi a finalità occupazionali, pur presenti in precedenti documenti comunitari[3]. Il testo, anzi, da un lato sembra scontare le diversità nazionali, così che i livelli di tutela apprestati si riducono a standard per lo più già garantiti dagli Stati; dall'altro, v'è ragione di temere che l'efficacia armonizzante della direttiva si indirizzi quasi unicamente «verso il basso», essa costituendo l'occasione per una riduzione delle tutele vigenti, con un appiattimento sulle prescrizioni, davvero «minime» e per di più ampiamente derogabili, contemplate dalla direttiva[4]. Tanto da far dubitare che, sotto l'ombrello della finalità di tutela della salute dei lavoratori, si celi, più che altro, quella non detta di consentire un'ulteriore flessibilizzazione degli orari di lavoro[5], cifra saliente della più recente legislazione in materia.

riferimento a una così drastica riduzione del tempo di lavoro. In argomento, v. Lucifredi, 2003, p. 301 ss.; Putaturo Donati, 2003, p. 175 ss.; *Id*., 2002, 573 ss. Tuttavia il dibattito, europeo e nazionale, sul part-time ha inteso evidenziare i benefici occupazionali che questa tipologia contrattuale può determinare a favore dei c.d. soggetti deboli del mercato del lavoro: giovani, donne e anziani.

[3] Si v. la *Risoluzione sulla ristrutturazione del tempo di lavoro* del 18 dicembre 1979 e la c.d. *Risoluzione Rocard* del 18 settembre 1996, su riduzione e riorganizzazione del tempo di lavoro (sulla quale v. Ichino, 2003, p. 350 ss.). Riferimenti alle finalità occupazionali sono presenti nella recente proposta modificata di revisione della direttiva (cfr., *infra*, par. 2) in funzione degli obiettivi di cui alla Strategia di Lisbona. Per il vero, nei *considerando* di questa proposta di modifica, nel tentativo di far quadrare il cerchio, la Commissione europea ha menzionato tutte le esigenze storicamente sottese alla normativa sull'orario di lavoro: la salute e la sicurezza, la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, la flessibilità, l'occupazione e, da ultimo, la tutela delle piccole e medie imprese. I documenti comunitari sono consultabili sul sito internet dell'Unione Europea, www.europa.eu.int.

[4] E questo nonostante la celebre e discussa «clausola di non regresso» (v. *infra*, par. 4).

[5] In tal senso, cfr. Bavaro, 2005, pp. 1304-1306. Ciò sembrerebbe confermato anche dalle recenti proposte di modifica della direttiva (v. *infra*, par. 2), che più esplicitamente evidenzierebbero i profili economici alla base delle scelte comunitarie.

L'ultima frontiera della normativa in esame è costituita da una funzionalizzazione della flessibilità degli orari di lavoro, non più nell'esclusivo interesse delle imprese, bensì anche in quello dei lavoratori. È il tema della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, volto a promuovere una legislazione più sensibile alle esigenze dei prestatori, specie sul piano della cura dei propri interessi familiari e della formazione professionale, mediante istituti quali il part-time, i congedi, la banca delle ore, gli orari individualizzati[6].

2. La disciplina comunitaria

Il legislatore comunitario è intervenuto più volte sul tema[7], adottando direttive contenenti prescrizioni minime al fine, come si è detto, di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori[8], sulla base delle disposizioni del Trattato[9]. Conviene qui focalizzare l'attenzione sugli aspetti

[6] Per una ricognizione sommaria della normativa in Europa, cfr. Daugareilh, Iriart, 2005, p. 223 ss.

[7] Cfr. la direttiva del Consiglio 23 novembre 1993, n. 104, modif. dalla direttiva 22 giugno 2000, n. 34, entrambe abrogate, ma sostanzialmente codificate dalla direttiva 4 novembre 2003, n. 88. Di recente, v. la proposta di modifica della predetta direttiva, presentata dalla Commissione, del 22 settembre 2004, COM(2004)607def, in seguito al rifiuto delle parti sociali di presentare una propria proposta, e, ancora, la proposta modificata del 31 maggio 2005, COM(2005)246def, in seguito all'acquisizione dei pareri del Comitato economico e sociale, del Comitato delle Regioni e del Parlamento europeo. Per l'orario di lavoro della gente di mare è dettata una specifica disciplina nella direttiva 21 giugno 1999, n. 63.

[8] Cfr. art. 1.1, dir. n. 88/2003, nonché i *considerando* introduttivi.

[9] Cfr. art. 118A del Trattato di Maastricht (art. 137, secondo la nuova numerazione introdotta dal Trattato di Amsterdam del 1997). Il ricorso alla finalità di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori ha consentito l'adozione della direttiva a maggioranza (e non all'unanimità), eludendo in tal modo la decisa opposizione del Regno Unito, sul cui ricorso si è pronunziata la Corte di Giustizia della Ce, con la sent. 12 novembre 1996, causa C-84/94 (v. in «Massimario di giurisprudenza del lavoro», 1997, p. 50). Il governo inglese negava la riconducibilità del contenuto della direttiva alla pretesa finalità di cui al Trattato, cioè il miglioramento dell'ambiente di lavoro per proteggere l'integrità psico-fisica dei lavoratori. Ma la Corte ha rigettato il ricorso inglese facendo leva, tra gli altri argomenti, su di una nozione estensiva di «ambiente di lavoro»: cfr. Leccese, 2001, p. 156 ss.

principali della normativa vigente. Si tratta perlopiù di profili che hanno dato luogo ad un vivace dibattito istituzionale, giurisprudenziale, sindacale e dottrinale e che in parte hanno stimolato le proposte di modifica della direttiva.

In primo luogo, l'articolo 1.2 individua l'oggetto della direttiva del 2003: il riposo giornaliero, settimanale e annuale, la pausa giornaliera e la durata massima settimanale del lavoro, alcuni aspetti del lavoro notturno, a turni e del ritmo di lavoro. Si noterà l'assenza, invece, di riferimenti espliciti, da un lato, alla durata massima giornaliera dell'orario di lavoro[10] (che pure dovrebbe costituire un aspetto rilevante, alla luce delle finalità della direttiva). A meno di non volerla individuare, per sottrazione, dal limite del riposo giornaliero di 11 ore consecutive[11]: in questo modo la direttiva implicitamente contemplerebbe una giornata massima lavorativa di 13 ore (salva la pausa intermedia[12]), tenendo però presente che la norma sul riposo giornaliero rientra tra le disposizioni che possono essere, in taluni casi, derogate negli ordinamenti interni[13]. Dall'altro lato, il legislatore comunitario pare ignorare, nella sostanza, il concetto di orario «normale» di lavoro, giornaliero e settimanale, non disponendo nulla in merito, nonostante la previsione di una misura massima legale del lavoro ordinario sia oggetto di disciplina in diversi Stati europei. Non sorprende allora l'assenza, del pari, di una disciplina relativa al lavoro straordinario, istituto che, attese le

[10] Con l'eccezione del lavoro notturno, che, in base all'art. 8 non può superare le 8 ore per ogni periodo di 24 ore.

[11] Cfr. art. 3: «Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici, nel corso di ogni periodo di 24 ore, di un periodo minimo di 11 ore consecutive».

[12] Per la quale l'art. 4 dispone: «Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici, qualora l'orario di lavoro giornaliero superi le 6 ore, di una pausa le cui modalità e, in particolare, la cui durata e condizioni di concessione sono fissate da contratti collettivi o accordi conclusi tra le parti sociali o, in loro assenza, dalla legislazione nazionale».

[13] In particolare, gli artt. 17 e 18 contemplano numerose ipotesi di deroga, ad opera delle leggi nazionali, di provvedimenti amministrativi, di contratti e accordi collettivi, sancendo, eventualmente, l'obbligo di concedere ai lavoratori periodi di riposo compensativo o, al limite, «una protezione appropriata». Queste ipotesi ricomprendono, tra le altre, quelle inerenti ad attività caratterizzate da un certo tasso di autonomia nella loro esecuzione (come ad es. i dirigenti) o alla prestazione di servizi pubblici essenziali.

notevoli disparità di regolazione all'interno dell'Unione Europea, forse più di ogni altro necessitava di qualche previsione «minima». L'omissione potrebbe tuttavia spiegarsi col fatto che l'introduzione, nei sistemi interni, di sistemi di orario c.d. «multiperiodale» ha ormai annacquato e sdrammatizzato la distinzione tra orario ordinario e straordinario di lavoro[14].

Di tal guisa, l'unica disposizione che concerne la durata massima (settimanale) del lavoro è l'art. 6, per il quale la durata «media» dell'orario di lavoro per ogni periodo di 7 giorni non deve superare le 48 ore, comprese le ore di lavoro straordinario[15]. Ora, a parte il fatto che tale limite risulta comunque derogabile nei casi previsti dall'art. 17.1[16], in base all'art. 22 «gli Stati membri hanno facoltà di non applicare l'articolo 6» (c.d. clausola di *opt-out*). A tal fine, gli Stati devono assicurare che il lavoratore non sia costretto a lavorare oltre la media delle 48 ore nel periodo di riferimento, a meno che il datore di lavoro non ottenga «il consenso del lavoratore all'esecuzione di tale lavoro»; che egli non subisca conseguenze negative per l'ipotesi di rifiuto; che il datore di lavoro tenga registri aggiornati dei lavoratori interessati da questo aumento di orario. Tale concessione rappresenta il prezzo di un compromesso politico raggiunto con il Regno Unito, che, non a caso, ha fatto ricorso a questa possibilità di esenzione in sede di trasposizione interna della direttiva (cfr. par. 3).

[14] L'orario multiperiodale consiste nel superamento (consentito direttamente dalla legge o previsto in una disciplina contrattuale) dei limiti normali massimi di durata del lavoro, salva compensazione all'interno di un dato periodo di riferimento, di modo che il limite normale risulti, in media, rispettato all'interno del predetto periodo. Questo sistema si è rilevato assai vantaggioso per le imprese. Il superamento dei limiti ordinari di durata, quando si renda necessario per far fronte alle esigenze della produzione, non comporta infatti il ricorso al lavoro straordinario, coi relativi costi, purché l'orario normale medio sia comunque osservato.

[15] Si potrebbe anzi evidenziare come questa norma non preveda la durata «massima», bensì, appunto, solo la durata «media».

[16] Si tratta di quelle attività, le cui particolari caratteristiche non consentono di misurare o predeterminare la durata dell'orario di lavoro, oppure questa è determinata dai lavoratori stessi. In particolare, la direttiva menziona i dirigenti o «altre persone aventi poteri di decisione autonomo», la «manodopera familiare» e i lavoratori «nel settore liturgico delle chiese e delle comunità religiose».

La problematicità di tale clausola ha indotto il legislatore comunitario a inserire nel testo dell'art. 22 una clausola di riesame della stessa da parte del Consiglio, per decidere «del seguito da darvi». I punti critici della clausola di *opt-out* sembrano concernere, in particolare, da un lato, la sufficienza del consenso individuale del lavoratore, senza la chiave di accesso rappresentata da un accordo collettivo; dall'altro, la facilità con cui tale consenso potrà ottenersi, specie in sede di stipulazione del contratto e, dunque, nella fase genetica del rapporto di lavoro, ove un eventuale rifiuto da parte del prestatore comporterebbe la perdita dell'occasione d'impiego. Ora, la proposta di modifica della direttiva, aggiornata al 2005, prevede anzitutto che la facoltà di *opt-out* per gli Stati sia limitata nel tempo (salva proroga concessa dalla Commissione europea su richiesta motivata dello Stato interessato). In secondo luogo, dispone che il ricorso a tale facoltà possa e debba essere previsto dalla legislazione nazionale o dai contratti collettivi[17]. In terzo luogo, ciò che è più significativo, il testo della proposta corregda la posizione del lavoratore, chiamato a prestare il proprio consenso, di alcune garanzie: esso deve essere fornito per iscritto; la sua validità non può essere superiore a un anno; il consenso dato all'atto della firma del contratto o durante il periodo di prova è radicalmente nullo[18].

In base alla direttiva, la durata media delle 48 ore potrà essere calcolata in relazione ad un periodo di riferimento non superiore a 4 mesi (art. 16), derogabile tuttavia sino a 6 e, in presenza di un accordo collettivo, sino a 12 mesi, ove ricorrano ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro (art. 19)[19]. Qui la direttiva non fa che prendere atto di una realtà, l'orario multiperiodale, già da tempo

[17] La proposta iniziale del 2004 attribuiva tale facoltà solo ai contratti collettivi e, solo in mancanza di questi, ad accordi individuali.

[18] Ancora, il lavoratore che presti il proprio consenso non potrà prestare più di 55 ore di lavoro in una settimana, salva diversa disposizione del contratto collettivo. Si specifica infine che i registri del datore di lavoro debbano essere «utili per accertare che le disposizioni della presente direttiva siano rispettate».

[19] La proposta modificata di direttiva del 2005 consente direttamente agli Stati membri, per via legislativa o regolamentare, di portare il periodo di riferimento a 12 mesi in presenza di dette ragioni, purché essi prendano le misure necessarie affinché il datore di lavoro assicuri una informativa tempestiva dei lavoratori o dei loro rappresentanti e predisponga le cautele necessarie per tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori.

consolidata in alcune legislazioni nazionali o nelle esperienze contrattuali.

Ancora, la direttiva prevede un periodo di riposo settimanale minimo di 24 ore ogni sette giorni[20] e un periodo di riposo annuale (cioè di ferie) di almeno quattro settimane, non sostituibile con una indennità finanziaria (cfr. art. 7), se non nel caso di estinzione del rapporto di lavoro. In tal modo si vuole conferire al diritto alle ferie il carattere della irrinunciabilità.

Quanto all'ambito soggettivo di applicazione, se, da una parte, la direttiva «si applica a tutti i settori di attività, privati e pubblici»[21] (con esclusione della gente di mare, dotata di disciplina specifica), dall'altra, come detto, sussistono numerose possibilità di deroga a tutte le principali disposizioni per una nutrita serie di attività. Inoltre, la stessa direttiva prescrive una distinta normativa per i medici in formazione (art. 17.5), i lavoratori mobili, *offshore* (art. 20) e a bordo di navi da pesca marittima.

Tra le disposizioni oggetto di un vivace dibattito vi è quella che definisce «cosa» sia orario di lavoro ai sensi della direttiva. L'art. 2, n. 1, lo descrive come «qualsiasi periodo in cui il lavoratore sia al lavoro, a disposizione del datore di lavoro e nell'esercizio della sua attività o delle sue funzioni, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali». Il «periodo di riposo» (art. 2, n. 2) è *a contrario* definito come «qualsiasi periodo che non rientra nell'orario di lavoro». I dubbi interpretativi si sono incentrati, in particolare, sui requisiti di cui al n. 1. Ci si è chiesti soprattutto se essi debbano intendersi come concorrenti oppure alternativi, e questo al fine di risolvere il problema della configurabilità o meno, come «orario di lavoro», dei periodi di disponibilità-reperibilità dei lavoratori (principalmente del settore medico), sul o al di fuori del luogo di lavoro. La Corte di Giustizia sembra essersi assestata su di un orientamento propenso a qualificare come orario di lavoro la disponibilità *sul* luogo di lavoro e a negare tale qualificazione per il caso della

[20] A tal proposito, l'art. 5 fa comunque salve le 11 ore di riposo giornaliero, a meno che non ricorrano giustificate condizioni oggettive, tecniche o di organizzazione del lavoro. Peraltro, l'art. 16, ai fini dell'applicazione della norma sul riposo settimanale, consente agli Stati di prevedere un periodo di riferimento non superiore a 14 giorni. Nulla si dispone invece sul riposo domenicale, che tuttavia, in base alle legislazioni nazionali, continua ad essere il giorno di riposo settimanale ordinariamente da accordare ai lavoratori.

[21] Cfr. art. 1.3.

semplice reperibilità del lavoratore presso il proprio domicilio o nelle sue prossimità[22].

Sul punto, peraltro, le proposte di direttiva del 2004 e 2005 sembrano voler aggravare, nei confronti dei lavoratori, l'indirizzo della Corte comunitaria, introducendo le nozioni di «servizio di guardia» e di «periodo inattivo del servizio di guardia». Il servizio di guardia è inteso come «periodo durante il quale il lavoratore è obbligato a tenersi a disposizione, sul proprio luogo di lavoro, al fine di intervenire, su richiesta del datore di lavoro, per esercitare la propria attività o le proprie funzioni». Il periodo inattivo è quel «periodo durante il quale il lavoratore è di guardia […], ma non è chiamato dal suo datore di lavoro ad esercitare la propria attività o le proprie funzioni». In base al testo della proposta, il periodo inattivo «non è considerato come orario di lavoro», a meno che come tale sia previsto dalla legge nazionale o da un contratto collettivo (mentre ovviamente è computato nell'orario di lavoro l'esercizio delle proprie attività o funzioni durante il periodo di guardia). È chiaro, dunque, come la Commissione abbia fatto proprie le richieste delle imprese di temperare il filone giurisprudenziale citato. Nella versione del 2005, la proposta aggiunge infine che il periodo inattivo durante il servizio di guardia non possa computarsi ai fini del calcolo del periodo di riposo giornaliero e settimanale.

3. La normativa nei principali paesi dell'Unione Europea

Alla luce della disciplina comunitaria può ora essere interessante effettuare una panoramica delle legislazioni dei principali paesi dell'Unione Europea.

Iniziando proprio dalla nozione di orario di lavoro, si riscontrano significative differenze. Alcuni paesi hanno prescelto la via di trasporre in maniera letterale il testo della direttiva nel proprio ordinamento. Oltre a costituire la soluzione indubbiamente più semplice, questa scelta comporta anche una più immediata recezione degli orientamenti della Corte di Giustizia che si fondano, appunto, sulle nozioni

[22] E ciò in base alla minore o maggiore possibilità, rispettivamente, di provvedere liberamente alla cura dei propri interessi. Cfr. le sentt. 3 ottobre 2000, C-303/98, *Simap*; 9 settembre 2003, C-151/02, *Jaeger*; 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, *Pfeiffer*. Le sentenze della Corte di Giustizia possono leggersi nel relativo sito internet, www.curia.eu.int.

comunitarie[23]. Così hanno agito, ad esempio, il legislatore italiano[24] e quello inglese[25].
Viceversa, altri legislatori hanno in qualche modo reinterpretato la nozione comunitaria, pur rimanendo nella sostanza fedeli al testo base: è il caso della Francia[26] e del Portogallo[27]. Ciò che importa, comunque, è che la giurisprudenza nazionale sappia adattare l'interpretazione dei testi alle indicazioni fornite dalla Corte comunitaria.
La normativa francese si distingue per una disciplina piuttosto dettagliata del periodo di reperibilità del lavoratore presso il proprio domicilio o nelle sue prossimità. Il codice francese del lavoro prevede che solo il periodo *d'intervento*, all'interno di quello di disponibilità, sia da considerarsi come lavoro effettivo[28] (e la giurisprudenza ritiene pari-

[23] Così Leccese, 2005, p. 1243.
[24] L'art. 1, c. 2, lett. *a*) del d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66, intende per «orario di lavoro» ogni periodo «in cui il lavoratore sia al lavoro, a disposizione del datore di lavoro e nell'esercizio della sua attività o delle sue funzioni». Per i commentari alla disciplina di cui al decreto, cfr. Cester, Mattarolo, Tremolada (a cura di), 2003. V. altresì Allamprese, 2004, p. 85 ss. e Ricci, www.unicz.it. Sul decreto nel testo risultante dalle modifiche di cui al d.lgs. 19 luglio 2004, n. 213, v. il commentario di Napoli (a cura di), 2005, p. 1231 ss.
[25] In base alla Reg. 2 delle *Working Time Regulations*, in vigore dal 1 ottobre 1998, per «working time» deve intendersi (lett. *a*) «any period during which he is working, at his employer's disposal and carrying out his activity or duties». Si noti, peraltro, come tra l'espressione italiana, «al lavoro», e quella inglese, «he is working», potrebbe non esservi piena coincidenza, ben potendo la prima interpretarsi anche solamente come «sul luogo di lavoro», così da differenziarla più marcatamente dal requisito dell'esercizio delle proprie attività o funzioni.
[26] In base all'art. L212-4 del *Code du travail* «la durée du travail effectif est le temps pendant lequel le salarié est à la disposition de l'employeur et doit se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles». La norma riprende, col riferimento alla libertà di attendere ai propri interessi personali, un'argomentazione utilizzata, come visto, dalla giurisprudenza comunitaria.
[27] L'art. 155 del *Codigo do trabalho* dispone che «considerase tempo de trabalho qualquer periodo durante o qual o trabalhador está a desempenhar a actividade ou permanece adstrito à realização da prestação».
[28] In base all'art. L212-4 *bis* del *Code du travail* «une période d'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle le salarié, sans être à la disposition permanente et immédiate de l'employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité a fin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'entreprise, la durée de cette intervention étant considérée

menti «lavoro effettivo» la disponibilità del lavoratore *sul* luogo di lavoro, conformemente alla giurisprudenza comunitaria). Per quanto concerne i tempi *di attesa*, mentre la Cassazione francese nel 2002 aveva ritenuto di non poterli qualificare né come tempo di lavoro, né come tempo di riposo[29], la *loi Fillon* del 17 gennaio 2003 ha diversamente stabilito, disponendo che i periodi di reperibilità debbano computarsi ai fini del riposo giornaliero e settimanale. Ciononostante, il periodo di reperibilità deve dar luogo a una compensazione economica o in termini di riposo, determinata dai contratti collettivi o, in mancanza, dal datore di lavoro dopo avere informato il comitato d'impresa e l'ispettore del lavoro. Certamente, rispetto alle menzionate proposte di direttiva, la legislazione francese si dimostra piuttosto garantista sul punto.

Altre normative nazionali non contemplano invece, direttamente, una nozione di orario di lavoro, come nel caso della Spagna[30] e della Germania[31].

Per venire ai limiti di durata del lavoro, questo è indubbiamente il terreno sul quale si registrano le divergenze più ampie, quanto a standard di tutela, tra i paesi dell'Unione, pur nella somiglianza delle tendenze di lungo periodo della legislazione (cfr. par. 1). In tale diversità deve evidentemente leggersi la difficoltà delle istituzioni comunitarie di provvedere ad una normativa armonizzante, dovendosi limitare perlopiù, come visto, alla fissazione di un limite alla durata settimanale

comme un temps de travail effectif». Per una breve ricostruzione storica dell'istituto, cfr. Pelissier, Supiot, Jeammaud, 2004, pp. 1040-1041.

[29] Cass. Soc. 10 luglio 2002, n. 1086: «les périodes d'astreintes si elles ne constituent pas un temps de travail effectif durant les périodes où le salarié n'est pas tenu d'intervenir au service de l'employeur, ne peuvent être considérées comme un temps de repos, lequel suppose que le salarié soit totalement dispensé directement ou indirectement, sauf cas exceptionnels, d'accomplir pour son employeur une prestation de travail même si elle n'est qu'éventuelle ou occasionnelle; qu'il en résulte qu'un salarié ne bénéficie pas de son repos hebdomadaire lorsqu'il est d'astreinte».

[30] L'art. 34.5 dello *Estatuto de los trabajadores* si limita a statuire che «el tiempo de trabajo se computará de modo que tanto al comienzo como al final de la jornada diaria el trabajador se encuentre en su puesto de trabajo».

[31] In base all'*Arbeitszeitgesetz* del 1994, modificato nel 2003: «Arbeitszeit im Sinne dieses Gesetzes ist die Zeit vom Beginn bis zum Ende der Arbeit ohne die Ruhepausen […] Im Bergbau unter Tage zählen die Ruhepausen zur Arbeitszeit». Sul caso tedesco, cfr. la ricostruzione di Pelissero, 2005, p. 400 ss.

dell'orario. Limite peraltro fissato non come massimo, ma come media, e con numerose deroghe, eccezioni e possibilità di disapplicazione.
Come ricordato, nelle tradizioni nazionali sussistono limiti legali alla durata «normale», ordinaria, dell'orario di lavoro, giornalieri e/o settimanali. La funzione principale dell'orario normale è quella di discriminare tra il tempo parziale di lavoro (evidentemente, inferiore all'orario normale), che comporta l'applicazione di discipline speciali, e il lavoro c.d. straordinario, che, in quanto tale, non dovrebbe che aver luogo in condizioni particolari. Nell'era della flessibilità degli orari, il concetto di orario normale perde, in parte, la sua importanza storica. Nondimeno, esso figura ancora nella più parte dei casi.
L'Italia ha per molti anni conservato il doppio limite legale dell'orario normale di lavoro, fissato in 8 ore quotidiane «o» 48 settimanali. La disgiunzione, in giurisprudenza, è stata prevalentemente interpretata, anche di recente, nel senso appunto della concorrenza dei due limiti. Quando con il «Pacchetto Treu» (l. 24 giugno 1997, n. 196) il limite settimanale è stato ridotto a 40 ore, nulla disponendosi in ordine al limite giornaliero, ci si è interrogati sulla persistenza di quest'ultimo, risolvendo prevalentemente in senso positivo[32]. Da ultimo, il d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66 (modif. dal d.lgs. 19 luglio 2004, n. 213) ha definitivamente abrogato tale limite, disponendo unicamente che «l'orario normale di lavoro è fissato in 40 ore settimanali» (art. 3)[33]. La stessa misura è stabilita dalla normativa spagnola[34] e portoghese[35], le quali contemplano, tuttavia, anche un limite legale normale giornaliero, che è di 9 ore in Spagna[36] e di 8 in Portogallo[37].

[32] Sul dibattito relativo alla durata giornaliera, prima e dopo l'intervento del legislatore nel 1997, confronta la completa ricostruzione di Leccese, 2001, p. 231 ss.

[33] I contratti collettivi possono tuttavia, ai fini contrattuali, stabilire una durata inferiore e riferirla come media in un periodo non superiore all'anno.

[34] Cfr. art. 34.1 dello *Estatuto de los trabajadores*: «La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo será de cuarenta horas semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual». I contratti collettivi possono comunque prevedere una durata diversa.

[35] V. art. 163.1 del codice del lavoro portoghese.

[36] Cfr. l'art. 34.3 del menzionato statuto spagnolo, per il quale tale limite potrà essere derogato, salvo il riposo quotidiano minimo, in presenza di un accordo collettivo con cui si stabilisca una diversa distribuzione del tempo giornaliero di lavoro.

[37] V. ancora l'art. 163.1.

Caso peculiare, e noto, è quello francese. In Francia, infatti, è stata adottata, in funzione di un miglioramento (o del mantenimento) dei livelli occupazionali, una politica di riduzione dell'orario normale di lavoro incentrata su tre pilastri: in primo luogo, l'intervento della contrattazione collettiva per favorire gradualmente, e secondo le specificità di ogni settore produttivo o, addirittura, delle singole imprese, il passaggio a un orario normale settimanale di 35 ore di lavoro effettivo; in secondo luogo, un'incentivazione economica (mediante l'alleggerimento degli oneri sociali per le imprese), legata alla stipulazione dei predetti accordi; in terzo luogo, il raggiungimento del traguardo di 35 ore di orario normale «legale», in tempi differenziati a seconda delle dimensioni dell'impresa. Sicché oggi l'art. L212-1 del *Code du travail* stabilisce che «la durée légale du travail effectif des salariés est fixée à trente-cinq heures par semaine». La durata giornaliera invece non può eccedere, salva pattuizione collettiva o autorizzazione dell'ispettore del lavoro, le 10 ore. Nell'ordinamento tedesco, a differenza degli altri, non vi è un limite legale ordinario settimanale, ma unicamente giornaliero, che ammonta a 8 ore[38]. La disciplina inglese, notoriamente più liberista, non contempla invece alcun limite legale normale, né giornaliero, né settimanale. Essa non prevede del pari nemmeno una durata *massima* (intendendosi per tale quella comprensiva delle ore di lavoro straordinario) giornaliera, ma in questo non rappresenta un *unicum*: infatti anche l'Italia e la Spagna non dispongono nulla in merito (come, del resto, la direttiva comunitaria).
Questo non significa che un limite di durata massima non possa, comunque, implicitamente ricavarsi dall'ordinamento. Ciò è possibile sottraendo, da un periodo di 24 ore, il tempo di riposo quotidiano e la pausa giornaliera. Così, ad esempio, nel caso dell'Inghilterra il periodo minimo di riposo di 11 ore e la pausa minima di 20 minuti (dopo 6 ore di lavoro) portano alla fissazione di una giornata massima di 12 ore e 40 minuti[39]. Misura simile a quella italiana, che prevede una pau-

[38] Cfr. il par. 3 dell'*Arbeitszeitgesetz*: «Die werktägliche Arbeitszeit der Arbeitnehmer darf acht Stunden nicht überschreiten».
[39] V. la Reg. 10(1) delle *Working Time Regulations*: «An adult worker is entitled to a rest period of not less than eleven consecutive hours in each 24-hour period during which he works for his employer». La pausa minima è fissata dalla successiva Reg. 12(2). Le stesse misure sono determinate nell'ordinamento francese (artt. L220-1 e L220-2 del *Code du travail*). La misura più generosa, con riguardo alla pausa giornaliera, è prevista dal codice del lavoro portoghese, per il

sa giornaliera minima di 10 minuti dopo 6 ore di lavoro, con una durata massima giornaliera, dunque, di 12 ore e 50 minuti[40]. La Spagna invece dispone un riposo giornaliero minimo di 12 ore e una pausa minima di 15 minuti dopo 6 ore di lavoro[41]: la giornata potrà dunque durare al massimo 11 ore e 45 minuti. La giornata massima è esplicitamente fissata, invece, dalla Germania (10 ore)[42], dalla Francia e dal Portogallo (12 ore)[43]. Va peraltro precisato (come in introduzione del presente scritto si era premesso) che i legislatori nazionali, anche in base alle facoltà concesse dalla direttiva comunitaria, prevedono ipotesi, che qui non è possibile esaminare nel dettaglio, in cui è possibile derogare alle predette misure legislative, anche a quelle che disporrebbero i c.d. limiti «massimi».

Particolare interesse suscita la comparazione delle discipline in ordine al limite massimo settimanale, che, come si ricorderà, costituisce l'unico punto di rilievo della normativa comunitaria sul profilo specifico della «durata» del lavoro.

La legislazione più garantista nei confronti dei lavoratori è ancora quella francese, coerentemente con la politica nazionale di riduzione degli orari di lavoro. Nell'ordinamento francese, infatti, il limite delle 48 ore, di cui alla direttiva, non è semplicemente il limite massimo settimanale da intendersi come *media* in un dato periodo di riferimento, bensì il limite assoluto[44]. La durata media, invece, è fissata a 44 ore settimanali, calcolata su un periodo di dodici settimane consecuti-

quale (art. 174 del *Codigo do trabalho*) «a jornada de trabalho diária deve ser interrompida por um intervalo de descanso, *de duração não inferior a uma hora, nem superior a duas*, de modo que os trabalhadores *não prestem mais de cinco horas* de trabalho consecutivo». Una misura «intermedia» è prevista dal legislatore tedesco: da 30 a 45 minuti dopo 6 ore di lavoro (così il par. 4 della legge sull'orario di lavoro).

40 Cfr. art. 8, d.lgs. n. 66/2003. L'art. 36, c. 2, Cost. prevede peraltro una riserva di legge per la determinazione della durata massima della giornata lavorativa. Si discute se l'indicazione indiretta del limite, come appunto nel decreto, sia sufficiente a soddisfare il precetto costituzionale. In senso positivo, v. Carinci, De Luca Tamajo, Tosi, Treu, 2005, p. 176; *contra*, Napoli, 2005, p. 1233.

41 Cfr. art. 34.3 e 34.4 del provvedimento più volte citato.

42 Cfr. par. 3 della legge sull'orario di lavoro.

43 V., rispettivamente, l'art. L212-12 e s., *Code du travail*, e l'art. 164.1 del *Codigo do trabalho*.

44 Anche se poi, in realtà, l'art. L212-7 prevede poi «en cas de circostances exceptionnelles» la possibilità di derogare questo limite sino a un massimo di 60 ore settimanali».

ve. Questo limite può essere innalzato a 46 ore grazie alla contrattazione collettiva[45].

Il limite è di 48 ore in Italia, Portogallo, Inghilterra e Germania, ma con significative differenze. La disciplina italiana[46] stabilisce che tale limite deve essere calcolato in media su un periodo non superiore a quattro mesi, elevabile fino a sei ovvero fino a dodici «a fronte di ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, specificate negli stessi contratti collettivi». Non si stabilisce invece alcun limite massimo, vale a dire l'estremo più alto nella banda di oscillazione, in caso di orario multiperiodale. In tal senso, invece, la disciplina portoghese dispone una durata massima settimanale di 60 ore, salvo lo straordinario prestato per causa di forza maggiore[47]. Le discipline tedesca e inglese si distinguono per il fatto che è prevista la possibilità di far ricorso alla clausola di *opt-out* individuale, che consente il superamento del limite della durata media di 48 ore di lavoro settimanale. Nel caso tedesco, tuttavia, tale possibilità è ammessa solo per quelle attività, la cui durata si caratterizza per un'alta percentuale di ore di guardia[48], sulla base di un contratto collettivo e in presenza del consenso del lavoratore prestato per iscritto, revocabile con un preavviso di almeno sei mesi[49]. L'applicazione più ampia della clausola di *opt-out*, come prevedibile (cfr. par. 2), si rinviene nell'ordinamento inglese. Mentre in Germania, come si è detto, essa trova un'applicazione meramente «settoriale», nel Regno Unito essa è generalizzata. In base alla Reg. 4(1) delle *Working Time Regulations*, nella versione emendata del 1999, «unless his employer has first obtained the worker's agreement in writing to perform such work, a worker's working time, including overtime, in any reference period which is applicable in his case shall not exceed an average of 48 hours for each seven days»[50]. Peraltro, il

[45] Cfr. ancora l'art. L212-7.

[46] V. l'art. 4, d.lgs. n. 66/2003.

[47] V. l'art. 164 del codice del lavoro portoghese. Con riguardo al periodo di riferimento, si prescrive (art. 166) che «a duração média do trabalho deve ser apurada por referência ao período que esteja fixado em instrumento de regulamentação colectiva de trabalho aplicável, não podendo ser superior a 12 meses, ou, na falta de tal previsão, por referência a períodos maximos de 4 meses».

[48] Cfr. par. 7, Abs. 2a, «wenn in die Arbeitszeit regelmäßig und in erheblichem Umfang Arbeitsbereitschaft oder Bereitschaftsdienst fällt».

[49] Cfr. par. 7, Abs. 7 e 8.

[50] Le Reg. 4(2) e 5 completano la disciplina, prevedendo che il datore di lavoro

Tuc (*Trades Union Congress*) ha sottolineato le incongruenze di questa disciplina in ordine alla garanzia della genuinità del consenso dei lavoratori, specie all'atto della stipula del contratto di lavoro, e alle disposizioni sulla tenuta dei registri da parte dei datori di lavoro, che dovrebbero essere finalizzate a consentire efficaci controlli da parte dell'autorità amministrativa[51].

Le legislazioni nazionali regolamentano poi in maniera molto dettagliata, usualmente, il lavoro straordinario, per il quale sussistono marcate differenze tra i paesi. Si consideri, ad esempio, che, mentre in Spagna il lavoro straordinario è ammesso nella misura massima di 80 ore all'anno (che di regola, peraltro, devono essere compensate con periodi di riposo, salva diversa previsione dei contratti collettivi[52]), in Italia esso è consentito sino al limite di 250 ore annue[53], di regola compensate in termini economici, salva diversa previsione dei contratti collettivi. L'incidenza del lavoro straordinario sulle complessive condizioni dell'orario di lavoro dipende, comunque, da una pluralità di fattori, assai diversamente regolati da paese a paese, tra i quali in particolare, oltre a detto profilo del compenso (misura dei riposi o delle erogazioni di carattere economico), le situazioni obiettive che ne consentono l'utilizzazione (specificate dalla legge o dai contratti), la necessità o meno del consenso individuale del lavoratore, l'esistenza di un limite giornaliero e/o settimanale. In Germania e nel Regno Unito difetta invece una disciplina legislativa del lavoro

debba tenere registri aggiornati dei lavoratori che abbiano prestato il consenso di cui alla Reg. 4(1); che dovranno essere prese le misure necessarie per tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori; che questi hanno un diritto di ripensamento soggetto a un termine di preavviso. Va rilevato che nella versione delle *Working Time Regulations* del 1999, rispetto a quella originaria del 1998, da un lato si consente la stipulazione di accordi per *singoli incarichi* che possano comportare il superamento del limite orario; dall'altro la disciplina relativa ai registri è stata semplificata in favore dei datori di lavoro.

51 Cfr. il sito del Tuc, www.tuc.org.uk, nonché stralci dei documenti critici in Collins, Ewing, McColgan, 2001, p. 405 ss.

52 Cfr. art. 35, ove si prevede che in detto limite non si computeranno le ore straordinarie recuperate con periodi di riposo entro i quattro mesi successivi alla loro realizzazione. Il legislatore spagnolo è attento a evitare che si possa abusare del lavoro straordinario, rendendo così vane le limitazioni dell'orario ordinario: v. Valverde, Rodríguez-Sañudo Gutiérrez, Murcia, 2004, p. 550 ss.

53 Così l'art. 5, d.lgs. n. 66/2003.

straordinario[54].
Disposizioni non molto divergenti tra loro, infine, sono previste dagli Stati in relazione al riposo settimanale[55], nonché alle ferie[56].

4. Considerazioni conclusive

L'impatto della disciplina comunitaria sulle legislazioni nazionali, invero, non sembra essere stato sino ad oggi molto significativo. Di fronte alla diversità delle tradizioni nazionali il legislatore comunitario, in fondo, si è limitato a fissare una sorta di «minimo denominatore comune» alle normative dei paesi dell'Unione. Risultato già di per sé faticoso, viste le difficoltà incontrate durante l'*iter* legislativo (come dimostrano le ampie possibilità di deroga agli standard inserite nel testo) e anche in seguito, soprattutto a causa dell'opposizione del governo britannico.
Va da sé che, se le tutele minime coincidono, in sostanza, con quelle già apprestate al livello nazionale, l'effetto armonizzante non può che risultare trascurabile e, per di più, si rischia di ingenerare una «corsa al ribasso» degli standard di protezione da parte dei paesi più garantisti. Cosicché la formale finalità di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori per certi versi appare una copertura, sotto la quale si incontrano anche le esigenze di flessibilità delle imprese. E ciò a meno di non applicare con rigore la clausola c.d. di non regresso[57],

[54] Cfr., per un quadro comparatistico, Bolego, 2004, p. 81 ss.
[55] Generalmente riconosciuto nella misura di 24 ore per ogni periodo di 7 giorni, usualmente coincidente con la domenica (la tutela della quale, nella duplice funzione di giorno di riposo e di «elevazione spirituale del lavoratore», rientra tra gli espliciti obiettivi della legge tedesca: cfr. il solenne par. 1 dell'*Arbeitszeitgesetz*, secondo cui «Zweck des Gesetzes ist es, […] den Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung der Arbeitnehmer zu schützen»).
[56] Il periodo minimo di ferie è determinato in 4 settimane dall'Italia e dall'Inghilterra, in 5 dalla Francia, in 30 giorni lavorativi dalla Spagna, 22 dal Portogallo e 24 dalla Germania (cfr. il par. 3 del *Bundesurlaubsgesetz*, 8 gennaio 1963).
[57] In base all'art. 23: «Fatto salvo il diritto degli Stati membri di fissare, alla luce dell'evoluzione della situazione, disposizioni legislative, regolamentari, amministrative e convenzionali diverse nel campo dell'orario di lavoro, a condizione che i requisiti minimi previsti dalla presente direttiva siano rispettati, l'attuazio-

obbligando gli Stati a motivare con precisione la diminuzione delle tutele in occasione della trasposizione interna di una direttiva, affinché questa non diventi il mero pretesto per un alleggerimento delle garanzie.

Considerando la disciplina di alcuni dei paesi esaminati, si può agevolmente constatare l'effetto deludente della normativa comunitaria sui singoli ordinamenti. Da un lato, vi sono Stati come l'Italia e la Spagna fortemente sospettati di avere approfittato della direttiva per flessibilizzare la disciplina interna[58]. Per contro, altri paesi non sembrano essere stati più di tanto influenzati dagli interventi sovranazionali. Dopo l'emanazione della direttiva del 1993, la Francia, ad esempio, ha adottato proprie peculiari politiche di riduzione dell'orario di lavoro e mantiene, tutt'oggi, standard di protezione decisamente elevati, nonostante le possibilità «al rialzo» degli orari, offerte dalla direttiva. D'altro canto, in Inghilterra (paese che più di altri temeva i vincoli comunitari e avrebbe potuto risentirne), i livelli complessivi di tutela non sono granché variati, anche se, grazie alla direttiva, sono ora riconosciuti a livello legislativo diritti che in precedenza non lo erano[59].

Da ultimo, non sembra che la proposta di revisione della direttiva possa più di tanto modificare il quadro delineato, sia perché investe profili specifici e delimitati, sia perché in essa si registra un'attenzione ancora maggiore verso la richiesta di flessibilità nell'organizzazione dell'orario di lavoro.

ne di quest'ultima non costituisce una giustificazione per il regresso del livello generale di protezione dei lavoratori».

[58] Si ricorderà come in Italia, in sede di attuazione della direttiva col d.lgs. n. 66/2003, siano stati eliminati i limiti dell'orario normale e del lavoro straordinario, sia giornaliero che settimanale. Sul caso spagnolo, Ricci, 2002, p. 23: «es una opinión difundida que tal transposición, efectuada verdaderamente "con una rapidez inusual» ha significado la ocasión para completar el proceso de atenuación de la rigidez que ha caracterizado tradicionalmente la regulación de la jornada de trabajo".

[59] Cfr. Collins, Ewing, McColgan, 2001, p. 411 ss.; Pelissero, 2005, p. 372. *Contra*, v. invece Deakin, Morris, 2001, p. 307, secondo cui «the implementation of the Working Time Directive marked a turning point in the regulation of basic terms and conditions of employment in the Uk».

Riferimenti bibliografici

Allamprese A., 2004, *Una riflessione sulla recente riforma dell'orario di lavoro*, «Rivista giuridica del lavoro», n. I.

Bavaro V., 2005, *Commento sub artt. 3 e 4, d.lgs. n. 66/2003*, in M. Napoli (a cura di), *L'orario di lavoro tra ordinamento interno e disciplina comunitaria*, in «Le nuove leggi civili commentate».

Bolego G., 2004, *Il lavoro straordinario. Fattispecie, disciplina e tecniche di tutela*, Cedam, Padova.

Carinci F., De Luca Tamajo R., Tosi P., Treu T., 2005, *Diritto del lavoro - II - Il rapporto di lavoro subordinato*, Utet, Torino.

Napoli M., 2005, *Note introduttive*, in M. Napoli (a cura di), *L'orario di lavoro tra ordinamento interno e disciplina comunitaria*, in «Le nuove leggi civili commentate».

Castelvetri L., 1994, *Il diritto del lavoro delle origini*, Giuffrè, Milano.

Cester C., Mattarolo M.G., Tremolada M. (a cura di), 2003, *La nuova disciplina dell'orario di lavoro. Commentario al D.lgs. 8 aprile 2003, n. 66*, Giuffrè, Milano.

Collins H., Ewing K.D., McColgan A., 2001, *Labour Law: Text and Materials*, Hart Publishing, Oxford.

Daugareilh I., Iriart P., 2005, *La conciliazione dei tempi nelle riforme dell'orario di lavoro in Europa (Francia, Germania, Gran Bretagna, Olanda)*, «Lavoro e diritto».

Deakin S., Morris G.S., 2001, *Labour law*, Butterworths, Londra.

Ichino P., 2003, *Il contratto di lavoro - II*, Giuffrè, Milano.

Leccese V., 2001, *L'orario di lavoro. Tutela costituzionale della persona, durata della prestazione e rapporto tra le fonti*, Cacucci, Bari.

Leccese V., 2005, *Commento sub art. 1, d.lgs. n. 66/2003*, in M. Napoli (a cura di), *L'orario di lavoro tra ordinamento interno e disciplina comunitaria*, in «Le nuove leggi civili commentate».

Lucifredi C.E., 2003, *Il tempo di lavoro: «révirement» della legislazione francese ed indirizzi comuni in Europa*, «Diritto delle relazioni industriali».

Napoli M. (a cura di), 2005, *L'orario di lavoro tra ordinamento interno e disciplina comunitaria*, in «Le nuove leggi civili commentate».

Putaturo Donati F.M., 2003, *La via francese delle 35 ore al bivio di una riforma*, «Rivista giuridica del lavoro», n. I.

Putaturo Donati F.M., 2002, *Riduzione ope legis dell'orario di lavoro e politiche nazionali per l'occupazione*, «Diritto delle relazioni industriali».

Ricci G., 2002, *El tiempo de trabajo en España entre tradición y actualidad*, in «Wp Csdle "Massimo D'Antona"», n. 4/2002, www.lex.unict.it.

Ricci G., 2003, *Prime considerazioni sulla nuova disciplina italiana dell'orario di lavoro (d.lgs. n. 66 del 2003)*, www.unicz.it.

Pelissero P., 2005, *Allargamento europeo e regole comunitarie in materia di orario di lavoro: tenuta delle tutele o race to the bottom?*, «Lavoro e diritto».

Pelissier J., Supiot A., Jeammaud A., 2004, *Droit du travail*, Dalloz, Parigi.

Valverde A.M., Rodríguez-Sañudo Gutiérrez F., Murcia J.G., 2004, *Derecho del trabajo*, Tecnos, Madrid.

1970-2000. Riduzione e flessibilità degli orari nell'esperienza dei sindacati tessili italiani

Agostino Megale, Salvatore Barone

L'articolo ripercorre la storia sindacale del settore tessile e le peculiarità della contrattazione degli orari in questo settore nell'ultimo trentennio. Guardando ai 105 anni di vita della categoria, e attraverso le voci dei due autori coinvolti in prima persona in questa vicenda, in qualità di delegati di impresa e poi nella direzione del gruppo dirigente nazionale del sindacato dei tessili della Cgil, il saggio analizza i processi di ristrutturazione e di riorganizzazione che hanno interessato l'industria tessile: dalle prime negoziazioni collettive in tema di orari e di maggiore utilizzo degli impianti e flessibilità, nella ricerca di una sintesi più avanzata tra gli interessi competitivi dell'impresa e le esigenze individuali e collettive del lavoratore, fino agli anni più recenti caratterizzati dai pesanti effetti dei processi di globalizzazione e al contratto nazionale siglato nel 2000.

1. Torniamo a parlare di orario

Obiettivo di questo saggio è ripercorrere, attraverso un viaggio nel tempo lungo circa 30 anni, una storia e un'esperienza vissuta direttamente nella direzione del sindacato tessile della Cgil. Più che un'elaborazione teorica è un ancoraggio all'esperienza concreta del rapporto tra processi di ristrutturazione dell'apparato industriale e la conseguenza sulle persone e sulle loro condizioni di vita concreta. Una storia relativamente recente della contrattazione, che si innesta nel processo che vedeva l'industria tessile, a metà del 1800, passare da 3.000/3.600 ore lavorative annue, alla realtà dei primi anni '70 con la settimana corta e orari sotto le 2.000, fino a giungere alle 1.650-1.700 dei giorni nostri.

I primi accordi si raggiungono nell'industria tessile al cotonificio Cantoni di Legnano (Milano) e alla tessitura Legler (Bergamo), affermando orari di lavoro di 36 ore settimanali pagati 40. Mentre si conquista il «sabato libero», il sindacato dei tessili si misura contemporaneamente con la necessità di difendere il massimo possibile dell'occupa-

zione a fronte di processi di ristrutturazione, con i quali 300 telai automatici ne sostituivano 1.000 meccanici, riducendo l'occupazione del 60%. Si afferma, in queste prime esperienze, il ruolo innovativo di un sindacato che «facendo di necessità virtù» inventa, con uno sforzo di elaborazione unitario, una soluzione in termini di regime di orario che consenta, insieme, di sospingere e rendere più competitivi gli investimenti e di difendere meglio l'occupazione, prevedendo un minor tempo di lavoro a persona compensato da un maggior numero di ore di funzionamento delle macchine.

È in questo periodo che riparte una discussione sugli orari di lavoro, che arriverà fino agli inizi del nuovo secolo, in cui si cimentano teorie relative agli orari di lavoro che vedono tesi contrapposte quali la riduzione generalizzata degli orari o la riduzione articolata legata alle specifiche condizioni delle realtà aziendali. Si passa «dalla civiltà dell'ozio» di Domenico De Masi «alla società del tempo liberato» di Andrè Gorz, alla tesi del «lavorare meno per lavorare tutti» di Guy Aznar. Quest'ultima affermazione ha rappresentato per tanti anni una posizione prima della Fim-Cisl di Carniti e poi di tutta la Cisl. È nel passaggio al XXI secolo che si fa largo la consapevolezza del fatto che parole d'ordine quali «35 ore per tutti a parità di salario» non hanno raggiunto alcun risultato di riduzione generalizzata dell'orario; così come sono stati sconfitti sul campo, anche in conseguenza di una nuova offensiva delle imprese, gli interventi legislativi sull'onda del modello francese, nonché quelle esperienze di carattere generale incapaci di misurarsi con le nuove dinamiche competitive dell'impresa e con i bisogni individuali e collettivi dei lavoratori. L'esperienza dei tessili segna da questo punto di vista una novità assoluta, attraverso quella capacità di assumere una linea sindacale difficile e rigorosa, che a partire dalla contrattazione delle flessibilità necessarie e condivise, migliora le condizioni del lavoratore e della lavoratrice (meno ore a parità di salario), e affronta positivamente le condizioni di nuova competitività delle imprese attraverso un maggiore utilizzo degli impianti, nelle sue diverse forme e articolazioni. In sostanza un «compromesso sociale», nel quale il lavoratore si rende disponibile a turnazioni che si estendono maggiormente nella settimana, in cambio di meno ore prestate con pari retribuzione. Non fu un compromesso facile, in particolare laddove era richiesto alle lavoratrici di mettere in discussione «il sabato non lavorativo», che avevano appena conquistato, attraverso lo schema «6x6», per difendere l'occupazione.

2. Ripensare a un progetto

Occorre riprendere la riflessione sugli orari di lavoro con al centro l'esigenza della persona e le esigenze competitive delle imprese e dei servizi. Nel riflettere sugli orari, vanno considerati:

- l'orario legale: l'orario stabilito dalla legge;
- l'orario contrattuale: stabilito nei contratti nazionali di lavoro e suscettibile di modifiche dai contratti aziendali e di gruppo;
- orario globale di fatto: è il tempo effettivo trascorso dal lavoratore o dalla lavoratrice nello svolgimento della propria prestazione lavorativa, ivi compreso il lavoro straordinario.

Le politiche sugli orari hanno da sempre agito sull'insieme di questi istituti con l'obiettivo di riprendere il controllo sugli orari di lavoro a partire dalla riduzione del lavoro straordinario, riprendendo per questa via un potere reale di intervento sulla prestazione e dunque sull'organizzazione del lavoro.

Per questo l'orario di lavoro costituisce insieme un fattore di sviluppo e di tutela essenziale della condizione di lavoro oltre che di regolazione ed emancipazione della vita sociale.

La sua definizione ed evoluzione, determinata in particolare dalla contrattazione collettiva degli ultimi 30 anni in quello che ormai appare un quadro multiforme di sperimentazioni ed esperienze consolidate, ha segnato e accompagnato le fasi dello sviluppo economico italiano e in particolare gli andamenti e i cicli settoriali nell'industria manifatturiera e dei servizi, tanto da incidere profondamente nei processi di innovazione e riorganizzazione degli apparati produttivi e nella condizione lavorativa delle persone. Una storia segnata da avanzamenti e arretramenti, in un continuo mutare delle ragioni di scambio e di competitività del sistema, dentro le quali il sindacato ha tentato, in gran parte riuscendovi, di far convivere non solo la difesa della condizione materiale di lavoro, ma anche l'affermazione di nuovi elementi di libertà e di autonomia del lavoro. La peculiarità dell'esperienza italiana risiede proprio in questa capacità che la contrattazione ha sviluppato, di coniugare i nuovi modi di produrre che si sono affermati nel tempo, con modalità di prestazioni e orari che rispondevano ai bisogni individuali e sociali dei lavoratori.

Questa esperienza mostra oggi un logoramento essenzialmente dovuto ad un sopravvento dell'azione unilaterale delle imprese e che i lavoratori vivono prevalentemente sulla difensiva.

È in atto un continuo tentativo da parte delle imprese di ottenere ri-

sultati peggiorativi sia sul versante contrattuale che legislativo, teso all'aumento degli orari di fatto, ad una diversa distribuzione della durata, alla dilatazione dei moduli. Si tratta di una politica orientata al perseguimento di una nuova competitività basata sui fattori di costo, alimentata da una flessibilità unilaterale nell'uso della forza lavoro. Questo tentativo ha trovato finora un forte ostacolo sindacale nei rinnovi contrattuali, e una prima risposta positiva anche in ambito parlamentare europeo, dove sono state respinte le ulteriori sollecitazioni per uno stravolgimento della direttiva in materia.

Ma la profondità della crisi industriale e l'incapacità dimostrata da parte dell'impresa di rispondere, all'altezza della sfida competitiva in atto, sul terreno dell'innovazione e dei modelli produttivi, sorretta da una partecipazione consapevole e informata dei lavoratori, riproporrà in modi e forme diverse l'attacco per un prolungamento degli orari o per una loro gestione unilaterale. Prepararsi a questa che appare più che una eventualità significa costruire una proposta autonoma, articolata nella sua efficacia e con il consenso dei lavoratori, in grado di sbarrare la strada ai tentativi di ritorno al passato.

Non sfugge l'enorme difficoltà per il sindacato a tenere insieme la lotta per contrastare un processo davvero devastante di continua erosione degli assetti industriali, così come avviene nel nostro paese, con una politica che punta alla stabilità e alla qualità dell'occupazione e ai diritti. Ma la sfida è proprio questa.

Mettere in campo una forte autonomia progettuale è necessario non solo per ragioni contingenti, ma anche per immaginare un quadro evolutivo e un futuro delle relazioni che sia improntato sulla esigenza di consegnare soprattutto alle nuove generazioni un nuovo contesto di lavoro e di diritti. Quello che succede in Europa sul destino di grandi apparati industriali, sottoposti ad una crescente incertezza, stretti tra competitività e costi, innovazione e mercati, deve indurre non solo le scelte generali di politica economica, ma la stessa azione del movimento sindacale alla ricerca di una più mirata strategia di difesa e sviluppo, dentro la quale alcuni elementi rivendicativi come gli orari, accompagnati da altri interventi altrettanto importanti come la formazione, possono risultare ancora una leva per ottenere risultati di maggiore stabilità produttiva e sociale.

Occorre una strategia fondata su un bagaglio storico di grande valore, e nello stesso tempo in grado di misurarsi con il nuovo per affrontare quei nodi che le esperienze più recenti non hanno compiutamente risolto nella pratica contrattuale.

3. La contrattazione dell'orario nell'esperienza dei tessili

L'esperienza dei tessili sugli orari ha segnato nel profondo il panorama della contrattazione collettiva nel nostro paese, lasciando segni tangibili della sua capacità di affermarsi nei luoghi di lavoro.
Ripercorrere le sue tappe più significative può servire in una certa misura a riallacciare un filo per quella ripresa di approfondimento sul tema degli orari che, insieme al tema dell'organizzazione del lavoro, costituisce un passaggio decisivo per «ripartire dai processi produttivi».
Possono essere individuate 3 tappe di un percorso che arriva fino ai giorni nostri e che continuerà ad essere con molta probabilità un punto di riferimento anche per il futuro:

- 1972: è l'anno nel quale nel Nord Italia vengono realizzati i primi accordi aziendali nei grandi gruppi cotonieri per il «6x4x6» (36 ore pagate 40) o per gli orari a scorrimento che rappresentano una forma analoga al «6x6», con modalità meno rigide;
- 1983: in questo periodo il sindacato dei tessili italiani (Fulta) trasforma una posizione difensiva contraria alla flessibilità degli orari in un'azione di proposta autonoma inserendo nella battaglia contrattuale un proprio progetto di orari contrattati, di nuovi regimi e di flessibilità. È in questo periodo che prende corpo la proposta sindacale di allargare ulteriormente l'utilizzo degli impianti dai 6 giorni ai 7 giorni, comprensivo della domenica, da articolare nelle singole imprese, con l'obiettivo di ottenere 32 ore settimanali pagate 40.
- 2000: è l'anno del rinnovo contrattuale che impatta con gli effetti della globalizzazione del settore, partita agli inizi degli anni '90, quando il sistema delle imprese intende liberarsi delle regole e delle procedure negoziali previste nei contratti in materia di orari flessibili. Anche qui, come vedremo, la tradizione del sindacato tessile viene confermata, giungendo ad un accordo sugli «orari flessibili tempestivi», nel quadro di una riconferma del ruolo negoziale delle Rsu.

Ripercorrendo le diverse tappe, emerge quindi il ruolo del sindacato dei lavoratori come soggetto di proposta, capace di contemplare le prospettive di difesa e sviluppo dell'occupazione con la politica industriale di settore. Per questo più volte le politiche contrattuali sugli orari di lavoro dei tessili italiani sono state definite veri e propri strumenti di politica industriale.

4. Gli anni settanta: la ristrutturazione

All'inizio degli anni '70 una profonda ristrutturazione finanziaria, tecnologica e organizzativa investe il settore tessile a partire da quello cotoniero. Nelle grandi aziende avviene più lentamente, nelle medie più bruscamente, aiutata in ambedue i casi da consistenti finanziamenti pubblici. Numerose aziende chiudono i battenti, l'occupazione diminuisce, muta la struttura proprietaria, l'industria pubblica produttrice di fibre, Eni e Montedison, entra nel settore, si producono processi opposti di concentrazione, verticalizzazione e decentramento della produzione.
Si fa largo uso prima della cassa integrazione e poi del lavoro straordinario.
Questa ristrutturazione induce il padronato ad avanzare esigenze contrastanti tra loro: utilizzare il più possibile in quantità e durata i nuovi impianti, costosi e con tempi di ammortamento sempre minori; riequilibrare il ciclo produttivo sconvolto da un rinnovo tecnologico differenziato per fasi di lavorazione; rendere più flessibile l'uso dell'orario. In definitiva una offensiva pesante, con i lavoratori che corrono il rischio di perdere il controllo dei processi di riorganizzazione e in particolare dell'assegnazione di macchinario e della distribuzione dell'orario. La coscienza del problema avviene sotto la pressione del padronato e con un atteggiamento esclusivamente difensivo. Ma sono anni in cui il movimento sindacale è complessivamente forte e capace di operare quella che veniva definita una «difesa manovrata» sostanzialmente orientata e in grado di mantenere i livelli occupazionali.
La pressione padronale per un aumento indiscriminato dell'utilizzo degli impianti si misura con una linea del sindacato unitario di riduzione dell'orario di lavoro, prolungamento della settimana da cinque a sei giorni di lavoro, aumento dei turni di lavoro alla settimana e aumento, o mantenimento, dell'occupazione, strategia allora definita «riduzione dell'orario a costo zero», cui corrisponde essenzialmente un regime di orari basato su un lavoro distribuito su sei ore lavorative al giorno per sei giorni alla settimana e quattro turni giornalieri, a parità di salario. La Cgil approva e fa sua la scelta dei tessili.
Una linea alla quale si oppone il padronato che preferisce, naturalmente, aumentare i turni senza diminuire l'orario o godere di una maggiore flessibilità. Ma in molti casi, grandi difficoltà si incontrano anche con i lavoratori che rifiutano l'aumento dei turni, specie quello notturno, e il prolungamento della settimana lavorativa al sabato. Una

soluzione poi adottata solo dove è stata approvata dai lavoratori, in quanto considerata l'unico modo di governare i processi di ristrutturazione migliorando il più possibile le condizioni di lavoro e difendendo l'occupazione.
Dopo una prima sperimentazione, durata fino alla fine degli anni '70, il sindacato riflette criticamente su alcuni aspetti di questa esperienza. Si ritorna nella sostanza a fare i conti con quelle che rappresentano le variabili decisive per un consolidamento e uno sviluppo di una strategia efficace sugli orari e l'occupazione. Se il livello di effettiva utilizzazione degli impianti dipende in primo luogo dall'andamento della domanda e quindi dalla capacità di adattarsi al mercato, di conseguenza esso incide favorevolmente sull'occupazione solo se il sindacato è in grado di esercitare il proprio peso e influenzare le strategie aziendali anche in seguito alla contrattazione dei nuovi regimi di orario su un vasto arco di fattori, come gli investimenti, il mercato e l'organizzazione della produzione.
Affiorano nuovi temi che ritroveremo nelle strategie contrattuali successive sui diritti di informazione, sul potere di intervento dei Consigli di fabbrica sull'organizzazione del lavoro.
Questa riflessione è indotta anche dall'accelerazione che subiscono i processi di innovazione e le tendenze di mercato, che spingono le imprese, dove già è in atto il cosiddetto «6x6x4» o l'orario a scorrimento sul sabato, ad aumentare ulteriormente l'assegnazione di macchinario e ad estendere l'utilizzo degli impianti alla domenica e nel mese di agosto in alcuni reparti, eccettuato il periodo strettamente necessario alla manutenzione degli impianti. Il sindacato non sempre riesce a contrastare questi disegni in modo organico e si limita al loro condizionamento contrattando il carico di lavoro, puntando ad una ulteriore riduzione dell'orario a 35 ore settimanali, dalle 36 già in atto, difendendo l'occupazione. Il padronato tessile non raggiunge pienamente i suoi obiettivi di flessibilità nell'uso dell'orario di lavoro, che diventa invece ancora più rigido, ma nel contempo anche i lavoratori vedono assottigliarsi i margini per la difesa dell'occupazione.
È da qui che si impone un nuovo salto nelle strategie sindacali sull'orario e l'occupazione, oltre che sulle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori, e che per un periodo non breve dividerà gli orientamenti delle diverse organizzazioni sindacali sulle soluzioni da adottare. Il tema in discussione, dentro un confronto acceso, vibrante, è la riduzione generalizzata dell'orario di lavoro. I tessili sono in prima fila per tentare una sintesi difficile e complessa.

5. La riduzione generale dell'orario

Rispetto alla parola d'ordine «lavorare meno per lavorare tutti», il sindacato dei tessili Cgil avanza l'idea della «riduzione articolata» da generalizzare, ancorata all'impresa, ai comparti e ai settori, rimarcando il fatto che una politica degli orari tesa effettivamente a dare uno sbocco a problemi occupazionali non poteva non considerare due elementi decisivi: la disoccupazione maggiore che in Italia esisteva (ed esiste ancora) dove ci sono meno imprese, e cioè nel Mezzogiorno, e le dimensioni medie delle nostre imprese di 4 o 5 dipendenti. Queste situazioni non consentivano alla riduzione generalizzata nessun impatto o effetto automatico positivo sulla riduzione della disoccupazione. Le singole scelte concrete, invece, attraverso una loro articolazione, agendo sul regime dei turni, sulle condizioni reali della prestazione, sull'innovazione tecnologica e produttività consentivano invece risultati pari a un 20% circa di maggiore occupazione, in particolare laddove si realizzavano turni a «6x6».

La Cgil e il suo sindacato di categoria ritengono che lo strumento dell'orario non può essere «generico e indifferenziato». Se vuole raggiungere l'obiettivo di aumentare l'occupazione – si afferma – esso deve essere mirato allo scopo nelle diverse situazioni, deve essere soprattutto combinato con tutti gli altri fattori produttivi che danno contenuto alle prestazioni di lavoro e ne determinano il costo. Quindi con la quantità e la dislocazione degli investimenti e della produzione, con il tasso di innovazione, l'intensità del lavoro, l'utilizzo degli impianti e l'ambiente di lavoro.

Questa tesi viene suffragata anche dal fatto che la Ces, la Confederazione europea dei sindacati, ritiene che «gli imprenditori dovranno impegnarsi a contrattare le forme e le modalità di codesta riduzione (che nello specifico puntava alla diminuzione del 10% dell'orario esistente) a livello di settore e di azienda». Nella sostanza già d'allora – siamo nel 1978 – si punta ad una riduzione dell'orario graduale e articolata nell'ambito dell'obiettivo delle 35 ore settimanali, da raggiungere nella prima metà degli anni ottanta.

Si teme altrimenti, tra i tanti rischi, di penalizzare il Mezzogiorno, l'aumento del fenomeno già allora diffuso del decentramento produttivo e del lavoro nero, la risposta padronale di recuperare i costi attraverso un peggioramento dei carichi di lavoro.

Non la pensa così la Cisl e la sua organizzazione dei tessili. La sua tesi è questa: ridurre l'orario di lavoro è necessario, ridurre l'orario di lavo-

ro è possibile, ridurre l'orario di lavoro dà frutti positivi sull'occupazione. La piattaforma contrattuale del 1979 avanza per i tessili come per le altre categorie l'obiettivo unitario di 2 ore di riduzione settimanale concludendo con l'acquisizione di un pacchetto di riduzione di 40 ore su base annua.
La proposta è quindi quella di rivendicare nel successivo rinnovo contrattuale del 1982 le 36 ore per tutti i lavoratori turnisti, generalizzando il «6x6» o forme analoghe di distribuzione dell'orario, e di portare a 38 ore settimanali l'orario di tutti i lavoratori giornalieri, collocati nei diversi settori a valle del settore tessile, come l'abbigliamento, contrattando le distribuzioni annue dell'orario. Questa via della contrattazione annua è vista come azione di contrasto di quella che viene definita la «peggiore delle flessibilità», che ricorre sia allo straordinario che alla cassa integrazione.
Alle obiezioni sugli eventuali rischi che comporta una simile strategia si risponde che la riduzione è decisiva per contrastare la disoccupazione crescente in Europa non altrimenti affrontabile in modo efficace, che il problema del costo non tiene conto degli incrementi significativi di produttività che si registrano nel settore, che la strada della compressione dei costi non ha frenato il crescente decentramento delle produzioni e il lavoro nero né ha favorito i salari dei lavoratori tessili che rimangono tra i più bassi dell'industria. Si riconosce comunque che una riduzione «a costo zero» non è pensabile e che di conseguenza occorre perseguire l'obiettivo senza modificare il costo del lavoro per unità di prodotto, agendo sui fattori che determinano la competitività dei settori, dei comparti, delle aree e delle lavorazioni nelle quali porre in atto la riduzione dell'orario.
Tali posizioni divergenti sono difficili da comporre, tenuto conto dello scontro che si profila all'orizzonte con Confindustria proprio sul costo del lavoro: 2 ore di riduzione comportano una incidenza del 5% sul costo, tale da lasciare ben pochi spazi per altre richieste contrattuali a partire dall'aumento salariale di 30/35.000 lire (poco meno del 10% del salario medio), così come indicato dall'assemblea dell'Eur, e sull'inquadramento professionale, sul quale in particolare è matura una forte aspettativa dei lavoratori in conseguenza delle modifiche intervenute nelle mansioni e nell'organizzazione del lavoro.
La lunga e profonda pratica unitaria della categoria permette di evitare contrapposizioni giungendo ad una sintesi equilibrata che segna, come vedremo nel prosieguo, una svolta nelle relazioni industriali e nel governo successivo dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione

che hanno da sempre caratterizzato la storia travagliata di questa parte importante dell'industria italiana.

6. Orari flessibili e lotta per i precontratti: il 1983

La piattaforma che risulta dalla discussione e dal confronto tra tutte le componenti del sindacato dei tessili, a partire dal contributo decisivo di alcune strutture regionali, e tra esse la Lombardia, non solo è equilibrata ma diventerà, per lo scontro aspro che ne scaturisce con le controparti, un punto di riferimento per i rinnovi contrattuali delle altre categorie dell'industria.
L'equilibrio di fondo è costituito dall'asse riduzione dell'orario e modifiche sull'inquadramento professionale. Sull'orario si afferma la convinzione che sia utile differenziare le richieste di riduzione in base alle caratteristiche dei diversi settori e dei regimi di orario già esistenti, come era già presente nella riflessione della Filtea-Cgil. Si rivendica per i lavoratori turnisti una riduzione annua pari a 52 ore, corrispondente in concreto ad un'ora in meno alla settimana, tale da consentire ai lavoratori che svolgevano il «6x6» di raggiungere le 35 ore settimanali; il passaggio inoltre dalle 40 alle 37,5 per i lavoratori che non effettuano i turni, ad esclusione dei lavoratori dell'abbigliamento che avevano già ottenuto nel contratto precedente del 1979 una riduzione annua di 40 ore utilizzate prevalentemente come permessi individuali.
E ancora sull'orario si chiede la contrattazione preventiva di un calendario annuo che comprenda ferie, ex festività e riduzioni di orario da effettuare, da gestire alla luce delle esigenze produttive e di quelle individuali e collettive dei lavoratori, tale da poter anche concordare in caso di lavorazioni stagionali un orario ridotto nei mesi di basso impegno produttivo, evitando il ricorso alla cassa integrazione. Un aspetto che si dimostrerà decisivo per le sorti del contratto e per i diritti stessi dei lavoratori, in quanto permette di respingere un attacco pesantissimo alla volontarietà dello straordinario che rappresenta per le lavoratrici del settore un diritto inalienabile.
Il 1° giugno 1982 Confindustria disdetta la scala mobile e, in un clima di per sé surriscaldato, inizia una lotta delle lavoratrici e dei lavoratori tessili che, come già ricordato, segnerà la storia della categoria.
Non aiuta lo sblocco della vertenza nemmeno l'accordo tra governo, sindacati e Confindustria sul costo del lavoro del 22 gennaio 1983, che prevede il rallentamento della dinamica della scala mobile, la fiscaliz-

zazione degli oneri sociali e una maggiore flessibilità sul mercato del lavoro.
In situazione di stallo si trovano tutte le altre categorie dell'industria impegnate nei rinnovi contrattuali, a partire dai metalmeccanici, con posizioni inconciliabili proprio sulla riduzione dell'orario.
Dopo molte ore di sciopero, che supereranno nel corso di tutta la vertenza contrattuale le 170 ore, a dimostrazione della durezza dello scontro, il sindacato dei tessili a differenza dei metalmeccanici non chiede la mediazione governativa per uscire dal blocco contrattuale, ma si affida ad una strategia del tutto nuova per il movimento sindacale italiano. Essa prevede, proprio per abbattere la resistenza padronale e rompere la compattezza della controparte, di ricercare accordi azienda per azienda, senza rinunciare al contratto nazionale, ma anzi utilizzare questa come via per giungere al rinnovo generale. La cosiddetta lotta appunto dei *precontratti.*
Una scelta difficile, rischiosa, non caldeggiata dalle Confederazioni che la considerano problematica per l'unità della categoria e in generale per l'esito di tutta la stagione contrattuale. Nonostante le perplessità viene intrapresa questa strada, nella convinzione che questa rappresenti la scelta migliore per sollecitare la lotta e la mobilitazione delle energie migliori che il sindacato tessile ha a disposizione, rappresentate dai Consigli di fabbrica e dalle strutture periferiche. Duemila delegati approvano la scelta in una grande assemblea a Milano. Nasce così un movimento articolato fabbrica per fabbrica, territorio per territorio, che punta ad ottenere la sottoscrizione da parte delle singole aziende di un precontratto, in cambio della sospensione delle lotte, ridefinito nelle sue richieste rispetto alla piattaforma iniziale ma che mantiene inalterati gli aspetti essenziali che la caratterizzano su orario, salario, inquadramenti, flessibilità, contratti di solidarietà.
La firma dei primi 800 *precontratti* impone la ripresa delle trattative tra le parti a livello nazionale: è la dimostrazione evidente che quella strategia ha funzionato. Il fronte padronale non ha retto all'urto. Si riavvia così un negoziato che tappa dopo tappa tenta di ricucire una lacerazione importante delle relazioni e di ricomporre i contenuti contrattuali.
Si riconferma in un primo accordo la volontarietà dello straordinario e il ruolo contrattuale dei Consigli di fabbrica riguardo all'attuazione della normativa sulla flessibilità che stabilisce la possibilità di gestire un pacchetto di 96 ore annue da effettuarsi oltre l'orario normale delle 40 ore, con un orario che comunque in quei casi non può andare oltre

le 48 ore di prestazione settimanale, per far fronte alle variazioni di intensità produttiva. Oltre ai riposi compensativi garantiti, al fine di ripristinare l'orario ordinario di lavoro, ai lavoratori è riconosciuta una maggiorazione salariale del 12% per le prime 48 ore prestate delle 96 complessive di flessibilità, per le rimanenti la maggiorazione sale al 15%.
Si procede con l'accordo sulle riduzioni di orario, che prevede 40 ore in meno all'anno per i lavoratori che non effettuano i turni e 36 ore in meno, sempre all'anno, per i turnisti.
In particolare per i lavoratori che effettuano il «6x6» il risultato del rinnovo contrattuale garantisce altre 6 ore di riduzione dell'orario annuo e l'aumento di una giornata di riposo per ex festività che passano così da 5 a 6.
Si conclude con l'accordo sui diritti di informazione, l'inquadramento, il miglioramento del trattamento economico di malattia, e naturalmente il salario. Ci sono voluti oltre 1.500 *precontratti* per ottenere il rinnovo contrattuale per tutti i lavoratori. Una vittoria sindacale e politica indubbia, per un alto compromesso di merito che ha aperto nuove prospettive per l'azione sindacale.
L'asse portante del rinnovo contrattuale è stato comunque l'orario nelle sue diverse variabili: riduzioni, flessibilità, calendari, diritti alla contrattazione, in una combinazione di fattori che rispondevano alla condizione di lavoro, all'occupazione e all'impresa e che costituivano una sintesi, ancora in embrione, di una strategia articolata di politica industriale e sociale. Si incrocia qui, ancora una volta in un settore nel quale il 70% della manodopera è composto da lavoratrici, il rapporto tra tempo di vita e tempo di lavoro, con un'analisi sempre più attenta relativa al lavoro di cura della famiglia, al rapporto con gli orari dei servizi sociali nel territorio, al tema dell'individualità e dunque della persona e dei suoi diritti come elemento che la contrattazione fino ad allora aveva sottovalutato, guardando in genere al gruppo e al collettivo e raramente al soggetto e alle sue prerogative.

7. Gli anni '80 e i primi anni '90

L'accelerazione dell'innovazione di processo, con l'avvento dell'informatica applicata, è tale da suscitare viva preoccupazione per le sorti dell'industria manifatturiera tradizionale. I caratteri sempre più predominanti della riorganizzazione produttiva tesi allo sviluppo della produttività e alla riduzione della forza lavoro riaprono una discussio-

ne nel sindacato sulle strategie da adottare. Il timore prevalente riguarda i rischi che uno sviluppo non equilibrato, in un rapido mutamento degli assetti generali della società, possa creare profonde contraddizioni, crisi, contrasti sociali. Le forze più attente a questo rapido evolversi della scienza e della tecnica, con ripercussioni non solo negli assetti produttivi, ma nei sistemi di comunicazione, nei servizi, riflettono e denunciano il ritardo nell'analisi dei mutamenti in atto, non solo per governarne gli effetti, ma possibilmente per indirizzarne gli esiti verso condizioni di progresso sociale i cui benefici dovevano riguardare l'insieme delle classi sociali.

Nonostante queste sollecitazioni, provenienti anche da consistenti settori del sindacato, l'attenzione si concentra sostanzialmente sulle azioni difensive da mettere in campo, anche perché i processi sono così tumultuosi e gli effetti così negativi sull'occupazione, che non lasciano il tempo per organizzare una strategia all'altezza della sfida in atto.

Si fa sempre più stringente la consapevolezza del fatto che la produzione industriale è sempre più il risultato di una elevata produttività con un impiego sempre minore di lavoratori. Altrettanto si fa largo la convinzione che l'industria e, in generale, tutte le attività produttive che non si attestano sulle innovazioni e sui nuovi processi tecnologici, sono destinate a decadere e anche a trasferirsi in paesi meno sviluppati, a ricercare nei bassi salari la fonte di una, si diceva allora, «temporanea sopravvivenza». Siamo nel 1985 e il sindacato dei tessili Cgil con grande anticipo denuncia i possibili pericoli che incombono sull'industria italiana e che poi, puntualmente, si sono drammaticamente presentati.

Dunque si spingono le imprese ad adottare l'innovazione tecnologica proprio perché si è convinti che senza l'innovazione i lavoratori sarebbero stati defraudati della fonte di lavoro.

Ma le nuove tecnologie non sono destinate ad assorbire nuova occupazione, bensì a ridurre quella esistente, oltre che cambiare la condizione e le figure sociali del lavoro conseguentemente al restringimento del lavoro manuale e a favore della nascita di nuove figure di tecnici e impiegati.

La manovra sull'orario non basta più a contenere questa spinta. Ci vuole una politica industriale, un nuovo sviluppo economico, una riforma dello stato sociale e delle sue protezioni. Insieme alla rivendicazione di una politica generale riprende in quegli anni un'azione contrattuale che trova il suo sviluppo nel dispiegamento di una larghissima contrattazione decentrata nella fabbrica e sul territorio.

Sono migliaia le piattaforme presentate con al centro le rivendicazioni sull'applicazione dei contratti di solidarietà in difesa dell'occupazione, sulla definizione concordata dei calendari annui, sul riconoscimento in termini retributivi degli incrementi di produttività, sul part-time, e in definitiva su una ripresa dell'iniziativa sull'orario di lavoro.
Ritroviamo infatti tra le rivendicazioni una spinta ulteriore per procedere lungo la strada tracciata nelle fasi di contrattazione precedente e tra queste l'obiettivo di raggiungere le 32 ore settimanali a parità di salario nelle situazioni di maggior utilizzo degli impianti del comparto tessile delle filature e tessiture.
Un salto netto per coniugare, in modo deciso, difesa dell'occupazione e competitività, utilizzo degli impianti e qualità della vita. Ma la novità politica che in una certa misura è più importante della stessa quantità della riduzione richiesta, e come poi vedremo della qualità del modello distributivo, sta nel fatto che la scelta di passare direttamente dai vecchi regimi «6x6» all'adozione del maggiore utilizzo degli impianti a 32 ore settimanali, non è imposta sotto il ricatto della scelta padronale ma intrapresa come scelta rivendicativa autonoma dei lavoratori e del sindacato.
Si passa dalla difesa all'attacco nel tentativo di compiere un salto strategico nella difesa del settore tessile italiano e con esso di tutti i settori a valle, abbigliamento, maglie e calze, settori ad alta intensità occupazionale soprattutto femminile, nel tentativo di salvaguardare la filiera complessiva di una industria sottoposta ai primi traumi di una possibile delocalizzazione.
Risulta essere anche un modo per attuare, attraverso la contrattazione, una politica industriale che è sempre mancata e di cui si avverte l'assenza anche ai giorni nostri. In quel caso il sindacato tessile italiano riesce ad esaltare le migliori tradizioni solidaristiche e di una politica che guarda agli interessi nazionali senza indulgere ai tentativi protezionistici che già affiorano in alcuni settori del padronato.
I risultati non tardano ad arrivare, e tra difficoltà e contraddizioni si fanno largo in una grande fetta di industria, interessando aziende e territori rappresentativi dello sviluppo economico italiano.
Importante, come veniva ricordato, è pure la qualità dei regimi di orario che venivano adottati per rispondere alle crescenti richieste dei lavoratori e delle lavoratrici di ottenere maggiori spazi di libertà per sé e la famiglia. L'introduzione di una quinta squadra negli organici, dalle quattro precedenti, necessaria per far fronte alla riduzione di orario acquisita con le 32 ore, permette di ridurre il numero di giornate ef-

fettive lavorate nell'anno, e di accorpare più giorni di riposo nella settimana in modo tale da soddisfare più agevolmente quelle esigenze individuali e collettive poste alla base della rivendicazione sindacale.
In Europa ancora oggi quella soluzione rappresenta una tra le esperienze più avanzate di gestione dell'orario di lavoro da una parte, e dall'altra una risposta efficace di compensazione tra lavoro e diritti, senza la quale non può esserci né disponibilità alla lotta né consenso dei lavoratori.
Così come sono evidenti i risultati in termini di gestione industriale finalizzati all'accrescimento della produttività, al risparmio energetico e alla riduzione dei tempi di ammortamento.
Molto più difficile appare acquisire risultati significativi in termini di riduzione dell'orario nel settore dell'abbigliamento, dove la variabilità dei mercati e la stagionalità dei prodotti determina forti tensioni produttive parzialmente risolvibili con il ricorso a moduli flessibili di orario nell'arco dell'anno. La stessa pretesa del padronato di avere mano libera nella gestione delle diverse fasi produttive e di mercato impedisce un vero sviluppo innovativo di governo degli orari in questa parte dell'industria tessile, cosa invece sperimentata con maggiore disponibilità per esempio in Germania, dove tuttora sussistono distribuzioni interessanti dell'orario con flessibilità in entrata e uscita, e con una distribuzione del lavoro su 4 giorni alla settimana, a fronte di una durata maggiore della giornata lavorativa.
Nel settore dell'abbigliamento, nei fatti, si è proceduto a piccoli passi fino ai giorni nostri nell'aumento delle giornate di riposo sulla scia delle esperienze più diffuse nell'industria italiana e che collocano la prestazione effettiva dei lavoratori giornalieri, non a turno, intorno alle 1.750 ore annue e a circa 38,5 alla settimana.
Ciò che invece caratterizza, come vedremo più nel dettaglio, la contrattazione dell'orario nel settore abbigliamento e in genere nelle aziende a valle del settore tessile tradizionale, è la definizione delle norme sulla flessibilità e, analogamente al tessile, sui diritti delle persone.
Questa stagione di contrattazione articolata e le altre che la seguono a livello nazionale e decentrato, segnano una intera esperienza durata sostanzialmente fino alla metà degli anni '90 quando si affacciano, e con ben maggiore virulenza, i processi di delocalizzazione contestualmente ad un nuovo dibattito sulla riduzione generale dell'orario, soprattutto sviluppatosi in sede politica e di conseguenza nel sindacato, che influenzano non poco i rapporti sociali e le scelte degli anni successivi.

8. I contratti del Duemila tra l'Europa e i tentativi di legge di regolazione dell'orario

La seconda metà degli anni '90 è caratterizzata da notevoli tensioni politiche e sindacali e la loro intensità, sull'orario e la sua possibile regolazione per legge, tocca livelli tali da segnare una stagione di contrapposizioni nei rapporti dentro la sinistra e – ed è ciò che ci interessa prendere in considerazione in questa riflessione – nei rapporti sociali e contrattuali.

Nel novembre del 1993 è emanata la direttiva comunitaria sull'orario di lavoro che per la prima volta realizza a livello europeo un intervento organico e complesso sugli orari di lavoro: durata settimanale con l'introduzione del concetto della multiperiodicità, riposo giornaliero, settimanale e annuale (ferie), pause, definizione di lavoro notturno e di lavoratore notturno, tutela della salute, tra gli aspetti più significativi. Il riferimento ai periodi plurimensili su cui calcolare l'orario medio risulta la novità più rilevante. La sua introduzione è indirizzata all'esigenza di predisporre modelli organizzativi di lavoro più flessibili allo scopo di creare nuova occupazione. Come sempre in questi casi il padronato italiano non perde occasione di interpretare questo indirizzo per ottenere maggiore flessibilità unilaterale, fonte successivamente di notevoli scontri in sede di conversione contrattuale.

A giugno del 1997 interviene la legge, definita «pacchetto Treu», che fissa a 40 ore l'orario settimanale, dando la possibilità alla contrattazione collettiva, sia nazionale che aziendale, di stabilire orari plurisettimanali al fine di superare per un certo periodo le 40 ore, alla condizione che l'orario si riduca in altri periodi in modo da mantenere la media delle 40 ore settimanali.

Il principio quindi che, primi fra tutti i contratti dell'industria, aveva ispirato la contrattazione dei regimi di flessibilità dei tessili trova una sanzione legislativa rappresentando per l'evoluzione degli orari una importante innovazione generale.

Alla fine del 1997 interviene un accordo tra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil, per indicare al Parlamento italiano come recepire i contenuti della direttiva, risolvendo sostanzialmente, tra le altre, la questione dello straordinario che interviene dopo le 40 ore come era ormai sanzionato da tempo nei contratti nazionali. Nel 1998 anche la legge approderà a questa conclusione in via definitiva dopo i rinvii della legge Treu. Su altre questioni permangono elementi di disaccordo interpretativo di cui si fanno carico successivamente i contratti nazionali.

Ma a surriscaldare il clima di quei mesi ci pensa il Governo Prodi, che sul crinale di una rottura della propria maggioranza, sollecitata da una netta presa di posizione di Rifondazione comunista, presenta nell'aprile del 1998, tra divisioni e lacerazioni, un disegno di legge sul raggiungimento per via legislativa delle 35 ore settimanali. La Cgil, contraria ad un intervento di legge, cerca comunque di intervenire per correggere gli aspetti di merito di maggiore incongruenza e di riportare il più possibile sul terreno contrattuale una materia e degli obiettivi altrimenti difficilmente praticabili. Le divisioni che si sono create, diventate insanabili, portano alla caduta del governo e all'accantonamento definitivo del disegno di legge. Si può datare quindi nel 1998 l'interruzione della riflessione in Italia sul tema degli orari. Si produce da quel momento una sorta di cortocircuito che porta giustamente all'abbandono non solo del disegno di legge in questione, ma anche della riflessione e della ricerca attorno al tema degli orari. Come se il solo parlarne evocasse «un pericolo». Le tracce negative di quella vicenda sono tuttora ben visibili e le difficoltà dell'iniziativa sindacale lo dimostrano.

Sul piano sociale l'insieme di queste vicende porta ad uno scontro durissimo nei rinnovi contrattuali successivi sempre intorno ai temi dell'orario di lavoro. Il condizionamento determinato nella costruzione delle piattaforme dall'aspettativa di un intervento legislativo annunciato e mai realizzato, e la consapevolezza inoltre che i nuovi modelli di organizzazione dell'impresa impongono, come d'altra parte indicavano la direttiva e l'avviso comune, una riflessione innovativa sulla distribuzione dell'orario di lavoro, creano un clima difficile e una discussione complessa nelle categorie dell'industria. Il segno evidente di una inversione di tendenza è rappresentato dalle scelte rivendicative dei metalmeccanici.

Si partiva in quelle scelte dal fatto che non si trattava più di ragionare su modelli standard di orari, ma di considerare anche la possibilità di un maggior utilizzo degli impianti, che fosse però contrattato e in cui la fatica fosse riconosciuta, e che insieme producesse occupazione aggiuntiva. Da qui, concretamente, la proposta di una riduzione non uguale per tutti, ma che tenesse conto della gravosità dai 15 turni in su, di fruizione effettiva delle riduzioni troppo spesso monetizzate, di meccanismi di controllo dello straordinario. Riduzione e controllo quindi come obiettivi da coniugare, e introduzione della banca ore per tenere conto nella contrattazione collettiva del diritto a gestire individualmente quote di tempo. Come si vede una evoluzione strategica

importante dei metalmeccanici a testimonianza della profondità dei cambiamenti che si intendono governare.
La risposta di Federmeccanica non si fa attendere: orario annuo senza più distinzione, nella sua distribuzione, fra giorni normali, sabato e domenica, gestito in modo unilaterale dall'impresa; totale indisponibilità a parlare di riduzione a maggior ragione se dettata dalla legge, ma neppure a contrattarla. La conclusione contrattuale passa attraverso la mediazione del Governo Prodi con il ministro del Lavoro Bassolino. Si introduce nel contratto una normativa sugli orari flessibili, con un pacchetto ore quantitativamente inferiore a quello dei tessili, ma abbastanza simile come regole e procedure. Va sempre ricordato che nella scelta dei tessili sugli orari è sempre stata determinante l'idea della libertà espressa soprattutto attraverso la norma sullo straordinario libero e volontario (i meccanici hanno un pacchetto di straordinario obbligatorio), che porterà negli anni successivi a rivendicare, in rapporto alle ore di flessibilità prestate, riposi individuali aggiuntivi, trasformazione delle maggiorazioni salariali in riposi compensativi, utilizzo delle banche ore anche per esigenze individuali, fino alla richiesta del part-time come tempo liberamente scelto.
Si delinea così quella che diventerà, anche negli anni successivi, la critica di fondo della Cgil nei confronti del sistema delle imprese. Volere cioè perseguire l'obiettivo dell'abbattimento dei costi e non certo della qualità e dell'innovazione, come il motore della propria strategia competitiva nel mercato globale e in questa chiave far diventare la prestazione di lavoro e le flessibilità non contrattate uno strumento indispensabile per la riduzione dei costi e l'adattamento al mercato senza vincoli contrattuali.
Il risultato conclusivo, nel giugno del 1999, di quel rinnovo contrattuale, dopo gli scioperi e la manifestazione nazionale, batte questa impostazione riaffermando il controllo degli orari e la contrattazione della flessibilità, introduce nuovi istituti contrattuali come la banca ore o conto ore, ottiene la riduzione dell'orario per i turni disagiati. La stessa contrattazione aziendale estende una sperimentazione su questi aspetti arricchendola di contenuti.
Il rinnovo del contratto nazionale dei tessili del 2000, con alle spalle la vicenda dei metalmeccanici, si pone in un contesto già segnato dall'incalzare della nuova dislocazione internazionale del lavoro, che favorisce il trasferimento e la nascita di nuove imprese nei paesi a basso costo del lavoro, e che ridisegna le stesse funzioni che vengono assegnate ai paesi che come l'Italia detengono tradizioni ampiamente consolidate, competenze, risorse, tecnologie avanzate, ecc.

Nella sostanza si profila una ripartizione che assegna ai paesi in via di sviluppo gran parte dei cicli produttivi ad alta intensità di manodopera e il mantenimento e lo sviluppo invece al proprio interno delle fasi di ideazione, progettazione, controllo e commercializzazione della produzione. Un disegno questo, tra l'altro, funzionale all'avvicinamento da parte delle imprese italiane ai mercati di sbocco, sempre più lontani, e a limitare doppiamente i costi.
Tale processo assesta inoltre nuovi e pesanti colpi all'occupazione con una riduzione secca della base produttiva e determina nel contempo un lento ma irreversibile cambiamento nelle composizione sociale e professionale del lavoro.
Paradossalmente questo scenario non diminuisce la richiesta di flessibilità ma l'aumenta. L'analisi della situazione che viene svolta sui luoghi di lavoro da parte delle strutture sindacali, indica con chiarezza un rischio reale di peggioramento delle condizioni di lavoro. L'orario torna inevitabilmente in primo piano laddove si determinano forzature nell'utilizzo della flessibilità, con una rinnovata resistenza all'esercizio dei diritti individuali, all'affacciarsi della precarietà dei rapporti di lavoro.
Occorre contrastare e rallentare questo processo e al contratto nazionale viene richiesto ancora una volta di cimentarsi con problemi che devono trovare soluzione in un intervento ben più complesso di politica industriale e sociale. Si rivivono situazioni, tra corsi e ricorsi della storia, che confermano prima ancora del declino di una industria, le gravi responsabilità che stanno in capo ad una intera classe dirigente.
La piattaforma per il rinnovo contrattuale del 2000 contiene più novità, tra cui l'idea di un protocollo per il Mezzogiorno nel quale è il sindacato che avanza temi come gli orari ridotti di ingresso, di fusione del part-time, l'utilizzo maggiore degli impianti con riduzione d'orario per aumentare l'occupazione al Sud. Si punta ad un sistema maggiormente articolato e raffinato di diritti che possono combinarsi con le caratteristiche dell'evoluzione degli assetti produttivi e dell'organizzazione del lavoro. Innanzitutto la formazione e riqualificazione, facendo leva su un bagaglio importante di esperienza e professionalità accumulato dai lavoratori, per ricollocare le mansioni in via di trasformazione, trasformando in questa direzione lo strumento delle 150 ore ormai scarsamente utilizzato rispetto alla sua funzione originaria. E ancora il part-time, non solo per soddisfare una domanda crescente da parte in particolare delle lavoratrici per conciliare il lavoro con i bisogni individuali e familiari, ma per fare assumere a questo strumento,

nelle situazioni di particolare disagio occupazionale, una funzione anche di regolazione e ripartizione del lavoro. Quest'ultima funzione viene anche poi indicata nella soluzione contrattuale per consentire di allargare le occasioni di lavoro nel Mezzogiorno, per giovani e donne, nei casi di nuove assunzioni e di nascita di nuove imprese.

Sull'orario si compie in qualche modo una scelta analoga al maggiore utilizzo degli impianti quando occorreva passare da un fase difensiva, di fronte alle scelte dell'impresa, all'attivazione su rivendicazione autonoma dei lavoratori e del sindacato di nuovi strumenti contrattuali per dare corso ad una nuova possibilità di difesa dell'occupazione e del settore.

Mentre, come si è già ricordato, nel tessile tradizionale gli avanzamenti sugli orari sono tali da collocarsi tra le esperienze più significative realizzate in Europa, sia nella individuazione dei moduli che nella riduzione raggiunta, nel resto della filiera produttiva dell'abbigliamento, che rappresenta dal punto di vista occupazionale la parte predominante del settore, si oscilla tra orari tradizionali e intervento delle flessibilità contrattate. In particolare queste ultime sono concepite come uno strumento di programmazione degli orari annuali sulla base di una consolidata e conosciuta stagionalità del prodotto, e che quindi interviene in alcuni periodi dell'anno per superare le 40 ore in grado di soddisfare i picchi produttivi, e in altri periodi, sempre precedentemente programmati e individuati di comune accordo tra azienda e rappresentanza sindacale, per ristabilire attraverso i riposi la durata normale dell'orario settimanale.

L'intervento dell'internazionalizzazione, la frammentazione dei mercati e l'affannosa ricerca di nuova competitività, spingono le aziende a saltare la fase della programmazione per imporre sostanzialmente alle lavoratrici il lavoro nella giornata del sabato o il prolungamento delle 8 ore giornaliere in base alla propria discrezionalità. In cambio c'è poco o niente e il ricatto sull'occupazione funziona da deterrente. La condizione di lavoro rischia di risultare in modo ancor più evidente una appendice del mercato.

La richiesta sindacale è quella di normare diversamente queste situazioni, superando l'intervento unilaterale con una opportuna e preventiva informazione, e di riconoscere alle lavoratrici, e non solo dal punto di vista retributivo, ma soprattutto attraverso una nuova autonomia nella gestione di una parte del tempo di lavoro sganciata dai bisogni produttivi, la disponibilità ad affrontare i casi di necessità che si presentano. Da qui l'istituzione della banca ore individuale dove con-

fluiscono ex riduzioni di orario precedentemente vincolate nel loro utilizzo alle esigenze produttive, e indirettamente il riconoscimento di una forma ulteriore di riduzione dell'orario di lavoro derivante dalla trasformazione volontaria delle ore eventualmente prestate di straordinario in riposi compensativi. La conclusione contrattuale definisce questo nuovo istituto come la «flessibilità tempestiva», che interviene per soddisfare quelle esigenze produttive non programmabili e che dà luogo ad un nuovo criterio, più aperto ai bisogni individuali, di gestione delle riduzioni di orario.
Anche in questo caso la combinazione trovata da questo rinnovo del contratto risponde a quel binomio lavoro e diritti che ha caratterizzato un'intera stagione contrattuale.
Si chiude così una lunga fase, durata trent'anni, di contrattazione dell'orario che tra tradizione e innovazione, sconfitte e successi, ha consentito di tenere aperta una possibilità importante di lavoro, di reddito, di esercizio dei diritti per lavoratori e lavoratrici, in una parte dell'industria italiana che continua a rappresentare dentro una storia tormentata una irrinunciabile componente dello sviluppo.

9. Riflessioni conclusive e di prospettiva

Riallacciare un filo di riflessione è dunque possibile tra questa e le tante altre esperienze contrattuali di tutte le categorie che hanno accompagnato lo sviluppo dell'azione sindacale in Italia.
Questa necessità è indotta dal fatto che ci troviamo ancora oggi, come in quel passato recente, a fare i conti con una difficoltà generale delle organizzazioni dei lavoratori a fronteggiare un nuovo e più insidioso attacco alle condizioni materiali di vita di milioni di lavoratori.
Lo dimostra l'esperienza francese con le gravi difficoltà incontrate da una formula sostanzialmente dirigistica sulla riduzione degli orari, e che ha confermato quanto il deficit di contrattazione non può essere colmato dalla legge soprattutto in un contesto industriale e sociale così complesso come quello che attraversa l'Europa. È il caso di accordi che riguardano alcune grandi aziende tedesche, dove i lavoratori per reggere l'urto della delocalizzazione, e quindi della possibile perdita di posti di lavoro, sono stati costretti, seppure per periodi limitati, ad un aumento degli orari effettivi in cambio di una maggiore sicurezza sull'occupazione. Lo dimostra la situazione nel nostro paese, dove il continuo e sussultorio tentativo del padronato italiano di riprendere mano li-

bera sulla gestione dei tempi di lavoro, ripropone il problema dell'orario e della sua centralità negoziale, con un padronato che guarda a questi esempi negativi intervenuti in grandi aziende europee come scorciatoia per affrontare le proprie difficoltà.

Questa ricetta è impossibile da importare nel nostro paese, non solo per le profonde differenze di contesto nel quale le aziende italiane operano, non ultimo il più alto livello raggiunto dagli orari di fatto, ma perché un peggioramento dei diritti e delle condizioni di lavoro, oltre che inaccettabile, aggraverebbe l'enorme ritardo che sta di fronte al sistema delle imprese nel fare quel salto qualitativo, con al centro l'innovazione come pratica complessiva, tale da penetrare in profondità nell'organizzazione e nella cultura aziendale, quale leva primaria per l'uscita dalla crisi.

Un salto che implichi, per essere costantemente arricchito nella sua efficacia, una partecipazione e un accordo con il sindacato e i lavoratori tale da diventare strumento di governo dei processi a partire dalla determinazione di una nuova organizzazione del lavoro e degli orari. Spingere in questa direzione è oltretutto necessario per consentire, di fronte all'incalzare della crisi e dei suoi effetti devastanti sull'occupazione, di mettere in atto processi di difesa e riqualificazione del lavoro. A partire da una corretta applicazione, nelle situazioni di difficoltà o sottoposte a riorganizzazione, degli strumenti più appropriati esistenti, come ad esempio i contratti di solidarietà, orientati alla difesa e alla temporanea ripartizione del lavoro, senza i quali il rischio di dispersione delle conoscenze e del patrimonio di professionalità esistente, è talmente alto da rappresentare un limite irreversibile per il divenire dei processi industriali e di sviluppo del paese.

È in questo contesto dunque che anche l'orario, in una rinnovata e condivisa gestione, può costituire uno strumento importante in un quadro di interventi di politica industriale e sociale, per accompagnare le persone dentro percorsi innovativi di formazione e lavoro, e nello stesso tempo riproporsi in modo più adeguato per rispondere ai molteplici bisogni indotti da mercati differenziati, per governare la complessità derivante dalla gestione delle risorse disponibili, per affrontare e risolvere i problemi derivanti da una forte e continua variabilità commerciale.

Al centro di una contrattazione che faccia i conti con un quadro estremamente composito dell'industria, dei servizi, ecc., è necessario riconfermare l'obiettivo del controllo degli orari di fatto, della definizione concordata di modelli e di modalità di attuazione dei diversi re-

gimi di orario, respingendo ogni tentativo di imposizione e di marginalizzazione della contrattazione. Modulare i regimi di orario in rapporto agli andamenti del mercato, senza far risultare il lavoratore come un'appendice subordinata del mercato stesso, è possibile a condizione che i lavoratori siano messi su un piano di pari opportunità, dentro un processo condiviso di conciliazione sociale, che escluda innanzitutto il concetto stesso della precarietà, sia sul terreno dei rapporti di lavoro che delle modalità della prestazione.

La situazione odierna dei mercati globalizzati pone nuove e più complesse problematiche. A differenza del passato, quando l'orario e la sua distribuzione erano maggiormente orientati all'estensione dei turni e al massimo utilizzo degli impianti su base settimanale, mensile e annua, e che di conseguenza ha posto all'attenzione della contrattazione l'adozione di nuovi modelli di orario diversi ma sostanzialmente standardizzati, oggi si pone la questione per molti versi opposta e cioè quella di rispondere ad una forte frantumazione dei prodotti e dei mercati, che richiede in molti casi meno standardizzazione e più articolazione, comunque una gestione più complessa dei tempi di lavoro. Questo pone un primo problema politico e sociale: se allora, parliamo degli anni '70, c'è stato un processo a dir poco difficile di maturazione di un consenso, oggi di fronte all'acuirsi della frantumazione sociale, di svalorizzazione del lavoro e della prestazione, c'è bisogno non di meno, ma di più consenso, cooperazione e condivisione.

C'è bisogno di un nuovo e più forte equilibrio tra esigenze dell'impresa e necessità della persona, coniugando le flessibilità con un sistema articolato ed esigibile di diritti, dentro e fuori i luoghi di lavoro, e nel quale è possibile rintracciare quell'idea di umanizzazione del lavoro che rende il lavoro stesso fonte di creatività, di ricerca, di innovazione. Esistono esempi concreti in questo senso che dimostrano quanto questo approccio abbia prodotto risultati importanti.

Con questa impostazione positiva del problema è possibile immaginare un ruolo nuovo della contrattazione collettiva e anche della legislazione che lavori in tre direzioni:

Innanzitutto il sistema informativo, la cosiddetta prima parte dei contratti, costituisce uno strumento per stimolare e sostenere la pratica di positive prassi contrattuali anche sull'orario di lavoro, in modo particolare nell'impresa globale. Nella precedente fase dello sviluppo industriale italiano la cosiddetta prima parte dei contratti ha agito come strumento di controllo dei processi in quanto funzionale ad un determinato sistema essenzialmente orientato all'innovazione tecnologica

di processo. E da qui anche l'esito dei modelli contrattuali sull'orario. Oggi la questione decisiva che sta di fronte all'Italia è l'innovazione in senso lato e cioè un «processo di creazione e applicazione della conoscenza». Innovazione come progettualità complessiva nelle scelte politiche, nella formazione, nella ricerca, nella struttura finanziaria e imprenditoriale; innovazione di prodotto, di processo, tecnologica, di design, ma anche innovazione organizzativa, gestionale. È nell'azienda, dentro i processi produttivi, che si deve realizzare prima di tutto questa condizione.

Fondamentale risulta a questo fine la promozione del coinvolgimento dei lavoratori nella progettazione, nell'applicazione delle tecnologie e nel cambiamento organizzativo definendo una relazione positiva tra nuova organizzazione del lavoro e relazioni industriali, diffondendo accordi sindacali su questa materia.

Ciò significa, come conseguenza del concetto di governo dei processi, partecipazione alla definizione del progetto e contrattazione d'anticipo, con conseguente Piano sociale d'impresa.

Occorre passare in buona sostanza dalla contrattazione sulle conseguenze dell'innovazione al diritto di esaminare preventivamente i progetti di cambiamento, in relazione soprattutto alla definizione di quel modello socio-organizzativo che deve basarsi sulla mobilitazione degli interessi e delle competenze coinvolte dal cambiamento, e in questo contesto determinare scelte sulle possibili implicazioni, in quanto per ridare centralità al grande tema dell'organizzazione del lavoro occorre mettere in relazione positiva cambiamenti di prodotto e di processo con nuovi profili professionali, formazione permanente, qualità dell'occupazione, difesa dei livelli occupazionali, intervento sulla nocività, i carichi di lavoro, le professionalità, gli orari.

Questa capacità d'anticipo deve consentire di porre alle basi delle piattaforme aziendali la definizione di nuovi modelli organizzativi, riconoscendo alla rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro un conseguente e adeguato potere di contrattazione. Occorre, per rendere trasparente questo percorso, distinguere nettamente tra i compiti della contrattazione e i compiti della concertazione, evitando confusioni che non hanno incontrato il favore dei lavoratori, laddove soprattutto l'impresa ha mantenuto il governo del tempo di lavoro e delle flessibilità, comprese quelle relative ai rapporti di lavoro fondati sulla precarietà.

Ciò implica per le strutture sindacali aziendali la conoscenza del processo produttivo, quindi servizi per lo studio e la consulenza organiz-

zativa di cui si deve dotare il sindacato innanzitutto, la conoscenza delle richieste provenienti dai diversi gruppi di lavoratori per fare la necessaria sintesi tra interessi diversi che devono coesistere, un nuovo e riconosciuto rapporto cooperativo tra le diverse figure sociali del lavoro, del lavoro manuale e intellettuale.
Più in generale lo stimolo e il sostegno di positive prassi negoziali dev'essere sorretto da un'idea rinnovata di democrazia industriale e quindi da un'apposita legislazione che preveda la partecipazione e le modalità di governo dell'innovazione di tecnici e ricercatori, che devono poter promuovere lo scambio di esperienze nell'ambito di quel diritto all'informazione preventiva.
Senza questo contesto di accordi tra le parti sociali, sorretti da politiche pubbliche, sarà difficile per l'Italia spingere avanti i processi innovativi combinando qualità del lavoro, nuove tecnologie e competitività.
2. Rilanciare un'idea della contrattazione collettiva, assegnando al contratto nazionale una funzione «cornice» e sviluppando una contrattazione decentrata efficace, con la quale ridare valore a quel compromesso sociale tra la competitività dell'impresa e il bisogno individuale della persona di avere più tempo per sé e per le proprie esigenze. In sostanza l'idea della riorganizzazione degli orari di lavoro, centrata sulla contrattazione degli orari flessibili con al centro la banca delle ore e la dotazione di pacchetti di ore utilizzabili nel corso del mese, dell'anno o dell'intera vita lavorativa. Per questa via si può immaginare la costituzione di fondi nazionali degli orari, costituendo delle vere e proprie banche ore individuali da utilizzare come un vero e proprio conto corrente delle ore. Occorre pensare inoltre a periodi sabbatici nell'arco della vita lavorativa, utili allo studio, ad aspettative individuali o ad altre esigenze personali e familiari. Vanno immaginate sperimentazioni finalizzate ad accumulare i pacchetti di ore da utilizzare come riposi compensativi in fondi nazionali o territoriali da adoperare nelle diverse fasi della vita lavorativa o a conclusione anticipata della stessa. È qui che trova riscontro l'idea che il sindacato non si debba sottrarre, ma deve contrattare le flessibilità condivise, facendo incontrare lavoro e capitale, diritti e potere negoziale. In questa logica che, fermo restando i paletti degli orari giornalieri e settimanali fissati nei contratti nazionali, possano essere negoziati regimi plurisettimanali, rafforzando i criteri negoziali dei regimi di orario e delle flessibilità, con l'obiettivo di superare questa anomalia del lavoro straordinario che realizzi soprattutto tra gli uomini una prestazione che va dalle

38 ore e mezza contrattuali alle 42 ore e mezza di fatto. La donna in questo caso è da prendere come esempio anche per il modo di affrontare il suo rapporto con il lavoro e l'idea della riorganizzazione del tempo. In ogni caso, la libertà della persona presuppone il rafforzamento di quei criteri contrattuali di libera scelta tra riposi compensativi e maggiorazioni salariali, oggi in parte già previsti su straordinari e flessibilità. L'idea della riorganizzazione degli orari è la condizione per rimettere mano alla prestazione, alla fatica, allo stress, alla produttività, in una parola, smitizzata dalle semplificazioni, è «la chiave» per rilanciare una contrattazione di qualità, nella quale riposi individuali e banca delle ore possano contribuire ad uno sviluppo della formazione e dell'aggiornamento professionale continuo dei lavoratori. In quest'ambito riprendere l'idea del sostegno incentivato pubblico alla diffusione di orari part-time e di orari flessibili previsti nel 1997 dall'art. 13 della legge Treu, utilmente aggiornata, potrebbe essere utile e interessante.

3. Vanno immaginate possibilità di sperimentazioni sulla base di scelte condivise a livello di impresa e di territorio che siano capaci di riaprire una discussione attorno a temi quali:

- negoziare forme e modalità per l'utilizzo di riposi compensativi derivanti da schemi di orari flessibili da poter impiegare nel corso dell'intera vita lavorativa, attraverso magari la costituzione di fondi, in cui vengono cumulati pacchetti di orari da utilizzare in forma sabbatica, per formazione e aggiornamento;
- poter sperimentare regimi di orari di lavoro che vanno dal «4x9=36» al rilancio di un pieno utilizzo degli impianti con riduzione degli orari soprattutto nel Mezzogiorno;
- superare il «congelamento» di ogni forma di riflessione e sperimentazione teorico-pratica su temi quali lo scaglionamento delle ferie, con particolare riferimento alle dimensioni territoriali.

Queste sono esemplificazioni di una casistica e di una sperimentazione sul campo molto più grande, poiché si tratta di avere a mente una società in cui tutto funziona, funziona tutti i giorni, tutti i mesi dell'anno e in tutte le ore. Non c'è utopia in questo caso se non quella di voler immaginare una società in cui le librerie sono aperte anche la notte, le poste e gli asili di sabato e di domenica, fermo restando il rapporto costi-efficienza-efficacia e puntando così a rendere migliore la vita delle persone. La vera novità dopo trent'anni sta nella combinazione tra azione sindacale per orari che difendano di più e meglio l'occupazione e siano competitivi anche per l'impresa, combinati con l'idea di una società moderna al cui centro va messa la persona.

La politica pensionistica fra dimensione europea e prospettive nazionali

David Natali

1. La sfida demografica: una «crescita senza culla»?

La questione demografica, intesa come il processo di invecchiamento progressivo della società europea, è da tempo elemento di riflessione per decisori politici, esperti ed esponenti del mondo accademico. Il tema principale è legato all'impatto di tale evoluzione sull'equilibrio presente e futuro dei sistemi pensionistici europei. Il fenomeno, beninteso, non assume importanza solo nel contesto europeo, bensì ha un rilievo globale. Esso interessa le diverse regioni del mondo, seppure con ritmi e impatti che variano da caso a caso (Bonoli e Shinkawa, 2005).

Nel caso europeo, però, il processo di invecchiamento si lega ad altri *trend* di eguale spessore tutti coerenti con il progressivo restringimento della popolazione attiva e la stagnazione (e nel lungo termine riduzione) della popolazione in termini assoluti. È in questo scenario che vede la luce il Libro Verde della Commissione europea in materia di cambiamenti demografici e della necessaria solidarietà tra generazioni (Cce, 2005). Tale rapporto rappresenta un utile contributo per la comprensione del fenomeno e la prima definizione della pluralità di scelte politiche utili a porvi rimedio. Questo ha già stimolato un interessante dibattito ricco di spunti anche contrastanti[1].

Riguardo alla natura della «crisi demografica» in atto, tre sono le principali dinamiche che concorrono a porre in discussione i vecchi equilibri. Il primo fattore è legato al progressivo allungamento della speranza di vita. L'insieme delle conquiste in termini di qualità delle condizioni di vita e di lavoro, lo sviluppo di politiche mirate alla tutela della salute e alla protezione dai principali rischi legati alla vecchiaia hanno contribuito fortemente a quello che può essere definito come un successo storico delle società europee. Esso ha però concorso a

[1] Richiamiamo i documenti di risposta al Libro Verde pubblicati dalla Confederazione europea dei sindacati (Ces, 2005) e dalla Federazione europea dei pensionati e delle persone anziane (Ferpa, 2005). In essi sono presenti giudizi critici sulla validità degli assunti proposti dal testo della Commissione.

mutare i rapporti tra le generazioni, aumentando il numero delle persone in età anziana e quindi di quelle inattive. Il tasso di dipendenza degli anziani, dato dal rapporto tra popolazione di età superiore ai 65 anni e popolazione attiva, è previsto in forte aumento: dal 49% nel 2005 al 66% nel 2030. In particolare, il gruppo di età tra i 55 e 65 anni vedrà nel periodo 2005-2050 un incremento dell'8,7%, le persone con età superiore (tra 65 e 79) un aumento del 44,1%, mentre le persone molto anziane (80 e più) avranno un'impennata del 180,5% (Cce, 2005, pp. 3-4).

La seconda dinamica concerne, invece, la progressiva riduzione del tasso di natalità. Anche in questo caso i dati forniti dalla Commissione sono chiari. La natalità nei primi anni del nuovo secolo si aggira intorno all'1,5% nei paesi dell'Unione, ben al di sotto della soglia minima necessaria per il rimpiazzo della popolazione esistente (pari al 2,1%). In base a tale dato è possibile prevedere, nel periodo 2005-2050, una riduzione del numero di bambini (tra 0 e 14 anni) del 19,4%, affiancata da un calo ancora più deciso dei giovani tra i 14 e i 24 anni (-25%) e dei giovani adulti dai 25 ai 39 anni (-25,8%).

La terza variabile, infine, è costituita dal prossimo ritiro dal mercato del lavoro della generazione del *baby boom* (ovvero dei nati tra il 1945 e il 1965). Tale gruppo di età è particolarmente numeroso e una volta divenuto inattivo rappresenterà un ulteriore contributo all'innalzamento del già citato tasso di dipendenza.

L'effetto combinato di queste dinamiche ha prodotto una sfida complessiva al modello sociale ed economico dell'Europa. Storicamente non si è mai avuto un forte sviluppo economico senza una parallela crescita demografica. Da qui il quesito posto dalla Commissione: è possibile una «crescita senza culla»?

Anche in questo caso alcuni dati statistici invitano alla riflessione. La popolazione totale dell'Unione Europea crescerà debolmente fino al 2025 per poi declinare nei successivi decenni. La popolazione in età attiva, tra i 15 e i 64 anni è prevista in diminuzione di circa 20 milioni di unità tra il 2005 e il 2030. Come effetto di tale trasformazione, la crescita potenziale del Pil europeo è prevista, a parità delle altre condizioni socio-economiche, in calo dall'attuale 2-2,25% all'1,25% nel 2040 (Cce, 2005, p. 1). Le strategia per una risposta complessiva deriva dall'azione di – e sempre più dall'interazione tra – governi nazionali (nel solco della tradizionale competenza esclusiva che essi vantano sulla protezione sociale) e istituzioni europee che operano attraverso vecchi e nuovi strumenti.

2. L'azione dell'Ue: la Strategia di Lisbona e oltre

Le possibili soluzioni all'evoluzione demografica appena accennata riguardano un ventaglio di politiche, non solo sociali ma anche del lavoro e macro-economiche più in generale. All'interno delle quali sono ricomprese misure che prevedono una maggiore attenzione alla politica familiare, nuovi incentivi alla natalità e il più largo ricorso all'immigrazione (regolata attraverso una ricalibratura delle politiche d'accoglienza e di lotta all'esclusione sociale). Questi interventi formano un tutt'uno con gli obiettivi delle politiche per l'aumento del tasso di occupazione e l'incremento della produttività e con il contributo agli investimenti in formazione e ricerca[2] (Cce, 2005). Tutto questo ha rappresentato fin dal decennio scorso il quadro di riferimento posto in essere dall'Unione (Consiglio europeo, 2000).

La materia pensionistica ha costituito, un po' in tutti i paesi membri, il banco di prova più impegnativo nel percorso di ridefinizione delle istituzioni di politica sociale, necessario a fronteggiare il mutato contesto socio-economico. Anche in questo settore, nonostante la competenza esclusiva dei singoli Stati, le istituzioni europee sono intervenute attraverso una pluralità di canali (metodo comunitario e metodo di coordinamento) e linee d'azione (Pochet, 2003). Come sancito dalla Strategia di Lisbona, sono tre le dimensioni su cui l'Ue in questo frangente ha posto l'accento. Lo sviluppo di mercati finanziari sempre più integrati, trasparenti ed efficaci, attraverso l'eliminazione degli ostacoli all'investimento da parte dei singoli cittadini in fondi pensione anche di paesi terzi. In questo caso, il metodo comunitario classico è stato utilizzato al fine di favorire la creazione di un mercato finanziario realmente unico, coerente con la libera circolazione dei cittadini e dei capitali.

Il secondo asse ha invece riguardato il coordinamento delle politiche macro-economiche dei singoli paesi e delle iniziative in materia di politica finanziaria e di bilancio. In questa occasione, il processo di coordinamento intrapreso con il Trattato di Maastricht prima, e con il Patto di stabilità e crescita poi, ha costituito lo strumento principale, al pari degli Indirizzi di massima per le politiche economiche (Impe) (Natali, 2005a).

[2] Tali riforme sono una sfida particolarmente difficile per i paesi caratterizzati, come l'Italia, da bassi tassi di occupazione, necessità di rafforzare gli investimenti in capitale umano, carenti in termini di servizi, e fortemente sbilanciati sul versante dei trasferimenti.

Infine, la terza linea strategica consiste nel coordinamento delle politiche sociali inerenti alla questione dell'invecchiamento con l'obiettivo di perseguire la stabilità finanziaria dei programmi previdenziali; la promozione dell'integrazione sociale attraverso prestazioni adeguate e la trasformazione delle politiche ereditate dal passato in linea con il principio dell'attivazione dei diversi gruppi di età e la lotta alle discriminazioni (ad esempio di genere)[3]. In questo caso, lo strumento del Metodo aperto di coordinamento si è affermato come il più utile nel garantire l'efficacia della spinta riformatrice proveniente dall'Unione nel rispetto delle competenze nazionali.

Con riferimento alle tre linee d'azione individuate, gli ultimi anni hanno mostrato importanti evoluzioni. Un primo risultato sul tema della migliore integrazione dei mercati finanziari è stato raggiunto con l'adozione nel 2003 della direttiva n. 41 relativa alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali e professionali. I punti cardine del provvedimento concernono la tutela degli assicurati attraverso specifiche regole di gestione, la loro continua informazione sullo stato degli investimenti e del fondo, nonché la possibilità per i fondi situati in un paese dell'Unione di operare anche nei confronti di assicurati di altri paesi membri. L'importanza della normativa è chiara, alla luce delle dimensioni del fenomeno dei fondi pensione supplementari: all'inizio del decennio, essi coprivano circa il 25% della manodopera europea, con un livello di risorse finanziarie accumulate pari a circa 2.500 miliardi di euro, equivalente al 29% del Pil dell'Ue (Natali, 2005a).

Per la seconda linea d'intervento, relativa alla disciplina di bilancio e all'adozione di riforme strutturali per la crescita economica, il Consiglio dei ministri economici e finanziari (Ecofin) ha più volte richiamato l'attenzione sulla necessità per i paesi membri di introdurre tali innovazioni così da ridurre il disavanzo pubblico e rilanciare la capacità competitiva dell'Unione. Tra queste riforme, le nuove misure in campo pensionistico hanno spesso assunto un ruolo preminente. Tale impostazione è stata confermata, se non addirittura accentuata, dalla revisione del Patto di stabilità e crescita effettuata nella prima parte del 2005. Il nuovo testo consacra due delle sue diciannove cartelle alle riforme pensionistiche al fine di rafforzare l'orientamento favorevole

[3] In effetti, i diversi Mac (vale a dire le diverse applicazioni del Metodo aperto di coordinamento agli ambiti del lavoro, della lotta alla povertà, delle pensioni e in futuro della sanità) fanno riferimento al tema della vecchiaia.

alla crescita. I costi di breve periodo, effetto delle riforme previdenziali, saranno ritenuti ammissibili dalle autorità europee nel caso comportino un importante beneficio per il budget pubblico nel medio e lungo termine. Il riferimento è in particolare alle riforme che prevedono l'introduzione di un pilastro obbligatorio a capitalizzazione (Consiglio europeo, 2005).

La dimensione più propriamente sociale dell'intervento europeo si è infine sviluppata attraverso il complesso Metodo aperto di coordinamento, che a partire dalla seconda metà degli anni novanta è stato applicato ad importanti settori di *policy*, *in primis* quella del mercato del lavoro, in seguito l'inclusione sociale, quindi le politiche pensionistiche (Geroldi, 2004).

Il Mac pensioni ha avuto il suo debutto ufficiale con il Consiglio europeo di Stoccolma nel marzo del 2001. A tutt'oggi, tre sono le indicazioni elaborate dal coordinamento in questo settore di *policy*.

La prima linea guida riguarda l'adeguatezza «sociale» delle prestazioni pensionistiche, ovvero la capacità di porre rimedio al rischio di povertà causato dalla cessazione dell'attività lavorativa, e di preservare il livello di vita dei pensionati rispetto a quello derivante dalla precedente attività lavorativa.

La seconda linea guida è invece legata al mantenimento dell'equilibrio finanziario dei sistemi pensionistici. Il maggiore impulso all'allungamento della vita attiva (attraverso l'innalzamento dell'età pensionabile), all'incremento del tasso di occupazione, e all'equilibrio tra prestazioni e contributi, tutti questi elementi sono declinati in linea con la necessità di assicurare la stabilità finanziaria dei programmi di protezione sociale (pubblici e privati).

La terza linea guida consiste, infine, nella modernizzazione dei programmi nazionali. Vi è dunque l'obiettivo di adattare i sistemi nazionali alle nuove forme di impiego e di carriera lavorativa, di accrescere l'uguaglianza di genere e di promuovere una politica più trasparente (capace di fornire informazioni precise ai cittadini interessati), oltre che di allargare il consenso in vista della riforma delle politiche nazionali.

Il primo ciclo di applicazione del Mac in materia pensionistica si è sviluppato attraverso la definizione delle suddette linee guida e degli undici obiettivi in esse contenuti (vedi De la Porte e Pochet, 2002). I Rapporti sulle strategie nazionali (Rsn) sono stati redatti dagli Stati membri nel 2002, mentre il Rapporto congiunto elaborato dalla Commissione e dal Consiglio ha definito il quadro complessivo con

una serie di utili indicazioni sullo stato dei programmi nazionali. Su tale base è stato quindi lanciato il secondo ciclo, ancora in via di completamento, con la predisposizione entro la fine dell'estate 2005 dei secondi Rapporti sulle strategie nazionali.

Nonostante i continui mutamenti procedurali a cui il metodo è stato sottoposto, alcuni elementi di valutazione sono già stati proposti dalla letteratura scientifica (vedi Natali, 2005a; Zeitlin e Pochet, 2005, sul Mac in generale). Il processo è stato in grado di individuare, attraverso l'opera dei diversi organismi tecnici (il Comitato di protezione sociale e il Comitato di politica economica) e politici (Consiglio europeo, Consiglio e Commissione), una serie di linee strategiche e di obiettivi concreti che per la prima volta hanno definito in modo sintetico le sfide e i problemi legati alla riforma dei programmi pensionistici. D'altra parte, l'implementazione di tali principi è risultata difficile e comunque sbilanciata verso i criteri più propriamente economici e finanziari. La definizione di indicatori condivisi in grado di illustrare l'adeguatezza delle prestazioni è a tutt'oggi un problema irrisolto (Natali, 2005a).

La dimensione di apprendimento legata allo scambio di informazioni e di esperienze tra i diversi governi si è rivelata alquanto limitata a causa del ridotto numero di sessioni di *peer review* tra i membri e dei già ricordati problemi di definizione di indicatori comuni. In ogni caso, gli sforzi tecnici per l'avvicinamento delle diverse esperienze e il monitoraggio comune sono stati importanti.

Per quanto concerne la partecipazione di tutti gli attori coinvolti nelle politiche previdenziali, non solo i governi, ma anche i parlamenti nazionali e quello europeo, le parti sociali, e i rappresentanti della società civile, questa si è dimostrata particolarmente limitata. Al di là dei governi (direttamente implicati nel processo), le assemblee legislative nazionali al pari del Parlamento europeo hanno avuto una posizione del tutto marginale, come i rappresentanti sindacali e gli imprenditori. A differenza degli altri metodi aperti di coordinamento (ad esempio nell'ambito della lotta alla povertà) le stesse istanze della società civile sono state poco ascoltate (Pochet, 2003).

3. La riforma delle pensioni nei paesi membri: alcuni tratti comuni

Parallelamente all'impegno dell'Unione Europea sul «dossier pensioni», i singoli governi nazionali hanno operato nel senso di una pro-

fonda riforma delle politiche previdenziali. Tale innovazione si è sviluppata a partire dagli anni ottanta, nel Regno Unito, per poi allargarsi al resto dell'Europa. In essa hanno convissuto elementi di apparente convergenza, mentre le istituzioni hanno spesso seguito percorsi diversi. In questo caso, facciamo un breve riferimento alle dinamiche comuni ai diversi processi di riforma nelle diverse regioni dell'Unione a 25.

Un primo tratto condiviso ha riguardato il processo di frammentazione istituzionale che con diversa intensità si è affermato nei vari modelli pensionistici. Il ruolo del regime pubblico è stato eroso lasciando ovunque maggiore spazio alle istituzioni non pubbliche di tipo professionale (fondi occupazionali) o direttamente operanti sul mercato finanziario attraverso fondi individuali e forme di risparmio gestiti da istituzioni assicurative, banche, ecc.[4]. Anche i paesi a più lunga tradizione bismarckiana – è il caso della Germania – hanno seguito tale principio di diversificazione. La riduzione della generosità delle prestazioni di matrice pubblica si è così legata alla coesistenza sempre più accentuata di meccanismi e regole originariamente appartenenti a diversi modelli. Ad esempio, i sistemi caratterizzati dal metodo di finanziamento a ripartizione sono affiancati da schemi supplementari a capitalizzazione, e in alcuni casi (ad esempio l'Italia e la Svezia, ma anche la Polonia) lo stesso primo pilastro simula il funzionamento dei sistemi a capitalizzazione attraverso un legame stretto tra contributi e prestazioni[5].

Nell'ambito dell'Europa continentale e del Sud, i sistemi a capitalizzazione sono ancora in prevalenza di natura volontaria, mentre nei paesi scandinavi (e dell'Europa centro-orientale) il pilastro pubblico ha fatto, per così dire, spazio a fondi a capitalizzazione obbligatori (Geroldi, 2004; Natali, 2004). Anche altre regole, riguardanti, ad esempio,

[4] I dati proposti dal Comitato di protezione sociale (Cps) hanno sottolineato il calo dei tassi di sostituzione, dati dal rapporto tra l'ultimo reddito da lavoro percepito e la prima pensione ricevuta da ogni assicurato (vedi Natali, 2005b).

[5] Si parla in questi casi di sistemi a capitalizzazione virtuale. Le risorse finanziarie provenienti dalla contribuzione sono ancora, in ossequio al principio della ripartizione, utilizzati immediatamente per pagare i trattamenti pensionistici da erogare allo stesso momento. Ma a differenza dei sistemi retributivi classici, ogni assicurato ha un proprio conto virtuale dove i contributi versati sono accumulati (sempre virtualmente). La somma dei contributi versati durante la carriera lavorativa determina il livello delle prestazioni a cui lo stesso assicurato avrà diritto al momento della pensione.

la struttura dei benefici e l'accesso agli stessi o l'amministrazione degli schemi previdenziali, sono sempre più variegate all'interno di ciascun sistema (Natali, 2005b).

Coerentemente, la limitata generosità dei programmi pubblici di protezione contro il rischio di vecchiaia (ma anche invalidità, superstiti, ecc.) ha portato ad una ridotta crescita della spesa pensionistica pubblica nei decenni a venire. Alcuni dati aiutano a percepire l'impatto nel lungo termine delle misure introdotte. Nel corso degli anni ottanta alcune proiezioni dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) avevano contribuito all'allarme per una crescita della spesa pensionistica di difficile gestione. In base a tali proiezioni, nel 2040 la spesa pensionistica pubblica in Italia avrebbe raggiunto (in assenza di riforme) il 35% del Pil, mentre il livello in Germania sarebbe stato di poco superiore al 30%, con un picco del 27% in Francia (Schludi, 2003). A distanza di poco più di un decennio le statistiche fornite dall'Unione Europea mostrano un rallentamento sensibile di tale crescita, in larga misura imputabile alle riforme già introdotte. In base ai dati aggiornati del Comitato di politica economica (Cpe, 2003), la spesa pensionistica in Italia dovrebbe raggiungere un picco massimo del 15,7% del Pil nel 2040, per poi discendere al 14,1% nel 2050. Eguali profili di crescita sono evidenziati per gli altri paesi: ad esempio, per la Francia il livello massimo di spesa nel 2030 non dovrebbe superare il 15% del Pil per poi limarsi al 14,7% nel 2040. Dunque, un'evoluzione meno allarmante e una forte riduzione dei dati previsionali del decennio precedente. Resta ancora da valutare l'impatto in termini di adeguatezza delle prestazioni (soprattutto per le nuove generazioni, visti i periodi di transizione che hanno teso a salvaguardare i diritti acquisiti).

Terzo tratto comune a tutte le riforme è stato il rafforzamento della logica assicurativa o se vogliamo del meccanismo distribuitivo di tipo attuariale. Negli schemi previdenziali pubblici come in quelli privati, la misura delle prestazioni è sempre più legata ai contributi versati dagli assicurati in forma di contributi sociali o di premi assicurativi. La logica attuariale si è affermata sia nei sistemi pubblici (abbiamo già indicato la Svezia e l'Italia, dove i regimi pubblici sono ormai a capitalizzazione virtuale) sia in quelli professionali. È il caso del Regno Unito, dove i fondi occupazionali a ripartizione stanno lasciando sempre più il campo a quelli a capitalizzazione e a «contribuzione definita»[6] (Arza,

[6] Rimandiamo a Natali, 2005b, per la definizione dei singoli termini tecnici.

2005). Inoltre, con poche eccezioni, la protezione di base con l'obiettivo di fornire protezione alla popolazione anziana in stato di bisogno è sempre più legata al principio della "prova dei mezzi" (solo chi ne ha effettivamente bisogno riceve una copertura slegata dai contributi) e sempre meno alla logica forfettaria (basata sul principio della cittadinanza o della residenza e sull'omogeneità dei trattamenti).
Ulteriore elemento di convergenza, è poi da individuare nell'introduzione di provvedimenti diretti a migliorare l'efficacia dei regimi previdenziali rispetto alle mutate condizioni socio-economiche (obiettivi di adeguatezza e modernizzazione delle politiche pensionistiche).
Due esempi possono essere richiamati. Il primo concerne l'introduzione dei cosiddetti crediti contributivi (o contributi figurativi). A fronte di carriere lavorative frammentate, con periodi di inattività (dovuta a disoccupazione, ma anche a cura dei figli, formazione, ecc.), questo strumento garantisce il pagamento da parte dello Stato dei contributi che l'assicurato non sarebbe altrimenti in grado di versare. In questo modo è fatto salvo il principio del diritto alla protezione contro i rischi legati alla vecchiaia, anche in un mercato del lavoro flessibile (l'Italia e la Svezia sono tra i paesi che più hanno insistito su questo strumento).
L'abbassamento del periodo contributivo minimo richiesto per avere accesso alle prestazioni di natura assicurativa è un secondo esempio del processo di modernizzazione. Anche i lavoratori con carriere particolarmente brevi, ovvero con pochi anni di contributi previdenziali regolarmente versati, hanno diritto a prestazioni anche se di misura ridotta. In entrambi i casi richiamati, il tentativo è stato di adeguare strumenti ormai datati a realtà del mondo del lavoro in continua trasformazione, con particolare beneficio delle categorie fino ad ora poco protette (è il caso delle donne) (Natali, 2005b).

4. Alcune riflessioni conclusive

Negli ultimi due decenni la riforma dei sistemi pensionistici è stata al centro del dibattito europeo e nazionale. La necessità di rispondere alle sfide demografiche (e non solo) ha portato i decisori politici a caldeggiare l'introduzione di misure dirette in primo luogo alla sostenibilità del medio e lungo termine dei programmi pubblici. Tale processo appare per molti aspetti lungi dal suo compimento e annunci di nuove iniziative si susseguono nei diversi paesi.

L'analisi dei più recenti contributi della letteratura scientifica e delle istituzioni internazionali rende possibili alcune valutazioni riguardo a quanto è già stato fatto e quanto ancora resta da fare. Il Libro Verde pubblicato dalla Commissione europea in materia di cambiamenti demografici, ad esempio, chiarisce, al di là delle controversie da esso suscitate, alcune indicazioni.

In primo luogo, la sfida demografica pone una serie di questioni che riguardano non solo i sistemi pensionistici ma tutta l'architettura dello stato sociale tipico dei paesi europei. Il progressivo invecchiamento della popolazione al pari della riduzione futura della forza lavoro nei 25 paesi membri pone il bisogno di ridefinire l'equilibrio tra sforzo di protezione contro i principali rischi sociali e nuove forme di solidarietà tra generazioni (soprattutto nei paesi dell'Europa continentale e del Sud). Nuovi strumenti di attivazione delle fasce sociali che con più difficoltà trovano oggi accesso al mondo del lavoro (ad esempio, i giovani, le donne e gli anziani) appaiono decisivi. Nuove politiche per la famiglia, la natalità, l'immigrazione, la ricerca e la formazione appaiono anch'esse necessarie per garantire il perseguimento dei principi di solidarietà e di sviluppo economico. In questo quadro, le politiche previdenziali costituiscono solo un tassello del tentativo di rivedere a fondo il modello di crescita eredità del XX secolo.

L'Unione Europea ha lanciato in tal senso la Strategia di Lisbona, nel tentativo di rendere più dinamica la propria struttura economica e sociale. In campo previdenziale, una vasta gamma di strumenti, dal metodo comunitario classico al metodo aperto di coordinamento, sono stati utilizzati per intervenire. La valutazione dell'impatto di tali strategie, in particolare per quanto riguarda il coordinamento aperto delle politiche previdenziali, appare ancora prematuro anche se i primi segnali risultano per lo meno contraddittori.

Ad ogni modo, la coerenza tra il messaggio europeo e le riforme nazionali è interessante, anche se rimane difficile individuare un nesso causa-effetto tra le due sfere (Sacchi, 2004). Gli interventi legislativi implementati in molti Stati hanno contribuito ad una riduzione significativa della spesa pensionistica pubblica nella prospettiva del lungo termine. Essi hanno anche favorito lo sviluppo (in molti casi ancora potenziale) della previdenza integrativa, mescolando la responsabilità pubblica con quella del mercato e delle parti sociali.

Mentre nuovi interventi sono richiesti (ad esempio dalla Commissione) al fine di stabilizzare ulteriormente la spesa pensionistica futura (soprattutto nei paesi dell'Europa continentale e del Sud), alcune

preoccupazioni sembrano nascere dalla tenuta delle garanzie e dei diritti previdenziali delle nuove generazioni, a fronte della ridotta generosità dei trattamenti pubblici (con particolare riferimento ai paesi anglosassoni e ai nuovi paesi membri).

Riferimenti bibliografici

Arza C., 2002, *Changing European Welfare. A New Distribution Pattern of Pension Policy*, paper presentato al workshop «Pension Reform in Europe», Centro R. Schuman - Istituto universitario europeo, Firenze, 13-14 maggio.

Bonoli G., Shinkawa T., 2005, *Population Ageing and the Logics of Pension Reform in Western Europe, East Asia and North America*, in G. Bonoli e T. Shinkawa (a cura di), *Ageing and Pension Reform around the World*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 1-23.

Ces, 2005, *Affrontare i cambiamenti demografici: una nuova solidarietà tra le generazioni. Contributo della Ces al dibattito iniziato dal Libro Verde*, Risoluzione adottata dalla Commissione esecutiva Ces, Bruxelles, 14-15 giugno 2005.

Commissione delle Comunità europee (Cce), 2005, *Communication de la Commission, Livre vert «Face aux changement démographiques, une nouvelle solidarité entre générations»*, Bruxelles, Com (2005) 94, 16/3/2005.

Comitato di politica economica (Cpe), 2003, *The Impact of Ageing Populations on Public Finances: Overview of Analysis Carried Out at the Eu Level and Proposals for a Future Work Programme*, Epc/Ecofin/435/03, Bruxelles, 22 ottobre 2003.

Comitato di protezione sociale (Cps), 2004, *Current and Prospective Pension Replacement Rates*, Report on Work in Progress, Sotto-gruppo indicatori, Bruxelles, febbraio 2004.

Consiglio europeo, 2000, Consiglio europeo di Lisbona, Conclusioni della presidenza, Lisbona, 23-24 marzo.

Consiglio europeo, 2005, *Improving the Implementation of the Stability and Growth Pact*, Rapporto n. 7423/05, Bruxelles, 21 marzo.

De la Porte C. e Pochet P., 2002, *Public Pension Reform: European Actors, Discourses and Outcomes*, in C. de la Porte, e P. Pochet (a cura di), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Bruxelles, Pie - Peter Lang, pp. 223-250.

Ferpa, 2005, *Risposta della Ferpa al Libro verde «Di fronte ai cambiamenti demografici, una nuova solidarietà tra le generazioni»*, Bruxelles, 19 luglio.

Geroldi G., 2004, *Il Metodo aperto di coordinamento nei paesi dell'allargamento*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, gennaio-marzo, pp. 131-194.

Natali D., 2004: *The Hybridisation of Pension Systems within the Enlarged Eu. Recent Reforms in Old and New Members*, «Revue Belge de Sécurité Sociale», n. 2/04, pp. 353-377.

Natali D., 2005a, *L'Ue et les retraites: développements récents de la législation et de la coordination «souple»*, in C. Degryse e P. Pochet (a cura di), *Bilan Social de l'Union Européenne*, Bruxelles, Etui/Ose/Saltsa, pp. 205-234.

Natali D., 2005b, *I sistemi pensionistici dell'Unione Europea*, materiali di lavoro per il Seminario europeo *Politiche pensionistiche e Modello sociale europeo*, Bruxelles, 23-24 giugno 2005.

Pochet P., 2003, *Pensions: the European Debate*, in G.L. Clark e N. Whiteside (a cura di), *Pension Security in the 21st Century - Redrawing the Public-Private Debate*, Oxford, Oxford University Press, pp. 44-63.

Sacchi S., 2004, *New Modes of Governance in the Eu and Italy's Institutional Capability. A Comparison of Employment and Social Inclusion Policies*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 3, pp. 5-35.

Schludi M., 2003, *Politics of Pension Reform - The French Case in a Comparative Perspective*, «French Politics», n. 1/03, pp. 199-224.

Zeitlin J., Pochet P. (a cura di), 2005, *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Pie - Peter Lang, Bruxelles.

Organizzazione del tempo e sistema delle tutele*

Massimo Paci

L'autore svolge in questo saggio alcune considerazioni relative essenzialmente a quattro temi tra loro connessi: la natura ambivalente della flessibilità del lavoro, che se da una parte precarizza i rapporto di lavoro, dall'altra sembra concedere maggiori possibilità di realizzazione professionale di sé; il crescente «riconoscimento sociale» di attività extra-lavorative o «fuori mercato», come il lavoro di cura e quello volontario; e, anche in conseguenza di quanto sin qui argomentato, le prospettive di un riallineamento tra tempo di lavoro e tempi di vita, e la contemporanea esigenza di una nuova articolazione del sistema delle tutele in grado di dare risposte tanto ai vecchi che ai nuovi rischi ed opportunità.

In queste pagine svolgerò alcune considerazioni relative essenzialmente a quattro temi, tra loro connessi: la natura ambivalente della flessibilità del lavoro tra precarizzazione del rapporto di lavoro e realizzazione professionale di sé; il crescente «riconoscimento sociale» di attività extra-lavorative o «fuori mercato»; le prospettive di un riallineamento tra tempo di lavoro e tempi di vita e l'esigenza di una nuova articolazione del sistema delle tutele del lavoro.

1. La natura ambivalente della flessibilità del lavoro

Quando oggi si parla di flessibilità del lavoro si intendono molte cose. La flessibilità che ha sollecitato maggiormente l'attenzione e il dibattito è quella cosiddetta «numerica», intesa fondamentalmente come maggiore libertà di licenziamento: l'argomentazione, qui, da parte delle imprese, è che una legislazione sociale eccessivamente garantista in tema di licenziamenti aumenti i costi di produzione e renda le imprese assai prudenti nell'assumere nuovi lavoratori, anche in caso di espan-

* Per un approfondimento di questi temi, in un quadro teorico e argomentativo più ampio, rimandiamo a Paci, 2005.

sione della domanda dei loro prodotti: da questo punto di vista, la flessibilità numerica favorirebbe la riduzione della disoccupazione. Ma questo tipo di flessibilità trova la maggiore opposizione del sindacato, il quale non è disponibile ad intaccare i diritti acquisiti dei lavoratori occupati. Altre volte si è insistito sulla flessibilità salariale, intesa come possibilità per le imprese di rapportare il salario alla produttività o di scendere sotto i minimi salariali per determinate fasce di lavoratori o in determinate aree geografiche del paese (e anche qui la contrapposizione tra imprese e lavoratori è abbastanza netta). Relativamente minore attenzione, invece, ha ricevuto in passato la flessibilità del tempo di lavoro (con riferimento non solo all'orario giornaliero e settimanale, ma anche a quello annuale). Di questa flessibilità, per la quale esiste una maggiore possibilità di incontro tra imprese e lavoratori, ci occuperemo qui particolarmente, ma prima sembrano utili alcune riflessioni generali sui rapporti tra flessibilità, precarietà e realizzazione di sé nel lavoro.

Molte voci autorevoli hanno sottolineato la crescita della precarietà lavorativa e della insicurezza sociale connessa con i processi di flessibilizzazione delle strutture produttive e la proliferazione dei lavori «atipici»: per Ulrich Beck (2000, p. 7), ad esempio, assistiamo oggi alla «[…] irruzione della precarietà nei bastioni occidentali della piena occupazione» e per Zygmunt Bauman (2001, p. 35) «[…] la vita lavorativa è satura di incertezze». In Italia Luciano Gallino (2001, p. 22) sottolinea che il lavoro flessibile è percepito come «[…] una ferita dell'esistenza, una fonte immeritata di ansia, una diminuzione di diritti». Su questo tema la ricerca sociale ha conosciuto un rapido sviluppo e il dibattito tra gli studiosi è assai ampio. Non si può dire, tuttavia, che siano stati raggiunti risultati certi e condivisi, né sull'entità del fenomeno, né sulla sua natura. Il lavoro flessibile o atipico è certamente in crescita e, probabilmente, nella maggioranza dei casi, si tratta di lavoro instabile, temporaneo e precario. Tuttavia quanti siano i lavoratori coinvolti e come essi vivano la loro condizione lavorativa (se la vivono, cioè in termini di insicurezza o anche di *chance* di autorealizzazione professionale), sono ancora questioni irrisolte.

Certamente, in tutti i maggiori paesi sviluppati si osserva, a partire dalla metà degli anni ottanta, un significativo aumento dell'occupazione atipica. In Italia, Luciano Gallino (2001, p. 38) ha stimato che i lavoratori atipici, nel loro complesso, ammontino a circa quattro milioni e possano raddoppiare nei prossimi dieci anni. Secondo questo autore, in prospettiva, il lavoro «stabile, ben retribuito, con buone

prospettive di carriera […] è destinato a diventare il privilegio di un numero limitato di eletti, intorno a un quinto di coloro che lavorano per ciascuna impresa […]» (p. 18). Questo scenario non è molto diverso da quello che descrive Ulrich Beck per la Germania, quando nota che tra quindici anni solo la metà dei lavoratori tedeschi avranno un posto di lavoro regolare e a tempo pieno: «Tra il 1980 e il 1995 – scrive questo autore – la quota dei lavoratori dipendenti "normali" è scesa in Germania dall'80% al 68% circa. Ancora agli inizi degli anni settanta per ogni persona attiva al di fuori di un rapporto di lavoro regolare, c'erano cinque persone titolari di un contratto di lavoro dipendente secondo la norma. All'inizio degli anni ottanta, il rapporto era di 1:4, a metà degli anni ottanta era già di 1:3, mentre a metà degli anni novanta è diventato ormai di 1:2. Se la tendenza rimane invariata, tra quindici anni il rapporto sarà di 1:1. Solo la metà dei lavoratori avranno allora un posto di lavoro a tempo pieno con tanto di copertura previdenziale» (Beck, 2000, pp. 120-121).

Per quanto riguarda la situazione italiana, tuttavia, ad una visione meno «drammatica» invita recentemente Emilio Reyneri (2004), secondo il quale i lavoratori precari, in particolare quelli nell'ambito del lavoro indipendente o «di collaborazione», sono stati nel nostro paese nettamente sovrastimati: i «collaboratori» infatti, nel 2002, non sarebbero due milioni e mezzo, come affermato da più parti, ma soltanto 800 mila, di cui 200 mila professionisti[1]. (Ad una cifra analoga – pari cioè a 700 mila collaboratori nel 1999 – giungeva anche Sestito, 2002, p. 143). Il lavoro precario, invece, è aumentato nettamente all'interno dei lavoratori dipendenti, ma non tanto nella forma dei «lavoratori interinali» (che costituiscono a tutt'oggi una piccola minoranza pari a circa 120.000 unità), né nella forma del «lavoro part-time» (all'interno del quale è cresciuto il lavoro stabile o a tempo indeterminato)[2], quanto nella forma del lavoro a termine (o a tempo determinato): negli ultimi dieci anni infatti questo tipo di lavoro è quasi raddoppiato, raggiungendo oggi, all'interno dell'occupazione dipendente, una quota pari al 10% (Reyneri, 2004, p. 1092; Sestito, 2002, p. 152). Nel complesso, tuttavia, non va dimenticato che: «[…] l'85% degli occupati in Italia è

[1] Tuttavia questi collaboratori precari, come Reyneri stesso osserva: «[…] pur ridimensionati, non sono pochi, poiché sarebbero oltre il 10% di chi si dichiara professionista o lavoratore in proprio» (Reyneri, 2004, p. 1091).

[2] Sul lavoro part-time, come forma di lavoro avente una sua specificità e non assimilabile interamente al lavoro precario, vedi più oltre.

oggi a tempo indeterminato […] e che nel 2003 il numero dei *good jobs*, i posti stabili creati dalle imprese, ha superato quello dei *bad jobs*» (Accornero, 2005, p. 24).

Per dare un giudizio completo, infine, su questa crescita del lavoro flessibile e atipico, va tenuto presente che esso è caratterizzato da una forte presenza di giovani e di donne, cioè di soggetti che sono rimasti a lungo (e sono tuttora) largamente inoccupati o disoccupati[3]. Nel valutare, allora, le nuove forme di lavoro flessibile e atipico, non si può non tenere presente che la loro crescita può aver offerto una più ampia possibilità di accesso all'occupazione a soggetti destinati altrimenti a restarne ai margini. Come osservano in proposito Barbieri e Mingione (2003, p. 16): «[…] la letteratura che analizza la transizione al "postfordismo" pecca di un fastidioso rimpianto per la stabilità, la sicurezza, la prevedibilità del vecchio modello di regolazione sociale. I "nuovi lavori" infatti sono in larga parte appannaggio di coloro che erano […] gli esclusi dal mercato del lavoro: i giovani e le donne. Si tratta di soggetti che oggi stanno faticosamente entrando nel mercato del lavoro, sia pure dalla "porta di servizio". Una porta che non va […] "spalancata spensieratamente", ma che sarebbe antistorico oggi cercare di richiudere».

Possiamo dunque ritenere che queste forme di lavoro costituiscono per i lavoratori coinvolti un primo passo verso un inserimento nell'occupazione stabile, all'interno di un processo positivo di crescita e realizzazione di sé? Questo dipende evidentemente dagli sviluppi di carriera che possono (o meno) seguire a questo primo inserimento. Ci imbattiamo qui nel problema del cosiddetto «intrappolamento» delle persone nella fascia del lavoro temporaneo, poco qualificato e a basso salario. Su questo problema, le ricerche disponibili sono poche e forniscono dati ambigui. Dati comparativi più recenti in materia sono quelli, relativi a dodici paesi europei, raccolti dall'Oecd e riportati da Giovanna Fullin (2004, p. 14), secondo i quali la quota di lavoratori temporanei che ha un impiego stabile varia tra il 21% della Francia e il 56% dell'Austria, dopo un anno, e tra il 36% della Spagna e il 71% dell'Austria dopo due anni, l'Italia situandosi in una posizione intermedia con il 41% dei lavoratori temporanei che dopo un anno hanno

[3] In Italia, tra gli interinali il 55% aveva nel 2000 meno di 30 anni (Fullin, 2004, p. 35) e tra i lavoratori a termine il 60% di essi aveva, nello stesso anno, meno di 35 anni (Sestito, 2002, p. 153). Per quanto riguarda il genere, le donne prevalgono nettamente nelle fasce più giovani di età dei collaboratori (Fullin, 2004, p. 36) e costituiscono quasi la metà dei lavoratori a termine (Sestito, 2002, p. 153).

un'occupazione stabile e il 52% dopo due anni[4]. Questi dati aggregati sono di difficile valutazione: essi infatti non permettono di distinguere le varie componenti di lavoratori temporanei o atipici prese in considerazione nei diversi studi. L'oscillazione della percentuale di lavoratori che, a partire da un primo lavoro precario, accedono in seguito a carriere lavorative più stabili può essere spiegata, infatti, oltre che dal periodo preso come riferimento, anche dal fatto che si tratta di giovani istruiti o, invece, di casalinghe in età matura, liberatesi dai vincoli del lavoro di allevamento dei figli, o ancora di ex disoccupati di lunga durata, ecc. Per quanto riguarda i giovani in uscita dalla scuola, ad esempio, un ruolo importante ha svolto negli anni recenti in Italia la diffusione dei contratti di formazione-lavoro e di apprendistato: secondo Reyneri (2004, p. 1092) è questa la spiegazione della «lunga gavetta» che ha sostituito oggi per gran parte dei giovani di ogni livello di istruzione l'ingresso diretto nel lavoro stabile, prevalente invece negli anni sessanta e settanta.

In definitiva, possiamo dire che, se è vero che oggi viviamo una situazione di crescita di queste forme precarie e temporanee di lavoro, le quali si prolungano a volte per anni con tutte le conseguenze negative che ciò comporta sulla vita dei lavoratori coinvolti, è anche vero che esiste una componente minoritaria di lavoratori che riesce a lasciare, entro uno o due anni, questa condizione di precarietà e incertezza, inserendosi più stabilmente all'interno dell'occupazione. Su questo punto possiamo concludere quindi con le parole di Barbier e Nadel: «La flessibilità *può* presentare aspetti positivi per i lavoratori dipendenti. Non tenerne conto significherebbe sottovalutare uno degli aspetti dinamici della situazione contemporanea: la flessibilità è in linea con le aspirazioni individuali […]. Semmai questo processo non va avanti così velocemente da permettere lo sviluppo delle potenzialità creatrici del lavoro umano. Solo qualcuno colpito da amnesia può credere che il taylorismo e il fordismo siano stati dei paradisi per il lavoro […]. La flessibilizzazione in definitiva *può* arricchire di nuove potenzialità le forze creatrici dei lavoratori dipendenti» (Barbier e Nadel, 2002, pp. 74-75 e 95: il corsivo è nostro).

[4] Per quanto riguarda l'Italia, in un precedente lavoro della Fullin (2002, p. 562), venivano offerti dati Istat relativi al 1999, secondo i quali la percentuale di lavoratori temporanei (a tempo determinato) che era passata a lavori stabili (a tempo indeterminato) era del 20,8% dopo tre anni dal primo lavoro e del 36,4% dopo cinque.

2. Il «riconoscimento sociale» di attività extra-lavorative

Accanto alla crescita delle forme di lavoro flessibile, atipico e temporaneo, assistiamo da alcuni anni ad un secondo processo – sul quale fino ad oggi l'attenzione si è soffermata assai meno e, comunque, in modo non sistematico – che riguarda attività «para-lavorative», che si svolgono fuori del mercato e che, pur non configurandosi come lavoro retribuito, ottengono un crescente riconoscimento sociale (o legittimazione pubblica), «districandosi», per così dire, dalla massa delle attività private o «di fatto», svolte dalla popolazione non attiva. Questo secondo processo ci interessa in questa sede, perché tali attività, proprio a seguito del loro crescente riconoscimento sociale, pongono con maggiore evidenza, rispetto alle attività personali strettamente «private», il problema di una migliore organizzazione (o «conciliazione») dei tempi di vita e di lavoro. Qui ci limiteremo ad alcune considerazioni relative al «lavoro di cura» e al «lavoro volontario», ma la tendenza al riconoscimento sociale coinvolge anche altre attività, come quella di formazione (o meglio di «autoformazione») e quella connessa con lo svolgimento di cariche pubbliche, sindacali o politiche[5].

Per quanto riguarda il «lavoro di cura», le modalità di riconoscimento sono molteplici. Storicamente, il congedo per maternità è la prima forma di riconoscimento sociale di una attività familiare. Ad esso hanno fatto seguito poi, il congedo per paternità, quello parentale per ragioni familiari, quello per adozione, quello per assistenza e cura di un familiare malato o non autosufficiente, ecc. Il diritto a questi congedi varia da paese a paese, ma comune a tutti è la conservazione del posto di lavoro e il diritto a una percentuale della retribuzione, nonché a varie tutele previdenziali. Interessante è anche la tendenza, che si va affermando nella legislazione di molti paesi, a coinvolgere e incentivare anche gli uomini nel ricorso a tali congedi.

Accanto ai congedi possiamo menzionare vari tipi di indennità o assegni versati dallo Stato a chi svolge date attività familiari (dagli assegni per i figli, a quelli di accompagnamento di persone inabili, agli «assegni di cura» forniti per il servizio di assistenza di membri non autosuf-

[5] Anche queste ultime attività ottengono un crescente riconoscimento sociale e normativo: si pensi al valore legale di titoli formativi e accreditamenti, ai congedi formativi e ai «sabbatici», ai «distacchi sindacali», al «riscatto» a fini pensionistici degli anni di studio o di quelli passati nello svolgimento di cariche pubbliche, ecc.

ficienti della famiglia, ecc.). In altri casi si tratta del riconoscimento a membri della famiglia di «contributi figurativi» ai fini pensionistici per attività di *caregiving*. In altri ancora, di forme di incentivazione o di parziale partecipazione finanziaria dello Stato alle forme volontarie di «pensione delle casalinghe»[6].

La crescita degli assegni di cura forniti agli anziani, che essi possono passare a un *caregiver* familiare oppure utilizzare per acquistare assistenza professionale, è un fenomeno in atto in tutta Europa, sia pure con modalità differenti nei vari paesi. Si va dal contributo monetario fornito a familiari in età lavorativa non conviventi (come in Francia e in Inghilterra); agli assegni di cura che il beneficiario può passare anche a un familiare convivente, come in Austria, Olanda e Germania; ai veri e propri «stipendi» pagati al *caregiver* familiare, entro progetti approvati dall'ente locale, in Svezia e Finlandia (Gori, 2001, pp. 94-94; Bevilacqua, 2005)[7].

Il «riconoscimento sociale» del *caregiver* familiare è accresciuto dal conferimento, in diversi casi, di una copertura previdenziale ai fini della pensione e degli infortuni sul lavoro. Così è in Finlandia, dove il *caregiver* è trattato come un lavoratore dipendente (egli ha diritto anche a due giorni di ferie pagate al mese, durante i quali è sostituito da un

[6] Come ha notato recentemente Pasquale Sandulli (2003, p. 433-434): «[Il lavoro di cura, in vari paesi europei] tende ad assumere una sua specifica individualità, via via distinguendosi dall'articolato e complesso contenuto del lavoro familiare […]. La sua valorizzazione si svolge essenzialmente, se non esclusivamente, in termini di estensione della protezione sociale». Dopo aver ricordato le forme di protezione sociale di questa attività, prevalentemente «di segno assistenziale», ma che si combinano in qualche caso (come per la previsione di assegni di maternità o di assicurazione contro gli infortuni) con la logica previdenziale-assicurativa, questo autore conclude: «Nel complesso, risulta un panorama abbastanza significativo di interventi volti alla protezione sociale di soggetti che con la loro attività, pur non professionale, integrano a loro volta in taluni casi il sistema di protezione sociale pubblica» (p. 435).

[7] In Italia, tra le misure più significative è da porre certamente l'indennità di accompagnamento, che riguardava, nel 1997, 860.000 soggetti (Gori, 2001, p. 102). Ma in forte crescita sono anche gli assegni di cura erogati dagli enti locali: secondo Gori (*ivi*, p. 103), il 42% dei Comuni italiani, direttamente o tramite le Asl, forniva nel 2000 questo tipo di assegni (tale percentuale sale al 64% per il Centro-Nord). Anche se questa misura si può sostanzialmente ritenere come ispirata, da parte degli enti locali, al contenimento dei costi, essa tuttavia è considerata dai *caregivers* «un riconoscimento del loro quotidiano lavoro di assistenza» (p. 104).

operatore professionale); così è anche in Germania dove il *caregiver* ha diritto ai contributi per la pensione e per gli infortuni sul lavoro, usufruendo anche di quattro settimane di ferie all'anno durante le quali, come in Finlandia, il *caregiver* è sostituito da un operatore professionale; ma così è anche in Olanda e Francia dove ai *caregivers* è riconosciuto un minimo di copertura previdenziale, nonché in Austria, dove essi possono versare contributi volontari ai fini pensionistici a condizioni particolarmente agevolate (Gori, 2001; Bevilacqua, 2005). Infine possiamo ricordare che in Germania è possibile ricevere un accredito contributivo a fini pensionistici per il periodo (fino a tre anni) dedicato all'educazione dei figli, calcolato sulla base della retribuzione media di tutti i lavoratori assicurati (Bieback, 2003, p. 466).

Prima di andare oltre, tuttavia, è bene chiarire che sottolineare l'importanza del riconoscimento del lavoro familiare di cura non vuole dire essere contrari a una politica di «defamilizzazione» delle attività di assistenza e di sviluppo dei servizi pubblici in questo campo. Vuol dire, però, riconoscere che la sfera della famiglia è una delle sfere della vita nelle quali l'individuo che lo voglia può realizzare se stesso e dare un senso alla propria vita, al pari della sfera lavorativa (o di altre sfere di attività extra-familiari)[8]. Nella visione di una «società pluriattiva» (Beck, 2000) nella quale l'individuo (maschio o femmina che sia) può ampliare i suoi margini di libertà d'azione, la famiglia resta uno dei luoghi privilegiati per «progettare e avere una vita propria» (Sen, 2000), fonte di gratificazione e di realizzazione di sé. E la tendenza al «riconoscimento sociale» del lavoro di cura familiare non può che rafforzare questa possibilità.

Anche per il lavoro volontario (come per il lavoro familiare), è all'opera un processo di «riconoscimento sociale». Certo l'azione volontaria è presente da sempre sulla scena sociale. Tuttavia è relativamente di recente che abbiamo assistito in Italia ad una legislazione specifica in questo campo e alla assunzione di un ruolo pubblico dell'attività di volontariato. Un complesso di leggi e di disposizioni

[8] Questo è vero al punto che, quando l'attività professionale (o politica) diventa così assorbente da rendere praticamente impossibile la partecipazione alla vita familiare, si verificano anche casi clamorosi di rinuncia ad attività e a cariche prestigiose, pur di recuperare un migliore equilibrio di sé. Vedi ad esempio il caso di Robert B. Reich, che lasciò il suo posto di ministro del Lavoro nell'amministrazione Clinton, così come egli stesso lo racconta in apertura del suo libro: *L'infelicità del successo* (2001, p. 13).

normative (a partire dalla legge 266 del 1991) ha fatto delle associazioni volontarie dei soggetti giuridici riconosciuti, tutelati e incentivati. A livello delle Regioni e degli enti locali, esistono albi e procedure di riconoscimento e accreditamento di queste associazioni. Nella legge 328/2000, poi, questi soggetti vengono chiamati a svolgere un ruolo istituzionale o «quasi istituzionale», nel quadro della costruzione dei piani sociali regionali e locali e nella «co-progettazione» di programmi e servizi. Né possiamo dimenticare l'esistenza in Italia da alcuni anni di un Servizio civile nazionale, entro il quale operano migliaia di giovani che svolgono attività di volontariato[9].

In Italia, tuttavia, siamo ancora lontani dal livello di tutela previdenziale del lavoro volontario osservabile in altri paesi europei. I volontari usufruiscono per legge soltanto di una copertura assicurativa contro gli infortuni sul lavoro che tuttavia: «[…] risponde ad una logica strettamente civilistica di ordine risarcitorio» (Sandulli, 2003, p. 433). Non così in Germania, dove i volontari, se assistono una persona assicurata contro l'infermità, sono sottoposti al sistema pensionistico pubblico obbligatorio (oltre all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro) (Bieback, 2003, p. 450). Essi inoltre possono usufruire del sussidio di disoccupazione anche in presenza di una remunerazione per il lavoro volontario (che non superi però una certa soglia) (*ivi*).

A questo proposito è possibile chiedersi se per questo lavoro volontario di impegno sociale sia possibile ipotizzare un riconoscimento che giunga sino al conferimento, da parte delle istituzioni centrali o locali dello Stato, di un compenso monetario anche minimo. Tra gli autori che formulano proposte di questo genere vi sono, ad esempio, Jeremy Rifkin e Ulrich Beck[10]. A queste proposte (ma con una valenza più

[9] Molte amministrazioni locali, inoltre, hanno sostenuto lo sviluppo delle cosiddette «banche del tempo», sorte come iniziative volontarie e finalizzate alla offerta e allo scambio gratuito di servizi e professionalità che non sono reperibili facilmente sul mercato o che hanno un prezzo non alla portata di chi ne ha bisogno. Una forma importante di riconoscimento sociale, infine, è stata l'introduzione, in molti paesi, del congedo per partecipazione ad iniziative di volontariato, sia ordinarie, che legate ad emergenze sociali o ambientali.

[10] Rifkin (1995, p. 408) sostiene che: «Lo Stato e i governi locali dovrebbero prendere in considerazione la corresponsione di un "salario sociale" in alternativa alle sovvenzioni assistenziali per chi accetta di essere addestrato e impiegato in attività del terzo settore […]. Con le organizzazioni locali e i gruppi *non-profit* che si assumono la responsabilità di rispondere ai bisogni tradizionalmente gestiti dallo Stato – continua questo autore (p. 423) – una parte delle entrate

generale perché riguarda tutte le principali attività sociali riconosciute e non il solo lavoro volontario di impegno sociale) può essere accostata quella di Alain Supiot e degli altri esperti che hanno collaborato con lui alla estensione del rapporto: *Trasformazioni del lavoro e futuro della regolazione del lavoro in Europa*, preparato per la Direzione Generale del Lavoro e delle Politiche sociali della Commissione Europea. In questo rapporto, infatti, si giunge alla definizione: «[…] di un nuovo paradigma della condizione lavorativa che ingloba le diverse forme di lavoro (di mercato e non di mercato) che ogni persona è suscettibile di svolgere nel corso della vita […] [Questo comporta] un nuovo tipo di diritti sociali, riferiti al lavoro in generale (lavoro nella sfera familiare, lavoro di formazione, lavoro volontario, lavoro di pubblica utilità, ecc.) che possono essere definiti "diritti di prelievo sociale" […]» (Supiot, 2003, p. 66-67). È inutile dire quanto importante appare la netta apertura che si opera qui, sul piano dello *jus condendum*, a favore delle attività lavorative fuori mercato socialmente riconosciute.

3. L'organizzazione del tempo nella società attiva

Importanti cambiamenti avvengono dunque intorno a noi. Sui luoghi di lavoro si assiste all'emergere di un consistente settore di lavori temporanei o precari, che comprende però la possibilità di restituire al singolo lavoratore una maggiore capacità di autorealizzazione in campo professionale. Contemporaneamente, all'esterno del mercato del lavoro emergono forme di attività che ottengono sempre più spesso un riconoscimento sociale o una legittimazione pubblica: è come se dalla condizione generale (e generica) di «inattività» (che caratterizza la

tributarie si libererebbe e potrebbe essere utilizzata per addestrare e corrispondere un "salario sociale" alle persone che lavorerebbero nella propria comunità per aiutare gli altri». Quanto a Beck (2000, pp. 180- 182), egli delinea un sistema in cui: «[…] il lavoro di impegno sociale e civile […] non viene veramente retribuito, ma ricompensato e, in questo modo, riconosciuto e rivalutato socialmente […] tramite un reddito di cittadinanza non inferiore al sussidio di disoccupazione», sulla base di un progetto approvato a livello locale e «reso pubblicamente visibile». Beck è consapevole che questo tipo di lavoro non rimuoverà mai il lavoro di mercato: «Esso – secondo questo autore (p. 241) – sarà orientato e organizzato in modo complementare e non sostitutivo rispetto al lavoro di mercato e pertanto sarà circoscritto a quegli ambiti di attività che non possono essere ricoperti dal lavoro salariato».

«popolazione non attiva») cominciasse a districarsi un insieme di attività che, pur restando fuori dal mercato, acquistano una loro autonomia e una identità «para-lavorativa».
Assistiamo, insomma, a un processo di divaricazione che interessa sia il mondo del lavoro, dove accanto al lavoro «tipico» emergono i lavori temporanei e precari, che la «popolazione non attiva», dove, accanto alle attività private o personali, emergono alcune attività che ottengono un riconoscimento sociale. In entrambi i casi, sia pure in un quadro di difficoltà e precarietà diffusa, cresce la possibilità di realizzazione di sé dell'individuo. Nel primo caso, si apre la possibilità di favorire, più di quanto avvenisse entro le forme rigide della organizzazione taylor-fordista, l'autorealizzazione professionale dei lavoratori. Nel secondo, si valorizza la scelta dell'individuo di impegnarsi in sfere di attività prima socialmente misconosciute, anche nelle quali egli può desiderare di esprimere se stesso.
È in questa situazione di transizione, che coinvolge la tradizionale partizione tra lavoro e non lavoro, che acquista particolare importanza la flessibilità del tempo di lavoro e la sua conciliazione con quello dedicato alle altre sfere della vita. Quali attività sono vissute come lavoro; quali lavori di mercato e quali attività fuori mercato svolgere; se impegnarsi «su entrambi i fronti» oppure su uno solo; e, nel primo caso, se svolgere questi compiti «in contemporanea» (modulando l'orario giornaliero o settimanale del proprio impegno) o «in successione» (nell'arco dell'anno o della vita); per quanto tempo, con quali orari e in quali fasi della vita: tutto ciò inizia lentamente a districarsi dai vincoli preesistenti e da norme rigide e costrittive, aumentando i margini di autonomia e aprendo un campo di azione fino ad oggi precluso[11]. Interessanti appaiono, da questo punto di vista, le misure che intervengono sul tempo di lavoro retribuito, per «fare spazio», se così si può dire, alla possibilità di dedicarsi ad altre attività. Due sono le vie cui solitamente si fa riferimento in proposito: la via dei congedi e quella del lavoro a tempo parziale. La prima comporta una rotazione tra il lavoro e le altre attività; la seconda un loro contemporaneo svolgimento.
I congedi o le «sospensioni dal lavoro» sono andati sviluppandosi, ne-

[11] Come dice Beck (2000, p. 24), riecheggiando il giovane Marx, l'esigenza è quella di «[…] aprire e garantire spazi di sviluppo individuale, accanto al regno della necessità, in cui sia possibile dedicarsi ad una pluralità di attività, quali il lavoro familiare e il lavoro di impegno civile e sociale».

gli anni, in una ampia articolazione di tipi e modalità (Fasano, 2005). Abbiamo così: il congedo annuale retribuito (di 3 o 4 settimane), generalmente usufruito per ferie; il congedo matrimoniale; quello per maternità; per paternità; per adozione; il congedo parentale per ragioni familiari; quello per malattia o infortunio; quello per motivi di studio o di formazione professionale; quello per rappresentanza sindacale; per funzioni elettorali; per assunzione di una carica pubblica; quello per lavoro di volontariato e infine quello per motivi di forza maggiore. Il diritto a queste forme di congedo varia da paese a paese, ma è solitamente connesso con il possesso di un periodo minimo di anzianità di servizio. Comune a tutte le forme è la conservazione del posto di lavoro, mentre variano, secondo i paesi e il tipo di congedo, la durata del congedo stesso; la possibilità e la percentuale della retribuzione di cui continuare ad usufruire; le tutele previdenziali e i vantaggi retributivi e di carriera, maturati durante il congedo[12].

Questo modello dei congedi o delle «sospensioni» dal lavoro ha ricevuto recentemente una particolare attenzione nel «Rapporto Supiot» (2003, pp. 66-68). Esso, inoltre, secondo alcuni autori (Ferrera-Hemerjick-Rhodes, 2000, p. 64): «[…] appare promettente e destinato a svilupparsi in Europa». Purtroppo mancano informazioni e statistiche relative alla diffusione dei congedi nei vari paesi europei. In Italia si

[12] La politica dei congedi ha trovato una ampia applicazione nei paesi scandinavi. In Danimarca, ad esempio, si offre ai lavoratori la possibilità di usufruire fino ad un massimo di un anno di sospensione dal lavoro per dedicarsi alla famiglia, alla formazione, ad attività di impegno volontario e sociale. In Svezia i genitori dispongono di un diritto a un congedo di 450 giorni usufruibile fino all'ottavo anno del bambino o fino al raggiungimento del suo primo anno scolastico. I due genitori possono entro certi limiti dividersi fra loro il congedo e lavorare a tempo parziale. È riconosciuto loro un diritto di assenza per le malattie del bambino con un limite di 60 giorni l'anno, percependo il 75% del loro salario medio e questo diritto può essere trasferito a un terzo (un parente ad esempio) che riceve allora un'indennità calcolata sul proprio stipendio (Supiot, 2003, p. 99). In Francia, Spagna e Germania, il congedo parentale è usufruibile per tre anni e frazionabile in *tranche*. In Italia, la legge 53 del 2000 ha introdotto interessanti innovazioni nella normativa che regola i congedi di maternità e paternità: la flessibilità nell'utilizzo dei cinque mesi di congedo di maternità obbligatoria; l'incentivazione dei congedi di paternità; l'estensione del congedo opzionale fino all'ottavo anno del bambino; l'introduzione del congedo per morte o grave malattia di un componente della famiglia; la possibilità di congedo per motivi di studio (Saraceno, 2003, p. 216). Tuttavia il congedo parentale nel nostro paese è previsto solo per 10 mesi (11 se viene chiesto anche dal padre).

dispone dei dati relativi ad un vasto campione di dipendenti di enti pubblici, raccolti tramite una ricerca condotta nel 2004, sotto la direzione di Marzio Barbagli, dall'Osservatorio nazionale sulle famiglie e le politiche sociali. Tale ricerca ha permesso di misurare il ricorso al congedo parentale prima e dopo l'entrata in vigore della legge 53/2000. È emerso in tal modo che la percentuale di soggetti che hanno fatto ricorso al congedo è aumentata di circa un terzo tra il 1999 e il 2001 (passando dal 2,2 al 3,2% del totale occupati) e che, nello stesso periodo, gli uomini fruitori del congedo sono passati dal 6,1% al 17,5 del totale fruitori.

Ma lo strumento principale per una politica di «riallineamento» tra tempo di lavoro e tempi di vita è forse il lavoro part-time. Questo tipo di lavoro è diventato ormai un fenomeno di massa e si sta imponendo sempre più all'attenzione degli osservatori come un tratto tipico della transizione post-fordista. Colin Crouch (2001, p. 91), ad esempio, conclude la sua analisi sulla diffusione del lavoro part-time nei paesi europei tra gli anni sessanta e gli anni novanta, affermando che questa forma di lavoro può essere considerata: «[…] come un mezzo per agevolare la transizione dal "modello di metà secolo" (o "modello fordista") e alleviare l'impatto con gli indefiniti modelli sociali che emergono dal suo parziale crollo». Certo, per molti anni, la crescita del lavoro part-time ha corrisposto essenzialmente alle esigenze delle aziende e ha sollevato resistenze e opposizioni da parte del sindacato. Oggi, tuttavia, esso appare riflettere anche alcune esigenze sentite dai lavoratori, i quali affrontano crescenti problemi di organizzazione della loro vita quotidiana. Di questa opinione è anche Emilio Reyneri (2003, pp. 25-26) quando scrive: «Ormai di flessibilità si parla soltanto come aumento dei gradi di libertà per l'impresa, e non più di flessibilità dell'orario di lavoro per aumentare i gradi di libertà dei lavoratori e delle lavoratrici e migliorarne le condizioni di vita. Implicitamente si dà per scontato che il punto di vista delle imprese abbia prevalso e che tutte le situazioni di flessibilità siano mere imposizioni ai lavoratori […]. Ma ciò non sempre corrisponde al vero. Le indagini hanno mostrato che a molte donne il lavoro a tempo parziale è gradito […]. Anche molti giovani […] trovano in questa situazione un'occasione per una più libera gestione del proprio tempo o per rinviare le scelte definitive, di lavoro o di vita».

È in questo quadro che va esaminato il forte sviluppo del lavoro a

tempo parziale in Europa[13]. In Italia, per contro, la percentuale di lavoro part-time sull'occupazione si aggira ancora attorno al 9% ed è nettamente inferiore, non solo a quella olandese (45%), ma anche a quella del Regno Unito (25,5%), della Svezia (22,9%), della Germania (21,7%) o della Francia (16,7%)[14]. Va detto tuttavia che i lavoratori part-time italiani sono cresciuti rapidamente negli ultimi anni, fino quasi a raddoppiare in dieci anni (nel 1994 erano appena il 5,7%). Inoltre, benché il lavoro part-time resti ampiamente una prerogativa femminile, negli ultimi anni il tasso di incremento degli occupati part-time in Italia è stato uguale per gli uomini e per le donne.

La diffusione del lavoro part-time in Europa, d'altra parte, è connessa con l'irruzione delle donne nel mercato del lavoro a partire dagli anni sessanta. Oltre un terzo delle donne occupate oggi in Europa lo è a part-time. Da questo punto di vista questo tipo di lavoro è stato lo strumento attraverso il quale è stato possibile alle donne europee avere una vita lavorativa senza rinunciare a quella familiare. Una apparente eccezione a questo sviluppo del lavoro part-time femminile in Europa è costituita dai paesi scandinavi, dove questo tipo di lavoro appare stagnante e perfino in declino negli anni recenti: tuttavia, come è stato argomentato in proposito: «Questo può essere visto come un esito di politiche di conciliazione tra lavoro e vita familiare fortemente sviluppate: in questa situazione l'occupazione part-time è sempre meno necessaria per le madri lavoratrici scandinave» (Hemerijck, 2002a, p. 199).

Siamo consapevoli, certo, che in molti paesi europei e in particolare in Italia il lavoro part-time delle donne è oggi assai spesso l'espressione di una subordinazione della donna rispetto all'uomo, sia nel lavoro per il mercato, che, soprattutto, in quello nella famiglia (Signorelli, 2004). Una parte importante del lavoro part-time femminile è frutto di una costrizione (consapevole o subìta culturalmente) in cui si trovano le donne nei confronti del lavoro familiare. Il punto tuttavia è che, rimanendo su questo piano descrittivo della realtà dominante, si

[13] L'Olanda, com'è noto, è il paese europeo che ha sviluppato di più il lavoro part-time. In tale paese questo tipo di lavoro è più che triplicato negli ultimi venti anni, raggiungendo oggi il 45% della occupazione totale (e oltre il 74% di quella femminile). Questo sviluppo è stato possibile perché le parti sociali e il governo lo hanno assunto espressamente come una loro strategia, sottoponendolo ad un'opera di attenta negoziazione e controllo (Visser, 2001, p. 296).

[14] Vedi l'articolo di Alessandra Fasano in questo stesso numero.

finisce per non vedere le nuove prospettive che si vanno aprendo (certo più in altri paesi europei, che nel nostro) a favore di *una «società attiva» priva di connotazioni di genere*. Si rischia cioè di battersi contro il lavoro part-time e di invocare anche per le donne il «full-time maschile», invece di fare proprio un modello di società in cui uomini e donne condividano paritariamente la possibilità di un lavoro con un orario più breve e possano, altrettanto paritariamente, condividere, nella pienezza della realizzazione di sé, la partecipazione alle altre sfere della vita (a iniziare da quella familiare). Insieme ad una maggiore libertà d'azione individuale, insomma, una «società attiva» può favorire anche una maggiore uguaglianza di genere[15].

Ma questa forma di lavoro interessa particolarmente anche i giovani, sia come mezzo di accesso al mercato del lavoro, sia in quanto compatibile con una attività di formazione (il 10,5% dei lavoratori part-time europei dichiarano di preferire il lavoro part-time per motivi legati alla formazione) (Eurostat, 2003). Importante, infine, risulta il lavoro part-time anche per i lavoratori anziani, che in molti paesi europei ricorrono a forme di «pensionamento graduale», nel quadro di una strategia di «invecchiamento attivo» della popolazione.

Dal nostro punto di vista, qui, vanno sottolineati in particolare due aspetti del lavoro part-time. Anzitutto la diffusione tra i *part-timers* di rapporti contrattuali di lavoro a tempo indeterminato. Troppo spesso infatti si considera il lavoro part-time *in toto* come un lavoro instabile, confondendolo con le altre forme di lavoro precario. In realtà in molti paesi europei e anche in Italia, la maggioranza dei *part-timers* usufruiscono di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato[16]. In secondo luogo, va messa in evidenza la crescita negli anni recenti del part-time cosiddetto «lungo». In effetti, dietro la media oraria settimanale di 20

[15] Nella visione di Ulrich Beck (2000, p. 11) ad esempio, la diffusione del lavoro part-time e dei congedi potrebbe essere accompagnata dalle seguenti condizioni egualitarie: «[…] che tutti, donne e uomini, nella misura in cui lo vogliano, possano tenere un piede nel lavoro salariato; che il lavoro genitoriale sia socialmente considerato, così come il lavoro artistico, culturale e politico, riconoscendo a questi tipi di lavoro il diritto alla pensione e alla assicurazione sanitaria; che il contemporaneo svolgimento di lavoro salariato e lavoro di impegno civile e sociale comporti una redistribuzione degli obblighi familiari tra uomini e donne».

[16] Secondo Paolo Sestito (2002, p. 147), in Italia: «Il gruppo dei lavoratori part-time stabili e volontari non solo è quello più consistente, ma è anche quello che ha evidenziato la maggiore crescita, specie negli ultimi due o tre anni».

ore dei *part-timers* europei (nell'Europa a 15) del 2003, si cela una importante distinzione: quella, appunto, tra part-time breve e part-time lungo (o anche «sostanziale»)[17]. È evidente qui che la diffusione del «part-time lungo», o anche – come è stato chiamato – il «full-time breve» (Beccalli e Salvati, 1998), può contribuire a cambiare l'immagine tradizionale del part-time come lavoro marginale e precario. Esso ci interessa in modo particolare perché ha una stabilità e un orario sufficientemente lungo per permettere il reale coinvolgimento della persona nella sfera lavorativa (con tutto quello che ciò comporta in termini di investimento in formazione, carriera e gratificazione personale); ma ha anche un orario sufficientemente breve per conciliarsi con una partecipazione equilibrata della persona alle altre sfere della vita.

Infine, l'aspetto sul quale anche occorre attirare l'attenzione è quello della importanza che assume oggi il lavoro part-time «scelto» o «volontario», rispetto a quello «subìto» o «involontario». È questo aspetto infatti che può essere assunto come indicatore di una crescita dei margini di libertà dell'individuo nell'organizzare la propria vita, facilitando la conciliazione tra il tempo dedicato al lavoro e quello dedicato alle altre sfere della vita che egli giudica importanti per una piena realizzazione di sé. In una ricerca del 1998, ad esempio, è emerso che il 57% dei lavoratori full-time europei preferirebbero lavorare un minor numero di ore settimanali (European Foundation for the Improvement…, 2003). Il 31,8% dei part-timers europei, inoltre, rifiuterebbe comunque di lavorare full-time anche se gli fossero offerte condizioni convenienti (dati Eurostat, 2001). Esiste dunque in Europa una quota consistente, se non maggioritaria, di lavoro part-time «volontario»[18].

[17] In Olanda, ad esempio, si distinguono uno «small part-time» (fino a 19 ore settimanali) e un «large part-time» (tra 20 e 34 ore): questi due tipi di part-time sono grosso modo di pari importanza quantitativa, coinvolgendo ciascuno circa un milione e 400 mila lavoratori: ma negli anni recenti il part-time lungo è cresciuto molto di più. In Germania, alla fine degli anni '90, si contavano circa un milione di part-time lunghi, con un orario superiore alle 18 ore. In Italia i lavoratori part-time con un orario lungo (superiore alle 20 ore) sono in crescita negli ultimi anni, avendo essi nettamente superato la metà del totale dei lavoratori part-time.

[18] Secondo l'Eurostat (2001) solo il 14,8% di lavoro part-time europeo può definirsi genuinamente «involontario», cioè dovuto al fatto che non è stato possibile trovare un lavoro full-time che si sarebbe preferito. (I soggetti poi che hanno scelto il lavoro part-time per motivi familiari o personali, come la formazione o il lavoro di cura familiare, costituiscono il 39,4% dei lavoratori dell'Unione Europea). Su questo, vedi l'articolo di Alessandra Fasano in questo numero.

In conclusione, nello sviluppo dei congedi e del lavoro part-time è possibile vedere due misure congeniali alle esigenze di flessibilità temporale, non solo delle imprese, ma anche dei lavoratori (specialmente in alcune fasi del loro ciclo di vita). Esso inoltre porta con sé la possibilità di una partecipazione più equilibrata e paritaria alle varie sfere della vita per milioni di donne e di uomini in Europa e una più completa realizzazione di sé.

4. Quali tutele per il lavoro temporaneo?

Ci limiteremo qui, per concludere, ad alcune considerazioni relative al problema della tutela pensionistica e di quella contro la disoccupazione dei lavoratori precari o temporanei (nonché di quelli impegnati in attività fuori mercato socialmente riconosciute). Per quanto riguarda le pensioni, questo problema, per certi aspetti, si è aggravato con le recenti riforme introdotte in diversi paesi europei, volte a rendere più stringente il rapporto tra versamenti contributivi e prestazioni. (In Italia, con la cosiddetta riforma Dini, del 1995, e l'introduzione del «metodo contributivo» di calcolo delle pensioni). Questo dipende dal fatto che i lavoratori precari o temporanei (e i soggetti che svolgono attività socialmente riconosciute) spesso non possono vantare una adeguata carriera contributiva a causa della discontinuità della loro attività lavorativa e/o della mancata copertura previdenziale delle loro attività extra-lavorative. Oggi una intera generazione di giovani e una larga quota della forza lavoro femminile si trovano «in mezzo al guado»: da un lato, la loro condizione occupazionale reca già in sé i segni del sistema «post-fordista»; dall'altro, la loro tutela previdenziale è del tutto carente o, quando c'è, appare parziale e anacronistica, legata com'è ad un sistema di welfare costruito attorno alla figura del lavoratore fordista, maschio e capofamiglia[19].

[19] Sono state effettuate in Italia diverse stime relative alla pensione che potrebbe raggiungere, sulla base della normativa attuale, un lavoratore «atipico» al termine della sua vita lavorativa. L'Inpdap ad esempio (2002, p. 344) ha calcolato il «tasso di sostituzione» (cioè il rapporto tra pensione e ultima retribuzione) per i lavoratori in «collaborazione coordinata e continuativa»: se consideriamo la situazione di uno di questi lavoratori che inizi a lavorare a 27 anni e vada in pensione a 65 anni, potendo vantare, quindi, contributi versati per 38 anni, con un'aliquota pari al 20%, egli otterrebbe una pensione pari al 37% della

Una risposta a questo problema viene dai paesi scandinavi (ma anche dall'Olanda e dall'Inghilterra), dove esiste, accanto alla pensione contributiva, una «pensione di base», finanziata per via fiscale, alla quale hanno accesso tutti i cittadini[20]. In tal modo è possibile offrire una copertura pensionistica di base ai lavoratori che, per la discontinuità della loro vita lavorativa, conseguano una pensione contributiva inadeguata o addirittura non riescano a conseguire una pensione contributiva (nonché ai cittadini impegnati in attività fuori mercato socialmente riconosciute)[21]. Certo, questa soluzione può incontrare qualche difficoltà ad affermarsi nei paesi europei continentali, comportando

sua retribuzione. Naturalmente questa è un'ipotesi quasi ottimale: tutte le «carriere» lavorative (e contributive) meno fortunate di questa otterrebbero tassi di sostituzione inferiori. Non stupisce quindi che il 53,3% dei lavoratori atipici uomini ritiene che la propria pensione sarà «inesistente o comunque insufficiente a garantire una vecchiaia dignitosa» e che per le lavoratrici atipiche tale percentuale sale addirittura al 71% (dati Eurispes citati in Ministero del Welfare, 2005, p. 1).

[20] In Svezia, ad esempio, esiste una *pensione di base*, indicizzata annualmente con riferimento al livello generale dei prezzi, cui ha diritto il cittadino all'età di 65 anni (ma sono previsti meccanismi per anticipare a 60 o posticipare a 70 anni tale età con corrispondenti aggiustamenti dell'importo della pensione). Se entrambi i coniugi sono pensionati essi ricevono ciascuno il 77,5% della pensione di base, ma una maggiorazione è prevista per ogni figlio minore di 16 anni a carico. Coloro poi che, oltre alla pensione di base, usufruiscono anche di una pensione contributiva pubblica (chiamata in Svezia «complementare») ricevono una pensione di base ridotta del 5%. La «pensione complementare» garantisce, dopo 30 anni di contribuzione, circa il 60% della retribuzione media dei 15 migliori anni di retribuzione del lavoratore.

[21] Questo ultimo punto, relativo alla copertura pensionistica delle attività socialmente riconosciute, è visto con chiarezza da Ulrick Beck (2000, pp. 212-213), quando osserva: «Un primo passo in direzione della inclusione del lavoro di impegno civile […] e dell'allentamento della visione incentrata esclusivamente sul lavoro salariato (che caratterizza tuttora la previdenza sociale) è stato compiuto in Germania grazie alla legge che amplia la copertura previdenziale ai periodi dedicati all'assistenza, come l'educazione dei figli o la cura degli anziani dipendenti, che ora possono essere conteggiati come anni di contribuzione ai fini dell'assicurazione pensionistica. Ma – continua questo autore – si richiede a ragione che queste prestazioni non basate sul lavoro salariato siano finanziate attraverso misure fiscali […]. Appare evidente che una combinazione di lavoro salariato (magari part-time) e lavoro civile volontario risulta meno attraente in Germania, che non per esempio in Olanda, dove esiste un tale sistema di base (finanziato per via fiscale)».

una riforma del prelievo previdenziale che dovrebbe passare, almeno in parte, da contributivo a fiscale. Nulla impedisce tuttavia di pensare che in prospettiva i paesi europei possano gradualmente adottare questa soluzione (come del resto sta già avvenendo nell'Europa dell'Est). Vedi quanto scrive in proposito Hemerijck (2002b, p. 219), secondo il quale: «Una politica di desegmentazione del mercato del lavoro comporta che i diritti pensionistici vengano universalizzati […] e una mossa in tale direzione sarebbe l'introduzione di una pensione di base non contributiva. Sulla scia della tradizione scandinava, alcuni paesi europei hanno iniziato a facilitare l'accesso ad una pensione di base per i lavoratori dipendenti a tempo parziale e determinato»[22].

Naturalmente, la presenza di una pensione di base non significa che non si debba fare ogni sforzo per permettere ai lavoratori precari o temporanei (nonché a quelli impegnati in attività socialmente riconosciute) di conseguire anche una pensione contributiva adeguata, ricorrendo ad esempio alla previsione, entro determinati limiti e circostanze, della attribuzione di contributi figurativi da parte dello Stato a favore di tali lavoratori[23].

Per quanto riguarda la tutela in caso di disoccupazione, in quasi tutti i paesi europei esiste, come per le pensioni, un sistema articolato su più livelli: un primo livello di tutela assicurativa, finanziata per via contributiva e di durata di solito non superiore ai 12-18 mesi; un secondo livello di copertura «assistenziale-dedicata», di origine fiscale, per i soggetti che abbiano già usufruito della copertura di primo livello ma siano ancora disoccupati e quelli che non abbiano maturato i requisiti contributivi necessari per accedere alla protezione di primo livello; e, infine, un terzo livello «assistenziale-generale», finanziato per via fiscale, aperto a tutti i cittadini in stato di bisogno, nel quale «si scivola» in caso di disoccupazione cronica o di povertà (Isfol, 2003). Sostanzialmente, i lavoratori «tipici» (con contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato) sono quelli maggiormente in grado di usufruire del primo livello di tutela. Tuttavia l'accesso a tale livello non è impossibile per i lavoratori temporanei o precari: questa possibilità, infatti, dipende anche dai requisiti di eleggibilità richiesti dai sistemi nazionali, e

[22] A questo proposito non possiamo fare a meno di ricordare che la proposta di introdurre in Italia una pensione di base, finanziata per via fiscale, fu avanzata già alla fine degli anni ottanta (vedi Paci, 1987).

[23] In questo senso vanno le proposte formulate per l'Italia da Damiano e Treu (2004, in particolare pp. 35-36 e 41).

sarà quindi più facile in quei paesi in cui, ad esempio, l'anzianità lavorativa richiesta non sia troppo elevata[24]. In ogni caso, il lavoratore con carriera lavorativa frammentaria o discontinua, che non possa accedere al livello assicurativo della tutela, è pur sempre coperto, in molti paesi europei (Danimarca, Finlandia, Olanda, Inghilterra, Germania, Austria, Spagna e Portogallo) dal livello «assistenziale-dedicato» di tutela, al quale si accede subordinatamente ad una «prova dei mezzi» (che è generalmente fissata ad una soglia di reddito più elevata di quella fissata per l'assistenza generale offerta ai cittadini in stato di bisogno), o addirittura, in alcuni paesi (come la Finlandia e la Germania) senza bisogno di una «prova dei mezzi»[25].

A questo punto, possiamo chiederci quale sia la condizione dei soggetti impegnati in attività fuori mercato socialmente riconosciute per quanto riguarda la tutela in caso di disoccupazione. In molti paesi, per alcune attività di questo tipo (come per l'assistenza familiare) è previsto un accredito di contributi figurativi da parte dello Stato ai fini della pensione. Non altrettanto si può dire, invece, per la disoccupazione. Essa è generalmente assente, tranne il caso della Finlandia, dove il *caregiver* familiare o volontario è trattato come un «normale» dipendente pubblico, (Gori, 2001, p. 95), o della Germania, dove l'attività di assistenza al familiare non autosufficiente e quella di educazione dei figli possono essere computate nell'anzianità lavorativa richiesta per accedere al sussidio di disoccupazione (Bieback, 2003, p. 458)[26].

[24] Questo è il caso della Francia, che richiede, per l'accesso alla protezione di primo livello, soltanto 4 mesi nell'anno precedente, o della Svezia (cinque mesi nell'anno precedente), ma anche della Finlandia e della Germania che richiedono 12 mesi negli ultimi tre anni (Isfol, 2003, p. 14).

[25] L'Italia, com'è noto, manca completamente del livello di tutela assistenziale (sia esso «dedicato» o generale): il Governo Berlusconi, infatti, ha chiuso l'esperimento del «reddito minimo di inserimento», ma non ha ancora provveduto ad approntare il nuovo istituto promesso (il cosiddetto «reddito di ultima istanza»).

[26] Naturalmente, sarebbe importante poter offrire ai lavoratori precari o temporanei (e a quelli in attività socialmente riconosciute) una tutela più ampia e completa, tale da coprire non solo i rischi di disoccupazione e di vecchiaia, ma anche quelli di malattia, invalidità, ecc. L'Olanda è forse il paese europeo in cui la tutela previdenziale dei lavoratori precari e temporanei si è spinta più avanti. Con gli accordi sulla «*flexicurity*» del 1995-96, infatti, i lavoratori a tempo determinato hanno avuto accesso in Olanda ai principali benefici previdenziali (Ferrera, Hemerjick e Rhodes, 2000, p. 60).

In definitiva, nel caso della tutela dei lavoratori contro la disoccupazione, si osserva nella maggioranza dei paesi europei, un «sistema coordinato» di interventi previdenziali e assistenziali, nel quale, tra il livello di protezione assicurativa-contributiva, usufruito prevalentemente dai lavoratori più stabili o «tipici», e quello assistenziale generale rivolto a tutti i cittadini in condizioni di bisogno, si è affermato uno «spazio intermedio» di tutela che permette di coprire specificamente il lavoro temporaneo o precario (e che potrebbe coprire, in prospettiva, anche i soggetti impegnati in attività socialmente riconosciute). Questo spazio è quello della tutela «assistenziale-dedicata», *espressione di un diritto di cittadinanza sociale* (e finanziata per via fiscale). Un modello di tutele contro la disoccupazione così articolato, in parte di origine «assicurativo-contributivo» e in parte fondato sul diritto alla assistenza come diritto di cittadinanza sociale, può essere assunto come riferimento dal nostro paese per una riforma, da lungo tempo attesa[27]. Questo modello infatti rende disponibile anzitutto una difesa per il lavoratore che «subisce» la domanda di flessibilità da parte dell'azienda, ma anche una «rete di supporto» per il lavoratore che vede nella mobilità sul mercato del lavoro (o nelle attività socialmente riconosciute) un mezzo di realizzazione di sé.

Riferimenti bibliografici

Accornero A., 2005, *Questa ricerca e le altre*, in Carrieri M., Damiano C., Ugolini B. (a cura di), *Il lavoro che cambia*, Ediesse, Roma, pp. 17-27.

Barbier J.C. e Nadel H., 2002, *La flessibilità del lavoro e dell'occupazione*, Donzelli, Roma.

Barbieri P. e Mingione E., 2003, *Il futuro del lavoro: perché occorre un nuovo Welfare State*, «L'Assistenza Sociale», 1-2, pp. 9-28.

Bauman Z., 2001, *La società individualizzata. Come cambia la nostra esperienza*, Il Mulino, Bologna.

Beccalli B. e Salvati M., 1998, *Trentacinque ore? Perché non trenta?*, «Il Mulino», 376, marzo-aprile, pp. 313-332.

Beck U., 2000, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e impegno civile*, Einaudi, Torino.

[27] Ricordiamo che un sistema di ammortizzatori sociali a più livelli era la proposta formulata dalla Commissione Onofri, operante in Italia sotto il Governo Prodi (vedi Geroldi e Paci, 1997).

Bevilacqua E., 2005, *I servizi sociali per anziani non autosufficienti in Europa*, «Quaderni del Cespe», n. 2, marzo.

Bieback K.-J., 2003, *La tutela sociale dei rapporti di lavoro atipici in Germania*, «Lavoro e Diritto», n. 3, pp. 441-470.

Damiano C. e Treu T., 2004, *Conversazioni sul lavoro*, Rosenberg e Sellier, Torino.

Crouch C., 2001, *Sociologia dell'Europa Occidentale*, Il Mulino, Bologna.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2003, *Part-Time Work in Europe*, Dublino.

Eurostat, 2001, 2002, 2003, *Labour Force Survey*.

Fasano A., 2005, *Le politiche di conciliazione del tempo di vita e di lavoro in Europa. Il caso delle esenzioni dal lavoro e del lavoro part-time*, «Quaderni del Cespe», n. 3.

Ferrera M., Hemerijck A. e Rhodes M., 2000, *The Future of Social Europe, Recasting Work and Welfare in the New Europe*, Celta ed.

Fullin G., 2002, *Instabilità del lavoro e vulnerabilità: dimensioni, punti di equilibrio e fragilità*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 4, pp. 553-586.

Fullin G., 2004, *Vivere l'instabilità del lavoro*, Il Mulino, Bologna.

Gallino L., 2001, *Il costo umano della flessibilità*, Laterza, Bari.

Geroldi G. e Paci M., 1997, *Le politiche del lavoro*, documento n. 2, allegato alla Relazione finale della Commissione per l'analisi della compatibilità della spesa sociale, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 28 febbraio.

Gori C., 2001, *Gli assegni di cura: una rivoluzione silenziosa del welfare italiano?*, in Ranci C., *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Carocci, Roma, pp. 86-118.

Hemerijck A., 2002a, *The Self-Transformation of the European Social Model(s)*, in G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition*, Londra, Sage, pp. 173-213.

Hemerjick A., 2002b, *Come cambia il modello sociale europeo*, «Stato e Mercato», n. 2, pp.191-236.

Inpdap, 2002, *Rapporto annuale sullo Stato sociale*, Roma.

Isfol, 2003, *Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione*, (a cura di S. Porcari), F. Angeli, Milano.

Ministero del Welfare, 2005, *Eurispes: un atipico su due non crede alla pensione futura*, «LabitaliaNews».

Paci M., 1987, *La tutela pensionistica di base*, in Inps, Atti del Convegno nazionale «Il futuro del sistema pensionistico italiano», Roma, 13-14 febbraio 1987 (riprodotto in: M. Paci, 1989, *I rapporti tra previdenza e assistenza: le prospettive aperte dalla legge di ristrutturazione dell'Inps*, «Previdenza Sociale», n. 3, pp. 849 e ss.).

Paci M., 2005, *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna.

Reich R.B., 2001, *L'infelicità del successo*, Fazi, Roma.

Reyneri E., 2003, *Flessibilità: molti significati, alcune contraddizioni*, «Sociologia del Lavoro», n. 90, pp. 21-26.

Reyneri E., 2004, *Verso una nuova società del lavoro*, «Il Mulino», 416, n. 6, pp. 1087-1098.

Rifkin J., 1995, *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento del post-mercato*, Baldini e Castaldi.

Sandulli P., 2003, *Tutela previdenziale e assistenziale dei lavoratori atipici nell'ordinamento giuridico italiano*, «Lavoro e Diritto», n. 3, pp. 409-440.

Saraceno C., 2003, *La conciliazione di attività familiari e attività lavorative in Italia: paradossi e equilibri imperfetti*, «Polis», n. 2, pp. 199-228.

Sen A., 2000, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano.

Sestito P., 2002, *Il mercato del lavoro in Italia. Com'è. Come sta cambiando*, Laterza, Bari.

Signorelli A. (a cura di), 2004, *L'altra faccia della medaglia. Il punto di vista dei lavoratori su part-time e flessibilità*, Franco Angeli, Milano.

Supiot A., 2003, *Il futuro del lavoro. Trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro*, Carocci, Roma.

Visser J., 2001, *Piena occupazione fondata sul part-time: il miracolo danese*, «Stato e Mercato», n. 2, pp. 293-336.

Europa sociale o Europa liberoscambista? Il futuro del modello sociale europeo

Laura Pennacchi

Pur non sottacendo gli aspetti problematici presenti nei welfare states europei, l'autrice mette in luce la violenza della riproposizione dell'ideologia neoliberista e la continua mortificazione degli aspetti più salienti del modello sociale europeo secondo logiche deterministiche dei modelli economici e processi naturali ineluttabili. Le conclusioni a cui arriva sono che nei welfare states europei non appaiono all'opera i fattori ipotizzati dalla letteratura della crisi; e che non sembra essere in atto la restrizione della gamma di percorsi evolutivi possibili per le società del futuro implicita nell'idea schematica della «convergenza» verso il modello americano propria di questa letteratura. L'articolo analizza le ipotesi alternative alle teorie della crisi e alla demolizione del «modello sociale europeo» ed esplora attraverso l'approccio dello «sviluppo umano» le sinergie possibili tra sviluppo economico e sviluppo sociale, tra competitività e giustizia, tra diritti e crescita, che possono tornare di nuovo a configurare il welfare come «fattore produttivo».

1. L'equità difficile: Europa versus Usa?

Spesso si dice che il «modello sociale europeo» è in crisi, perché in crisi sarebbero i welfare states che di tale modello costituiscono cuore e anima. Ma ad un'analisi sgombra da pregiudizi il modello sociale europeo appare, più che in crisi, «sotto attacco» ideologico e politico, il che fa una bella differenza. Non si tratta ovviamente di nascondersi gli aspetti problematici presenti nei welfare states europei, quanto di avere consapevolezza della potenza con cui il verbo neoliberista – assai poco scalfito dai suoi pur significativi fallimenti (in termini di efficienza non meno che di equità) di questi ultimi anni – ha preteso di imporsi all'Europa. A ben guardare anche i referendum francese e olandese parlano di questo, indicano, cioè, secondo le autorevoli parole di Carlo Azeglio Ciampi e di altri sei presidenti, «l'insoddisfazione di molti cittadini per una politica europea incapace di corrispondere alle loro attese». Da questo punto di vista

sarebbe ben strano rispondere a tale insoddisfazione non facendo ciò che è giusto fare – porre fine alla retorica europeista avvicinando le parole ai fatti e, dunque, realizzando le promesse contenute nel progetto e nell'ideale europeo – ma usando il fastidio per la retorica europeista come pretesto per imporre il mito (ideologico) dell'«americanizzazione» dell'Europa, a cui sono intrinseche la riproposizione dell'ideologia neoliberista e la mortificazione degli aspetti più salienti del modello sociale europeo.

Il dogma neoliberista incarnato dagli Usa dell'amministrazione repubblicana si esprime nei caratteri di «naturalità» e «ineluttabilità» con cui viene configurata la globalizzazione in atto, in ragione dei quali fenomeni come l'esposizione crescente al commercio internazionale e l'incremento dei movimenti di capitale provocherebbero una pressione competitiva inevitabilmente destinata a spingere ogni singolo paese a una «corsa verso il basso» (*race to the bottom*), tagliando tasse e spesa, in particolare spesa sociale. In quello che Sen ha definito lo «spettacolare» clima intellettuale che si è imposto negli ultimi decenni, volto a generare «pregiudizi favorevoli» al puro «meccanismo di mercato» (Sen, 1999, tr. it. 2000), si produce una singolare torsione semantica con cui la parola «riforme» viene assimilata alla parola «tagli»; i paesi incapaci di riformarsi in questo senso riduttivo vengono decretati incapaci di competere e pertanto condannati alla decadenza economica, secondo quanto già mostrerebbero la minore crescita e i maggiori tassi di disoccupazione dell'Europa, da imputare proprio ai welfare states.

Questa impostazione liberista e ultraconservatrice si esplicita nella catena causale proposta da Prescott: la maggiore crescita degli Usa sarebbe tutta da attribuire alla loro travolgente dinamica della produttività, la quale, a sua volta, sarebbe dovuta prevalentemente al maggior numero di ore lavorate dagli americani, i quali – a fronte dei «pigri» europei – lavorano di più, e in numero più largo, perché incentivati da un minore carico fiscale e da maggiori prospettive di guadagno[1], esal-

[1] Prescott, 2003. Una tesi analoga è sostenuta da Alesina (si veda «Il Sole 24 Ore» dell'8 marzo 2005), il quale, conseguentemente, afferma: «Questa retorica fumosa sulla *knowledge based society*, sugli investimenti pubblici e sul modello sociale europeo è controproducente». Al contrario, secondo Will Hutton (trad. it. 2003), nel confronto con gli Usa, si tratta di recuperare la consapevolezza della possibile interazione dei valori di maggiore efficienza e di maggiore equità di cui è portatrice la società europea.

tate dal dinamismo indotto da una struttura delle diseguaglianze considerata sostanzialmente benefica, date le mirabili prospettive di ascesa consentite da una mobilità sociale supposta elevatissima (quando invece, ammesso che lo sia mai stata in passato, oggi non lo è più). Un modo di rappresentare la produttività, i salari, le ore lavorate, le tasse, le diseguaglianze che in sostanza postula un vertiginoso incremento dello sfruttamento dei lavoratori e, correlatamente, trascura del tutto il ruolo degli investimenti, delle nuove tecnologie, dello stimolo dell'intervento pubblico.

Sotto questa luce diventa più chiara la partita che si gioca intorno al futuro del «modello sociale europeo», perché si palesa il significato profondo del miscuglio di neoliberismo, populismo, spirito oligarchico che anima la crociata odierna delle destre: favorire i ricchi a svantaggio dei ceti medi e bassi, privilegiare l'«affarismo» rispetto alla promozione di un'autentica competitività e dello sviluppo, imbarbarire i rapporti sociali per poter anche tribalizzare le relazioni economiche. Si profila il rischio di una «regressione» della democrazia – l'espressione è di Fitoussi (2004) – che è regressione alla società premoderna e preborghese, «un ritorno a Maria Antonietta». Ma diventano più chiare anche le responsabilità del centrosinistra, nel cui seno, specie nelle teorizzazioni della Terza Via di Tony Blair[2], nel passato è maturata più di una tentazione a considerare il welfare state in quanto tale – non solo le sue indubbie distorsioni o degenerazioni – l'impaccio o l'ingombro da superare.

A presupposti che configurano i fenomeni economici e sociali come «governati da leggi di natura», si ispira l'agenda per il cambiamento che viene suggerita ai paesi europei, un'agenda su cui non influirebbe più la discriminante destra/sinistra (e le relative differenziazioni di finalità e valori), soppiantata dall'oggettività «naturalistica» dell'imporsi di approcci «bipartisan». Poiché la fornitura di beni sociali in questa

[2] Ripensamenti sulla Terza Via di Tony Blair – in realtà profondamente diversa dalla altre Terze Vie, compresa quella di Clinton – sono espresse anche dai suoi originari proponenti come Giddens (per un esempio si veda «La Repubblica» del 19 novembre 2003). Molte perplessità sono state e sono, a maggior ragione oggi, avanzate dall'intellettualità britannica vicina al *Labour* e dal mondo accademico del Regno Unito. Per una critica italiana si veda Reichlin, 2004. Per una riproposizione odierna della Terza Via di Tony Blair si veda Lewis e Surender (a cura di), 2004.

visione è considerata ostacolare la competizione economica imponendo insopportabili costi in termini di efficienza, soprattutto i paesi europei più propensi alla spesa dovrebbero rivedere la generosità delle loro prestazioni e accettare un percorso che Castles sintetizza così: «adottare riforme disegnate per rendere i sistemi di welfare più magri, più piatti e più residuali in radice»[3]. Dunque, il destino dei welfare states europei è quello di una progressiva «americanizzazione» che li faccia diventare sempre più liberisti e dominati dal mercato. In questo quadro vanno segnalati anche gli orientamenti della nuova Commissione presieduta da Barroso, soprattutto laddove fanno nascere il dubbio – l'affermazione «l'economia al primo posto» essendo ovvia – che l'ovvio contenga un'implicita alterazione dell'agenda di Lisbona, la quale metteva al primo posto tanto l'economia che la società. A tal punto che la Commissione presieduta da Prodi promosse – per sostenere il processo di Lisbona – un nuovo approccio analitico, definito *costs of non-social policy*[4] (dove sotto osservazione venivano posti i costi economici, visto che le *non-social policies* hanno ovvi costi sociali), e la predisposizione di speciali «indicatori sociali» per cui rilevante è stato il contributo di Atkinson (Atkinson, Cantillon, Marlier, Nolan, 2002).
Ma la tacita alterazione qui paventata può indurre a utilizzare il cosiddetto «fallimento» dell'agenda di Lisbona, piuttosto che per rimodellarne tempi e contenuti, per praticarne nei fatti uno stravolgimento. Segnali allarmanti in tal senso sono le adozioni di *flat tax* al ribasso – e l'arrendevolezza con cui sono valutate dalla Commissione Barroso (mentre vive preoccupazioni sono espresse da Francia e Germania) – a cui stanno procedendo i paesi nuovi entrati o candidati a entrare nella Ue: la Romania ha appena adottato un'aliquota unica del 16% su tutti i redditi prodotti nel paese, dopo che l'Estonia, la Lettonia e la Lituania avevano introdotto misure analoghe a metà degli anni '90. Non per caso Giuliano Amato (2005) ha segnalato che tali misure possono prefigurare vagheggiamenti di «stato minimo» e ha invitato i partner europei a chiedersi perché esse si stiano radicando proprio nei paesi dell'Est ex comunista (dove, nelle drammatiche condizioni in cui sono ridotte quelle amministrazioni pubbliche, imperversa la scuola neoliberista di Chicago).

[3] Castles, 2004. È Castles stesso che annovera in questa ispirazione i lavori di Ferrera e Rhodes (si veda Ferrera e Rhodes, 2000).
[4] Fouarge, 2003.

2. I welfare states europei: crisi o stato di maturità?

Sul piano dell'analisi empirica sottoponiamo innanzitutto ad esame gli esiti effettivi (di crisi o meno, di forte convergenza o meno) al presente raggiunti dai welfare states europei. Osservando i dati della tabella 1 constatiamo i seguenti risultati:

- Nel corso del tempo i modelli di spesa sociale dei paesi europei diventano più simili, anche per effetto dei processi di rincorsa dei paesi che partono più svantaggiati. Ma non si può certo dire che questa evoluzione segua un percorso di convergenza schematica, se consideriamo quanto i comportamenti dei singoli paesi siano differenziati: la Svizzera, dall'ultimo posto in fondo alla classifica (4,5 del Pil nel 1960), passa in testa al quarto posto (28,3%) nel 1998; l'Irlanda, che detiene una posizione vicina alla media nel 1980 (18,9%), scende (con il 15,8%) nel 1998 ad uno degli ultimi posti. La diversità dei comportamenti di spesa anche fra paesi con forti affinità storico-culturali toglie fondamento all'ipotesi che i welfare states evolvano solo in risposta a potenti forze esterne comuni.
- I diversi periodi presentano notevoli disomogeneità, giacché, a fronte del raddoppio della spesa nel ventennio 1960-80 (nella media generale dal 10,1% del Pil al 18,7%), il decennio '90 vede un incremento di 4 punti in rapporto al Pil (giungendo al 22,7% come media Ocse). Si tratta, tuttavia, con le sole Irlanda e Olanda che sperimentano un decremento della quota in rapporto al Pil, di un valore ben lontano dalla scala implicata nella letteratura della crisi, in base alla quale dovremmo assistere ad una consistente contrazione generalizzata in tutti i paesi.
- Se si tiene conto che dal 1980 al 1998 nella popolazione dell'area Ocse il tasso medio di dipendenza (misurato come percentuale sul totale della somma degli ultrasessantacinquenni più i disoccupati e gli inoccupati) è aumentato dal 17,8% al 22,8%, ovverosia che è cresciuta del 25% la quota di popolazione anziana non in attività, a maggior ragione l'adattamento dei welfare states sembra essere avvenuto senza strappi.
- Una traiettoria di cambiamento più evolutiva che esplosiva è testimoniata anche dalla composizione interna e, quindi, dagli slittamenti nelle priorità di spesa, il che non collima con le ipotesi della letteratura della crisi che vorrebbero che drastici tagli in alcune componenti della spesa siano associati a forti espansioni in altre. La tipologia utilizzata nella tabella 1 ricalca da vicino quella di

Esping-Andersen – un regime di welfare «conservatore», un regime «liberale», un regime «socialdemocratico» – e quindi assume che tanto la propensione alla spesa in sicurezza sociale quanto la fornitura di servizi pubblici esprimano una «demercificazione delle relazioni di mercato», mentre l'alleviamento della povertà sia un sottoprodotto naturale del primato attribuito nelle impostazioni «liberali» alle forze di mercato. Se la «corsa al ribasso» ipotizzata dalla letteratura della crisi stesse avvenendo, la tipologia dovrebbe mostrare un declino delle funzioni di spesa leggibili come «*decommodification*» e uno slittamento verso un regime di welfare liberale «più conforme» al mercato. Cosa che, invece, i dati non confermano.

Un esame di superficie consente almeno due conclusioni. Per i welfare states europei *non* appaiono all'opera i *fattori ipotizzati* dalla letteratura della crisi. Né sembra essere in atto la restrizione della gamma di percorsi evolutivi possibili per le società del futuro implicita nell'*idea schematica* della «convergenza» propria della letteratura della crisi, un'idea secondo cui gli Usa sarebbero per l'Europa l'unico modello da seguire e lo sarebbero proprio perché associano «poco welfare» a bassa disoccupazione, duro ma benefico prezzo da pagare per un capitalismo che sembrerebbe dovere il suo dinamismo a deregolazione selvaggia, diseguaglianza crescente, inasprimento delle condizioni di vita e di lavoro.

Si fa strada la necessità di prendere in seria considerazione la tesi di Castles (2004), il quale sostiene che non si possa parlare di *crisi* ma di *stato di maturità* raggiunto dai welfare states europei, in base al quale diventa possibile spiegarne la complessa logica evolutiva distinguendo tra fattori reali di «crisi» e «miti di crisi». Ma allora: come interpretare i differenziali di crescita degli anni '90 che hanno distanziato gli Usa dall'Europa? E a quali fattori effettivi di cambiamento rispondono le traiettorie dei welfare states europei, e fra essi quello italiano, posto che essi in ogni caso evolvono e non sono certo privi di problemi e di difficoltà ai quali rispondere? Quali problemi reali – non «miti di crisi» – essi debbono fronteggiare?

3. I fattori del mutamento, reali e presunti

Per rispondere a queste domande dobbiamo ritornare sui fattori effettivi che spingono l'evoluzione e su quelli che dalla letteratura della crisi vengono visualizzati come se imponessero «naturalisticamente» un drastico ridimensionamento dei welfare states europei.

Tabella 1 - Spesa pubblica sociale e totale in percentuale delPil in 21 paesi Ocse (1960, 1980, 1998)

	1960		1980		1998	
	Spesa sociale	Spesa totale	Spesa sociale	Spesa totale	Spesa sociale	Spesa totale
Stati Uniti	7,3	27,2	13,1	31,4	14,6	33,2
Regno Unito	10,2	32,2	18,2	43,0	21,4	37,7
Irlanda	8,7	28,0	18,9	49,3	15,8	32,2
Australia	7,4	21,6	11,3	31,4	17,8	33,2
Canada	9,1	28,6	13,3	38,8	18,0	40,2
Nuova Zelanda	10,4	-	19,2	-	21,0	39,5
Media gruppo	*8,9*	*27,5*	*15,7*	*38,8*	*18,1*	*34,8*
Danimarca	10,6	24,8	29,1	56,2	29,8	54,0
Finlandia	8,8	26,6	18,5	38,1	26,5	48,1
Norvegia	7,8	29,9	18,6	43,3	27,0	46,3
Svezia	10,8	31,0	29,0	60,1	31,0	55,5
Media gruppo	*9,5*	*28,1*	*23,8*	*49,4*	*28,6*	*51,0*
Austria	15,9	35,7	23,8	48,1	26,8	50,3
Belgio	13,8	34,6	24,2	58,3	24,5	48,0
Francia	13,4	34,6	22,7	46,1	28,8	49,9
Germania	18,1	32,4	20,3	47,9	27,3	46,0
Olanda	11,7	33,7	27,3	55,8	23,9	43,4
Media gruppo	*14,6*	*34,2*	*23,7*	*51,1*	*26,3*	*47,5*
Grecia	7,1	17,4	11,5	30,4	22,7	42,7
Italia	13,1	30,1	18,4	41,9	25,1	47,6
Portogallo	-	17,0	11,6	23,8	18,2	39,8
Spagna	3,2	-	15,8	32,2	19,7	40,6
Media gruppo	*7,8*	*21,5*	*14,3*	*30,1*	*21,4*	*42,7*
Svizzera	4,9	-	15,2	-	28,3	-
Giappone	4,1	17,5	10,1	32,0	14,7	34,8
Media complessiva	*10,1*	*27,9*	*18,7*	*42,6*	*22,7*	*43,0*

Spesa sociale: per il 1960, *New Orientations for Social Policy*, 1994; per il 1980 e il 1998, *Social Expenditure database, 1980-1998*, 2001.
Spesa totale: per il 1960, *Historical Statistics, 1960-1989*, 1991; per il 1980, *Economic Outlook*, 1997; per il 1998, *Economic Outlook*, 2001.

Fonti: Elaborazioni di Castles, 2004 su dati Ocse.

3.1 La globalizzazione e la deindustrializzazione

Il tramite più diretto con cui la globalizzazione opererebbe sui welfare states europei è, da una parte, l'onere che alte spese e alte tasse traslate in più alti costi del lavoro scaricherebbero su maggiori prezzi all'esportazione, dall'altra, la mobilità dei capitali che fuggirebbero dai paesi con elevata spesa e elevata imposizione. Gli standard per competere in un'epoca di competizione globale non potrebbero essere raggiunti quando le imprese pagano alti contributi per i loro occupati, i benefici per malattia sollecitano l'assenteismo, le indennità di disoccupazione diminuiscono gli incentivi a lavorare. Eppure la tabella 2 segnala che negli ultimi anni l'estensione dei cambiamenti nell'economia internazionale è stata modesta (inferiore a quanto implicato nella letteratura della crisi), poiché il grado medio di apertura delle economie dell'area Ocse (misurato come incidenza sul Pil della somma di esportazioni più importazioni) è aumentato appena del 3,2% rispetto agli anni '80. Certo, il livello degli investimenti diretti all'estero è più che raddoppiato, ma a partire da punti di partenza molto bassi, con una incidenza aggregata a tutt'oggi inferiore al 3% del Pil. Inoltre, la relazione spesa/internazionalizzazione potrebbe avere un segno rovesciato, nel senso che una maggiore internazionalizzazione dell'economia potrebbe spingere i governi a spendere di più proprio per proteggere i cittadini da una crescente vulnerabilità.

Queste relazioni vanno testate con analisi econometriche più sofisticate, le quali mostrano che la variabilità della spesa sociale nei diversi paesi è spiegata molto di più dall'andamento della disoccupazione e dalle tendenze alla deindustrializzazione e alla terziarizzazione delle economie descritte anche da Huber e Stephens (2001), tendenze che, a loro volta, si portano dietro non solo un incremento della disoccupazione ma anche una minore trasferibilità di «abilità» fra settori occupazionali e una ridotta domanda di lavoro semiqualificato nei servizi. Iversen (2001) sostiene che la deindustrializzazione è il fattore che ha maggiormente influito sul ridisegno in corso dei welfare states europei, un fattore, dunque, con forza di modellazione «politica» propria, scaturente dall'interno dei mercati del lavoro, e non da cambiamenti nell'economia mondiale come asserito dalle teorie della globalizzazione.

Tabella 2 - Variabili di apertura all'economia internazionale in 21 paesi Ocse, 1981-1998

	Importazioni + esportazioni in % del Pil		Investimenti diretti esteri in % del Pil	
	Livello medio	Variazione	Livello medio	Variazione
Stati Uniti	20,4	3,6	1,5	0,7
Regno Unito	52,8	0,8	5,1	1,3
Irlanda	118,8	25,0	2,9	4,5
Australia	35,4	5,1	3,0	0,0
Canada	68,4	32,2	2,2	2,2
Nuova Zelanda	58,9	-0,9	3,7	2,7
Media gruppo	*59,1*	*11,0*	*3,1*	*1,9*
Danimarca	67,4	-0,9	2,2	2,7
Finlandia	57,9	4,5	3,0	3,8
Norvegia	72,9	-1,6	2,5	1,4
Svezia	66,0	1,9	4,6	5,1
Media gruppo	*66,1*	*1,0*	*3,2*	*3,3*
Austria	76,2	4,9	1,2	1,2
Belgio	137,0	1,2	6,0	6,2
Francia	44,0	0,3	2,5	2,3
Germania	53,0	-4,4	1,5	0,4
Olanda	114,1	-6,7	6,3	5,4
Media gruppo	*84,9*	*-0,9*	*3,5*	*3,1*
Grecia	44,4	0,8	1,5	-0,2
Italia	43,2	1,7	0,9	0,3
Portogallo	66,4	0,4	2,4	1,6
Spagna	40,4	5,1	2,1	0,9
Media gruppo	*48,6*	*2,0*	*1,7*	*0,7*
Svizzera	70,3	-1,2	4,6	2,5
Giappone	21,0	-4,6	0,7	0,0
Media complessiva	*63,3*	*3,2*	*2,9*	*2,2*

Per dati su importazioni ed esportazioni: *Historical Statistics*, vari anni.
Per dati su investimenti diretti esteri: *Foreign Direct Investment in Oecd Countries* e *Balance of Payments Statistics*, vari anni.
Fonte: elaborazioni di Castles, 2004 su dati Ocse.

3.2 Le nuove tecnologie e l'andamento della produttività

Le nuove tecnologie dell'informazione sarebbero intrinsecamente *skill-based*, volte a premiare qualifiche e «talenti», in modo tale da spiazzare irrimediabilmente il lavoro dequalificato il cui salario non potrebbe che contrarsi drasticamente e con esso non potrebbe che comprimersi ulteriormente la base contributiva e fiscale destinata a finanziare il welfare. Il carattere «naturalistico» di questa spiegazione la accomuna alle interpretazioni basate sulla globalizzazione (per l'inasprita concorrenza internazionale) e a quelle che fanno riferimento alle trasformazioni settoriali del valore aggiunto, come il maggior peso dei servizi (descritti come inevitabilmente a bassa produttività e a bassi salari). Ma questa spiegazione non chiarisce perché le diseguaglianze stiano aumentando (*a*) anche all'interno di gruppi di lavoratori omogenei per istruzione, esperienza professionale, età; (*b*) anche nei gruppi ad alta qualificazione (Piketty, 2002, trad. it. 2003). D'altro canto, quasi ovunque la segregazione dei lavoratori, per diverse dotazioni di capitale umano in aziende diverse, è cresciuta in modo uniforme in tutte le economie, anche nei settori non coinvolti dall'innovazione tecnologica e dall'evoluzione del commercio mondiale.

Quanto alla supposta contrazione della dinamica della produttività europea, il *gap* tra Usa ed Europa appare molto meno consistente se si esamina il prodotto lordo per ora lavorata (fatto 100 quello americano, quello europeo è oltre il 90%) e addirittura nullo se si tiene conto della riduzione europea dell'orario di lavoro. Né la riduzione delle ore lavorate per persona in Europa appare dovuta a quelle che alcuni interpretano come distorsioni provocate dai welfare states, quali più alte tasse sul lavoro, un incremento dei minimi salariali, programmi di pensionamento troppo generosi. Blanchard (2004), tra gli altri, mostra come il decremento delle ore lavorate sia avvenuto per lavoratori a tempo pieno e che, più in generale, non sembrano aver operato distorsioni del tipo sopra ricordato. L'Irlanda, per esempio, le cui ore lavorate sono diminuite del 25% negli ultimi venti anni, nello stesso periodo è cresciuta a ritmi sostenuti, ha accolto molta immigrazione, ha visto innalzare i tassi di attività e diminuire la disoccupazione, ha sperimentato una riduzione impercettibile nelle aliquote fiscali (del 3% a fronte dell'8% degli Usa). D'altro canto, se si entra dentro l'evoluzione della produttività, si vede che la dinamica della *Total Factor Productivity* (Tfp) negli anni '80 superava in Europa quella degli Usa e che questo andamento si è protratto nella prima metà degli anni '90,

con la sola seconda metà di quel decennio che vede gli Usa crescere più velocemente dell'Europa. L'Italia conferma questo andamento con interessanti peculiarità (Zenezini, 2003).
L'estensione dello sguardo all'interno dei settori mostra che la Tfp europea rimane più alta di quella americana nei settori manifatturieri, sia utilizzanti che non utilizzanti le nuove tecnologie, mentre uno scarto nei tassi di crescita della produttività si constata nei settori che utilizzano la It, soprattutto nei servizi che, contando per il 26% del prodotto lordo negli Usa, per il 21% in Europa, hanno ovunque un peso molto grande. Infine, la maggiore produttività americana nei settori che producono It è almeno in parte attribuibile ai sovrainvestimenti della metà degli anni '90, a loro volta trainati dalla «bolla» che si andava accumulando nei mercati borsistici e nell'economia.

3.3 La path dependency e la discriminante destra/sinistra

L'analisi econometrica di Castles (2004) imputa grande significato anche ad un altro tipo di variabili che spiegano l'evoluzione dei welfare states, attinenti alla *path dependency* e alla storia politica dei paesi. Tale analisi mostra che più alti sono stati per ciascun paese i livelli iniziali di spesa, più bassi risultano i successivi incrementi, così come più alti sono stati i tassi di crescita del reddito più bassa risulta la crescita dell'incidenza della spesa nell'aggregato rispetto al Pil. Le correlazioni di Castles segnalano anche l'influenza di politiche *partisan* rispetto all'evoluzione della spesa sociale e del welfare: dove la sinistra è stata a lungo al governo la crescita aggregata della spesa è stata più consistente; di più, negli ultimi anni la sinistra al governo si è manifestata non tanto facendo tagli più piccoli ai programmi esistenti, quanto «in embarking on new expenditure initiatives». Le variabili che Castles definisce «impatto della sinistra» e «eredità della sinistra» (anni di permanenza al governo) sono fortemente e positivamente associate all'incremento dei servizi pubblici – specie quelli per gli anziani, per i bambini e per la famiglia – segno che i paesi con governi di sinistra non hanno solo meglio mantenuto i livelli quantitativi di spesa, ma hanno anche più celermente cambiato qualitativamente il tipo di fornitura, per rispondere ai nuovi bisogni incorporati nell'invecchiamento della popolazione e nel cambiamento della struttura della famiglia.
Non sembrano, quindi, valide nemmeno le analisi, pur assai stimolanti, delle «new politics of welfare» (Pierson, 2001), secondo cui, essendo le contrazioni ai welfare states obbligate dalla necessità di fronteg-

giare un'ampia gamma di problemi – dalla deindustrializzazione all'invecchiamento della popolazione – e di fornire un'intera inedita gamma di servizi avanzati, deve in ogni caso essere messa in atto una nuova politica, che prescinda dalla discriminante destra/sinistra, che si imponga per la sua oggettività e che contrasti le resistenze al cambiamento delle forti *constituencies* legate a grandi programmi di spesa.

3.4 La transizione demografica

Dalla pubblicazione nel 1994 di *Averting the Old Age Crisis* da parte della Banca Mondiale, l'invecchiamento della popolazione dei paesi occidentali viene spesso descritto come la minaccia più devastante che grava sul futuro dei welfare states europei. I lavori dell'Ocse forniscono analisi più meditate, ma un recente rapporto del Csis (Center for Strategic and International Studies, 2002) – che Castles giudica il più «falco» (*hawkish*) nel predire il disastro demografico – giunge a vedervi «a threat to world stability».

È certo che i cambiamenti indotti dalla transizione demografica saranno rilevanti. Per l'Italia, in particolare, essa comporterà una drastica riduzione della popolazione totale. Eppure i toni catastrofistici utilizzati da molti commentatori non appaiono giustificati. Infatti, da un punto di vista generale va tenuto innanzitutto presente che l'entità del peso finanziario di sostenere una popolazione anziana crescente è funzione dell'estensione della partecipazione al mercato del lavoro. Il che equivale a dire che in un campo soggetto a tanta variabilità la clausola *ceteris paribus*, tanto cara agli economisti, semplicemente non si applica. Infatti, riforme del mercato del lavoro volte a non incentivare il ritiro precoce, ad accrescere i tassi di attività femminile, ad incoraggiare l'invecchiamento attivo, sono tutti modi di minimizzare le conseguenze finanziarie dell'invecchiamento della popolazione più efficaci del puro e semplice taglio delle prestazioni pensionistiche. Inoltre, tutt'altro che marginale può essere il ruolo esercitato dall'immigrazione, verso la quale, invece, vi sono paesi europei – come l'Italia – assai poco aperti, con le note conseguenze negative. Non bisogna dimenticare, infatti, che la disponibilità ad assorbire immigrati degli Usa – negli anni '90 giunti a fare entrare tre milioni di persone all'anno (tra regolari e irregolari) – ha influito per quasi la metà sulla maggiore crescita del Pil americano.

Ciò che è veramente problematico è, invece, il declino della fertilità per l'area Ocse, la quale, dopo aver raggiunto il tasso naturale di so-

stituzione della popolazione – 2,08 bambini per donna –, continua a diminuire. Il punto è che i paesi che si mostrano meglio in grado di fare i conti con questo problema sono quelli scandinavi, cioè quelli dove le visioni tradizionali della famiglia sono più deboli, le opportunità di istruzione per le donne sono maggiori e minore la diseguaglianza di genere, le strutture occupazionali più «amichevoli» nei confronti delle lavoratrici. Infatti, proprio i paesi scandinavi vedono nei tempi più recenti tornare a crescere i tassi di fertilità, quegli stessi paesi che fin dall'inizio hanno destinato una quota consistente della loro spesa sociale ai servizi pubblici, quota che ha giocato e gioca un ruolo importantissimo, tanto nell'espansione dell'occupazione femminile che nella predisposizione di strutture di cura per l'infanzia. La fortissima correlazione che si trova tra fertilità e fornitura formale, pubblica di servizi per l'infanzia – e analoghi effetti positivi (indiretti) di misure che migliorano l'accesso all'istruzione delle donne – dice che esistono rimedi politici a questa seria difficoltà e che i migliori non sono quelli che offrono da soli sostegni monetari alla famiglia, ma quelli che combinano politiche – prevalentemente basate sui servizi – «amiche delle famiglie» (al plurale) con il miglioramento dell'istruzione per le donne e il più efficiente funzionamento del mercato del lavoro.

4. Due ingredienti delle teorie della crisi: la mitologia della «individualizzazione», la retorica dei «nuovi rischi»

Respingere il carattere apodittico, tanto catastrofista quanto acritico, delle teorie della crisi dei welfare states consente di ridimensionarne due ingredienti che spesso si tenta, invece, di presentare in una forma neutra, persino accattivante anche per coloro che si ispirano ai valori del centrosinistra:

- la mitologia dell'individualizzazione;
- la retorica dei nuovi rischi.

Le due cose stanno insieme. La mitologia dell'individualizzazione nasce, per un verso, dall'attribuire caratteristiche di eccezionale novità a un processo che, viceversa, è di lunghissimo periodo, nell'ultimo secolo veicolato dai fenomeni tipici della modernità e cioè l'incremento dell'istruzione, il consumismo, la democratizzazione, la diffusione delle informazioni, ecc. Per un altro verso, tale mitologia nasce dal fatto che l'intrinseca positività del processo, in quanto «sviluppo della possibilità di realizzazione di sé» (Laurent, 2000) e «tendenziale fuo-

riuscita dalla collettività di appartenenza obbligatoria o "non elettiva"» (Paci, 2004), viene sottoposta ad una dilatazione esasperata. Quest'ultima porta ad esprimere un giudizio più negativo che positivo sull'eredità dei welfare states fordisti, in quanto le loro strutture del mercato del lavoro, della famiglia nucleare con divisione sessista dei ruoli e delle assicurazioni sociali obbligatorie esprimerebbero «elementi di compressione della libertà individuale» (Paci, 2004), tra l'altro trascurando di spiegare perché il confinamento delle donne in ruoli domestici sia proprio dei welfare states continentali (e italiano) e non di quelli nordici, anch'essi non meno «fordisti» in origine benché in modi molto diversi dai primi. E mentre la Conferenza di Lisbona ribadisce la necessità di puntare ad una «piena e buona occupazione», la dilatazione esasperata porta anche a guardare con benevolenza alla supposta fine del modello della piena occupazione – alla cancellazione de «l'illusione che l'Europa possa recuperare i tradizionali livelli di occupazione fordista» (Ferrera, 1998) – e, con essa, a quella che Beck chiama «l'irruzione della precarietà all'interno dei bastioni occidentali della società della piena occupazione» (Beck, 2000). Così, anche del processo di crescente flessibilità del lavoro si coglie molto meno l'aspetto di precarietà e molto più quello di libertà e di possibilità di autorealizzazione: «sentirsi liberi di cambiare lavoro, di scegliere nuove occupazioni, così come sentirsi "imprenditori di se stessi", può essere un elemento positivo dell'esperienza dell'instabilità» (Fullin, 2002).

La retorica dei nuovi rischi è esplicita nell'analisi della «società del rischio», come la chiama Beck. Anche qui l'esaurimento di un modello vetero-industriale e «fordista», centrato sulla figura del lavoratore maschio, occupato a tempo pieno, dal ciclo di vita piatto e rigido, standardizzato e prevedibile, genererebbe una situazione con molte più luci che ombre, di cui sono esaltate la pluralità di attori sociali – non importa se in rapporto spesso frammentato e discontinuo con l'attività lavorativa – e la varietà e non prevedibilità dei cicli di vita[5]. I nuovi rischi sarebbero strettamente associati alla transizione in corso verso una società postindustriale e richiederebbero uno slittamento da welfare states di tipo keynesiano a paradigmi «modernizzanti» di politiche sociali, il che concretamente si tradurrebbe nella promozione della flessibilità del mercato del lavoro, nel miglioramento del capitale umano, nell'espansione delle opportunità individuali.

[5] Per un esempio di retorica dei nuovi rischi si veda Taylor-Gooby (a cura di), 2004.

I nuovi rischi si eserciterebbero così più direttamente su minoranze (piuttosto che su gruppi massificati come in passato) e gli effetti del loro operare si manifesterebbero in particolare in una maggiore apertura del mercato del lavoro e in un più intenso accesso delle donne al lavoro di mercato, a costo di accettarne un trattamento salariale discriminatorio. Emergerebbe, infatti, una crescente discrasia tra i mutamenti in atto e il catalogo standard dei rischi per i quali i tradizionali sistemi di welfare offrivano una tutela. Il caso più tipico sarebbe il rischio «vecchiaia», rispetto a cui la «pensione» – in quanto assicurazione sociale obbligatoria – avrebbe assunto il carattere di «norma sociale autosufficiente» (Ferrera, 1998), in un processo di autonomizzazione del suo significato strumentale che, a fronte di «una vita più lunga e più sana», non le avrebbe consentito di adattarsi all'ambiente, «ma al contrario ha indotto quest'ultimo ad adattarsi».

Della mitologia della «individualizzazione» e della retorica dei «nuovi rischi» vanno rilevate sia l'angustia delle presupposizioni categoriali sia l'inadeguatezza delle analisi risultanti. Quanto alla prima, essa traspare dalla nozione di «individuo» che viene assunta, la quale rischia di far smarrire che ciò che distingue destra e sinistra non è il rilievo dato all'individuo, ma il fatto che la sinistra (*a*) concepisce l'individuo come *persona* e non come macchina desiderante autointeressata; (*b*) enfatizza non l'individuo in quanto atomo isolato ma la relazione *individuale/collettivo.*

Da una nozione angusta di individuo discende una nozione altrettanto angusta di *libertà*, concepita soprattutto come «facoltà di scelta sul mercato», a fronte di visioni molto più ricche – quali sono quelle considerate da Trentin (2005) – che enfatizzano una pluralità di significati e di dimensioni: libertà come libertà strumentale (per perseguire altre finalità), libertà come valore in sé, libertà come autonomia e integrità della persona, libertà come partecipazione ad uno sviluppo umano. E discende una nozione angusta di *eguaglianza*, limitata alla «eguaglianza delle opportunità», a sua volta circoscritta ad una visione debole di *opportunità* – come «parità formale delle condizioni di accesso», con irrilevanza dei «processi» che per arrivare ad essa e a partire da essa si mettono in moto – rispetto a visioni forti come quella di «capacità»[6] la quale, al contrario, implica l'esistenza di possibilità concrete e processuali di essere, di avere, di fare, di sapere, di essere informati, di nutrire relazioni.

[6] Tra i molti testi sul tema di Amartya Sen che si possono citare, si vedano: 1986 (trad. it. 1993); 1992 (trad. it. 1994); 1994.

Le visioni anguste ora richiamate tendono a:

- contrapporre l'*inclusione* all'*eguaglianza* (mentre esse sono requisito l'una dell'altra), con un implicito ridimensionamento degli obiettivi egualitari, declassati ad attenuazione delle diseguaglianze estreme;
- usare i termini *ineguaglianza* e *povertà* come se fossero equivalenti, quando Atkinson (2001) ci ricorda che l'attenzione alle persone con i redditi inferiori non implica necessariamente risolvere anche le diseguaglianze nella parte restante della distribuzione, che è, invece, lo specifico problema che ci consegnano il sempre più grave incremento delle disparità nel mondo contemporaneo e la vera e propria esplosione di forme di *opulenza*;
- dare esclusivo rilievo alla detenzione di *talento* da parte degli individui, dimenticando che le teorie liberaldemocratiche della giustizia contemporanee, di cui Rawls è il capostipite, considerano la distribuzione dei talenti naturali frutto della «lotteria del caso» alla stessa stregua della ricchezza materiale ereditata e per questo vertono, in realtà, sui *basic needs* e sulle norme sociali che ne costruiscono il significato e ne regolano l'attribuzione. E così legittimando il dubbio avanzato da Sennett (2004) e cioè che, dietro l'insistito ricorso alla parola «talenti», si celi una pura e semplice «resa» all'esasperazione della competizione e delle tendenze disegualitarie che ne derivano.

Il rafforzamento del senso di responsabilità «individuale» – che è la preziosa suggestione che proviene dall'approccio dei «meriti» – è fondamentale. Ma esso non può autenticamente realizzarsi se non nell'ambito di una complessa e ricca prospettiva egualitaria (ben lungi dall'«egualitarismo semplice»!) che intrinsecamente connetta responsabilità «individuale» e responsabilità «collettiva». Infatti, Sen ci ricorda che «la responsabilità personale è insostituibile» (pena la perdita di cose importanti quali la motivazione, il coinvolgimento, la conoscenza di sé), ma le libertà/responsabilità che «un individuo possiede realmente (non di cui gode solo in teoria) dipendono dalla natura degli assetti sociali, che possono essere cruciali per le libertà individuali, e qui Stato e società non possono sottrarsi alle loro responsabilità».

Altrettanto fondamentale è il richiamo ai «talenti» laddove si tratti di rompere le arbitrarie incrostazioni burocratiche che rendendo specifiche organizzazioni poco meritocratiche, le rendono anche rigide, chiuse, bloccate, come nel caso degli ordini professionali italiani. Esso è, però, fuorviante se esteso come principio di riorganizzazione all'intera società: si pensi alle conseguenze che avrebbe una sua eventuale applicazione all'istruzione di base, pilastro tipico della cittadinanza. Specie in

tempi, quali gli odierni, in cui viene meno l'argomento di fondo con cui in passato alcune società – come quella americana – hanno giustificato le loro strutture altamente disegualitarie e cioè che le loro elevate possibilità di mobilità e di ascesa verso l'alto compensassero più che ampiamente il peso delle diseguaglianze. In realtà, i dati più recenti, guardati con allarme anche da schietti liberali[7], ci dicono che la mobilità sociale, anche laddove sembrerebbe essere stata elevata[8], oggi si è bloccata se non addirittura invertita: *Ever higher society, ever harder to ascend* (quanto più è ricca la società, tanto più è difficile salire la scala sociale) recita il titolo di un recente articolo di «The Economist» (2004).

D'altro canto, se le società contemporanee si rivelano «incapaci di assicurare livelli decorosi di eguaglianza delle opportunità e di equità dei risultati», ciò non si deve certo alla prevalenza di una inconcludente «retorica egualitarista»[9]. Perché, anzi, la parola eguaglianza è stata a lungo considerata «tabù» perfino negli ambienti del centrosinistra, nei quali c'è stata una notevole reticenza a fare proprio il monito di Norberto Bobbio[10] secondo cui è l'eguaglianza il tratto distintivo cruciale dell'identità moderna del centrosinistra. Non per caso Ermanno Gorrieri (2002) lamentava che la parola eguaglianza fosse caduta nell'«oblio» e Ronald Dworkin osserva: «Nel regno degli ideali politici l'eguaglianza è la specie in pericolo» (2002).

Una cosa risulta chiara: sono enormi l'opacità e l'ambiguità di molti dei cosiddetti «nuovi temi» a cui ci sottopongono la frenesia del «nuovismo» e l'apologia subalterna della modernizzazione, la quale spinge ricorrentemente a scorgere elementi di «suggestività» nelle posizioni dell'avversario. Non si capisce più, ad esempio, se l'attribuzione di centralità all'individuo si traduca in un semplice spostamento di pesi dallo

[7] Si veda F. Mount, 2004.

[8] Alesina e Glaeser (2005) documentano che, in realtà, anche nel passato la mobilità sociale non è stata molto elevata negli Usa ed è stata, invece, più alta in Europa. Da questa analisi – che correla la mobilità sociale alla redistribuzione, alle diseguaglianze e ai diversi sistemi di valori – si può trarre una limpida conclusione: dove maggiore è la diseguaglianza, minore è la mobilità. Ma Alesina e Glaeser preferiscono insistere sullo scarto tra sistemi di valori dichiarati e realtà effettiva, che caratterizzerebbe tanto il contesto americano che quello europeo (quest'ultimo perché motiverebbe la propria maggiore propensione egualitaria con una inesistente minore mobilità europea), suggerendo all'uno e all'altro una minore rigidità valoriale.

[9] Questa è, invece, la tesi di Maurizio Ferrera (2005).

[10] Tra la sua vasta produzione si vedano, in particolare, Bobbio, 1994 e 1995.

Stato verso il mercato o in una revisione più strutturale – e più profonda – del funzionamento e dello Stato e del mercato e degli attori collettivi, che è, invece, la prospettiva rigorosa che propone Ruffolo (2004).
Quanto all'inadeguatezza analitica della mitologia dell'individualizzazione e della retorica dei nuovi rischi, esse non riescono a dare conto di:

- la permanenza di rischi tradizionali (disoccupazione, malattie, ignoranza, povertà, caduta del reddito nell'età anziana);
- le forme nuove con cui molti rischi tradizionali si ripropongono (il rischio ignoranza, per esempio, non si presenta quasi più sotto forma di mancanza o degrado di un'«istruzione primaria», ma si presenta sotto forma di mancanza di «alfabetizzazione informatica»);
- la generazione di rischi nuovi, tra cui spicca il «rischio ambientale»;
- la trasformazione della stessa nozione di rischio, legata a una diversa configurazione del «bisogno».

Infatti, nelle società avanzate le caratteristiche del «bisogno» non configurano più ambiti omogenei e uniformi rispetto ai quali limitarsi a predisporre politiche standardizzate. I rischi vanno tematizzati, più che in relazione ai loro aspetti di tradizionalità o di novità, in relazione al fatto che oggi presentano andamenti articolati, non riconducibili a insiemi semplici (anche nel caso dell'esclusione, della marginalità, della povertà). Da qui deriva l'infondatezza di un approccio alle riforme del welfare per «contrapposizione categoriale»: giovani *versus* anziani, *insiders versus outsiders*, esclusi *versus* inclusi. Occorre, invece, una nuova attenzione alle *caratteristiche del bisogno* (per interventi formativi, sostegni relazionali, integrazioni al reddito, servizi di cura, assistenza sanitaria e per la non autosufficienza e così via), che possa aiutare a correggere una impostazione, ancora prevalente, per grandi «categorie» anagrafiche o economico-sociali (minori, giovani, pensionati, lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi, nuclei familiari monoreddito, disoccupati, ecc.).

5. Rischi, caratteristiche del bisogno, offerta pubblica di servizi

La richiesta attenzione alle «caratteristiche del bisogno» non potrebbe essere consentita da strumenti per definizione indifferenti alla *qualità*, come sono quelli monetari, tanto più se indifferenziati e indiscriminati quali le varie forme di «reddito di cittadinanza». Una prospettiva riformatrice contempla, ovviamente, sia misure selettive (quindi basate sul test dei mezzi) di contrasto della povertà – come il «reddito minimo di inserimento» già adottato in via sperimentale in Italia dai governi di

centrosinistra e soppresso dal centrodestra – sia misure più ampie di sostegno del reddito. Ma questo è diverso dall'avanzare ipotesi di reddito di cittadinanza universale e incondizionato che, dietro la loro avvincente suggestività, presentano molte controindicazioni e perfino pericoli.
Della tesi del reddito di cittadinanza esistono varie versioni. C'è la versione neoliberista con cui essa si presenta come compimento del «conservatorismo compassionevole»: riduzione drastica di spesa pubblica e tasse, e rete protettiva ridotta all'osso per i deboli, come nella «imposta negativa» di Milton Friedman. Ci sono versioni più nobili, ispirate alle idealità del centrosinistra, che tuttavia finiscono con l'avvalorare l'immagine di uno stato sociale «minimo», non troppo diverso da quello «residuale» ipotizzato dalle destre, specie nelle varianti più conseguenti che suggeriscono di assorbire nel nuovo trasferimento tutti quelli esistenti (tra cui le prestazioni pensionistiche e l'indennità di invalidità civile) e di azzerare la fornitura di servizi pubblici dalla cui sospensione (parziale o totale) verrebbero tratte le risorse aggiuntive necessarie al finanziamento. Così la proposta del reddito di cittadinanza comporterebbe costi enormi (che la rendono del tutto irrealistica nei fatti ma sempre deviante sul piano culturale) senza, però, dare la garanzia che l'auspicata maggiore «libertà di scegliere» non si riveli per gli svantaggiati del tutto illusoria. Essa, infatti, rischierebbe di funzionare come sanzione e cristallizzazione proprio della precarizzazione e «dualizzazione» del mercato del lavoro, non offrirebbe risposte alla drammatica femminilizzazione, territorializzazione e cronicizzazione delle condizioni di povertà – dirette conseguenze della carenza dell'offerta di servizi e di interventi correttivi qualitativamente diversificati (come un trasferimento monetario non può mai essere) –, si sostituirebbe all'attivazione di nuove strategie di inclusione sociale, le quali dovrebbero, invece, essere rivolte soprattutto a giovani e donne e articolate in politiche mirate (per formazione, condizioni abitative, avviamento al lavoro, reinserimento, ecc.).
Il fatto è che la mitologia dell'«individualizzazione» e della «società del rischio» viene utilizzata proprio per motivare la necessità di un drastico *retrenchment* dei welfare states europei, specie per ciò che concerne le assicurazioni sociali obbligatorie, finendo con il «fare del rischio uno stile di vita» (*making risk a way of life*), per usare le ironiche parole di Stiglitz[11], e di fatto trasferendo il rischio, dallo Stato e dalle assicurazioni pubbliche, sul singolo individuo. Con il che, però, l'esito ef-

[11] Si tratta del titolo di un capitolo del libro di Stiglitz, 2003 (trad. it. 2004).

fettivo può essere assolutamente paradossale: la sollecitazione della propensione degli individui e dei gruppi ad *assumere rischio* garantendo loro sicurezza – che è stata fin dalle origini un tratto costitutivo dei moderni sistemi di protezione sociale – viene compromessa e con essa viene compromessa, in un mondo crescentemente incerto, l'efficienza nell'assorbimento *ex ante* del rischio, viceversa componente sempre più importante dell'efficienza economica generale.

Un pregiudizio contro la spesa sociale e l'offerta pubblica di prestazioni e servizi sottostà alle ipotesi di ricorso ad un generalizzato reddito di cittadinanza, di cui può essere considerato una forma il «dividendo sociale» consistente in un forte sgravio fiscale (De Vincenti, Pollastri, 2003): nella presunzione che i servizi pubblici siano di cattiva qualità e scarsamente riformabili, occorrerebbe dare ai cittadini una capacità diretta di spesa mediante l'abbassamento della pressione fiscale, grazie alla quale essi verrebbero posti nella condizione di esercitare una «domanda» che attiverebbe un'«offerta privata» sul mercato. Una impostazione che sottende una visione molto negativa della politica e dello Stato, propria di un approccio del tipo *public choice* secondo cui la politica è condannata a produrre solo esiti degenerativi (clientelari, assistenziali, perversi, iniqui, ecc.).

Ma la vera scommessa – soprattutto per il centrosinistra, vitalmente interessato allo sviluppo dei servizi – deve essere quella sulla *riformabilità* dell'amministrazione e dei servizi pubblici, a partire dai servizi nei beni sociali fondamentali per arrivare ai servizi alla produzione e ai servizi per il terziario avanzato. Sotto questo profilo sono necessarie strategie di elevamento dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità dell'amministrazione pubblica; da perseguire con ponderazione, senza meccaniche trasposizioni – sui cui rischi mette in guardia Atkinson che pure si cimenta con il tentativo di individuare misure di *output* e di produttività per le attività governative (2004) – di criteri mutuati dai sistemi «aziendali» nei sistemi pubblici. Qui sono da segnalare dubbi che cominciano a farsi strada sulla possibilità di annullamento di ogni specificità, quanto a strategie e a tecniche di gestione, dell'amministrazione pubblica rispetto all'amministrazione privata e, correlatamente, della natura della prestazione delle persone che vi lavorano se considerate soggetti egoistici strettamente autointeressati alla stessa stregua di quanto accadrebbe nel settore privato[12]. Al contrario, ci si

[12] Questa è l'impostazione che propone Le Grand, 2003. Per una critica si veda Martin, Phelps, Katbamna, 2004.

chiede se non si debba riscoprire nell'amministrazione pubblica i caratteri dell'*ethos* weberiano e nel dipendente pubblico quelli del *civil servant*, rendendo così possibile tornare a fare leva, anche per aumentare la produttività, sulle complesse risorse motivazionali delle persone che vi lavorano.
Riscoprirne l'*ethos* weberiano permette di neutralizzare l'idea che per riformare la pubblica amministrazione sia importante solo «spostarne il perimetro» – rimanendo indifferenti a ciò che succede al di qua e al di là del perimetro stesso – e al tempo stesso sperimentare forme di partnership tra pubblico e privato. Infatti, il mix pubblico/privato adeguato non può non essere collegato all'esigenza di riaffermare, nella produzione «universalistica» di beni sociali fondamentali (istruzione, sanità, previdenza), il primato dell'offerta pubblica di servizi su quella privata, tenendo conto delle perplessità che vengono avanzate sui modelli di «*public/private partnership*» *à la* Tony Blair, della complessità e contraddittorietà del concetto di «libertà di scelta» (in cui possono annidarsi veri e propri «inganni»), della necessità di immunizzarsi da visioni apologetiche volte, con le parole già ricordate di Stiglitz, «a fare del rischio uno stile di vita».

6. Conclusioni. Verso il modello dello «sviluppo umano»

L'alternativa vera alle teorie della crisi e alla demolizione del «modello sociale europeo» è esplorare tutte le *sinergie* possibili tra sviluppo economico e sviluppo sociale, tra competitività e giustizia, tra diritti e crescita, quelle sinergie che, avendo caratterizzato i welfare states fin dalle origini, possono tornare a configurare oggi il welfare stesso come «fattore produttivo». L'approccio dello «sviluppo umano» articola una visione molto ricca della «persona» e della sua complessità multidimensionale, strutturata nei requisiti di libertà, eguaglianza, solidarietà, consentendo una sorta di *umanesimo radicale*, per riprendere l'espressione con cui filosofi e teorici della politica – in generale oggi assai più mobili e stimolanti degli economisti tradizionali e perfino dei sociologi sotto il profilo delle domande sollevate – si propongono di innestare apporti della Scuola di Francoforte su un filone liberaldemocratico anglosassone (Wilde, 2004). Viene così in evidenza quanto crucialmente la visione alternativa del rapporto politiche sociali/crescita – e pertanto del valore insopprimibile del «modello sociale europeo» – dipenda dall'impianto teorico a cui si fa riferimento per

interpretare la dinamica dei fenomeni economici. Come sostiene Paolo Bosi (2004), l'egemonia del pensiero liberista – di cui è un frutto anche il *Washington Consensus* – ha imposto un determinismo che modella l'economia in base a ferree leggi naturali, con le quali si «endogenizza» anche la politica, da un lato, resa superflua perché soppiantata dall'ineluttabilità dei fenomeni naturali, dall'altro, annullata nella sua specificità perché considerata sottomessa non alla tensione verso il «bene comune», ma agli stessi imperativi autointeressati ed egoistici che guidano la condotta economica. Al contrario, i teorici dello sviluppo umano strutturano due presupposti alternativi: (*a*) una concezione del benessere che lo visualizza in termini «postproduttivistici» e cioè non solo in base al Pil; (*b*) una valorizzazione del lavoro come asse della cittadinanza, perché il lavoro non è una merce come qualsiasi altra – né il salario è ciò che determina l'equilibrio nel mercato del lavoro – ma un soggetto al tempo stesso fragile e prezioso che per questo va inscritto in un quadro di significativa protezione collettiva.

Nella suggestività, anche morale, del modello dello «sviluppo umano» ritrovano spazio idee fondamentali per il futuro dei welfare states:

- la «piena e buona occupazione» e il «lavoro di cittadinanza» (da cui, ovviamente, ricavare redditi adeguati), per cui sono essenziali, l'istruzione, la formazione, l'educazione permanente;
- la tassazione come contributo al «bene comune» (e non rapina, vessazione, esproprio), quindi strumento in senso molto lato perché veicolo di funzioni di esercizio della responsabilità collettiva;
- la centralità degli «interventi strutturali» e dei «servizi», rispetto ai trasferimenti monetari (ancor più rispetto ai benefici fiscali, forme indirette di trasferimento monetario), per corrispondere ai bisogni delle donne e degli uomini delle società moderne, il che ci ripropone problemi di «offerta pubblica» nel senso di elevamento della sua efficienza, della sua efficacia, della sua qualità.

Riferimenti bibliografici

Alesina A., 2005, *Povertà di idee e troppa retorica*, «Il Sole 24 Ore», 8 marzo.

Alesina A. e Glaeser E. L., 2005, *Un mondo di differenze. Combattere la povertà negli Stati Uniti e in Europa*, Laterza, Bari.

Amato G., 2005, *Dall'Est soffia il vento dell'aliquota unica*, «Il Sole 24 Ore», 13 marzo.

Atkinson A., 2001, *Inequality, Poverty and the Welfare State: a European Perspective on the Globalisation Debate*, mimeo, novembre.

Atkinson T., Cantillon B., Marlier E., Nolan B., 2002, *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.

«Atkinson Review», 2004, Interim Report, *Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*, Tso, Londra.

Beck U., 2000, *I rischi della libertà. L'individuo nell'epoca della globalizzazione*, Il Mulino, Bologna.

Blanchard O., 2004, *The Economic Future of Europe*, Nber Working Paper, 10310.

Bobbio N., 1994, *Destra e sinistra*, Donzelli, Roma.

Bobbio N., 1995, *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, Torino.

Bosi P., 2004, *Paradigmi economici e riforma del welfare nelle politiche europee*, Conferenza alla Fondazione San Carlo, 5 marzo.

Castles F.G., 2004, *The Future of the Welfare State. Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford University Press, Oxford.

Center for Strategic and International Studies (Csis), 2002, *The Global Retirement Crisis*, Washington Dc.

De Vincenti C., Pollastri C., 2003, *Imposta negativa, universalismo e incentivo al lavoro. Le linee di una riforma*, «Italianieuropei», n. 3.

Dworkin R., 2000, *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge University Press, Harvard, (trad. it. 2002, *Virtù sovrana. Teoria dell'uguaglianza*, Feltrinelli, Milano).

Economic Outlook, 1997, Parigi.

Economic Outlook, 2001, Parigi.

Ferrera M., 1998, *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna.

Ferrera M., 2005, *Entrate nel merito*, «Corriere della Sera», 28 febbraio.

Ferrera M. e Rhodes, 2000, *Recasting European Welfare states*, «West European Politics», Special Issue.

Fitoussi J-P., 2004, *La démocratie et le marché*, Grasset & Fasquelle, Parigi (trad. it. 2004, *La democrazia e il mercato*, Feltrinelli, Milano).

Fouarge D., 2003, *Costs of Non-social Policy: Towards an Economic Framework of Quality Social Policy – And the Costs of not having them*, report for the Dg Employment and Social Affairs, Bruxelles.

Fullin G., 2002, *Instabilità del lavoro e vulnerabilità: dimensioni, punti di equilibrio e fragilità*, «Rivista Italiana di Sociologia», n. 4.

Giddens A., 2003, *Nuova sinistra. Un pensiero radicale senza adagiarsi nella tradizione*, «La Repubblica», 19 novembre.

Gorrieri E., 1999, *Uguaglianza: una parola in disuso*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 10, Modena.

Gorrieri E., 2002, *Parti uguali fra disuguali*, Il Mulino, Bologna.

Lewis J. e Surender R. (a cura di), 2004, *Welfare State Change*, Oxford University Press, Oxford.

Historical Statistics, 1960-1989, 1991, Parigi.

Huber E., Stephens J., 2001, *Development and Crisis of the Welfare State*, The University of Chicago Press, Chicago.

Hutton W., 2003, *The World We're In*, trad. it. *Europa vs. Usa*, Fazi, Roma.

Iversen T., 2001, *The Dynamics of Welfare State Expansion: Trade openess, De-industrialization and Partisan Politics*, in P. Pierson (a cura di), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, New York.

Laurent A., 2000, *Storia dell'individualismo*, Il Mulino, Bologna.

Le Grand J., 2003, *Motivation, Agency, and Public Policy*, Oxford University Press, Oxford.

Martin G.P., Phelps K., Katbamna S., 2004, *Human Motivation and Professional Practice: of Knights, Knaves and Social Workers*, «Social Policy & Administration», n. 5.

Mount F., 2004, *Mind The Gap The New Class Divide in Britain*, Short Books, London.

New Orientations for Social Policy, 1994, Parigi.

Pierson P. (a cura di), 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, New York.

Piketty T., 2002, *L'économie des inégalités*, Editions La Découverte, Parigi, (trad. it. 2003, *Disuguaglianza, la visione economica*, Egea, Milano).

Paci M., 2004, *Le ragioni per un nuovo assetto del welfare in Europa*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1.

Prescott E. C., 2003, *Why Do Americans Work So Much More Than Europeans?*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Department Staff Report 321, novembre.

Reichlin A., 2004, *Terza via addio*, «Gli Argomenti Umani», n. 11.

Ruffolo G., 2004, *La rotta dell'economia e gli scogli del Mercato*, «La Repubblica», 16 settembre.

Sen A., 1986, *The Standard of Living*, in S. McMurrin (a cura di), *Tanner Lectures on Human Values*, Cambridge University Press, Cambridge (trad. it. 1993), *Il tenore di vita*, Marsilio, Venezia.

Sen A., 1992, *Inequality Reexamined*, Clarendon Press, Oxford (trad. it. 1994, *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Il Mulino, Bologna, 1994).

Sen A., 1994, *Well-Being, Capabilty and Public Action*, «Il Giornale degli economisti», n. 7-9.

Sen A., 1999, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford (trad. it. 2000, *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano).

Sennett R., 2004, *Respect in a World of Inequality*, W. W. Norton & Company, New York, (trad. it., 2004, *Rispetto. La dignità umana in un mondo di diseguali*, Il Mulino, Bologna).

Social Expenditure database, 1980-1998, 2001, Parigi.

Stiglitz J. E., 2003, *The Roaring Nineties: A New History of the World's Most Prosperous Decade*, W.W. Norton & Company, New York (trad. it. 2004, *I ruggenti anni Novanta. Lo scandalo della finanza e il futuro dell'economia*, Einaudi, Torino).

Taylor-Gooby P. (a cura di), 2004, *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Taylor-Gooby P., 2004, *Modernising Policy Paradigms and the Emergence of New Social Risks*, presentato ad ESPAnet 2004, University of Oxford, 9-11 Settembre 2004.

«The Economist», 2004, *Ever Higher Society, ever Harder to Ascend*, 29 dicembre, 2004.

Trentin B., 2005, *La libertà viene prima*, Editori Riuniti, Roma.

Wilde L., 2004, *A «Radical Humanist» Approach to the Concept of Solidarity*, «Political Studies», Vol. 52.

Zenezini M., 2002, *Quanto costano i bassi salari*, in «La rivista del Manifesto», n. 33.

Zenezini M., 2003, *C'è un problema salariale in Italia?*, Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche, Università di Trieste, dattiloscritto, Trieste.

La conciliazione come elemento chiave nella costruzione di un nuovo welfare: uno studio di caso

Marina Piazza

Dall'analisi delle ultime tendenze dell'occupazione femminile e della specifica contraddizione tra la volontà/necessità delle donne di entrare e rimanere nel mercato del lavoro e l'organizzazione complessiva del mercato, così come si è venuto strutturando, discende l'urgenza di mettere a punto politiche di conciliazione. Queste non vanno intese non come misure «aggiustative» a valle per permettere alle donne, pur a prezzo di defatiganti equilibrismi, di svolgere il triplice ruolo di mogli, madre, lavoratrici, ma come politiche innovative e trasversali a monte, come perno centrale di un nuovo welfare. Questa tesi viene supportata nel saggio attraverso l'analisi di un «case study» di costruzione di una coalizione territoriale nel territorio della provincia di Arezzo e il richiamo alle più recenti raccomandazioni europee sul tema della conciliazione.

1. Introduzione

I dati più recenti indicano che è cambiato il *trend* dell'occupazione femminile (Istat, rapporto annuale 2004): mentre negli anni precedenti l'aumento dell'occupazione era dato principalmente nel settore femminile, negli ultimi due anni questo andamento si abbassa e praticamente pareggia quello degli uomini.

Contemporaneamente si registra un calo del tasso di attività, cioè un rallentamento dell'offerta di lavoro. Si rileva anche una diminuzione della disoccupazione (8% rispetto all'8,4%) che si è manifestata di pari passo con il rallentamento della dinamica espansiva dell'occupazione ed è da ricondurre all'uscita dal mercato del lavoro delle classi di età più giovani e delle donne nel mezzogiorno.

Perciò il quadro generale che si prospetta per le donne è che non cresce la domanda, ma non cresce nemmeno l'offerta. Le donne sembrano essere ferme, con qualche leggero passo indietro.

La domanda che ci si potrebbe porre è dunque: sono le aziende e più in generale il mercato del lavoro che discrimina e respinge le donne o

sono le donne stesse che «si ritirano», rinunciano perché troppo alti sono i prezzi che devono pagare per entrare o restare nel mercato del lavoro?

La risposta a questo interrogativo potrebbe essere così sintetizzata – ed è ciò che emerge da una recentissima indagine della Camera di Commercio di Milano su 1.536 imprese italiane –: da una parte le donne sono considerate una risorsa con grandi potenzialità (alla domanda «affiderebbe un ruolo di responsabilità ad una donna» il 66% risponde di sì perché le donne sarebbero più affidabili e più determinate), ma il 77% risponde anche che la maternità interviene come fattore negativo per la minore disponibilità, la minore motivazione sul lavoro, le troppe assenze. Dunque le aziende riconoscono alle donne maggiori e più sofisticate competenze ma richiedono comportamenti sul lavoro «maschili»: più dilatabilità temporale, più mobilità, più disponibilità, ecc. Le aziende dunque non imputano alle donne la mancanza di competenze, fanno risalire le loro difficoltà nel lavoro alla mancanza di servizi, alla scarsa accoglienza sociale della maternità. È tutto vero naturalmente, ma è anche vero che le aziende stesse – che si chiamano fuori – contribuiscono non poco a irrigidire la domanda di lavoro perché la flessibilizzazione finora in atto si invera piuttosto nella flessibilizzazione delle modalità del rapporto di lavoro (lavoro a tempo determinato, interinale, intermittente, a progetto, con partita Iva) che nella flessibilizzazione favorevole degli orari (part-time reversibili, ai livelli anche alti, elasticità di entrata e uscita, ecc.).

Inoltre c'è il peso del lavoro di cura. Cambiano le strutture familiari, cambia meno il modello di condivisione degli impegni familiari. Le occupate nella fascia d'età 25-44 che vivono in coppia lavorano 6 ore e mezza al giorno per il mercato (due ore in meno degli uomini), ma dedicano al lavoro familiare 5 ore (tre ore in più) e al tempo libero due ore e mezzo (1 ora in meno).

Aumenta la partecipazione degli uomini al lavoro familiare (dal 72% al 77%), soprattutto se la donna lavora e in presenza di un figlio piccolo e cresce anche la durata media delle attività maschili in casa (di 16 minuti). Tuttavia, il 77% del tempo dedicato al lavoro familiare è ancora a carico della donna (anche se con una diminuzione rispetto all'85% del 1988-89).

Ancora sul piatto della bilancia e sempre dai dati del Rapporto Istat 2004: la mancanza di servizi per la prima infanzia (il 36% dei bambini con meno di 13 anni è affidato ai nonni non coabitanti; un bambino su cinque frequenta l'asilo nido). Ma mancano anche i servizi e le

strutture di accoglienza e di sostegno per gli anziani. Per non parlare degli adolescenti (taglio del tempo pieno, strutture mancanti, ecc.).

2. Le strategie femminili di partecipazione al lavoro

In uno scenario come quello delineato, ci si potrebbe chiedere quali siano le strategie delle donne italiane per accedere e rimanere nel mercato del lavoro.

Se si analizzano i dati sull'occupazione femminile disaggregati per fasce d'età, si constata che diminuiscono le donne giovanissime, sotto i 25 anni e le donne con più di 50 anni, le prime per un aumento dei percorsi scolastici e per un difficile accesso al mercato del lavoro, le seconde perché, paradossalmente, si potrebbe dire che un lavoro ce l'hanno già ed è il lavoro di cura per i piccolissimi (permettendo così alle loro figlie di restare sul mercato del lavoro) e per gli anziani non autosufficienti.

La fascia d'età che non vede diminuzioni è la fascia d'età centrale, nell'età riproduttiva. Ma nella situazione attuale ci si può chiedere quanto può tenere anche questa fascia d'età, vista l'ostilità delle aziende nei confronti dei «legacci» della maternità che si configura nel modo più volgare nelle discriminazioni palesi (lettere firmate di dimissioni all'entrata; dimissioni «volontarie» nel primo anno di maternità, ecc.), ma anche in forme meno formalmente segnate da discriminazione diretta, ma certamente con gli stessi risultati, come ad esempio la mancata concessione di part-time o di orari più flessibili al rientro dalla maternità. E vista la mancanza generale di misure di sostegno sociale, si potrebbe prevedere che riusciranno a stare o a entrare nel mercato del lavoro le donne che hanno reti familiari di sostegno e/o che in un certo senso si «accontentano» di un lavoro «tradizionale» femminile, di servizio e di «carriere» femminilizzate (*mommy track*).

E qui c'è una prima contraddizione: tra il livello di scolarità delle giovani donne (e cioè il livello dell'offerta) e il livello della domanda.

Da una recente ricerca della Provincia di Firenze (2004) emergeva molto chiaramente il *mismatch* tra la domanda di lavoro, che si sviluppa soprattutto nella grande distribuzione, e un'offerta di lavoro femminile quasi sempre dotata di titoli di studio medi e alti. Il diploma è ormai un requisito indispensabile in molte attività rivolte al pubblico e tradizionalmente poco qualificate, un passaggio che sviluppa le capacità comunicative e linguistiche che sono ormai una base necessaria

per il servizio al cliente. Per molte diplomate e per qualche laureata, la scelta di fare un figlio è il passaggio cruciale che le spinge ad orientarsi verso le opportunità di lavoro a termine offerte dalla grande distribuzione, che possono diventare permanenti.

Donne piene del senso del limite e di senso di responsabilità, rassegnate, per lo più, a valorizzare quello che hanno, che vedono comunque nella maternità un ancoraggio importante, tese a comporre la loro vita entro un quadro di sostenibilità.

Quello che sembra stia succedendo è quasi un ritorno indietro, agli anni settanta, a quei lavori «conciliativi» che hanno segnato il primo ingresso a livello di massa delle donne nel mercato del lavoro in Italia. Lavori conciliativi (e quindi anche predisposizione di una formazione ad essi finalizzata) che vengono considerati l'unica possibilità per le donne di restare nel mercato del lavoro. Ma il modello che si propone non solo contrasta con tutte le politiche di desegregazione finora condotte, è anche un modello al ribasso. Infatti il modello degli anni '70 era basato sulla sicurezza del posto di lavoro, su forme avanzate di tutela, ecc., mentre oggi rischiamo di tornare indietro persino rispetto alle misure di tutela della maternità, perché le donne e ragazze giovani che lavorano con contratti a progetto o che esercitano la libera professione, o che hanno la partita Iva, a volte non hanno nemmeno una tutela di base come il congedo di maternità.

Dunque sembrerebbe prefigurarsi un modello «adattivo» che vede il nucleo forte di occupazione femminile concentrato in lavori a basso potenziale di carriera e che permettono – nella situazione di scarsità di sostegni sociali – alle donne di restare nel mercato del lavoro. La conciliazione nel suo significato più misero si inserisce in questa dimensione.

Naturalmente quello che ho delineato appare come il perno attorno a cui ruota l'occupazione femminile, ma non è l'unico modello. Ci sono anche le poche donne che riescono a raggiungere i vertici, rappresentando una minoranza che potremmo chiamare paritaria, per competenze/dilatabilità degli orari/modalità di stare sul mercato, con persino una punta di vantaggio rappresentata dal portare nelle aziende uno sguardo di genere.

E ci sono le giovani donne per cui la realizzazione nel lavoro è un asse portante della costruzione di identità, per le quali il lavoro precario rappresenta un rischio che spesso corrono volontariamente pur di affermare il loro potenziale realizzativo.

Ma il filo rosso che tiene insieme i diversi modelli di partecipazione al mercato del lavoro è la necessità di politiche di conciliazione.

Anche qui bisogna operare una distinzione: tra la domanda di conciliazione e l'offerta di conciliazione.
La domanda di conciliazione che viene dai soggetti è per definizione una domanda che non si lascia scorporare, né dividere. È proprio l'analisi della partecipazione femminile al mercato del lavoro che trascina con sé elementi che altrimenti potrebbero essere espunti, che chiede di tenere insieme piani, problemi e considerazioni altrimenti separati. Così il lavoro per il mercato non si lascia separare da quello familiare e di cura, l'organizzazione del lavoro non si lascia separare da quella dei servizi, i tempi del lavoro per il mercato da quelli della cura degli altri e di sé, le considerazioni sulla qualità della vita da quelle sulle condizioni di lavoro ecc.
Così le misure di intervento sono *costrette* a fare leva su dimensioni diverse. Non a caso, il senso delle politiche di conciliazione, è quello di tenere insieme – *a causa* della presenza delle donne nel mercato del lavoro e *per favorire* la presenza delle donne nel mercato del lavoro – piani finora pervicacemente separati. Paradossalmente si potrebbe dire che siano state proprio le donne lavoratrici, la cui vita è incontestabilmente più faticosa di quella degli uomini, a porre per tutti la questione della qualità della vita, dentro le organizzazioni del lavoro come nella famiglia e nella società in generale. Come peraltro le politiche di conciliazione non possono essere considerate aggiustamenti a valle per aiutare le donne a tenere insieme i diversi piani delle loro vite, ma devono essere i principi informatori delle politiche sociali e del lavoro, i supporti strategici del nuovo welfare.
Ma così non è stato: l'offerta di conciliazione finora si è declinata piuttosto come una serie di misure a valle, nei luoghi di lavoro, e anche questa molto risicata, vista quasi come un'offerta «paternalistica» di aggiustamento nei casi in cui si può farlo senza intaccare l'organizzazione del lavoro e comunque «concessa» come un favore e spesso fatta pagare duramente con penalizzazioni nella carriera e/o nella qualità del lavoro.

3. Incongruenze della legge 30 e ridefinizione delle opportunità

D'altra parte, se si analizza la legge 30 questa dimensione è chiaramente visibile.
Da un lato, infatti, la relazione illustrativa della legge segue un modello «lisboniano» di promozione dell'occupazione femminile, con ga-

ranzie di opportunità di carriera e con l'adozione di misure che, agevolando l'accesso al lavoro a tempo parziale e ad altri contratti a orario modulato, rappresentano una strategia importante di azioni positive finalizzate, attraverso la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, alla lotta contro le discriminazioni indirette nei confronti delle donne, inserendosi così in quel modello «adattivo» che prima cercavo di delineare, di partecipazione femminile al mercato del lavoro. Si può essere più o meno d'accordo, considerarlo un ritorno indietro inaccettabile o accettarlo come un male minore, in mancanza di un'effettiva parità di diritti, non garantita se non a livello formale e nemmeno sempre.

Dall'altro lato, però, l'analisi dei contenuti della legge e del decreto legislativo delegato n. 276 smentisce tale proposito teorico su molti punti. Un solo esempio: il part-time.

La riforma cerca di incrementare il ricorso al part-time riducendo i vincoli e gli oneri del datore di lavoro; ma così facendo lo rende più difficile proprio per chi sceglie questa tipologia lavorativa per conciliare lavoro professionale con altre occupazioni: dalla cura di figli e familiari alla propria formazione scolastica e professionale. La clausola di flessibilità non appare come una facilitazione, ma come una penalizzazione per le donne.

La legge 30 appare allora come un ulteriore tassello di una strategia occupazionale che prevede di «fare le nozze con i fichi secchi», ovverosia di far pagare una maggiore occupazione delle donne con una diminuzione dei diritti delle donne stesse. Già la strategia europea di Lisbona appariva carente sotto questo profilo perché, se è vero che la maggiore occupazione era legata alla necessità di mettere in atto strategie di conciliazione, in realtà non indicava agli Stati membri *come* fare a rendere concrete queste strategie. E questa mancanza ha permesso all'Italia di continuare a navigare sul doppio binario: di un recepimento formale della strategia di Lisbona sull'occupazione femminile (di cui la legge 30 vorrebbe essere la traduzione concreta) e del mantenimento sostanziale della concezione del lavoro delle donne come lavoro residuale, marginale, rispetto al compito centrale a loro affidato di tenere in piedi il welfare e quindi tutto il lavoro di cura e di assistenza alla famiglia.

In questo senso la partita è molto più complessa e non si gioca solo sul tavolo dell'accoglimento o del rifiuto della legge 30. Si gioca sulla capacità di ridefinire la mappa del welfare. Il rapporto Istat 2004 afferma che «le profonde trasformazioni delle famiglie e la diffusione di

nuovi modelli familiari rappresentano forti cambiamenti sociali che però non sono stati compresi e interpretati adeguatamente dai *policy maker*, dalle istituzioni e dalle imprese» e che «una capillare diffusione di strutture e servizi a sostegno delle famiglie potrebbe influenzare la disponibilità di 724.000 donne o a passare dal part al full-time o a entrare nel mercato del lavoro».

Questa ridefinizione della mappa del welfare può essere interpretata come l'adozione sostanziale di politiche di conciliazione. Io penso che siano una priorità sociale, che questa rilevanza vada capita e fatta propria in modo serio da tutti gli attori sociali che vi sono coinvolti e soprattutto che vada costruita con metodo e pazienza, ma anche con determinazione. Non sono politiche di parte o a parte, sono il pilastro fondante del nuovo welfare. Non possono essere interpretate come misure a valle, fatte per consentire a qualche donna in più di restare sul mercato del lavoro, ma come misure a monte che ridisegnano un nuovo patto sociale di genere.

Come sostengono Gherardi e Poggio (2003) «nel considerare una flessibilità mediata dalle pratiche di conciliazione è possibile individuare due diversi modelli di riferimento. Il primo si basa su una concezione tradizionale dei ruoli di genere e della divisione del lavoro: la conciliazione, nella sua prima (ma spesso ancora diffusa) accezione, è una strategia rivolta prioritariamente alle donne, per permettere loro di svolgere il loro triplice ruolo di mogli, madri e lavoratrici. Il secondo è invece caratterizzato dal richiamo al valore dell'emancipazione e da una effettiva tensione verso una eguaglianza sostanziale. In questo caso, la strategia di conciliazione è nominalmente rivolta sia agli uomini che alle donne, promuovendo azioni finalizzate a favorire l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali di individui appartenenti a entrambi i sessi».

Entrambe le direzioni presentano rischi: da un lato, di ulteriore segregazione delle donne, dall'altro, di ricadute in una dimensione «neutra» puramente di finzione e di facciata, che nella realtà nasconde e quindi perpetua l'asimmetria di genere nell'attribuzione e nella responsabilizzazione del lavoro di cura. Quindi è necessario puntare l'attenzione sull'instaurarsi o meno di un nuovo patto di genere nella condivisione del lavoro di cura perché in caso contrario politiche settoriali potrebbero presentare limiti gravi. Come esempio: l'incremento dei servizi è assolutamente necessario ma di per sé non è in grado di modificare le pratiche di lavoro e non incide sulla desegregazione del lavoro femminile oppure l'incremento delle modalità di

lavoro flessibile non intacca l'iniqua condivisione tra i partner del lavoro di cura all'interno della famiglia, anzi potrebbe aumentarla e contemporaneamente aumentare il *gap* salariale. Potrebbe cioè succedere che le azioni per promuovere una maggiore conciliazione finiscano per andare nella direzione di una segregazione e marginalizzazione del lavoro femminile e in una riconferma del ruolo tradizionale delle donne.

Dunque, il senso stesso delle politiche di conciliazione è quello di attivare più leve contemporaneamente e di agire su diversi livelli e con l'entrata in campo di più attori sociali.

Sinteticamente, i livelli possono essere così individuati:

- da una parte, i singoli individui – donne e uomini – considerati nella pluralità delle loro scelte, relazioni e bisogni familiari. Quindi le politiche devono andare nella direzione di aumentare la condivisione del lavoro familiare tra uomini e donne;
- dall'altra, aziende e luoghi di lavoro con i loro sistemi di orari più o meno rigidi. Quindi le politiche aziendali devono andare nel senso di una maggiore flessibilità che risponda non solo alle esigenze delle aziende, ma anche a quelle degli uomini e delle donne che vi lavorano e con sistemi di supporto che liberino tempo (nidi, asili, mense, ecc.), seguendo il principio base che la soddisfazione del cliente esterno passa per il benessere dei clienti interni, cioè dei propri dipendenti;
- dall'altra ancora, la città e il territorio circostante con il complesso dei servizi erogati dal pubblico, dal privato e dal *non-profit*, con i trasporti per la mobilità, ecc.

Questi tre sistemi debbono riconoscere la convenienza e la necessità di interagire perché il sistema di conciliazione è un ecosistema complesso, in cui ciascuna misura deve essere coerente con le altre. Ha bisogno quindi di concertazione e di una mentalità legata all'innovazione piuttosto che alla tradizione.

È un'operazione difficile perché deve mediare interessi contrastanti, ma è strategica. È difficile perché è necessario riuscire a collegare in modo coerente e partecipativo i tre campi d'azione.

4. Il percorso intrapreso dalla Provincia di Arezzo

Vorrei sottolineare la complessità di queste operazioni, partendo da un esempio di un'azione concertata di conciliazione, promossa dalla

provincia di Arezzo in questi due anni all'interno del «Progetto per la conoscenza, la diffusione, l'applicazione della legge 53/2000»[1].
L'obiettivo di partenza (nell'anno 2003-2004) è stato quello di agire al livello dei luoghi di lavoro, coinvolgendo in questa operazione le istituzioni e le parti sociali. È stato un lavoro lungo e complesso, che ha visto la presenza attiva di molti soggetti istituzionali, delle associazioni di categoria, dei sindacati, di aziende, in tutto il territorio della Provincia. Un lavoro non solo di concertazione organizzativa, ma anche e soprattutto mirato a creare una cultura di contesto favorevole alla conciliazione.
Vorrei evidenziarne, anche se in modo sintetico, il percorso metodologico:

- Definizione del percorso con incontri dell'assessore alle Pari opportunità, dell'assessore al Lavoro e formazione, del gruppo di lavoro e della consulente con il presidente della Provincia, con l'obiettivo di mettere a punto una strategia trasversale, legittimata al più alto livello.
- Istituzione di un tavolo tecnico di concertazione che ha visto la presenza dell'assessore, delle dirigenti delle Pari opportunità e del personale della Provincia, dei rappresentanti di Assindustria, della Confcooperative, della Lega delle cooperative, della Camera di Commercio, dell'Associazione dei commercianti, della Confesercenti, della Confartigianato, della Cna, dei sindacati, del gruppo di lavoro interno al Centro Pari opportunità. Dal tavolo di concertazione è emersa la priorità di un'informazione mirata alle aziende e alle associazioni sulle possibilità offerte dalla legge 53/2000, in particolare dall'articolo 9. Viene deciso di progettare un «Manuale per l'uso e il consumo della legge 53» che verrà discusso e modificato in successivi incontri e quindi testato dai rappresentanti delle associazioni a livello allargato[2].
- Il tavolo tecnico di concertazione viene riconosciuto e legittimato in una riunione con la Tripartita il 4 novembre 2003, che accoglie favorevolmente l'intero piano di conciliazione.

[1] Prendo come esempio l'esperienza di Arezzo, poiché ne ho un'esperienza diretta, essendo consulente di questo progetto. Tuttavia esistono molte situazioni in cui esperienze analoghe sono state condotte in Italia.
[2] Il Manuale viene poi pubblicato e presentato al convegno di marzo 2003. Può essere richiesto al Centro Pari opportunità della Provincia di Arezzo.

- Incontro con le presidenti delle Commissioni Pari opportunità provinciali per mettere a punto sinergie e interventi sul territorio.
- Incontri con il territorio provinciale e le quattro zone in cui è suddiviso. Agli incontri partecipano i sindaci, i responsabili della Comunità montana, i consiglieri, le commissioni pari opportunità. Obiettivo di questi incontri è la sensibilizzazione sul tema della conciliazione e l'analisi delle esperienze condotte in loco. Appare importante per la buona riuscita del piano complessivo che tutti i comuni delle zone ne siano parte integrante, con la presentazione delle iniziative in atto o da progettare.
- Incontri del gruppo di lavoro interno e della consulente con alcune aziende private del territorio, che hanno mostrato maggiore sensibilità a interventi di conciliazione all'interno dell'azienda e/o che hanno messo a punto un progetto per il finanziamento concesso dall'articolo 9 della legge 53/2000.
- Dall'analisi dei risultati del questionario somministrato ai/alle dipendenti dell'ente Provincia, si mettono a fuoco le azioni da proporre all'interno del piano «Libera Tempo».
- Incontro con il presidente della Provincia e i dirigenti dell'ente Provincia per rafforzare la concezione trasversale del piano di conciliazione e la necessità che sia condiviso da tutta la dirigenza.
- Protocollo d'intesa tra la Provincia di Arezzo e tutte le associazioni di categoria, i sindacati, la consigliera di parità per l'applicazione dell'articolo 9 della legge 53/2000.
- Giornata di formazione per le associazioni di categoria, i dirigenti dell'ente Provincia, i sindacati, le aziende sulle modalità concrete di accesso ai finanziamenti legati all'articolo 9 della legge 53.
- Convegno nazionale «Il plusdatore. Azioni a sostegno della conciliazione dei tempi», 18-19 marzo 2003[3]. Nel corso del convegno sono state presentate, discusse e messe a confronto le esperienze più avanzate condotte sia nelle aziende italiane che aretine sia nelle pubbliche amministrazioni.

In base a questa esperienza e ad altre in corso, si potrebbero fissare alcuni indicatori da tenere presenti nella costruzione delle reti o coalizioni territoriali:

[3] Gli atti del convegno «Il plusdatore. Azioni a sostegno della conciliazione dei tempi» sono stati pubblicati e possono essere richiesti al Centro Pari opportunità della Provincia di Arezzo.

1. Integrazione degli interventi. Nessuna misura – fosse la più innovativa – è risolutiva dei problemi di conciliazione. Quindi integrazione dei tre sistemi.
2. Negli eventuali progetti di conciliazione è necessaria la concertazione tra partner e attori sociali.
3. Si devono creare le condizioni concrete di sostenibilità nel tempo.
4. È indispensabile la creazione di una cultura condivisa della conciliazione: dunque massima attenzione alle pratiche di sensibilizzazione e di diffusione tra gli attori partecipanti e nel territorio allargato.
5. Le azioni di conciliazione devono essere concrete, attraverso trasformazioni visibili, praticabili dai soggetti e verificabili. I risultati intermedi e finali devono essere misurabili attraverso indicatori di trasformazione a livello di processo e di prodotto.
6. La progettualità e i risultati devono costantemente riferirsi alle esigenze concrete e alle trasformazioni della realtà dei clienti (intermedi – *stakeholders* – e finali).
7. Gli interventi di conciliazione benché strettamente legati al territorio e quindi profondamente locali, sono anche portatori di un modello generalizzabile il cui obiettivo è di trasformarsi in politiche di sistema: quindi importanza del *networking* e del *benchmarking* in funzione di scambi di metodologie e di prodotti.
8. Una coalizione territoriale deve per forza essere *top-down*: deve partire dalla consapevolezza dell'amministrazione pubblica di riferimento. Nessun altro attore può interpretare questo ruolo. Non è facile, perché deve essere rivolta sia all'interno (di sé, come soggetto organizzativo) che all'esterno.
9. Necessità di formalizzare accordi e protocolli.
10. Costruire una concertazione vuol dire mettere insieme soggetti potenzialmente portatori di conflitti e di questo è bene essere consapevoli.

Questi indicatori appaiono coerenti con gli *input* provenienti dall'Unione Europea per i progetti Equal sulla conciliazione e contenuti nei *policy briefs*, nelle raccomandazioni di carattere generale che, presentate nella Conferenza di Varsavia il 25 e 26 febbraio scorso, vengono a costituire i *pivot* attorno ai quali si organizza un sistema di conciliazione. Essi richiamano un'attenzione prioritaria sulla necessità di:

- aumentare i servizi di supporto alla famiglia;
- affrontare il *gap* professionale attraverso l'uguaglianza di genere;

- massimizzare l'uso del tempo attraverso la creazione di «agenzie del tempo»;
- promuovere azioni di conciliazione interne alle aziende che salvaguardino anche la qualità della vita («mantenere il lavoro avendo una vita»);
- promuovere la condivisione del lavoro di cura all'interno della famiglia («addio all'uomo delle caverne»).

Mi sembra che ciò che viene considerato a livello europeo come il *plus* più significativo dei progetti Equal/prima fase sia la sottolineatura dell'importanza del partenariato, la creazione delle reti, la costruzione di coalizioni territoriali, la creazione di una formazione comune tra i partner, che significa anche messa a punto di una metodologia (cioè di quelli che potremmo chiamare risultati di processo). Credo che il passo in avanti che si potrebbe fare sarebbe passare da una fase formalizzata, ma superficiale, a una fase più interiorizzata e approfondita. In questo senso, appaiono importanti le acquisizioni formali (del tipo i protocolli d'intesa che sono stati raggiunti in molti progetti); tuttavia, non si deve correre il rischio che restino sulla carta.

Continuando in questa logica, credo che la percezione dell'importanza strategica della trasversalità dei campi di intervento, dei campi semantici toccati, degli attori che interagiscono, guidati dal soggetto pubblico, sia un'acquisizione importante delle politiche di conciliazione. In alcune situazioni – anche all'interno dei progetti Equal/conciliazione – si sono messe in moto, a partire dai progetti, delle sinergie trasversali tra assessorati (ad esempio al Lavoro, alla Formazione, alle Politiche sociali). Quindi la suggestione che viene dai progetti Equal/prima fase è quella di puntare sin dall'inizio su un modello partecipativo, costruito su obiettivi mirati, magari anche parziali.

Un altro elemento che mi pare emerga dalle esperienze condotte sinora è la relazione tra *top* e *down*. Il coinvolgimento dei trasmettitori e dei destinatari finali è molto più funzionale se è legato ad un'intenzione politica precisa dei decisori politici. Questo si è dimostrato vero nell'esperienza di questi anni sia a livello di singola azienda che di politiche generali del territorio. Ma è un obiettivo non ancora raggiunto, se non in qualche situazione.

Mi sono soffermata sulla costruzione di una coalizione in uno specifico territorio perché mi sembra che sia la pietra angolare di politiche di conciliazione che vogliano davvero porsi come misure di nuovo welfare.

Il progetto di Arezzo è continuato – nell'anno 2004-2005 – prendendo come obiettivo l'intervento di sensibilizzazione sulla condivisione

del lavoro di cura, intervenendo cioè al livello delle relazioni tra donne e uomini, delle loro strategie di condivisione. L'obiettivo era quello di diffondere una cultura della condivisione del lavoro di cura, che riteniamo sia alla base della costruzione di un nuovo patto sociale di genere, come sottolinea il titolo della quinta raccomandazione europea in tema di conciliazione presentata a Varsavia, che è tutta centrata sulla importanza strategica della condivisione del lavoro di cura («Addio all'uomo delle caverne»).

Peraltro tale obiettivo è chiaramente visibile anche nella legge 53 del 2000 non solo per quanto riguarda i congedi parentali (con la sottolineatura dell'importanza di fare leva sugli incentivi perché siano usati anche dai padri), ma anche per l'importanza attribuita alla diffusione di una cultura di conciliazione.

È in questo ambito che si è collocato il progetto di Arezzo di educazione alla cura e alla condivisione rivolto alle scuole, nella convinzione che la cultura della condivisione debba riguardare anche (e forse principalmente) le giovani generazioni. Cura come ascolto di sé, attenzione alle altre e agli altri, rispetto per le cose e l'ambiente. Cura come possibilità di condividere e sviluppare nuovi atteggiamenti e comportamenti individuali e collettivi. Quello che il genere femminile ha nel tempo appreso e tramandato nelle mansioni di cura può diventare una proposta educativa per tutti, per trasformare modi di essere e di porsi, per rendere più consapevoli, ma forse anche più libere, le nuove generazioni.

Cura di sé, dunque, come base fondante della consapevolezza della necessità di una maggiore condivisione tra maschi e femmine, gli uni ancora intrappolati da stereotipi di «virilità» esercitata nell'ambito pubblico, le altre spesso ancora invischiate nell'adesione al ruolo tradizionale. In questo senso il progetto ha affrontato anche il tema della differenza di genere, al di là della divisione dei ruoli e delle disuguaglianze.

Il progetto si è indirizzato agli allievi, maschi e femmine, delle scuole ed è stato supportato da un «Gruppo di progetto» centrale, formato dagli assessori alle Pari opportunità e alla Istruzione, dai presidi o loro delegati delle scuole scelte per la sperimentazione, dalla rappresentante del Csa e dalla responsabile delle scuole dell'infanzia di Arezzo, oltre naturalmente alla dirigente Po, al gruppo di lavoro interno e alla consulente. I compiti del gruppo di progetto sono stati individuati in: definire il progetto operativo, preparazione delle assemblee con insegnanti e genitori, monitoraggio *in itinere* del progetto, progettazione e

esecuzione della mostra finale. Il *target* – nell'ottica della sperimentazione – è stato formato da due segmenti:

- la fascia d'età della scuola dell'infanzia, perché è in questa fase che i bambini acquisiscono la percezione dell'identità sessuale e della strutturazione di ciò che si può fare e non fare in quanto maschi e femmine. La costruzione dell'identità di genere costituisce dunque a pieno titolo, fin dai primissimi anni di vita, una tematica formativa che, come tale, non può non investire la progettazione didattica, le relazioni interne, la formazione del personale, i rapporti con le famiglie. Inoltre, quando i bambini sono piccolissimi, le famiglie, la cui condivisione e partecipazione è assolutamente indispensabile a quest'età per l'efficacia di tutto il processo formativo, mostrano in questa fase una speciale, intensa disponibilità a prendere parte a momenti di incontro e di riflessione su tematiche educative e a riflettere sui propri atteggiamenti nei confronti dei figli.
- La fascia d'età compresa nel primo biennio delle superiori e nel primo anno del triennio perché è in questa fase che le differenze tra i generi si accentuano e si fanno più profonde, che si scavano spesso muri di incomprensione e di opposizione con le figure genitoriali, che si è sottoposti a possibili derive aggressive fondate sull'adesione a stereotipi sociali e culturali.

Il lavoro con le classi si è svolto non attraverso lezioni cattedratiche, ma attraverso una forte interazione con la metodologia del *focus group* condotti da un'équipe di esperte/esperti. Tuttavia si è ritenuto importante che gli/le insegnanti dei consigli di classe coinvolti fossero partecipi e condividessero l'importanza della sperimentazione, prevedendo perciò seminari di approfondimento sia prima – nella fase di preparazione – sia nel *suivi* (valutazione e proposta di materiali – scritti, inchieste, rappresentazioni teatrali o video). Dunque: formazione dei docenti e (nelle scuole dell'infanzia) anche partecipazione del personale ausiliario e dei genitori.

Le classi coinvolte sono state quattro nella fascia dell'infanzia e tre nella fascia superiore. Poiché la sperimentazione ha potuto toccare solo alcuni dei soggetti destinatari, *il valore aggiunto del progetto* – oltre che mettere a fuoco modelli di sperimentazione da proseguire in futuro – è consistito nel coinvolgere anche l'opinione pubblica, attraverso assemblee di presentazione e soprattutto attraverso la realizzazione di prodotti ed elaborati finali che hanno costituito il nucleo di una mostra cittadina dei prodotti emersi dalla sperimentazione, supportata

dalle autorità provinciali e scolastiche, e in un opuscolo divulgativo dell'esperienza[4].

Nel corso dell'anno e contemporaneamente all'azione sul lavoro di cura, è proseguito il tavolo di concertazione, è stato presentato (e approvato) un progetto «articolo 9» della Confartigianato, attualmente in corso di realizzazione, la Confindustria ha registrato l'interesse di venti aziende per una maggiore consulenza, la Confesercenti sta studiando un progetto per il sostituto d'impresa e la formazione al rientro, la Cna – dopo un'indagine sulla rilevazione dei bisogni attualmente in corso – intende progettare la formazione al rientro dalla maternità/paternità, una banca delle ore e l'istituzione di un facilitatore di conciliazione.

Nel terzo anno (2005/2006) l'attività proseguirà a livello di territorio provinciale sul tema degli orari della città e dei servizi con un questionario e incontri con i sindaci e contemporaneamente continuerà l'azione di formazione mirata per gli insegnanti e la sperimentazione direttamente condotta da loro nelle classi e l'azione di stimolo e sostegno alle associazioni di categoria e alle imprese che intendono intervenire, attraverso l'articolo 9 e altre azioni, per fare della flessibilità un'opportunità e non un vincolo. Si sta progettando l'istituzione di uno Sportello di consulenza stabile sull'articolo 9/l. 53 presso i Centri per l'impiego o la Camera di Commercio.

Si cerca in questo modo di tenere insieme la formazione di una cultura condivisa della conciliazione in tutti i soggetti partecipanti e una *tecnicality* precisa e competente. In questo senso – e sempre nel senso della costruzione non formale di coalizioni territoriali – l'Unione Europea mette l'accento sul fatto che anche i mediatori di conciliazione o gli *help-desk* aziendali hanno avuto successo se operavano in prossimità delle iniziative territoriali di *work-life balance* o con le agenzie del tempo. L'Unione Europea si sofferma molto sulle agenzie del tempo, intese come infrastrutture fisiche che operano per armonizzare i tempi delle città, per un'organizzazione del lavoro più flessibile, per l'erogazione di servizi flessibili e personalizzati di sostegno alla famiglia, per la condivisione. Nel giudizio del gruppo tematico europeo, la costituzione di alleanze solide e proattive a livello locale è stato il fattore più importante. Per raggiungere questo obiettivo, sono state ritenute essenziali quattro strategie:

[4] *Chi lavora in casa tua? Campagna di sensibilizzazione per il lavoro di cura*. Si può richiedere al Centro Pari opportunità della Provincia di Arezzo

- l'attribuzione della responsabilità diretta dell'agenzia a un sindaco;
- la realizzazione di un *business case;*
- l'istituzione di commissioni che hanno riunito i massimi decisori politici;
- il coinvolgimento di diversi gruppi di cittadini.

In conclusione, quello che ho cercato di mettere in evidenza anche attraverso il racconto di un'esperienza è il fatto che la partita che si sta giocando sulla conciliazione coinvolge livelli e soggetti diversi, non riguarda solo le donne, riguarda l'intero assetto sociale e per questo è una partita di enorme importanza.

Riferimenti bibliografici

Provincia di Firenze, Commissione Pari opportunità (a cura di Alessandra Pescarolo), 2004, *Intrappolate nella precarietà*, Firenze.

Gherardi S., Poggio B., 2003, *Pratiche di conciliazione: tra fluidità del lavoro e trappole di genere*, in «Che "genere" di conciliazione? Famiglia, lavoro e genere: equilibri e squilibri», Convegno nazionale ed europeo, Torino, 28-29 maggio.

Gli orari nelle relazioni industriali italiane. Riflessioni a posteriori

Ida Regalia

Il tema del tempo di lavoro e dell'orario è sempre stato centrale nella contrattazione collettiva italiana. Nell'articolo se ne ripercorre l'evoluzione, mettendo in luce come dalla prevalenza di obiettivi di riduzione e contenimento della durata degli orari a vantaggio soprattutto del lavoro ci si sia andati spostando verso la prevalenza di obiettivi di negoziazione e controllo della flessibilizzazione dei tempi di lavoro richiesta dalle imprese. Nella ricognizione emergono punti critici, ma insieme elementi propositivi che fanno della contrattazione degli orari il terreno forse più innovativo della contrattazione collettiva in Italia.

1. Premessa

Nessun altro tema – a parte quello del salario – è stato tanto presente e pervasivo nella contrattazione collettiva degli ultimi quaranta anni quanto quello degli orari e dei tempi di lavoro – anche se va subito aggiunto che presente non necessariamente significa poi sempre cruciale o ben visibile.

Questa continua presenza non stupisce affatto, dal momento che il tempo di lavoro è molto più che una questione essenzialmente quantitativa di durata più o meno lunga dell'attività lavorativa. Esso ha a che fare con la dimensione sociale del lavoro in relazione al non-lavoro o alla sfera privata della vita degli individui: nelle moderne civiltà industriali il tempo del lavoro costituisce principio ordinatore fondamentale generale delle relazioni sociali; e intervenire sugli orari di lavoro significa contribuire a strutturare la vita degli altri e gli spazi della socialità. Caratteristiche e dimensioni degli orari sono inoltre principio ordinatore delle condizioni d'impiego nei luoghi di lavoro, sia in quanto parametro di riferimento per la determinazione delle retribuzioni, sia in quanto criterio fondamentale per definirne la qualità. E, ancora, la dimensione del tempo di lavoro, la sua lunghezza, è correlata alla distribuzione di quella risorsa socialmente cruciale, e per lo più scarsa, che è il lavoro retribuito: a parità delle altre condizioni, o-

rari più brevi ne favoriscono la redistribuzione tra più individui; e viceversa (Reyneri, 1997; Gasparini, 2001; Ricci, 2004).
Intervenire sugli orari significa dunque tanto o poco, a seconda delle circostanze, intervenire sull'organizzazione e la qualità del lavoro e sul suo costo, intervenire sul terreno della socialità e delle relazioni sociali, intervenire più o meno direttamente sull'andamento del mercato del lavoro.
Per la molteplicità delle implicazioni che vi sono collegate, il campo è straordinariamente rilevante, dunque, e da molto tempo oggetto privilegiato di confronto tra le parti sociali e di regolazione per via negoziale. E se questo è vero in generale, lo è in modo particolare nel caso italiano, in cui, a differenza che altrove, tradizionalmente gli interventi sugli orari – che si tratti di modificarne la durata o di renderli variamente più flessibili – avvengono non tanto per via legislativa[1], quanto per iniziativa autonoma delle parti sociali.
Non si tratta peraltro di una rilevanza meramente quantitativa. Appunto per la varietà degli effetti a più livelli che vi sono connessi, la contrattazione degli orari tende infatti ad assumere valenze, a riflettere intenti, a essere utilizzata per perseguire obiettivi diversi e variabili nel tempo.
In queste brevi note, l'intento è di riflettere liberamente, e per forza di cose in modo talvolta un po' impressionistico, soprattutto su questo aspetto del tema.

2. Le molte ragioni per ridurre gli orari

Semplificando al massimo, si può dire che la contrattazione sul tema degli orari si sia progressivamente spostata dalla prevalenza di obiettivi di riduzione e contenimento della durata del tempo di lavoro a vantaggio soprattutto del lavoro alla prevalenza di obiettivi di negoziazione e controllo della crescente flessibilizzazione degli orari richiesta dalle imprese. Ma a ciò vanno aggiunte molte precisazioni e distinzioni.
Fino alla metà degli anni settanta l'intento sindacale è soprattutto quello di ridurre, in un'ottica eminentemente quantitativa, l'orario di lavoro. Emblematico è in proposito l'obiettivo della settimana di 40

[1] Com'è noto, il riferimento fondamentale è stato a lungo la legge del 1923, in parte modificata dalla miniriforma del 1997 e poi dal d.l. 66/2003 (Ricci, 2004).

ore, obiettivo storico del movimento operaio e che costituisce da noi la rivendicazione più chiara e condivisa della prolungata mobilitazione collettiva a cavallo tra anni sessanta e settanta. Assieme alla settimana di 40 ore, e su 5 giorni, i sindacati puntano anche al controllo e alla riduzione degli straordinari.

Con l'obiettivo della riduzione generalizzata, uniforme e compatta del tempo di lavoro, i sindacati in questo periodo non puntano più solo a limitare la durata dell'attività lavorativa per proteggere le categorie più deboli di lavoratori (i ragazzi, le donne) e ridurre i rischi di incidenti e i danni alla salute, come era stato nelle prime fasi dell'industrializzazione e del sindacalismo. Ciò che si rivendica è più tempo libero dal lavoro, da dedicare alla sfera privata e delle relazioni sociali e solidali. Il che, in periodo di boom economico, conviene in fondo anche alle imprese nella misura in cui può tradursi in aumenti dei consumi.

Il raggiungimento per via negoziale della settimana «corta» di 40 ore su 5 giorni nei rinnovi dei contratti collettivi di categoria del periodo 1969-70 costituisce in effetti un risultato straordinario, che segna una svolta anche sul piano del costume, per quanto si riveli alla distanza più il punto d'arrivo della fase di sviluppo economico sostenuto degli anni sessanta, che il punto di partenza di ulteriori miglioramenti per il lavoro.

Non ottiene invece del tutto i risultati sperati l'obiettivo della riduzione, o, nelle versioni più radicali, dell'eliminazione, degli straordinari, benché nei contratti di categoria se ne stabiliscano i tetti massimi e se ne aumentino i costi per le aziende (Cella e Treu, 1998, pp. 226-7).

Negli studi di caso dell'epoca sulla contrattazione in azienda[2], la difficoltà per i sindacati e i consigli di fabbrica di tener sotto controllo gli straordinari è uno dei temi ricorrenti. Ciò è del resto un problema comune, con cui hanno dovuto misurarsi tutti i movimenti sindacali che si siano prefissi di ridurre il ricorso a ore eccedenti l'orario contrattuale. E non sorprende, dal momento che sul tema si verifica in genere una convergenza di interessi tra le imprese, per cui l'utilizzo dello straordinario costituisce da sempre il principale e collaudato strumento socialmente non traumatico[3] per adeguare il volume di lavoro alle variazioni produttive, e i lavoratori (specie i maschi capifa-

[2] Si possono ad esempio rileggere quelli della serie *Lotte operaie e sindacato*, a cura di A. Pizzorno (1974-5). Ma più in generale il tema era di quelli più frequentemente messi in luce dai sindacalisti.

[3] A differenza di sospensioni e licenziamenti.

miglia), per cui poter fare straordinari è il modo più semplice per aumentare il salario. Nei sistemi produttivi di piccola impresa, in cui i livelli retributivi contrattuali sono più bassi, la promessa di straordinari «generosi» costituisce, anzi, elemento accettato tacitamente da tutti su cui mettere a confronto la qualità delle condizioni di impiego offerte dalle imprese (Trigilia, 1989).

Sul punto torneremo tra breve. Qui va invece osservato che, in seguito alla recessione degli anni settanta, verso la fine del decennio si fa sempre più consapevole ed esplicita negli orientamenti sindacali l'idea che la riduzione degli orari sia da perseguire come via per redistribuire il volume del lavoro tra più individui. Dopo le riduzioni d'orario per salvaguardare le posizioni deboli e tutelare salute e benessere dei lavoratori, e le riduzioni generalizzate per permettere a tutti una migliore qualità della vita (fuori dal lavoro), le riduzioni diventano dunque strumento in vista di un aumento dell'accesso al lavoro, o quanto meno per impedirne/limitarne il ridimensionamento.

Quella della riduzione d'orario per mantenere/aumentare l'occupazione non diventa tuttavia da noi una strategia perseguita in maniera intransigente e rigida. Com'è noto, sul tema le posizioni tra le due confederazioni maggiori tendono a divergere – la Cisl impegnata a lungo sull'obiettivo con la parola d'ordine «lavorare meno per lavorare tutti» e la Cgil più realisticamente orientata a vagliare caso per caso le soluzioni il più possibile vantaggiose per entrambe le parti. Ma il risultato è in ogni caso una non comune, e piuttosto imprevista, disponibilità dei sindacati italiani a procedere con gradualità, e soprattutto a misurarsi con il tema della flessibilizzazione del tempo di lavoro, anticipando orientamenti che altrove (in Germania, in Francia, in Olanda) si avranno molto più avanti.

Nei rinnovi dei contratti collettivi di categoria del periodo si incominciano a concordare riduzioni contenute d'orario non più su base settimanale, ma annua: attraverso l'aumento delle ferie, il recupero delle festività soppresse e più avanti il diritto a riposi compensativi (Cella e Treu, 1998, pp. 226-7).

E alla fine degli anni settanta, la categoria storica di un settore maturo, da tempo con gravi problemi produttivi e fortemente esposto alla competizione dei paesi emergenti, quale quella dei tessili, giunge a definire un nuovo regime d'orario, basato su turni di 6 ore per 6 giorni: si tratta di una soluzione in cui la riduzione dell'orario settimanale viene scambiata non solo con un migliore utilizzo degli impianti, ma anche con un aumento del ricorso ai turni e l'estensione della settima-

na lavorativa al sabato. Alcuni anni più tardi, uno dei massimi dirigenti di Federtessile in un'intervista rilasciata a chi scrive avrebbe esplicitamente dichiarato che solo grazie a quell'accordo il settore tessile italiano sarebbe poi stato in grado, a differenza di ciò che stava avvenendo ad esempio in Germania, di mantenere una propria importante collocazione sui mercati internazionali, riuscendo a trattenere le fasi produttive di maggior qualità e a relativamente contenere le riduzioni occupazionali.
Ma con ciò ci stiamo spostando verso l'altro polo della evoluzione negoziale sugli orari: quello della contrattazione della flessibilità dei tempi di lavoro.

3. Contrattare la flessibilità dei tempi

Come è stato proposto qualche tempo fa da Emilio Reyneri (1997), i riflessi sul tempo di lavoro dei mutamenti che interessano l'economia, via via che ci si allontana dalla logica uniformante del paradigma di produzione fordista, si possono descrivere come tendenze sia alla destandardizzazione dei regimi d'orario, sostanzialmente uniformi, precedenti, sia alla ricerca/definizione di nuovi standard (o ristandardizzazione).
Gli orari si destandardizzano in quanto possono diventare maggiori o minori di quello considerato a lungo in precedenza normale (e quindi divenuto standard); o in quanto diviene possibile variarli frequentemente per adattarli alle esigenze variabili delle imprese o dei lavoratori, così permettendo un uso flessibile della forza lavoro. E quest'ultimo obiettivo può essere ottenuto o adottando regimi particolari d'orario (turni, lavoro nei giorni festivi, ecc.) in genere associati a programmi di riorganizzazione dei processi produttivi, o agendo sul piano della continuità/discontinuità dei rapporti di lavoro (lavoro stagionale, contratti a termine, ecc.), o combinando entrambe le soluzioni.
Ma si osservano anche tendenze alla definizione e consolidamento di nuovi standard, come nel caso del lavoro a part-time, che specie in altri paesi da tempo è divenuto la modalità d'orario standard per gran parte dell'occupazione femminile (Reyneri, 1997, pp. 22-35).
A tutti questi diversi livelli, il mutamento che si osserva tra gli anni ottanta e gli anni novanta ha luogo con un forte ricorso alla contrattazione collettiva e al coinvolgimento dei sindacati. In parte ciò è il portato di un quadro normativo che prevede l'accordo sindacale per

l'attuazione di soluzioni diverse da quelle standard tradizionali; ma ciò è anche – e forse ancor più – il risultato di una trasformazione delle strategie sindacali, sia a livello nazionale nei contratti collettivi di lavoro, sia a livello locale e d'impresa.
Occorre ora soffermarsi brevemente su questi diversi aspetti.

3.1 Legislazione contrattata e coinvolgimento del sindacato

Un primo punto importante è il rafforzamento del ruolo della contrattazione collettiva e dei sindacati come effetto dei mutamenti del quadro legislativo sul mercato del lavoro degli anni ottanta e poi novanta.
Sono anni questi in cui vengono progressivamente varati provvedimenti legislativi, spesso preventivamente negoziati con le parti sociali e in particolare con i sindacati, che, in modo incrementale e talvolta contraddittorio, modificano l'assetto normativo precedente (in materia di contratti a termine, di lavoro a part-time, di collocamento, di lavoro temporaneo), introducendo possibilità di deroghe e di uso assai più flessibile del lavoro (Reyneri, 1996; Caruso, 2004). Per quanto qui ci interessa, ciò che accomuna la legislazione di questo periodo di transizione – in cui sul terreno giuridico, come è stato osservato, la flessibilità dell'uso del lavoro viene inizialmente vista come un male, per quanto necessario (Caruso, 2004, pp. 20-2) – è la tendenza a trasferire alla contrattazione collettiva, ossia all'accordo tra le parti, e talvolta al coinvolgimento diretto del sindacato, l'attuazione delle nuove disposizioni, secondo una strategia di flessibilizzazione negoziata delle regole (Zappalà, 2004, p. 104; Ricci, 2004).
La legge rimanda dunque alla contrattazione collettiva, cui si affida il compito di intervenire nell'attuazione delle politiche, accordando le necessarie autorizzazioni, stabilendo per i vari settori l'incidenza consentita di rapporti di lavoro discontinui o a tempo parziale, concedendo deroghe. L'esito è un rafforzamento del ruolo della contrattazione collettiva proprio nel campo, quello della flessibilità nell'uso del lavoro, in cui da più parti ci si sarebbe al contrario aspettato un irrigidimento delle posizioni dei rappresentanti del lavoro (come avviene in gran parte dei paesi più industrializzati) e un indebolimento della loro capacità di influenza.
Si tratta beninteso di un coinvolgimento teso allo sviluppo e alla modulazione del tipo di flessibilità più congeniale al ruolo di rappresentanti collettivi, vale a dire della combinazione tra flessibilità funzionale

(o organizzativa) e flessibilità dei tempi di lavoro, che permette di variare i modi di utilizzo del lavoro interno alle imprese a seconda del variare delle esigenze produttive (ma anche dei lavoratori): flessibilità questa che ha il vantaggio di far emergere soluzioni che valorizzano il potenziale professionale, lo sviluppo delle competenze e il coinvolgimento anche ideativo del personale interno, a differenza delle flessibilità esterne che, affidandosi sostanzialmente ai principi regolativi spersonalizzati del mercato, disincentiva gli investimenti in capitale umano (Kalleberg, 2003). Ciò non toglie che si tratta comunque di variazioni tutt'altro che indolori dal punto di vista degli occupati.

3.2 Il mutamento delle strategie sindacali

Il rafforzamento del ruolo della contrattazione collettiva e l'intensificarsi del coinvolgimento del sindacato nella flessibilizzazione dell'organizzazione e del tempo di lavoro negli anni ottanta e poi novanta non sono tuttavia semplicemente il risultato di pressioni e opportunità provenienti dal quadro normativo esterno. Essi affondano le radici in un mutamento profondo negli orientamenti e nelle strategie dei sindacati maggiori, i cui primi segnali risalgono, come si è già accennato, alla fine degli anni settanta, e che ha una doppia origine (Regini e Sabel, 1989).

In primo luogo, vi è la disponibilità a farsi carico degli effetti negativi non voluti della propria stessa azione da parte di un sindacalismo confederale che si è fortemente rafforzato durante gli anni della mobilitazione collettiva, e che intende non pregiudicare il proprio ruolo di rappresentanza del lavoro. Di fronte alle difficoltà crescenti di interi settori, o di grandi imprese, i sindacati maggiori incominciano infatti in questo periodo a far propri, a interiorizzare, i vincoli derivanti dalla crisi e a rendersi disponibili a concordare soluzioni diverse da quelle, uniformi e rigide, precedenti, come richiesto dalle imprese. Ma nel mutamento degli orientamenti sindacali si fa sentire anche l'influenza dei cambiamenti nelle aspettative di nuovi gruppi di lavoratori, più istruiti e orientati a concezioni espressive del lavoro visto come fonte di realizzazione personale, e meno interessati (quanto meno in alcune fasi della propria vita) alle tradizionali condizioni d'impiego uniformi e protette.

Del resto, con lo sviluppo di modi di produzione post-fordisti la flessibilizzazione delle condizioni d'impiego, e in particolare dei tempi di lavoro, può almeno in parte rispondere a diversi interessi, sia dal lato della domanda, sia dal lato dell'offerta.

Ciò può riguardare la lunghezza e l'allocazione temporale degli orari adottati dalle imprese. Nella contrattazione collettiva di categoria degli anni novanta, in cui vengono riprese sperimentazioni avviate a livello aziendale, iniziano difatti a essere previste modalità diverse di calcolo e distribuzione dell'orario, che, talvolta in cambio di una sua contenuta riduzione, può venire rimodulato su base plurisettimanale, o variato nel corso dell'anno.

Il vantaggio per l'impresa è duplice, dal momento che diventa così possibile variare la lunghezza della settimana lavorativa a seconda delle esigenze produttive e degli andamenti della domanda, con aumenti sensibili di efficienza, senza che ciò si traduca necessariamente in ore straordinarie, e quindi con riduzione del costo del lavoro. Ma ciò può presentare vantaggi anche per i lavoratori, nella misura in cui viene contrattualmente prevista una maggiore loro libertà nella gestione di permessi individuali e riposi compensativi, come più di recente è stato formalizzato in molti contratti di categoria e aziendali attraverso l'introduzione della *banca delle ore*.

Un altro campo in cui la flessibilizzazione negoziata dei tempi può avvantaggiare in qualche misura entrambe le parti riguarda la definizione di particolari regimi d'orario e di contratti d'impiego a orari ridotti o a durata discontinua. È così per l'attuazione del part-time a partire dagli anni ottanta, il cui gradimento da parte delle donne, per lo meno in alcune fasi della propria vita, spinge il sindacato a modificare le tradizionali riserve in materia[4]. È così ancora nel caso delle varie modalità di contratti a termine, a iniziare da quelli di formazione e lavoro, il cui notevole sviluppo negli anni ottanta è certamente anche legato all'apprezzamento dal lato dell'offerta, oltre che ai notevoli vantaggi goduti dalle imprese[5]. E un analogo interesse dal lato del lavoro si verifica nei tardi anni novanta quando viene per la prima volta formalmente autorizzato il lavoro temporaneo tramite agenzia. Ma gradimenti inaspettati da parte di specifici gruppi o categorie di lavo-

[4] Nel caso italiano sono piuttosto le imprese a mostrare un interesse piuttosto limitato all'utilizzo di contratti a regime d'orario ridotto. Sul tema si rimanda a Samek Lodovici e Semenza (2004).

[5] Dopo l'introduzione dei contratti di formazione e lavoro nel 1984, i sindacati, cui spettavano assieme ai rappresentanti degli imprenditori funzioni di controllo e autorizzazione delle domande, furono indotti a abbandonare le riserve (in gran misura peraltro fondate) sullo strumento dopo pressioni e manifestazioni in suo favore da parte di giovani in cerca di lavoro.

ratori (ad esempio gli studenti) si verificano anche per regimi d'orario particolari, quali i contratti weekend, in cui l'orario è concentrato a fine settimana[6], o altre forme di part-time verticale, in cui l'attività lavorativa viene concentrata in delimitati periodi dell'anno.
In definitiva, sia per la disponibilità sindacale a farsi in qualche modo carico dei problemi incontrati dalle imprese nella fase che è stata detta del riaggiustamento industriale (Regini e Sabel, 1989), sia per le pressioni provenienti da nuovi gruppi che si affacciano sul mercato del lavoro, l'aumento della flessibilità nell'organizzazione e nei tempi di lavoro tra gli anni ottanta e novanta ha largamente luogo per via negoziale. Il che ha l'indubbio vantaggio di rendere socialmente più accettabile e agevole il cambiamento.
La miniriforma dell'orario di lavoro che ha infine luogo in due tappe, nel 1997 e poi nel 2003, per dare attuazione alla direttiva europea sugli orari, finirà per formalizzare forme di flessibilità dei tempi di lavoro già ampiamente sperimentate nella contrattazione collettiva (Caruso, 2004; Ricci, 2004, pp. 153-4).

3.3 Dalla microconcertazione appartata al riconoscimento della centralità del metodo negoziale nella flessibilizzazione dei tempi di lavoro

In termini di sequenza temporale, è soprattutto a livello d'impresa che inizialmente si sviluppa la contrattazione della flessibilità dei tempi di lavoro, assieme a quella dei modi più efficienti per riorganizzare la produzione, durante la lunga fase di riconversione e trasformazione dei modi di produzione tradizionale che vede una forte accelerazione negli anni ottanta.
Del resto, è a livello d'impresa che è possibile cercare e sperimentare soluzioni nuove e adatte a dare risposte a esigenze di volta in volta in qualche misura diverse. È inoltre a livello d'impresa, come ha ben mostrato tempo fa Marino Regini (1991, pp. 222-39), che è possibile per le parti sociali accordarsi su mutamenti da entrambe visti come

[6] Chi scrive ricorda in proposito un istruttivo dibattito di qualche anno fa in una sede sindacale, in cui era stato appunto riportato come la formula dei contratti weekend che era stata concordata a livello locale con alcune imprese avesse suscitato, con grande stupore di tutti, un vasto interesse tra i giovani. Con ciò non si vuol peraltro sostenere che qualsiasi regime particolare d'orario sia necessariamente destinato a trovare l'appoggio dei lavoratori: si veda ad esempio la bocciatura della formula del *job-on-call* alla Zanussi.

urgenti, senza con ciò dover necessariamente impegnarsi per rivedere l'insieme più generale delle loro relazioni.

Gli studi di tipo quantitativo sulla contrattazione aziendale di quel periodo, benché da più punti di vista insoddisfacenti, hanno da tempo svelato la ricchezza e l'articolazione di un'attività negoziale che si è sviluppata per tentativi ed errori, e in modo inatteso, secondo una logica che è stata definita di «microconcertazione» appartata (Regini, 1991), al riparo dalle luci della ribalta, che sono puntate in questo periodo su ciò che avviene sullo scenario centrale delle relazioni industriali: sulla questione della scala mobile, sulla rottura della Federazione unitaria Cgil-Cisl-Uil, sul tema delle regole e della democrazia sindacale.

Ma appunto per le caratteristiche che assume la contrattazione aziendale sulla flessibilità funzionale e degli orari in questo periodo, sono poi gli studi di caso di tipo qualitativo sul riaggiustamento industriale, o le indagini su campioni di imprese che non si focalizzano principalmente sugli accordi formalmente sottoscritti, ma considerano l'insieme delle relazioni industriali in azienda, a permettere di completare il quadro (Regini e Sabel, 1989; Regalia e Ronchi, 1988-1992). Essi permettono di osservare come la contrattazione sugli orari si svolga nelle grandi imprese[7] su di un doppio binario: quello degli accordi formali, in cui sono soprattutto temi come la struttura degli orari, i calendari annui, le ferie, l'utilizzo degli straordinari a essere negoziati, e quello delle intese informali – quelle che non danno luogo a verbali ufficiali, ma che si traducono in avvisi, note aggiuntive, *gentlemen's agreements* – in cui vengono maggiormente affrontati aspetti legati alla flessibilizzazione dell'orario (aumento/variazione turni, part-time, orario flessibile e simili). Essi permettono di osservare inoltre come i temi connessi all'orario di lavoro non siano solo oggetto frequente di intese, formali o informali, ma siano tra quelli nell'attuazione dei quali il coinvolgimento delle rappresentanze sindacali da parte delle direzioni appare più sistematico.

Quanto abbiamo osservato riguarda beninteso l'area delle imprese con presenza sindacale sufficientemente consolidata, e di dimensione medio-grande (oltre i 50 addetti nel settore manifatturiero, e oltre i 20 addetti circa in quello terziario). Per forza di cose ne sono al di fuori le aziende minori e quelle non sindacalizzate. Ciò costituisce ovviamente un limite non piccolo, benché inevitabile, dell'esperienza.

[7] Nelle imprese minori ha luogo soprattutto a livello informale.

Ma vi è un altro limite che occorre sottolineare e che è di tipo piuttosto qualitativo. Si tratta del fatto che il genere di regolazione congiunta che si viene elaborando in questo periodo, che è precedente al riassetto della struttura contrattuale che ha luogo con l'accordo del luglio 1993, ha carattere fortemente adattivo e specifico all'impresa; soprattutto, tende a rimanere confinato tra i protagonisti in azienda; e solo occasionalmente è oggetto di verifica e confronto con altri accordi, così da permettere la cumulatività delle esperienze. In molti casi si tratta in sintesi di esperienze di cui non si ha se non vaga notizia. Il che a lungo contribuisce alla sottovalutazione del ruolo giocato dal sindacato, e in generale dalla ricerca dell'accordo, non solo nelle interpretazioni correnti delle relazioni industriali italiane, ma anche nelle valutazioni che tendono a darne gli stessi protagonisti.

Nel corso degli anni novanta, tuttavia, il ruolo propositivo giocato dalla contrattazione collettiva in azienda, e poi sempre più anche da quella di categoria, nel contribuire alla definizione concordata di regole per la gestione flessibile degli orari diviene via via più evidente, esplicito e riconosciuto (Leccese, 1997, pp. 155-76; Casadio e D'Aurizio, 2001).

In uno studio sulla contrattazione aziendale in Lombardia alla metà degli anni novanta, il tema dell'orario continua a collocarsi al centro dell'attività contrattuale, secondo solo a quello delle retribuzioni. Le voci che ricorrono maggiormente negli accordi sul tema riguardano in primo luogo l'applicazione delle disposizioni contrattuali, e in secondo luogo le decisioni sul calendario annuo (ferie e permessi, riposi e festività), al cui interno è probabile si celino le modalità flessibili di utilizzo di riposi e permessi individuali. Ma rilevanti sono anche le voci che riguardano discontinuità temporali e modi di organizzazione flessibile del lavoro e del tempo di lavoro (lavoro supplementare e straordinario, lavoro a turni, squadre, cicli continui). La maggiore propensione a contrattare queste tematiche che sembra caratterizzare infine le aziende terziarie rispetto a quelle manifatturiere potrebbe riflettere non solo la centralità del tema dell'orario nel caso dei servizi, ma anche una tendenza nuova a stabilire regole contrattate in contesti con minore tradizione sindacale (Regalia, 1998, p. 509).

Nei tardi anni novanta, negli accordi collettivi di molte categorie trovano infine collocazione soluzioni sperimentate in precedenza a livello d'azienda, quali il ricorso a orari plurisettimanali, la definizione di orari flessibili con schemi atipici, l'introduzione della banca delle ore, la predisposizione di menù flessibili che prevedono regimi d'orario diversi.

Continua peraltro a livello decentrato la ricerca e la sperimentazione negoziata di soluzioni innovative alle esigenze di flessibilità delle imprese che il più possibile possano essere a vantaggio del lavoro. I casi degli accordi che stabiliscono il ricorso al part-time ciclico verticale in sostituzione del tradizionale ricorso al lavoro stagionale, che vengono raggiunti nei tardi anni novanta all'Aprilia e alla San Benedetto in Veneto, o il protocollo per la riduzione del ricorso allo straordinario, firmato tra le parti sociali nello stesso periodo a Prato (Bortolotti e Giaccone, 2005), non ne sono che alcuni esempi considerati di recente.

Sull'accordo di Prato può essere utile soffermarsi brevemente, dal momento che esso segnala l'interesse del sindacato a cercare di affrontare un obiettivo classico della strategia sindacale – quello del controllo degli straordinari – ma con modalità e in un contesto diversi da quelli tradizionali, vale a dire mediante un'intesa territoriale e in un contesto di piccola impresa. Il distretto tessile di Prato costituisce un caso di economia locale tradizionalmente caratterizzata, per quanto qui ci interessa, da un elevatissimo ricorso allo straordinario, che a lungo ha permesso l'ottenimento di elevati salari in cambio di elevata flessibilità temporale, ma a costi crescenti nel tempo e con innumerevoli effetti perversi sul funzionamento del mercato del lavoro e sulla capacità di innovazione delle imprese. Con il Protocollo firmato nel 1997 i sindacati e l'associazione degli imprenditori si prefiggono di modificare i termini dello scambio, riducendo l'utilizzo dello straordinario per aumentare il numero degli occupati, da un lato, in cambio dell'autorizzazione a ricorrere ad altre forme di flessibilità del tempo di lavoro e a contratti non standard, dall'altro, secondo una combinazione di interventi che dovrebbe avvantaggiare tutte le parti. L'accordo trova però tiepida accoglienza a livello d'azienda da parte sia delle direzioni sia dei lavoratori, segnalando la difficoltà di innovare senza un adeguato coinvolgimento di tutti i soggetti interessati nel processo decisionale[8].

Non a caso, verso la fine del decennio, in un contesto caratterizzato dallo sviluppo notevole della regolazione dei tempi di lavoro attraverso l'accordo collettivo, nel 1997 la proposta del governo di introdurre

[8] Che in linea di principio sia peraltro possibile perseguire una strada di riduzione concordata dello straordinario per redistribuire il volume di lavoro è segnalato dal successo invece di programmi analoghi in altri paesi (cfr. Regalia, 2005, cap. 9).

per legge la settimana di 35 ore suscita reazioni fortemente negative non solo, come prevedibile, da parte delle organizzazioni degli imprenditori, ma anche dai sindacati, che tendono a vedervi un'indebita e inutile ingerenza in un campo d'elezione dell'autonomia collettiva[9].

4. Nuove tendenze?

Il nuovo decennio si apre con nuove disposizioni di legge (sul part-time, sui contratti a termine, sull'orario, di riforma del mercato del lavoro) che direttamente o indirettamente toccano il tema dei tempi di lavoro. Ma più che sui vari interventi legislativi, che hanno suscitato ampi dibattiti e prese di posizioni contrastanti, ma di cui sono ancora incerti i risultati effettivi, ci sembra opportuno concludere queste note in libertà con alcune osservazioni su tendenze in corso e brevi osservazioni conclusive.

Sullo sfondo di uno scenario in cui non sembra rallentare la ricerca di ulteriori regole concordate per la gestione flessibile del tempo di lavoro, tre sono le tendenze per qualche verso nuove che vale la pena di segnalare. Quella più importante riguarda un dato di merito, mentre le altre due sono più di metodo.

L'aspetto di merito è l'enfasi nuova che sta assumendo nelle strategie sindacali, e in quelle di alcune imprese, l'obiettivo della conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita. Nella contrattazione sugli orari a livello d'azienda, da qualche tempo il tema della conciliazione tra regimi d'orario che si fanno sempre più imprevedibili, variabili, destrutturati, dislocati in fasce socialmente non attraenti, e esigenze della vita famigliare e degli impegni di cura, sta incominciando a farsi ricorrente e a tradursi in specifiche misure e programmi: forme vantaggiose di part-time, orari corti e leggeri, flessibilità dell'orario (dal lato del lavoratore), permessi e uscite anticipate, riposi compensativi aggiuntivi, ricorso al telelavoro; ma anche servizi aziendali per l'infanzia, campi estivi, programmi vantaggiosi di prestiti, e altro ancora.

È difficile dire quanto questo davvero segni una tendenza nuova, vale

[9] In contrapposizione non tanto larvata con il governo, nel novembre dello stesso anno Confindustria e sindacati raggiungono anzi un'intesa preliminare per l'attuazione della direttiva europea sull'orario di lavoro, in cui viene fortemente sottolineato il ruolo centrale della contrattazione quale metodo adeguato a regolare la materia.

a dire se e quanto sia l'indizio di un riorientamento della contrattazione degli orari verso un riequilibrio negoziato, e non semplicemente affidato all'inventiva e all'iniziativa individuale, tra tempo per il lavoro e tempo per le esigenze della vita famigliare e sociale. Ma è indubbio che il tema sia straordinariamente rilevante.

Un aspetto piuttosto di metodo è invece il fatto che gli accordi recenti prevedano spesso strumenti di monitoraggio e controllo dei risultati delle intese, sotto forma di gruppi di studio, costituzione di comitati, previsione di incontri di verifica e simili. Di per sé non si tratterebbe di una gran novità, se non fosse che questa strumentazione era forse un po' caduta in disuso, e che la sua reintroduzione sembra segnalare il carattere sperimentale attribuito dalle parti alle soluzioni concordate e l'intento di prolungare nel tempo l'interazione tra esse per le opportune revisioni. Ci si augura che effettivamente le pratiche di valutazione e verifica trovino attuazione, superando i limiti di un certo sperimentalismo a breve e senza memoria che ha talvolta caratterizzato la microconcertazione in azienda.

Un'ultima considerazione trae spunto infine dalla notizia di un recente accordo raggiunto a Bergamo tra l'associazione industriali e i sindacati confederali per lo sviluppo e la valorizzazione del part-time nell'economia locale. L'interesse qui è duplice: perché ci si propone di promuovere uno strumento importante per ripartire meglio le opportunità di lavoro che è stato finora utilizzato in modo molto ridotto dalle imprese; e perché viene adottata una strada inconsueta per farlo – quella dell'accordo territoriale. Chi scrive da tempo ritiene che questa sia una via difficile, ma particolarmente adatta e necessaria per cercare soluzioni innovative adeguate a un mercato del lavoro fortemente differenziato su base locale (Regalia, 2005).

Non si tratta che di indizi di mutamento. Ma che sono quanto meno coerenti con l'ipotesi che in Italia quello del tempo di lavoro sia il terreno negoziale probabilmente più interessante, ricco di esperimenti propositivi, innovativo. Per far chiarezza, occorrerebbe però poter riordinare in modo più sistematico i dati e le informazioni esistenti e avviare analisi rigorose dei risultati.

Riferimenti bibliografici

Accornero A., 1997, *Era il secolo del lavoro*, Il Mulino, Bologna.

Bortolotti F. e Giaccone M., 2005, *Inclusion Strategies. Regulating Non-Standard Employment in the «Third Italy»*, in I. Regalia, (a cura di), *Regulating New Forms of Employment. Local Experiments and Social Innovation in Europe*, Routledge, Londra, pp. 141-72.

Caruso B., 2004, *Flexibility in Labour Law: The Italian Case*, in B. Caruso e M. Fuchs (a cura di), *Labour Law and Flexibility in Europe*, Nomos-Giuffré, Baden-Baden e Milano, pp. 11-46.

Casadio P. e D'Aurizio L., 2001, *Flessibilità oraria, occupazionale e retributiva nell'industria: complementi o sostituti?*, Banca d'Italia, Working paper.

Cella G.P. e Treu T., 1998, *La contrattazione collettiva*, in G.P. Cella e T. Treu, a cura di, *Le nuove relazioni industriali*, Il Mulino, Bologna, pp. 183-256.

Gasparini G., 2001, *Il tempo di lavoro: le indicazioni da una ricerca empirica nell'Unione Europea*, in G.P. Cella e G. Provasi (a cura di), *Lavoro, sindacato, partecipazione*, F. Angeli, Milano, pp. 87-100.

Kalleberg A.L., 2003, *Flexible Firms and Labor Market Segmentation. Effects of Workplace Restructuring on Jobs and Workers*, «Work and Occupations», n. 30, 2, pp. 154-75.

Leccese V., 1997, *L'orario di lavoro*, in L. Bellardi e L. Bordogna (a cura di), *Relazioni industriali e contrattazione aziendale*, F. Angeli, Milano, pp. 155-80.

Lo Faro A., 2004, *Part-time Work in Italy*, in B. Caruso e M. Fuchs (a cura di), *Labour Law and Flexibility in Europe*, Nomos-Giuffré, Baden-Baden e Milano, pp. 61-76.

Pizzorno A. (a cura di), 1974-1975, *Lotte operaie e sindacato in Italia (1968-1972)*, Il Mulino, Bologna, 5 voll.

Regalia I., 1998, *La contrattazione in azienda in Lombardia dopo l'accordo del luglio 1993*, «Diritto delle relazioni industriali», VIII, n. 4, pp. 497-512.

Regalia I. (a cura di), 2005, *Regulating New Forms of Employment. Local Experiments and Social Innovation in Europe*, Routledge, Londra.

Regalia I. e Ronchi R., 1988-1992, *Le relazioni industriali nelle imprese lombarde*, Milano, Ires papers, Collana ricerche, 14, 20, 24, 31, 34.

Regini M., 1991, *Confini mobili*, Il Mulino, Bologna.

Regini M. e Sabel C.F. (a cura di), 1989, *Strategie di riaggiustamento industriale*, Il Mulino, Bologna.

Reyneri E., 1996, *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna.

Reyneri E., 1997, *Introduzione*, in Irer (a cura di), *Orario, occupazione e concezione del lavoro*, Guerini, Milano, pp. 11-36.

Ricci G., 2004, *Flexible Working Time: The Italian Case*, in B. Caruso e M. Fuchs (a cura di), *Labour Law and Flexibility in Europe*, Nomos-Giuffré, Baden-Baden e Milano, pp. 146-65.

Samek Lodovici M. e Semenza R. (a cura di), 2004, *Il lavoro part-time. Anomalie del caso italiano nel quadro europeo*, F. Angeli, Milano.

Trigilia C., 1989, *Il distretto industriale di Prato*, in M. Regini and C.F. Sabel (a cura di), *Strategie di riaggiustamento industriale*, Il Mulino, Bologna, pp. 283-333.

Zappalà L., 2004, *Fixed-term Contracts in Italy*, in B. Caruso e M. Fuchs (a cura di), *Labour Law and Flexibility in Europe*, Nomos-Giuffré, Baden-Baden e Milano, pp. 98-125.

Europa. Modelli di conciliazione dei tempi

Manuela Samek Lodovici, Daniela Oliva

L'analisi comparata delle politiche di conciliazione promosse dai paesi europei evidenzia la presenza di diversi modelli di intervento. I dati suggeriscono di diversificare gli strumenti di conciliazione per venire incontro alle preferenze espresse da modelli famigliari e di vita sempre più eterogenei, ma anche la centralità di azioni di sistema che puntino sull'offerta di servizi pubblici di cura con orari flessibili, di buona qualità e a costi contenuti, che contrastano la divisione di genere del lavoro di cura rinforzata, invece, da politiche centrate solo sull'estensione dei congedi parentali. L'intervento pubblico consente, inoltre, di ridurre i costi che dovrebbero altrimenti sostenere le imprese e ha l'effetto, nel lungo periodo, di ridurre la povertà e le disuguaglianze sociali, oltre che di aumentare la produttività, per gli effetti positivi sulle capacità di apprendimento e le condizioni di vita delle nuove generazioni.

1. Introduzione

L'attenzione crescente al tema della conciliazione tra vita privata e professionale nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione e nelle politiche nazionali e regionali, denota la rilevanza di questa problematica all'interno di una politica delle pari opportunità di genere, sia rispetto agli obiettivi di *gender mainstreaming* e di miglioramento della qualità della vita e del lavoro per uomini e donne, che rispetto alla necessità (per la crescita macro e microeconomica) di una maggiore partecipazione e occupazione femminile che non vada a discapito né delle scelte di maternità, né della carriera e dello sviluppo professionale.
I cambiamenti di contesto avvenuti in questi ultimi anni hanno rafforzato la necessità di politiche di conciliazione e hanno introdotto nuove dimensioni da considerare in questo ambito. L'invecchiamento della popolazione e la caduta dei tassi di natalità, la crescente flessibilità del mercato del lavoro e i cambiamenti nei sistemi produttivi legati all'innovazione tecnologica e alla crescente domanda di servizi impongono, infatti, di considerare:

- la *maggiore complessità del lavoro di cura* che, in una società tendenzialmente più anziana e con un aumento dell'età media di nascita del primo figlio, vede sempre di più emergere simultaneamente esigenze di cura degli anziani e dei figli;
- la *differenziazione dei bisogni di conciliazione* di donne che presentano modelli diversi di partecipazione al mercato del lavoro e di riproduzione sociale;
- *l'articolazione dei sistemi organizzativi e produttivi delle imprese* e dei bisogni di flessibilità e qualificazione che queste esprimono in contesti caratterizzati da una crescente competizione internazionale e innovazione tecnologica.

Gli interventi a sostegno della conciliazione sono di diversa natura e vanno dalla *ridefinizione dei tempi e delle modalità organizzative nei luoghi di lavoro* (part-time, *job sharing*, telelavoro, banca delle ore, orari flessibili), allo *sviluppo di strutture e servizi di cura* per minori e anziani non autosufficienti, dal *sostegno ai congedi parentali*, alle *politiche dei tempi delle città*, alla sensibilizzazione verso *modelli culturali di condivisione degli impegni di cura* più equi tra uomini e donne.

L'articolazione delle politiche e degli interventi che si pongono finalità di conciliazione denota lo sforzo di creare condizioni di contesto favorevoli ad una sempre maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro. Tuttavia, la questione della conciliazione va affrontata con un'ottica di sistema che tenga conto di una serie di fattori che possono avere impatti molto diversi. Ad esempio, politiche di conciliazione che promuovono una organizzazione del lavoro che non vada a discapito delle scelte di maternità (ovvero, che agiscono sull'organizzazione aziendale e sul lavoro della donna attraverso una ridefinizione dei tempi e delle modalità di lavoro, la possibilità di ottenere congedi parentali, ecc.) possono avere un impatto negativo sulla qualità dell'occupazione[1] (sviluppo professionale, percorsi di carriera, re-

[1] Solo per citare un caso recente, l'inchiesta di Monster Meter, osservatorio sui temi del lavoro del *network* europeo dei siti di Monster, leader mondiale nella ricerca di personale su Internet, svolta nel 2005 via Internet in otto paesi (Svezia, Germania, Belgio, Svizzera, Irlanda, Italia, Olanda, Regno Unito) evidenzia come le donne vedano nella maternità il principale ostacolo al successo professionale (50,15%), mentre l'influenza di pregiudizi legati al sesso è citata al secondo posto con percentuali decisamente molto meno significative (22,54%). Non a caso Addis (1997) parla di «privilegi handicappanti» in relazione alle politiche di conciliazione basate sul sostegno all'uscita dal lavoro, anche temporanea, delle donne, come i congedi di maternità.

tribuzioni) che finisce, spesso, con la riconsiderazione della scelta stessa di rimanere all'interno del mercato del lavoro.
D'altro canto, politiche che influenzano indirettamente la conciliazione (ad esempio, i tempi e le forme della vita sociale e delle città, la presenza, le modalità di erogazione e la qualità dei servizi di cura e le politiche di sensibilizzazione per una più equa divisione del lavoro di cura e per una maggiore attenzione ai bisogni di conciliazione da parte delle organizzazioni) sono molto più complesse sul piano dell'attuazione in quanto producono impatti sul mercato del lavoro di medio-lungo termine e sono fortemente condizionate dalle caratteristiche sociali, economiche e culturali dei contesti locali.
Va, infine, considerato l'impatto che queste politiche possono avere non solo sulle scelte di partecipazione delle donne con carichi famigliari, ma anche sulle scelte di fertilità e sulle condizioni di vita dei bambini.
Il dibattito sulla condizione femminile e le politiche di conciliazione più perseguite sono stati, fino ad oggi, molto orientati nella direzione di sperimentare strade che consentano alle donne di partecipare al mercato del lavoro esercitando, nel contempo, un ruolo famigliare «completo» (Oliva, Lodovici, 2005). Minore attenzione è stata dedicata a quelle politiche e interventi di conciliazione in grado di modificare strutturalmente gli assetti organizzativi della società nel suo complesso (da quelli famigliari a quelli che regolano la vita quotidiana come, ad esempio, i trasporti, gli orari degli esercizi commerciali, i servizi di sostegno alla cura, ecc.).
In questo quadro complesso e qui solo accennato, in cui politiche e interventi di conciliazione possono avere impatti diversi e, in definitiva, anche effetti non desiderati, diventa rilevante evidenziare i paradigmi politici che filtrano dai diversi modelli di intervento dei paesi europei e affrontare il problema di come le politiche di conciliazione possano perseguire l'obiettivo di promuovere e sostenere le scelte di maternità, senza che ciò avvenga a discapito della qualità della vita privata e professionale delle donne e degli uomini, oltre che della crescita dei bambini.

2. Gli indirizzi dell'Unione Europea

Il problema della conciliazione vita-lavoro è fortemente avvertito dall'Unione Europea che, con una serie di azioni, ha sollecitato gli

Stati membri ad attuare politiche dell'occupazione che non trascurassero gli aspetti più peculiari legati al lavoro delle donne. L'Ue ha raccomandato nell'ambito degli *Orientamenti per l'occupazione 2003* di affrontare prioritariamente «la questione della conciliazione di lavoro e vita privata, in particolare mettendo a disposizione servizi di custodia dei bambini e di assistenza alle altre persone a carico, incoraggiando la condivisione delle responsabilità familiari e professionali e facilitando il ritorno al lavoro dopo un periodo di assenza» e, attraverso direttive (come quella sugli orari di lavoro) e altri atti comunitari ha «stimolato» e, in alcuni casi imposto, il cambiamento delle legislazioni nazionali. Due direttive europee sui congedi sono da segnalare a questo proposito:

- la direttiva 92/85/Ce dell'ottobre 1992 volta a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in allattamento in cui si prevede, ad esempio (art. 8), che le lavoratrici hanno il diritto di fruire di un congedo di maternità di almeno 14 settimane ininterrotte, ripartite prima o dopo il parto, conformemente alle prassi nazionali. Questo periodo deve includere un congedo di maternità obbligatorio di almeno due settimane ripartite prima e/o dopo il parto, conformemente alle prassi nazionali;
- la direttiva 96/34/Ce del giugno 1996 che recepisce l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'Unice, dal Ceep e dalla Ces. La clausola 2 dell'accordo quadro attribuisce ai lavoratori, di ambo i sessi, il diritto individuale al congedo parentale per la nascita o l'adozione di un bambino, affinché possano averne cura per un periodo minimo di tre mesi fino ad un'età non superiore a 8 anni determinato dagli Stati membri e/o dalle parti sociali.

I possibili impatti negativi di alcune politiche di conciliazione, se solo indirizzate alle donne, sono chiaramente evidenziati là dove si afferma che gli Stati membri e le parti sociali devono impegnarsi a trovare dispositivi (legislativi, finanziari, ecc.) che coinvolgano maggiormente gli uomini nella condivisione del lavoro di cura e, in particolare, devono promuovere modelli di congedo parentale atti a evitare effetti negativi sull'occupazione femminile e la qualità del lavoro (bassi salari, insufficienti prestazioni sociali, rischio di competenze non aggiornate, ecc.)[2].

[2] Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Relazione sulla parità tra uomini e donne*, 2004.

L'inserimento del tema «pari opportunità» nei pilastri e nelle linee-guida della Strategia europea per l'occupazione ha condizionato la definizione delle politiche nazionali come dimostrano i Piani nazionali per l'occupazione elaborati in questi anni. Anche la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 l'ha assunto come priorità trasversale a tutta la programmazione e gli interventi finalizzati alla conciliazione tra vita privata e professionale hanno rappresentato la parte più consistente di progetti finanziati nell'ambito degli assi e delle misure dedicate.
Da Lisbona in poi sono stati posti anche obiettivi quantitativi, come l'obiettivo di portare, entro il 2010, il tasso di occupazione femminile al 60% e quello di estendere il tasso di copertura dei servizi di cura fino a coinvolgere il 33% dei bambini sotto i 3 anni e almeno il 90% dei bambini tra i 3 anni e l'età scolare.
Se, dunque, il tema della conciliazione tra vita privata e professionale si è imposto nel dibattito e nelle politiche sia a livello di Unione Europea, sia di singoli Stati membri e se i possibili effetti, positivi e negativi, di questi interventi stanno producendo una sempre maggiore attenzione su quello che sarà l'impatto (non solo a livello occupazionale, ma anche sulla qualità e soddisfazione complessiva di donne e uomini per le condizioni di vita e lavoro), il prossimo futuro presenta degli elementi di incertezza. L'impressione, infatti, che una serie di risultati siano stati raggiunti sembra orientare l'Unione Europea e molti Stati membri a identificare altre priorità di azione. In questo quadro vanno, ad esempio, contestualizzate le preoccupazioni di quanti vedono nelle ipotesi della nuova programmazione comunitaria un abbassamento del livello di attenzione verso la parità di genere, là dove pare non siano più previsti assi e misure dedicate e dove le questioni della parità fra uomini e donne (*gender equality*), della lotta contro la discriminazione, dell'occupazione e della protezione sociale vengono ricomprese in un più ampio obiettivo di pari opportunità (*equal opportunities*), canalizzate in un apposito Programma (Progress) e con una significativa riduzione di risorse finanziarie.

2.1 I modelli di intervento nei paesi europei

I congedi parentali, le modificazioni dell'orario di lavoro e il sostegno al lavoro di cura attraverso l'offerta diretta di servizi o di sussidi finanziari per l'acquisto di tali servizi sono i principali strumenti utilizzati nei paesi europei per facilitare la partecipazione e la continuità occupazionale delle donne con carichi famigliari.

Tabella 1

Tabella 1

Tabella 1

Tabella 1

Tabella 1a

Tabella 1a

Si tratta di due tipologie di azione che possono avere impatti molto diversi, dal momento che, nel primo caso, gli oneri della conciliazione ricadono anche sul sistema delle imprese (è l'azienda che deve trovare personale sostitutivo e/o modificare l'organizzazione del lavoro) oltre che, ovviamente, sulle donne, nella misura in cui tali dispositivi sono concretamente molto più utilizzati dalle donne piuttosto che dagli uomini (anche là dove i modelli di stato sociale e le strutture famigliari vedono una maggiore condivisione del lavoro di cura). Mentre, nel secondo caso, gli oneri ricadono, essenzialmente, sul sistema pubblico.

La distinzione tra intervento pubblico e privato è importante anche in relazione all'estensione della popolazione di riferimento. Politiche degli orari e di riorganizzazione aziendale, affidati alla contrattazione collettiva (nazionale o, più spesso, decentrata) oppure alle decisioni del datore di lavoro, diventano patrimonio/onere di aziende (singole e/o di alcuni specifici comparti) e di quote limitate di lavoratrici/tori. Caratteri ben diversi assumono gli interventi pubblici di offerta di servizi di cura, di sussidio ai congedi parentali, di riorganizzazione degli orari degli esercizi commerciali, dei trasporti collettivi, dei vari servizi pubblici (scuole, sanità, servizi amministrativi, ecc.), che coinvolgono tutta la popolazione e comportano riassetti complessivi dei modelli di vita quotidiani.

Sulla base di queste considerazioni, la tabella 1 presenta alcuni indicatori dell'impegno dei diversi paesi europei (classificati in relazione al modello prevalente di stato sociale) nelle politiche di conciliazione che consentono di comparare i diversi modelli di intervento, evidenziando le caratteristiche della normativa sui congedi parentali, l'offerta di servizi pubblici per l'infanzia, la diffusione di orari di lavoro *family-friendly* nelle imprese. La tabella 1a presenta, in maggior dettaglio, la normativa sui congedi parentali. Naturalmente si tratta di indicatori e di dati da considerare con cautela, sia per la difficoltà di reperire informazioni e dati confrontabili che per i cambiamenti recenti nel sistema di intervento di alcuni paesi (i dati si riferiscono al 1999-2000).

Dall'analisi comparativa emergono alcune evidenze interessanti:

- anche grazie alle direttive Ce, tutti i paesi europei prevedono *congedi parentali* di durata relativamente lunga e retribuiti nella maggior parte dei casi con il 100% del salario. Ci sono, però, delle notevoli differenze: la normativa più generosa, soprattutto in relazione alla durata dei congedi retribuiti, si riscontra nei paesi scandinavi e in Francia, oltre che in alcuni paesi dell'Europa dell'Est, mentre i paesi anglosassoni e quelli dell'Europa meridionale presentano le

normative più restrittive. Ai congedi di maternità, negli anni novanta, si sono aggiunti in vari paesi i congedi di paternità e i congedi parentali che allungano notevolmente la durata complessiva dei congedi; inoltre, sempre più la distinzione tra congedi di maternità e parentali è andata scomparendo. Ad esempio, il congedo di maternità molto lungo previsto dalla recente normativa inglese funziona di fatto come un congedo parentale, mentre i congedi parentali previsti dalla normativa finlandese sono, di fatto, una estensione dei congedi di maternità e di paternità. Svezia e Norvegia non prevedono degli specifici «congedi di maternità», ma solo dei congedi parentali che riguardano entrambi i genitori (sui 480 giorni complessivi previsti per entrambi i genitori dai congedi parentali, in Svezia solo 60 giorni riguardano in specifico le madri; in Norvegia delle 52 settimane previste dai congedi parentali, solo 9 sono riservate alle madri, 4 ai padri e le restanti 39 possono essere suddivise tra i genitori). A partire dagli anni '90 si è esteso anche il campo di applicazione dei congedi ai figli adottivi e ai casi di malattia dei figli fino ad una certa età (infanzia e adolescenza in alcuni paesi). Inoltre, alcuni paesi hanno introdotto dei congedi di paternità, con i paesi scandinavi che, anche in questo caso, prevedono gli schemi più generosi (almeno 2 settimane), mentre Austria, Germania e Irlanda non prevedono alcun congedo di paternità e i paesi dell'Europea meridionale, l'Olanda e alcuni paesi dell'Est Europa (Slovacchia, Polonia, Ungheria) prevedono solo pochi giorni (al massimo 5). In genere, i congedi sono disponibili solo per gli occupati alle dipendenze con una storia lavorativa superiore ad una durata predefinita e sono più generosi per i dipendenti pubblici, ma dagli anni '90 in alcuni paesi la possibilità di accedere ai congedi è stata estesa ad altre categorie di lavoratrici/tori come le lavoratrici autonome (Italia), i lavoratori con contratti flessibili (Olanda) e in alcuni casi gli studenti e i disoccupati (Germania). Solo nei paesi scandinavi i congedi sono disponibili per quasi tutte le donne. La durata dei congedi è aumentata quasi ovunque ed è cresciuta anche la flessibilità nelle possibilità di utilizzo sia pur a scapito della retribuzione.

- I paesi scandinavi e la Francia sono anche quelli che investono di più nell'offerta di *servizi pubblici per l'infanzia* e in cui è più elevata la quota di bambini sotto i 3 anni ospitata nei nidi, mentre i servizi per i bambini sopra i tre anni di età sono elevati nella maggior parte dei paesi europei (eccetto Grecia, Irlanda). La spesa e

l'offerta pubblica di servizi è più bassa nei paesi anglosassoni (dove prevale l'offerta privata) e in quelli dell'Europa meridionale (dove prevalgono le reti e i sostegni famigliari). Negli ultimi anni sta emergendo una crescente attenzione alla diversificazione degli orari e delle tipologie di servizi offerti per tenere conto della diffusione del lavoro con orari atipici e della diversificazione delle preferenze delle donne: oltre all'estensione degli orari dei nidi e alla diffusione dei nidi aziendali, stanno emergendo servizi di cura erogati nei momenti interstiziali della giornata (ad esempio, i *Kid's club net* inglesi) e si stanno sperimentando *voucher* di cura per l'acquisto di servizi pubblici o privati (anche di tipo individuale, educatori o assistenti famigliari) in base alle esigenze delle singole famiglie.

- In molti paesi sono presenti misure a sostegno di *orari di lavoro family friendly*, definite a livello nazionale o aziendale, in alcuni casi unilateralmente dalle imprese e in altri contrattate con il sindacato e/o i lavoratori. Si tratta, in genere, della possibilità di usufruire di periodi aggiuntivi di congedi per ragioni famigliari, di accordi sull'orario di lavoro (part-time, flessibilizzazione degli orari in entrata e in uscita, *job-sharing*, banche delle ore, tele-lavoro, ecc.), di sostegno nel lavoro di cura (nidi aziendali o apposite convenzioni con i servizi territoriali o agenzie specializzate). Questo tipo di misure sono più diffuse nei paesi dell'Europa continentale come Olanda, Austria e Germania (che si caratterizzano per una lunga tradizione di coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori nella gestione aziendale) e meridionale, ma sono in genere limitate al settore pubblico, alle grandi imprese, alle imprese che hanno una larga proporzione di lavoratori con elevati titoli di studio e di qualificazione (tecnici e specialisti) e/o una larga proporzione di occupazione femminile e impiegatizia. Le imprese che hanno introdotto questi accorgimenti, spesso, citano tra i benefici (che superano largamente i costi), il minore assenteismo e la maggiore responsabilizzazione e produttività del personale.

La combinazione tra politiche degli orari e offerta servizi di cura e il diverso ruolo dell'intervento pubblico o privato portano ad evidenziare diversi modelli di intervento in Europa che riflettono anche i diversi modelli famigliari e culturali prevalenti (a loro volta influenzati dai livelli medi di istruzione della popolazione femminile).

2.2 Il modello scandinavo e francese

Nei paesi scandinavi e in Francia l'elevata spesa pubblica nelle politiche di conciliazione, centrata sull'offerta di servizi pubblici di cura e sul sostegno, di tipo normativo, ai congedi parentali e al lavoro flessibile, oltre che sui sussidi alle persone con carichi famigliari, ha incoraggiato sia la partecipazione femminile a tempo pieno al lavoro che la fertilità. In questi paesi l'infanzia è considerata un «bene pubblico» e il sostegno pubblico è rivolto a tutte le famiglie indipendentemente dal livello di reddito. Caratterizza, inoltre, i paesi scandinavi l'attenzione ad evitare che il sostegno alla conciliazione peggiori le condizioni di lavoro delle donne, attraverso clausole di flessibilità nell'utilizzo di part-time e congedi parentali e incentivi ai padri perché partecipino al lavoro di cura, attraverso elevati sussidi e l'obbligo del congedo di paternità per periodi pre-definiti. In questi paesi il tasso di utilizzo dei congedi di paternità è tra i più alti al mondo, raggiungendo il 58% in Danimarca, il 64% in Svezia e l'80% in Norvegia (Oecd, 2001) ed è elevata anche la partecipazione e l'occupazione femminile, indipendentemente dalle condizioni famigliari.

2.3 Il modello anglosassone

In questi paesi, le politiche pubbliche di conciliazione sono ancora poco sviluppate e l'intervento pubblico è mirato solo alle famiglie povere. È il mercato che ha una funzione «auto-regolatrice» attraverso, da un lato, l'elevata diversificazione degli orari di lavoro e del part-time e, dall'altro, una certa facilità di ritorno all'occupazione dopo periodi di inattività legati al lavoro di cura. Lo scarso sostegno pubblico, d'altro canto, obbliga le donne a cercare di rimanere nel mercato del lavoro, oppure a tornarci non appena possibile. L'offerta di servizi di cura è ampia e diversificata, ma prevalentemente privata e caratterizzata da costi elevati e uno scarso controllo sulla qualità, in assenza di standard e sistemi di certificazione di qualità. È solo da fine anni '90 che, anche per le pressioni europee, in Gran Bretagna si è avviata una seria revisione delle politiche pubbliche nel campo dei servizi per l'infanzia e delle misure di conciliazione (Department of Trade and Industry, 2003) che prevede un'estensione della durata dei congedi di maternità e parentali e un aumento del sussidio di maternità, l'introduzione dei congedi di paternità di due settimane e benefici fiscali (*Child Tax Credit* e *Working Tax Credit*), il diritto a richiedere orari

di lavoro *family friendly* e la possibilità di accedere a servizi di cura. Anche in questi paesi la partecipazione femminile e il tasso di fertilità sono relativamente elevati, ma le condizioni di vita di donne e minori sono peggiori che nei paesi scandinavi e il differenziale nei tassi di occupazione tra donne con e senza figli piccoli è tra i più elevati in Europa.

2.4 Il modello dell'Europa continentale e meridionale

In questi paesi, ad eccezione della Francia, prevale ancora un modello in cui la cura dei famigliari è sostanzialmente a carico delle donne («*male breadwinner model*»). I servizi pubblici di cura sono poco diffusi e con orari ridotti e l'offerta privata di servizi è contenuta dalla scarsità della domanda e da un sistema di regolazione molto restrittivo. Anche l'offerta di orari di lavoro *family friendly* è ancora poco diffusa e limitata ad alcune grandi imprese nei settori ad elevata incidenza dell'occupazione femminile (tessile-abbigliamento, commercio, servizi pubblici). In alcuni di questi paesi (Olanda), il sostegno alla conciliazione è basato sul massiccio uso del part-time e il coinvolgimento delle imprese, mentre in altri (Austria e Germania) attraverso la possibilità di utilizzare lunghi congedi parentali e politiche aziendali favorevoli che, però, si rivolgono solo alle donne occupate. Nei paesi del Sud Europa sono, invece, le reti famigliari che offrono i servizi di cura necessari, ma questo riduce l'offerta di lavoro femminile e la carenza di sostegni al lavoro di cura influenza negativamente le scelte riproduttive.

2.5 Il modello dei paesi dell'Europa dell'Est

Tradizionalmente, i paesi dell'Est Europa sono stati caratterizzati da una elevata offerta di servizi di cura e da generose normative sui congedi parentali. E questo si è riflesso negli alti tassi di partecipazione e occupazione femminile. I dati presentati nelle tabelle sembrano confermare questo quadro, anche se la crisi occupazionale legata alla transizione ad una economia di mercato sembra aver, in parte, modificato questa situazione. Tuttavia, l'evidenza empirica in merito è ancora scarsa.

3. Risultati e implicazioni per le politiche europee

La tabella 2 presenta alcuni indicatori sui tassi di partecipazione e occupazione femminile nel 2003, distinguendo tra donne con e senza figli piccoli.

In tutti i paesi europei le donne con figli piccoli hanno, in genere, tassi di occupazione inferiori a quelle senza. Nel 2003, il tasso di occupazione delle donne tra i 20 e i 49 anni con almeno un figlio tra 0 e 12 anni era di quasi 15 punti percentuali inferiore a quello delle donne della stessa età senza figli sotto i 12 anni; le differenze sono particolarmente elevate nei paesi dell'Europa continentale (raggiungendo i 19,5 punti percentuali in Germania), dell'Europa dell'Est (dove si raggiungono i 31,6 punti percentuali di differenza nella Repubblica Ceca) e nei paesi anglosassoni (con la Gran Bretagna che presenta 21 punti percentuali di differenza). Le differenze più contenute dei paesi dell'Europa meridionale sembrano soprattutto ascrivibili ai bassi tassi di occupazione che riguardano il complesso della popolazione femminile. Nei paesi scandinavi, invece, dove l'intervento pubblico nelle politiche di conciliazione è particolarmente rilevante, le differenze di genere e tra donne con e senza figli sono più contenute e sia il tasso di partecipazione che il tasso di occupazione femminile sono elevati in tutto il ciclo di vita. In questi paesi sono relativamente elevati anche i tassi di fertilità.

Anche se il rapporto di causalità è incerto, la correlazione è molto evidente: i tassi di attività e di occupazione più elevati si ritrovano in Danimarca, che prevede sia politiche di sostegno al congedo famigliare che un esteso sistema di servizi pubblici per la cura dei bambini in età prescolare e per la cura degli anziani. I tassi di occupazione più bassi si trovano nei paesi dell'Europa meridionale, con l'eccezione del Portogallo, dove i congedi parentali e gli interventi sull'orario di lavoro sono meno diffusi e l'offerta di servizi di cura è meno sviluppata. Nei paesi anglosassoni appare, invece, elevato il numero di donne che dopo la nascita dei figli riduce l'orario di lavoro o esce temporaneamente dal mercato del lavoro.

In Europa e in Italia si sta, comunque, diffondendo un modello di doppia partecipazione al lavoro. La percentuale di donne con figli piccoli che lavorano è aumentata, seppur con elevate differenze che dipendono dal livello di istruzione, dalla disponibilità di servizi di conciliazione sia pubblici che privati e congedi famigliari, dal sistema di regolazione del mercato del lavoro (diffusione orari di lavoro flessibili e del part-time e grado di protezione dell'impiego).

Tabella 2

Tabella 2

Tabella 3

Una recente indagine europea sulle preferenze di orario di lavoro nelle coppie con figli piccoli (meno di 6 anni) mostra, però, che i genitori preferirebbero lavorare di più (Villa, 2004): il 47,7% delle coppie vorrebbe avere un'occupazione a tempo pieno per entrambi i genitori e nel 29% dei casi la madre occupata part-time, ma la condizione effettiva prevalente è, spesso, diversa, come mostra la tabella 3. In tutti i paesi europei la partecipazione effettiva delle donne con figli in età prescolare è inferiore a quella desiderata ed è, nella maggior parte dei casi, maggiore la carenza di lavoro a tempo pieno per le madri rispetto alla carenza di lavoro part-time. Le differenze tra orari desiderati ed effettivi sono particolarmente ampie nei paesi dell'Europa continentale e meridionale dove le politiche di conciliazione sono meno sviluppate e il mercato non offre misure compensative.

3.1 Su quali politiche puntare?

I dati presentati evidenziano come le politiche di conciliazione tra lavoro di cura e lavoro per il mercato siano particolarmente importanti nell'influenzare le scelte di partecipazione al lavoro e nel sostenere l'occupazione femminile, soprattutto delle donne con carichi famigliari. Dagli studi di valutazione effettuati finora emerge che la possibilità di conciliare responsabilità lavorative e famigliari appare più facile dove è possibile usufruire di periodi flessibili di congedi parentali e dove c'è un'ampia offerta di servizi per la cura dei famigliari, mentre meno rilevanti sembrano essere la durata dei congedi e il ricorso al part-time e addirittura negativo è l'effetto sull'occupazione femminile dei sussidi famigliari quando non legati all'acquisto di servizi di cura e alla partecipazione al lavoro (Oecd, 2001). Un ulteriore importante effetto positivo delle politiche di conciliazione è dato dal fatto che il sostegno all'occupazione delle madri può migliorare le condizioni di vita dei figli e contribuire alla riduzione della povertà tra i bambini, come sottolinea un recente studio comparativo dell'Oecd (Kamerman e al., 2003). Infine, le politiche di conciliazione riescono a incoraggiare simultaneamente la partecipazione femminile al lavoro e la fertilità, consentendo la diffusione di famiglie con due percettori di reddito e traslando alcuni dei costi della cura dei figli sulla collettività (Del Boca e al., 2004). Dall'evidenza empirica e valutativa emerge anche l'importanza di diversificare gli strumenti di conciliazione, per venire incontro alla diversità delle preferenze espresse da modelli famigliari e di vita sempre più eterogenei, ma anche la centralità di azioni di si-

stema che puntino sull'offerta di servizi. È, infatti, soprattutto la disponibilità di un'offerta di *servizi di cura per i famigliari* a carico, di buona qualità e con orari flessibili, oltre che non troppo costosi, che si dimostra fondamentale per il sostegno alla partecipazione e all'occupazione femminile a tempo pieno, perché contrasta la divisione di genere del lavoro di cura che sarebbe, invece, rinforzata da politiche centrate solo sull'estensione dei congedi parentali, generalmente usufruiti dalle donne. Recenti valutazioni condotte in Svezia, Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti hanno, inoltre, dimostrato che l'inserimento dei bambini nella prima infanzia in nidi di buona qualità aumenta notevolmente lo sviluppo cognitivo e comportamentale dei bambini, riducendo le disuguaglianze sociali (i bambini che beneficiano di più sono quelli provenienti da famiglie svantaggiate dal punto di vista socio-economico) e influenzando indirettamente le potenzialità di sviluppo sociale ed economico di medio periodo. Politiche basate sull'offerta di servizi sono anche efficienti: oltre a ridurre il costo netto per le casse pubbliche, grazie alle minori uscite dall'occupazione, possono produrre effetti occupazionali positivi. L'ampia e sussidiata offerta pubblica di servizi di sostegno al lavoro di cura (Nord Europa) rappresenta una variabile chiave nello spiegare l'offerta di lavoro femminile (anche in relazione alle preferenze di orario[3]). La minore efficacia, in tal senso, dei servizi privati è da ricondurre al loro costo elevato e alla qualità del servizio offerto. In alternativa all'offerta diretta i servizi pubblici di cura, anche l'utilizzo di *voucher* per l'acquisto di servizi, pubblici o privati (che, in questo caso, sono accreditati e garantiscono standard di qualità), può avere un effetto positivo sulle decisioni occupazionali, soprattutto delle madri sole, e aumentare la domanda di servizi di cura (Tekin, 2004). Le politiche di sussidio alle madri (Finlandia e Francia) hanno, invece, un elevato effetto negativo sulla partecipazione e l'occupazione femminile, ma un effetto positivo sulla fertilità, soprattutto per le madri nelle famiglie a basso reddito (Oecd, 2001).

Anche i *congedi parentali*, possono aumentare la partecipazione femminile e, secondo recenti stime americane, possono addirittura ridurre i rischi di mortalità infantile contribuendo molto a migliorare le capa-

[3] Alcuni studi di comparazione internazionale hanno mostrato che le preferenze delle donne verso il lavoro part-time, dipendono in larga misura dall'esistenza o meno di un'offerta di buona qualità di servizi per l'infanzia, oltre che dal livello di scolarizzazione delle donne (O'Reilly, 1996).

cità cognitive dei bambini (Ruhm, 1998 e 2000). La loro durata, tuttavia, può avere effetti contraddittori: i congedi di lunga durata (oltre le 20 settimane secondo Jaumotte, 2003) se, da un lato, possono facilitare il lavoro delle donne, dall'altro aumentano il rischio di non rientro nel lavoro alla fine del periodo di congedo e riducono la disponibilità delle imprese ad assumere donne, soprattutto nei posti di lavoro di elevata responsabilità e con buone prospettive di carriera. Alcuni studi svedesi e tedeschi mostrano, infatti, che periodi lunghi di congedo hanno effetti negativi sui salari femminili. Per queste ragioni in alcuni paesi si osserva una tendenza al sottoutilizzo dei congedi parentali da parte delle giovani madri. Per evitare questo rischio è necessario che in presenza di lunghi periodi di congedo vengano previste anche politiche di sostegno al rientro nel lavoro (Svezia e, recentemente, Italia).
Dall'evidenza empirica sulle politiche degli *orari di lavoro family friendly*, emerge che l'intervento aziendale è più diffuso dove è scarso l'intervento pubblico. E questo, se, da un lato, mostra come le politiche di conciliazione possano anche avvantaggiare le imprese riducendo i costi di assenteismo e *turn-over* e migliorando la produttività e il clima aziendale, dall'altro, evidenzia come la carenza di intervento pubblico rischia di peggiorare la condizione dei lavoratori più deboli nel mercato del lavoro. Le politiche aziendali di conciliazione riguardano, infatti, solo alcune tipologie di imprese (grandi imprese e settore pubblico) e di lavoratori (più qualificati e istruiti con lavori permanenti). Inoltre, le forme di riduzione dell'orario di lavoro, se non sufficientemente flessibili (possibilità di tornare al tempo pieno quando le esigenze lo consentono) rischiano di penalizzare le prospettive di carriera delle donne e di non riflettere le preferenze famigliari.
In conclusione, in un contesto di grande cambiamento nelle condizioni socio-economiche, nei modelli famigliari e nelle preferenze individuali, è necessario che le politiche pubbliche facilitino le possibilità di scelta sia in relazione alla partecipazione al lavoro che alla fertilità, con politiche di conciliazione tra vita privata e vita lavorativa innovative, in grado di migliorare la qualità della vita e garantire maggiore possibilità di accesso e permanenza (carriera e sviluppo professionale) nel mercato del lavoro. L'evidenza empirica e valutativa, suggerisce, come si è visto, di adottare modelli di intervento diversificati, centrati sull'offerta di servizi di cura con orari flessibili, di buona qualità e a costi contenuti, soprattutto per le famiglie a basso reddito. In assenza di schemi pubblici di sostegno, i meccanismi di mercato non sembrano in grado, da soli, di sviluppare pienamente questi strumenti, so-

prattutto in un mercato del lavoro sempre più caratterizzato da un'elevata flessibilità occupazionale. L'intervento pubblico consente, inoltre, di ridurre i costi che dovrebbero altrimenti sostenere le imprese e potrebbero avere effetti, nel lungo periodo, di riduzione della povertà e delle disuguaglianze sociali, oltre che di aumento della produttività, per gli effetti positivi sulle capacità di apprendimento e le condizioni di vita delle nuove generazioni.

Riferimenti bibliografici

Addis E., 1997, *Economia e differenze di genere*, CLUeB.

Cousins C. R. e Tang N., 2004, *Working time and work and family conflict in the Netherlands, Sweden and the Uk*, «Work, Employment and Society», vol. 18, n.3, settembre.

Del Boca D., Aaberge R., Colombino U., Ermish J., Francescani M., Pasqua S. e Strom S., 2003, *Labour Market Participation of Women and Fertilità: the Effect of Social Policies*, mimeo Fondazione De Benedetti.

Del Boca D., Pasqua S. e Pronzato C., 2004, *Employment and Fertility Decisions in Italy, France and the Uk*, Child Working Paper n. 8/2004.

Department of Trade and Industry and Hm Treasury, 2003, *Balancing work an family life: enhancing choice and support for parents*, January 2003.

Eiro, 2005, *Family-related leave and industrial relations*, mimeo.

Evans J.M., 2001, *Firms' contribution to the reconciliation between work and family life*, Oecd Working Paper.

Jaumotte F., 2003, *Labour Force Participation of Women: empirical evidence on the role of policy and other determinants in Oecd Countries*, «Oecd Economic Studies», n. 37, 2003/2.

Oecd, 2001, *Balancing Work and Family Life: Helping Parents into Paid Employment*, in *Employment Outlook*, Parigi.

Oliva D., Samek Lodovici M., 2005, *Conciliazione. Per chi? Per cosa?*, «Prospettive sociali e sanitarie», n. 4-5.

Kamerman S.B., Neuman M., Waldfogel J. e Brooks-Gunn J., 2003, *Social policies, Family Types and Child outcomes in selected Oecd countries*, Oecd Delsa/Elsa/Wd/Sem, n. 6.

Pissarides C., Garibaldi P., Olivetti C., Petrongolo B. e Wasmer E., 2003, *Women in the labour force: How well is Europe doing?*, mimeo Fondazione De Benedetti.

Platenga J., Siegel M., 2004, *European Childcare Strategies*, mimeo.

Ruhm C., 1998, *Parental leave and Child Health*, Nber Working Paper 6554, Cambridge Ma.

Ruhm C., 2000, *Parental employment and Child's Cognitive Development*, Nber Working Paper 7666, Cambridge Ma.

Samek Lodovici M. e Semenza R. (a cura di), 2004, *Il lavoro part-time. Anomalie del caso italiano nel quadro europeo*, Franco Angeli, Milano.

Tekin E., 2004, *Child care subsidy receipt, employment and child care choices of single mothers*, Nber Working paper series, n. 10459, aprile.

Villa P., 2004, *Lavoro a tempo parziale, occupazione femminile e conciliazione nei paesi europei*, in Samek Lodovici M. e Semenza R. (a cura di), *Il lavoro part-time. Anomalie del caso italiano nel quadro europeo*, Franco Angeli, Milano.

SEMINARIO INCA

Politiche pensionistiche e modello sociale europeo

Bruxelles, 23-24 giugno 2005

La riforma dei sistemi pensionistici nei diversi paesi europei è ormai da anni al centro del dibattito politico e scientifico. La necessità di far fronte al nuovo contesto socio-economico ha determinato ovunque l'introduzione di nuove misure per il riordino delle istituzioni. Per promuovere un'ampia discussione sulle innovazioni legislative già introdotte e sulle prospettive di ulteriore impegno per la modernizzazione dei sistemi pensionistici, il seminario svoltosi a Bruxelles il 23-24 giugno 2005, dal titolo «Politiche pensionistiche e modello sociale europeo» organizzato da Inca, Cgil e Ferpa (Federazione europea delle persone anziane e dei pensionati), con la collaborazione dell'Observatoire social européen, ha sviluppato il confronto tra esperti del settore e parti sociali. Qui vengono pubblicati due lavori presentati in quell'occasione.

Il primo, di David Natali, affronta nello specifico proprio queste tematiche, dalla sfida demografica che attende il continente europeo, prendendo spunto dal recente Libro Verde sui mutamenti demografici pubblicato dalla Commissione europea alla verifica e allo stato di applicazione del Metodo aperto di coordinamento ai sistemi pensionistici. Il secondo riflette sull'esperienza del seminario in quanto tale: attraverso venti «parole generatrici» l'autore tenta una libera ricostruzione del dibattito attorno al concetto di «modello sociale europeo».

Tutti i materiali di lavoro del Seminario sono disponibili sul sito dell'Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa, che ha curato tutta l'organizzazione dell'evento: www.osservatorioinca.org.

Italia. Fasi e tipologie delle politiche di conciliazione

Anna Tempia

Partendo dal presupposto che per favorire la conciliazione lavoro/famiglia occorre intervenire su vari piani – la condivisione e la redistribuzione del lavoro di cura, le modalità di lavoro per il mercato, l'organizzazione dei servizi territoriali, i tempi e la fruibilità dei luoghi del vivere – il saggio prende in esame il caso italiano, mostrando in quale contesto le politiche di conciliazione si siano sviluppate e consolidate, grazie anche all'impulso dell'Unione Europea e all'importanza di un nucleo di norme, tra cui è centrale la legge 53/2000. La varietà delle esperienze svolte viene ricondotta a tre successive fasi di intervento e ad una tipologia di «misure» di conciliazione, integrata da alcune proposte. Infine vengono evidenziate alcune criticità per lo sviluppo di queste politiche e prospettato il ruolo positivo – anche ai fini della conciliazione – dell'innovazione organizzativa e del ricorso a modelli più evoluti di gestione della flessibilità.

1. Introduzione

Realizzare misure di conciliazione significa operare, anche in modo combinato e contestuale, su vari piani: la redistribuzione del lavoro di cura nella famiglia, il lavoro per il mercato con i suoi orari e rapporti contrattuali, l'organizzazione dei servizi territoriali, i tempi e la fruibilità della città e dei luoghi del vivere. L'obiettivo è quello di offrire alle persone – donne e uomini – la possibilità di raggiungere migliori equilibri tra vita di lavoro e vita familiare e personale, che oggi costituisce una questione cruciale a seguito della differenziazione, non solo degli stili di vita, ma soprattutto dei vincoli e delle opportunità individuali.

Spesso si tratta di rispondere ad esigenze di carattere temporaneo, o ad emergenze legate al ciclo di vita. Gli interventi possibili si collocano prevalentemente a livello «micro», e fanno leva su di una serie di strumenti quali: la legislazione (fra cui è particolarmente importante

quella che tutela la maternità), la contrattazione e la negoziazione tra le parti sociali – in particolare quella aziendale e territoriale – e il partenariato a livello locale[1].

Numerosi soggetti – gli enti locali, le imprese e le loro associazioni, le lavoratrici e i lavoratori con le loro rappresentanze sindacali e i comitati pari opportunità – stanno portando avanti questa problematica, non senza difficoltà, nelle sedi loro proprie e in quelle che prevedono azioni di concertazione sul territorio, anche a seguito di partnership promosse dalle iniziative comunitarie.

Le esperienze realizzate in Italia restano tuttavia limitate e si scontrano ancora con resistenze culturali e con inerzie diffuse, spesso presenti nella cultura organizzativa aziendale, ma non solo.

In questa sede si potranno ritrovare alcune coordinate che mostrano come è stato affrontato il tema in Italia. La varietà delle esperienze è stata ricondotta – richiamandosi ad alcuni casi a titolo esemplificativo – a tre fasi di intervento (che si caratterizzano per le misure implementate in prevalenza, per i soggetti promotori e per la presenza di iniziative indirette, potenzialmente favorevoli alla conciliazione) e ad una tipologia di «misure» di conciliazione.

Nel rapporto vita di lavoro e vita personale, l'attenzione punterà soprattutto sugli aspetti legati all'assunzione delle responsabilità familiari e di cura.

La tesi è che attraverso legislazione di tutela e contrattazione aziendale si possano mettere in campo misure strategiche per affrontare la conciliazione, ma che occorra promuovere processi di cambiamento e sinergie che includano questa prospettiva e che riguardino anche altri ambiti, quali: i sistemi organizzativi, lo sviluppo dei servizi essenziali e di quelli destinati alle famiglie e la loro integrazione a livello territoriale, la *governance* a livello territoriale, i codici culturali e sociali affinché trovi più legittimazione la figura dell'uomo e del padre «orientati alla famiglia».

A proposito dello sviluppo delle politiche di conciliazione si proporranno anche alcune sollecitazioni che riguardano «misure» di conciliazione, e soprattutto i sistemi organizzativi e la gestione della flessibilità, per le ricadute positive attese sulla organizzazione delle forme d'orario di lavoro.

[1] Quest'ultimo, nel mettere in atto varie misure di *governance* indirizzate alle problematiche dello sviluppo locale, della gestione dei servizi e del territorio, incrocia spesso il tema della conciliazione come problematica trasversale.

2. L'avvio fra spinta europea e predisposizioni nazionali

In Italia il termine «conciliazione», è stato mutuato nella prima metà degli anni novanta dalla letteratura e dai documenti ufficiali prodotti dall'Unione Europea, che intendevano indicare un campo verso il quale dovevano esser predisposte direttive, raccomandazioni, informative e suggerimenti ai diversi paesi membri per sollecitarli ad adottare misure in grado di salvaguardare in particolare la possibilità per le persone – donne e uomini – di conciliare la vita familiare con la vita lavorativa.

Si può dire che in Italia ci fosse un terreno potenzialmente predisposto ad accogliere favorevolmente la tematica della conciliazione? Possiamo rispondere affermativamente, se consideriamo gli studi, la ricerca sociale e la presa di coscienza di questa problematica a livello diffuso, che è maturata nei movimenti e fra le rappresentanze sindacali e politiche, soprattutto là dove le donne hanno espresso culture, militanza e iniziativa politica. Pensiamo al rilevante interesse che si è sviluppato in Italia per l'analisi dell'intreccio tra lavoro familiare, produzione e riproduzione sociale, alle ricerche sulla «doppia presenza» delle donne adulte in equilibrio tra lavoro e famiglia, agli studi sul lavoro di cura e sulla peculiarità italiana di «trasferirlo» fra le generazioni di donne, all'interno della famiglia[2]. Meno successo ha avuto questa prospettiva di intervento nel dibattito sindacale e politico degli anni ottanta, quando si era tentato di affrontare il tema della flessibilità degli orari di lavoro con una proposta articolata e differenziata – quella delle fasce di orario (Valli, 1988)[3] – legata alle varie esigenze nell'arco della vita e funzionale alla ricerca dell'equilibrio con la vita personale e familiare.

Sempre negli anni ottanta era emersa l'importanza di coordinare il sistema degli orari delle città per migliorare la vita individuale e colletti-

[2] Una interessante bibliografia ragionata che abbraccia molti fra gli studi svolti negli anni settanta e ottanta, è contenuta nel volume curato da L. Balbo (Balbo, 1991).

[3] Questa proposta, nata quando le resistenze verso il part-time erano ancora forti, auspicava che i datori di lavoro diversificassero la domanda di lavoro con orari anche inferiori al tempo pieno, confacenti ad esigenze personali tipiche del ciclo di vita, mantenendo invariata la tipologia contrattuale a tempo indeterminato. Fatta propria dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, la proposta fu inserita nel Piano decennale per l'occupazione del 1985.

va. Il termine «conciliazione» non compariva esplicitamente fra gli obiettivi, ma i problemi della flessibilità e del cambiamento degli orari, erano visti come una questione densa di implicazioni anche per chi lavora e che, lungi dal rifluire nel privato, sarebbe dovuta essere assunta dall'organizzazione sociale[4] (Chiesi, 1989).

La specificità di questo approccio era quella di promuovere anche cambiamenti a livello macro, influenzando le politiche degli orari di lavoro e puntando a realizzare politiche incisive sul sistema degli orari urbani, sull'esempio di quanto era stato realizzato da alcune città pioniere alla fine degli anni ottanta[5].

Sotto il profilo politico e legislativo, tutta questa problematica era stata assunta dalla proposta di legge di iniziativa popolare «Ciclo di vita, orario di lavoro, tempo della città»[6].

Preparata da un lungo e capillare lavoro di ascolto e di sensibilizzazione svolto in tutto il paese, la proposta fu presentata dalle donne del Partito comunista nella X legislatura (9 ottobre 1990) e ripresentata nella XI, ed ebbe una prima ricaduta legislativa con l'introduzione dell'art. 36 nella legge 142/1990, che affidò al sindaco il compito di coordinare gli orari delle città.

[4] La nuova frontiera degli interventi sul sistema degli orari era: *a)* migliorare la fruibilità dei servizi per dare risposte alla transizione da una società industriale ad una società terziaria, all'aumento della presenza delle donne nel mondo del lavoro, alle esigenze che nascono dalla diversificazione dei vincoli temporali degli orari di lavoro e degli stili di vita; *b)* bilanciare la flessibilità richiesta a chi lavora (per consentire all'organizzazione sociale di funzionare più a lungo e/o con orari diversi), con la flessibilità o con altre misure nell'interesse di chi garantisce le prestazioni lavorative necessarie, per attutire i disagi dovuti all'esser desincronizzati rispetto alla maggior parte delle persone e affrontare le contraddizioni a livello dell'organizzazione della vita personale e delle responsabilità di cura.

[5] Si ricordano le esperienze condotte a Modena e a Reggio Emilia, in cui il Comune ha promosso la rimodulazione degli orari di apertura al pubblico di quei servizi che più contano per gli equilibri temporali tra vita e lavoro delle donne, come i servizi per i minori, per gli anziani e la distribuzione commerciale.

[6] È interessante ricordare l'impostazione organica di questa proposta di legge, che ha prospettato una azione su più piani: *a)* il tempo nell'arco della vita, con l'istituzione di congedi parentali, familiari e di solidarietà sociale, il prolungamento dell'età pensionabile, il reddito minimo garantito, l'utilizzo di parte del tempo della leva per attività di cura, azioni positive per la redistribuzione del lavoro di cura fra i sessi; *b)* gli orari di lavoro; *c)* il coordinamento dei tempi delle città; *d)* l'impiego temporaneo in attività di servizio rivolte alla persona, in alternativa e a compensazione dell'obbligazione tributaria.

Contemporaneamente, un altro intervento legislativo volto a migliorare gli equilibri famiglia/lavoro, in modo indiretto, è stato intrapreso attraverso la legge 125/91 (*Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*) che, nel promuove azioni positive – intese come lo strumento adatto a «rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione delle pari opportunità» – ha incluso fra i loro obiettivi quello di «favorire, anche mediante una diversa organizzazione del lavoro, delle condizioni e del tempo di lavoro, l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali e una migliore ripartizione di tali responsabilità tra i sessi» (art. 1, lett. *e*).

Riassumendo, all'inizio degli anni novanta, in Italia non si parlava dell'obiettivo «conciliazione» in senso stretto, ma si assegnava alla questione dell'equilibrio tra vita di lavoro e vita familiare una connotazione specifica. In primo luogo, era vista prevalentemente come una questione che attiene agli individui – donne e uomini, con maggiore problematicità per le donne – e quindi alla sfera delle libertà individuali, già sorrette dalla legislazione di tutela. Ma era anche largamente condiviso il fatto che, per stemperare le contraddizioni insite nella ricerca di questo equilibrio, la via maestra fosse quella di puntare a rilanciare le capacità della società, nel suo complesso, di riprogettazione e di innovazione sociale a vari livelli, evitando il riflusso nel privato della famiglia o il ricorso prioritario a misure volte al sostegno dei tradizionali ruoli sessuali.

È nel corso degli anni novanta che in Italia la conciliazione comincia ad affermarsi come questione rilevante, grazie allo sviluppo di azioni positive *ex* legge 125/1991 e in qualche caso della legislazione regionale, ma soprattutto a seguito dell'impulso impresso dall'integrazione europea.

L'Unione Europea si è fatta promotrice di alcuni importanti interventi che è opportuno richiamare, per le ricadute che hanno avuto in Italia e negli altri paesi membri.

Innanzitutto la questione della conciliazione si iscrive in un disegno generale che parte da Maastricht e dal Libro Bianco su «Crescita, competitività e occupazione» (1993), e nel corso del tempo si è andata posizionando nelle politiche europee con l'evolvere, seppur lento, della tematica dei diritti sociali fondamentali[7], «ancorandosi» preva-

[7] Fin dal 1989, la «Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori» aveva contemplato la necessità che gli Stati membri assumessero misure tali da permettere a donne e uomini di conciliare i loro impegni professionali con quelli familiari.

lentemente al filone delle politiche di pari opportunità tra uomo e donna. In questa chiave ha concorso a preparare il terreno a ciò che è avvenuto a metà degli anni novanta: il recepimento nei trattati europei della tematica del lavoro, della lotta alla disoccupazione e delle politiche per l'occupazione[8], fino alla recente strategia di Lisbona.

L'intreccio sempre più stretto tra la promozione delle pari opportunità e la conciliazione fra vita professionale e vita familiare, che caratterizza le politiche dell'Unione Europea sia in riferimento ai tempi di vita, sia in riferimento alle politiche di sostegno all'occupazione, negli anni novanta si è manifestato attraverso alcuni interventi incisivi, quali: i Programmi-quadro sulle pari opportunità[9], l'istituzione nel 1994 del network «*Families and work*» da parte della Commissione europea e con l'emanazione di importanti direttive. Più recentemente il tema è stato rilanciato con l'iniziativa comunitaria «Equal».

Fondamentale per realizzare misure favorevoli alla conciliazione, è stata la direttiva 96/34 che riguarda i congedi parentali. Adottata nel quadro del Protocollo sulla politica sociale[10], ha impresso un effetto giuridico all'accordo stipulato tra i partner sociali, che aveva previsto espressamente un diritto individuale al congedo parentale accordato ai lavoratori, donne e uomini.

Immediatamente successiva, la direttiva 97/81 riguarda il tempo parziale. Essa ha affrontato due problematiche: l'eliminazione di ogni di-

[8] Attraverso il Trattato di Amsterdam (1997), l'occupazione è il primo tema di politica sociale che entra nei trattati. Il suo ingresso era stato preceduto dalla Conferenza europea di Lussemburgo che, nell'indicare i quattro pilastri a sostegno dell'occupazione (occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità) aveva implicitamente delineato le prospettive in cui sviluppare pratiche di conciliazione. Questo approccio avrà una continuità con la Strategia di Lisbona (2000).

[9] Fin dall'inizio degli anni novanta, tra gli obiettivi dei due Programmi-quadro sulle pari opportunità – il III e il IV – vi era la riduzione degli ostacoli all'accesso e alla partecipazione delle donne all'occupazione e la conciliazione della vita professionale e familiare delle donne e degli uomini. In particolare, il III Programma-quadro era finalizzato a «promuovere una partecipazione piena delle donne sul mercato del lavoro e a valorizzare il loro contributo alla vita economica e sociale», mentre il VI Programma-quadro era finalizzato a promuovere l'integrazione della dimensione della parità delle opportunità tra donne e uomini nell'elaborazione, attuazione, accompagnamento di tutte le politiche, le misure, le azioni condotte a livello comunitario, nazionale, regionale, locale.

[10] Inserito nel dicembre 1991 nel Trattato di Maastricht, prevedeva tra le altre misure, l'istituzione dei congedi parentali e la promozione del part-time.

scriminazione contro lavoratrici e lavoratori a tempo parziale (anche attraverso il miglioramento della sua qualità) e la promozione del ricorso al part-time, visto come contributo ad una organizzazione flessibile del tempo di lavoro. Anche la recente direttiva del 14 dicembre 2004, che riguarda l'eguaglianza di trattamento verso donne e uomini in materia di accesso ai beni e ai servizi, può esser vista in connessione indiretta con la promozione della conciliazione, perché mira a rimuovere disparità di accesso ai beni e ai servizi, che sono una delle chiavi per migliorare la conciliazione.

L'implementazione delle misure di conciliazione ha ricevuto impulso e sostegno dal network «*Families and Work*», che si è mosso con l'intento di evidenziare le buone prassi adottate da aziende e organizzazioni pubbliche in tema di conciliazione tra lavoro e famiglia. Fin dall'inizio dei lavori, questa rete ha precisato due importanti indirizzi in materia:

1) la conciliazione non può essere affrontata solo attraverso la legislazione, ma è necessario promuovere e monitorare la sperimentazione sul campo, puntando al coinvolgimento dei partner sociali, e agli accordi contrattuali;
2) la conciliazione non deve essere intesa come una misura a garanzia di una popolazione «debole», quella femminile, ma è una questione che riguarda donne e uomini. È una questione sociale e organizzativa di cui imprese e organizzazioni devono farsi carico.

Importante è stato il ruolo svolto dall'Unione Europea nel richiamare l'attenzione anche sui servizi di cura, soprattutto per la prima infanzia. Ciò è avvenuto attraverso vari interventi, tra cui:

a) la creazione, su iniziativa della Commissione, della rete comunitaria «Custodia dei bambini e altre misure per favorire la conciliazione delle responsabilità familiari e professionali», che è stata operativa tra il 1986 e il 1996;
b) la raccomandazione del Consiglio concernente le misure per la custodia dei bambini adottata nel 1992[11], con l'obiettivo di permettere agli uomini e alle donne di conciliare le loro responsabilità professionali, familiari ed educative rispetto ai loro figli;

[11] Essa sollecita iniziative in quattro direzioni: lo sviluppo dei servizi di custodia per i figli dei genitori che lavorano o seguono dei progetti formativi, la sensibilizzazione delle aziende ai bisogni dei lavoratori che hanno figli, la sollecitazione affinché vi sia una maggiore partecipazione degli uomini alla cura dei figli e l'istituzione dei congedi per i genitori.

c) il ruolo dei Fondi Strutturali, in particolare nel quadro dell'iniziativa comunitaria «Now», che hanno finanziato dei servizi di custodia per i bambini, per favorire la partecipazione delle madri ai programmi di formazione e hanno finanziato la formazione destinata ai dipendenti del settore dell'accoglienza all'infanzia;

d) la fissazione degli obiettivi di offerta di servizi di custodia per i bambini, avvenuta con il Consiglio di Barcellona (2002), all'interno della strategia di Lisbona (2000 e segg.). A questo proposito è stato stabilito che entro il 2010 gli Stati membri dovranno offrire servizi per almeno il 33% dei bambini al di sotto dei 3 anni e per il 90% dei bambini tra i 3 anni e l'età di ingresso nella scuola dell'obbligo. Questa è la ragione per cui tutti i Piani nazionali per l'occupazione presentati a partire dal 2003, riconoscono l'importanza di promuovere un'offerta adeguata di servizi per la prima infanzia.

Anche la Strategia sulla «Responsabilità sociale dell'impresa» (*Corporate Social Responsability*), di cui alla Comunicazione (2002) della Commissione Europea – che segue il Libro Verde del 2001 – può esser considerata una cornice favorevole alla promozione della conciliazione.

3. Verso un consolidamento

A questo fine, il ruolo svolto dall'Unione Europea è stato fondamentale anche quando si guarda al caso italiano nel corso di questo decennio. Dopo il 2000 – anno che vede la promulgazione di due leggi nazionali particolarmente importanti a questo proposito, la legge 53/2000 e la legge 328/2000 – la questione della conciliazione è tra gli obiettivi di molti programmi nazionali, di vari progetti promossi dall'Unione Europea e di azioni di sensibilizzazione e di intervento condotte a livello locale, anche grazie allo sviluppo della legislazione regionale in questa direzione[12]. Ad esempio, il Piano nazionale per l'occupazione 2003-2006 riprende gli obiettivi dell'art. 9 della legge 53/2000. La promozione di una migliore conciliazione tra tempi di vita e di lavoro è presente tra gli obiettivi indicati dal Piano nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005 e nel Programma-obiettivo 2004 del Comitato nazionale di parità e di pari opportunità.

[12] Per una ampia trattazione di questi temi, si segnala lo Speciale *La conciliazione dei tempi di vita e di lavoro*, della rivista «Prospettive Sociali e Sanitarie», anno XXXV, n. 4-5, 2005.

Il Fondo sociale europeo (misura E1) e l'iniziativa comunitaria Equal, nel far convergere risorse a sostegno dell'aumento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, hanno promosso, fra gli altri strumenti, il superamento delle difficoltà di conciliazione (Oliva e al., 2005).
Anche i piani territoriali degli orari (*ex* titolo V legge 53/2000) hanno assunto con maggior forza tra i loro obiettivi lo sviluppo di azioni volte a migliorare la conciliazione vita/lavoro[13].
Ma come è stato impostato il modo di affrontare il problema in Italia?
Un punto di sintesi molto significativo rispetto alle linee di indirizzo e agli strumenti da mettere in campo per realizzare la conciliazione, è stato raggiunto con la promulgazione della legge 53/2000 (*Disposizioni per il sostegno della maternità e paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi della città*). Questa legge è parte rilevante di un nucleo di norme – insieme con la legge 328/2000 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) e le precedenti leggi 125/1991 e 285/97 (*Disposizioni per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*)[14] – che promuovono con una visione organica azioni integrate volte a favorire anche la conciliazione.
Il loro obiettivo infatti è quello di affrontare la ricerca di misure che riguardano i conflitti fra i tempi, sperimentati nel quotidiano, con azioni atte a «rimuovere gli ostacoli» che impediscono di raggiungere migliori equilibri personali, tenendo conto dell'evoluzione del modello culturale di famiglia. I destinatari di queste politiche sono donne e uomini, che vivono tensioni temporali mutevoli nel corso della vita, in relazione alle esigenze e ai vincoli familiari.
Questo approccio alla conciliazione è ben sintetizzato dal saggio di Marina Piazza (2000) che presenta le misure di conciliazione come un ecosistema che deve esser usato in tutte le sue parti o leve: le relazioni

[13] Ricordiamo il ruolo avuto a questo proposito dal workshop internazionale «*Tempi di vita e orari di lavoro*», promosso da S. Bonfiglioli all'interno della rete Eurexter (rete di città dell'Unione Europea) al Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura, 28-29 ottobre 1999.

[14] Questa legge ha creato il Fondo nazionale per finanziare servizi e iniziative per i bambini e le loro famiglie. Obiettivi principali: lotta alla povertà e all'esclusione sociale dei bambini, prevenzione della violenza, sostegno alla genitorialità e promozione dell'innovazione e della sperimentazione nei servizi socio-educativi e ricreativi. Questa legge è in continuità con le «Linee guida per azioni urgenti in favore dei minori» (1995), che hanno promosso una relazione cooperativa tra livelli istituzionali centrali e locali.

tra donne e uomini nell'ambito familiare e il riequilibrio delle loro responsabilità familiari nel tempo di cura, l'organizzazione del lavoro e degli orari nelle aziende e nelle organizzazioni di lavoro, il territorio e il complesso dei servizi erogati dal pubblico, dal privato e dal *non-profit* e la fruibilità dei servizi garantita dal coordinamento dei tempi della città. L'altro aspetto fondamentale per realizzare misure di conciliazione è quello della riforma del welfare, che è la condizione per realizzare un sistema di servizi sociali più aderente ai bisogni che derivano dalle trasformazioni della famiglia e più equo in ordine all'evoluzione del nostro sistema economico. Le leggi citate sono molto note, e in questa sede ci si limiterà a richiamarne gli aspetti rilevanti per la conciliazione.

La legge 53/2000, ha innovato in diversi campi:

- la disciplina dei congedi per i genitori in relazione alla presenza di figli (anche adottivi), sistematizzata dal successivo d.lgs. n. 151/ 2001 (*Testo unico sulla maternità);*
- i congedi per la formazione, per agevolare il completamento di iter scolastici interrotti e il conseguimento di diplomi di maturità o di lauree; per la formazione continua, finalizzata ad accrescere le conoscenze e le competenze professionali di chi lavora lungo l'arco della vita; per partecipare a progetti di formazione predisposti dalle aziende, con piani formativi aziendali o concordati con le parti sociali o a progetti basati su scelte individuali;
- la promozione di misure a sostegno della flessibilità di orario a favore dalla lavoratrice madre e del lavoratore padre, programmi di formazione per il reinserimento dei lavoratori dopo il periodo di congedo, progetti che consentano la sostituzione del titolare di impresa o del lavoratore autonomo che benefici del periodo di astensione obbligatoria o dei congedi parentali, con altro imprenditore o lavoratore autonomo (art. 9)[15];

[15] L'applicazione dell'art. 9 della legge 53/2000 è considerata uno degli strumenti più importanti per realizzare misure di conciliazione, poiché prevede la concessione di contributi a progetti promossi dalle aziende, sulla base di un accordo con le rappresentanze sindacali, per realizzare: cambiamenti di orario, formazione al rientro e sostituzioni di lavoratrici autonome o imprenditrici, finalizzati a favorire la conciliazione per le lavoratrici madri e per i lavoratori padri. Sull'art. 9 in questi ultimi anni è stata intensificata l'opera di sensibilizzazione verso le imprese, grazie anche alla possibilità di concorrere al bando che viene pubblicato tre volte l'anno. A questo proposito, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha pubblicato una guida ragionata alla predisposizione dei progetti (Ministero del Lavoro, 2005).

- il coordinamento dei tempi delle città attraverso la predisposizione dei Piani territoriali degli orari (titolo V), in continuità con l'art. 36 della legge 142/1990.

In che senso la legge 328/2000 può favorire la conciliazione? Questa finalità è desumibile dal fatto che la legge promuove sia lo sviluppo di un'offerta di servizi capillare e in sintonia con le peculiarità del territorio, sia un sistema integrato di interventi e servizi che deve avere tra le sue priorità la conciliazione tra il tempo di lavoro e il tempo di cura (art. 16)[16].
Per realizzare un sistema integrato di servizi, la legge prevede i «Piani regionali» – da finalizzare all'integrazione socio-sanitaria con le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro – e i «Piani di zona», redatti dai comuni singoli o associati negli ambiti territoriali individuati dalle regioni, d'intesa con le Asl, con le diverse organizzazioni del terzo settore e con le Ipab.
L'art. 17 prevede un altro intervento indirizzato alla conciliazione – ma non necessariamente legato alla formazione o al lavoro – poiché si dice che i Comuni possono erogare agli utenti «titoli per l'acquisto di servizi sociali» spendibili presso soggetti accreditati, per acquistare servizi.
Sempre in relazione alla conciliazione, anche attraverso la legge 125/91 sono state realizzate azioni positive. La legge 285/1997 (art. 3 e art. 5), ha promosso varie sperimentazioni nel campo dei servizi per la prima infanzia, alcune di carattere «innovativo», ma non sostitutivo dei nidi (come il «Tempo per le famiglie» per l'età 0-3 anni, o gli spazi di tipo ludico educativo per i bambini dai 18 mesi ai tre anni), altre che sono propriamente degli spazi gioco (che prevedono l'assistenza a bambini da 18 mesi a 3 anni, per un massimo di 5 ore al giorno, senza riposo pomeridiano e senza mensa). Altre sperimentazioni hanno riguardato servizi come le *baby sitter* organizzate e formate, le *tages mutter*, i nidi famiglia e il potenziamento dei servizi esistenti, oltre a progetti di sostegno alla genitorialità.
Mentre continua l'implementazione delle leggi citate, anche con un significativo investimento del Ministero del Lavoro sull'applicazione dell'art. 9 della legge 53/2000, negli anni più recenti è subentrato un

[16] In omaggio al principio di sussidiarietà orizzontale, la produzione dei servizi è affidata ad una pluralità di soggetti pubblici, privati e del terzo settore, mentre l'articolazione dei soggetti di governo del sistema è affidata agli enti locali, alle Regioni e allo Stato. Inoltre, la promozione dei diritti sociali e di tutela prevede la partecipazione attiva di tutti i cittadini, con il contributo delle associazioni sindacali e dell'associazionismo.

cambiamento di indirizzo nel modo di promuovere la conciliazione, perché il governo ha scelto di puntare su leve finanziarie, con la finalità di incentivare lo sviluppo di alcuni servizi per l'infanzia anziché altri, e di sostenere in modo più mirato il ruolo della donna all'interno della famiglia. Ci riferiamo all'iniziativa *una tantum* del bonus di mille euro a sostegno della maternità[17], al finanziamento degli asili nido aziendali[18], e agli sgravi fiscali per l'utilizzo di micro-asili e nidi nei

[17] Si è trattato di un contributo sperimentale di 1.000 euro erogato alle cittadine italiane o di altri paesi della comunità europea residenti in Italia, per ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2003 al 31 dicembre 2004, purché fosse stato il secondo figlio o il successivo in ordine di nascita.

[18] Esso è avvenuto con due leggi finanziarie: la legge 448/2001, art. 70 (Finanziaria 2002) e con la legge 289/2002, art. 91 (Finanziaria 2003). Con la prima legge finanziaria è stato istituito un finanziamento a fondo perduto che il Ministero del Welfare, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha ripartito alle Regioni, che a loro volta hanno assegnato i fondi ai Comuni. Il finanziamento è stato utilizzato per nidi di aziende private. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 370 del 23/12/2003 ha dichiarato l'illegittimità di vari punti dell'art. 70 (per quanto riguarda la creazione del fondo per gli asili nido, perché la materia «Maternità - Infanzia - Asili nido» non è tra le competenze fondamentali dello Stato, per le modalità di definire gli standard minimi organizzativi, e per contrasto con il principio del finanziamento statale di funzioni pubbliche regionali e locali senza vincolo di destinazione). Dal momento che sono rimasti salvi gli eventuali procedimenti di spesa già in corso, sono state erogate le risorse previste per il 2002 e per il 2003. Nel frattempo, con l'art. 91 della legge 289/2002 è stato istituito un Fondo di Rotazione, nell'ambito delle risorse stanziate sul Fondo nazionale per le Politiche Sociali (previsto dalla legge 328/2000), per finanziare la costituzione o la gestione di asili nido creati da aziende singole o associate, nella propria sede o anche nei pressi dell'azienda, a favore dei figli dei dipendenti. È il Ministero del Lavoro e del Welfare che per il 2003 e il 2004 ha avuto la competenza di stabilire le quote da attribuire al fondo di rotazione e che ha fatto i bandi, ricevendo direttamente le domande per l'erogazione dei contributi, che sono stati assegnati alle aziende. Per il 2005, l'art. 91 della citata «finanziaria» stabiliva che si sarebbe dovuto provvedere alla dotazione del fondo di rotazione ai sensi della legge n. 468/1978, art. 11, comma 3, lettera *d*, che prevede uno stanziamento in Finanziaria, che non è stato fatto (vedi le due citate sentenze della Corte Costituzionale). Attualmente i nidi aziendali vengono finanziati là dove le Regioni hanno deliberato di stanziare i fondi in queste direzioni. Contemporaneamente a queste iniziative che hanno finanziato i nidi aziendali, non sono più stati erogati finanziamenti ai nidi pubblici e sono state seguite linee differenti da Regione a Regione per la promozione di realtà private, come micro-nidi, nidi famiglia, ecc.

luoghi di lavoro[19]. Si tratta di misure che non hanno avuto una incisività permanente dal punto di vista dei flussi finanziari, ma è difficile dire se hanno rappresentato l'avvio di un modello alternativo al precedente, per varie ragioni: *a*) la discontinuità delle risorse economiche investite, anche se sono state di entità non trascurabile; *b*) la mancanza di monitoraggi sull'incidenza delle misure incentivate (e sulla loro permanenza se si tratta di servizi); *c*) la mancanza di raccordi di *governance* territoriale, tra i servizi pubblici e quelli di nuova istituzione, molti dei quali non hanno obbligo di «*follow up*»; *d*) il blocco dei finanziamenti e del *turn-over*, per quanto riguarda i servizi pubblici alla prima infanzia. Quello che si può dire è che:

1) la scelta intrapresa, è incappata nel «prevedibile» blocco delle risorse finanziarie, per conflitti di competenza Stato/Regioni, in base al nuovo art. 117 della Costituzione[20], mentre anche i servizi pubblici sono rimasti privi di risorse;
2) se comunque è stato apprezzabile l'intento di offrire più servizi alle famiglie, nell'uso della leva fiscale è auspicabile ripristinare il suo cardine fondamentale che è l'equità, legata alla differente capacità contributiva dei singoli e delle famiglie. Questo rilievo è necessario in quanto gran parte dei benefici fiscali introdotti, sono stati rivolti in modo indifferenziato rispetto alla condizione socio-economica delle mamme o delle famiglie ed è stato bloccato il finanziamento a nuovi servizi pubblici, a cui si può accedere attraverso tariffe proporzionali al reddito.

[19] In attuazione dell'art. 70, co. 6, l. 448/2001, il d.m. 17.5.2002 (e successive integrazioni) ha fissato per ciascuno degli anni 2002, 2003 e 2004, in euro 2.000 per ogni bambino ospitato, l'importo massimo deducibile – dal reddito complessivo per i genitori e dal reddito d'impresa o di lavoro autonomo per il datore di lavoro – delle spese di partecipazione alla gestione dei micro-asili e dei nidi nei luoghi di lavoro (gestiti dal Comune, oppure direttamente dal datore di lavoro o gestiti indirettamente tramite soggetti esterni, come cooperative e associazioni, sulla base di apposite convenzioni), come stabilito dalla Risoluzione n. 3 del 9/1/2004 della Agenzia delle Entrate.

[20] Vedi anche la sentenza n. 423/2004 della Corte Costituzionale che, in continuità con la sentenza n. 370/2003, ha dichiarato illegittimi i finanziamenti a destinazione vincolata, in materie in cui la disciplina, in base al nuovo art. 117 della Costituzione, spetta alle Regioni.

4. La varietà delle esperienze: fasi di intervento

La varietà delle esperienze svolte per favorire la conciliazione[21], si caratterizza per l'accento posto su alcuni campi di intervento piuttosto che su altri, per la tipologia dei soggetti promotori coinvolti e per la presenza di misure dirette di conciliazione e di misure indirette, ma potenzialmente favorevoli anche a questo fine. Questo consente di individuare tre successive fasi di intervento, che ne delineano un percorso evolutivo. Inizialmente, si punta soprattutto ad introdurre misure relative agli orari di lavoro, grazie al rilancio della contrattazione aziendale[22], alle prime esperienze di azioni positive *ex* legge 125/1991 e all'impulso ricevuto dalla preparazione alla direttiva europea sui congedi parentali (1996). I soggetti promotori sono le organizzazioni sindacali, le direzioni aziendali, i comitati pari opportunità delle aziende o degli enti pubblici. Spesso si tratta di misure con cui si realizza un bilanciamento tra interessi reciproci – delle aziende e dei dipendenti – relativi alla flessibilità delle prestazioni lavorative.

È a questo periodo che risale la gamma di innovazioni «conciliative» sugli orari di lavoro che sarebbe rimasta pressoché immutata nei suoi tratti essenziali anche negli anni successivi. Si pensi al part-time reversibile, alla elasticità di orario in entrata e uscita, alla banca delle ore (o conto ore), al *job sharing*, a forme di annualizzazione degli orari che prevedono periodi di orari in esubero e periodi a recupero. Ad esse si aggiunge il telelavoro. Tutte queste misure non sono da intendersi come conciliative per definizione, ma lo diventano a seconda del modo con cui vengono applicate (Piazza e al., 1999).

Parallelamente, nella prima metà degli anni novanta, si avviano degli interventi indiretti a favore della conciliazione. Si tratta dei Piani di coordinamento degli orari delle città[23], in applicazione dell'art. 36 della leg-

[21] Le esperienze di conciliazione sono state oggetto di studi e di rassegne, tra cui Piazza e al. (1999), Commissione nazionale per la Parità e le Pari opportunità tra Uomo e donna (2003), Ponzellini e al. (2003), Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2005).

[22] Il rilancio della contrattazione aziendale è avvenuto a seguito dell'accordo del luglio 1993, tra le parti sociali e il Governo, su costo del lavoro e sistema di contrattazione.

[23] L'Archivio informatizzato presso il Centro Donna del Comune di Venezia (Belloni, 1997), all'aprile 1996 ha raccolto documenti prodotti da 73 città e da 9 Regioni, che nella maggior parte dei casi riguardano Piani degli orari delle città in applicazione dell'art. 36 della l. 142/1990.

ge 142/1990, che decollano in alcune grandi città prevalentemente del Centro e del Nord[24], mentre vengono modellizzate le «Banche del tempo».

Nella fase successiva, che abbraccia grosso modo la seconda metà degli anni novanta, e l'inizio del secolo, si consolidano alcuni interventi ed esperienze volti a favorire indirettamente la conciliazione. Ci riferiamo ai Piani degli orari delle città, che continuano a diffondersi seppur con qualche rallentamento, e alle «Banche del tempo»[25], a cui si aggiungono le iniziative della pubblica amministrazione volte a migliorare la fruibilità degli uffici a favore dei cittadini[26].

Si estende l'applicazione delle misure conciliative di orario, soprattutto per quanto riguarda l'elasticità d'orario in ingresso e uscita, e aumenta l'introduzione del part-time. Tipico di quella fase è che la conciliazione inizia ad essere affrontata da alcune aziende anche con la creazione di servizi rivolti ai dipendenti e ai loro figli. Di particolare interesse è stata la creazione dei nidi aziendali, che avranno una maggiore diffusione in seguito all'arrivo dei finanziamenti pubblici con le finanziarie 2002 e 2003[27]. Sono state le direzioni aziendali che si sono fatte promotrici di questi servizi, con formule diverse, anche nel rapporto con il territorio esterno.

I nidi aziendali non sono una novità per l'esperienza italiana che aveva già visto le grandi e medie imprese attive in questo campo nel periodo tra le due guerre mondiali e successivamente per tutti gli anni

[24] Sul rapporto tra politiche dei tempi e politiche degli orari di lavoro, si veda Tempia (1997).

[25] All'inizio del 1999, le Banche del Tempo censite dall'Osservatorio della Cgil nazionale erano più di 250, concentrate prevalentemente al Centro-Nord.

[26] Ricordiamo le misure intese a migliorare l'apertura degli uffici al pubblico (già interessati a cambiamenti fin dalla metà degli anni ottanta, a seguito della legge quadro sul pubblico impiego del 1983), le facilitazioni informative al cittadino con l'obbligo di redigere le «Carte dei Servizi» e di creare gli uffici per le relazioni con il pubblico (Urp), l'impulso alla creazione di «sportelli unici», la creazione dei Centri unici di prenotazione delle prestazioni sanitarie (Cup), la semplificazione amministrativa e l'uso dell'autocertificazione, l'istituzione di *call centre* per facilitare il dialogo tra utenti e amministrazione.

[27] Accanto a queste iniziative recenti, c'è da segnalare la continuità di alcune esperienze di nidi e asili aziendali che risalivano ai decenni precedenti, come ad esempio quelle realizzate da alcuni Ministeri e dalla Banca d'Italia a Roma, dall'Ospedale San Carlo di Milano e dalla Martini e Rossi, in provincia di Torino.

cinquanta e in parte negli anni sessanta[28]. Rispetto al passato, non sembra esserci una continuità nei valori che ispirano l'iniziativa imprenditoriale, che in tempi più recenti sembra essere orientata da una molteplicità di motivazioni. In alcuni casi rispecchiano il quadro di valori dell'imprenditore, in altri casi sono conseguenti alle scelte dell'impresa di espandere l'impiego delle donne, in altri ancora sono legate alla presenza delle multinazionali, che si fanno portatrici della cultura del *counselling* e dei programmi «vita-lavoro» per i dipendenti (Ponzellini e al., 2003).

Il successo di queste iniziative a favore delle famiglie, è legato anche alla nascita di un vero e proprio mercato – di società, associazioni, cooperative – che offre la gestione «chiavi in mano» di nidi e servizi per l'infanzia, mentre nei confronti dei nidi pubblici si va verso il blocco dei finanziamenti, delle assunzioni e del ripristino del *turn-over* del personale.

È questa la fase in cui la cultura organizzativa importa in Italia l'idea di «benessere organizzativo» che include anche la conciliazione, e in cui alle aziende comincia a giungere la sollecitazione della Commissione europea ad assumere la responsabilità sociale d'impresa.

Complessivamente, nonostante alcune esperienze di eccellenza e di successo, le misure di conciliazione, anche nel campo dei servizi, presentano una gamma limitata di interventi e coinvolgono ancora poche aziende (Ponzellini e al., 2003).

La presenza della legge 53/2000 ha l'effetto di consolidare l'impostazione precedente e anche di aprire nuove prospettive nei modelli di intervento. Inizialmente l'attenzione si concentra sui congedi parentali e i congedi per i padri, e in un secondo tempo sull'impulso alla riorganizzazione del lavoro in funzione della conciliazione, in applicazione dell'art. 9. Meno incisive nell'immediato saranno invece le ricadute della legge nel promuovere misure indirette di conciliazione, coinvolgendo Regioni e Comuni ad applicare le disposizioni del titolo V (Tempi delle città).

La presenza di questa legge, in concomitanza con le altre commentate precedentemente, è stata fondamentale per sensibilizzare le aziende ad affrontare i cambiamenti organizzativi funzionali alla conciliazione,

[28] La contrattazione aziendale delle grandi e medie aziende, fin verso la metà degli anni sessanta, si era occupata di contrattare i servizi per i dipendenti e per le loro famiglie e negli accordi compariva una apposita sezione che riguardava i «servizi sociali ai dipendenti».

e ad utilizzare gli strumenti e i finanziamenti previsti. Questa opera ha visto l'impegno del Ministero del Welfare e del Ministero delle Pari opportunità, della Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, delle consigliere di parità e di numerosi centri attivi sul territorio nel campo della promozione delle donne nel mondo del lavoro.

Nel frattempo, il tema della conciliazione è andato assumendo sempre di più la valenza di «elemento di innovazione del sistema produttivo e del tessuto sociale, per fornire la chiave di volta di un sistema integrato di politiche organizzative d'impresa, di politiche formative, di politiche sociali e di politiche del territorio rispondenti ai bisogni soggettivi di donne e uomini», come scrive Battistoni (2003).

Queste sono state le premesse per l'avvio degli interventi nella più recente fase delle politiche di conciliazione in Italia. Essa si caratterizza prevalentemente per l'orientamento a promuovere la conciliazione con un'ottica rivolta al territorio, puntando a raggiungere e coinvolgere la pluralità di soggetti pubblici e privati e le parti sociali che vi operano.

Attraverso la sperimentazione di progetti mirati, ad essi si propone di realizzare misure di conciliazione nei rispettivi ambiti (indirizzandosi in particolare alle imprese) e di sviluppare sinergie «con» e «fra» i servizi territoriali esterni. Inoltre si stanno esplorando le potenzialità dell'introduzione della prospettiva della conciliazione anche in quelle realtà di partenariato «istituzionale», che prendono vita a livello locale, per varie ragioni: perché ad esempio si realizza il «Piano di zona» dei servizi previsto dalla legge 328/2000, oppure perché si partecipa ad un tavolo sullo «Sviluppo locale», o si realizza il Piano territoriale degli orari.

La Strategia di Lisbona a livello europeo, i finanziamenti europei attraverso i fondi strutturali e i progetti Equal, hanno costituito degli importanti strumenti di sostegno a questa linea di indirizzo.

In questa terza fase va assumendo rilievo anche il ruolo dell'ente locale (il Comune e soprattutto la Provincia), che è potenzialmente determinante anche per il sostegno dell'azione nel corso del tempo. Esso si fa promotore, o co-promotore, di una «rete» virtuosa di soggetti e di azioni che operano in sinergia tra di loro per realizzare misure di conciliazione (Merelli, 2003) oppure del potenziamento di servizi di ricerca/consulenza o di sportelli dedicati allo scopo.

L'esperienza «pilota» in questo campo ha preso le mosse a Forlì (2001) attraverso il progetto «La Rete In/Comune: flessibilità e conciliazio-

ne»[29]. Il suo obiettivo era quello di creare un sistema integrato di azioni centrate sulla conciliabilità tra vita familiare e vita lavorativa, che coinvolgesse vari soggetti operanti sul territorio e in cui il Comune di Forlì potesse assumere un ruolo di promotore e di coordinatore[30].
A questa tipologia di interventi appartengono anche l'esperienza di Arezzo – a cui è dedicato un ampio saggio a cura di Marina Piazza in questo numero de «La Rivista delle Politiche Sociali» – e di altre realtà che qui vengono segnalate a titolo di esempio.
La Provincia di Pisa, a partire da un accordo-quadro territoriale stipulato nel 2002, ha dato vita ad un sistema integrato di interventi in tema di conciliazione che attualmente si articola in tre direzioni: la sensibilizzazione e il coinvolgimento della realtà economica del territorio provinciale; la sensibilizzazione e il coinvolgimento delle conferenze dei sindaci di quattro aree della Provincia; l'istituzione di servizi di «facilitazione» all'applicazione degli strumenti normativi/sostanziali per la conciliazione, che prevede anche una ricerca/studio sui bisogni e le problematiche di conciliazione dei dipendenti della Provincia, del Cnr e del Polo Tecnologico di Navacchio.
Il cardine dell'azione della Provincia – che si va sviluppando anche con la sua partecipazione a progetti su tematiche coerenti – è costituito dal Protocollo di Intesa per la promozione di politiche integrate di conciliazione vita/lavoro finalizzato all'applicazione della legge 53/2000, che è stato rinnovato ed esteso ad altri soggetti del territorio. Sono stati attivati un Tavolo di concertazione con funzione di in-

[29] Progetto integrato approvato dalla Regione Emilia-Romagna con delibera n. 1734 del 31 luglio 2001.

[30] Il progetto ha puntato a realizzare dei laboratori per coinvolgere vari soggetti con i seguenti obiettivi: promozione di orari di lavoro flessibili e conciliativi (Electrolux Zanussi), sperimentazione di servizi per la prima infanzia (nido Comunale e Cooperativa «L'Acquarello»), sperimentazione di *vouchers* per usufruire del nido convenzionato (a favore delle lavoratrici dell'Electrolux Zanussi), ampliamento dei servizi domiciliari per anziani e disabili adulti (cooperativa Cad), ampliamento del telelavoro per donne con responsabilità dirigenziali, con bambini piccoli, per orari parziali rispetto all'orario di lavoro. Nel 2002 è stato svolto il Progetto «Conciliazione tra maternità e vita professionale delle lavoratrici autonome: interventi a sostegno del congedo parentale» *ex* art. 9 legge 53/2000, rivolto ad aderenti alla Cna e alla Confartigianato. Obiettivi del progetto: favorire il congedo di maternità con l'assunzione di una lavoratrice sostitutiva part-time e aumentare la fattibilità dell'assunzione con un intervento integrativo monetario a cura del Comune, con l'iniziativa «Part-time per un anno».

dirizzo politico/programmatico, che ha definito un programma di attività al 2006 – e un Gruppo operativo ristretto, impegnato nell'attuazione. Nei confronti delle Conferenze dei sindaci la Provincia – grazie ad un progetto finanziato sul Pir della Regione Toscana che interviene soprattutto su politiche integrate dei tempi e degli spazi – opera in partenariato, coordinando azioni di sistema, con le aree Pisana, Valdera, Alta Val di Cecina, Valdarno, che realizzano interventi aderenti alle loro specifiche problematiche. Infine, l'istituzione di servizi di «facilitazione» per favorire l'applicazione di strumenti per la conciliazione, sarà realizzata attraverso il progetto Equal «Un nuovo servizio per il *Work-life ballance*» avviato nel 2005, di cui la Provincia è partner.

Un altro esempio di come si può promuovere la conciliazione con una logica rivolta al territorio è quello sviluppato dalla Provincia di Varese, anche attraverso la partecipazione a successivi progetti riguardanti in tutto o in parte il suo territorio, con partnership differenti. Dopo l'avvio nel 2002 con il progetto «Varese in rete per le pari opportunità»[31], sono seguite le partnership alla realizzazione del progetto Equal «Acrobate» e alla sua prosecuzione nel progetto «Agenda dei territori», che hanno affrontato anche l'intreccio tra partecipazione al mercato del lavoro e conciliazione.

Fra le misure di conciliazione attivate – e qui veniamo ad un esempio della seconda tipologia di intervento territoriale – vi è stata la creazione[32] di tre «Spazi pari opportunità» in tre Centri per l'impiego della provincia, strettamente legati all'azione della consigliera di parità provinciale.

Donne e uomini che lavorano o che cercano lavoro, imprese, parti sociali e terzo settore sono diventati gli interlocutori di questi «Spazi» che hanno l'obiettivo di occuparsi, oltre che delle discriminazioni e del raccordo con la Consigliera, anche della promozione di iniziative a

[31] Finanziato dal Fondo sociale europeo, asse E1, si è articolato in due edizioni ed è stato realizzato attraverso il coinvolgimento di un ampio partenariato locale. Ha affrontato nella prima fase: *a*) la sperimentazione di modalità di orientamento scolastico/professionale finalizzate a promuovere la cultura delle pari opportunità e della conciliazione; *b*) una grossa ricerca sui fabbisogni di servizi di supporto alla famiglia da parte delle donne che lavorano. Nella seconda fase del progetto sono stati realizzati interventi più mirati, sia per ampliare le scelte professionali delle ragazze, sia per favorire la conciliazione attraverso la creazione di uno sportello informativo sulla rete dei servizi: il «Cercaservizi».

[32] Grazie anche al sostegno finanziario della Consigliera di parità provinciale.

favore della conciliazione, attraverso la sensibilizzazione sugli strumenti legislativi e in particolare sulla legge 53/2000, la diffusione di materiale informativo rivolto alle aziende e alle parti sociali, il sistematico invio di segnalazioni sulle novità legislative e sui bandi e l'aiuto all'impostazione dei progetti.

Un altro esempio relativo alla creazione di una rete di sportelli, la cui funzione è stata implementata a favore della conciliazione e della sperimentazione di interventi specifici in tal senso è quello realizzato attraverso il Progetto «Penelope»[33]. Esso si è avvalso della esperienza condotta dal Centro documentazione donna di Modena a partire dal 2001 con la creazione dello sportello «Informadonna» (di cui nel 2002 era stata promossa la diffusione a livello provinciale), per modellizzare gli «Sportelli donna». Attraverso il Progetto «Penelope» è stata promossa la creazione della rete regionale degli «Sportelli donna», che hanno vari obiettivi: *a*) diffondere normative e buone prassi su pari opportunità e conciliazione, anche con percorsi formativi su questi temi rivolti a operatori e operatrici dei Centri per l'impiego, degli Sportelli Informadonna, dei servizi educativi e sociali; *b*) fungere da osservatori dei bisogni delle donne e delle famiglie in materia di conciliazione; *c*) diventare laboratori progettuali per programmi di conciliazione.

Con il progetto, sono stati sperimentati dei *vouchers* di cura per 15 donne residenti a Modena con figli fino a sei anni, che hanno ricevuto un contributo straordinario e *una tantum*, entro i 500 euro, per affrontare un momentaneo ostacolo al reinserimento nel lavoro o al rientro dopo il congedo.

5. Una tipologizzazione

Occorre un approccio articolato per offrire misure di conciliazione, poiché la concretezza delle esperienze personali che chiedono risposte, si caratterizza per una grande varietà di vincoli e di situazioni personali che stanno tra due situazioni polari, schematizzabili come segue. Da un lato c'è chi ha un lavoro che presenta aspetti di stabilità, oppure c'è chi è in possesso di un profilo professionale abbastanza

[33] Progetto «Penelope: Rete regionale di Sportelli donna. Servizi integrati per la conciliazione», approvato dalla Regione Emilia-Romagna con delibera n. 1168 del 23 giugno 2003, nell'ambito del Fse.

forte che consente di scegliere in qualche misura l'intensità dell'impegno lavorativo e/o di avere una fonte di reddito costante e adeguata. Dall'altro c'è chi invece ha un lavoro discontinuo o occasionale e, pur tentando di costruirsi un percorso professionale, non ha (o «non ha ancora» perché giovane, o «non ha più» perché espulso da settori in crisi) un sufficiente radicamento nel mercato del lavoro, o non ha le competenze e i requisiti formativi necessari, per avere prospettive certe di lavoro. Nello stesso tempo soffre di una carenza di flussi di reddito.

Le esperienze condotte finora in tema di conciliazione hanno lavorato prevalentemente in rapporto alla prima situazione, quando la domanda è soprattutto quella di «fare più spazio» anche alla vita personale, agli impegni di cura, alla vita familiare.

Molto più difficile è offrire soluzioni per affrontare la ricerca di un equilibrio, seppur relativo ad una fase del ciclo di vita, quando sono tutte le variabili in gioco ad essere soggette a mutamenti in tempi ravvicinati, come si verifica quando si assumono impegni familiari e di cura, ma il lavoro è discontinuo o precario, i flussi di reddito sono incerti, e occorre avvalersi dei servizi per il lavoro di cura a favore dei figli piccoli o degli anziani.

In questi casi, se guardiamo in particolare alle donne, le difficoltà di conciliazione sono spesso solo uno degli ostacoli all'ingresso e alla loro permanenza nel mercato del lavoro, ma data la natura degli altri fattori che entrano in gioco – in particolare lo «*skill gap*» (che può riguardare anche chi ha livelli di studio elevati), la temporaneità/precarietà dei rapporti di lavoro, che coinvolge sempre di più le donne, l'inadeguatezza dei flussi di reddito – innestano un circolo perverso[34] in cui i problemi di conciliazione amplificano le contraddizioni già esistenti.

Infatti la temporaneità e la precarietà dei rapporti di lavoro aumenta le difficoltà di conciliazione, per due ragioni. È improbabile che chi ha rapporti precari possa godere di alcune misure aziendali di conciliazione (es. permessi, aspettative, accesso al nido aziendale, se c'è). La necessità di cambiare sede, organizzazione, orario di lavoro nelle di-

[34] Esso è stato ben evidenziato, e qui ne riportiamo la descrizione, nel corso del Progetto Equal «Acrobate», a seguito delle attività di ricerca sul mercato del lavoro e sui servizi educativi e sociali che possono favorire la conciliazione, svolte nel 2003 sul territorio interessato al progetto (35 Comuni contigui appartenenti alle provincie di Milano e di Varese) (Acrobate, 2003).

verse aziende in cui si trova lavoro, richiede ogni volta nuove strategie nell'affrontare gli impegni familiari, che non sempre sono fattibili. D'altro canto, la mancanza di *skills* e i problemi di conciliazione associati, consentono di accedere prevalentemente a lavori precari o che hanno orari atipici. Questi limiti nella partecipazione al mercato del lavoro, a loro volta aggravano i problemi di conciliazione e rendono cronica l'insufficienza di *skills*, perché mancano opportunità di sviluppare competenze «*on the job*» ed è difficile l'accesso ad offerte formative per indisponibilità temporali.

Anche molte giovani donne e uomini, che hanno migliori probabilità di inserimento e di successo nel mercato del lavoro, si trovano ad affrontare forti tensioni per conciliare lavoro e responsabilità familiari, poiché è sempre più frequente che le scelte strategiche per la vita adulta vadano a concentrarsi in un arco di tempo breve della vita, a seguito del prolungamento degli studi e del posticiparsi dell'età delle scelte procreative. Una riflessione analoga potrebbe essere sviluppata per le donne e gli uomini adulti che lavorano e che reggono l'impegno di cura verso gli anziani.

La consapevolezza della varietà e della complessità delle problematiche di conciliazione spiega anche perché gli interventi si siano spostati verso azioni di sensibilizzazione a livello territoriale, proprio perché è sempre più importante una azione combinata a più livelli.

Questa premessa è necessaria soprattutto in questa parte della trattazione in cui – con un'ottica prettamente qualitativa che non ne valuta il grado di diffusione – si propone la seguente tipologia di misure di conciliazione, per segnalare quali aspetti sono stati sperimentati e quali potrebbero esser trattati in modo più incisivo, tenendo conto anche di alcune ricerche svolte in materia (Piazza e al., 1999; Ponzellini e al., 2003) e di alcuni manuali divulgativi prodotti per promuovere l'adozione di misure di conciliazione a livello territoriale (Provincia di Arezzo, 2003; Provincia di Varese, 2004).

Si ricorda che le misure di conciliazione possono avere un carattere temporaneo, legato a momenti della vita personale in cui emergono particolari bisogni o criticità.

5.1 Misure di sostegno alla condivisione del lavoro di cura

Si è trattato di azioni di sensibilizzazione rivolte a: 1) giovani che frequentano le scuole superiori; 2) giovani adulti di entrambi i sessi, che lavorano; 3) giovani coppie, con cui sono state sperimentate, fra

l'altro, delle metodologie di programmazione del ménage, tenendo conto anche di esperienze realizzate da altri paesi[35]. Fra gli obiettivi perseguiti, vi è anche quello di far percepire le competenze aggiuntive che si sviluppano attraverso la condivisione del lavoro di cura.

5.2 Misure relative agli orari di lavoro

In genere ci si riferisce alla tipologia indicata nell'articolo 9 della legge 53/2000 (che è da intendersi come una tipologia esemplificativa e non esaustiva), ma la loro genesi può essere individuata anche nella contrattazione collettiva e nelle azioni positive promosse attraverso la legge 125/1991.
Misure già adottate con finalità conciliative sono: part-time temporaneo e reversibile, elasticità in entrata e uscita, flessibilità su base annua, banca delle ore (o conto ore), opportunità di scegliere gli orari di lavoro sulla base di schemi di presenza predisposti dalle aziende[36], facilitazioni di orario (prevalentemente part-time temporaneo) al rientro dalla maternità. Inoltre è stato sperimentato con successo il telelavoro e qualche limitato caso di *job sharing*. Non sono note esperienze di flessibilizzazione dei turni.
Come già si diceva, ci sono poche novità recenti rispetto ai modelli di base sviluppati dalla contrattazione sulla flessibilità e dalla applicazione dell'articolo 9 della legge 53/2000.
L'impatto più incisivo sui tempi di lavoro – orari e istituti temporali connessi – è avvenuto principalmente a seguito della legislazione che ha ridefinito i rapporti di lavoro attraverso la legge 30/ 2003 e il successivo d.lgs. 276/2003, che nel complesso ha ridotto i margini di flessibilità o di scelta per chi lavora. Anche il part-time ha perso il suo carattere di orario «conciliativo» per accentuare la sua valenza di orario modulare, adatto soprattutto ad esigenze organizzative aziendali.
Considerata l'evoluzione del mercato del lavoro in Italia, e tenendo conto dei dati pubblicati recentemente dal Ministero delle Pari opportunità (2004), gli orari di lavoro sono un forte elemento di criticità

[35] Un esempio di misure che riguardano i giovani (adulti che lavorano e coppie) è contenuto nel Progetto «Gioco di Squadra», approvato dalla Regione Emilia-Romagna con delibera n. 1510 del 2 agosto 2002, svolto nella realtà di Forlì.
[36] Il riferimento è ad alcune sperimentazioni introdotte con progetti di azione positiva *ex* legge 125/91 nella grande distribuzione, a favore del personale della «barriera casse».

per la conciliazione, che si va sommando alla crescente precarizzazione. Se si confrontano, infatti, gli occupati in forme non standard di orario del 2003 con quelli del 1993, si può vedere che, mentre gli uomini sono stati interessati da variazioni percentuali minime, fra le donne invece vi è stato un notevole incremento del lavoro a turni (+ 24,9), del lavoro serale (+ 17,7), del lavoro di notte (+30,5) e del lavoro di domenica (+22,7). L'incremento dei lavori in orari non standard è ancor più incisivo per le donne, nei casi in cui il lavoro viene prestato «abitualmente» con questa modalità[37]. Ciò significa che negli ultimi anni le modalità temporali di lavorare per gli uomini non sono cambiate in modo così incisivo come è avvenuto per le donne.

Per queste ragioni, sarebbe auspicabile puntare a migliorare la «forma dell'orario», aumentandone la prevedibilità e moderandone la variabilità.

Oltre alle misure conciliative di orario già sperimentate, sarebbe utile esplorare anche altri tipi di intervento che non sono generalizzabili a tutti i settori di attività, ma che, nel richiedere anche un investimento nella riorganizzazione del lavoro, potrebbero essere di vantaggio sia per le aziende, sia per chi lavora. A questo proposito si può pensare a misure, anche temporanee, quali: a) l'esenzione temporanea da alcuni particolari turni; b) la rimodulazione degli schemi di turnazione per migliorare il regime degli avvicendamenti e moderarne la variabilità, soprattutto nel caso di orari ciclici, nei settori esposti ai flussi di pubblico; c) una maggiore programmazione per aumentare la prevedibilità degli orari, anche come durata media nell'arco dell'anno, per realizzare ad esempio un part-time ad estensione programmabile; d) la progettazione di agevolazioni di orario per favorire i rientri dalla maternità, utilizzando i congedi parentali in modo frazionato[38]; e) migliora-

[37] In questo caso, per le donne la variazione percentuale in aumento tra il 1993 e il 2003 è stata del 34,4% per il lavoro a turni (dell'1,2% per gli uomini), del 32,5% per il lavoro serale (del 12% per gli uomini), del 56,1% per il lavoro di notte (del 15,5% per gli uomini). La diffusione del lavoro in orari atipici, per le donne riguarda tutte le classi di età. Le donne sono interessate ai turni che comprendono orari serali nella stessa misura degli uomini e in misura di poco inferiore agli uomini a turni che comportano il lavoro «di sera, di notte, di sabato e di domenica».

[38] I congedi parentali vengono normalmente utilizzati per periodi compatti di uno o più mesi, mentre potrebbero esser goduti in modo frazionato e diluito nel tempo, anche per una giornata la settimana. L'implementazione dei congedi in questo modo costituisce una vera progettazione di orari, che può presentare problematiche simili all'implementazione del part-time.

menti nella gestione delle ferie; f) miglioramenti dei calendari di attività e degli appuntamenti, per quelle figure professionali di profilo medio/alto che, pur lavorando a giornata, sono soggette a svolgere il loro lavoro anche fuori sede (incontri, partecipazione a reti, conferenze). Infine non va esclusa la progettazione di opportunità di scegliere gli orari di lavoro da parte dei dipendenti, come si verifica nell'esperienza della Zf Padova S.p.a.[39], dove è stato raggiunto un punto di equilibrio vantaggioso anche per l'azienda.

5.3 Misure di servizi

Quelle realizzate e da potenziare[40], sia attraverso i servizi territoriali pubblici e privati, e in qualche caso da parte delle aziende, riguardano: a) la prima infanzia (asili nido, scuole per l'infanzia, e altri servizi innovativi previsti dalla legge 285/1997) in cui si richiede una particolare considerazione per i figli delle persone che lavorano con orari atipici e con rapporti di lavoro discontinui; b) il tempo della scuola, con pre- e post-scuola e tempo pieno nel primo ciclo; c) laboratori e luo-

[39] Si tratta di un esempio di orario «a menù», realizzato in una azienda metalmeccanica: la Zf Padova S.p.a. (Pd) che è parte del gruppo Zf, divisione Marine. Con un accordo sindacale aziendale del dicembre 1999, in un reparto di operai (tutti uomini) che lavorano a giornata, è stata introdotta la possibilità che ogni due settimane gli operai possano dare all'azienda la loro disponibilità su quante ore desiderano lavorare. A partire da questo l'azienda organizza la produzione, grazie ad alcune importanti condizioni permissive: la formazione polivalente e l'intercambiabilità tra gli addetti sancita anche da un sistema premiante, stabiliti entrambi con accordi contrattuali, e la programmabilità del funzionamento degli impianti. L'accordo è stato rinnovato nel dicembre 2003 ed è tuttora in vigore nel reparto che occupa circa 300 addetti, ma ha subito alcune modifiche. Mentre prima questo meccanismo di gestione degli orari coinvolgeva sempre tutto il reparto, ora può limitarsi anche ad alcune aree o a singole persone. È drasticamente diminuito il numero delle ore aggiuntive che l'azienda poteva chiedere di lavorare in più nel corso dell'anno, che è sceso da 100 ore a 60 ore. Non si fanno più straordinari, nemmeno quelli stabiliti dal contratto nazionale, come tetto obbligatorio di 32 ore all'anno.

[40] L'intensità e le tipologie di intervento sono da declinare in rapporto alle esigenze territoriali. Un esempio di analisi del rapporto tra domanda e offerta di servizi per la conciliazione in un contesto territoriale (riferito all'Alto Milanese e all'asse del Sempione della Provincia di Varese) è contenuto in: Iniziativa comunitaria Equal «Acrobate», Quaderno 1, *I servizi per la conciliazione tra famiglia e lavoro di cura*, a cura di Gender, Milano (2004).

ghi di aggregazione per i bambini e i ragazzi durante il periodo scolastico, che sono particolarmente richiesti dalle famiglie. Centri estivi per bambini e adolescenti; d) altre facilitazioni, come: case vacanza per le famiglie, mense aperte, *catering*, agevolazioni per acquisti o servizi (es. lavanderia, spesa, ecc.); e) assistenza per anziani e familiari non autosufficienti. Creazione di centri diurni con qualche possibilità temporanea di pernottamento in caso di emergenza; f) trasporti (anche aziendali o interaziendali, eventualmente limitati ad alcune tratte, purché convergenti verso stazioni ferroviarie, di autobus, di metrò, grandi parcheggi extraurbani); g) servizi sanitari territoriali.
Qualche intervento potrebbe essere pensato nei confronti delle lavoratrici e dei lavoratori soggetti a trasferte, che sostengono oneri non solo per lo spostamento fuori sede (che in genere vengono rimborsati), ma anche per sostituire il lavoro di cura per i familiari a casa (es. *baby sitter* o assistenza anziani in orari serali, che in genere non è prevista dalle trasferte). A tutti questi livelli, particolare attenzione è da riservare alla presenza di disabili o di persone non autosufficienti nelle famiglie.

5.4 Misure a sostegno della carriera e delle competenze professionali

Fra quelle sperimentate, si segnalano: a) attività informative in azienda sulle opportunità di fruire dei congedi, o sulle opzioni che l'azienda offre per affrontare criticità di conciliazione; b) informazioni da parte dell'azienda a chi è in congedo, in riferimento allo sviluppo delle attività aziendali, ai piani di formazione, ai posti vacanti, ecc.; c) supporto, formazione e aggiornamento al rientro da congedi lunghi; d) creazione di una figura o meglio di una funzione aziendale, all'interno dell'azienda, che coordini i problemi di conciliazione lavoro/famiglia dei dipendenti; e) attività di *mentoring* (supporto e accompagnamento nello sviluppo di carriera); f) cooperazione e integrazione fra Centri per l'impiego, imprese e parti sociali per attività rivolte alle risorse umane; g) formazione aziendale e sostegno alla formazione continua, sia ai sensi dell'art. 9 della legge 236/93, sia ai sensi della legge 53/2000[41].

[41] In passato, i principali canali di finanziamento per la formazione continua sono stati costituiti dalle misure Fse, esplicitamente dedicate, e dalla legge 236/93, attraverso la quale è stato possibile finanziare attività di formazione destinate a lavoratori dipendenti da aziende e concretizzabili solo in progetti aziendali. La legge 53/2000 introduce importanti novità in relazione alla formazione continua, come si dirà in seguito.

Importanti sono anche la valorizzazione delle competenze femminili e la sperimentazione di processi desegregativi.
Molte fra le misure esemplificate riguardano la maternità e l'efficacia dell'applicazione della legislazione di tutela. È importante che la maternità nelle aziende non sia più considerata come un accadimento eccezionale che sconvolge l'organizzazione interna, poiché ciò genera un clima percepito come ostile dalla lavoratrice, che proprio per questa ragione tende a comunicare all'ultimo momento di esser prossima ad «entrare in maternità», aggravando così le tensioni per la ricerca delle sostituzioni, e rendendo talvolta più difficili le condizioni del suo rientro.

5.5 Misure a sostegno delle lavoratrici e dei lavoratori atipici

Si tratta di un campo che è stato esplorato nei progetti sulla conciliazione limitatamente all'impiego dei *vouchers*, e prevalentemente in abbinamento con attività formative.
Indicazioni di misure di intervento potrebbero riguardare: a) i datori di lavoro e il loro coinvolgimento nell'offrire maggiori garanzie di prevedibilità dei calendari e degli impegni di lavoro, e nella formulazione di richieste di lavoro organiche e strutturate; b) i datori di lavoro e le rappresentanze sindacali aziendali, per realizzare il coinvolgimento delle lavoratrici e dei lavoratori atipici in modalità di lavoro che, nel prevedere la partecipazione a gruppi o a reti, favoriscano l'apprendimento e lo sviluppo di competenze, anche in funzione di un percorso orientato alla stabilizzazione del rapporto di lavoro; c) le organizzazioni sindacali a vari livelli, affinché promuovano, attraverso la contrattazione sindacale, dei percorsi di transizione verso rapporti di lavoro più stabili; d) il settore dei servizi alla prima infanzia, che dovrebbe esser più sensibilizzato alle problematiche di queste lavoratrici e di questi lavoratori, che hanno anche difficoltà economiche oltre che organizzative, nell'usufruire dei tradizionali servizi educativi per i loro figli.
Un approfondimento particolarmente importante per queste figure di lavoratrici e di lavoratori è da dedicare anche alla formazione continua, soprattutto nella chiave che è stata delineata dalla legge 53/2000. A differenza di quanto previsto della legislazione precedente: 1) i destinatari della formazione continua sono gli occupati e i non occupati; 2) sono state ampliate le tipologie dei progetti finanziabili: oltre a quelli nati da accordi aziendali, si contemplano anche i piani formativi

aziendali o territoriali concordati tra le parti sociali e i progetti basati su scelte individuali; 3) per consentire la partecipazione a interventi formativi, di orientamento e di riqualificazione, si prevede, oltre al congedo, anche la sperimentazione di «*vouchers* di conciliazione», che costituiscono una forma di compartecipazione alle spese sostenute per acquistare servizi (per minori, anziani e familiari non autosufficienti, sviluppo del telelavoro, sostituzione di imprenditrici e lavoratrici autonome) per sostituire il proprio lavoro di cura mentre si frequentano i corsi.

5.6 Misure di tipo economico

In questa categoria rientrano i *vouchers* e anche le agevolazioni tariffarie che le aziende possono scegliere di praticare ai loro dipendenti che si avvalgono dei nidi aziendali per i figli.
Per quanto riguarda i *vouchers*, essi sono previsti dalla legge 328/2000 (art. 17)[42], dalla legge 53/2000 con finalità espressamente conciliativa in caso di accesso alla formazione continua, e nella programmazione cofinanziata relativa alle attività formative previste dalle amministrazioni regionali e provinciali che gestiscono Fondi comunitari. In quest'ultimo caso sono previsti come strumento di promozione di pari opportunità.
Fra le misure di tipo economico, in sinergia con quelle sui servizi, potrebbero rientrare gli interventi fattibili attraverso i Cral aziendali.

5.7 Misure di governo territoriale

A questo proposito rientrano soprattutto i modelli territoriali di interventi integrati sulla conciliazione che sono stati presentati precedentemente, ma si richiamano anche altre opportunità di intervento. L'obbligo stabilito per legge di realizzare piani a rilevanza territoriale – come il Piano regolatore urbano, il Piano del traffico, il Piano di zona (*ex* legge 328/2000), il Piano territoriale degli orari, i Tavoli bilaterali, oltre a specifici Piani di sviluppo a livello locale – fa sì che si speri-

[42] L'art. 17 dice che i Comuni possono erogare «titoli per l'acquisto di servizi sociali» legandoli all'idea di conciliazione in senso lato, indipendentemente dal fatto che la persona che ne fruisce lavori o si dedichi ad una attività formativa. Essi sono spendibili presso soggetti accreditati per l'acquisto di determinati servizi.

menti una collaborazione sempre più stretta tra vari soggetti (pubblici e privati) a livello locale.
Poiché la conciliazione è trasversale alla realizzazione delle politiche che hanno come strumento i piani, è proprio con una regia territoriale di efficace collaborazione tra risorse pubbliche e private che si possono sviluppare servizi diversificati e complementari, favorevoli a migliori equilibri vita/lavoro.

6. Problemi e ipotesi

La novità delle politiche di conciliazione è quella di promuovere modelli di cooperazione per affrontare adattamenti reciproci tra le parti in gioco. Non è detto che si raggiungano sempre soluzioni ottimali, ma in ogni caso queste politiche hanno il merito di parlare in nome delle esigenze dei singoli, delle specificità di genere, degli sforzi per alimentare meccanismi di auto-governo a livello locale, capaci di affrontare i problemi specifici, come ad esempio la mobilità o i servizi.
Non si tratta di politiche alternative alla applicazione della legislazione di tutela, ma di politiche che in qualche caso – per esempio quando incidono sull'organizzazione del lavoro – possono rendere più esigibili i diritti previsti da queste norme.
Tuttavia, le politiche di conciliazione nell'incidere a livello «micro» e a livello locale, non possono prescindere dal quadro generale delle «macro» politiche che riguardano il mercato del lavoro, l'offerta di servizi essenziali per i cittadini (istruzione, sanità e assistenza) e l'impianto del welfare, la mobilità, l'uso del territorio, i sistemi fiscali e previdenziali, gli ammortizzatori sociali.
Modelli culturali e di *governance* che influenzano l'organizzazione sociale del tempo e degli orari e sistemi organizzativi concorrono, insieme alle politiche che agiscono a livello «macro», a generare risorse materiali e immateriali, che sono strategiche anche per promuovere efficacemente la conciliazione.
Talvolta si ha invece l'impressione che in favore della conciliazione si spendano dichiarazioni di intenti retoriche o che questa prospettiva venga invocata per rinviare «a valle» il compito di «compensare» iniquità e distorsioni o di «riparare» criticità, a prescindere dalla natura dei processi che le hanno generate e dell'impegno a sostenere la permanenza delle risorse a livello locale.
In realtà la prospettiva della conciliazione «interroga», oltre alle risorse

locali, anche le politiche, le culture organizzative e i modelli di *governance*, proprio perché, ponendosi da un punto di vista «locale», emergono più evidenti contraddizioni ed esternalità negative, che richiedono interventi su più piani, anche a livello «macro».

A questo proposito, vorrei proporre tre questioni che in parte mi limiterò ad enunciare e in parte svilupperò con qualche sollecitazione propositiva.

La prima riguarda il rapporto tra politiche di conciliazione e disuguaglianze sociali. Le misure di conciliazione presuppongono che i destinatari abbiano delle possibilità, anche minime, di scelta per riorganizzare i loro equilibri. Fino a che punto le crescenti disuguaglianze sociali che si manifestano a vari livelli – la disponibilità di reddito, l'uso del tempo, le opportunità di accesso ai servizi (anche quelli universalistici) – preservano o precludono questi gradi di libertà per tutti? Ovvero in che misura sono applicabili efficacemente interventi di conciliazione, senza affrontare anche la questione delle disuguaglianze con misure più incisive?

La seconda questione ha a che fare con la cultura organizzativa e con la «scala di intervento» a favore della conciliazione. Abitualmente si ritiene che gli interventi in questo campo debbano esser avviati in riferimento a singoli individui o a gruppi ristretti di persone, puntando per quanto possibile alla personalizzazione delle risposte.

Ma la cultura organizzativa delle aziende pone resistenze al cambiamento (Ministero del Lavoro, 2005), anche se non mancano esempi di buone prassi conciliative, in cui non solo i dipendenti ma anche le aziende e gli enti pubblici ne hanno tratto vantaggio.

Una delle ragioni è legata al fatto che in alcune realtà è obiettivamente difficile intervenire perché l'organizzazione del lavoro è molto complessa o soggetta a particolari vincoli e con il passare del tempo diventa tendenzialmente statica. Ed è proprio in queste realtà che si trovano, insieme alle più elevate resistenze al cambiamento organizzativo, anche le maggiori concentrazioni di soggetti che hanno problemi particolarmente acuti nel trovare migliori equilibri conciliativi.

Si pensi a:

a) chi lavora nel settore della sanità e in alcuni campi dell'assistenza alle persone, dove gli impegni orari in alcuni casi sono particolarmente disagiati e dove è prevalente l'occupazione femminile;
b) chi lavora per i trasporti, per la sicurezza e la vigilanza urbana e nel settore delle utilities, dove la variabilità di orario è frequente e dove sta entrando una quota piccola ma crescente di donne;

c) chi lavora nei settori della ristorazione, del turismo, dello spettacolo e del tempo libero;
d) chi in generale svolge un lavoro esposto ai flussi temporali del pubblico e per questa ragione ha orari e rapporti di lavoro spesso atipici;
e) i giovani che entrano nel mercato del lavoro e nel contempo affrontano l'assunzione di responsabilità familiari con situazioni precarie dal punto occupazionale e dell'accesso al reddito;
f) alcune tipologie di dipendenti pubblici, con profili professionali elevati, che a seguito del trasferimento di competenze in chiave federale, saranno sempre più soggetti a lavorare anche fuori dalla loro sede di lavoro, con calendari spesso eterodiretti.

La casistica sicuramente non è esaustiva, ma suggerisce l'opportunità di incentivare l'innovazione organizzativa, con criteri selettivi e mirati verso alcuni ambienti lavorativi, orientando le rispettive aziende verso sistemi organizzativi più compatibili anche con una maggiore «sostenibilità» degli equilibri vita/lavoro per i loro dipendenti «in generale». A questa scala di intervento, è presumibile che aziende con problematiche e missioni differenziate e complesse riescano a trovare articolazioni organizzative e politiche di sviluppo delle risorse umane specifiche, capaci (ad uno stadio successivo: quello della piccola scala) di mutuare le «buone prassi» o anche di sviluppare nuove potenzialità e soluzioni. Si può ritenere che queste innovazioni, se orientate anche ad una maggiore sostenibilità degli equilibri di conciliazione in generale, possano introdurre più flessibilità ai sistemi organizzativi stessi e creare i «prerequisiti» per offrire opzioni di conciliazione, da articolare nel concreto della piccola scala.

Infine, una riflessione più approfondita riguarda il rapporto tra conciliazione e modelli di gestione della flessibilità.

Le risposte non sono semplici, ma occorre tentare di affrontare alcuni nodi, per introdurre dei correttivi, là dove possibile, anche negli orari di lavoro. Sono in atto dei forti mutamenti che riguardano l'organizzazione temporale e che comportano una progressiva desincronizzazione delle attività che nel complesso si svolgono nella società. All'origine di questi mutamenti vi sono l'instabilità e la diversificazione della domanda che si rivolge alle imprese che producono beni e che sempre di più sono immerse nella competizione del mercato globale. Anche le imprese che producono servizi sono sottoposte alle stesse tensioni e in più sono esposte alla variabilità dei flussi di pubblico. Inoltre il tempo libero di alcuni, sempre più diventa fonte di la-

voro per altri[43]. La progressiva desincronizzazione delle attività ricade sui rapporti di lavoro e soprattutto sugli orari di lavoro, sempre meno omogenei e con flessibilità onerose per chi lavora.

Come avviene il trasferimento delle rigidità temporali? In molti casi permane il ricorso a modalità che non sono fondamentalmente cambiate rispetto al passato, ma sono state introdotte anche soluzioni nuove, dagli effetti un tempo imprevedibili.

Le liste di attesa o le code, che sono ancora frequenti per l'accesso a molti servizi alla persona, sono l'esempio di una modalità «tradizionale» di trasferire una rigidità temporale, che in questo caso fa leva sul tempo dell'utente.

Un esempio del secondo tipo è offerto invece dalla possibilità di fruire di un numero crescente di servizi, «quando» si desidera e «senza spostarsi», attraverso i *call* centre.

Che cosa è avvenuto? Mentre prima eravamo in coda allo sportello davanti ad una persona che lavorava tendenzialmente a tempo indeterminato e ad orario pieno, ora parliamo al telefono, ma con una persona che in molti casi lavora con un part-time prevalentemente ciclico. La variabilità dei flussi di pubblico, nel caso esemplificato, viene affrontata trasferendo le rigidità temporali (l'imprevedibilità dei tempi con cui il pubblico interpella il *call* centre), con manovre che riguardano gli orari e i rapporti di lavoro degli addetti al *call* centre: i primi diventano inferiori al tempo pieno e variabili nella collocazione oraria e i secondi diventano più frequentemente temporanei, anche per far fronte ai periodi di punta[44].

Il trasferimento delle rigidità temporali, in questo caso ha prodotto un «modulo organizzativo», ed è questo che diventa il solo oggetto di scambio nel mercato del lavoro, mentre non si tiene conto che si producono delle esternalità[45] negative, poiché chi lavora, nella specificità

[43] Si pensi alla politica di aperture della grande distribuzione, della ristorazione e dei pubblici esercizi, alle attività legate al turismo, allo spettacolo, alla promozione di eventi culturali, musicali, artistici, commerciali, per non parlare delle numerose iniziative, come le «notti bianche» che puntano a spingere la popolazione alla scoperta della notte, come tempo di attività.

[44] La stessa cosa avviene in altri settori esposti all'andamento dei flussi di pubblico: basta pensare alla grande distribuzione, dove il numero dei part-timers supera quello di chi ha il tempo pieno, o ai servizi di terra di un aereoporto.

[45] I mercati sono di solito un buono strumento per organizzare l'attività economica, ma a volte vanno incontro al fallimento nell'allocazione delle risorse. L'economia usa il termine «esternalità» per indicare una tipologia di «fallimenti

dei suoi vincoli familiari, dovrà trasferire le sue rigidità temporali verso il tempo di altri soggetti o verso i servizi, con incerte opportunità di successo, perché pone richieste temporali troppo specifiche o perché ha un reddito insufficiente per acquistare prestazioni personalizzate per sé e per la propria famiglia.
Pensiamo ad esempio al caso della commessa occupata nella grande distribuzione con un «part-time ciclico», con un bimbo piccolo che non può affidare alle cure dei familiari mentre lavora.
Pur avendo un impegno lavorativo a orario ridotto e con molti tempi liberi durante il giorno, è costretta a rivolgere ad un nido o ad un asilo, una domanda di servizio a tempo pieno, sostenendone i relativi costi, per avere una copertura sufficiente a consentire a lei e al padre di avvicendarsi sempre negli accompagnamenti. In questo caso, si producono esternalità negative poiché, venendo meno la possibilità di utilizzare l'asilo con una modalità di poco superiore al part-time, si affronta una spesa eccessiva rispetto alle reali necessità, si preclude ad altri genitori in lista di attesa la possibilità di avvalersi del servizio, seppur in una fascia oraria ridotta, e non è escluso che il bambino si senta a disagio perché desidererebbe separarsi dalla mamma per un tempo più breve.
Il mercato dei servizi per la prima infanzia ha colto rapidamente le problematiche di questo tipo e offre varie possibilità di utilizzo di nidi e servizi per la prima infanzia, anche «ad ore», «a entrate e uscite libere», con modalità «turnate» o del tipo *babyparking*, che indubbiamente sono più compatibili con le esigenze temporali e le disponibilità economiche delle famiglie, ma che rischiano di trasferire delle esternalità negative sui bambini. Infatti, queste modalità temporali di frequenza, pur offrendo assistenza e custodia, in genere non consentono ai bambini di avvalersi di situazioni relazionali ed educative stabili, e quindi non arricchiscono il patrimonio delle esperienze personali, che è importante per la maturazione delle loro facoltà cognitive e relazionali future.
La flessibilità è necessaria al funzionamento della società, ma questo

del mercato» che si verifica quando, a seguito dei liberi accordi tra contraenti, si producono degli effetti (negativi o positivi) anche su altri soggetti non coinvolti da questi accordi. L'intervento dello Stato in questi casi si rende necessario, perché si dimostra che il mercato, lasciato libero di agire, tende ad ampliare le esternalità negative e a produrre o consumare i beni che apportano esternalità positive, in misura inferiore a quella ottimale.

esempio fa capire che il trasferimento delle rigidità temporali potrebbe avvenire cercando un migliore punto di incontro attraverso una rimodulazione intelligente dei turni e qualche modifica nella organizzazione e nella fruibilità del «tempo asilo» per i bambini, che non ne snaturi le funzioni.

Passando ora a considerare le modalità di trasferimento delle rigidità organizzative, ci si può soffermare su di uno degli elementi di criticità che più incidono negativamente sugli orari di lavoro. Esso è legato al fatto che, in molti settori in cui non si assiste alla delocalizzazione delle attività produttive, si va sempre più in direzione della frammentazione delle funzioni e della loro esternalizzazione. Le aziende che si offrono sul mercato soprattutto per svolgere servizi esternalizzati dal committente – pensiamo alle tipiche cooperative – devono far fronte a domande che dal punto di vista della loro articolazione temporale sono spesso difficili da gestire, anche nell'interesse dell'utente finale.

Infatti, il trasferimento delle rigidità organizzative, che in precedenza faceva leva anche su stili di cooperazione derivanti da una attività organizzativa intenzionale e unitaria, ora avviene fra organizzazioni separate, in cui la collaborazione è affidata alla informalità dei rapporti, alla casualità e soprattutto a parametri di costo. Una delle conseguenze (esternalità negative) di questo processo è che il modello prevalente di trasferimento delle rigidità organizzative, è quello «non orientato» verso quelle attività predittive capaci di garantire minor variabilità temporale (oltre che quantitativa e qualitativa) ai flussi di domanda e quindi più efficienza nelle risposte[46].

[46] Si tratta di problematiche contigue ma diverse da quelle teorizzate a proposito del *just in time*. Nel caso in esame è importante che l'orientamento alla predittività temporale improntì i rapporti tra i committenti e le imprese che svolgono l'attività esternalizzata, anche quando apparentemente sembra impossibile farsi carico di questo compito. È questo il caso ad esempio dell'assistenza domiciliare svolta da una cooperativa per conto di un ente locale, dove non solo è variabile il flusso degli ingressi (utenti immessi nel servizio), ma in cui sono numerose e frequenti anche le ragioni di caduta delle prestazioni per gli utenti, a causa dei decessi, dei ricoveri in ospedale, dei trattamenti esterni al domicilio, ecc. Ma proprio qui è ancor più importante sviluppare un orientamento predittivo finalizzato all'ottimizzazione delle risorse. Ad esempio è utile che le Unità di valutazione e i Servizi sociali svolgano in modo coordinato attività di monitoraggio e predittive dei flussi degli utenti (quelli in carico e quelli in attesa di essere immessi nel servizio), al fine di non «alimentare» in modo casuale ed erratico il lavoro delle assistenti domiciliari e degli altri addetti ai servizi.

Per questa ragione sono gli orari (a part-time, salvo arrivare a orari di fatto vicini al tempo pieno, quando serve) e i rapporti di lavoro (temporanei od occasionali, nelle molte articolazioni del lavoro dipendente o autonomo) degli addetti che garantiscono le prestazioni finali, che devono fare da «ammortizzatore» della flessibilità, con le conseguenze già esaminate prima in chiave di esternalità negative, che si estendono talvolta anche agli utenti/clienti.
In conclusione, le politiche di conciliazione possono realmente incidere, ma non sono la stanza di compensazione dei modelli inefficienti a trasferire le rigidità temporali e organizzative, anche perché le esternalità negative sono troppo acute.

7. Conciliazione e gestione della flessibilità

Fermo restando che misure di conciliazione già individuate, come quelle indicate precedentemente, sono efficaci e possono essere innestate con successo in aziende e amministrazioni pubbliche, occorre in prospettiva investire di più in due direzioni: a) i servizi territoriali affinché innovino le loro offerte, anche in chiave temporale; b) i processi organizzativi, per le loro implicazioni rispetto agli orari e ai rapporti di lavoro.
A questo proposito è utile che le culture organizzative e di *governance* affrontino con metodologie e processi più evoluti i modi di trasferire le rigidità temporali e organizzative, e in ultima analisi la flessibilità, per evitare che nel lungo periodo la sua gestione sia cieca non solo rispetto alle crescenti esternalità negative che si vanno generando, ma non sia in grado di vedere e favorire le esternalità positive che si potrebbero cogliere. È ipotizzabile che se si affrontano questi aspetti della flessibilità, oltre a migliorare l'efficienza e l'efficacia delle attività produttive, si creino le premesse per un quadro più favorevole anche alla ricerca e all'applicazione di misure di conciliazione vita/lavoro.
Per cominciare a lavorare in questa direzione, si potrebbe puntare verso:

a) il monitoraggio e lo studio degli andamenti dei flussi di pubblico – cominciando dai settori in cui vengono abitualmente raccolti – per verificare l'opportunità di percorrere nuove strade nella progettazione di orari di lavoro turnati e variabili, più vicini alle esigenze di conciliazione. Pensiamo ad esempio alla grande distribuzione e alla mole di materiale informativo che ha accumulato nel tempo

sia sulla sua clientela (a proposito dei luoghi da cui proviene e degli andamenti dei flussi di presenza nei punti di vendita), sia sugli «orari di fatto» dei propri dipendenti, che sono in genere al di sopra dei part-time contrattuali pattuiti. Questi dati sono preziosi perché costituiscono delle serie storiche che, attraverso un confronto pluriennale, ci mostrano non solo la presenza di componenti «erratiche» nei flussi di presenza del pubblico, ma ci rivelano in che misura nella variabilità ricorrano delle costanti o delle sequenze cicliche. Ciò fa ritenere che ci siano basi fondate per ragionare sui modelli di gestione della flessibilità attraverso la ciclicità dei turni di lavoro, e che ci siano dei margini per la rimodulazione di queste forme di orario, almeno per una quota di addetti. Questo cambiamento potrebbe essere funzionale sia alle esigenze delle aziende del settore, sia a quelle delle lavoratrici e dei lavoratori, anche ai fini della ricerca degli equilibri di conciliazione, grazie al miglioramento degli schemi di variabilità (soprattutto negli avvicendamenti) dei turni;

b) la promozione di modalità di autocoordinamento, e di coordinamento orientabile secondo l'interesse pubblico. Ciò potrebbe avvenire attraverso un disegno intelligente della regolazione pubblica, capace di valorizzare e incrementare le risorse pubbliche e di interagire con i privati che operano sul mercato, favorendo anche modelli di autoregolazione etica esplicita del loro operato, e capace anche di autorevolezza nel monitorare e nel valutare i processi e i risultati, e nell'imporre i necessari correttivi.

L'introduzione di questi processi potrebbe indurre una evoluzione positiva nei modelli di trasferimento delle rigidità temporali e organizzative perché punta ad evitare che tante decisioni prese singolarmente da organizzazioni complesse, ma ciascuna all'oscuro di quelle assunte dagli altri, producano effetti indesiderabili anche dal punto di vista temporale – come picchi di attività alternati a momenti di caduta, congestioni nella contemporaneità dell'uso di alcuni spazi e risorse – che hanno inevitabilmente l'effetto di richiedere modalità di lavorare a intensità molto variabile e discontinua, e di aggravare i problemi di conciliazione.

Un esempio molto interessante di intervento in questa direzione è dato dal Progetto «Armonizzazione del calendario eventi»[47] intrapreso

[47] All'interno del Piano degli orari della città, questo progetto viene sviluppato nell'ambito della politica «Città permanentemente attiva». In relazione a questa

fin dal 2003 dal Comune di Milano, nel quadro delle politiche previste dal Piano degli orari della città, con due fasi di sperimentazione che ne consentiranno la messa a regime. Con un Protocollo di intesa siglato da Comune di Milano, Camera di commercio e Azienda dei trasporti milanese è stata avviata una modalità di coordinamento che funziona attraverso un sistema complesso, alimentato e utilizzato da una comunità ristretta di partner che partecipano su base volontaria. È costituito da una rete, in cui da un lato ci sono i soggetti che organizzano (o sono responsabili di) eventi che hanno impatto sulla vita della città e dall'altro ci sono gli enti e i soggetti che erogano servizi essenziali (alla città e a chi fruisce degli eventi). Le altre componenti del sistema di autocoordinamento sono: un *database* relazionale, un sito internet, un sistema integrato di comunicazione diretta tra i partner, un sistema grafico georeferenziato, e uno staff centrale di «facilitatori» che assiste i partner.

L'ipotesi a cui si lavora è duplice. Da un lato c'è la volontà di garantire a chi assicura i servizi essenziali (per la città, per i residenti e per i *city users* temporanei) di attrezzarsi in tempo utile a far fronte alle «punte» (riduzione delle esternalità negative), dall'altro c'è l'auspicio che i soggetti promotori degli eventi siano indotti a collocarli in calendario in modo ottimale, tenendo conto di quelli già in corso o in programma. Qualora attraverso questa modalità di autocoordinamento, le manifestazioni dovessero «spalmarsi» in modo ottimale nell'arco dell'anno, si potrebbero realizzare anche esternalità positive. In questo caso avremmo prevedibilmente un utilizzo meno stagionale delle strutture ricettive, e di tutte le offerte legate al tempo libero connesse agli eventi, minori tensioni con i residenti nella fruizione dei servizi pubblici (soprattutto in materia di mobilità e di sicurezza) e una programmazione più continua nel tempo di iniziative culturali. Da tutto ciò potrebbero trarre beneficio anche i residenti e coloro che usano abitualmente la città per ragioni di lavoro o di studio. Gli effetti che questa formula potrà produrre si manifesteranno nel medio periodo e potranno interessare in modo positivo anche le modalità e l'organizzazione del lavoro delle molte categorie di lavoratrici e lavoratori coinvolti a vario titolo, vuoi a predisporre gli eventi, vuoi a prestare

politica, il Comune di Milano ha insediato nel 2003 il «Tavolo delle politiche temporali urbane» , a cui partecipano oltre 40 partner istituzionali, sociali e imprenditoriali, ed è in quella sede che è stato approvato il progetto di armonizzazione del calendario eventi.

servizi al pubblico, con attese di ricadute favorevoli anche sulla conciliazione, poiché in qualche misura questo processo asseconda la regolarità temporale.

In conclusione, le politiche di conciliazione devono essere applicate con un maggiore impegno, e, per esser più incisive, hanno bisogno di esser rafforzate anche «a monte», agendo su di una pluralità di leve. Fra di esse, l'innovazione organizzativa ha un ruolo fondamentale – ben colto dalla legge 53/2000 attraverso gli incentivi previsti con l'articolo 9 – così come la *governance* dei processi di cambiamento di problematiche complesse, fra cui la gestione della flessibilità.

Attraverso il solo mercato, nonostante l'aumento dell'offerta privata di alcuni servizi – si pensi ad esempio a quelli rivolti alla prima infanzia – non è possibile contrastare efficacemente le esternalità negative che acutizzano i problemi di conciliazione, poiché derivano soprattutto dalle tipologie dei rapporti di lavoro, e dei loro orari, spesso complicate dai vincoli della mobilità.

Solo qualche volta i soggetti privati attraverso il mercato riescono a negoziare senza costi l'allocazione delle risorse necessarie a raggiungere equilibri soddisfacenti tra vita e lavoro. Nella maggior parte dei casi i costi di questa negoziazione sono troppo elevati, e anche se sarebbero possibili degli accordi di mutuo vantaggio, i soggetti non hanno la forza di affrontarli perché si scontrano con mancanza di informazioni e difficoltà di coordinamento che sono sormontabili solo con una regia esterna e orientata dall'interesse pubblico. È solo questa infatti che può introdurre incentivi, regole o sanzioni che non solo contrastino le esternalità negative, ma favoriscano l'ampliamento e l'utilizzo di quelle positive. E a questo proposito veniamo all'esempio di intervento promosso dal Comune di Milano, all'interno del Piano degli Orari della città, per armonizzare il calendario degli eventi cittadini, che ha puntato sulla *governance* per creare un modello evoluto di gestione della flessibilità.

È anche dalla combinazione tra interventi di questa natura e interventi volti a promuovere lo sviluppo e l'integrazione dei servizi a livello territoriale, che potranno rafforzarsi le politiche di conciliazione, e potrà incrementarsi l'applicazione delle specifiche misure, molte delle quali già sperimentate con successo.

Riferimenti bibliografici

«Acrobate», Progetto Equal, 2003, *Dai risultati delle ricerche una proposta di sperimentazione di intervento sul territorio a livello di sistema*, documento relativo a Workpackage 1 (Ricerca) e Workpackage 5 (Servizi). Ente/società responsabile: Gender, Milano (a cura di M.L. Biadene).

Balbo L. (a cura di), 1991, *Tempi di vita*, Feltrinelli, Milano.

Battistoni L. (a cura di), 2003, *I Numeri delle Donne*, «Quaderni Spinn», n. 4, Roma.

Belloni M. C., 1997, *Le politiche dei tempi delle città*, in *Microfisica della cittadinanza*, F. Angeli, Milano.

Chiesi A.M., 1989, *Sincronismi sociali*, Il Mulino, Bologna.

Commissione Europea, 1993, *Libro Bianco su «Crescita, competitività e occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo».*

Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, 2003, *Per un nuovo equilibrio tra lavoro e vita. Una rete tra i progetti*, Presidenza del Consiglio dei ministri. Atti del Convegno, Roma 6 giugno 2002.

Comune di Milano, 2004, *Armonizzazione calendario eventi*, Progetto tempi e orari della città.

Merelli M., 2003, *Servizi territoriali di cura e nuove partnership tra Istituzioni, Aziende, Famiglie*, in Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, 2003, *Per un nuovo equilibrio tra lavoro e vita. Una rete tra i progetti*, Presidenza del Consiglio dei ministri. Atti del Convegno, Roma 6 giugno 2002.

Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale (a cura di G. Natoli), 2005, *Teoria e prassi per la conciliazione lavoro e famiglia. Guida ragionata al finanziamento di azioni di flessibilità in favore della conciliazione lavoro e famiglia (ex art. 9 legge 53/2000)*, «Quaderni Spinn», n. 12, Roma.

Ministero per le Pari opportunità, 2004, *Come cambia la vita delle donne*, Istat, a cura di Linda L. Sabbadini, Roma.

Oliva D., Samek Lodovici M., 2005, *Conciliazione. Per chi? Per cosa?*, «Prospettive sociali e sanitarie», anno XXXV, n. 4-5.

Piazza M., 2000, *I sistemi di conciliazione tra tempi del lavoro familiare, tempi del lavoro professionale e i tempi dei servizi*, in IreR, Regione Lombardia, *Osservatorio sulla condizione femminile*, Quaderni regionali di ricerca n. 16.

Piazza M., Ponzellini A. M., Provenzano E., Tempia A., 1999, *Riprogettare il tempo. Manuale per la progettazione di orari di lavoro*, Edizioni Lavoro, Roma.

Piazza M., 1999, *La conciliazione come ecosistema complesso*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», anno XXXV, n. 4-5.

Ponzellini A.M., Tempia A., 2003, *Quando il lavoro è amico. Aziende e famiglie: un incontro possibile*, Edizioni Lavoro, Roma.

«Prospettive Sociali e Sanitarie», 2005, Speciale su *La conciliazione dei tempi di vita e di lavoro*, anno XXXV, n. 4-5.

Provincia di Arezzo, 2003, *Manuale per le aziende. Per l'uso e il consumo degli strumenti legislativi per la conciliazione, in particolare per la legge 53/2000* (a cura di Marina Piazza).

Provincia di Varese, 2003, *Conciliazione e territorio. Una guida per le aziende, le parti sociali e gli enti locali* (a cura di Provincia di Varese, Assessorato al Lavoro, Formazione professionale e Istruzione). La guida è stata prodotta nel corso del Progetto Equal «Acrobate».

Tempia A., 1997, *Dagli orari di lavoro ai tempi di vita*, in Bergamaschi M. (a cura di), *Questione di ore. Orario e tempo di lavoro dall'800 ad oggi*, Biblioteca F. Serantini, Pisa.

Valli V., 1988, *L'orario di lavoro e il ciclo di vita: la proposta delle fasce d'orario*, in Valli V. (a cura di), *Tempi di lavoro e occupazione. Il caso italiano*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.

Dalla flessibilità oraria alla flessibilità numerica? Considerazioni sull'azione governativa e l'intervento del sindacato

Claudio Treves

L'articolo esamina i risultati dell'implementazione della legge 30/03 alla luce degli andamenti della contrattazione collettiva successiva alla sua emanazione, e verificandone gli esiti in riferimento alle scelte assunte dalla Cgil in proposito. Successivamente viene svolto un commento di alcune indagini Istat e di altri istituti sull'incidenza delle disposizioni della legge 30 sul mercato del lavoro italiano. I risultati desunti sonoche la contrattazione ha ottemperato in larga misura le indicazioni elaborate dalla Cgil, e che tuttavia si iniziano a scorgere possibili indizi di un indebolimento complessivo della tenuta dell'occupazione italiana, in larga misura dovuti al crescente peso dei rapporti a termine (specie per l'occupazione femminile). Di qui la necessità di porre mano radicalmente alle legislazione vigente.

1. Introduzione

Sulla legge 30, per molti commentatori, specie se vicini all'attuale governo, «è troppo presto» per fare bilanci. Sarà: sta di fatto che lo stesso esecutivo deve essersi reso conto che qualche cosa non va, visto che ha posto il silenziatore su una scadenza che lo impegna direttamente, ossia l'obbligo, trascorsi 18 mesi dall'entrata in vigore delle norme, di procedere ad una verifica delle parti sperimentali dell'apparato normativo predisposto, e riferirne in Parlamento per eventuali correzioni. Siamo ben oltre (il 24 luglio saranno 21 mesi), e nulla lascia presagire che si procederà ad alcunché.

Invece il governo non ha mai cessato di intervenire sul testo, sia con il d.lgs. 251/04, che con la legge 80 (maggio 2005), sia ancora con una messe esorbitante di decretazioni ministeriali, seguita spesso da circolari (plurime) di spiegazione e, a volte, persino di interpretazione.

Quello che ci prefiggiamo, nelle note che seguono, è provare a esaminare, da un lato, l'impatto quantitativo delle tipologie previste dalla legge 30 e, dall'altro, come la contrattazione collettiva nazionale sia intervenuta.

Per un esame non ipocrita va ricordato in premessa il giudizio e le re-

gole di comportamento che la Cgil assunse nel proprio Comitato Direttivo al momento del varo del decreto legislativo 276/03: oltre al giudizio globalmente negativo sulla filosofia sottesa e sulle misure introdotte, e proprio in base ad esso, si individuarono in quella sede due terreni impercorribili per l'organizzazione, riferiti, da un lato, al ruolo assegnato nella legge alla bilateralità e, dall'altro, alle forme di lavoro ritenute emblematicamente più inaccettabili (lo *staff leasing* e il lavoro a chiamata). Sul resto, ossia sulle tipologie d'impiego rese più precarie dall'intervento legislativo, la Cgil assunse l'orientamento esplicito di «sporcarsi le mani» – non rinunciando in alcun modo al suo ruolo specifico di agente contrattuale – finalizzando l'azione alla riduzione del loro contenuto di precarietà, alla conquista di diritti e prospettive di stabilizzazione dell'impiego per le persone che fossero state assunte con quelle tipologie.

Sulla base di quell'impegno ora ricordato va quindi condotto l'esame odierno, che ci consente di dire, confortati dai fatti, che:

1. nessuna forzatura è stata posta in essere sulla bilateralità di origine contrattuale, che quindi continua la sua attività, contrattualmente definita, escludendo funzioni di incontro tra domanda e offerta di lavoro, come ancor più pratiche di certificazione dei contratti di lavoro;
2. non risultano, peraltro, costituiti, neanche da altre organizzazioni, enti bilaterali in base alle disposizioni della legge 30, che si occupino di questi ambiti;
3. nessun contratto di lavoro nazionale (salvo uno di scarsissimo rilievo) ha normato la somministrazione a tempo indeterminato né il lavoro a chiamata (o intermittente, come «pudicamente» dice il legislatore).

Quindi, un primo esame ci porta a concludere che l'azione di contrasto messa in campo ha dato i suoi frutti interdittivi, evitando anche che altri si avventurasse su terreni che pure il legislatore aveva abbondantemente indicato e, di fatto, favorito. Per «una su 43 associazioni» che non aveva firmato il Patto per l'Italia, come simpaticamente si è espresso un rappresentante delle istituzioni, non è risultato dappoco.

2. Gli sviluppi della contrattazione secondo tipologia contrattuale

Ma vale ora la pena di dedicare maggiore attenzione al resto, ossia al versante delle tipologie più tradizionali e agli esiti della contrattazione collettiva nazionale.

Abbiamo condotto l'esame sui rinnovi contrattuali dei seguenti settori, intervenuti tra il luglio 2003 e la primavera 2005: grafici editoriali, chimici, gomma plastica, turismo, tessili e abbigliamento, alimentaristi, terziario e distribuzione cooperativa, edili, trasporto merci, autoferrotranvieri, attività portuali, attività ferroviarie, bancari. Caso a parte, naturalmente, la vicenda della firma separata del rinnovo dei metalmeccanici: eppure, anche in quella situazione di particolare favore, almeno potenziale, per un'introduzione spinta delle novità della legge 30, gli stessi attori della firma separata si sono ritratti davanti alla «delicatezza» del compito, tanto è vero che si è giunti al rinnovo del biennio economico senza che l'accordo separato, e le commissioni in esso previste allo scopo di presiedere all'introduzione delle novità della legge 30, avessero prodotto una sola riga di testo condiviso.

Condurremo l'esame per singolo istituto, sperando di non ingenerare troppa noia nei lettori, includendo anche il contratto a termine, anche se a rigore non trattato nella legge 30, ma nel precedente decreto legislativo 368/01. Anzi, converrà partire dall'esame di quest'ultimo, vero «biglietto da visita» del governo di centro destra e della sua filosofia sulle materie del lavoro. Come si ricorderà, la campagna elettorale della coalizione fu condotta all'insegna dell'introduzione in Italia di un «contratto europeo», i cui contenuti furono presto individuati nella cancellazione dell'indicazione, per i contratti a tempo determinato, delle causali giustificative, da rintracciarsi in previsioni di legge e/o di contrattazione collettiva, e nella loro sostituzione con il famoso «causalone», ossia la menzione di «esigenze tecniche, produttive, organizzative o sostitutive» da parte dell'impresa.

Ci si avvicinava in tal modo, almeno nelle intenzioni del legislatore, all'equiparazione tra la tipologia contrattuale a tempo indeterminato, fino ad allora ritenuta «forma di lavoro tipica», e quella a tempo determinato. Corollario, anch'esso significativo, fu la contestuale previsione legislativa di decadenza delle norme contrattuali in materia, allo scadere della vigenza dei Ccnl che le contenessero, e la limitazione del ruolo della contrattazione alla sola predisposizione di una soglia massima di utilizzo del contratto a termine, con numerose e devastanti eccezioni definite anch'esse in legge (una per tutti: i contratti a termine di durata inferiore a sette mesi, ossia la stragrande maggioranza dei casi!).

L'idea alla base delle disposizioni era chiarissima, e fu poi esplicitata nel Libro Bianco ministeriale (ottobre 2001): per affrontare la globalizzazione si dovevano ridurre i vincoli per le imprese, suscitare con

ciò una maggior propensione ad assumere e far sì che l'andamento favorevole dell'economia così favorito si incaricasse in seguito di stabilizzare – se del caso – una quota dell'occupazione creata. Dei risultati quali-quantitativi di una simile impostazione ci si occuperà in seguito in queste note.

La Cgil non firmò l'avviso comune alla base del decreto legislativo in questione, e si trovò nella necessità di decidere come affrontare la situazione venutasi a creare, non avendo neppure la sponda di norme contrattuali più garantiste di cui sostenere l'ultravigenza. Ma in rapida successione vennero il Libro Bianco, il Patto per l'Italia, la legge 30 e il decreto legislativo 276 a completare un quadro estremamente arduo nel quale collocare l'azione contrattuale. Vale qui richiamare le scelte già ricordate che la Cgil fissò nella propria azione ed è ora il momento di esaminarne gli esiti contrattuali.

Si è già detto della mancata inclusione, nell'ambito delle materie oggetto di trattazione contrattuale, della somministrazione a tempo indeterminato e del lavoro a chiamata. In tutti i rinnovi si è invece proceduto a normare gli istituti della somministrazione a termine, spesso in simbiosi con il «nuovo» contratto a termine. Condizione comune, infatti, tra i due istituti è che entrambi poggiano sul «causalone» e sulle modalità di affrontarlo si sono adottate strade differenti.

La via più semplice è stata quella di escludere dall'ambito delle assunzioni a termine alcune figure «tipiche» dell'attività (come si è fatto nel Ccnl relativo alle attività ferroviarie). Altrove, nel turismo, si è fatto riferimento all'intesa europea alla base della Direttiva «recepita» dal 368/01, senza fare quindi riferimento al «causalone» nel testo contrattuale, e fondando il ricorso al contratto a termine su causali autonomamente individuate dalle parti sociali del settore. Naturalmente, non si può negare l'esistenza delle leggi, quindi del «causalone»; e, tuttavia, a fronte di un'assunzione a termine fatta in ragione del Ccnl, lo scambio si fonda sulla convenienza per le imprese di poter confidare sull'assenza di rischi di contenzioso e, in caso contrario, sull'incombenza del contenzioso. Tuttavia, va detto che nei rinnovi successivi, e da quel momento in poi, il contrasto al «causalone» si è dovuto fare carico della necessità di presidiare anche altri fronti (il complesso della legge 30), il che ha comportato una compresenza di riferimenti alla legge (e quindi l'assunzione almeno indiretta del «causalone») e, contestualmente, l'indicazione di causali di fonte contrattuale con relativi tetti percentuali, lasciando in questo modo alla interpretazione dei testi se il tetto fosse riferito al complesso delle assunzioni a termine o solamente a

quelle derivate dalle causali contrattuali. Ciò vale per i rinnovi degli alimentaristi, dei grafici editoriali, dei tessili, degli edili, della gomma plastica. Il rinnovo del terziario commerciale ha in un certo senso risolto la questione, indicando semplicemente una percentuale di utilizzo massimo dei rapporti a termine, senza alcun riferimento alle norme di legge. Si dovrà procedere in seguito al monitoraggio di come queste clausole hanno avuto seguito nei vari settori. Allo stato attuale non sembra, dalle informazioni in nostro possesso, che si sia proceduto ad un incremento esorbitante dei rapporti tra assunti (e somministrati) a termine e occupati stabili, salvo naturalmente i nuovi investimenti.

Riguardo al part-time, vale un'osservazione preliminare. Fin dal Libro Bianco, il fronte governativo ha espresso un giudizio radicalmente negativo della precedente regolazione dell'istituto (d.lgs. 61/00), accusandola di eccessiva rigidità che sarebbe la causa del basso ricorso all'istituto rispetto alla media europea. Da tale giudizio si è fatta discendere una normativa che radicalmente lo ha ridisegnato, assumendo per intero le ragioni (supposte) dell'impresa, e negando quelle della persona e della sua necessità di conciliare attraverso questo strumento le proprie esigenze di vita con quelle di lavoro. Da qui nascono le tre principali modifiche introdotte, che sono: la riduzione violenta del ruolo della contrattazione collettiva a favore delle pattuizioni individuali, la sostanziale obbligatorietà della prestazione supplementare, l'immediata esigibilità delle clausole elastiche e flessibili con relativo peggioramento delle condizioni di tutela per la persona, a cominciare dalla cancellazione del diritto al ripensamento.

Su questi terreni, si può affermare che la contrattazione abbia uniformemente riconquistato la volontarietà della prestazione supplementare, mentre le soluzioni adottate sugli altri due campi sono più articolate, spesso anche in base alla effettiva presenza di lavoro a part-time, e quindi all'«allenamento» delle parti negoziali sulla materia. Senza contare che in molti settori verso questo istituto c'è una «spinta» delle persone, per cui ci si può orientare a scambiare un incremento della quota di richieste che le imprese soddisferanno con una normativa meno rigorosa, mentre altrove, essendo il part-time il «rapporto normale» si pone con maggiore sensibilità alle esigenze di tutela e contrattazione collettiva.

In un solo caso (terziario commerciale) si è convenuta la necessità di ripristinare la titolarità della contrattazione collettiva, nazionale e di secondo livello, sulle causali che giustifichino l'adozione delle clausole elastiche e flessibili. Altrove si è assunta la semplice presenza di «esi-

genze tecniche produttive e organizzative», il che lascia il singolo lavoratore (più spesso lavoratrice) nella condizione di «liberamente» accettare un posto a quelle condizioni, avendo in cambio la possibilità di rifiutarlo, e quindi di perderlo.

Sulle tutele a corredo delle clausole elastiche e flessibili, invece, in molti Ccnl è stato introdotto nuovamente il diritto al ripensamento, in modo esplicito (terziario) o sfumato nella sospensione dell'efficacia della clausola in presenza di diverse circostanze (esigenze di cura, altro lavoro, formazione e studio). Più variegata la situazione riguardo ai tempi di preavviso della variazione, e all'entità delle maggiorazione, che a volte non sono tali da compensare adeguatamente la criticità di una simile condizione nella vita delle persone e delle loro famiglie.

Nulla si può dire sul lavoro ripartito, scarsamente presente nelle regolazioni contrattuali nazionali (tessili, terziario, turismo, autoferrotranvieri), e qualche volta oggetto, come sarebbe stato razionale fare in generale, di intese aziendali.

I contratti a contenuto formativo – apprendistato e contratto d'inserimento – meritano una disamina particolare, in quanto rappresentano, rispettivamente, l'istituto più soggetto a modifiche dal legislatore (in singolare compagnia con il lavoro intermittente e il lavoro accessorio, che però non hanno avuto altro destino che essere oggetto del legislatore e dei commentatori, ma non delle imprese!), e quello che ha conosciuto un accordo interconfederale di implementazione.

Cominciando dal secondo, l'accordo interconfederale del febbraio '04 è intervenuto a scongiurare un vuoto giuridico oggettivo, determinato dalla conclusione, prevista dallo stesso d.lgs. 276/03, della possibilità di ricorrere ai contratti di formazione/lavoro (salvi i progetti presentati ed esaminati al 24 ottobre '03). Oltre a ciò, l'accordo interconfederale, cui si sarebbe sostituita la contrattazione collettiva di categoria, ha avuto il merito di stabilire tre punti, che la legge lasciava pericolosamente aperti: la gerarchia delle fonti negoziali, l'obiettivo della stabilizzazione dei rapporti così attivati, il corredo minimo indispensabile di formazione per i lavoratori così assunti.

Vale la pena ricordare, infatti, come in tutti i riferimenti che la legge fa alla contrattazione collettiva, oltre al «simpatico» accenno che essa può essere sottoscritta «da» organizzazioni comparativamente più rappresentative (e non più «dalle» organizzazioni siffatte, con evidente «*favor legis*» per intese separate), si trovano citati *tutti* i livelli possibili ove la contrattazione può svolgersi (nazionale, territoriale, aziendale, a volte individuale). Ciò poteva essere interpretato senza eccessiva forzatura

come un implicito invito del legislatore a interferire con le titolarità negoziali stabilite nel Protocollo sulla politica dei redditi del luglio 1993. È pertanto significativo che l'accordo interconfederale, unitariamente, indichi in premessa che la contrattazione collettiva cui esso è preliminare, si svolga alle condizioni e con le titolarità «attualmente previste». Altro importante risultato è individuabile nel rinvio alla contrattazione collettiva del compito di individuare una quota, non inferiore al 60% degli assunti, di lavoratori il cui contratto sia stato convertito in contratto a tempo indeterminato, quale condizione per la prosecuzione nell'utilizzo dell'istituto. Infine, si individuano almeno 16 ore di formazione individuale, di cui una quota da svolgersi all'inizio del rapporto e dedicata alle tematiche della sicurezza ed ai diritti. La successiva contrattazione nazionale è intervenuta sostanzialmente applicando lo schema suggerito dall'accordo interconfederale, migliorandolo sulle quantità della formazione (32 ore i chimici, 24 il Ccnl trasporto merci), e abbreviando e/o migliorando il percorso professionale (spesso disponendo che in caso di reinserimento l'inquadramento fosse di un livello soltanto inferiore rispetto al lavoratore corrispondente occupato stabilmente, e non di due come previsto dalla legge), e infine incrementando la percentuale di conferme.

Sull'apprendistato il ragionamento non può che essere più complesso. Infatti il legislatore ha adottato una modifica radicale dell'istituto, suddividendolo in tre fattispecie, e definendo in modo assai poco chiaro gli ambiti per la contrattazione collettiva ai vari livelli. Non meraviglia quindi che il comportamento delle parti sia stato assai guardingo e articolato. Incombe infatti, come in nessun altro istituto, il problema delle competenze istituzionali, dato che il Titolo V riformato della Costituzione attribuisce la formazione professionale come titolarità esclusiva alle Regioni, e assegna invece allo Stato centrale l'esclusività in tema di «ordinamento civile e penale». Data la natura di «contratto a causa mista» dell'apprendistato, i confini delle distinte titolarità sono oggettivamente difficili da stabilire con nettezza, e di ciò non si poteva non avere riscontro nel comportamento degli attori sociali e istituzionali. Infatti l'apprendistato per il conseguimento del diritto/dovere non ha avuto implementazione, se si eccettua il Ccnl degli edili, anche per la sua oggettiva connessione con la riforma dell'istruzione e con i decreti legislativi in materia (elaborati soltanto nella primavera del 2005 e criticati dalle Regioni). Invece il complesso dei rinnovi contrattuali ha trattato l'apprendistato professionalizzante, e in diverse Regioni e Province autonome si sono raggiunte intese sul-

l'apprendistato per il conseguimento di diplomi o di titoli di alta formazione. Per quanto riguarda l'apprendistato professionalizzante, si possono indicare due distinte fattispecie di accordi contrattuali: quelli che hanno normato soltanto gli aspetti riferiti esclusivamente alle problematiche strettamente contrattuali, e quelli che hanno anche definito elementi riguardanti le modalità della formazione. Al primo gruppo appartengono tutti i rinnovi con l'eccezione del commercio, degli edili e dei bancari. Questa ripartizione si intreccia con gli orientamenti del legislatore, che in un primo tempo ha addirittura contestato l'applicabilità di intese negoziali (commercio) in cui si sarebbe, a suo giudizio, intaccata la titolarità delle Regioni, avendo le parti stabilito ad es. la ripartizione delle 120 ore di formazione tra formazione trasversale e formazione strettamente connessa al percorso professionalizzante, per poi adottare disposizioni (legge 80/05) che «fino all'entrata in vigore delle leggi regionali» attribuiscono la titolarità completa ai Ccnl. E subito dopo questo cambiamento i settori delle costruzioni e del credito hanno dato seguito alle loro intese contrattuali, siglando intese sulle parti formative del contratto di apprendistato professionalizzante.

Nel merito delle intese sottoscritte, vanno distinte le soluzioni pertinenti alle materie più strettamente contrattuali da quelle connesse alla formazione. Sulle prime, l'impegno delle parti nei Ccnl è stato in generale quello di ridurre la durata del rapporto, rispetto alle possibilità offerte dalla legge, abbreviare il periodo di sottoinquadramento, introdurre tutele (malattia), stabilire percentuali di conferma (laddove la legge era muta). Sulla durata del rapporto, va altresì notato come convivano due approcci opposti, teso l'uno a rapportare direttamente durata e livello di inquadramento (più elevato il livello di destinazione, più lunga la durata del rapporto), e l'altro, invece, che collega in modo diretto durata e titolo di studio posseduto e sua coerenza con la professionalità da acquisire (per cui al possesso della licenza media fa riscontro una durata più lunga dell'apprendistato, e viceversa nel caso di possesso di laurea «coerente»). Sulle problematiche formative i rinnovi hanno confermato le 120 ore di formazione, dedicando poca attenzione all'argomento, introdotto dalla legge, della natura «formale» della formazione. Infatti in molti rinnovi si parla in modo generico di «formazione svolta all'interno e all'esterno dell'impresa». Probabilmente qui ha pesato il mancato conseguimento di un avviso comune interconfederale, che è naufragato anche per la pretesa confindustriale di far risiedere il riconoscimento della capacità formativa dell'impresa,

e della conseguente facoltà di poter svolgere l'intera formazione in azienda, nella sola autodichiarazione dell'impresa. Senza questa sponda, i Ccnl hanno spesso rinviato alle normative regionali la questione, oppure hanno taciuto.

3. In conclusione

Questa disamina assai sintetica dei risultati della contrattazione collettiva porta comunque a poter affermare che il ruolo svolto con successo è stato quello di impedire l'ingresso alle fattispecie più inaccettabili (*staff leasing* e lavoro a chiamata), ridurre per le altre la precarietà insita nelle disposizioni di legge, e in alcuni casi a ribaltarne l'ispirazione, avendo reintrodotto diritti cancellati dalla legge (emblematico il diritto al ripensamento nelle clausole elastiche del part-time, oppure la natura volontaria della prestazione supplementare nello stesso istituto), oppure allargato spazi appena accennati dalla legge (processi di stabilizzazione nel contratto d'inserimento o nell'apprendistato). Naturalmente, molto è lasciato alla gestione che la contrattazione di secondo livello farà di queste disposizioni, nonché alla qualità delle legislazioni regionali sul lavoro, cui qui non è possibile neppure accennare.
Vale la pena concludere queste note con due elementi quali-quantitativi, attinenti alle misurazioni statistiche e al censimento delle opinioni di chi la legge dovrebbe implementare: mi riferisco, rispettivamente, all'ultima rilevazione Istat delle forze di lavoro (giugno '05), e ad un'indagine dei responsabili del personale (consultabile su htttp://aziende.economica.virgilio.it/racconti/ r209_leggebiagigidp.html). Gli unici istituti che questi ultimi dichiarano di utilizzare, per il presente e il futuro, sono il lavoro a progetto, e la somministrazione a tempo determinato mentre non mostrano alcun interesse per il lavoro a chiamata, lo *staff leasing* e il lavoro ripartito, il che è convergente con il comportamento che le parti sociali hanno tenuto nei rinnovi contrattuali, con l'eccezione del lavoro a progetto (ex collaborazioni coordinate e continuative). Su quest'ultima tipologia, che essendo allocata nel lavoro autonomo non è facilmente assoggettabile alla titolarità negoziale delle rappresentanze del lavoro subordinato, vale la pena ricordare due indagini, rispettivamente dell'Istat e dell'Ires per conto di NidiL-Cgil, che mostrano in modo convergente quanto di subordinazione mascherata si celi sotto il manto delle collaborazioni, e come una delle più «strombazzate» scommesse della legge 30, la fine della

mascheratura da ottenersi attraverso la secca alternativa tra il progetto e la subordinazione, sia stata facilmente aggirata dalle imprese, che hanno il più delle volte cambiato nome alle collaborazioni e le hanno chiamate lavoro a progetto.

Questo ci porta all'ultimo tassello della nostra ricognizione, l'indagine Istat sulle forze di lavoro. Il metodo seguito dall'Istituto non ci consente una verifica adeguatamente sofisticata dell'incidenza e dell'andamento delle diverse tipologie di impiego previste dalla legge 30, e tuttavia alcuni indizi interessanti si possono desumere riguardo a due ambiti problematici, riferiti rispettivamente alle tendenze complessive dell'occupazione nei diversi territori e alla composizione della stessa relativamente ai rapporti a termine e a tempo parziale.

Due delle ambizioni proclamate dal Libro Bianco erano quella di accrescere il tasso di occupazione femminile, e di emersione dell'economia sommersa: l'indagine ci dice che è esattamente quanto non si è verificato. Infatti, dopo che la crescita dell'occupazione complessiva registratasi in Italia ininterrottamente dal 1998 era stata in misura pressoché totale ascrivibile alla componente femminile (più di due milioni di donne entrate o rientrate nel mercato del lavoro in meno di sei anni, prestazione definita senza eguali nell'Ue perfino da «Il Sole 24 Ore»), si registra un primo arresto nel tasso di partecipazione femminile, che arretra in particolare nel Mezzogiorno. Se si accoppia tale dato con il parallelo calo dell'occupazione e della disoccupazione dichiarati nel Mezzogiorno, ciò vuol dire indubitabilmente che è cresciuta la fetta di economia sommersa. Quindi gli obiettivi macroeconomici desiderati sono stati falliti.

In secondo luogo, il tasso di occupati a termine nel 2005 supera per la prima volta la soglia dell'11% del totale dello *stock*, e in esso la quota di occupazione femminile è significativamente superiore a quella maschile. Ciò comporta un elemento importante, che non a caso si riscontra anche nelle indagini citate sul lavoro in collaborazione (oltreché storicamente in quelle sul lavoro a tempo parziale): le donne vengono occupate in forme più precarie degli uomini.

Per concludere, si può quindi affermare che l'effetto complessivo delle leggi varate non è stato quello né di rimettere in moto meccanismi virtuosi di stabilizzazione dell'occupazione, casomai passando per iniziali stati precari, né quello di favorire l'occupazione femminile e/o del Mezzogiorno: al contrario, il risultato che sembra profilarsi è quello di un progressivo indebolirsi della stabilità occupazionale del complesso del mercato del lavoro italiano, con evidenti conseguenze

sulla stabilità dei sistemi fiscali e di *welfare*. Da questo punto di vista, la contrattazione collettiva ha opposto argini importanti che vanno implementati, ma si pone con assoluta urgenza la necessità di una legislazione complessivamente alternativa a quella vigente, fondata sul valore del lavoro stabile, sulla sua tutela dentro e fuori dal rapporto di lavoro, e sull'investimento in formazione e riqualificazione di esso come strumento strategico per la sfida competitiva.

Europa-Usa: modelli occupazionali a confronto

Leonello Tronti*

Per rispondere al quesito sull'entità dell'impegno lavorativo degli italiani, si analizzano in una prospettiva di comparazione internazionale gli orari di lavoro in Italia, in Europa e negli Stati Uniti e si individua come essi costituiscono un elemento portante del modello occupazionale. Una volta accertato che il modello occupazionale italiano garantisce un livello di impegno lavorativo superiore alla media europea, si approfondisce il tema dei suoi risultati in termini di produttività e prodotto pro capite. Dal quadro comparato emerge la netta perdita di vantaggio dell'economia italiana e il lavoro si conclude indicando alcune misure di politica degli orari e mirate alla riorganizzazione dei luoghi di lavoro necessarie per la ripresa della produttività.

1. Si lavora poco in Italia?

Negli ultimi anni è stata più volte avanzata, da parte di economisti più o meno illustri, la tesi secondo la quale in Italia si lavora comparativamente poco, ovvero un numero di ore l'anno inferiore a quello dei paesi concorrenti; sarebbe questo uno dei motivi fondamentali per cui l'economia italiana è poco competitiva, e sia il prodotto che la produttività (e i salari) ristagnano. La tesi ha avuto una vasta eco mediatica, anche perché è stata ripresa dallo stesso capo del governo, che nella primavera del 2004 si è spinto ad auspicare una riduzione dei giorni di ferie previsti dalla normativa italiana.
Ma è vero che in Italia si lavora poco? La risposta a questa domanda è meno semplice di quello che può sembrare, e per rispondere in modo convincente conviene procedere con ordine e usando le evidenze statistiche disponibili con molta cautela[1].

* Le opinioni espresse nel presente articolo non coinvolgono l'Istat, Istituto presso il quale l'autore lavora.

[1] Purtroppo le statistiche ufficiali sugli orari di lavoro sono ancora caratterizzate da disomogeneità tra i paesi, a motivo tanto di ragioni di ordine concettuale (quali ore considerare come effettivamente lavorate? quali unità di analisi – la persona, il rapporto di lavoro? – l'orario settimanale, mensile o annuale? ecc.),

L'aspetto del problema da cui partire è certamente quello su cui si è soffermato il mondo politico: i dipendenti italiani hanno orari annui (comparativamente) troppo brevi? I dati della rilevazione europea quadriennale sulla Struttura del costo del lavoro riferiti all'anno 2000, metodologicamente omogenei e pienamente comparabili tra i paesi, ci dicono esattamente il contrario: l'orario medio di fatto dei dipendenti del settore privato (ad esclusione dell'agricoltura) è, in Italia, pari a 1.694 ore l'anno, ovvero è superiore di 153 ore a quello dei francesi, di ben 225 ore a quello dei tedeschi, di 73 ore a quello degli inglesi, di 60 ore a quello degli spagnoli[2]. Inoltre, rispetto alla media dei 15 paesi di più antica appartenenza all'Unione, il valore italiano è più elevato di 143 ore e, se confrontato con i maggiori dei 10 paesi di nuova accessione, risulta significativamente inferiore soltanto a quello della Polonia e della Romania.

Dunque, la tesi che gli orari dei lavoratori dipendenti italiani siano inferiori a quelli dei loro principali concorrenti europei non ha sostegno empirico e va recisamente smentita. Semmai, spostando lo sguardo oltre le Alpi, sono gli orari prevalenti negli altri mercati del lavoro europei ad essere significativamente inferiori a quelli americani (e giapponesi).

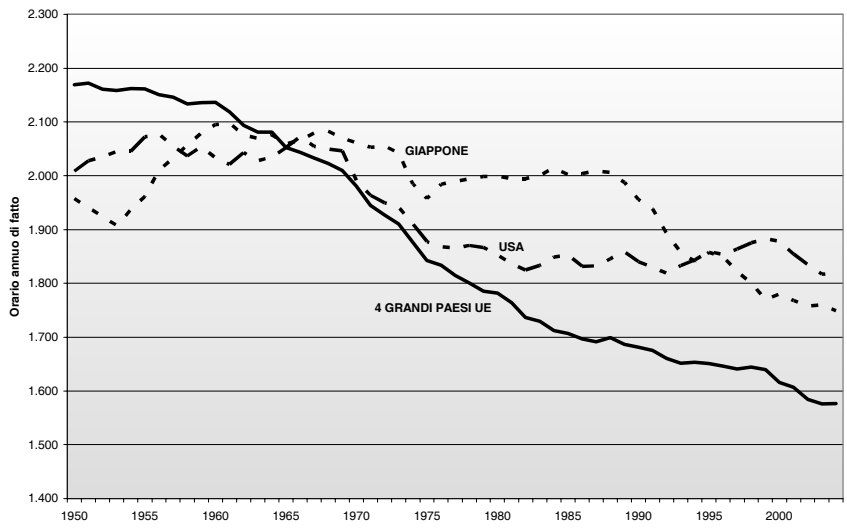
Se si guarda, ad esempio, alle tendenze di lungo periodo dell'orario di lavoro medio annuo di tutti gli occupati (dipendenti e indipendenti) nei quattro maggiori paesi dell'Unione Europea, negli Stati Uniti e in Giappone (figura 1), si nota che, mentre negli anni '50 e '60 le differenze erano modeste e, anzi, i quattro grandi paesi europei erano contrassegnati da orari mediamente più lunghi, da allora (soprattutto negli anni '70 e '80) gli orari si sono ridotti in misura sostanziale per gli europei, mentre per i giapponesi hanno avuto una contrazione si-

quanto di modalità di rilevazione, con particolare riferimento alle fonti (famiglie, imprese o archivi amministrativi?), quanto ancora di particolari difficoltà di rilevazione in alcuni segmenti del mercato del lavoro (agricoltura, lavoro autonomo, pubblico impiego, lavoro irregolare). Per questo i confronti internazionali sono ancora affetti da problematicità; e l'International Labour Office, l'Ocse e l'Eurostat hanno recentemente avviato un'iniziativa, nel quadro del Paris City Group, che dovrebbe portare ad una revisione dell'attuale fondamento normativo delle statistiche sulle ore di lavoro (la risoluzione dell'International Conference of Labour Statisticians del 1962), tesa a risolvere le questioni aperte e a migliorare la comparabilità internazionale dei dati (cfr. http://www.insee.fr/en/nom_ def_met/colloques/ citygroup/citygroup.htm).

[2] Si veda Istat, 2004.

gnificativa soltanto negli anni '90 e per gli americani, invece, negli stessi anni '90 hanno registrato un certo aumento[3].
In definitiva, mentre gli orari dei lavoratori dei quattro maggiori paesi dell'Unione tra il 1950 e il 2004 hanno complessivamente segnato una riduzione del 27%, quelli dei giapponesi hanno registrato una contrazione molto minore, pari soltanto all'11%, e quelli degli americani un calo ancora minore, del 9%. In conseguenza della diversa velocità di riduzione, sin dalla fine degli anni '70 gli orari di fatto americani hanno distanziato quelli europei, e dalla fine degli anni '90 anche quelli giapponesi. Di conseguenza, nel 2004 gli orari americani presentano nei confronti di quelli europei un vantaggio sostanziale, che possiamo stimare in circa 240 ore l'anno in più (ben sei settimane di 40 ore l'anno) – e un vantaggio comunque significativo (quasi due settimane) anche nei confronti degli orari giapponesi.

Figura 1 - Ore lavorate annualmente per occupato nei quattro maggiori paesi dell'Unione Europea, negli Stati Uniti e in Giappone - Anni 1950-2004 (Occupati totali; per i paesi europei, media aritmetica tra i valori di Germania, Francia, Regno Unito e Italia)



Fonte: Ggdc, 2005. Per l'Italia negli anni 1993-2003, Istat, 2005a; per gli altri anni, serie Ggdc raccordate.

[3] Ggdc, 2005. Per l'Italia, Istat, 2005a.

2. Gli italiani lavorano più degli europei?

Nonostante ciò, il rilevante distacco nella durata dell'impegno lavorativo degli americani non si applica al caso italiano: gli orari medi italiani (1.810 ore l'anno secondo l'Istat nel 2003[4]) sono sostanzialmente allineati con quelli americani e significativamente superiori a quelli dei grandi paesi europei.

Questo è dunque quello che dicono i dati medi; ma i dati medi vanno interpretati con cura, perché rappresentano mercati del lavoro caratterizzati da strutture profondamente diverse, che incidono in misura rilevante sull'ammontare del lavoro impegnato nella produzione.

Il principale motivo di divergenza del mercato del lavoro italiano rispetto agli altri paesi europei sta nelle sue modeste dimensioni. Se si guarda alla popolazione in età di lavoro (convenzionalmente compresa tra i 15 e i 64 anni d'età), in Italia lavorano 5,8 persone su 10: mentre nella media dell'Unione a 25 a lavorare sono 6,3, in quella dell'Unione a 15 6,5, in Giappone 6,9, negli Stati Uniti 7,1, nel Regno Unito 7,2, in Danimarca 7,6 (Eurostat, 2005a).

Il divario è spiegato quasi completamente dalle differenze nell'occupazione delle donne, mentre tra i maschi le differenze sono molto più contenute. Se in Italia lavorano 4,5 donne su 10 in età di lavoro, nella media dell'Unione a 25 sono 5,6, 5,7 nell'Unione a 15, 6,6 nel Regno Unito, 7,2 in Danimarca[5].

La ridotta dimensione del mercato del lavoro apporta dunque una prima, sostanziale correzione all'immagine dei «lunghi orari» degli italiani che abbiamo osservato nel paragrafo precedente. Se è vero che i lavoratori italiani sono impegnati dal lavoro retribuito, in media, per una quota maggiore dell'anno, è però altrettanto vero che a sostenere questo impegno sono relativamente in pochi, particolarmente tra le donne.

Le dimensioni limitate del mercato del lavoro femminile, del resto, contribuiscono in misura sostanziale a definire i contorni del lungo impegno lavorativo degli italiani anche per un secondo aspetto: quello della ancora limitata diffusione degli impieghi a tempo parziale. Se

[4] Si noti che, poiché si riferiscono alle ore di lavoro impiegate nella produzione del Pil, gli orari medi annui comprendono sia i doppi lavori che il lavoro irregolare.

[5] I maschi occupati sono invece 7,0 su 10 in Italia, contro 7,1 nell'Ue a 25, 7,3 nell'Ue a 15, 7,8 nel Regno Unito, 8,0 in Danimarca.

prendiamo i lavoratori «giovani» (maschi e femmine), tra i 15 e i 39 anni, il lavoro part-time impegna in Italia il 14,5% dell'occupazione totale, contro il 16,8 in Francia, il 24,2 nel Regno Unito, il 46,8% in Olanda (Eurostat, 2005b). Tra le donne la quota raddoppia al 28,2%, ma cresce anche la distanza dal Regno Unito (39,3) e soprattutto dall'Olanda, dove più del 70% delle donne «giovani» si occupa in impieghi a tempo parziale.

Inoltre, anche in relazione con la tardiva introduzione del part-time nel nostro ordinamento, mentre negli altri paesi per le donne nelle età più avanzate la quota degli impieghi a orario ridotto cresce, in Italia diminuisce. Tra le lavoratrici in età 40-64 anni, infatti, se in Italia soltanto il 23,2% lavora part-time, in Francia la proporzione è del 31,8%, nel Regno Unito del 44,7, in Olanda addirittura dell'81%.

A prolungare gli orari c'è poi la circostanza che in Italia l'orario effettivo dei lavoratori part-time è mediamente più elevato: 20,7 ore la settimana, contro 19,3 nell'Unione a 15, 19,1 in Olanda, 18,6 nel Regno Unito, 17,4 in Germania (Eurostat, 2004). E non va dimenticato che il mercato del lavoro italiano si caratterizza anche per dimensioni medie di impresa molto ridotte e, quindi, per una presenza eccezionalmente elevata di lavoratori autonomi, i quali usualmente prestano orari di lavoro prolungati.

La vocazione italiana a lavorare a lungo, del resto, appare confermata da un recente studio dell'Istat sulla sottoccupazione (Istat, 2005b), che rileva come sono ben 992 mila (il 4,4% del totale) gli occupati che desidererebbero lavorare più ore di quelle che i datori di lavoro (o il mercato) consentono loro[6]. Nella settimana di riferimento essi hanno lavorato in media 20 ore, ma ne avrebbero voluto lavorare 39: quasi il doppio.

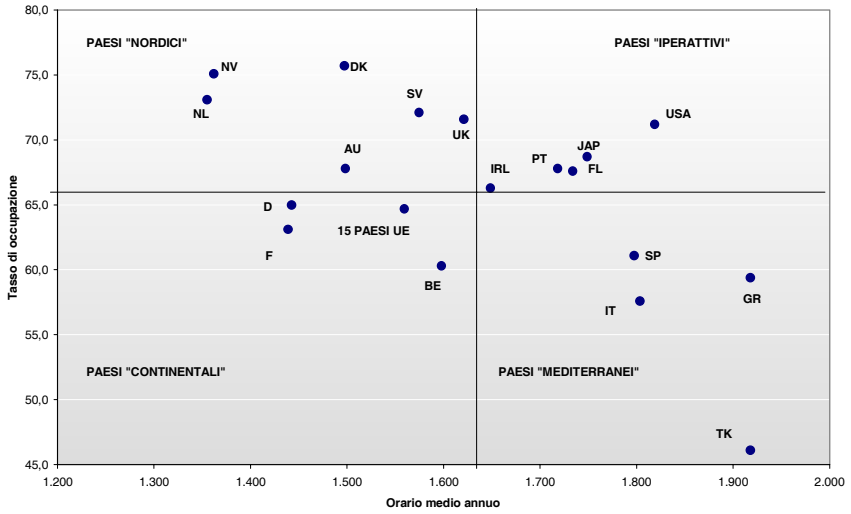
Per riassumere quanto siamo venuti osservando fin qui, possiamo dire che, in una prospettiva di comparazione internazionale, pochi italiani lavorano (soprattutto poche italiane), ma quelli che lavorano lo fanno con orari lunghi, sia che siano impegnati a tempo pieno, sia che lo siano a tempo parziale.

[6] Si tratta in prevalenza di donne (5,1% del totale), di dipendenti nelle costruzioni (6,1%) o in agricoltura (5,8%), di lavoratori con contratti a tempo determinato (9,1%) o di collaborazione coordinata e continuativa (10,5%).

3. Il dilemma orari-occupazione

Lo scambio tra bassa occupazione e orari lunghi (e, viceversa, tra alta occupazione e orari brevi), tuttavia, non è una particolarità italiana, ma si presenta come una regolarità nelle economie avanzate: la figura 2 mostra che, seppure con oscillazioni significative[7], la nuvola dei punti orario annuo - tasso di occupazione di 15 paesi europei più la Turchia, gli Stati Uniti e il Giappone mostra un generale orientamento diagonale o negativo, che segnala che, nella media, i paesi con tassi di occupazione più elevati hanno orari medi più bassi e quelli con tassi più contenuti orari più alti.

Figura 2 - Tassi di occupazione e ore lavorate annualmente per occupato in alcuni paesi Ocse - Anno 2004 (Tassi di occupazione in rapporto alla popolazione in età 15-64 anni)



Fonte: Ggdc, 2005; Eurostat, 2005a. Per gli orari italiani Istat, 2005a e serie Ggdc raccordate.

[7] Si vedano, ad esempio, le differenze in termini di orario medio tra Stati Uniti e Olanda (che hanno un tasso di occupazione analogo), o quelle in termini di tassi di occupazione tra Belgio e Svezia (che hanno un orario medio annuo simile).

Suddividendo la figura in quattro quadranti mediante l'introduzione di due assi che rappresentano i valori medi dei due indicatori, i diversi paesi mostrano chiaramente le loro affinità nella modalità di risoluzione del dilemma orario-occupazione:

- Spagna, Italia, Grecia e Turchia cadono nel quadrante del modello occupazionale «mediterraneo», dei paesi con orari lunghi e bassa occupazione (soprattutto femminile);
- Irlanda, Portogallo, Finlandia, Giappone e Stati Uniti si collocano in quello del modello «iperattivo», al quale aderiscono i paesi con alta occupazione e orari lunghi;
- Regno Unito, Austria, Svezia, Danimarca, Norvegia e Olanda si caratterizzano per l'adozione di una soluzione «nordica» del dilemma orari-occupazione, in cui l'alta occupazione si coniuga con orari di lavoro mediamente brevi (soprattutto grazie all'ampia diffusione del part-time), dimostrando esemplarmente fino a che punto si possa dare concreta attuazione ad una strategia occupazionale riassumibile con lo slogan (da noi ormai caduto in disuso) «lavorare meno, lavorare tutti»;
- infine, Belgio, Germania e Francia si posizionano nel quadrante dei paesi «continentali» (relativamente «poco attivi»), con bassa occupazione e orari brevi. Si noti che in questo quadrante si colloca anche la media dei 15 paesi che per primi hanno aderito all'Unione Europea, mentre i 10 paesi di nuova accessione presentano tipicamente orari più lunghi e tassi di occupazione molto variabili, ma in media più contenuti.

4. Attivismo e marketization

Le ragioni per cui alcuni paesi appaiono caratterizzati, rispetto alla media dei paesi europei, da un rilevante «attivismo» (tanto nei tassi di occupazione quanto nella durata degli orari annui) trovano origine nelle profonde diversità che caratterizzano i modelli di offerta di lavoro e di consumo nella famiglia. In particolare, le statistiche segnalano che le donne lavorano (per il mercato o per lo Stato) molto di più negli Stati Uniti che in Germania e nella maggioranza dei paesi europei.
Richard Freeman e Ronald Schettkat, in alcuni lavori basati su di un database omogeneo sui mercati del lavoro americano e tedesco che

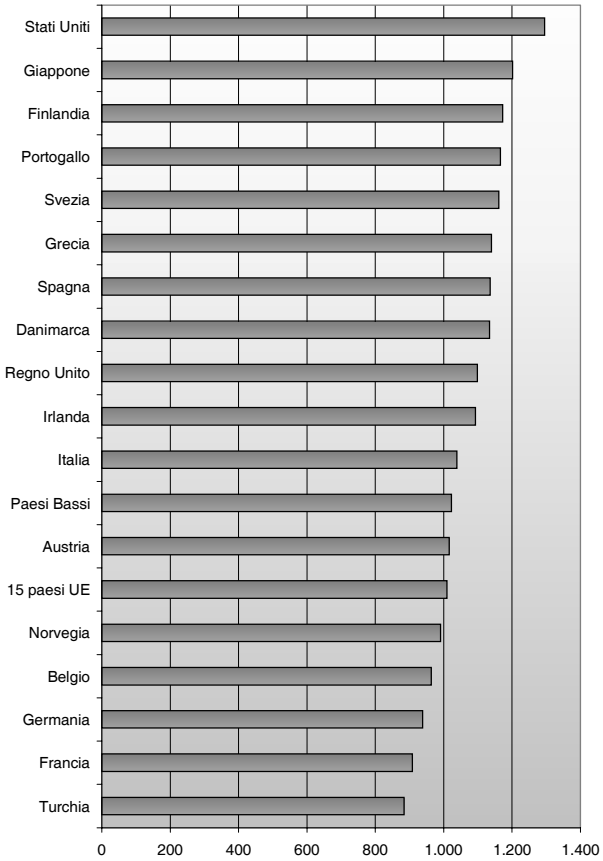
include informazioni dettagliate sull'uso del tempo (tra gli altri, Freeman e Schettkat, 2002; Schettkat, 2003), trovano che il rilevante *gap* occupazionale Usa-Germania non è legato in misura determinante ai livelli del salario o degli ammortizzatori sociali, come la teoria economica standard suggerirebbe. Esso è, invece, fondamentalmente causato dalla diversa estensione del mercato (*marketization*) ad alcune delle attività svolte in misura prevalente dalle donne nelle due economie. Se, oltre alle ore impegnate nella produzione per il mercato si tiene conto anche di quelle assorbite dalle attività di cura della casa o dei familiari, il numero di ore lavorate dai tedeschi (in particolare dalla componente femminile) è del tutto equivalente a quello degli americani (in particolare delle americane). Ad esempio, i tedeschi dedicano molto più tempo alla preparazione dei pasti, mentre gli americani consumano cibi pronti e servizi di ristorazione in modo significativamente più intenso, dando con ciò lavoro a molte più persone (spesso di sesso femminile) in questo settore di attività economica.
Il grado di estensione del mercato alle attività che sostituiscono il lavoro di cura non retribuito dipende a sua volta, in misura determinante, dalle modalità di organizzazione di alcune attività sociali, come la scuola, e dalla dispersione degli *skill* tra i lavoratori, come anche dai differenziali salariali. Tra i paesi europei esistono, su scala diversa, differenze analoghe a quelle che si riscontrano tra gli Stati Uniti e la Germania; e i diversi modelli occupazionali scontano in larga misura la diversa *marketization* delle attività sostitutive a quelle di cura esercitate nell'ambito della sfera domestica, in larga prevalenza affidate alle donne. Un secondo, fondamentale elemento di discrimine è se la *marketization* è caratterizzata in misura prevalente da canali di offerta privati (come avviene nel mondo anglosassone) o invece da strutture pubbliche o comunque operanti in regime semi-pubblicistico (come è il caso nella maggioranza dei paesi nordici).

5. Orari di lavoro e impegno lavorativo

Una misura sintetica di quanto l'orario e l'occupazione tendano a compensarsi, caratterizzando univocamente un mercato del lavoro con riferimento all'entità dell'impegno lavorativo, può essere ricavata dal rapporto tra il totale delle ore lavorate in un anno e la popolazione in età di lavoro. Questo indicatore (che ha recentemente animato il dibattito sugli orari di lavoro in Italia) ci consente di compiere un ulte-

riore passo avanti nella comprensione delle complessità sottese alla domanda «quanto lavorano gli italiani?», perché ci permette di valutare la durata del lavoro (per il mercato o per lo Stato) prestato in media, in un anno, non dai soli lavoratori dipendenti, e nemmeno dall'insieme degli occupati, ma da tutta l'«offerta di lavoro potenziale», tradizionalmente approssimata con l'insieme delle persone tra i 15 e i 64 anni d'età.

Figura 3 - Ore lavorate per persona in età di lavoro (15-64 anni) in alcuni paesi Ocse - Anno 2004



Fonte: Ggdc, 2005; Eurostat, 2005a. Per gli orari italiani Istat, 2005a.

L'esame della figura 3, che mostra la graduatoria di questo indicatore negli stessi paesi esaminati nella figura 2, ci offre alcune conferme di quanto abbiamo sin qui ricavato dai dati disponibili; e tuttavia le accompagna con risultati inattesi. Viene anzitutto confermato che l'impegno lavorativo più intenso (più di 1.200 ore pro capite l'anno) è espresso da alcuni dei paesi che in precedenza abbiamo definito «iperattivi», in particolare dagli Stati Uniti e dal Giappone. Segue, con valori molto vicini tra loro (tra 1.150 e 1.200 ore pro capite) un gruppetto di tre paesi, formato da Finlandia e Portogallo («iperattivi»), da un lato, e Svezia («nordica» con orari relativamente lunghi), dall'altro.

Il successivo terzetto omogeneo (più di 1.130 ore pro capite), però, è formato da due paesi «mediterranei» (Grecia e Spagna) e da un paese «nordico» (Danimarca), e smentisce la convinzione che l'adozione di modelli orari-occupazione fondati su bassi tassi di occupazione non possano esprimere livelli di impegno lavorativo sostanzialmente analoghi a quelli di modelli caratterizzati (come quello danese) da una diffusissima partecipazione al lavoro (più del 75% della popolazione in età di lavoro).

Regno Unito e Irlanda presentano livelli di impegno molto simili (attorno alle 1.090 ore pro capite), seppure collocandosi, nella precedente figura 2, in modelli orari-occupazione diversi (nel quadrante «nordico» il Regno Unito e in quello «iperattivo» l'Irlanda).

Ma le sorprese maggiori ci vengono riservate dal gruppo centrale (intorno a 1.020 ore pro capite) che, oltre a includere (come prevedibile) la media dell'Unione a 15, annovera l'Italia («mediterranea»), l'Olanda («nordica» e leader nella diffusione del part-time) e l'Austria («nordica» anch'essa, ma ai confini con il modello «continentale»). Non si può evitare di notare che paesi che hanno adottato soluzioni del dilemma orari-occupazione diametrali nell'Unione a 15 – l'Italia tutta spostata sul tempo pieno e gli orari lunghi, l'Olanda caratterizzata da un alto tasso di occupazione ottenuto attraverso una diffusione record del part-time – finiscono per esprimere un livello dell'impegno lavorativo assolutamente comparabile.

Infine, il gruppo dei paesi a minore impegno lavorativo, che forma un *continuum* di valori digradanti da 990 a 880 ore per persona in età di lavoro, ospita paesi tra loro tanto lontani quanto la «nordica» Norvegia, i «continentali» Belgio, Germania e Francia, e la «mediterranea» Turchia.

A conclusione di questa analisi possiamo dunque formulare una risposta più documentata alla domanda iniziale. Gli italiani che lavorano per una remunerazione lo fanno con orari mediamente più lunghi

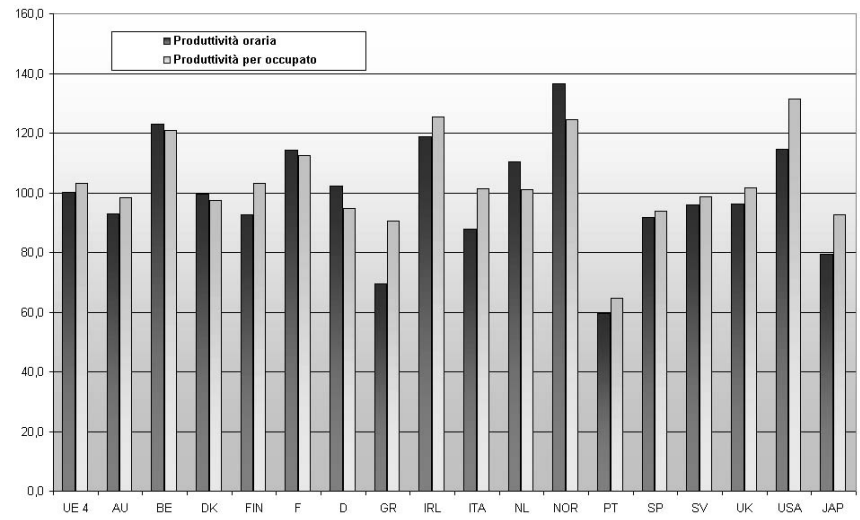
della media degli europei e assai più vicini al valore degli Stati Uniti che a quello della media dell'Unione. Il basso tasso di occupazione (soprattutto femminile) legato alla scarsa *marketization* del lavoro di cura, però, fa sì che il vantaggio italiano si riduca sensibilmente una volta che venga valutato nei termini dell'impegno lavorativo espresso nel suo complesso dalla popolazione in età di lavoro. Tuttavia, anche in questo caso il valore italiano resta superiore sia a quello della media dei 15 paesi dell'Unione, sia a quello dei nostri partner «continentali» (Belgio, Francia, Germania) e si dimostra analogo nel livello, anche se lontano nella struttura, a quello della «miracolosa» Olanda.
Infine, il modello occupazionale «mediterraneo», nella versione offerta oltre che dall'Italia, anche dalla Spagna e dalla Grecia, si dimostra in grado di esprimere un elevato livello di impegno lavorativo per il mercato, mediamente superiore alla media dei tre maggiori paesi dell'Unione (Regno Unito, Germania e Francia).
In conseguenza, seppure appare legittimo (anche se non drammaticamente urgente) che il governo si proponga di accrescere l'impegno lavorativo degli italiani nel mercato dei beni e dei servizi, non vi può essere alcun dubbio che lo strumento per raggiungere questo risultato non è quello della riduzione dei giorni di ferie, ma solo ed esclusivamente quello dell'aumento dei posti di lavoro e, attraverso questo, del tasso di occupazione. Va peraltro ricordato che l'elevato numero di persone che, come abbiamo notato nel paragrafo 2, ritiene di lavorare un insufficiente numero di ore la settimana, induce un corposo motivo di cautela sulla desiderabilità sociale, nel nostro paese, di una strategia «all'olandese», fondata sull'aumento del tasso di occupazione ottenuto grazie ad un'amplissima diffusione degli impieghi a tempo parziale.

6. Il modello occupazionale italiano è produttivo?

Un ulteriore elemento necessario a inquadrare la questione degli orari di lavoro in un'analisi articolata è quello della produttività. La produttività di una posizione lavorativa, infatti, dipende in modo cruciale dalla quantità di lavoro che vi è applicata, mentre quella degli individui può variare non linearmente con la durata degli orari. Il legame tra orari e produttività si snoda lungo due percorsi diversi: da un lato, quello che congiunge la durata dell'impegno lavorativo alla produttività oraria, alla cui definizione concorre l'intero sistema economico,

dal modello occupazionale agli investimenti, dal capitale umano alle tecnologie, dal sistema degli incentivi alle strutture di mercato ecc.; dall'altro, quello esclusivamente contabile che, attraverso la durata degli orari, lega la produttività oraria a quella per occupato.
Fare chiarezza su questi legami equivale a tentare di rispondere ad un'ulteriore domanda cruciale sul nostro mercato del lavoro: il modello occupazionale mediterraneo (e, in particolare, quello italiano) è abbastanza produttivo?
Se esaminiamo i dati più recenti sulla produttività per occupato, misurando il prodotto in parità di potere d'acquisto, ovvero utilizzando un'unica struttura dei prezzi relativi per tutti i paesi (e quindi annullando le distorsioni implicite sia nelle differenti strutture nazionali dei prezzi, sia nei cambi delle valute), la posizione italiana nel contesto internazionale ci appare tutt'altro che rosea.

Figura 4 - Produttività oraria e per occupato in alcuni paesi Ocse - Anno 2004 (Parità di potere d'acquisto; numeri indice in base Ue a 15 paesi = 100)



Fonte: Eurostat, 2005a.

La figura 4 mostra che la produttività oraria media del sistema economico italiano è oggi significativamente inferiore alla media sia dei quattro maggiori paesi dell'Unione Europea, sia dell'Unione a 15; e

superiore (tra i paesi presi in esame) soltanto a quella del Giappone, della Grecia e del Portogallo. Dati i lunghi orari degli italiani, tuttavia, la situazione migliora notevolmente se invece di quella oraria si considera la produttività per occupato. In questo caso la posizione italiana è analoga a quella dei quattro maggiori paesi Ue, e significativamente inferiore soltanto a quella di Belgio, Francia, Irlanda, Norvegia e Stati Uniti.

Tuttavia questo tipo di valutazione è insufficiente a fondare un giudizio sulla produttività dei diversi modelli occupazionali, perché se si guarda alla produttività dal punto di vista dell'intera collettività e non delle sole imprese, questa va valutata con riferimento all'insieme della popolazione e non ai soli occupati. Gli effetti della produttività sul benessere della popolazione possono, in prima approssimazione, essere misurati attraverso la stima del livello del prodotto lordo per abitante. Su quest'ultima grandezza, oltre alla produttività degli occupati, influiscono anche (positivamente) il livello del tasso di occupazione e (negativamente) quello del tasso di dipendenza demografico, dato dal rapporto tra popolazione totale e popolazione in età di lavoro. Pertanto, nel caso dell'Italia, il livello dell'indicatore risente, oltre che della buona *performance* della produttività per occupato, degli opposti effetti del basso tasso di occupazione e dell'ancora contenuto (anche se rapidamente crescente) tasso di dipendenza demografico.

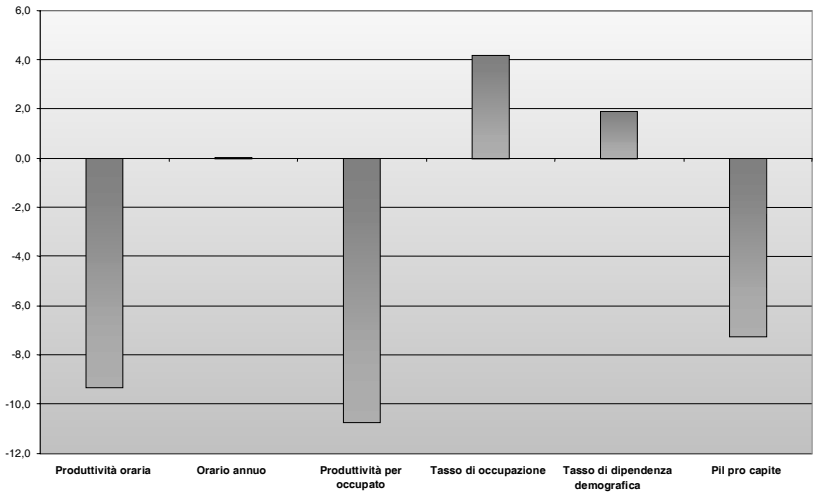
In definitiva, la posizione italiana, con un livello del Pil per abitante pari, nel 2004, al 96% della media dell'Unione a 15, risulta superiore solo a quella della Grecia, della Spagna e del Portogallo; e lontanissima da quelle degli Stati Uniti, della Norvegia, dell'Irlanda e dell'Olanda. In altre parole, con questo metro il modello occupazionale «mediterraneo» risulta nel complesso poco produttivo, anche se il caso italiano può considerarsi quello del *best performer* mediterraneo.

Va poi notato che il poco incoraggiante risultato del 2004 è frutto del cospicuo deterioramento che si è consumato negli anni passati. Nel 1995, ad esempio, la posizione relativa dell'Italia era nettamente migliore: la produttività oraria era praticamente allineata con quella media dei 15 paesi Ue e, grazie ai lunghi orari di lavoro, la produttività per occupato era di 12 punti superiore. Di conseguenza, con riferimento alla produttività per occupato l'Italia restava indietro (tra i 18 paesi considerati nella nostra analisi) solo ai valori degli Stati Uniti, della Francia e del Belgio.

Nel passaggio dalla produttività al Pil pro capite, il basso tasso di occupazione, erodeva significativamente il vantaggio, che tuttavia veniva

parzialmente ripreso grazie al livello più favorevole del tasso di dipendenza: alla fine, il livello del prodotto lordo pro capite restava comunque al di sopra della media dell'Unione, ed era superiore a quello del Regno Unito e prossimo a quello di paesi tradizionalmente prosperi, come la Francia e la Svezia.
La figura 5 evidenzia che la perdita del vantaggio italiano nel prodotto pro capite tra il 1995 e il 2004 è da ascriversi in larga misura alla dinamica deludente della produttività oraria e, in misura molto minore, all'aumento del tasso di dipendenza demografico, che la crescita del tasso di occupazione non ha potuto bilanciare.
Il modello occupazionale italiano, in altri termini, nell'ultimo decennio si è evoluto, diventando un po' meno mediterraneo e aumentando sensibilmente l'impegno lavorativo della popolazione in età di lavoro.

Figura 5 - Differenze nella posizione dell'Italia rispetto all'Unione Europea a 15 paesi tra il 2004 e il 1995, con riferimento ad alcune grandezze economiche (Prodotto lordo in parità di potere d'acquisto; differenze tra posizioni espresse come numeri indice in base media Ue a 15 = 100)



Fonte: Eurostat, 2005a.

Il tasso di occupazione è cresciuto di 7 punti percentuali, grazie soprattutto allo straordinario aumento dell'occupazione femminile. Tuttavia, questa intensificazione non solo non ha rafforzato il vantaggio di benessere dell'economia italiana, ma anzi non è nemmeno riuscita a compensare lo svantaggio che si veniva ad accumulare nel livello della produttività oraria. Dunque, se il modello occupazionale mediterraneo, almeno nel caso italiano, era fino a qualche anno fa piuttosto efficiente, nell'ultimo decennio, spostandosi verso una zona di più consistente impegno nel lavoro per il mercato, ha perduto parte del vantaggio precedente. La perdita, peraltro, è certamente significativamente superiore a quanto denuncia il Pil pro capite perché, in primo luogo, la *marketization* delle attività di cura (che comunque ha interessato l'Italia, anche se in misura modesta) ha parzialmente mascherato una crescita del prodotto ancora meno favorevole di quello che appare: paradossalmente, se uno dei coniugi assume l'altro come colf, il prodotto lordo aumenta del valore della retribuzione, anche se i valori d'uso prodotti rimangono esattamente gli stessi.
Inoltre, non esistono misurazioni capaci di quantificare l'entità del valore cui gli italiani hanno dovuto rinunciare all'interno delle mura domestiche in cambio di quello prodotto dal maggiore impegno per il mercato, anche se il crollo della natalità bene al disotto del tasso di sostituzione fornisce un indizio di estrema drammaticità in questa direzione. Per chi eroga servizi di cura ai bambini la riduzione delle nascite può essere un modo per liberare tempo e attenzione da dedicare ad attività più remunerative, ma per la società e per l'economia un drastico squilibrio nei rapporti tra le età è causa di problemi gravissimi.

6. Conclusioni

Al termine di questa analisi dobbiamo avanzare la considerazione che l'evoluzione del modello occupazionale italiano dal tradizionale paradigma mediterraneo verso una più intensa partecipazione al lavoro, ottenuta (e ottenibile soltanto) attraverso l'ampliamento della diffusione dell'occupazione, non ha sinora comportato guadagni di efficienza in rapporto agli altri paesi europei e, anzi, ha probabilmente causato perdite di benessere nell'area delle attività di cura. Alla luce di questi magri risultati è opportuno che ci si interroghi sull'utilità per gli europei, e in particolar modo per gli italiani, di sforzarsi di adottare

modelli occupazionali troppo lontani dalle esperienze storiche e viziati, nel nostro contesto culturale, da troppi «residui ideologici».
È innegabile che le trasformazioni nella scolarizzazione delle risorse umane, nei modelli di consumo e di comportamento, nelle tecnologie e nelle aspettative inducano individui, famiglie e istituzioni a cercare di dare vita ad un mercato del lavoro più ampio e articolato, che offra a tutti opportunità di inserimento e di guadagno, e consenta a tutti di trovare attraverso il lavoro per il mercato un canale di espressione, di realizzazione della persona, a livello individuale e collettivo, che il lavoro di cura della casa e della famiglia può non garantire.
Tuttavia, una tale trasformazione sociale (ed economica) è di così grande rilevanza che è impensabile si possa realizzare con la semplice importazione di modelli comportamentali nati e cresciuti altrove: bisogna semmai comprendere a fondo i caratteri specifici del nostro modello occupazionale e favorirne uno sviluppo equilibrato, che consenta di dare soddisfazione ai nuovi bisogni senza pregiudicare la solidità dell'economia e della società.
Un elemento di primaria importanza è certamente quello di procedere nella direzione della *marketization* delle attività di cura nella misura e con gli strumenti che meglio si adattano alla nostra storia. Questo fine può essere probabilmente conseguito meglio attraverso l'intervento pubblico e la valorizzazione delle comunità, seguendo l'esempio dei paesi nordeuropei, piuttosto che attraverso il mercato, che richiede differenziali salariali socialmente poco desiderabili, come nell'esempio americano.
Un altro elemento di rilievo è quello delle misure volte a distribuire nel modo migliore il lavoro di cura domestica e familiare e a favorirne la conciliazione con il lavoro remunerato attraverso una più ampia flessibilizzazione degli orari anziché dei rapporti di lavoro. Se si guarda a quanto è accaduto nel nostro paese dalla legge Treu ad oggi, non si può fare a meno di notare che la scelta di flessibilizzare le forme di impiego invece dei tempi del lavoro, anziché spingere la società ad accompagnare la maggior diffusione dell'occupazione con più ampi margini di conciliazione del lavoro per il mercato con quello di cura, rischia di segmentare l'occupazione in una gerarchia di contratti a desiderabilità decrescente, forzando le famiglie a riprodurre al loro interno, con una ripresa della netta divisione dei ruoli, la segmentazione delle forme di lavoro.
La vera sfida è, semmai, quella di accrescere la flessibilità degli orari del lavoro standard, recuperando al contempo l'omogeneità tra le di-

verse forme del lavoro. A questo fine la contrattazione ha prodotto strumenti di notevole importanza, come le banche del tempo e gli orari multiperiodali: ma chi ne parla? Chi ne analizza i risultati e le potenzialità come istituti utili ad assicurare la redistribuzione del lavoro di cura e la conciliazione tra lavoro e famiglia meglio degli stessi congedi parentali?

L'ultimo punto che voglio sollevare a chiusura di questo scritto è quello dell'estrema urgenza e rilevanza di politiche finalizzate ad accelerare la ripresa della produttività. A questo fine molte sono le misure che possono essere adottate a livello macroeconomico, per favorire la diffusione delle innovazioni e l'utilizzo delle nuove tecnologie, come anche per sostenere la domanda interna qualificata. Ma possiamo essere certi che queste misure non produrranno i risultati attesi se non si accompagneranno con un'ampia e approfondita campagna di riorganizzazione dei luoghi di lavoro, rivolta ad adeguare alle nuove tecnologie e alle pratiche del miglioramento continuo non solo le conoscenze di base dei lavoratori, ma l'organizzazione e la gerarchia aziendale, i sistemi di incentivi, le relazioni industriali e le forme di apprendimento. Soltanto un grande sforzo collettivo di adeguamento, modernizzazione e innovazione dei luoghi e degli ambienti di lavoro, e solo se sarà compreso e condiviso da tutti come lo fu quello della ricostruzione postbellica, può suscitare le energie necessarie a riposizionare il sistema economico italiano sui livelli di benessere raggiunti nei decenni scorsi e oggi perduti.

Riferimenti bibliografici

Eurostat, 2004, *Long-term indicators*, reperibili e scaricabili dal sito web: http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1090,1&_dad=portal&_schema=PORTAL

Eurostat, 2005a, *Structural Indicators* (come sopra).

Eurostat, 2005b, *Population and Social Conditions*, I-2005 (come sopra).

Freeman R. B. e Schettkat R., 2002, *Marketization of Production and the US-Europe Employment Gap*, Nber Working Papers, n. 8797, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Mass.).

Ggdc (Groningen Growth and Development Centre and The Conference Board), 2005, *Total Economy Database*, August 2005, http://www.ggdc.net

Istat, 2004, *La struttura del costo del lavoro in Italia e nella Ue*, «Tavole di dati», http://www.istat.it/ dati/dataset/20041015_00/.

Istat, 2005a, *Le ore lavorate per la produzione del Pil: una prima stima dal 1993 al 2003*, «Statistiche in breve», 22 aprile, http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20050422_01/.

Istat, 2005b, «La sottoccupazione: diffusione e caratteristiche», in *Rapporto Annuale. La situzione del Paese nel 2004*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), pp. 165-173, http://www.istat.it/dati/catalogo/ rapporto2004/.

Schettkat R., 2003, *Differences in US-German time-allocation: why do Americans work longer hours than Germans?*, Iza Discussion Papers, n. 697, Forshungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.

Paesi Bassi. Lavoro part-time e politiche di conciliazione*

Jelle Visser, Ton Wilthagen

Nei Paesi Bassi l'impiego part-time è un fenomeno diffuso, specie nell'universo femminile. Non solo i tassi di occupazione part-time sono più alti rispetto a qualsiasi altro paese, ma gli stessi interessati dichiarano di voler lavorare part-time e di non essere alla ricerca di un impiego a tempo pieno. Questo saggio descrive e analizza la crescita dell'impiego part-time nei Paesi Bassi come processo largamente spontaneo, innescato dal tardivo ma rapido ingresso delle donne nel mercato del lavoro, dall'atteggiamento inizialmente incerto ma in seguito incoraggiante assunto dalle istituzioni e dalle politiche del mercato del lavoro nei confronti dell'impiego part-time e, infine, dalle modifiche al sistema giuridico e fiscale volte ad abolire gran parte delle misure che consentivano un trattamento ineguale dell'impiego part-time. Inoltre il saggio prende in esame il modello economico basato su un percettore di reddito e mezzo, confrontando i Paesi Bassi con il Regno Unito e la Germania, e si chiede come mai le donne olandesi non si siano finora impegnate nella ricerca di un impiego a tempo pieno, opzione preferita dalle loro sorelle scandinave.

1. Introduzione

Nei Paesi Bassi le persone che lavorano part-time sono più numerose rispetto a qualsiasi altro paese. Nel 2003 il 34,5% di tutti gli impieghi non superavano le 30 ore settimanali, quota che rappresenta oltre il doppio della media dell'Unione Europea (a 15). Il 59,6% delle donne e il 14,8% degli uomini con impiego lavoravano part-time, contro il

* Alcune parti di questo saggio sono pubblicate in: J. Visser, T. Wilthagen, R. Beltzer e E. Koot-van der Putte (2004), *The Netherlands: from Atypicality to Typicality*, in: S. Sciarra, P. Davies e M. Freedland (a cura di), *Employment Policy and the Regulation of Part-time Work in the European Union. A Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 19-223. Per la pubblicazione su Rps il saggio è stato rilavorato, aggiornato e arricchito.

30,1% e il 6,3% della media dell'Ue a 15 (Ocse, 2004)[1]. I dati tratti dalla *European Union Labour Force Survey* indicano inoltre che la stragrande maggioranza delle persone che lavorano part-time lo fanno volontariamente, non perché non possono trovare un impiego a tempo pieno ma perché non ne sono alla ricerca (Ce, 2005). Un'altra caratteristica del mercato del lavoro olandese è costituita dalla preferenza per l'impiego part-time da parte di un ampio numero di donne (vedere Bielinski, Bosch e Wagner, 2002).

In qualunque modo si interpreti il miracolo olandese, dovuto alla rapida crescita dell'impiego a partire da metà degli anni '80, la crescita dell'impiego femminile e il contributo dell'impiego part-time restano due fatti incontrovertibili (Visser e Hemerijck, 1997; van Ours, 2003). I Paesi Bassi sono uno dei quattro paesi (con Danimarca, Svezia e Regno Unito) in regola con gli obiettivi occupazionali di Lisbona per il 2010: un impiego per il 70% delle persone fra i 15 e i 65 anni di età. È stato raggiunto anche l'obiettivo che riguarda le donne – tasso di occupazione del 60% – e, con riferimento alla popolazione anziana, vi è stato un notevole progresso verso l'obiettivo del 50% (tabella 1). Si può dunque sostenere che, senza la disponibilità di impieghi part-time e di fronte alla scelta fra impiego a tempo pieno e nessun impiego, molte donne olandesi – madri – sarebbero prive di un impiego retribuito. In altre parole, l'impiego part-time costituisce un'opzione aggiuntiva per le donne (nonché alcuni padri, studenti e lavoratori più anziani) e, per questa ragione, ha facilitato l'accesso al mercato del lavoro.

Ciò ha attirato l'attenzione dei politici europei. I Paesi Bassi si sono qualificati come la prima economia part-time del mondo (Freeman, 1998; Visser, 2002), diventando forse un «modello» per altri paesi con un mercato del lavoro più caratterizzato da distinzioni di genere e da ampie sacche di disoccupazione. Gli studiosi che operano in una cornice di «mercato di lavoro transizionale» riflettono sul potenziale del modello part-time come nuova forma di «piena» occupazione lungo l'intero arco di vita (Schmid e Gazier, 2002; Wilthagen e Rogowski, 2002; Ocse, 2001). E, pur mettendo in luce gli svantaggi del lavoro part-time in termini di retribuzione, formazione e carriera, considera-

[1] L'impiego part-time si riferisce a persone che normalmente sono impegnate per meno di 30 ore settimanali nel loro impiego principale (definizione Ocse). I dati si basano sulla *European Union Labour Force Survey* (*Eulfs*).

Tabella 1 - Rapporto impiego/popolazione e obiettivi di Lisbona

	Tasso di occupazione totale			Tasso di occupazione femminile			Tasso di occupazione dei 55-64enni		
		Divario obiettivi	Variaz.		Divario obiettivi	Variaz.		Divario obiettivi	Variaz.
	2003	Lisbona	1998-2003	2003	Lisbona	1998-2003	2003	Lisbona	1998-2003
Paesi Bassi	73,5	>	3,3	65,8	>	5,7	44,8	-5,2	10,9
Danimarca	72,9	>	0,0	70,5	>	0,3	60,2	>	8,2
Svezia	75,1	>	2,6	71,5	>	3,6	68,6	>	5,6
Regno Unito	71,8	>	1,3	65,3	>	1,7	55,5	>	6,5
Germania	64,8	-5,2	0,9	58,8	-1,2	3,0	39,3	-10,7	1,2
Francia	62,8	-7,2	2,6	56,7	-3,3	3,6	36,8	-13,2	8,5
Italia	56,1	-13,9	4,1	42,7	-17,3	5,4	30,3	-19,7	2,6
Ue15	64,3	-5,7	2,9	56	-4,0	4,4	41,7	-8,3	5,1

Fonte: Eurostat, *Eufs*; Ce, 2004, p. 27, Tabella 3. Gli obiettivi di Lisbona per il 2010 sono: 70% di tasso di occupazione totale, 60% di tasso di occupazione femminile e 50% di tasso di occupazione per le persone di età compresa fra i 55 e i 64 anni di età.

no il lavoro dipendente part-time come mezzo per aiutare i genitori a mantenere un impiego retribuito e a trovare un equilibrio tra vita familiare e lavoro. L'impiego part-time è associato con una maggiore partecipazione femminile e con livelli di occupazione più alti (Jaumotte, 2003). Bollé (1997) conclude la sua analisi sull'impiego part-time sostenendo che, se scelto liberamente e tutelato da standard elevati comparabili con l'impiego a tempo pieno, l'impiego part-time può costituire un'opzione attraente e offrire una soluzione in vista di un migliore equilibrio fra tempo per guadagnarsi da vivere e tempo da dedicare ad altre attività.

Sin dalla sua introduzione nel 1998, la Strategia europea per l'occupazione (Ees nell'acronimo inglese) ha cercato di promuovere livelli di occupazione più alti come principale obiettivo politico per gli Stati membri dell'Ue. Accrescere la popolarità del lavoro part-time è uno strumento chiave, perseguito attraverso l'indicazione di «facilitare la transizione verso il mercato del lavoro» (in particolare per le donne) e «migliorare l'adattabilità degli orari e delle organizzazioni del lavoro». In seguito ad un accordo fra i partner sociali europei, basato su un

compromesso fra il punto di vista sindacale e quello padronale su «uguali diritti» e «promozione dell'impiego», nel 1997 la Commissione ha adottato una direttiva sul part-time chiedendo agli Stati membri di rimuovere gli articoli discriminatori contro i lavoratori part-time[2]. Non è stato però affrontato il tema della protezione sociale. All'atto della revisione dell'Ees, la *task force* sull'impiego guidata da Wim Kok, ha valutato la strategia di espansione del part-time nei Paesi Bassi, basata sull'uguaglianza dei diritti sociali e del lavoro, come una delle «migliori pratiche» per accrescere i livelli di impiego (Taskforce, 2003). Recentemente dieci Stati membri, soprattutto nell'Europa meridionale e orientale, hanno ricevuto una specifica raccomandazione perché si impegnino a modernizzare la loro legislazione sul lavoro, con l'obiettivo di rendere più attraente l'impiego part-time (Ceu, 2005).
Anche i Paesi Bassi hanno ricevuto una raccomandazione: «per facilitare la transizione dagli impieghi part-time a quelli a tempo pieno; intraprendere azioni urgenti per contrastare le cause del divario retributivo di genere; accrescere l'offerta di assistenza all'infanzia» (Nap, 2004, appendice 2). Il Consiglio europeo, al pari dell'attuale governo di coalizione di centro-destra nei Paesi Bassi, invoca orari di lavoro più lunghi per i lavoratori part-time. Soprattutto in conseguenza dell'alta incidenza degli impieghi part-time, l'orario medio annuale di lavoro effettivo pro capite nei Paesi Bassi è inferiore a quello di ogni altro paese industrializzato, con eccezione della Norvegia. La media olandese era di 1.354 ore nel 2003, contro le 1.446 della Germania, le 1.453 della Francia, le 1.591 dell'Italia, le 1.673 del Regno Unito e le 1.792 degli Stati Uniti (Ocse, 2004). Nel suo importante documento *Kiezen voor Groei* («Una possibilità per la crescita»), il governo considera tra i suoi obiettivi politici primari la riduzione del «divario di ore» con i principali paesi concorrenti all'interno e all'esterno dell'Ue. Fra gli strumenti menzionati dal Piano d'azione nazionale per l'occupazione (Nap, 2004, sezione 2.3) vi sono schemi assicurativi modulati sul corso di vita, che dovrebbero sostituire i pensionamenti anticipati e aiutare a finanziare i programmi che consentono di assentarsi dal lavoro per attività come l'assistenza e la formazione; i sussidi pubblici per la

[2] Gli obiettivi della Direttiva 97/81/Ce sul lavoro part-time sono la promozione del pari trattamento per i lavoratori part-time, il miglioramento della qualità degli impieghi part-time e la promozione del lavoro part-time e dell'organizzazione flessibile degli orari di lavoro. Il pari trattamento è la norma; il trattamento differente dev'essere giustificato da ragioni obiettive.

fornitura privata di assistenza ai bambini; la *moral suasion* ai dipendenti part-time per lavorare un numero più alto di ore, pubblicizzando ad esempio le possibilità della legge sulla revisione dell'orario di lavoro che prenderemo in esame. Nella sezione conclusiva valuteremo i meriti di questo approccio.

Iniziamo questo saggio chiedendoci come mai l'impiego part-time abbia potuto diventare così popolare nei Pesi Bassi. Dimostreremo che, in contrasto con certe convinzioni comuni, questo non è il primo e più evidente risultato delle politiche pubbliche. Può essere invece considerato il risultato di tre fattori separati ma interconnessi: un «processo spontaneo» innescato dal tardivo ma rapido ingresso delle donne (sposate) nel mercato del lavoro, in mancanza però di servizi di assistenza all'infanzia (pubblici o privati); le agevolazioni all'impiego part-time, inizialmente esitanti ma alla fine efficaci, da parte delle istituzioni e delle politiche per l'impiego; in ultimo una revisione del sistema giuridico e fiscale che ha cancellato molte misure responsabili delle differenze di trattamento dell'impiego part-time. Nella seconda sezione prenderemo in esame la situazione giuridica in materia di impiego part-time. Nella terza e ultima sezione proporremo una valutazione critica del modello olandese di part-time, ricorrendo a diversi criteri (normativi): aumento dei posti di lavoro, pari opportunità, retribuzione, carriera e soddisfazione nel lavoro, equilibrio tra lavoro e cura o tra lavoro e famiglia. Lo faremo mettendo a confronto la situazione dei Paesi Bassi con quella di altri due paesi con una forte eredità del modello del maschio *breadwinner* nella politica sociale e dell'impiego, Germania e Regno Unito (Lewis, 1992; Orloff, 1993); e chiedendoci come mai le donne olandesi non abbiano seguito l'esempio e le preferenze delle donne danesi, cogliendo in misura maggiore le opportunità di impiego a tempo pieno quando esse erano presenti in abbondanza.

2. La crescita del lavoro part-time

La rapida espansione del lavoro part-time nei Paesi Bassi, a partire dai primi anni '80, viene talora presentata come un risultato determinato e modellato dall'intervento pubblico (Ce, 1994, p. 117; Hakim, 1996, p. 16). Noi consideriamo invece la diffusione dell'impiego part-time come il risultato di un *processo spontaneo* indotto dal tardivo ingresso delle donne sposate nel mercato del lavoro, che ha modellato le politiche

dei governi, dei sindacati e delle aziende piuttosto che essere modellato da queste ultime. Nel corso degli anni '80 la crescita dell'impiego part-time ha subito un'accelerazione, in corrispondenza con una crescita dell'impiego femminile e dell'impiego nei servizi. L'iniziale diffusione dell'impiego part-time è stata soprattutto l'effetto inatteso del tardivo ingresso delle donne nel mercato del lavoro, in seguito all'aumento dei livelli di istruzione e al cambiamento dei valori, in un'epoca di crescente disoccupazione, di moderazione salariale e di pressione delle politiche pubbliche in direzione di una ripartizione del lavoro tramite la riduzione degli orari di lavoro (Visser e Hemerijck, 1997). L'assenza di servizi e di sostegni per l'assistenza all'infanzia ha reso l'impiego part-time l'opzione prevalente per le donne con figli (Visser, 2002).

Nel 1971 i Paesi Bassi avevano il tasso di partecipazione femminile più basso d'Europa. Ciò metteva in imbarazzo quanti ritenevano che si trattasse di una società industrializzata e di un welfare state di livello avanzato, con forti radici protestanti e un forte attaccamento al lavoro. Ma il cambiamento era ormai in corso e, nel successivo quarto di secolo, la partecipazione femminile al mercato del lavoro crebbe in misura maggiore che in tutti gli altri paesi europei. Nel 2003, secondo i dati *Eulfs* di Eurostat, il tasso di occupazione femminile era salito al 65,8%, il terzo più alto d'Europa (Ce, 2004, e tabella 1)[3]. L'aumento della partecipazione femminile è in gran parte dovuto alle donne *sposate* che, grazie al livello di istruzione molto più elevato e ai salari più alti, hanno deciso di restare nel mercato del lavoro piuttosto che uscirne dopo il matrimonio e la nascita dei figli, come aveva fatto la generazione precedente. Nel 1973 solo il 10% di tutte le donne sposate con un figlio di età inferiore a 6 anni aveva un impiego retribuito; oggi sono più del 60%. Come indica la tabella 2, che si basa sui dati Ocse, la cura dei figli determina un abbassamento del tasso di occupazione delle donne olandesi, come avviene nella maggioranza dei paesi, ad eccezione della Scandinavia. Ma l'effetto è molto minore oggi rispetto al passato. La tabella 2 mostra anche che la possibilità di lavorare part-time risulta assai differente, e più alta che in tutti gli altri paesi dell'Ue. I dati sono coerenti con uno scenario nel quale le donne olandesi, quando hanno figli, tendono a spostarsi dagli impieghi a

[3] Se si escludono i piccoli posti di lavoro part-time di 11 ore o meno la settimana, il tasso di occupazione femminile è più basso di 10 punti percentuali, e al di sotto degli obiettivi di Lisbona. Vedere Nap, 2004, p. 4, tabella 1.4.

tempo pieno a quelli part-time (Kragt, 1997; Wetzels, 1999), mentre poche di loro tornano all'impiego a tempo pieno quando i figli diventano grandi (Dekker, Muffels e Stancanelli, 2001).

Tabella 2 - Modelli di impiego per donne con e senza figli

	% di donne occupate tra i 25 e i 55 anni			Quota di impiego part-time per donne tra i 25 e i 55 anni	
	Senza figli	Un figlio	Due figli	Tutte le donne	Donne con figli con meno di 6 anni
Paesi Bassi	*75,3*	*69,9*	*63,3*	*58,1*	*69,4*
Danimarca	78,5	88,1	77,2	20,8	–
Svezia	81,9	80,6	81,8	–	–
Regno Unito	79,9	75,6	64,6	40,8	66,4
Germania	77,3	70,4	56,3	33,9	57,1
Francia	73,5	74,1	58,8	23,8	36,7
Italia	52,8	52,1	42,4	23,7	25,0

Fonte: Ocse 2003, e P. Taylor-Goody (2004, tabella 1.2).

Gli impieghi part-time sono sempre esistiti, ma in misura marginale sia dal punto di vista quantitativo che dal punto di vista qualitativo. Sono diventati un fenomeno di massa solo negli anni '80, per influenza dell'accresciuta disoccupazione, delle politiche per la ripartizione del lavoro e della moderazione salariale, che hanno spinto le famiglie a mettersi in cerca di guadagni extra. Ricordiamo anche che, a quell'epoca, la disoccupazione giovanile era molto alta, se si considera che una persona su 5 di età inferiore a 25 anni era priva di impiego. L'accordo Wassenaar, firmato nel novembre 1982 da sindacati e datori di lavoro, menzionava l'impiego part-time tra gli strumenti possibili di una battaglia contro la disoccupazione (Visser e Hemerijck, 1997). Nonostante i più elevati costi fissi per ora lavorata e i costi di aggiustamento «*one-time*» (costi che le aziende sostengono inizialmente per la conversione dei posti di lavoro dal tempo pieno al part-time, *n.d.t.*), i datori di lavoro consideravano l'impiego part-time come il minore tra due mali, da preferirsi, in quanto più individualizzato e flessibile, alla riduzione *collettiva* dell'orario di lavoro richiesta dai sindacati. I datori di lavoro del settore pubblico, desiderosi di ridurre i costi, vedevano di buon occhio le richieste del personale, provenienti soprat-

tutto dalle donne e dalle future madri desiderose di ridurre il loro orario di lavoro. Le giovani donne in attesa di un figlio o impegnate nella sua cura iniziavano a considerare il lavoro part-time come un'alternativa alla rinuncia all'impiego e come un modo per conservare il posto di lavoro e il percorso di carriera. I politici, sia di destra che di sinistra, consideravano il part-time come un sistema a basso costo per ripartire il lavoro in tempi di elevata disoccupazione e di finanze pubbliche sotto pressione, e come un'alternativa a servizi pubblici onerosi per l'assistenza all'infanzia e alle intese mirate a incentivare l'uscita dal mercato del lavoro. Tuttavia gli esperimenti finanziati dai governi con programmi di ripartizione del lavoro nel settore pubblico non ebbero successo e l'indagine condotta sul periodo 1976-1983 «dubita, tutto sommato, che vi sia stata una politica del governo per incentivare l'impiego part-time» (Leijnse, 1985, p. 32).

Dopo un'iniziale resistenza contro il lavoro part-time, associato a condizioni di lavoro inferiori, i sindacati olandesi hanno finito per sostenerlo, anche per la pressione esercitata dalle loro iscritte. Verso la fine degli anni '80, quando la campagna per la riduzione collettiva degli orari di lavoro da 40 a 36 ore aveva ormai esaurito la sua spinta (gran parte degli accordi collettivi stabilivano un orario di 38 ore la settimana), i sindacati olandesi cominciarono a incoraggiare la «normalizzazione» del lavoro part-time, rivendicando pari diritti e pari retribuzioni rispetto ai lavoratori a tempo pieno, il diritto di opzione riguardo agli orari di lavoro e livelli uguali di protezione. Chiesero anche agevolazioni per il congedo dei genitori con figli piccoli, oltre alla concessione di sussidi pubblici e a investimenti dei datori di lavoro per l'assistenza all'infanzia. A partire dal 1989 diversi accordi conclusi centralmente con i datori di lavoro inserirono questi temi tra le priorità della contrattazione a livello settoriale e aziendale. Prendendo atto della rapida espansione dell'impiego part-time, nel 1993 la Fondazione del Lavoro – l'organismo congiunto dei datori di lavoro e dei sindacati operante a livello centrale nei Paesi Bassi – stabilì che occorreva «evitare l'interruzione di questo processo». Inoltre raccomandò ai protagonisti della contrattazione collettiva di «migliorare gli standard» e alle aziende di «riconoscere ai loro dipendenti a tempo pieno il diritto di lavorare meno ore», a meno che non potesse essere ragionevolmente assicurato tale diritto «perché in contrasto con gli interessi aziendali» (Star, 1993). Gli accordi miravano, almeno nelle intenzioni dei datori di lavoro, a rendere superflua la legislazione in materia. Dal 1990 al 1996, secondo le statistiche della Fondazione del Lavoro (Star,

1997), le aziende con la cosiddetta *clausola part-time* prevista dagli accordi collettivi passarono dal 23 al 70%. Tuttavia la Federazione dei sindacati olandesi (*Federatie Nederlandse Vakbeweging*, Fnv) riteneva che il numero di aziende disposte a cooperare fosse troppo esiguo. Nel 1996 una legge mirata a introdurre obbligatoriamente il diritto al lavoro part-time fu respinta di misura dal Parlamento. Ma nuove proposte, come vedremo nella prossima sezione, sono state recepite dalla legislazione nel luglio 2000, e sono tuttora in vigore.

I Paesi Bassi discendono da un *modello socialmente e culturalmente radicato di economia domestica* (Knijn, 1994; Pfau-Effinger, 1998). Nel 1965 l'84% della popolazione adulta olandese esprimeva riserve sulle madri lavoratrici con figli in età scolastica. Nel 1970 la disapprovazione era scesa al 44%, per arrivare a non oltre il 18% nel 1997 (Scp, 1998). Va precisato che il cambiamento di opinione ha preceduto il miglioramento dei servizi e delle condizioni che hanno facilitato la combinazione tra lavoro e cura dei figli (Visser, 2002). Lo stesso vale per i fattori istituzionali. Le retribuzioni e i redditi da lavoro relativi sono influenzati da fattori istituzionali, come le politiche salariali del governo e dei sindacati, la tassazione e i divieti in materia di impiego. Tutto ciò è cambiato, spesso per merito della pressione esercitata dalla legislazione Ue in materia e dalle donne iscritte al sindacato. Fino all'inizio degli anni '90 la legislazione sul salario minimo escludeva le persone occupate in mini-impieghi (sotto le 15 ore a settimana), che in genere erano donne. Questa esclusione fu contestata dai sindacati fino al momento in cui il ministero provvide a rimuoverla nel 1993, seguendo il parere unanime dei datori di lavoro e dei sindacati nel Consiglio economico e sociale. L'esclusione dei dipendenti part-time, ancora una volta in maggioranza donne, dai fondi pensione professionali organizzati volontariamente su base aziendale o settoriale, divenne illegale nel 1990. Diverse forme minori di discriminazione inserite negli accordi collettivi sono state poi eliminate nel corso degli anni '90. La tabella 3 riassume i termini regolati per legge dei diritti sociali e del lavoro riguardanti i lavoratori part-time nei Paesi Bassi.

Lo sviluppo dell'impiego part-time non è solo una questione di *offerta* – donne o genitori che tentano di conciliare lavoro e assistenza, studenti che tentano di conciliare lavoro e istruzione. È cresciuta anche la *domanda* relativa agli impieghi part-time, in parte come conseguenza involontaria della campagna sindacale per la riduzione degli orari di lavoro. Quando l'economia olandese riprese a crescere dopo la metà degli anni '80, la prima risposta dei datori di lavoro fu il tentativo di

Tabella 3 - Norme sull'impiego e la sicurezza sociale per il lavoro part-time

Salario
Le persone che svolgono lo stesso tipo di lavoro devono ricevere la stessa retribuzione oraria (lorda) indipendentemente dall'orario di lavoro. Dal 1993 i lavoratori hanno diritto a una retribuzione (proporzionale) basata sul salario minimo legale, indipendentemente dall'orario di lavoro.
Ferie
I lavoratori part-time hanno diritto agli stessi giorni di ferie dei lavoratori a tempo pieno, in proporzione alle ore lavorate.
Periodo di prova
Il massimo consentito è due mesi per i contratti a tempo indeterminato e, se possibile, un tempo inferiore per quelli a termine, indipendentemente dall'orario di lavoro.
Licenziamenti
Esattamente la stessa normativa per tutti i lavoratori indipendentemente dall'orario di lavoro, in seguito ad autorizzazione dell'ufficio pubblico per l'impiego.
Congedi speciali
I lavoratori part-time hanno diritto a congedi speciali negli stessi casi (matrimonio, morte o malattia dei parenti, ecc.) previsti per i lavoratori a tempo pieno. Deroghe a questo principio sono giustificate se le attività possono essere pianificate nel tempo libero del lavoratore part-time.
Congedi parentali
Il *Parental Leave Act* (legge sui congedi parentali) prevede che siano concessi tre mesi di congedo part-time non retribuito alle persone assunte dallo stesso datore di lavoro per un anno o più. Il *Work and Care Framework Act* (Kaz, legge quadro sul lavoro e l'assistenza) del 2001 ha cancellato l'esclusione dalla norma suddetta di coloro che lavorano meno di 20 ore la settimana. Il Kaz stabilisce che i lavoratori, compresi quelli part-time, possono ridurre fino al 50% il loro orario di lavoro settimanale per assolvere a compiti di assistenza.
Straordinari
Non esiste una legge sul lavoro straordinario, ma gran parte degli accordi collettivi prevede misure sullo straordinario e sulla relativa retribuzione. Secondo la giurisprudenza europea (Ecj 15 dicembre 1994, C-399/92, *Jur.* 1994, p. I-5727) non è da considerarsi trattamento ineguale il riconoscimento della retribuzione straordinaria esclusivamente a chi supera l'orario di lavoro previsto per il tempo pieno.

Segue tabella 3

Pensioni
Secondo il *General Old Age Pensions Act* (*Algemene Ouderdomswet* - Aow, legge generale sulla pensione di vecchiaia) tutte le persone con un numero minimo di anni di residenza hanno diritto a una pensione, indipendentemente dalle condizioni di impiego, dagli anni e dagli orari di lavoro. Quasi tutti i lavoratori hanno una pensione integrativa professionale legata al reddito. I limiti relativi agli orari di lavoro per poter accedere alle pensioni integrative sono stati eliminati dal *Pensions and Savings Act* (legge sulle pensioni e sui risparmi) del 1990. Se gli schemi pensionistici prevedono un limite salariale, le retribuzioni dei dipendenti part-time devono essere convertite a livello di quelle previste per il tempo pieno. Un dipendente part-time acquisisce diritti pensionistici in proporzione al numero di ore lavorate. Nel 1996 il 91% di tutti i lavoratori olandesi erano coperti da pensioni integrative. Quando giungono a piena maturazione, queste ultime assicurano il 70% del reddito. Gli «*white spot*s» (letteralmente «macchie bianche», *n.d.t.*), sono lavoratori stagionali privi di copertura, giovani e donne che svolgono lavori a bassa retribuzione e con orari flessibili.
Disoccupazione (*Unemployment Insurance Act*, legge sull'assicurazione contro la disoccupazione)
I dipendenti part-time ricevono le indennità di disoccupazione per lo stesso periodo di tempo e alle stesse condizioni dei dipendenti a tempo pieno. Il calcolo delle indennità si basa sul 70% dell'ultima retribuzione lorda.
Malattia (Articolo 629 del codice civile)
In caso di malattia dei dipendenti, i datori di lavoro sono tenuti a corrispondere, per un periodo di un anno, almeno il 70% della retribuzione lorda (ma non al di sotto del salario minimo, calcolato proporzionalmente per i lavoratori part-time), sia ai lavoratori part-time che a quelli a tempo pieno (con contratti a tempo indeterminato o a termine).
Invalidità (*Invalidity Insurance Act*, legge sull'assicurazione contro l'invalidità)
I dipendenti part-time ricevono i benefici di invalidità, che si basano sul 70% delle loro ultime retribuzioni (nel caso che siano del tutto inabilitati e a seconda dell'età in cui è iniziata l'invalidità), per la stessa durata e alle stesse condizioni dei dipendenti a tempo pieno.
Contributi per la sicurezza sociale
I contributi per la sicurezza sociale si basano generalmente su una percentuale stabilita della retribuzione o del reddito. L'orario di lavoro non ha rilevanza.

Segue tabella 3

Assicurazione contro le malattie
Fino a un certo limite salariale (nel 2005: 33.000 euro l'anno) tutti i lavoratori sono assicurati secondo quanto previsto dal *Compulsory Health Insurance Act* (legge sull'assicurazione obbligatoria contro le malattie). Al di sopra di questo limite i lavoratori devono assicurarsi privatamente. Non c'è differenza di condizioni tra i lavoratori part-time e quelli a tempo pieno.
Condizioni di lavoro
I datori di lavoro sono obbligati per legge ad applicare ai lavoratori part-time e a quelli a tempo pieno le stesse normative in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro.
Tasse
Il sistema fiscale non contempla misure specifiche o speciali per incoraggiare (o scoraggiare) il lavoro part-time. Poiché il sistema fiscale si basa sulla tassazione progressiva per i redditi più alti, le perdite nette di reddito nel caso degli impieghi part-time sono inferiori rispetto alla riduzione lorda. La riforma fiscale del 1990 ha ridotto l'esenzione fiscale di base per capifamiglia e persone con responsabilità di cura e ha unificato gli oneri della sicurezza sociale, abbassando così i disincentivi a lavorare più ore per i percettori del secondo reddito familiare. La riforma fiscale del 2001 ha eliminato gli ultimi residui della tassazione congiunta.

Fonte: rielaborazione da Visser, Wilthagen, Beltzer e Van de Putte, 2004.

«ricomprare» il tempo libero e di ridurre le possibilità di lavorare part-time. I sindacati resistettero alla monetizzazione del tempo libero; essi consideravano ancora l'orario di lavoro più corto, preferibilmente sotto forma di riduzione della settimana lavorativa dei dipendenti a tempo pieno, come un mezzo per creare più posti di lavoro a favore dei disoccupati. Nel corso degli anni '90 concessero tuttavia l'annualizzazione degli orari di lavoro, offrendo una maggiore flessibilità nel corso del mese o dell'anno (Tijdens, 1998). Nel 1993 un nuovo accordo centrale costituì un ulteriore passo in direzione della facoltà di decidere su questa materia a livello decentrato e persino a livello individuale, nella cornice degli accordi collettivi, offrendo più opportunità ai lavoratori. La tendenza verso orari più lunghi e più variabili di apertura delle attività produttive (l'economia delle 24 ore) fu accentuata dalla *deregulation* che ebbe luogo nel corso degli anni '90. Sempre di più le aziende e le attività economiche, al pari delle scuole e degli ospedali che le avevano precedute, avevano bisogno di impieghi part-time come strumento per «ottimizzare il tempo» di lavoro. Senza dubbio l'impiego part-time ha contribuito alla «flessibilità organizzati-

va» (Zeytinglu, 1992). Il fatto che abbia contribuito anche alla flessibilità globale dipende da altre organizzazioni e istituzioni, come le scuole, i servizi medici, i negozi, i centri sportivi, ecc. Assieme all'accentuata variabilità degli orari di lavoro e al maggiore ricorso ai fine settimana e agli orari serali, l'offerta di impieghi part-time, ma anche la domanda, hanno accresciuto la flessibilità organizzativa nella sfera extra lavorativa, e hanno consentito una migliore *gestione del tempo* alle famiglie, alle organizzazioni e alla società.

Negli anni '90 gli impieghi part-time diventarono un fenomeno diffuso; riguardavano due aziende su tre con più di 10 dipendenti (Star, 1997) ed erano distribuiti in tutti i settori dell'economia e in tutte le professioni, anche a livello manageriale. Rimasero tuttavia in proporzione più ridotta nel commercio al dettaglio, nel settore degli alberghi e della ristorazione, nelle pulizie, nei servizi infermieristici, nell'insegnamento e nei servizi alla persona. Negli anni '90 il mercato del lavoro olandese combinava un'*alta incidenza* del lavoro part-time con una relativamente *piccola divergenza* nei profili occupazionali tra dipendenti a tempo pieno e dipendenti part-time (Fagan, O' Reilly e Rubery, 2000). Ciò può essere considerato come un indicatore di accettazione e di normalizzazione del lavoro part-time. Come accennato nell'introduzione, i livelli di lavoro part-time non volontario nei Paesi Bassi sono modesti, e gli impieghi part-time sono coperti dagli stessi diritti e dalle stesse condizioni degli impieghi a tempo pieno. La legislazione sul pari trattamento dei lavoratori part-time è diventata effettiva nel 1996 (*Wet Gelijke Behandeling*) e il *Working Hours Adjustment Act* (*Wet Aanpassing Arbeidsduur*, legge sulla regolazione degli orari di lavoro) del 2000 assicura ai singoli lavoratori il diritto di chiedere sia un aumento che una diminuzione dell'orario di lavoro. Il prossimo paragrafo prenderà in esame le due leggi.

3. La posizione giuridica dei lavoratori part-time

L'attuale legislazione olandese sul lavoro e la sicurezza sociale applica rigidamente ai lavoratori part-time il principio del *pro rata temporis*[4]. Alla fine degli anni '90 la normativa in materia era una delle più avanzate

[4] Questa sezione si basa sul lavoro condotto assieme a studiosi di diritto presso l'Istituto Hugo Sinzheimer dell'Università di Amsterdam (Visser, Wilthagen, Beltzer e Van der Putte, 2004).

tra i paesi europei. Di conseguenza né la legislazione europea, in particolare la Direttiva Ue 87/81/Ce sul lavoro part-time, né le decisioni della Corte europea di Giustizia hanno introdotto cambiamenti significativi nella legislazione olandese. Inoltre i Paesi Bassi sono uno dei pochi paesi che hanno ratificato – lo hanno fatto nel 2001 – la Convenzione n. 175 e la Raccomandazione n. 182 dell'Oil (entrambe del 1994), mirate a migliorare le condizioni dell'impiego part-time e i diritti del lavoratore part-time.

Vanno citate in particolare due misure: il divieto di discriminazione previsto dalla legge sugli orari di lavoro (*Wet verbod onderscheid arbeidsduur*, Wvoa) e la legge sulla regolazione degli orari di lavoro (*Wet aanpassing arbeidsduur*, Waa). La prima legge è entrata in vigore il 1° novembre 1996 e ha aggiunto l'articolo 7:648 al codice civile olandese, proibendo ai datori di lavoro di discriminare i dipendenti, in base alla differenza degli orari di lavoro, nelle condizioni in cui questi lavoratori avviano, prolungano o pongono termine a un contratto di impiego, a meno che vi sia una giustificazione oggettiva per una tale discriminazione. Sono proibite clausole che siano in contrasto con questo divieto. Se il datore di lavoro pone termine al contratto contravvenendo al divieto, oppure lo fa perché il lavoratore si è appellato al divieto in questione, la sua decisione è soggetta ad annullamento. Lo stesso divieto si applica ai datori di lavoro pubblici, secondo la previsione dell'articolo 125g della legge sul personale delle amministrazioni centrali e locali. La Commissione sul Pari trattamento (*Commissie Geljike Behandeling*), che si occupava già dei casi di discriminazione in materia di razza, sesso, eccetera, è incaricata di controllare la conformità con la Wvoa. Questa Commissione non è una corte di giustizia e non può quindi emettere sentenze giuridicamente vincolanti, ma i suoi pareri sono tenuti in grande considerazione e generalmente rispettati. Nei primi due anni successivi all'introduzione della Wvoa, la Commissione si è occupata di 25 casi. I suoi giudizi sembrano insistere sui pagamenti pro rata e non accettare l'«incapacità di pagare» o le «difficoltà economiche» come motivi per pagare di meno i lavoratori part-time[5].

[5] Questi giudizi implicano che i dipendenti part-time (donne) non debbano più fare riferimento alla legislazione indiretta derivante dalla legge sulle Pari opportunità (articoli 7:646 e 7:647 del codice civile) e dalla legislazione Ue in materia, nelle quali la discriminazione contro i lavoratori part-time potrebbe essere considerata discriminazione contro le lavoratrici. Ciò non escludeva qualsiasi

La legge sulla regolazione degli orari di lavoro (Waa) è entrata in vigore il 1° giugno 2000 ed è il risultato di quasi nove anni di contrapposizioni politiche. Essa rappresenta un atto legislativo di altissimo profilo, poiché conferisce ai lavoratori il diritto, seppure a determinate condizioni, di modificare unilateralmente i termini di un contratto di impiego già esistente. Questa deviazione dalla normale teoria e pratica del contratto (di lavoro) ha provocato critiche da parte dei giuslavoristi. I lavoratori possono aspirare a una riduzione *e* ad un'estensione dell'orario di lavoro. Noi ci concentreremo sulla riduzione dell'orario, perché questo può essere considerato un *diritto al lavoro part-time* (Kuip e Verhulp, 2000, p. 5).

La statuizione per legge di un diritto al lavoro part-time ha giocato un ruolo di primo piano nel dibattito parlamentare a partire dal giugno 1993, quando il raggruppamento di sinistra dei Verdi cercò di introdurre per legge un nuovo diritto all'impiego part-time attraverso la cosiddetta legge di iniziativa. Quando, nel 1996, questa proposta non riuscì a ottenere la maggioranza alla Camera Alta, il partito presentò una seconda legge di iniziativa in collaborazione con due dei tre partiti di governo, i social-democratici e i social-liberali. I cristiano-democratici, all'epoca il principale partito di opposizione, proposero un'alternativa poco prima delle elezioni del maggio 1998. Il governo che ne risultò, ancora una volta una coalizione tra social-democratici, liberali e social-liberali, agì velocemente e presentò le sue proposte prima della fine dell'anno. Dopo l'approvazione dei due rami del Parlamento, la Waa è diventata legge nel 2000. Un anno più tardi è stata integrata nella legge quadro sul lavoro e l'assistenza (*Kaderwet Arbeid en Zorg*, Kaz, 2001).

Il documento esplicativo della Waa sottolinea il fatto che la regolazione dei nuovi diritti è finalizzata in primo luogo a incrementare l'offerta di lavoro e, in secondo luogo, a trovare un migliore equilibrio tra lavoro retribuito, lavoro di cura e altre responsabilità. La Waa deroga al principio della legislazione sul lavoro olandese – compensazione alla disuguaglianza sociale – essendo finalizzata a stabilire un diritto personale e individuale all'indipendenza economica per uomini e donne, e un nuovo equilibrio nell'assegnazione delle responsabilità private delle famiglie, andando così ben oltre il tradizionale terreno e la sfera di interessi della legislazione sul lavoro. Il segretario di Stato

forma di discriminazione in base agli orari di lavoro, e con la nuova legge anche i lavoratori maschi con contratto part-time possono rivendicare i loro diritti.

non ha lasciato dubbi riguardo a queste finalità. Nelle sue parole essa «riguarda l'indipendenza economica […] e […] le pari opportunità, [riguarda] la partecipazione degli uomini alle responsabilità di cura, che sono ad essa collegate, e [riguarda] la necessità di trovare un equilibrio tra lavoro e vita privata in ogni fase della vita»[6].

La legge sugli orari di lavoro del 1996 (*Arbeidstijdenwet*, Atw), che ha sostituito la legge sul lavoro del 1919, si basa su argomenti analoghi ma enfatizza la richiesta di maggiore flessibilità da parte delle aziende, aspetto quest'ultimo menzionato, ma in maniera assai meno rilevante, dal documento esplicativo della Waa. L'Atw prevede margini più ampi per stabilire il limite normale e quello massimo degli orari di lavoro, e consente di derogare alle norme obbligatorie, entro determinati limiti, in presenza di accordi formali con i sindacati o con i consigli d'azienda (obbligatori nelle aziende con più di 50 dipendenti). Nella sua introduzione la legge sugli orari di lavoro sostiene che, in un'economia moderna, i lavoratori devono avere la possibilità di conciliare lavoro e impegni di cura, e di trovare quindi soluzioni variabili e personali in materia di orario di lavoro. I datori di lavoro devono dimostrare «una buona attitudine», come specificato dall'articolo 7:611 del codice civile, e tenere conto delle (nuove) responsabilità di cura dei lavoratori[7].

Ci si potrebbe meravigliare del fatto che il diritto sostanzialmente unilaterale di adattare l'orario di lavoro sia stabilito per legge in un paese che già presentava i tassi d'occupazione part-time più alti del mondo. Una prima spiegazione sta nel fatto che, nei Paesi Bassi, i tassi d'occupazione part-time tra i lavoratori maschi sono ancora notevolmente più bassi – anche se le ricerche mettono in evidenza il desiderio degli uomini di ridurre l'orario di lavoro – di quelli delle lavoratrici. Questo squilibrio ridurrebbe la possibilità per le donne di conciliare lavoro e responsabilità di cura, di sviluppare la carriera e di otte-

[6] *Documenti parlamentari della Camera Bassa*, Sessione 1998-1999, 26 358, n. 3, p. 7.

[7] L'articolo 6:258 del codice civile accenna a «circostanze impreviste» che possono sopraggiungere dopo la firma di contratti di impiego come motivo per cambiare i contratti in questione. La Corte subdistrettuale di Groenlo ha stabilito che «la buona attitudine» del datore di lavoro deve indurre quest'ultimo a tenere seriamente in conto le richieste, fornendo giustificazioni in caso di rifiuto quando esse riguardano lavoratrici che desiderano una cessazione parziale del contratto in essere e la sua conversione in un contratto part-time in seguito a circostanze familiari impreviste. Sentenze di questo genere, tuttavia, dimostrano la difficoltà di rafforzare su queste basi il diritto al lavoro part-time.

nere una maggiore parità. Nella seconda metà degli anni '90 il cosiddetto «modello di conciliazione», che invoca l'uguaglianza di ruoli fra uomini e donne nel lavoro retribuito e nell'assistenza non retribuita, è stato assunto ufficialmente dalla politica governativa e ha ottenuto ampio sostegno dal Parlamento, ben oltre lo schieramento dei partiti al governo (Plantenga, 2002). In questo contesto il diritto di lavorare part-time è diventato un tema politico di alto profilo, con un grande valore simbolico e un costo modesto per le casse dello Stato. Inoltre la giurisdizione fa spesso da «traino» per altri gruppi, ai quali gli statuti o gli accordi non riconoscono gli stessi diritti. Si riteneva allora che rafforzare la capacità degli uomini di negoziare con i datori di lavoro orari più corti avrebbe aiutato le donne nella loro negoziazione domestica (vedere anche Szw, 2000).

La Wva stabilisce (art. 2) il principio per cui la richiesta, da parte di una lavoratrice o di un lavoratore, di modificare il proprio orario di lavoro dev'essere soddisfatta, a meno che non entri in conflitto con gli interessi dell'azienda[8]. L'onere della prova è a carico del datore di lavoro. Il lavoratore deve esplicitare la sua richiesta quattro mesi prima della data da lui stesso indicata per iniziare a lavorare part-time; la lavoratrice o il lavoratore devono essere assunti da almeno un anno; la richiesta dev'essere ripetuta ogni due anni; dev'essere presentata per iscritto; il datore di lavoro deve consultare il lavoratore e dare una risposta scritta e ben argomentata[9]. Oltre alla clausola restrittiva sugli

[8] L'articolo 2, sezione 12, stabilisce che questa misura non si applica alle aziende, impianti o organizzazioni che hanno meno di 10 dipendenti. Le organizzazioni in questione devono stabilire le proprie regole e, secondo il ministero (*Documenti parlamentari della Camera Alta*, sessione 1999-2000, pp. 634-635), tali regole sono ritenute conformi alle normative generali in materia di orari di lavoro più corti (ma non più lunghi), dato che in caso contrario sarebbero svantaggiate nell'assunzione del personale. È vero che ciò dipende dalla situazione del mercato del lavoro e, in ogni caso, è probabile che i giudici lascino alle piccole organizzazioni piena libertà di stabilire i contenuti della regolazione aziendale, specificando semplicemente la volontà del legislatore di non consentire l'applicazione dell'articolo 2.

[9] La legge non propone una lista di tali interessi in conflitto. Per motivi di maggiore chiarezza il Segretario di Stato ha presentato in una lettera al Parlamento una selezione di esempi giurisprudenziali in materia (*Documenti parlamentari della Camera Bassa*, sessione 1998-1999, 26 358, n. 25). Uno dei casi riguarda un pilota della compagnia aerea Klm, che intendeva ridurre del 50% la propria settimana lavorativa. La Corte ha deliberato che la Klm aveva giustamente respinto la richiesta del pilota poiché, ai fini della sicurezza del pilota e dei passeggeri, è

interessi in conflitto, la legge contiene altre due norme «aperte» sul reciproco rispetto tra datori di lavoro e lavoratori in materia di distribuzione degli orari, entrambe incluse nella legge generale sul lavoro (articolo 7:611 del codice civile). Rispetto alla legge sugli orari di lavoro del 1996 (Wta), la Waa offre meno possibilità agli accordi collettivi di deviare dalla legge. Quando un accordo collettivo *non* prevede una misura sull'estensione dell'orario di lavoro, il singolo datore di lavoro può cercare un accordo con il consiglio d'azienda o con la rappresentanza del personale per escludere o modificare il diritto a prolungare l'orario di lavoro. Non è ammissibile una *deroga corrispondente* riguardo al diritto di ridurre l'orario, cioè al diritto di lavorare part-time. In due casi nei quali sono state trattate forme di discriminazione in materia di orari di lavoro, la Corte subdistrettuale ha stabilito che le denunce di violazione della Wvoa non fossero giustificate. Un caso riguardava la corresponsione del salario anche durante il periodo di malattia. L'altro riguardava il pagamento dello straordinario a lavoratori part-time che facevano parte del consiglio d'azienda. Queste sentenze confermano che la Waa lascia ai datori di lavoro poco spazio per respingere una richiesta di lavorare part-time. In un altro caso, riguardante un membro dello staff con un ruolo centrale nell'organizzazione del lavoro, il giudice della Corte subdistrettuale (*kantonrechters*) ha deliberato che i problemi organizzativi e i costi aggiuntivi provocati dalla sua richiesta di lavorare part-time, e dalla conseguente necessità di assumere un'altra persona per le ore lasciate vacanti, non sono ragioni sufficienti per respingere la richiesta, dal momento che queste eventualità sono esplicitamente previste dai legislatori[10]. Secondo i documenti parlamentari è esattamente questo il tipo di richiesta che dev'essere soddisfatto[11]. In altri casi, di cui sono state protagoniste lavoratrici che hanno lavorato part-time durante il congedo per maternità, il giudice ha deliberato che il datore di lavoro non può respingere la richiesta di una dipendente di lavorare part-time dopo l'inizio del suo periodo di congedo, dal momento che il datore di lavoro ha già sottoscritto accordi in questo senso[12]. La Waa, tuttavia,

necessario volare con regolarità. Secondo la Klm la settimana lavorativa non può assolutamente scendere sotto l'80% del tempo pieno.

[10] Corte subdistrettuale di Zwolle, 12 ottobre 2000, *Kg* 2000, 235.

[11] Corte subdistrettuale di Haarlem, 12 maggio 2001, *Jar* 2001/17.

[12] Vedere ad esempio: Corte subdistrettuale di Groningen, 23 marzo 2001, *Jar* 2001/87.

non stabilisce il diritto di modificare l'organizzazione degli orari di lavoro. Di conseguenza i datori di lavoro non sono tenuti a soddisfare la richiesta, da parte di una dipendente, di cambiare la settimana di lavoro di 36 ore in quattro giorni di nove ore ciascuno invece di cinque giorni di 7 ore e qualcosa[13]. Queste richieste esulano dalla portata della legge e finiscono per chiamare in causa il diritto di gestione da parte della dirigenza aziendale. In queste materie i giudici sembrano intenzionati a lasciare qualche discrezionalità ai datori di lavoro.

Quattro anni dopo l'entrata in vigore della legge, iniziano a circolare alcune ricerche su come i lavoratori utilizzano la legge. Secondo i dati presentati dal governo con riguardo alla Waa, nei due anni e mezzo che hanno preceduto questa valutazione circa un quarto dei lavoratori – gli uomini in numero leggermente più alto delle donne! – ha avanzato al datore di lavoro la richiesta di lavorare meno ore. I datori di lavoro hanno soddisfatto tre quarti di queste richieste, e i rifiuti hanno riguardato in misura maggiore le aziende o gli impianti più piccoli. Oltre un quinto delle richieste avanzate da donne, contro un ottavo di quelle avanzate da uomini, erano relative a un orario *più lungo* e, di queste, il 60% è stato soddisfatto (MuConsult, 2003). Naturalmente questi dati sono parziali in quanto soggetti ad una selezione; ad esempio i lavoratori che desiderano cambiare l'orario di lavoro ma temono il rifiuto del datore di lavoro o la reazione negativa dei colleghi possono decidere di non avanzare la richiesta. La conclusione del governo è che la legge è «soddisfacente» e «l'obiettivo perseguito dalla Waa è stato raggiunto», ma che occorre impegnarsi di più per facilitare la transizione dall'impiego part-time a quello a tempo pieno, in linea con la raccomandazione del Consiglio europeo (Nap, 2004, p. 15).

Fouarge e Baaijens (2003) hanno analizzato le preferenze dei lavoratori in materia di orario di lavoro e il grado in cui questi ultimi hanno cercato di cambiare l'orario e sono riusciti a realizzare le loro preferenze in un periodo più lungo. Anche i due autori confermano l'impressione generale per cui *le donne olandesi organizzano il lavoro retribuito in base alle responsabilità di cura e gli uomini olandesi organizzano le responsabilità di cura in base ai loro impegni di lavoro*. Le preferenze delle donne in materia di orario sono inoltre determinate dalla presenza o meno di un partner. Il fatto di essere single o di avere un partner non sembra invece condizionare in ugual misura le preferenze degli uomini in materia di orario, né sembra avere influenza il fatto di avere figli.

[13] Corte subdistrettuale di Amsterdam, 2 maggio 2001, *Jar* 2001/113.

Secondo Fouarge e Baaijens, inoltre, solo una modesta proporzione di lavoratori che dichiaravano di voler cambiare l'orario di lavoro lo hanno realmente fatto nei due anni successivi. Ma questo è un risultato frequente nelle ricerche di questo tipo: le intenzioni dichiarate spiegano solo una piccola parte dei comportamenti reali. Mentre di solito sono in numero maggiore i lavoratori che desiderano lavorare meno ore piuttosto che più ore, gli autori sostengono in base ai loro studi che il secondo desiderio – orari più lunghi – è più facile da realizzare del primo. Il governo olandese tuttavia è di opinione diversa, e ritiene che troppo pochi lavoratori siano a conoscenza della possibilità di richiedere orari di lavoro più lunghi. Per questo intende avviare una campagna di informazione (Nap, 2004, p. 15). Fouarge e Baaijens concludono il loro studio osservando che i modelli di impiego maschili sono più stabili di quelli femminili. Le donne sarebbero dunque più flessibili nell'adattare gli orari di lavoro, consentendo agli uomini di rimanere «inflessibili». Questa considerazione ci introduce alla sezione finale.

4. Conclusioni. Prospettive su un'economia basata sui percettori di un reddito e mezzo

Nei Paesi Bassi è stato un *fenomeno a scoppio ritardato* l'apprezzamento del lavoro part-time soprattutto da parte delle donne, in particolare quelle sposate, che considerano questa possibilità come un progresso rispetto all'alternativa della rinuncia al lavoro. Da esso, infatti, derivano redditi aggiuntivi e una capacità di spesa domestica, una (limitata) indipendenza economica e sociale, e la possibilità di curare i propri figli piuttosto che affidarsi interamente a servizi esterni di assistenza all'infanzia (Visser, 2002). È più probabile invece che paesi come la Francia e il Belgio, dove esiste una tradizione di donne sposate che lavorano a tempo pieno, considerino un passo indietro il lavoro part-time, proposto come mezzo per ridistribuire gli impieghi in un periodo di alta disoccupazione. È da notare che le nuove preferenze delle donne si sono conciliate con le necessità del mercato del lavoro e delle aziende non solo al tempo della crisi economica dei primi anni '70 ma anche durante la ripresa degli anni successivi.

In un primo momento i politici e le istituzioni sono stati restii a sostenere e facilitare la crescita del lavoro part-time ma, all'inizio degli anni '80, il loro atteggiamento è cambiato. Le regolazioni, compresi gli

accordi collettivi, la legislazione del lavoro e la normativa in materia di sicurezza sociale, che avevano favorito il modello tradizionale del maschio *breadwinner* per un arco di tempo che va da 50 a 100 anni, sono cambiate in un arco di tempo particolarmente breve, inferiore a 20 anni, sotto l'influenza di forze sia nazionali che europee, tra cui sono da annoverare i tribunali, le lobby femminili, i sindacati, i legislatori, i gestori dei fondi e i datori di lavoro. Nel 1996 la precedente legislazione sulle pari opportunità e sui pari diritti, che combatteva la discriminazione fra uomini e donne nel luogo di lavoro, è stata estesa allo scopo di porre su un piano di parità i lavoratori part-time e quelli a tempo pieno. Nel 2000 i lavoratori olandesi hanno conquistato l'esigibilità del diritto a lavorare part-time. Con la deliberazione di tale diritto il legislatore è andato oltre la parità dei diritti nel luogo di lavoro e ha stabilito la responsabilità per la divisione degli impegni di lavoro e di cura, materia non più lasciata alla discrezionalità delle singole persone e delle famiglie. Rimuovendo tutte le barriere al lavoro part-time, i legislatori hanno voluto promuovere un particolare tipo di società, basata su quello che è definito modello di «conciliazione», in cui sia gli uomini che le donne assumono la responsabilità di produrre reddito e di assolvere agli impegni di cura per le persone a carico (Plantenga, 2002; Plantenga, Schippers e Siegers, 2000). In questo scenario, il diritto di lavorare part-time e, più in generale, *la normalizzazione del lavoro part-time costituiscono la versione olandese del mercato del lavoro «morbido»*, che permette ai lavoratori di assolvere alle responsabilità di cura.

Un'economia part-time, tuttavia, non costituisce un *paradiso* part-time. Le istituzioni, le politiche, i nuovi diritti e le nuove regolazioni normative non hanno finora alterato significativamente le culture aziendali e le pratiche di gestione delle risorse umane. Molti uomini sono tuttora restii a ridurre o ad adattare i loro orari di lavoro (Grunell, 2002), e molte donne hanno tuttora prospettive limitate e difficoltà a costruire carriere di alto profilo. Negli ultimi anni il numero di donne che occupano posti di rilievo nella gerarchia aziendale è aumentato in misura poco significativa, con le sole eccezioni del settore sanitario e di quello giudiziario (*Opportunity* in Bedrijf e Scp, 2002). Inoltre i dati relativi all'esperienza danese rivelano che il lavoro part-time ha un impatto significativo in termini di più basse retribuzioni (future) sia per gli uomini che per le donne, anche dopo il buon esito del passaggio ad un impiego a tempo pieno. L'occupazione attuale registra un tasso di retribuzione oraria più alto. Tuttavia questo effetto positivo si traduce in un effetto negativo quando una persona ha lavorato part-

time negli anni precedenti. Per gli uomini la battuta d'arresto è solo temporanea, dato che sono in grado di recuperare; le donne, invece, sono incapaci di recuperare il loro svantaggio con riguardo alle perdite salariali (Román, Fouarge e Luykx, 2004).

La crescita del lavoro part-time presenta molti aspetti analoghi nei Paesi Bassi, in Germania e nel Regno Unito[14]. In primo luogo, i tre paesi si basavano sul modello del reddito familiare unico, anche se l'effetto di un tale modello sui tempi di lavoro delle donne era differente sia nei diversi paesi che al loro interno. In Germania c'è una forte distanza fra Est e Ovest, con marcate differenze nei livelli di partecipazione al mercato del lavoro e di lavoro part-time, sia prima che dopo la riunificazione. Il modello del maschio *breadwinner* presente in Germania Ovest ha scoraggiato la partecipazione attiva delle madri con figli piccoli. L'introduzione di accordi per congedi di lungo periodo ha infatti favorito, forse in modo non intenzionale, l'uscita dal mercato del lavoro (Buddelmeyer e al., 2004; Ce, 2004). In tempi più recenti il lavoro part-time è stato incentivato ed è in crescita, ma non vi è segno di interesse all'impiego part-time da parte degli uomini. Al contrario, fino alla riunificazione del 1990, il lavoro a tempo pieno era la norma per le donne della Germania Est, mentre la crescita del lavoro part-time fra queste ultime è spesso frutto di una spinta involontaria. L'eredità del modello fondato sul maschio *breadwinner* influenza anche la crescita del lavoro part-time femminile nel Regno Unito, con notevoli differenze lungo la linea dell'appartenenza etnica. Il lavoro part-time si è diffuso fra le donne bianche, mentre le donne appartenenti a minoranze etniche in condizioni socio-economiche analoghe lavorano più spesso a tempo pieno. Nei Paesi Bassi i livelli di lavoro part-time appaiono più omogenei per tutti i gruppi di donne.

Nei Paesi Bassi, ma anche in Germania e nel Regno Unito, il lavoro part-time si è sviluppato come una *seconda* scelta per molte lavoratrici, in particolare donne che cercavano un impiego retribuito o ne avevano necessità. Il lavoro part-time era preferito all'esclusione dal mercato del lavoro o alla disoccupazione (senza alcuna possibilità di percepire redditi, e con pochi diritti o benefici) ma, con tutta probabilità, non era preferito ad un impiego a tempo pieno, con retribuzioni, diritti e benefici a pieno titolo. In tutt'e tre i paesi era dunque presente il pericolo della marginalizzazione, soprattutto nella prima fase di crescita del lavoro part-time. Abbiamo dimostrato che nei Paesi Bassi

[14] Questa sezione è tratta dall'analisi di Yerkes e Visser, 2005.

questo rischio è stato contenuto grazie alla «normalizzazione» graduale del lavoro part-time, riducendo ma non eliminando del tutto le differenze nei benefici e nelle retribuzioni rispetto al lavoro a tempo pieno. La diffusione del lavoro part-time in tutti i settori e in tutte le professioni sta a indicare il buon esito di questo processo, anche se la natura fortemente sessista del lavoro part-time, oltre alle più scarse opportunità di formazione e di carriera, pongono una serie di ostacoli e limiti che rendono arduo definire del tutto soddisfacente il lavoro part-time. In Germania vi sono le condizioni per un approccio positivo, anche se l'accettazione di questa strategia appare soggetta a resistenze più forti, specie fra le parti sociali ma, forse, fra gli stessi lavoratori tedeschi, sia maschi che femmine. Nel Regno Unito, invece, il lavoro part-time si è sviluppato in un contesto assai meno regolato e, di conseguenza, è più spesso associabile con l'impiego marginale, con retribuzioni basse e con una scarsa formazione professionale. Una strategia qualitativa di normalizzazione, capace di migliorare i diritti e l'attrattiva del lavoro part-time, richiederebbe uno sforzo congiunto ben maggiore e ben più mirato da parte del governo, dei sindacati e dei datori di lavoro.

Concludiamo con alcune domande riguardanti la crescita del lavoro part-time fra le donne, a cui questo saggio non ha dato risposta. Perché le donne olandesi continuano a lavorare part-time nonostante le maggiori opportunità di trovare impieghi a tempo pieno e la rapida caduta dei tassi di disoccupazione? Perché non seguono lo stesso percorso delle donne danesi? Quanto sono importanti o decisivi per tali sviluppi i diritti al congedo e i servizi di assistenza all'infanzia? Come sono cambiati e che forma hanno assunto le norme in materia di orari di lavoro e di riposo, di lavoro a tempo pieno e di lavoro part-time?

Il fatto che le donne olandesi non siano passate massicciamente dall'impiego part-time all'impiego a tempo pieno o, in ogni caso, non abbiano scelto di lavorare più ore rispetto a quando il mercato del lavoro era molto più limitato, verso la fine degli anni '90, ha disorientato gli economisti del lavoro (vedere Euwals e Hogerbrugge, 2003). Può essere vero però che per molte persone, soprattutto donne, l'im-piego part-time si sia trasformato da *seconda scelta* a *prima scelta*, nonostante gli svantaggi in termini di valore del lavoro e di risultati materiali? Alte retribuzioni e livelli di vita elevati fanno sì che molte coppie olandesi si possano permettere di vivere con una retribuzione o con un salario e mezzo, allo stesso modo in cui le generazioni precedenti potevano vivere con una sola fonte di reddito (Plantenga, 1993; Visser 2002). La

situazione può essere diversa per paesi con basse retribuzioni come il Portogallo, ma anche per luoghi come la Danimarca, dove l'impiego a tempo pieno è diventato non solo la norma ma anche una necessità economica (Rasmussen, Lind e Visser, 2005).
I dati riportati nella tabella 4, tratti dall'Indagine Ue sulla forza lavoro, mettono anch'essi in evidenza quanto *diversa* sia la realtà del lavoro part-time nei Paesi Bassi. Non solo perché il lavoro part-time è molto più diffuso, anche tra gli uomini, ma anche perché le persone rispondono frequentemente che «non sono alla ricerca di un impiego a tempo pieno». Questo aspetto è riscontrabile in tutte le indagini sulla materia.

Tabella 4 - Incidenza del part-time e ragioni per lavorare part-time

	Quota part-time	Ragioni per lavorare part-time:				Indice part-time volontario
		Cura	Istruzione	Nessuna ricerca del tempo pieno	Impossibilità di trovare il tempo pieno	
Maschi	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(4):(5)
Paesi Bassi	*14,8*	–	*2,7*	*10,0*	*0,4*	*25,00*
Danimarca	10,0	2,4	5,5	2,4	1,2	2,00
Svezia	5,5	0,2	0,9	1,2	0,9	1,33
Regno Unito	7,5	0,3	3,1	1,2	1,2	1,00
Germania	4,5	1,3	0,9	1,3	1,0	1,30
Francia	3,6	0,0	–	1,7	1,7	1,00
Italia	1,6	0,0	0,1	0,4	1,4	0,29
Ue 15	4,6	0,2	1,1	1,5	0,8	1,88
Ue 10	2,1	0,0	0,0	0,5	0,5	1,00
Femmine	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(4):(5)
Paesi Bassi	*60,9*	*3,2*	*3,6*	*48,6*	*1,1*	*44,18*
Danimarca	28,5	1,0	7,0	15,3	3,8	4,03
Svezia	25,5	4,5	1,7	9,5	4,1	2,32
Regno Unito	39,6	18,0	4,5	7,0	2,1	3,33
Germania	38,0	23,9	1,5	5,9	4,8	1,23
Francia	24,8	1,2	–	15,2	6,3	2,41
Italia	13,2	0,0	0,3	4,4	2,7	1,63
Ue 15	29,4	10,4	1,8	9,4	3,6	2,61
Ue 10	5,3	0,5	1,2	1,3	1,8	0,72

Fonte: Eurostat, dati *Eulfs* presentati in Ce, 2005 sotto l'indicatore 13.

Possiamo assumere queste risposte per affermare che il lavoro part-time è diventato realmente la scelta preferita? La risposta non è univoca, perché gli interessati possono essere ancora condizionati dalla scarsa disponibilità di servizi di assistenza all'infanzia di qualità elevata, e possono ritenere insufficienti gli accordi sui congedi negli impieghi a tempo pieno. Si tratta di condizionamenti reali, e il governo riconosce che essi impediscono spesso a coloro che hanno responsabilità di cura di scegliere orari di lavoro più lunghi. Da questo punto di vista i Paesi Bassi seguono a grande distanza i sistemi di welfare dei paesi nordici.

Il contrasto con la Danimarca è significativo. In Danimarca l'impiego part-time fra le donne ha raggiunto il punto più alto nel 1978 e, da allora, si è ridotto della metà. Oggi, secondo l'Ocse (2004), «solo» il 22% di tutte le donne occupate hanno un impiego part-time. Tra gli uomini l'incidenza del lavoro part-time è raddoppiato. Questo fenomeno è presente anche nei Paesi Bassi e nel Regno Unito, ed è dovuto anche al fatto che molti studenti cercano di rimpolpare le loro borse di studio lavorando part-time. Il declino del lavoro part-time fra le donne danesi può essere in parte dovuto all'introduzione di nuove tasse e ai cambiamenti intervenuti nel sistema di indennità contro la disoccupazione, che hanno reso gli impieghi part-time meno attraenti. Molti segni indicano tuttavia che le donne danesi, al contrario di quelle olandesi, hanno una forte preferenza per l'impiego a tempo pieno e per condizioni di impiego uguali a quelle degli uomini (Rasmussen, Lind e Visser, 2005, p. 66). Le donne danesi possono usufruire di servizi di assistenza all'infanzia e di intese sui congedi di gran lunga migliori di quelli a disposizione delle colleghe olandesi, e pagano anche per avere tali servizi e tali regolazioni attraverso una più severa imposizione fiscale. Secondo i dati della Commissione europea (2000, p. 24) le donne danesi sono molto al di sotto della media Ue quanto a volontà di lavorare meno ore, e sono anche meno entusiaste della riduzione dell'orario di lavoro rispetto ai loro colleghi maschi. Senza dubbio l'impiego a tempo pieno risolve molti problemi relativi alla dipendenza economica e agli svantaggi, in termini di retribuzioni e carriera, che hanno origine dal modello di part-time olandese. Ma esso produce anche una compressione del tempo, quella «mancanza di tempo» (Clarkberg e Merla, 2003) e il corrispondente stress lavoro-famiglia (vedere Cousins e Tang, 2004) che sono caratteristici delle famiglie con due fonti di reddito.

Il modello di «conciliazione» olandese si è consapevolmente caratterizzato per la volontà di far confluire il modello di lavoro femminile, ba-

sato sulla conciliazione fra impiego retribuito e impegno di cura non retribuito, nel modello dominante, applicabile anche ai maschi e ai padri (Plantenga, Schippers e Siegers, 2000). I progressi sulla via della condivisione degli impegni di cura non retribuiti tra uomini e donne sono stati limitati. E non c'è dubbio che l'attuale divisione del lavoro tra impiego maschile a tempo pieno e impiego femminile part-time lascia alle donne la maggior parte degli svantaggi, nonostante i progressi e la maggiore libertà di scelta che l'opzione part-time ha consentito alle donne (e, in teoria, potrebbe consentire agli uomini). Date le loro forti preferenze per il lavoro part-time, sarebbe davvero sorprendente se le donne olandesi adottassero in breve tempo il modello danese o svedese basato sul tempo pieno, affidando a servizi esterni alla famiglia la cura dei propri figli e delle persone a carico per l'intera giornata, anche qualora potessero permetterselo da un punto di vista finanziario. Dal nostro punto di vista è la necessità economica piuttosto che la scelta voluttuaria a poter incrinare il modello part-time, basato su una fonte di reddito e mezzo, e a mettere in discussione le misure da esso introdotte. Un lungo periodo di stagnazione e di arresto dei salari reali potrebbe spingere le giovani generazioni verso un modello basato sulla famiglia con doppia fonte di reddito. L'impiego part-time è stato parte del miracolo olandese. Il suo futuro e, certamente, il superamento dei suoi limiti di genere, avrebbero bisogno di un altro miracolo.

Riferimenti bibliografici

Betten L. (a cura di), 1997, *Ongelijkheidscompensatie als roode draad in het recht* (Inequality compensation as a leading principle in law), Kluwer, Deventer.

Bielenski H., Bosch G. e Wagner A., 2002, *Working Time Preferences in 16 European Countries*, rapporto per la European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Lussemburgo.

Bollé P., 1997, *Part-time Work: Solution of Trap?*, «International Labour Review», n. 136 (4), pp. 557-579.

Buddelmeyer H., Moures G. e Ward-Warmedinger M., 2004, *Recent Developments in Part-time Work in Eu Countries: Trends and Policy*, in R. Gomez-Salvador, A. Lamo, B. Petrongolo, M. Ward e E. Wasmer (a cura di), *Labour Supply and Incentives to Work in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk.

Clarkberg M. e Merola S., 2003, *Competing Clocks: Work and Leisure*, in P. Moen (a cura di), *It's About Time: Couples and Careers*, Cornell University Press, Ithaca, Ny.

Cousins C.R. e Tank N., 2004, *Working Time and Work and Family Conflict in the Netherlands, Sweden and the UK*, «Work, Employment, and Society», n. 18 (3), pp. 531-549.

Council of the European Union (Ceu), 2005, *Joint Employment Report 2004/2005*, Social Affairs and Employment, Economic and Financial Affairs, Bruxelles, Com(2005) 13, def.

Dekker R., Muffels R., Stancanelli E., 2001, *A Longitudinal Analysis of Part-time Work by Women and Men in the Netherlands*, in S. Gustaffson e D. Meulders (a cura di), *Gender and the labour market*, Macmillan, Londra.

European Commission (Ec), 1994, *Employment in Europe in 1994*, Office for Official Publications of the European Commission Lussemburgo.

European Commission (Ec), 2003, *Gender Pay Gaps in European Labour Markets*, «Commission Staff Working Paper», Sec (2003) 97.

European Commission (Ec), 2004, *Employment in Europe in 2004*, Office for Official Publications of the European Commission, Lussemburgo.

European Communities (Ec), 2005, *Indicators for Monetaring the Employment Guidelines. 2004-2005 Compendium*, seconda versione, Social Affairs and Employment, Bruxelles.

Euwals R. e Hogerbrugge M., 2004, *Explaining the Growth of Part-time Employment*, Cpb Discussion Paper n. 31, L'Aja.

Fagan C., O'Reilly J. e Rubery J., 2000, *Challenging the «Breadwinner» Gender Contract. Part-time work in the Netherlands, Germany and the United Kingdom*, in J. O'Reilly, I. Cebrian e M. Lallement (a cura di), *Working time changes*, Edward Elgar, Cheltenham.

Freeman R.B., 1998, *War of the Models: Which Labour Market Institutions for the 21st Century*, «Labour Economics», n. 5, pp. 1-24.

Fouarge D. e Baaijens C., 2003, *Veranderende arbeidstijden* (Changing working times), Osa, Tilburg.

Grunell M., 2002, *Mannen zorgen* (Men Care), Jan van Arkel, Utrecht.

Hakim C., 1996, *Key Issues in Women's Work*, the Athlone Press, Londra.

Jaumotte F., 2003, *Female Labour Market Participation: Past Trends and Main Determinants*, Oecd Economics Department Working Paper n. 376, Parigi.

Knijn T., 1994, *Social Dilemmas in Images of Motherhood in the Netherlands*, «European Journal of Women's Studies», n. 1 (2), pp. 183-206.

Kragt C.M., 1997, *Arbeidsdeelname van jonge ouders* (Labour Participation of Young Parents), «Sociaal-Economische Dynamiek 1997», Centraal Bureau voor de Statistiek, pp. 37-43, L'Aja.

Kuip S.W. e Verhulp E., 2000, *Wet aanpassing arbeidsduur*, Sdu, L'Aja.

Leijnse F., 1985, *Bevordering van deeltijdarbeid* (The Promotion of Part-Time Jobs), University of Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie, dissertation.

Lewis J., 1992, *Gender and the Development of Welfare Regimes*, «Journal of European Social Policy», n. 2 (3), pp. 159-173.

MuConsult, 2003, *Onderzoek ten behoeve van evaluatie Waa en Woa* (Research regarding the evaluation of the Waa and Woa). Amersfoort, report.

National Action Plan (Nap) for Employment 2004, Ministry of Social Affairs and Employment, L'Aja.

Oecd, 2001, *Employment Outlook 2001*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Parigi.

Oecd, 2004, *Employment Outlook 2004*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Parigi.

Opportunity in Bedrijf and Scp, 2002, *Toptelling 2002*, Amstelveen/L'Aja.

Orloff A.S., 1993, *Gender and Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare Regimes*, «American Sociological Review», n. 58, pp. 303-328.

Van Ours J.C., 2003, *Has the Dutch Miracle Come to an End?*, Center Working Paper, n. 32, Tilburg.

Pfau-Effinger B., 1998, *Culture or Structure as Explanations for Differences in Part-time work in Germany, Finland and the Netherlands?*, in J. O'Reilly e C. Fagan (a cura di), *Part-time Prospects*, Edward Elgar, Cheltenham UK, pp. 177-98.

Plantenga J., 1993, *Een afwijkend patroon. Honerd jaar vrouwenarbeid in Nederland and Westduitsland* (A Deviant Pattern: Hundred Years of Female Labour in the Netherlands and West Germany), Sua, Amsterdam.

Plantenga J., 2002, *Combining Work and Care in the Polder Model: An Assessment of the Dutch Part-time Strategy*, «Critical Social Policy», n. 22 (1), pp. 53-71.

Plantenga J., J. Schippers e J. Siegers, 2000, *Towards and Equal Division of Paid and Unpaid Work. The Case of the Netherlands*, «Journal of European Social Policy», n. 9 (2), pp. 99-110.

Rasmussen E., J. Lind e J. Visser, 2005, *Working Time Arrangements: What can New Zealand Learn from Eu Countries*, «European Studies», n. 21, pp. 51-74.

Román A., D. Fouarge e R. Luijkx, 2004, *Career Consequences of Part-time Work: Results from Dutch Panel Data 1990-2001*, Osa, Tilburg.

Schmid G. e Gazier B. (a cura di), 2002, *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk.

Scp, 1998, *Sociaal en cultureel rapport 1998: 25 jaar sociale verandering* (Social and cultural report 1998: 25 years of social change), Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk.

Stichting van de Arbeid (Star), 1993, *Overwegingen en aanbevelingen ter bevordering van deeltijdarbeid en differentiatie van arbeidsduurpatronen* (Considerations and Recommendations for Promoting Part-time Jobs and Differentiating Working Hours), Report Labour Foundation, L'Aja.

Stichting van de Arbeid (Star), 1997, *Evaluatie van de nota inzake deeltijdarbeid en differentiatie van arbeidsduurpatronen* (Evaluation of the Report on Part-

time jobs and Differentiating Working Hours), report Labour Foundation, L'Aja.

Szw (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), 2000, *Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid* (From Women's Struggle to Self-Evident Reality), Directorate Coordination Emancipation Policy, L'Aja.

Taskforce on Employment, 2003, *Jobs, Jobs, Jobs - Creating more employment in Europe*, Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok, Bruxelles, novembre.

Tijdens K., 1998, *De balans van twee ronden arbeidsduurverkorting, 1982-85 en 1994-97* (The Balance of Two Rounds of Working Time Reductions, 1982-85 and 1994-97), «Tijdschift voor Arbeidsvraagstukken», n. 14, pp. 212-25.

Visser J., 2002, *The First Part-time Economy in the World. A Model to be Followed?*, «Journal of European Policy», n. 12, pp. 23-42.

Visser J. e Hemerijck A.C., 1997, *«A Dutch Miracle». Job Growth, Welfare Reform, and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Visser J., T. Wilthagen, Beltzer R. e Van der Putte E., 2004, *The Netherlands: From Atypicality to Typicality*, in S. Sciarra, P. Davies e M. Freedland (a cura di), *Employment Policy and the Regulation of Part-Time Work in the European Union. A Comparative Analysis*, Cambridge Unversity Press, Cambridge, pp. 190-222.

Wetzels C., 1999, *Squeezing Birth into Working Life. Household Panel Data Analysis Comparing Germany, Great Britain, Sweden and the Netherlands*, Thesis Publishers, Amsterdam.

Wilthagen T. e Rogowski R., 2002, *Legal Regulation of Transitional Labour Markets*, in G. Schmid e B. Gazier (a cura di), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 233-273.

Yerkes M. e Visser J., 2005, *Women's Preferences or Delineated Policies? The Development of Part-time Work in the Netherlands, Germany and the Uk*, in J.Y. Boulin, M. Lallement, J. Messinger e F. Michon (a cura di), *Decent Working Time, New Trends - New Issues*, Ilo, Ginevra.

Zeytinglu L., 1992, *Reasons for Hiring Part-time Workers*, «Industrial Relations», n. 31 (3), pp. 489-499.