

LA RELAZIONE TRA FLESSIBILITÀ E SICUREZZA NELL'OTTICA EUROPEA: IL CONCETTO DI FLEXICURITY

THE RELATIONSHIP BETWEEN FLEXIBILITY AND SECURITY IN THE EUROPEAN PERSPECTIVE: THE CONCEPT OF FLEXICURITY

María ROSARIA RAMIRES*

RIASSUNTO: La flessicurezza è una strategia basata sul tentativo di coniugare la capacità di garantire una buona occupazione e un'adeguata sicurezza sociale per il maggior numero di persone possibile. Si tratta di un piano basato su misure simultanee per aumentare la flessibilità e migliorare la sicurezza sociale in modo che il passaggio da un lavoro all'altro non sia destabilizzante e fonte di insicurezza per i lavoratori. Infatti un'azione a favore solo della prima potrebbe portare a una minore protezione dei lavoratori interessati. Al contrario, le misure volte esclusivamente ad aumentare la sicurezza dell'occupazione potrebbero generare meno flessibilità di quanto sia necessario per essere competitivi sui mercati nazionali e internazionali. Introdotte simultaneamente, la flessibilità del lavoro e la sicurezza dell'occupazione possono sostenersi a vicenda.

L'obiettivo dovrebbe essere perseguito attraverso l'elaborazione di una legislazione e di contratti a sostegno delle transizioni occupazionali, che possono consistere nella disoccupazione volontaria (periodi di formazione, diversi tipi di congedo) o involontaria (licenziamento per motivi economici o personali), ma anche nella transizione senza inattività (da contratti di lavoro atipici ad altri contratti temporanei o a un contratto stabile a tempo pieno).

Per consentire questa trasformazione e la conseguente domanda di occupabilità e protezione sociale, sarà necessario uno stretto partenariato sociale e un sostegno pubblico per garantire pacchetti di misure equilibrati e adeguati.

Su questo principio, e sulle modalità di attuazione delle politiche giuridiche che lo attuano, si è aperto un dibattito comunitario da cui sono emersi documenti interessanti sia per le istituzioni comunitarie come anche per le parti sociali.

Tuttavia, la strategia di flessicurezza proposta dalle istituzioni europee sembra ignorare un elemento importante, ossia la possibilità per i singoli individui di scegliere tra flessibilità e sicurezza nella costruzione della propria vita.

ABSTRACT: Flexicurity represents a strategy based on the attempt to combine the ability to guarantee valid jobs and adequate social security for the largest number of people. It translates into a plan based on the simultaneity of interventions that increase flexibility and those that improve social security so that transitions from one job to another do not become precarious and a source of insecurity for workers. In fact, an action in favor of the former alone could lead to less protection of the workers concerned. Conversely, measures aimed solely at increasing job security may generate less flexibility than is necessary to be competitive on national and international markets. Introduced simultaneously, job flexibility and job security can be mutually supportive.

The objective should be pursued by drafting legislation and contracts aimed at supporting occupational transitions, which may consist of voluntary

*Doctorando del Programa de Doctorado en Estudios Migratorios Instituto de Migraciones, Universidad de Granada, Granada, España.

unemployment (training periods, different types of leave) or involuntary (dismissal for economic or personal reasons), but also in the transition without inactivity (from atypical employment contracts to other temporary contracts or to a stable full-time contract).

To enable this transformation and the resulting demand for employability and social protection, a close social partnership and public support will be needed to ensure balanced and adequate packages of measures. A Community debate has begun on this principle, and on the methods of implementation of the legal policies that implement it, from which documents of interest both for the Community institutions and for the social partners have emerged.

However, the flexicurity strategy proposed by the European institutions seems to ignore an important element, namely the possibility for individuals to choose between flexibility and security in building their own lives.

PAROLE CHIAVI: Flessibilità del lavoro, mercato del lavoro, precarietà, flessicurezza.

KEYWORDS: Labour flexibility, labour market, insecurity, flexicurity.

1. Introduzione.

Negli ultimi due decenni, la globalizzazione e la rapida evoluzione tecnologica hanno contribuito a una radicale trasformazione del sistema produttivo: da una produzione standardizzata di massa si è passati ad una produzione specializzata e flessibile.

In Europa si riconosce sempre più la necessità di rendere il lavoro più flessibile, cioè di adattarsi più efficacemente alle esigenze del mercato. Questa flessibilità deve essere accompagnata da nuovi tipi di sicurezza sociale che consentano ai lavoratori di mantenere l'occupazione e di adattarsi a questi cambiamenti.

A livello europeo, il tentativo di coniugare queste due fondamentali necessità del mercato del lavoro e degli attori che in esso vi operano è rappresentata dalla flexicurity; una strategia basata su un insieme di norme, accordi e comportamenti delle parti sociali che permette di garantire maggiore flessibilità ai datori di lavoro in risposta alle esigenze di mercato e, simultaneamente, assicurare che tale flessibilità non si trasformi in precarietà e fonte di insicurezza per i lavoratori¹. Tale strategia è pertanto volta a promuovere la combinazione virtuosa tra un mercato del lavoro flessibile e un alto livello di occupazione, incrementando nel contempo la sicurezza sociale. Essa vuole essere la risposta al dilemma dell'Unione europea su come mantenere e aumentare la competitività delle imprese preservando il modello sociale europeo.

La flexicurity non riguarda solamente l'introduzione di nuove politiche. L'elemento di novità sta piuttosto nella combinazione di misure politiche introdotte simultaneamente riconoscendo la necessità di conseguire congiuntamente gli obiettivi di flessibilità e di sicurezza sociale piuttosto che tentare di raggiungerli separatamente in base al concetto secondo il quale la

¹ Ravn, M. and Sterk, V. (2017). Job uncertainty and deep recessions. *Journal of Monetary Economics*, 90, pp. 125-141.

sicurezza non è rappresentata dalla stabilità del posto di lavoro, quanto piuttosto dalla sicurezza dell'occupazione e della sicurezza durante le fasi di transizione.

Questo atteggiamento richiede coerenza tra le riforme della protezione sociale e le politiche occupazionali, in modo che i lavoratori si sentano più sicuri e accettino la globalizzazione e i cambiamenti del mercato del lavoro come una opportunità e una parte della propria vita lavorativa.

2. *La Flexicurity : Un Neologismo*

Il termine flexicurity è stato di grande interesse per i ricercatori fin dalla sua comparsa, in quanto offre una risposta corretta a un tema centrale della letteratura economica degli anni novanta: armonizzare le esigenze delle imprese con quelle dei lavoratori. Nell'attuale mercato del lavoro, la flexicurity sottolinea il ruolo importante della contrattazione collettiva e del dialogo sociale nel negoziare l'equilibrio dei pacchetti di misure istituzionali e politiche².

L'obiettivo della flexicurity è promuovere una combinazione di mercati del lavoro flessibili e alti livelli di occupazione in un contesto economico caratterizzato da rapidi cambiamenti dovuti alla globalizzazione, all'integrazione europea e mondiale e allo sviluppo di nuove tecnologie. Rappresenta una strategia basata sul tentativo di combinare la capacità di garantire validi posti di lavoro con un'adeguata sicurezza sociale per il maggior numero di persone, in modo tale che queste possano raggiungere la sicurezza del lavoro trovando un'occupazione e migliorando la propria carriera professionale in tutte le fasi della vita³.

Si può quindi dire che la flessicurezza sia un piano basato sull'introduzione simultanea di interventi che aumentano la flessibilità e quelli che migliorano la sicurezza sociale. Se introdotte contemporaneamente, la flessibilità del lavoro e la sicurezza o la protezione del lavoro si sosterebbero a vicenda⁴. Infatti, gli interventi che privilegiano la sola flessibilità portano a una riduzione della tutela dei lavoratori interessati e, viceversa, le azioni volte ad aumentare solo la sicurezza sociale del lavoro creano una riduzione della flessibilità e della competitività sui mercati nazionali e internazionali. Un elevato grado di flessibilità e adattabilità nel mercato del lavoro odierno va quindi a vantaggio sia dei datori di lavoro che dei lavoratori⁵.

La flexicurity riassume la volontà dell'UE di coniugare crescita economica e coesione sociale all'interno degli Stati membri attraverso tale strategia che a livello pratico non è un modello rigido applicato meccanicamente nei diversi contesti nazionali, ma piuttosto da una varietà di possibili declinazioni: esistono

² Paolucci, V. and Galetto, M. (2019). The collective bargaining of flexicurity: A case for sectorlevel analysis? The Italian chemical and metalworking sectors compared. *Human Resource Management Journal*, 30 (2), pp. 65-179.

³ Bekker, S. (2017). Flexicurity in the European semester: Still a relevant policy concept. *Journal of European Public Policy*, 25 (2), pp. 175-192.

⁴ Russell, H., Leschke, J. and Smith, M. (2020). Balancing flexibility and security in Europe? The impact of unemployment on young peoples' subjective well-being. *European Journal of Industrial Relations*, 26(3), pp. 243-261.

⁵ Dias, R. and Jardim, P. (2018). Multi-specialization: The concept, motivations and impact on individuals. *Arab Economic and Business Journal*, 13(2), pp.143-154.

tanti modi di attuare le politiche di flexicurity quanti sono i Paesi membri⁶ e altrettanti sistemi di welfare state⁷.

In realtà, la Comunità Europea non definisce un modello da seguire per i singoli Paesi, ma esprime solo un obiettivo comune da raggiungere, ovvero l'armonizzazione dei diritti sociali e delle esigenze del mercato nel contesto della concorrenza, dell'innovazione tecnologica e organizzativa. L'efficacia delle politiche di flessicurezza dipende quindi dal modello di sviluppo e dalla qualità della vita raggiunti dai singoli Paesi; ciò che conta sono gli obiettivi e le caratteristiche comuni rappresentate dalle politiche di flessicurezza:

- flessibilità nel mercato del lavoro, la sua organizzazione e i rapporti di lavoro;
- un sistema di sicurezza sociale basato sul welfare del lavoro e sulla sicurezza del reddito minimo;
- una politica attiva del lavoro con obblighi e sanzioni reciproche e un sistema di sicurezza dell'occupazione basato su servizi per l'impiego efficienti.

La flexicurity è quindi un mezzo per aumentare l'adattabilità e la reattività al cambiamento sia dei singoli lavoratori che delle imprese, decretando flessibilità e sicurezza in modo vantaggioso per tutti e assicurando che i benefici del sistema di welfare continuino a essere garantiti anche per le generazioni future.

La scelta di una particolare forma di flessicurezza è, come già detto, strettamente legata allo sviluppo storico del mercato del lavoro, ai contratti collettivi e alle considerazioni di politica pubblica nel campo dell'occupazione e della protezione sociale nello Stato; logicamente, il sistema in vigore in un Paese non può essere facilmente trasferito in un altro, poiché le misure politiche sono inserite in uno specifico contesto nazionale. Inoltre la possibilità di introdurre nuove forme di politiche del mercato del lavoro dipende in larga misura dalla capacità economica e istituzionale dei singoli Paesi. Questo perché la situazione fiscale e istituzionale ha un impatto fondamentale nelle scelte di flessicurezza.

La flexicurity ha il potenziale per contribuire efficacemente alla creazione di un mercato del lavoro più competitivo e produttivo che offra alti livelli di occupazione, pur rimanendo fedele ai principi fondamentali del modello sociale europeo⁸.

⁶ Secondo l'economista danese Ton Wilthagen, in ogni caso, ciò che conta è la condivisione degli obiettivi (percorsi diversi per un progresso comune).

⁷ Il welfare state è un insieme di politiche pubbliche attuate da uno Stato per garantire la cura e il benessere dei suoi cittadini. Ha tre obiettivi principali: garantire un livello minimo di vita a tutte le persone; ridurre il grado di insicurezza aiutando i cittadini, attraverso i sistemi di protezione sociale, a far fronte a determinati rischi che possono presentarsi nel corso della loro vita (disoccupazione, malattia, vecchiaia); e consentire a tutti i cittadini di beneficiare di alcuni servizi di base di interesse generale, come la sanità e l'istruzione.

⁸ Il modello sociale europeo si basa sul concetto di Stato sociale, che attribuisce importanza alla presenza di sistemi di protezione sociale che coprano la disoccupazione, la malattia, la maternità e la pensione, finanziati collettivamente e accessibili a tutti, e ritiene necessaria la presenza di servizi di interesse generale, forniti dallo Stato, che garantiscano a tutti i cittadini parità di accesso alla sanità, ai trasporti e all'istruzione e che forniscano le infrastrutture necessarie al corretto funzionamento dell'economia. Prevede inoltre sistemi di rappresentanza dei lavoratori e di contrattazione collettiva basati sul riconoscimento e sulla partecipazione delle parti sociali alla sfera sociale ed economica, sia a livello aziendale (attraverso il coinvolgimento dei sindacati nel processo decisionale) sia a livello settoriale (attraverso i contratti collettivi di settore). Infine, va notato che il modello sociale europeo si discosta in modo significativo da quello statunitense, che si basa sulla deregolamentazione e su livelli più bassi di protezione sociale.

Il Modello Sociale Europeo è una struttura politica e socio-economica comune alla maggior parte dei Paesi europei, caratterizzato da un'economia di mercato regolamentata e da uno Stato sociale volto a fornire agli individui un'ampia protezione sociale, con l'obiettivo finale di combinare la crescita economica con il miglioramento delle condizioni di lavoro. Nell'Unione europea sarebbe più opportuno parlare di una pluralità di modelli sociali nazionali poiché gli Stati non adottano tutti un unico schema, ma si concentrano maggiormente su alcuni aspetti diversi del Modello sociale europeo. I vari sistemi di welfare differiscono tra loro principalmente rispetto alla dimensione e alla composizione della spesa pubblica, agli aspetti istituzionali, ai tipi di prestazioni erogate e ai meccanismi di finanziamento previsti. Questi sistemi sono stati analizzati e classificati da diversi studiosi per approfondire e comprendere meglio le loro peculiarità.

Una delle proposte più rilevanti proviene da Esping-Andersen, il quale studiando i diversi sistemi di welfare, individua tre tipi di regimi di welfare, corrispondenti a tre tipi di regimi politico-sociali: il regime liberale, quello conservatore-corporativo, quello socialdemocratico.⁹

Accanto a questa classica tripartizione dei regimi di welfare, il politologo Maurizio Ferrera ha descritto un quarto modello che definisce welfare mediterraneo¹⁰ o dell'Europa meridionale¹¹.

La classificazione sottolinea che i sistemi di flessicurezza efficaci sono caratterizzati da politiche che combinano competitività economica ed equità sociale, flessibilità del lavoro e sicurezza personale, innovazione sociale e partecipazione dei lavoratori alla gestione del cambiamento.

I migliori modelli di flexicurity si collocano, quindi, proprio dove i sistemi di welfare sono di eccellenza infatti la protezione sociale è considerata uno strumento essenziale per superare i rischi associati a un mercato del lavoro più flessibile, svolgendo un ruolo importante nel combattere il rischio di disoccupazione associato ad un mercato del lavoro più flessibile.

Ogni Paese deve realizzare in modo ottimale il "suo" modello seguendo quattro pilastri che rappresentano le componenti fondamentali della flexicurity:

- la flexicurity è un insieme di negoziati contrattuali che sono flessibili e rigidi allo stesso tempo. La forma contrattuale deve essere una combinazione equilibrata di partecipazione attiva e sicurezza per evitare la frammentazione del mercato del lavoro e fornire flessibilità sia all'azienda che al lavoratore;
- la flexicurity consiste in politiche occupazionali che consentono ai lavoratori di adattarsi ai cambiamenti e di ricollocarsi rapidamente. Per essere efficaci, tali politiche devono facilitare il processo di mobilità e ridurre l'inattività e la disoccupazione;

⁹ G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press. Princeton University Press 1990.

G.Esping-Andersen (1999), *Social Foundations of Post industrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, Press, tr.it.: I fondamenti sociali delle economie post industriali, il Mulino, Bologna 2000.

¹⁰ Naldini (2007), *Le politiche sociali in Europa Trasformazioni dei bisogni e policy*, Carocci, Roma.

¹¹ Ferrera M. (2006), *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna.

- la flexicurity è un sistema di apprendimento permanente che garantisce l'adattabilità e l'occupabilità di tutti gli individui;

- la flexicurity implica un moderno sistema di protezione sociale, sia in termini di sostegno al reddito che di protezione delle condizioni di lavoro e di vita, nelle sue varie fasi¹².

Le riforme che possono essere introdotte in ogni Stato devono tenere conto dei diversi livelli in cui vengono attuate (lavoratori, famiglie, settore, Paese) e dell'interazione tra di essi. Il successo di una politica di flessicurezza è infatti strettamente legato al suo impatto su tutte le parti coinvolte. Per questo motivo, è importante che ci sia un ambiente sociale favorevole e un conflitto minimo tra le parti, in cui le persone possano essere sicure di poter accettare il cambiamento senza temere rischi eccessivi o disagi per la propria carriera o pensione.

3. *Evoluzione del concetto di Flexicurity nell'unione Europea.*

La paternità del termine flexicurity è riconducibile all'elaborazione di Tom Wylthagen che, in uno scritto con Frank Trost, la definiva: "a policy strategy that attempts, synchronically and in deliberate way, to enhance the flexibility of labour markets, the work organisation and labour relations on the one hand, and to enhance security – employment security and social security – notably for weaker groups in and outside the labour market on the other hand" ¹³.

La definizione di Wylthagen è caratterizzata da tre concetti fondamentali, ricavabili dai termini utilizzati nella descrizione:

- synchronically: sincronizzare le politiche che possono perseguire contemporaneamente l'obiettivo di aumentare la flessibilità dei mercati del lavoro e dei rapporti di lavoro e l'obiettivo di aumentare la sicurezza;
- in a deliberate way: azione congiunta aperta al confronto, al dialogo e al dibattito tra gli attori a diversi livelli;
- employment security e social security: visione integrata della sicurezza che dovrebbe riferirsi sia al rapporto di lavoro che al mercato del lavoro.

Questa definizione, che può essere descritta come scientifica, non coincide però in maniera completa con la definizione di tipo istituzionale, così come recepita dalle Istituzioni Comunitarie ¹⁴.

L'European Expert Group on Flexicurity, istituito nel 2006, ha diffuso il seguente concetto di flessicurezza: "a policy strategy to enhance, at the same time and in a deliberate way, the flexibility of labour markets, work organisations and employment relations on the one hand, and security – employment security and social security – on the other hand".

La novità della definizione istituzionale è che la flessicurezza è diventata una ricetta generale per la modernizzazione del diritto del lavoro, che non si limita a indicare l'obiettivo dell'inclusione sociale dei gruppi vulnerabili, ma viene vista come una riforma totale del mercato del lavoro volta a ispirare le riforme interne

¹² Isfol (2011) "La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro".

¹³ T. Wylthagen, F. Tros (2004), The concept of "Flexicurity": A new approach to regulating employment and labour markets, Transfer 10(2): 2, p.169.

¹⁴ B.Caruso, C. Massimiani, *Provedidemocrazia in Europa: la Flessicurezza nel lessico ufficiale e nella pubblica opinione europea*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". INT, 2008, 59.

piuttosto che emulare le migliori pratiche (si pensi agli esempi olandese e danese)¹⁵.

Il Consiglio Europeo del marzo 2006 aveva evidenziato, infatti, la necessità di sviluppare in maniera più sistematica delle strategie complessive che migliorino l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese ad un mercato del lavoro maggiormente flessibile. In questo contesto, il Consiglio ha invitato gli Stati membri a trovare un equilibrio tra flessibilità e sicurezza e a portare avanti le riforme delle politiche sociali e del lavoro attraverso un approccio globale, debitamente adattato alle esigenze nazionali e agli specifici contesti istituzionali. "La flessicurezza diventa pertanto non 'una' ricetta per obiettivi importanti ma pur sempre parziali, ma 'la' ricetta per riforme olistiche dei mercati e dei sistemi di diritto del lavoro nazionali che tengano conto delle rispettive specificità"¹⁶

Nel corso della "Stakeholder Conference on Flexicurity", tenutasi a Bruxelles il 20 aprile 2006, sono stati presentati i primi risultati del Rapporto redatto dal gruppo di esperti istituito dalla Direzione Generali Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità, il cui compito è stato quello di individuare soluzioni pratiche ed applicabili tenendo conto delle diversità dei testi normativi, di mercato del lavoro e dei sistemi industriali dei singoli Stati. Il Rapporto – che evidenzia la necessità di tenere ben presenti le differenze legislative, istituzionali, industriali e storiche dei vari Stati Membri – ricorda che non sarà possibile applicare un approccio "unico" alla questione, ma che ci si dovrà basare sul rispetto delle reciproche diversità e della reciproca ispirazione .

Tuttavia, va notato che, mentre la portata del concetto di sicurezza flessibile si è ampliata, si sta gradualmente perdendo di vista la preoccupazione originaria di proteggere i lavoratori vulnerabili. Le esigenze individuali vengono interpretate come finalizzate alla "sicurezza dell'occupazione" piuttosto che alla "sicurezza del posto di lavoro"¹⁷. Secondo la Commissione, il ruolo fondamentale è quello dei lavoratori, che hanno il compito di adattarsi in modo attivo ma differenziato alle esigenze dell'impresa, comprendendo che l'impresa è l'unica entità veramente innovativa in grado di pianificare e attuare il cambiamento e la modernizzazione. Parallelamente, potrebbe essere necessario rivedere le discipline che tutelano i licenziamenti, considerate troppo severe.

La Comunicazione della Commissione e le successive direttive del Consiglio hanno trovato una risposta nell'accordo tra le parti sociali europee, che hanno dato luogo ad un vero e proprio atto preliminare di concertazione istituzionale di livello europeo che ha portato alla definizione di principi comuni di flessicurezza, attraverso lo strumento delle raccomandazioni alla Commissione, al Consiglio e agli Stati Membri. La flessicurezza si trasforma così da concetto scientifico ad una serie di principi direttivi che dovrebbero ispirare le politiche regolative dell'Unione e degli Stati Membri.

Nel corso della Stakeholder Conference on flexicurity tenutasi a Bruxelles il 20 aprile 2006, sono stati presentati i primi risultati del Rapporto redatto dalla DG Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità che ha ricordato che non sarà

¹⁵ B. Caruso, C. Massimiani op. cit.

¹⁶ Flexicurity Pathways–Turning hurdles into stepping stones. Report by European Expert Group on Flexicurity, 2007.

¹⁷ Con riferimento alla dicotomia tra "sicurezza dell'occupazione" e "sicurezza del posto di lavoro", si veda Commissione europea, COM(2007) 359 def., p.3.

possibile applicare un approccio “unico” alla questione, ma che ci si dovrà basare sul rispetto delle reciproche diversità e della reciproca ispirazione.

4. Principi comuni di Flessicurezza.

La Commissione con la Comunicazione del 27 giugno 2007 ha voluto iniziare il percorso volto a definire i principi fondamentali caratterizzanti le politiche di flexicurity. Tale necessità dipende e deriva dal radicale cambiamento nel modo in cui i cittadini europei vivono e lavorano e ciò a causa di quattro motivi principali: l'integrazione economica europea e internazionale; lo sviluppo di nuove tecnologie, in particolare nei settori dell'informazione e della comunicazione; l'invecchiamento demografico delle società europee unitamente a tassi d'occupazione ancora relativamente bassi e ad un'elevata disoccupazione di lungo periodo che mettono a rischio la sostenibilità dei sistemi di protezione sociale.

La Commissione mette in evidenza il problema della segmentazione del mercato del lavoro, che provoca una evidente spaccatura tra insiders e outsiders. Per questo motivo è necessario sfruttare gli aspetti positivi della globalizzazione al fine di massimizzare la crescita e l'occupazione attraverso “un processo di adattamento che richiede un mercato del lavoro maggiormente flessibile combinato con livelli di sicurezza che tengano conto contemporaneamente delle nuove esigenze dei datori di lavoro e dei lavoratori. L'Europa deve creare posti di lavoro più numerosi e migliori per gestire il cambiamento e i nuovi rischi sociali. Essa deve ridurre la segmentazione dei mercati del lavoro e il precariato e promuovere un'integrazione sostenibile e l'accumulo di competenze. Le donne, i giovani e i migranti sono già sovrarappresentati tra gli outsiders del mercato del lavoro e i lavoratori anziani si trovano ad affrontare molteplici difficoltà per trovare un posto di lavoro”.

La Commissione sottolinea inoltre che attualmente anche i lavoratori che hanno un contratto di lavoro a tempo indeterminato, si possono sentire minacciati perché, in caso di licenziamento si troverebbero a dover affrontare le stesse difficoltà nella ricerca di un nuovo lavoro. L'intervento della Commissione si rileva sin da subito di tipo soft, generico e certamente non decisionistico. Se da un lato pone molta enfasi sulla necessaria compresenza simultanea di forme di flessibilità e sicurezza, dall'altro sembra anche mettere in luce le problematiche conseguenti alla scorretta applicazione delle politiche di flexicurity. La Commissione afferma che il non corretto adeguamento degli Stati membri agli shock economici potrebbe portare a un aumento del divario retributivo tra lavoratori qualificati e non qualificati.

Nella Comunicazione al Consiglio ed al Parlamento sui principi comuni di flessicurezza, la Commissione fornisce in apertura una dettagliata definizione di tale concetto, definendolo come una “strategia integrata volta a promuovere contemporaneamente la flessibilità e la sicurezza sul mercato del lavoro. La flessibilità è direttamente correlata con i momenti di passaggio (“transizioni”) che contrassegnano la vita di un individuo: dal mondo della scuola a quello del lavoro, da un'occupazione a un'altra, tra la disoccupazione o l'inattività e il lavoro e dal lavoro al pensionamento. Essa non comporta soltanto una maggiore libertà per le imprese di assumere o licenziare e non implica che i contratti a tempo indeterminato siano un fenomeno obsoleto. La flessibilità significa anche assicurare ai lavoratori posti di lavoro migliori, la “mobilità ascendente”, lo

sviluppo ottimale dei talenti. La flessibilità riguarda anche organizzazioni del lavoro flessibili, in grado di rispondere con efficacia ai nuovi bisogni e alle nuove competenze richieste dalla produzione; riguarda anche una migliore conciliazione tra lavoro e responsabilità private. La sicurezza, d'altro canto, è qualcosa di più della semplice sicurezza di mantenere il proprio posto di lavoro: essa significa dotare le persone delle competenze necessarie per progredire durante la loro vita lavorativa e aiutarle a trovare un nuovo posto di lavoro. Essa implica adeguate indennità di disoccupazione per agevolare le transizioni, e comprende inoltre opportunità di formazione per tutti i lavoratori, soprattutto per quelli scarsamente qualificati e per i lavoratori anziani. Le imprese e i lavoratori possono quindi beneficiare sia della flessibilità che della sicurezza, ad esempio grazie a una migliore organizzazione del lavoro, alla mobilità ascendente dovuta al miglioramento delle competenze, agli investimenti nella formazione che vanno a vantaggio delle imprese aiutando nel contempo i lavoratori ad adattarsi e ad accettare il cambiamento”.

La Commissione afferma che, sebbene non vi sia omogeneità tra i diversi indicatori di flessibilità che riflettono le diverse circostanze nazionali, tutti gli Stati membri dell'UE devono affrontare le stesse sfide di modernizzazione e adattamento alla globalizzazione e al cambiamento. Per facilitare agli Stati membri la definizione di obiettivi comuni per le strategie di crescita e occupazione, sono stati sviluppati principi comuni di flessicurezza:

1. la flessicurezza comprende forme contrattuali flessibili e sicure (dal punto di vista del datore di lavoro e del lavoratore, dell'insider e dell'outsider), strategie integrate di apprendimento permanente, efficaci politiche attive del mercato del lavoro e moderni sistemi di sicurezza sociale. L'obiettivo è quello di intensificare l'attuazione delle strategie di crescita e occupazione, creare posti di lavoro migliori e rafforzare il modello sociale europeo sviluppando nuove forme di flessibilità e garanzie per aumentare l'adattabilità, l'occupazione e la coesione sociale.

2. La flessicurezza implica un giusto equilibrio tra i diritti e le responsabilità di datori di lavoro, lavoratori, persone in cerca di lavoro e autorità pubbliche.

3. La flessicurezza deve essere adattata alla situazione, al mercato del lavoro e alle relazioni industriali degli Stati membri. La flessicurezza non è un unico modello di mercato del lavoro o un'unica strategia politica.

4. La flessicurezza dovrebbe ridurre il divario tra insider e outsider nel mercato del lavoro. Gli insider hanno bisogno di protezione e sostegno per prepararsi alla transizione da un lavoro all'altro. Gli outsider (compresi i disoccupati, soprattutto donne, giovani e migranti) hanno bisogno di un facile accesso al lavoro e di sostegno per trovare soluzioni contrattuali stabili.

5. La flessibilità interna (all'interno dell'azienda) ed esterna (da un'azienda all'altra) deve essere incoraggiata. Una sufficiente libertà di assumere e licenziare dovrebbe essere accompagnata da transizioni sicure da un lavoro all'altro. Dovrebbe essere incoraggiata la mobilità verso l'alto e la mobilità tra la disoccupazione o l'inattività e il lavoro. Una gestione competente, una buona organizzazione del posto di lavoro e posti di lavoro di qualità con uno sviluppo professionale continuo sono tra gli obiettivi di una sicurezza flessibile. La protezione sociale dovrebbe incoraggiare la mobilità, non ostacolarla.

6. La flessicurezza dovrebbe sostenere l'uguaglianza di genere promuovendo la parità di accesso a un'occupazione di qualità per donne e uomini, offrendo opportunità di conciliare lavoro e vita familiare e garantendo pari opportunità a migranti, giovani con disabilità e lavoratori anziani.

7. La flessicurezza richiede un clima di fiducia e il dialogo tra autorità pubbliche, parti sociali e altri attori, un clima in cui tutti siano responsabili del cambiamento e disposti a generare risposte politiche equilibrate.

8. Le politiche di flessicurezza hanno implicazioni fiscali e dovrebbero contribuire a una politica di bilancio sana e finanziariamente sostenibile. Dovrebbero mirare a un'equa distribuzione dei costi e dei benefici tra imprese, individui e bilancio pubblico, con particolare attenzione alla situazione specifica delle piccole e medie imprese. Allo stesso tempo, politiche di flessicurezza efficaci possono contribuire a questo obiettivo generale.

La Commissione presenta, quindi, dei percorsi che gli Stati Membri dovrebbero seguire al fine di attuare delle strategie virtuose di flessicurezza.

Il primo percorso dovrebbe risolvere il problema della segmentazione contrattuale creando punti di ingresso per le persone che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro e incoraggiandole a passare a forme contrattuali migliori che offrano flessibilità e sicurezza in modo più equo.

Questo problema è particolarmente sentito nei Paesi in cui i contratti a tempo indeterminato sono notoriamente considerati il principale rimedio nel contesto del diritto del lavoro e dei contratti collettivi. Per evitare che tali contratti si trasformino in una vera e propria trappola, è necessario rafforzare i servizi pubblici per l'impiego, in modo da fornire ai lavoratori una base efficace per accedere al mercato del lavoro e progredirvi raggiungendo una mobilità ascendente. Questo percorso dovrebbe, secondo la Commissione, portare ad assicurare ai lavoratori una protezione adeguata, ad esempio in termini di parità retributiva, minimo di ore lavorative per i lavoratori a chiamata, la copertura di fondi pensione professionali e l'accesso alla formazione. La legislazione e i contratti collettivi limiterebbero il ricorso consecutivo a contratti atipici e promuoverebbero una più tempestiva progressione verso contratti migliori.

In via complementare, la Commissione ritiene necessaria una riformulazione del contratto di lavoro a tempo indeterminato, che per la prima volta viene resa esplicita. Il contratto a tempo indeterminato verrebbe inteso in modo da includere un progressivo accumulo di tutela del lavoro. Esso inizierebbe con un livello di base di tutela del lavoro e la protezione si accumulerebbe progressivamente via via che il lavoratore occupa un posto di lavoro fino a raggiungere una protezione "piena". Questa strategia assicurerebbe una progressione automatica verso condizioni contrattuali migliori riducendo così il rischio di restare bloccati con una copertura contrattuale meno protetta.

Il secondo percorso suggerito dalla Commissione riguarda la flessibilità interna nei Paesi in cui i flussi occupazionali sono relativamente limitati, per garantire che i lavoratori delle imprese possano aggiornare costantemente le proprie competenze e adattarsi con successo ai futuri cambiamenti nei metodi di produzione e nell'organizzazione del lavoro, soprattutto in caso di ristrutturazioni aziendali e licenziamenti.

Secondo la Commissione, per affrontare questi problemi occupazionali è necessario stabilire un programma di sviluppo delle competenze come parte integrante del contratto di lavoro, che dovrebbe essere un impegno reciproco e contribuire al raggiungimento dei requisiti di competenza concordati. Le opportunità di lavoro possono poi essere negoziate a livello aziendale e di settore. Spetta al contratto collettivo definire i requisiti di competenza per ogni occupazione pertinente, fornire la formazione necessaria per acquisire tali competenze e stabilire i tempi entro i quali i lavoratori devono raggiungere tali requisiti. Ancora una volta, la Commissione ritiene che la procedura di licenziamento debba essere rivista per facilitare la transizione da un'occupazione all'altra.

Viene quindi introdotto un ulteriore percorso dal titolo "Affrontare le carenze di competenze e opportunità tra la manodopera", evidentemente rivolto a quei paesi che presentano carenze di competenze e di opportunità tra la popolazione. Anche in presenza di tassi di occupazione elevati, non tutti i gruppi risultano essere adeguatamente rappresentati nel mondo del lavoro e risulta necessario promuovere forme di flessibilità di tipo ascendente. Questo percorso è pensato per evitare il rischio di escludere i lavoratori svantaggiati dal mercato del lavoro, rendendo molti di loro dipendenti da prestazioni sociali permanenti e aumentando i livelli di povertà.

Una politica attiva del mercato del lavoro deve creare forti incentivi all'occupazione, ma occorre fare ogni sforzo per garantire che la qualità del lavoro e il livello delle competenze migliorino. Il vantaggio per la società e la collettività è che le persone poco qualificate beneficeranno di una maggiore mobilità sociale, che consentirà loro di ottenere una varietà di occupazioni e di accedere a nuove opportunità.

Il percorso quattro, invece, è interessante per i Paesi che hanno subito riforme economiche strutturali e che hanno visto un aumento significativo del numero di persone che dipendono da sussidi a lungo termine e che non hanno alcuna prospettiva di tornare sul mercato.

In questi Paesi, le imprese tradizionali (spesso di natura industriale) sono state costrette a ridurre la forza lavoro per motivi oggettivi o collettivi. Per superare la situazione di crisi, la Commissione ritiene che l'amministrazione delle prestazioni sociali e dei servizi pubblici per l'impiego debba essere sistematicamente rafforzata.

La Commissione ritiene quindi necessario convertire il lavoro non dichiarato in lavoro dichiarato. Tale legalizzazione può essere facilitata e resa più attraente migliorando i diritti dei lavoratori "informali" e fornendo accesso alla formazione professionale. Per quanto riguarda il sistema di sicurezza sociale, i sussidi di disoccupazione devono essere aumentati a un livello adeguato, in modo che le persone possano cercare lavoro senza essere tentate dall'economia sommersa. Allo stesso tempo, però, è necessario migliorare gli incentivi al lavoro e le condizioni dei benefit sia da parte dei lavoratori che dei datori di lavoro.

5. *Gli strumenti normativi.*

A questo punto, è necessario analizzare gli strumenti normativi utilizzati e disponibili per raggiungere gli obiettivi della politica UE di modernizzazione del diritto del lavoro.

Alcuni importanti documenti dell'UE, come il Libro verde sulla modernizzazione della legislazione del lavoro, hanno definito molto chiaramente i tipi di strumenti scelti a livello nazionale e comunitario per attuare la politica dell'UE in questo settore.

In particolare, si è convenuto che l'Unione Europea ha principalmente funzioni di coordinamento, incentivazione e sostegno, mentre i singoli Stati membri dovrebbero utilizzare strumenti vincolanti nell'ambito delle linee guida dettate dall'Unione Europea.

Tuttavia, contrariamente a ciò, la risoluzione del Parlamento europeo non esclude la possibilità di un coinvolgimento attivo dell'Unione europea anche attraverso la legislazione vincolante per garantire la coerenza del diritto del lavoro, che può essere raggiunta attraverso direttive, accordi di contrattazione collettiva e metodi di coordinamento.

Il Parlamento Europeo è intervenuto con la Risoluzione del 6 luglio 2010 sui contratti atipici, i percorsi professionali garantiti, la flessicurezza e le nuove forme di dialoghi sociali invitando

“1. il Consiglio europeo di primavera del 2010 ad adottare orientamenti chiari e misure concrete per salvaguardare i posti di lavoro dignitosi e l'occupazione di qualità e creare opportunità di lavoro sostenibili nel quadro di un'ambiziosa strategia UE 2020 che tenga conto dell'impatto della crisi sull'economia, la società e il mercato del lavoro,

2. la Commissione invita gli Stati membri a mettere a punto un'attuazione più giusta ed equilibrata dei principi di flessicurezza, e fa notare che l'apprendimento reciproco e lo scambio di buone prassi, nonché il metodo di coordinamento aperto, sono strumenti essenziali per coordinare gli approcci strategici divergenti degli Stati membri; rileva, tuttavia, che il metodo di coordinamento aperto potrebbe essere oggetto di miglioramenti e che la governance di detto metodo deve essere rafforzata, allo scopo di renderlo più efficace”. Appare palese pertanto l'intenzione del Parlamento Europeo di legittimare una qualche forma di intervento normativo diretto e vincolante dell'Unione Europea.

A ciò si aggiunga che già nella Comunicazione della Commissione dell'ottobre 2007, emerge che alcuni dei partecipanti al processo consultivo hanno messo in evidenza che l'attività dell'Unione Europea non dovrebbe limitarsi solo al metodo di coordinamento, ma che spesso i risultati migliori vengono raggiunti attraverso l'interazione tra i diversi strumenti. Nonostante ciò, l'intervento dell'UE continua a svolgere un ruolo centrale in termini di coordinamento, promozione e sostegno. Questo è evidente, almeno considerando l'atteggiamento di molti Stati membri non disposti a cedere maggiore sovranità alle istituzioni dell'UE e l'atteggiamento delle organizzazioni dei datori di lavoro nel riconoscere un'ulteriore protezione dei lavoratori¹⁸.

¹⁸ M. Delfino (2007), *Flexicurity*, fonti del diritto del lavoro e rapporti fra ordini professionali, in *Diritti Lavori Mercati*.

6. Conclusioni.

La flessibilità e la sicurezza nel mercato del lavoro sono state al centro delle discussioni politiche e sociali negli ultimi tempi, con un'enfasi sulla loro coesistenza. Una risoluzione per questo è stata chiamata "flexicurity", che mira a fondere i requisiti fondamentali del mercato del lavoro in Europa. Per i lavoratori, lo scopo della strategia di flessicurezza è quello di evitare che le transizioni lavorative diventino pericolose e motivo di insicurezza realizzando un connubio tra ottimi livelli occupazionali e mercati del lavoro flessibili.

L'attuazione simultanea di misure che migliorano la flessibilità e contemporaneamente potenziano la sicurezza costituisce la base della strategia di flessicurezza. Questo approccio riconosce che le politiche orientate alla flessibilità possono potenzialmente compromettere le tutele dei lavoratori. Al contrario, dare priorità alla sola sicurezza del lavoro potrebbe ostacolare il livello di adattabilità richiesto per un vantaggio competitivo sui fronti globali e nazionali.

Esistono diversi documenti delle istituzioni dell'UE, tra cui il Libro verde sulle modalità di attuazione di questo nuovo principio e la politica giuridica per attuarlo, che ha dato il via al dibattito comunitario sulla flessicurezza, dando vita a documenti interessanti sia per le istituzioni dell'UE che per le parti sociali.

La flessicurezza può creare un mercato del lavoro più equo, più ricettivo all'innovazione e al cambiamento, più inclusivo ed evitare la discrepanza tra il quadro giuridico e contrattuale e la realtà del mondo del lavoro. Pertanto, l'obiettivo principale dovrebbe essere raggiunto attraverso lo sviluppo di normative e contratti che supportino le transizioni lavorative, che possono essere volontarie (periodi di formazione, diversi tipi di congedi) o involontarie (quando le attività sono interrotte dal licenziamento per motivi economici o personali), ma anche in passaggi senza inattività (ad esempio, da un contratto di lavoro atipico ad un altro contratto a tempo determinato o stabile a tempo pieno).

Diverse forme contrattuali atipiche potrebbero proliferare se la modernizzazione non viene attuata, portando a sistemi caotici. Pertanto, è necessario rinnovare i postulati delineati nei documenti comunitari in modo che si allineino con il tradizionale modello giuslavoristico del modello sociale europeo. Questo modello dovrebbe essere parte integrante del patrimonio costituzionale e sociale degli Stati membri.

Le interpretazioni del concetto di flessicurezza devono essere combinate con le caratteristiche specifiche dei modelli sociali nazionali. In questo senso, sono stati individuati diversi tipi di modelli sociali in relazione alla configurazione della flessicurezza. Molti di loro identificano i paesi nordici come un buon esempio di flessicurezza e i paesi del sud come un cattivo esempio.

L'equilibrio tra flessibilità e sicurezza derivante dai regimi previdenziali e occupazionali specifici di ciascun paese ha importanti conseguenze in termini di vulnerabilità sociale. Tuttavia, la strategia di flessicurezza proposta dalle istituzioni europee sembra ignorare un elemento importante, ossia la possibilità per i singoli individui di scegliere tra flessibilità e sicurezza nella costruzione della propria vita.

Bibliografía

- Bekker, S. (2017). Flexicurity in the European semester: Still a relevant policy concept. *Journal of European Public Policy*, 25(2), pp. 175-192.
- Caruso, B. Y Massimiani, C. (2008): Prove di democrazia in Europa: la Flessicurezza nel lessico ufficiale e nella pubblica opinione europea, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". INT, 2008, p. 59.
- Delfino, M. (2007): Flexicurity, fonti del diritto del lavoro e rapporto fra ordinamenti, in *Diritti Lavori Mercati*, 2007.
- Dias, R. and Jardim, P. (2018). Multi-specialization: The concept, motivations and impact on individuals. *Arab Economic and Business Journal*, 13(2), pp. 143-154.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press. Princeton University Press 1990.
- Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, tr. it.: *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, il Mulino, Bologna, 2000.
- Ferrera, M. (2006): *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- Flexicurity Pathways. (2007): *Turning hurdles into stepping stones*, Report by the European Expert Group on Flexicurity, 2007.
- ISFOL (2011): "La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro".
- Madsen, P.K. (2004): *The Danish model of flexicurity: Experiences and Lessons Transfer*, 10:187- 2007.
- Naldini, M. (2007) *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy* Carocci, Roma 2007.
- Paolucci, V. and Galetto, M. (2019). The collective bargaining of flexicurity: A case for sectorlevel analysis? *The Italian chemical and metalworking sectors compared*. *Human Resource Management Journal*, 30 (2), pp. 65-179.
- Ravn, M. and Sterk, V. (2017). Job uncertainty and deep recessions. *Journal of Monetary Economics*, 90, pp. 125-141.
- Russell, H., Leschke, J. and Smith, M. (2020). Balancing flexibility and security in Europe? The impact of unemployment on young peoples' subjective well-being. *European Journal of Industrial Relations*, 26(3), pp. 243-261.
- Wilthagen, T. Y Tros, F (2004): The concept of "Flexicurity": A new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer* 10(2):, 2004, 2, p. 169.

Recibido el 5 de mayo de 2023. Aceptado el 22 de mayo de 2023.