

La flexicurity in Italia. Confronto con un modello vincente: il caso della Danimarca.

Nell'ultimo ventennio il mercato del lavoro del nostro Paese è stato interessato da un progressivo processo di deregolamentazione che ha riguardato, in particolare, l'accesso al mercato.

Sono state inserite nuove figure contrattuali (contratti a tempo determinato, part-time, lavoro interinale, contratti a causa mista, job on call, staff leasing, ecc.) connotate da minori protezioni normative e minori coperture da parte del sistema del Welfare. L'utilizzo di tali forme contrattuali, da un lato ha consentito alle imprese di avere maggiore flessibilità e di contenere il costo del lavoro facendo ricorso a contratti diversi dal contratto a tempo indeterminato, dall'altro ha facilitato l'accesso al lavoro a soggetti deboli - in particolare donne e giovani - che rappresentano un segmento caratterizzato da elevati tassi di esclusione. L'utilizzo di forme contrattuali flessibili ha anche portato ad una crescita dell'occupazione italiana, durata più di un decennio.

Le riforme succedutesi negli anni (dal cd. "Pacchetto Treu" del 1997 alla cd. "Legge Biagi" del 2003), se da un lato hanno determinato un incremento dell'occupazione, dall'altro hanno portato ad un aumento costante del numero dei lavoratori con contratti temporanei. Tra il 1993 al 2009 i lavoratori dipendenti a tempo determinato sono cresciuti del 47%, portando la percentuale dei contratti a tempo determinato sull'occupazione dipendente totale all'attuale 12,5%¹.

Nella comparazione con altri Paesi europei **è proprio in Italia che l'incidenza del lavoro a tempo determinato sull'occupazione totale ha registrato, negli ultimi sei anni, l'incremento più significativo** e, a conferma di come i contratti a tempo determinato siano diventati una strada per accedere al lavoro, si registra che la diffusione del lavoro a termine è stata più consistente tra i giovani. Questo confermerebbe che le varie forme contrattuali a tempo determinato costituiscono, in molti casi, la principale via d'accesso al lavoro.

E' possibile trovare conferma della **progressiva flessibilizzazione del mercato del lavoro italiano** anche osservando l'evoluzione degli indicatori Ocse di protezione

¹ CNEL - Rapporto sul mercato del lavoro 2009 - 2010, luglio 2010

dell'impiego. L'Ocse ha elaborato una metodologia per il calcolo di indici sintetici di protezione dell'impiego che consiste nell'assegnazione di un valore che va da 0 a 6. I valori più bassi indicano la facilità massima - tanto nel ricorso all'interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, quanto nella facilità di utilizzo di rapporti di lavoro di durata prestabilita; i valori più alti indicano, progressivamente, una più alta rigidità del mercato del lavoro. **Tali indici, aggiornati al 2008, nell'arco temporale che va dal 2000 al 2008, per l'Italia sono scesi da 2.9 a 2.4.**

Sarebbe difficile non riconoscere alcuni dei benefici che la maggiore flessibilità del mercato del lavoro italiano ha portato con sé: la crescita dell'occupazione, registrata a partire dalla seconda metà degli anni novanta, almeno in parte può essere ricondotta alla possibilità offerta alle aziende di utilizzare le diverse forme di contratto a tempo determinato. Se è vero questo, è altrettanto vero che la flessibilità del lavoro resta pur sempre condizionata dal ciclo economico e gli effetti negativi di una maggiore flessibilità, temuti da molti, non hanno tardato a verificarsi, soprattutto a danno dei lavoratori con contratti di durata prestabilita, lavoratori che sono stati i primi a pagare le negative conseguenze della crisi economica, ritrovandosi senza lavoro.

L'aumento della disoccupazione nel periodo di recessione ha colpito soprattutto quelle fasce di lavoratori maggiormente impiegati con le tipologie contrattuali di durata prestabilita, giovani e donne. **Tutto questo ha rilanciato, anche nel nostro Paese, il dibattito ed il confronto sulla flexicurity** per lavorare alla costruzione di un sistema che sia in grado di conciliare una maggiore flessibilità con moderni sistemi di protezione sociale.

Nel confronto con i Paesi europei che si sono dotati di sistemi che coniugano flessibilità e sicurezza, **l'Italia appare ancora molto distante dal raggiungimento di tale ambizioso traguardo.** Non si può non rilevare, infatti, che la progressiva flessibilizzazione che ha interessato il mercato del lavoro italiano, in assenza di un adeguato sostegno al reddito in caso di perdita del lavoro, ne ha rafforzato il dualismo. Nel nostro Paese l'occupazione rimane, dunque, caratterizzata da un segmento primario costituito da una maggioranza di lavoratori tutelati e a basso rischio di licenziamento, e da un diverso segmento, che potremmo definire secondario, costituito da lavoratori assunti con contratti di lavoro che offrono minori tutele e diritti - contratti che, pur fungendo spesso da porta di accesso al mercato del lavoro, finiscono non di rado per trasformarsi in una

trappola, che impedisce per anni ad alcuni lavoratori l'accesso al segmento primario del mercato del lavoro.

E' noto che il sistema di ammortizzatori sociali del nostro Paese esclude dalle garanzie di sostegno al reddito molti dei lavoratori temporanei: si pensi, ad esempio, ai lavoratori autonomi, sprovvisti di ogni forma di tutela in caso di disoccupazione, o anche ai collaboratori coordinati e continuativi che, peraltro, il più delle volte sono chiamati a svolgere attività in tutto assimilabili, per modalità e contenuto della prestazione, a quelle dei lavoratori dipendenti, anch'essi privi, nella stragrande maggioranza dei casi, di forme di sostegno al reddito.

Va da sé che in assenza di una profonda revisione del nostro sistema di ammortizzatori sociali, diventa difficile pensare ad una flessibilità che non pregiudichi ampie fasce di lavoratori. L'inadeguatezza del nostro sistema di sostegno al reddito è messa ancor più in evidenza dalle trasformazioni del mercato del lavoro verificatesi negli ultimi anni, trasformazioni che hanno portato ad un progressivo scollamento tra le nuove dinamiche del mercato del lavoro e l'attuale sistema di Welfare che non è in grado di offrire le garanzie richieste da un mercato del lavoro divenuto più "dinamico". Se, da un lato, va riconosciuto che in Italia, durante i mesi di crisi più profonda, si è provveduto a potenziare il sistema di ammortizzatori sociali, dall'altro va sottolineato come il nostro sistema di protezione del reddito permanga caratterizzato da forti differenziazioni rispetto alle diverse tipologie di impiego.

Il perdurare della crisi ha reso necessario prorogare alcune delle misure varate nel periodo di recessione, sempre in attesa di una completa riforma degli ammortizzatori sociali. Con il cd "***pacchetto lavoro***", contenuto nella legge finanziaria per il 2010, sono stati prorogati per il 2010 tutti gli ammortizzatori sociali in deroga introdotti nel 2009, e sono stati estesi ad alcuni settori ed ambiti non coperti dalla vigente normativa in materia di ammortizzatori sociali gli interventi di sostegno al reddito. Con l'***Accordo sulla formazione-lavoro***, siglato tra Ministero del Lavoro, Regioni e Parti sociali nel febbraio 2010, è stato altresì deciso l'avvio di un'intensa azione di coordinamento interistituzionale per garantire il rientro al lavoro di coloro che hanno perso l'occupazione, puntando su formazione e riqualificazione attraverso progetti formativi strutturati in maniera tale da indirizzare le competenze dei disoccupati verso la domanda espressa dall'attuale mercato del lavoro.

Il problema di una revisione del sistema degli ammortizzatori sociali è profondamente avvertito, ma la riforma, rinviata più volte, fatica a divenire realtà. Già la Legge 247/2007, in materia di "norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire equità e crescita sostenibile", conferiva al Governo una delega per l'adozione, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge medesima, di provvedimenti finalizzati a riformare gli ammortizzatori sociali, senza che tale riforma fosse compiuta. Il DDL 1167-B, meglio noto come "collegato lavoro", approvato nel marzo scorso dal Senato, non trascura di richiamare il delicato quanto spinoso tema, ma contiene un differimento ulteriore del termine entro il quale il Governo è chiamato a provvedere.

Ma affinché il nostro Paese possa dotarsi di un più efficace sistema di sostegno al reddito sarà necessario attendere ancora. Quello che si può fin d'ora rilevare è che l'attività del Governo, piuttosto che verso l'introduzione di uno schema di tutela del reddito rivolto alla generalità dei lavoratori - indipendentemente dalla carriera lavorativa pregressa - sembrerebbe orientata ad offrire un supporto al reddito a coloro che abbiano accumulato congrui periodi lavorativi pregressi².

Studiosi, operatori, politici si interrogano da tempo sul modello cui ispirarsi per orientare le future scelte. Tra i pochi Paesi europei considerati un esempio di buon equilibrio tra flessibilità e tutela dei lavoratori il riferimento alla **Danimarca** è scontato. Il mercato del lavoro danese si caratterizza per la combinazione di tre elementi

- la **flessibilità**, che consente un elevato grado di mobilità all'interno del mercato del lavoro grazie a regole per il licenziamento flessibili e all'ampia possibilità di usare contratti di lavoro temporanei;
- un buon sistema di **sicurezza sociale**, universalistico, largamente omogeneo con indennità di disoccupazione che ammontano al 90% della retribuzione degli ultimi tre mesi per una durata massima di quattro anni;
- **politiche attive del lavoro efficaci**, mirate alla riqualificazione e al ricollocamento dei disoccupati.

Il mercato del lavoro danese, caratterizzato da elevato dinamismo e da un efficace sistema di Welfare, ***coniuga realmente***

² Si veda, a riguardo, il Libro bianco sul futuro del modello sociale, approvato dal Consiglio dei ministri nel maggio 2009

flessibilità per le imprese e sicurezza per i lavoratori. Ogni anno numerosi lavoratori danesi si trovano nella condizione di disoccupati, ma la loro è una condizione temporanea e la gran parte di essi ha la possibilità di rientrare senza particolari difficoltà. Per coloro i quali non riescono a reintegrarsi velocemente, come già sottolineato, c'è un adeguato sostegno economico. Per disincentivare possibili comportamenti opportunistici, i disoccupati che beneficiano del sussidio sono obbligati a partecipare a programmi di "attivazione" che possono includere diverse tipologie di formazione e/o aggiornamento professionale, realizzati con il supporto di efficaci servizi per l'impiego che offrono anche assistenza nella ricerca di un nuovo lavoro.

Il modello di flexicurity danese è stato raggiunto a seguito di una lunga serie di riforme avviate nel 1994, riforme per le quali è stato necessario un ampio consenso. Certamente il traguardo raggiunto in Danimarca è l'obiettivo ideale verso cui tendere se si vuole costruire un sistema che coniughi realmente flessibilità e sicurezza, ma non si può non considerare che tale modello è difficilmente esportabile in Paesi - nostro tra questi - caratterizzati da tassi di disoccupazione più alti, risorse insufficienti a sostenere efficaci politiche attive e politiche di sostegno al reddito adeguate alle necessità di coloro che restano senza lavoro.

Il problema della scarsità delle risorse ha imposto ai Governi di molti Paesi europei, che pure si erano avviati lentamente e tra grosse difficoltà verso riforme che migliorassero l'apparato complessivo delle proprie politiche del lavoro, a cambiare rotta perché la crisi economica internazionale ha imposto scelte dettate dalla necessità di adottare in tempi rapidi misure finalizzate a salvaguardare il più possibile i livelli occupazionali. Ma se è vero questo, è altrettanto vero che la crisi impone interventi e riforme strutturali capaci di offrire nuove risposte ai problemi creati dal mercato globale.

I Paesi europei, con il supporto dell'Unione europea, dovrebbero cogliere l'opportunità di avviare la sperimentazione di riforme fino ad oggi rinviate.



Magda Trotta

Roma, 6 ottobre 2010