

Flexicurity: il ruolo delle Istituzioni europee nel difficile percorso verso una crescita economica che non rinneghi il modello sociale europeo.

La flexicurity è uno strumento di disciplina del mercato del lavoro che si prefigge di coniugare la flessibilità per i datori di lavoro e la sicurezza per i lavoratori. In Europa, in particolare, con il termine flexicurity si fa riferimento al modello del mercato del lavoro danese o olandese, caratterizzato da una notevole flessibilità in entrata e in uscita, ma anche da un buon sistema formativo e da ammortizzatori sociali in grado di offrire una buona protezione a coloro che si trovano senza occupazione.

Ma flexicurity è anche una strategia integrata volta a promuovere, contemporaneamente, flessibilità e sicurezza nel mercato del lavoro. In questa accezione, essa è un **nuovo approccio verso la flessibilità e la sicurezza, capace di garantire ad un maggior numero di persone posti di lavoro di qualità in un contesto economico caratterizzato da rapide trasformazioni**; un approccio, quindi, che intende coniugare le esigenze di competitività e flessibilità con il modello sociale europeo. Non vi è dubbio, infatti, che i cambiamenti imposti dalla globalizzazione, dall'integrazione europea ed internazionale, dallo sviluppo di nuove tecnologie richiedono una crescente adattabilità di lavoratori ed imprese, adattabilità che, coerentemente con il modello sociale europeo, non può che essere accompagnata da un'adeguata sicurezza sociale. Il modello della flexicurity, infatti, se da un lato attribuisce un forte ruolo alle politiche attive del lavoro, al lifelong learning, alle strategie globali di apprendimento permanente, dall'altro ricerca soluzioni contrattuali flessibili ma affidabili, e mira a sistemi moderni di protezione sociale atti a garantire un adeguato sostegno del reddito durante i periodi di disoccupazione.

Si può, dunque, affermare che **non esiste una definizione univoca di flexicurity, né, presumibilmente, una definizione che possa rimanere inalterata nel tempo**. La definizione che qui si sceglie di utilizzare, parlando del percorso dell'Unione verso tale approccio, è quella che rimanda ad una **strategia volta a pervenire ad un rapporto bilanciato tra flessibilità e sicurezza occupazionale**. Quest'ultima definizione, infatti, evoca un impegno condiviso e congiunto per sviluppare le due componenti, flessibilità e sicurezza, e può rappresentare le aspirazioni dell'Unione europea di combinare, da una parte, la crescita economica, dall'altra la coesione sociale.

Il concetto di flexicurity è presente nell'Agenda politica europea da più di un decennio ed ha, negli anni più recenti, assunto una valenza di importanza crescente. L'Unione ha svolto, e svolge tuttora, un ruolo propositivo e di riferimento nell'affermazione di tale modello e, del resto, non avrebbe potuto essere diversamente visto che la forma di cooperazione promossa con il metodo di coordinamento aperto ha favorito il raggiungimento di tappe importanti in materia, quali l'adozione del Libro verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo" e la "Comunicazione sui principi comuni di flexicurity". Va poi aggiunto che negli orientamenti integrati per l'occupazione, che sottendono sia a livello europeo che nazionale l'attuazione della rinnovata strategia di Lisbona, la flexicurity ha un ruolo molto significativo. **La Commissione europea ha più volte sottolineato come le strategie riconducibili alla flexicurity possano contribuire a modernizzare i mercati del lavoro europei**, obiettivo irrinunciabile per affrontare al meglio le sfide e le opportunità, ma anche i rischi, connessi alla globalizzazione.

Il Libro Verde "**Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo**", presentato dalla Commissione nel novembre 2006, ha interrotto un lungo periodo di stasi nella costruzione di un'Europa sociale. Con questo documento la Commissione ha lanciato un dibattito pubblico nell'UE al fine di pervenire ad una riflessione comune sull'evoluzione da imprimere al diritto del lavoro in modo da farne uno strumento adeguato a sostenere gli obiettivi della strategia di Lisbona: ottenere una crescita sostenibile con più posti di lavoro di migliore qualità. La modernizzazione del diritto del lavoro, secondo quanto sostenuto dalla Commissione, costituisce un elemento fondamentale per garantire la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese, e il Libro verde **si propone di esaminare il ruolo che potrebbe svolgere il diritto del lavoro nel promuovere la flessibilità combinata con la sicurezza del posto di lavoro, indipendentemente dalla tipologia del contratto**, nell'ottica di un mercato del lavoro, da un lato - più equo, più reattivo e più inclusivo, dall'altro - in grado di rendere più competitiva l'Europa. La parola chiave del dibattito proposto è stata, dunque, flexicurity.

Nel documento, la Commissione sembrerebbe prendere atto del **fallimento della strategia della cd. flessibilità "marginale"**, che porterebbe alla costruzione di un mercato del lavoro duale, con i contratti standard da una parte, e con contratti privi di qualsiasi tutela dall'altra. Tutti i costi della flessibilità e della precarietà verrebbero così scaricati su una minoranza di lavoratori "al margine", soprattutto giovani o lavoratori appartenenti a segmenti più deboli del mercato del lavoro.

L'invito lanciato dalla Commissione al dibattito aperto sulla flexicurity ha riscosso un'adesione straordinaria: un grandissimo numero di associazioni, sindacati, ONG, Stati, gruppi di accademici ha risposto alle

domande poste dalla Commissione dando vita al confronto pubblico più partecipato della storia dell'Unione. Le risposte provenienti dal mondo sindacale sono state piuttosto critiche ed hanno sottolineato l'inaccettabilità di tesi per le quali la flessibilità in uscita, di per sé, favorirebbe sviluppo e competizione economica. Sempre da parte sindacale è stata, poi, espressa la forte preoccupazione in merito ad una strategia "in due tempi", con misure immediate di liberalizzazione, da un lato, e soluzioni sul piano del welfare e dei diritti di cittadinanza da ricercare solo in un futuro, magari reso lontano dalla carenza di risorse da utilizzare allo scopo. Non sono poi mancate critiche sul piano tanto del metodo proposto, quanto sul piano dei contenuti. E' stato da più parti sottolineato, in particolare dagli studiosi di diritto del lavoro, che la riflessione proposta dal Libro verde si fonda su parametri e parte da premesse che vengono presentate come neutrali ed obiettive, ma che appaiono, invece, "ideologicamente" orientate.

Le considerazioni critiche avanzate hanno portato la Commissione a mettere a punto un documento (***Flexicurity Pathways***) contenente alcuni punti di convergenza, da un lato molto generali e dall'altro ancora molto ambivalenti, sull'insieme delle politiche di rilancio del modello sociale europeo. Nel documento richiamato ***si individuano percorsi che gli Stati potrebbero avviare per avvicinarsi il più possibile ad una situazione di effettivo equilibrio tra flexibility e security.***

Nel documento si definisce la flexicurity "una strategia integrata volta a promuovere contemporaneamente la flessibilità e la sicurezza nel mercato del lavoro"; si puntualizza che essa è anche quella che garantisce ai lavoratori lo sviluppo ottimale dei talenti, la mobilità ascendente, e una migliore conciliazione tra lavoro e responsabilità private; si suggeriscono forti investimenti in formazione e per il sostegno alle transazioni lavorative, tanto in termini economici, quanto in termini di servizi all'occupazione; si considera necessaria una ristrutturazione dei sistemi di protezione sociale in modo meno squilibrato verso il lavoro dipendente a tempo indeterminato e, non ultimo, si sottolinea con forza il necessario coinvolgimento delle Parti sociali.

Il confronto su un tema tanto controverso quale quello della flexicurity ed il cammino verso la ricerca di soluzioni ampiamente condivise appaiono tutt'altro che agevoli, anche tra le Istituzioni europee. Il Parlamento europeo, con una Risoluzione del luglio 2007, pur condividendo l'approccio alla flexicurity del Libro verde della Commissione, ha tenuto a precisare di non condividere il quadro analitico rappresentato lì dove si afferma che il contratto di lavoro standard a tempo indeterminato è superato, aumenta la segmentazione del mercato del lavoro e accentua la separazione tra lavoratori integrati ed esclusi, per cui deve essere considerato un ostacolo alla crescita dell'occupazione e al dinamismo economico. A riprova di tali affermazioni il Parlamento

richiama studi dell'OCSE dai quali si desume che non è provato che riducendo la protezione contro i licenziamenti e indebolendo i contratti di lavoro standard si possa favorire la crescita dell'occupazione.

La Risoluzione sopra richiamata e i risultati della consultazione pubblica sul Libro verde hanno spronato l'Unione a proseguire sulla strada intrapresa: nella Comunicazione avente ad oggetto i risultati della consultazione sul Libro verde (ottobre 2007) la Commissione ha riconosciuto che le risposte ricevute a seguito del lancio della consultazione pubblica hanno fornito utili informazioni sugli sviluppi attuali del diritto del lavoro e dei sistemi di relazioni industriali nei vari Stati membri e che il diritto del lavoro è uno strumento importante non solo per gestire la forza lavoro, ma anche per fornire sicurezza ai lavoratori e ai cittadini in un mondo caratterizzato da un rapido mutamento e si è impegnata a portare avanti i temi affrontati dal Libro verde nel più ampio contesto relativo alla flexicurity.

Dando seguito all'impegno assunto nella Comunicazione da ultimo richiamata la Commissione, con la **Raccomandazione relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro**, ha esortato gli Stati Membri ad istituire un sistema adeguato di integrazione del reddito, basato sul «diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana, nel quadro di un dispositivo globale e coerente di lotta contro l'esclusione sociale.

Sulla stessa linea si è posto il Parlamento europeo che, con una Risoluzione dell'ottobre 2008 ha sottolineato come ***l'adeguatezza dei sistemi di reddito minimo «costituisce una condizione preliminare per un'Unione europea fondata sulla giustizia sociale e sulle pari opportunità per tutti»***. Nel chiedere un approccio organico per l'inclusione sociale, il Parlamento di Strasburgo ha inteso incoraggiare gli Stati membri a prevedere un sistema di reddito minimo garantito corredato di un pacchetto di misure di supporto.

Nel giugno 2010 la Commissione Occupazione e Affari sociali del Parlamento europeo ha approvato il Rapporto "**Ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e promozione di una società inclusiva in Europa**". Tra i punti cardine del documento va segnalata la proposta dell'**introduzione di sistemi nazionali di reddito minimo garantito** quale strumento privilegiato per l'inclusione sociale, l'accesso al mercato del lavoro e il diritto ad una vita dignitosa.

La Commissione Occupazione e Affari sociali ha, dunque, invitato la Commissione europea ad adottare un piano d'azione che preveda standard e indicatori comuni per le condizioni di accesso, criteri di valutazione rispetto al livello istituzionale e territoriale più appropriato per l'applicazione delle misure previste dagli schemi di reddito minimo che gli Stati membri sono invitati ad adottare, nonché indicatori comuni per la valutazione dei risultati.

Nell'attesa della sessione plenaria, prevista per il prossimo ottobre, l'auspicio di molti è che si arrivi all'introduzione di schemi di reddito minimo in tutti gli Stati membri attraverso lo strumento della Direttiva quadro.



Magda Trotta

24 settembre 2010