

LA FLESSICUREZZA È UNA RICETTA UNIVERSALMENTE VALIDA?

di *Laura Leonardi*

Introduzione

Questo volume nasce da un comune lavoro di riflessione, che ha coinvolto gruppi di studiosi dell'Università di Firenze e dell'Autonoma di Barcellona, sul significato assunto dalla flessicurezza e sulla sua reale praticabilità in contesti istituzionali differenti*.

La strategia di flessicurezza adottata come modello dall'Unione europea, proposta a tutti i paesi come soluzione per affrontare le sfide collegate alla competitività e all'instabilità dei mercati, allo scopo di aumentare i livelli di occupazione e mantenere la coesione sociale, è davvero una 'ricetta' universalmente valida, applicabile a tutti i contesti nazionali e locali? La flessibilità del lavoro produce automaticamente un aumento dell'occupazione? La perdita di diritti di protezione sociale, che si accompagna al passaggio alle nuove forme di lavoro, in che misura viene sostituita da nuove forme di sicurezza sociale?

Queste sono le domande iniziali da cui siamo partiti. Abbiamo infatti constatato che cercare la flessicurezza in Italia e in Spagna non vuole dire trovarla, e che i parametri per misurarla, proposti negli studi della Commissione europea, non trovano corrispondenza, al di là del dato quantitativo, in processi qualitativamente simili¹. Il

*Gli interventi inclusi in questo volume sono la rielaborazione delle relazioni presentate in occasione del convegno "La Flessicurezza in Italia e in Spagna", tenuto presso la sede del PIN, del Polo Universitario di Prato, il 28 Maggio 2010.

¹ Questa evidenza empirica non ci induce a sostenere che la conciliazione tra flessibilità e sicurezza non sia una strada da percorrere nei diversi contesti nazionali e locali, ma semplicemente che gli strumenti fino ad ora adottati per implementarla e monitorarla a livello di Unione europea non consentono di coglierne la molteplicità dei percorsi e delle concezioni nei diversi contesti, a livello locale e nazionale. Questi stessi strumenti, inoltre, possono essere fuorvianti, ai fini dell'interpretazione dei fenomeni sottostanti, quando mettono sullo stesso piano soluzioni che potenziano le capabilities delle persone e altri che le limitano, considerandole come equivalenti funzionali. Gli autori non assumono a priori né a posteriori alcun orientamento di valore nel valutare la politica della flessicurezza adottata dall'Unione europea, ma è chiaro che l'analisi empirica non può non prendere in esame gli obiettivi di valore sottostanti ogni tipo di policy ((Lasswell e Kaplan 1950) e la componente normativa delle politiche pubbliche (Lowi 1999).

fatto che sia stato coniato un neologismo nelle lingue di entrambi i paesi per indicare questo fenomeno dà conto della forza con cui la questione si pone, almeno a livello simbolico. Nella migliore delle ipotesi, però, nei due paesi possiamo trovare tracce di flessicurezza, magari ai livelli subnazionali, locali e di impresa, ma non un quadro coerente e strutturante della realtà sociale.

La flessibilità in Italia e in Spagna è stata interpretata soprattutto in termini quantitativi e riferita alla possibilità per i datori di lavoro di impiegare personale a tempo determinato, senza troppi vincoli normativi e senza dover sostenere oneri sociali troppo elevati. Su questo terreno si è mossa la politica del lavoro fin dagli anni '80, prima in Spagna e, un po' più tardi, in Italia. Il versante della sicurezza, invece, non è stato preso in considerazione per molto tempo e solo in tempi recenti qualcosa è stato fatto, soprattutto in Spagna. Che senso ha allora parlare di flessicurezza come un obiettivo neutro rispetto ai contesti sociali e politici entro cui si realizza?

Si cercherà di rispondere attraverso questo contributo teorico, che vuole essere soltanto introduttivo alle analisi empiriche che seguiranno e che metteranno in luce non tanto le similitudini quanto le differenze delle traiettorie che, riguardo alle forme di flessibilità e sicurezza, caratterizzano le realtà nazionali e regionali considerate, con conseguenze diverse sia sul versante dell'occupazione sia della coesione sociale.

1. Dalla flessibilità passando per l'incertezza, approdando alla flessicurezza

La nozione di flessicurezza è emersa in ambito europeo a seguito della necessità di coniugare le nuove forme di occupazione flessibile con nuove e più appropriate forme di protezione sociale, al fine anche di rilanciare l'idea di un "modello sociale europeo". La dialettica tra flessibilità e sicurezza è infatti endemica al modello sociale europeo, che nei cosiddetti "trent'anni gloriosi" ha consentito di ridurre il peso dell'incertezza connaturata al mercato del lavoro, sviluppando un sistema di garanzie di protezione sociale per i lavoratori. Negli anni '80 e '90 la globalizzazione dei mercati e la riduzione dell'occupazione nell'industria manifatturiera hanno alimentato una forte pressione politica per una riduzione della protezione sociale del lavoro, in favore dell'adozione di forme di flessibilità di impiego e un abbassamento degli oneri a carico del datore di lavoro. Ciò ha comportato la crescente diversificazione dei contratti e delle situazioni lavorative, e una disgiunzione tra presenza sul mercato del lavoro e diritti sociali. Come è stato evidenziato da molti studiosi, mentre la legislazione del lavoro nel ventesimo secolo ha assolto il compito di proteggere i lavoratori dai fattori di incertezza e di instabilità connessi alla loro condizione nel mercato del lavoro, oggi ne riduce la sicurezza: "La legislazione del lavoro aveva a che fare con i diritti umani, ora con le risorse umane" (Crouch, 2007:18). Da questo fenomeno derivano implicazioni non soltanto per la regolazione delle relazioni di lavoro, ma anche per la struttura sociale complessiva, per i modelli di *welfare* e di relazioni industriali, facendo emergere l'*incertezza* come fenomeno sempre più caratterizzante le società europee.

In questo senso, il concetto di *flessicurezza* chiama in causa le politiche di protezione e di sicurezza sociale in relazione alle nuove forme di adattamento flessibile del

lavoro alle esigenze produttive, suggerendo fin dall'inizio che un approccio centrato esclusivamente sulle dinamiche interne al mercato del lavoro non è soddisfacente. Nella definizione di Tangian (2005), per esempio, assume particolare rilievo la *combination security*, una sicurezza composita, accanto alla sicurezza del posto di lavoro, dell'occupazione e del reddito, che rimanda a politiche di conciliazione tra lavoro e vita personale, esterne al mercato del lavoro, perché presuppongono, per esempio, l'offerta di servizi per l'infanzia, la mobilità, la formazione e l'istruzione².

Rispetto ai mutamenti nella relazione tra lavoro e welfare, la questione della flessicurezza emerge perché da una parte i vecchi schemi di assicurazione e di protezione sono divenuti insostenibili finanziariamente, gravano sui contributi pagati dai datori di lavoro e dai lavoratori dipendenti e risultano inappropriati nel quadro dei cambiamenti del mondo del lavoro attuale. Dall'altra, le forme flessibili di lavoro spesso si traducono in insicurezza per i lavoratori, dato che gli schemi assicurativi prevalenti sono concepiti in funzione del lavoro standard, inadeguati alle nove forme di lavoro. Laddove troviamo una mancanza di un minimo di protezione sociale, in particolare di indennità sostitutive, la forma di lavoro atipico si traduce in un limite anche per le imprese, poiché i lavoratori non sono in grado di sviluppare strategie di flessibilità di natura qualitativa, come lo sviluppo di competenze per l'adattamento. Infine, lo stesso *welfare state* contribuisce a sviluppare le forme di lavoro atipico, attraverso politiche rivolte a categorie svantaggiate, da attivare spesso creando forme ibride di status rispetto alla legislazione del lavoro e ai diritti di sicurezza sociale.

2. Gli ingredienti della flessicurezza: questione di quantità o di qualità?

Fin dall'inizio, la politica europea della flessicurezza si espone alle critiche rivolte più in generale alle strategie adottate dall'UE nell'ambito della politica sociale e per l'occupazione. Siamo in presenza di indirizzi di policy che vengono considerati come soluzioni tecniche, politicamente 'neutri', e che vengono proposti in modo astratto e formale prescindendo dai contesti politici e socio-economici³. L'impatto di queste strategie è però molto diverso quando vengono recepite e tradotte in pratica, pro-

² Ciascun fattore di sicurezza viene fatto corrispondere a forme di flessibilità specifiche (Tangian, 2005) e non tutte si pongono in termini di *trade-off* con le corrispettive forme di sicurezza: solo la *job security*, contrapponendosi alla flessibilità numerica esterna, decresce con l'aumentare della seconda e viceversa, tanto è vero che è la forma di sicurezza che si è consolidata negli anni '60, in riferimento ad un quadro economico in stabile crescita, a modelli di produzione fordista e di mercati del lavoro caratterizzati dal pieno impiego. La *employment security* è fortemente interrelata con la flessibilità numerica interna e con quella funzionale. La variabilità dei compiti, la formazione, l'orario sono riferiti a questo tipo di flessibilità che richiede ai lavoratori di adattarsi alla domanda dei datori di lavoro a fronte dell'incremento della possibilità di disoccupazione. La *combination security* compensa le conseguenze negative della flessibilità numerica esterna ed interna e dell'esternalizzazione con orari flessibili, lavoro *part-time*, prepensionamenti, ma anche con politiche che non sono inerenti il mercato del lavoro, come per esempio i servizi per l'infanzia o le politiche per la mobilità, abitative, dell'istruzione.

³ Per l'analisi della definizione della flessicurezza nelle politiche europee e nella letteratura collegata si veda il contributo di Martin Artiles in questo stesso volume.

prio in ragione delle differenze dei contesti istituzionali in cui si realizzano (Burroni e Keune 2011). Le contraddizioni più evidenti si collocano tra il livello cognitivo della *policy* e la sua traduzione empirica, che avviene al livello di *polity* degli stati nazionali, dei contesti regionali e locali, attraverso conflitti e compromessi tra gli attori politici e sociali coinvolti.

Il modello di flessicurezza, per esempio, adottato dalla Commissione, tarato sulla Danimarca, stabilisce una correlazione virtuosa tra tre fattori: una maggiore flessibilità numerica, tale da rendere più fluidi i movimenti in entrata e in uscita dal mercato del lavoro; politiche attive del lavoro e, in particolare, programmi di formazione e riqualificazione professionale in grado di agevolare la transizione da un'attività di lavoro a un'altra⁴; un sistema di protezione sociale basato sull'erogazione di sussidi generosi al fine di offrire un sostegno al reddito nei periodi di disoccupazione. Questa correlazione, che si traduce nel cosiddetto 'triangolo magico', secondo la Commissione andrebbe adottata in tutti i paesi, poiché avrebbe un effetto positivo sulle condizioni di lavoro e di vita, generando automaticamente e conciliando, allo stesso tempo, obiettivi sociali ed economici: da una parte l'inclusione sociale, dall'altra competitività e produttività, con un innalzamento dei tassi di occupazione (European Commission, 2006, p. 77).

Ma è veramente necessaria e sufficiente la flessicurezza per aumentare l'occupazione? Viene fatto notare che alcuni paesi, come la Svezia, ottengono ottimi risultati occupazionali con mercati del lavoro più rigidi e sistemi di protezione sociale estesi, oppure altri, come il Regno Unito, con mercati del lavoro flessibili e prestazioni sociali minime.

In Danimarca e in Olanda, i paesi modello per la flessicurezza, il tasso di occupazione è elevato se riferito ai valori medi, ma si ridimensiona se calcolato equivalente a tempo pieno, data la forte incidenza del tempo parziale, che in Olanda sfiora il 50% e in Danimarca è al 24%, contro una media europea del 17% (Keune e Pochet, 2009:114). La flessicurezza, per ora, ha dimostrato di essere uno strumento per la condivisione diffusa delle ore di lavoro disponibili, non si ha evidenza della capacità di creare occupazione aggiuntiva⁵.

La correlazione tra flessibilità e tasso di occupazione, inoltre, non ci dice molto sulla distribuzione dell'incertezza e sulla domanda di sicurezza che ne conseguono.

⁴ Un indicatore della rilevanza attribuita in Danimarca ai temi dell'istruzione, della formazione continua e della riqualificazione degli adulti è dato dal tasso di partecipazione ad attività di istruzione e formazione, che nel 2008 ha raggiunto il 30,2 per cento della popolazione tra i 25 e i 64 anni di età (dati Eurostat, *Labour force survey*). Dal confronto con altri paesi europei, quindi, emergono differenze sostanziali: la partecipazione media nei paesi UE-15, in effetti, raggiunge appena il 10,9 per cento; in Spagna, il 10,4; in Francia, il 7,3; in Italia, il 6,3. Da ciò si può dedurre che, nel caso danese, gli investimenti in istruzione e formazione abbiano costituito una delle principali risposte di *policy* ai processi di ristrutturazione delle imprese e di innovazione tecnologica. In Danimarca, la partecipazione ad attività educative e formative rivolte agli adulti è cresciuta a un ritmo costante a partire dal 1995.

⁵ La redistribuzione dell'occupazione a livello sociale è un obiettivo assolutamente legittimo, che può rispecchiare nuove esigenze delle persone in un contesto post-industriale, suggerito a suo tempo, nel 1993, anche nel Libro Bianco su "Crescita, competitività e occupazione", che è frutto però di precise costellazioni di valori e di interessi, nonché di particolari assetti di compromesso sociale e politico.

Andando al di là dei valori medi delle statistiche sull'occupazione, possiamo constatare che la durata media dell'occupazione negli ultimi dieci anni è aumentata e non diminuita, fatta eccezione per Danimarca e Irlanda. La percezione della precarietà è relativa a differenti contesti e non correlata direttamente alla presenza di lavoro flessibile: in Danimarca, per esempio, il concetto di precarietà non esiste, mentre questa è molto percepita in altri paesi in cui la flessibilità è meno diffusa, come in Italia e in Spagna. La precarietà emerge come problema dove ci sono mercati del lavoro segmentati in cui diventa sempre più netta la frattura tra chi ha un'occupazione instabile e chi è occupato stabilmente; soprattutto diventa rilevante come questa frattura struttura concretamente le condizioni di lavoro e di vita. La qualità dei processi che caratterizzano la relazione tra flessibilità e sicurezza sembra quindi più importante degli aspetti meramente quantitativi.

Sulla base di queste considerazioni, si può affermare che la questione della flessicurezza: a) non sembra riconducibile a un semplice trade-off tra i due termini; b) non dipende esclusivamente dalle dinamiche del mercato del lavoro e dagli aggiustamenti nelle politiche del lavoro e per l'occupazione; c) non è un modello astratto da seguire ma un insieme di pratiche che dipendono dal contesto istituzionale sociale e politico in cui si realizzano e che, allo stesso tempo, contribuiscono a strutturare.

3. La flessicurezza come costruzione sociale

La flessicurezza, formulata come modello decontestualizzato, si è rivelata quindi problematica e molto limitata per comprendere come la flessibilità e la sicurezza si combinano in differenti realtà empiriche. D'altra parte, la stessa Commissione, nella Comunicazione del 2007 intitolata " *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*", ha dovuto introdurre alcune dimensioni di contesto per la sua realizzazione, che ne costituiscono anche un prerequisito: l'equilibrio tra diritti dei lavoratori e dei datori di lavoro, la parità di genere, il superamento del dualismo tra insider e outsider nel mercato del lavoro. I contesti istituzionali riemergono come importanti nei riferimenti alle disuguaglianze di potere tra gli attori sociali in campo, all'esistenza o meno di forme di dialogo sociale, al ruolo della fiducia.

Più ci si allontana dalla *flessicurezza* come una forma "universale", più si complica l'analisi empirica delle sue realizzazioni nei differenti contesti (Barbier 2007). Non è sufficiente limitarsi agli indicatori di solito utilizzati, come la rigidità della legislazione di protezione del lavoro, la spesa per le politiche del mercato del lavoro, il tasso di partecipazione ai programmi di *lifelong learning*, l'incidenza degli oneri fiscali sul salario, ma vanno inclusi altri fattori che sono determinanti, come appunto il dialogo sociale. Quest'ultimo peraltro, nell'accezione corrente, è inteso come indicatore di consenso sociale, trascurandone gli aspetti del conflitto, che pure ne sono parte integrante. Infatti, le analisi empiriche mostrano che, anche quando il dialogo sociale è forte, non è garantito che si arrivi ad un consenso stabile tra i partner sociali, al contrario spesso emerge una visione conflittuale: per esempio in Olanda, uno dei paesi "modello" insieme alla Danimarca, dopo un periodo di intesa consensuale, si è profilato un conflitto

riguardo alle visioni dei vari partner sociali circa la rigidità della legislazione del lavoro (Paugam 2007: 9). È quindi un limite considerare la flessicurezza semplicemente in termini di trade-off e di sinergie istituzionali, senza considerare i possibili circoli viziosi che possono emergere, così come lo è concepirla come un ‘insieme di meccanismi’ in assenza di un riferimento ad attori empirici chiaramente identificabili e il cui ruolo spesso viene sottostimato.

Tutti gli aspetti fin qui richiamati ci portano a concludere che l’individuazione di uno specifico *set* di politiche di flessicurezza è difficilmente collegabile con degli esiti, secondo un rapporto lineare di causa- effetto: basti pensare al ruolo svolto dai differenti sistemi normativi caratterizzanti i diversi contesti, in base ai quali si stabilisce che cosa è accettabile nelle relazioni di lavoro, implicando aspettative circa i diritti e le responsabilità dei datori di lavoro e dei lavoratori o di chi è disoccupato. Per capire se e come la flessicurezza si realizza in un dato contesto si deve quindi piuttosto guardare alla ‘coerenza sociale’ prodotta dal rapporto reciproco tra forme di organizzazione sociale, valori collettivi e condotte individuali da una parte, e, dall’altra, l’universalità dei diritti di protezione sociale, la bassa disegualianza dei redditi, le buone performance economiche, l’equilibrio fiscale, l’efficacia dei servizi pubblici. Sulla “coerenza sociale” costruita attraverso processi di *policy* e consolidata dalla presenza di istituzioni e di forme di regolazione⁶ della società, si fondano le convinzioni circa ciò che è ritenuto accettabile e sostenibile in termini di flessibilità e le aspettative connesse ai livelli di sicurezza.

A questo punto, una volta appurato che, per cogliere analogie e differenze nei casi empirici, non ci si può limitare a misurare la flessicurezza in riferimento ai fattori solitamente richiamati e sui quali si concentra il benchmarking delle politiche europee⁷, il passo successivo è prendere in esame le possibili strade per ampliare l’ambito di analisi, in modo da poter coglierne gli aspetti che solitamente sono trascurati e che invece sono importanti per interpretare i fatti.

4. Percorsi alternativi per l’analisi della flessicurezza: il governo dell’incertezza e le forme di organizzazione del lavoro a livello di impresa

Nel percorso preliminare allo studio dei casi italiano e spagnolo, abbiamo preso in considerazione alcune proposte di analisi alternative a quelle correnti, che inducono a riflettere su aspetti rilevanti per contestualizzare il fenomeno della flessicurezza a livello nazionale, regionale e di impresa.

Il primo percorso ci è stato suggerito da Colin Crouch (2008) e ha consentito di evidenziare differenze nelle traiettorie intraprese nei casi spagnolo e italiano ricon-

⁶ Il concetto di regolazione (Boyer 1986) inteso come compromesso istituzionale che emerge da conflitti sociali e dai processi di potere.

⁷ Le componenti della flessicurezza su cui si concentrano gli indicatori di benchmarking sono i seguenti: l’elasticità e la garanzia delle disposizioni contrattuali; le strategie globali di apprendimento durante l’intero arco della vita; le politiche attive ed efficaci riguardanti il mercato del lavoro (PAML); i moderni sistemi di sicurezza sociale. Si veda l’analisi di Martin Artiles in questo volume.

ducibili ai diversi assetti di governance dell'incertezza, in cui trovano combinazione flessibilità e sicurezza, entro ben definiti framework politico-istituzionali e storici.

Come non vedere che la questione della flessicurezza nasce quando cambia il compromesso sociale circa la distribuzione dell'incertezza economica tra categorie sociali diverse? I cambiamenti economici, nel passaggio da una società industriale a una società postindustriale, che hanno avuto riflessi sulla struttura degli interessi e delle disegualianze sociali, hanno provocato risposte molto differenti al problema dell'insicurezza endemica al mercato del lavoro. Una questione rilevante risiede proprio nel modo di affrontare la questione della distribuzione dell'incertezza (e dei suoi costi) tra i differenti gruppi sociali, in base ai differenti assetti di potere. La questione fondamentale cui rispondere è la seguente: il peso dell'incertezza viene redistribuito secondo termini di equità e affrontato come *problema collettivo* o in termini asimmetrici, piuttosto ricondotto a problema individuale, facendone ricadere il peso soprattutto su alcune fasce sociali deboli? Si tratta di due modalità opposte, con effetti molto diversi sulla vita delle persone e delle collettività, e, secondo Crouch, non possono rientrare entrambe nella nozione di flessicurezza. La *flessicurezza* è soltanto uno dei possibili risultati del processo di *governance* dell'incertezza e si ha soltanto nel primo caso, mentre non c'è quando la distribuzione dell'incertezza economica pesa in modo ineguale per soggetti differenti.

Il problema dell'incertezza oggi richiede nuove forme di governance. Nel contesto istituzionale del secondo dopoguerra, gli stati nazionali agivano per ridurre il livello globale prima che raggiungesse le aziende e che queste ne trasferissero l'onere sui lavoratori. Una forma di *governance della domanda* che si caratterizzava per una legislazione del lavoro di protezione dei diritti dei lavoratori, per il ruolo dei sindacati e dell'attività negoziale riguardo ai salari e il miglioramento delle condizioni di lavoro, alla sicurezza sociale garantita dal *welfare state*, strutturata attorno all'impiego standard e alla figura del *male breadwinner*. All'interno di un'economia governata dalle forze di mercato si tendeva ad attenuare l'impatto delle conseguenze negative per i lavoratori. Sul piano empirico si sono realizzate molte varianti di questa forma di governance, con implicazioni distributive differenti. A partire dagli anni ottanta, però, la globalizzazione dell'economia e l'insieme di fenomeni ad essa collegati, il passaggio alla società post-industriale e dei servizi hanno comportato un aumento dell'incertezza e l'erosione del lavoro standard. Gli stati nazionali non hanno margini per intervenire a limitare l'esposizione al rischio delle aziende e dei lavoratori, per migliorare l'efficienza delle forze di mercato si ricorre alla deregulation. Si adottano forme di impiego non standard e se ne auspica la diffusione. I rischi per i lavoratori vengono commercializzati, adottando soluzioni di mercato e disinvestendo nella politica sociale. Si adottano politiche sul lato dell'offerta di lavoro, forme di *workfare*, politiche per l'occupabilità, responsabilizzando gli individui e facendo dipendere i loro diritti di cittadinanza sociale dalla partecipazione al mercato. Il lavoratore è visto nella sua dimensione economica, senza guardare agli aspetti che lo riguardano come persona e alle sue capabilities. A questi cambiamenti si accompagna una forma di governance neo-liberista in cui la flessicurezza non è contemplata.

Anche nella forma di governance *new labour* non si realizza la flessicurezza in senso proprio. Accanto a misure di *workfare*, si adottano misure positive di politica at-

tiva, per esempio di supporto e di servizio per le persone in ricerca di impiego; la fiducia, però, nei mercati finanziari e nella commercializzazione del rischio sono comuni all'impostazione neo-liberista. Al contempo, appare contraddittoria la volontà di mantenere saldi famiglia e comunità come istituzioni funzionali all'integrazione sociale e, allo stesso tempo, l'adozione di politiche nei confronti di segmenti deboli del mercato del lavoro e della società (madri sole, disabili, anziani) che li rendono più dipendenti dal mercato. Anche in questo caso le asimmetrie nella distribuzione del rischio sono evidenti.

La flessicurezza è sicuramente incompatibile anche con la governance della *politica discriminante*, che si contraddistingue per una divisione e separazione della popolazione in tanti segmenti più o meno esposti all'incertezza, a seconda che possano godere o meno di diritti connessi alla propria posizione lavorativa. C'è una netta distinzione tra i lavoratori tutelati dalla legislazione sociale, dai sindacati, dalle politiche aziendali e chi non lo è. Chi ha un lavoro standard è iperprotetto dall'incertezza, mentre quest'ultima grava tutta su chi ha contratti non standard (spesso particolari segmenti della popolazione, per età, genere, etnia, ecc).

Sulla base di queste considerazioni, Crouch colloca la flessicurezza all'interno del modello della *nuova democrazia sociale* che si è realizzata nei casi danese e olandese. Il tratto caratterizzante è nel mantenimento di una forma di equilibrio nella distribuzione del rischio tra datori di lavoro e lavoratori e tra differenti categorie di cittadini. Questa equità nella distribuzione del rischio si riflette nella scelta di promuovere l'obiettivo della flessibilità del mercato del lavoro insieme ad un sistema di garanzie che si collocano al suo esterno, espandendo le capabilities delle persone a livello individuale e collettivo.

La flessicurezza è quindi definibile come *un processo* in cui giocano un ruolo differenziato, con obiettivi e interessi diversi, le istituzioni e la legislazione, gli attori coinvolti ai vari livelli: governi, sindacati, comunità, famiglie, reti sociali. Essa implica l'analisi dei conflitti nelle relazioni di potere che generano diversi assetti nella distribuzione dell'incertezza.

Crouch, in sostanza, suggerisce che la categoria di flessicurezza, definita come equilibrio virtuoso tra le due componenti della flessibilità e della sicurezza, può essere applicata limitatamente a pochi casi empirici, in cui l'incertezza connaturata ai mercati e la distribuzione dei rischi sociali viene equamente distribuita, riconducendola a precisi contesti istituzionali socio-politici e al tipo di compromesso sociale che li caratterizza.

La cornice disegnata da Crouch ha permesso di interpretare alcune importanti differenze nelle traiettorie intraprese dall'Italia e dalla Spagna, come dimostrano le analisi, incluse in questo volume, di Antonio Martin Artiles e Luigi Burrioni sui casi nazionali, e quelle di Franco Bortolotti e Oscar Molina sui casi regionali.

Nell'analisi, condotta da Martin Artiles, delle forme assunte dalla flessibilità nelle diverse realtà nazionali e locali, si tracciano differenti traiettorie della flessibilità - in particolare della forma più diffusa, quella contrattuale - in collegamento con i differenti settori economici e i segmenti del mercato del lavoro coinvolti, le forme assunte dalla protezione sociale, le politiche attive e la formazione, il ruolo delle relazioni industriali

e il dialogo sociale, in riferimento agli assetti distributivi raggiunti nell'ambito dell'incertezza. Burrioni, con un approfondimento sull'Italia, introduce ulteriori elementi, che meglio chiariscono gli assetti degli interessi che caratterizzano la governance dell'incertezza, la distribuzione ineguale tra i differenti segmenti di lavoratori – donne, disoccupati, giovani, poco qualificati, residenti nel mezzogiorno – tra i territori regionali, le cui disuguaglianze nelle performance economiche si acuiscono negli ultimi decenni, invece di diminuire. Analizzando in una prospettiva temporale le differenze, a volte minime, tra l'Italia e la Spagna si profilano due traiettorie nella governance dell'incertezza che hanno una portata qualitativa diversa. Per l'Italia, gli ultimi decenni presentano una tendenza alla forma di governance della 'politica discriminante'. A questo proposito, la variabile politica, come sottolinea Martin Artiles, non è secondaria. Tuttavia, più che un problema di colore politico dei governi, il dato appare strutturale. La Spagna, dopo una prima fase di neoliberalismo, caratterizzante gli anni '80, si è avviata verso una forma di correzione della soluzione di flessibilità del mercato del lavoro giocata tutta sui contratti a termine. Nell'ultimo decennio si è assistito a un relativo miglioramento del sistema di indennità, di formazione, di politiche attive e per la famiglia, di pari opportunità. Sicuramente il governo socialista ha fatto scelte che hanno impresso un recupero, benché debole, della dimensione dei diritti, del dialogo sociale, un passo indietro nella 'commercializzazione della cittadinanza' (Crouch 2007). Se non emerge un quadro di 'nuova democrazia sociale', certo qualche traccia di fondo, un'attenzione per una redistribuzione più equa dei rischi e del peso dell'incertezza si può trovare, anche sotto la pressione dal basso da parte dei sindacati e delle associazioni della società civile. Tuttavia, l'analisi del caso catalano condotta da Molina suggerisce un nuovo scenario nella distribuzione dell'incertezza, in cui le donne per la prima volta ne subiscono le conseguenze meno degli uomini, grazie però al ruolo di cuscinetto che svolgono gli immigrati. La struttura settoriale e di impresa emergono come altrettanto importanti, insieme agli altri fattori istituzionali considerati, nel disegnare i nuovi contorni della cittadinanza sociale, che comporta nuove dinamiche di inclusione e di esclusione.

In Italia non riscontriamo una tendenza di questo tipo. La forma di governance neoliberalista, che pure ha pervaso gli anni '80 e '90, sembra avere dato luogo a modalità di distribuzione dell'incertezza che ne acuisce il peso per alcuni segmenti deboli della società, che diventano sempre più outsider. Le parentesi brevi costituite da governi di sinistra hanno inciso debolmente e non nel senso di un'inversione di tendenza. Nel medio-lungo periodo abbiamo assistito all'allargamento dell'area della commercializzazione della cittadinanza. Possiamo spingerci, con le dovute cautele, ad ipotizzare che nei due paesi vi siano strutture e istituzioni sociali e politiche, di rappresentanza degli interessi, che riflettono differenti assetti nelle relazioni di potere, tra classi e gruppi sociali, nonché sistemi normativi riguardanti l'equità e la giustizia sociale, che legittimano anche differenti criteri di distribuzione dei costi dell'incertezza. Forse, è proprio questa diversità sostanziale che spiega, almeno in parte, le differenze nella capacità di mobilitazione della società civile in Spagna e in Italia a fronte della grave crisi economico-finanziaria degli ultimi mesi. Nel quadro attuale la issue dell'incertezza economica e dell'iniquinà negli esiti della sua distribuzione è centrale. In Spagna, le manifestazioni degli "Indignados" sono anche il segno dell'esistenza di uno spazio

nella struttura delle opportunità politiche, che porta a esercitare una voce che ha un impatto politico, per esempio le dimissioni del governo in carica e il ricorso alle elezioni anticipate. Al contrario, in Italia, assistiamo a una mobilitazione frammentata da parte della società civile, che appare molto più debole e sfiduciata.

4.1 Le forme di organizzazione del lavoro a livello di impresa

Un altro dato strutturale, che emerge come rilevante nell'interpretazione delle differenze nelle forme di combinazione tra flessibilità e sicurezza, è sicuramente l'organizzazione del lavoro a livello d'impresa. In particolare getta luce sulla prevalenza di forme di flessibilità esterna e quantitativa che non sono agganciate anche a forme di sicurezza, e il ricorso a forme di flessibilità interna e qualitativa che hanno come corollario forme di sicurezza. Così, anche nei livelli territoriali, di impresa o di gruppi di imprese, possiamo trovare differenze rimarchevoli nelle forme di regolazione e nelle pratiche di flessicurezza (Alacevich 2007). In questo caso, tra le altre istituzioni, spicca il ruolo delle relazioni industriali a livello territoriale e aziendale. Questa prospettiva è adottata, in questo volume, da Franco Bortolotti per analizzare il caso toscano. Si tratta di un'impostazione che ha molte potenzialità sul piano empirico. È evidente il nesso tra le diverse forme di organizzazione del lavoro prevalenti⁸ a livello di impresa, nei differenti contesti nazionali e locali, e le forme di flessicurezza (Valeyre et alii 2009). La prevalenza di una forma organizzativa dipende dai settori di attività economica e dalle categorie occupazionali, tuttavia sembra emergere una coincidenza anche con le forme di protezione sociale e di flessicurezza, aiutandoci a capire come queste ultime si strutturano a livello d'impresa e di gruppi di imprese.

Secondo Keune e Pochet (2009), per esempio, nei paesi in cui sono prevalenti forme di organizzazione del lavoro basate sull'apprendimento discrezionale e la produzione snella troviamo anche forme di flessicurezza. Un lavoratore che gode di un alto grado di autonomia, inserito in un'organizzazione basata sull'apprendimento, sulla cooperazione e la fiducia, sperimenta una flessibilità sicuramente diversa da quella di un lavoratore inserito in un contesto taylorista e con basso grado di autonomia, o in contesti di lavoro tradizionale o a struttura semplice. La questione della flessicurezza non si esaurisce nel fatto che esistono misure per il sostegno dei lavoratori nei perio-

⁸ Le forme di organizzazione del lavoro individuate, basate sul grado di autonomia, l'apprendimento e la complessità dei compiti, sono quattro: l'apprendimento discrezionale, la produzione snella, il taylorismo, le forme tradizionali o a struttura semplice. Il metodo dell'apprendimento discrezionale, è caratterizzato da alti livelli di autonomia sul lavoro, da attività di apprendimento e "problem-solving", dalla complessità delle mansioni, in misura minore dal lavoro di squadra autonomo. La produzione snella è caratterizzata principalmente da un livello più alto di lavoro di squadra e di rotazione delle mansioni, dall'autovalutazione della qualità del lavoro e dalle norme di qualità. I modelli tayloristi di organizzazione del lavoro sono caratterizzati da bassi livelli di autonomia sul lavoro, in particolare per quanto riguarda i metodi di lavoro, da scarse dinamiche di apprendimento, da bassi livelli di complessità dalla ripetitività e dalla monotonia delle mansioni. Nelle forme tradizionali o a struttura semplice tutte le variabili dell'organizzazione del lavoro sono sottorappresentate e i metodi sono ampiamente informali e non codificati.

di di transizione involontaria da un'impresa ad un'altra, attraverso le compensazioni finanziarie, che pure sono importanti. Nelle imprese basate sull'apprendimento discrezionale, per esempio, i lavoratori hanno accesso a istituzioni che sono necessarie alla sostenibilità della forma organizzativa stessa: informazione, consultazione, fiducia, sindacati forti, ecc. L'organizzazione del lavoro a livello d'impresa, quindi, condiziona il ricorso alla flessibilità interna, rafforzando la stabilità esterna sul mercato del lavoro. Le istituzioni pubbliche condividono il rischio cui sono esposti lavoratori e imprese sia fornendo la formazione e il life long learning nel luogo di lavoro, sia sostenendo le transizioni esterne. Una particolare combinazione tra la condivisione nell'assunzione dei rischi e l'organizzazione del lavoro basata sull'apprendimento discrezionale libera sia le imprese sia i lavoratori dal timore di affrontare l'incertezza, incoraggiando a sperimentare, innovare, abbandonare la routine per il cambiamento.

Di nuovo, le complementarità istituzionali emergono come significative. L'analisi del caso toscano mette in evidenza la rilevanza dei modelli organizzativi del lavoro e delle relazioni tra imprese nel contribuire a determinare le forme della flessibilità e della sicurezza. Dalla combinazione di queste forme organizzative con le altre forme di regolazione, che rimandano sia agli attori pubblici sia alle organizzazioni di rappresentanza degli interessi, scaturiscono combinazioni di flessibilità e sicurezza differenti e bilanciate in modo diverso.

Il concetto di Flessibilità – Flexiseguridad, quindi, in Italia e in Spagna, spogliato da significati ideologici e normativi, è uno strumento per riflettere sui differenti percorsi nella redistribuzione dei costi dell'incertezza economica e sociale che in entrambi i paesi, in modo molto diverso, stiamo sperimentando. Quel che è certo, si tratta di un processo in atto, che va ben al di là delle dinamiche del mercato del lavoro e della competitività economica; esso implica l'analisi tanto delle forme di conflitto distributivo e di compromesso tra le forze sociali in campo, quanto delle forme di regolazione e organizzative delle istituzioni e delle loro complementarità.

