Pubblicazione Trimestrale - Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (convertito in L. 27/02/2004 n° 46) articolo 1, comma 1, DCB (VARESE)

ISSN 1121-8762

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

Le riforme del lavoro: Spagna e Italia

Tiziano Treu

anticipazione

N. 3/XXV - 2015

GIUFFRÈ EDITORE

ADAPT UNIVERSITY PRESS
www.adapt.it

Le riforme del lavoro: Spagna e Italia

Tiziano Treu

Sommario: **1.** Il diritto del lavoro e le relazioni industriali di Spagna e Italia: le differenze storiche. – **2.** L'impatto della crisi economia sulle relazioni industriali spagnole: il decentramento contrattuale imposto dalla legge. – **3.** Il decentramento contrattuale in Italia: controllo delle parti e intervento legislativo. – **4.** La volatilità del mercato del lavoro spagnolo e la crescita dei contratti a termine. – **5.** Le riforme recenti: modifica della disciplina e dei costi dei licenziamenti. – **6.** La flessibilità interna: orari e part-time. – **7.** Obiettivo: ridurre il dualismo del mercato del lavoro. – **8.** Riforma e limiti dei servizi per l'impiego e delle politiche attive. – **9.** Formazione e apprendistato. – **10.** Le riforme del lavoro nei due Paesi: convergenze e divergenze.

1. Il diritto del lavoro e le relazioni industriali di Spagna e Italia: le differenze storiche

In questi ultimi anni la Spagna ha attirato l'attenzione per la capacità di ripresa economica che sta dimostrando dopo aver subito duramente, anche più di altri Paesi europei, i colpi della crisi.
I confronti con l'Italia sono continui; e vengono talora richiamati per mostrare come le ricette adottate in quel Paese sembrino essere state più efficaci di quelle faticosamente ricercate da noi. Tra le riforme spagnole più di frequente richiamate vi sono quelle riguardanti il mercato del lavoro, che come da noi sono oggetto di particolare sollecitazione e di giudizio da parte degli osservatori internazionali e delle autorità europee.
Come sempre i raffronti comparati, per essere significativi, non possono limitarsi a meccaniche giustapposizioni ma devono tenere conto del quadro complessivo, anche storico, in cui le singole riforme si collocano. Questa cautela è particolarmente necessaria quando si confrontano le legislazioni del lavoro, sia perché i loro contenuti e il loro significato

* *Professore emerito di diritto del lavoro, Università Cattolica di Milano.*

sono strettamente legati alle tradizioni socio-culturali oltre che al contesto economico del singolo Paese, sia perché l'efficacia della regolazione legislativa dipende da molti fattori esterni, non solo dalle dinamiche della crescita e del mercato del lavoro, ma dalle modalità applicative delle norme ad opera delle amministrazioni pubbliche e degli attori sociali.

Le situazioni italiana e spagnola si differenziano per molte variabili economiche rilevanti per il mercato del lavoro: il diverso peso dei settori produttivi e in particolare di quello delle costruzioni, sovradimensionato in Spagna; il livello del *tax wedge* sul lavoro, in Italia più alto delle medie europee e dei livelli spagnoli; i costi dell'energia, che penalizzano anche qui l'Italia; il grande peso del debito pubblico che in Italia è fra i più alti d'Europa (quello spagnolo storicamente più basso del nostro, è cresciuto al 100% nel 2015; il deficit al 6,6% nel 2013, cala al 5,5 nel 2014, e al 4,2 nel 2015); la debolezza degli investimenti pubblici e privati presente in entrambi i Paesi, ma da noi più accentuata, e che ha contribuito alla bassa produttività del nostro sistema produttivo.

Pur tenendo conto di questi *caveat*, l'analisi delle riforme del lavoro approvate in Spagna negli ultimi anni – anche da Governi diversi – può essere utile per riflettere sulla nostra recente esperienza.

Il sistema spagnolo di diritto del lavoro e di relazioni industriali ha avuto una evoluzione diversa da quella dell'ordinamento italiano. Si è sviluppato con ritardo dopo la fine del periodo franchista e, per citare una delle differenze più marcate, ha mantenuto una impronta statalista con diffusi interventi della legge e delle PA nei rapporti di lavoro individuali e soprattutto collettivi.

La classe dirigente succeduta al franchismo ha fatto tesoro delle esperienze e degli orientamenti europei anche giuridici, nei decenni successivi; gli scambi fra giuristi spagnoli e italiani sono stati importanti per il diritto del lavoro. Tale interscambio ha contribuito all'adozione da parte del legislatore spagnolo di norme promozionali della contrattazione collettiva e dei diritti sindacali, *in primis* con un testo, del 1980, non a caso chiamato Statuto dei lavoratori. Questo orientamento promozionale si è peraltro accompagnato con una regolazione legislativa diretta della struttura del funzionamento della contrattazione e delle rappresentanze sindacali.

Un simile intervento statale nelle relazioni industriali, ben diverso dall'atteggiamento tuttora prevalente nel nostro Paese, ha rafforzato la struttura tradizionalmente centralizzata delle relazioni industriali spagnole, basata sulla centralità della contrattazione nazionale di categoria e inserita nell'ambito di una concertazione tripartita variamente pratica-

ta nel tempo. Questo complesso di fattori, unito ai persistenti poteri di intervento delle autorità amministrative nei rapporti di lavoro ha contribuito ad accrescere la rigidità del sistema che è stata oggetto nel tempo di critiche diffuse da parte delle imprese e degli osservatori stranieri.

2. L'impatto della crisi economia sulle relazioni industriali spagnole: il decentramento contrattuale imposto dalla legge

La crisi economica, scoppiata in Spagna come nel nostro Paese, ha avuto un forte impatto sulle relazioni industriali alterandone profondamente gli equilibri. La pressione della globalizzazione e la crisi economica, aggravata dalle politiche di austerità imposte dall'Europa in Spagna anche più direttamente che in Italia, hanno indebolito nel complesso la autorevolezza delle relazioni industriali e la forza dei sindacati.
L'effetto più macroscopico è il freno delle dinamiche salariali nell'intero periodo, che ha portato ad una forte svalutazione interna subita dalle parti sociali, come mostra la stagnazione delle retribuzioni che nel periodo di crisi non hanno tenuto il passo con l'inflazione, e hanno perso particolarmente terreno dopo il 2012 ([1]).
I tentativi delle parti sociali di rivedere il funzionamento delle relazioni industriali con accordi concertativi riguardanti la moderazione salariale, le dinamiche del mercato del lavoro, l'assetto pensionistico non sono state sufficienti a migliorare l'efficienza del sistema. Tanto è vero che, a fronte dell'aggravarsi della crisi, il Governo ha approvato nel 2011 e 2012 radicali modifiche nell'assetto delle relazioni industriali e del mercato del lavoro orientate ad aumentarne la flessibilità, in linea con le indicazioni formulate da diverse istituzioni europee e internazionali nonché dalla stessa Banca centrale spagnola.
Una prima innovazione importante è consistita nel parziale superamento, cioè nella riduzione a un anno, del periodo di ultrattività dei contratti collettivi. Tale principio tradizionale in Spagna, da noi superato con la fine del sistema corporativo, conferiva al sindacato una garanzia di continuità della copertura contrattuale, anche in caso di blocco delle trattative. Il suo superamento ha comportato un indebolimento della posizione contrattuale delle organizzazioni sindacali, in quanto ha aumen-

([1]) V. GÓMEZ, *El legado de la reforma laboral de 2012. Una perspectiva economica*, 2015; ILO, *Spain. Growth with jobs. Studies on growth with equity*, 2014, 11 e 46. La situazione è appena migliore in Italia dove le retribuzioni reali sono cresciute solo dello 0,5% negli ultimi 15 anni.

tato il rischio di una perdita delle condizioni acquisite. In effetti tale modifica ha contribuito a ridurre il tasso di copertura dei contratti nazionali. Il decentramento della contrattazione ha influito nella medesima direzione, perché nella gran parte delle piccole imprese spagnole il sindacato non è presente e non negozia ([2]).

Un secondo oggetto di riforma introdotto dal Governo a maggioranza socialista (real decreto-ley n. 7/2011) e poi dal successivo Governo a maggioranza del Partito popolare (real decreto-ley n. 3/2012) mira a superare il tradizionale principio del favore, che sancisce la gerarchia contrattuale, per cui le condizioni negoziate a livello nazionale – specie in materia salariale – potevano essere modificate solo *in melius* dagli accordi decentrati. Con una differenza importante: la legge del 2011 permetteva alle parti sociali nazionali di concordare una diversa struttura contrattuale che mantenesse una priorità al livello centrale rispetto a quello decentrato. Si trattava di una soluzione non ignota all'ordinamento spagnolo, che già prevedeva "clausole di apertura" e di deroga a livello aziendale secondo le condizioni stabilite dai contratti collettivi superiori (ley n. 11/1994). La legge successiva del 2012 sancisce invece la priorità della contrattazione aziendale, specie in materia salariale, anche questa se le parti hanno previsto una diversa struttura contrattuale (con qualche controllo del decentramento). Inoltre permette alle aziende di uscire dal sistema della contrattazione nazionale (*opt-out*), qualora registrino un calo di vendite o di reddito per 6 mesi successivi, e di modificare unilateralmente il sistema retributivo «per motivi organizzativi e tecnici».

Il primo intervento legislativo, pur favorendo il decentramento della contrattazione, lasciava all'autonomia negoziale delle parti la possibilità di regolarne le condizioni, così ponendosi in linea con le prassi di decentramento "controllato" adottate dai sindacati di altri Paesi, fra cui Germania e Italia (da noi con il TU sulla rappresentanza 10 gennaio 2014). Viceversa, la riforma del 2012, non a caso contemporanea ad una nuova regolazione del mercato del lavoro, determina direttamente *ex lege* le possibilità e gli ambiti del decentramento contrattuale. Una simile posizione di favore al livello di impresa e alle decisioni dell'imprenditore rappresenta un significativo cambio degli equilibri del sistema contrattuale, tanto più in un contesto economico come quel-

([2]) J. CRUZ VILLALÓN, *Mercado de trabajo y reformas de la legislación laboral en España*, 2015; J. CRUZ VILLALÓN, *La nueva regulación de la negociación colectiva: ruptura del equilibrio en las relaciones laborales en aras de una flexibilidad sin consenso*, in *Avance*, 2015, n. 249-250.

lo spagnolo, che al pari di quello italiano è composto in grande maggioranza di piccole e piccolissime imprese. Di conseguenza larga parte di questi lavoratori si vedono esposti al rischio di restare privi delle garanzie previste dal contratto di categoria, il quale, a differenza degli accordi aziendali, ha per legge un efficacia *erga omnes* e quindi una applicabilità generale ([3]). Le critiche rivolte dai sindacati e da parte della dottrina a queste riforme non sono state raccolte dalla Corte costituzionale spagnola, che ha confermato la legittimità delle sue misure principali.

3. Il decentramento contrattuale in Italia: controllo delle parti e intervento legislativo

Per questo aspetto la seconda legge spagnola si avvicina all'articolo 8 del decreto-legge n. 138/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148/2011, che rappresenta analogamente un intervento diretto del legislatore – il primo della nostra storia – volto a sancire la possibilità dei contratti c.d. di prossimità di derogare, a certe condizioni, ai contratti collettivi nazionali. Ma la legge italiana non si limita, come quella spagnola, a modificare i rapporti fra livelli contrattuali a favore di quelli decentrati, in quanto altera lo stesso equilibrio fra la fonte legale e quella contrattuale, permettendo ai contratti di prossimità di derogare, alle medesime condizioni, anche alle norme di legge riguardanti gran parte dei contenuti dei rapporti individuali di lavoro.
A fronte di questi cambiamenti normativi le parti sociali italiane hanno ribadito la loro volontà di mantenere un controllo centrale sulle modalità del decentramento, in particolare, e sulle possibilità di deroga da parte dei contratti aziendali a quelli nazionali; a tal fine hanno messo a punto una serie complessa di regole confluite nel TU sulla rappresentanza. La tenuta del controllo centrale stabilito dal TU è peraltro affidato, secondo la tradizione italiana, alla autorevolezza delle parti contraenti. La resistenza del sistema deve fare i conti non solo con la pressione della crisi, ma con la norma dell'articolo 8, da tutti criticata ma ancora in vigore. Talora questa viene usata con il consenso, magari tacito, dei sindacati, per negoziare accordi di concessione, quando questi sono ritenuti necessari per superare le crisi aziendali e per salvare l'occupazione.

([3]) Il tasso di copertura dei contratti nazionali è stimato al 93%, mentre quello degli accordi aziendali è attorno al 7%. Cfr. ILO, *op. cit.*, 159 ss.

L'analisi comparata dei due sistemi mostra dunque persistenti differenze con qualche convergenza. Il legislatore spagnolo è passato da interventi di sostegno e insieme di regolazione del tradizionale sistema contrattuale centralizzato ad un forte intervento a favore questa volta del decentramento contrattuale: cioè un interventismo legale costante, ma di segno opposto rispetto al passato. Nel nostro Paese permane il tradizionale favore per la regolazione solo contrattuale del sistema di relazioni industriali, perfezionata per molti aspetti dal TU del 2014. Ma queste regole autonome convivono con la norma dell'articolo 8 della legge n. 148, che si pone in netto contrasto con la tradizione, perché costituisce un intervento legale diretto nella struttura contrattuale volto ad attribuire ai contratti di prossimità poteri derogatori di portata ampia sia verso i contratti di livello superiore, sia verso la legge. In sintesi il nostro è un sistema, se non schizofrenico, certo in precario equilibrio fra approcci opposti; e su tale precarietà di equilibrio il Governo attuale non sembra per ora voler intervenire.

4. La volatilità del mercato del lavoro spagnolo e la crescita dei contratti a termine

Anche nella normativa del diritto e del mercato del lavoro gli ordinamenti spagnolo e italiano presentano storicamente differenze e convergenze. Ma i recenti cambiamenti del contesto economico sociale e in particolare la crisi economica e finanziaria hanno alterato in profondità – come per le relazioni industriali – gli equilibri tradizionali. Il mercato del lavoro di entrambi i Paesi è da tempo oggetto di analisi critica e di sollecitazioni da parte degli organismi internazionali per la sua rigidità e per marcati dualismi fra le regole di tutela riguardanti diversi gruppi di soggetti. Secondo le periodiche analisi dell'OECD gli indicatori che mostrano il grado di "protezione legale", e quindi la rigidità del mercato del lavoro, sono fra i più alti d'Europa in entrambi i Paesi.
Il mercato spagnolo si caratterizza per una marcata volatilità, dovuta in particolare alla forte incidenza in quell'economia del settore delle costruzioni. Questo è uno dei motivi principali per cui l'ordinamento dell'occupazione in quel Paese risente più che in altri dell'andamento congiunturale con forte aumento di occupazione nei momenti di crescita e crollo nei periodi di crisi. Lo mostrano le oscillazioni sia della disoccupazione, sia dell'occupazione. La prima va dal minimo dell'8% all'inizio della crisi al 27,1% nel 2013 con la perdita di 4 milioni di posti di lavoro e con le perdite maggiori fra le donne e i giovani, specie a

basso livello di scolarità (55%). La occupazione cala del 16,3% in 5 anni, tre volte il calo del PIL, con gravi ripercussioni sulle persone a rischio di povertà.

Proprio in risposta a tali criticità entrambi i Paesi hanno visto susseguirsi negli ultimi anni vari interventi di riforma su aspetti centrali del diritto del lavoro, specie per correggere le distorsioni del mercato del lavoro. In Spagna sono soprattutto le leggi del 2011-2012, che modificano il sistema; da noi gli interventi sono stati più numerosi e in parte dissonanti, fino all'attuale *Jobs Act*, che si presenta come una riforma organica e destinata a durare.

L'orientamento generale comune si ispira alle indicazioni europee sulla *flexicurity*. Queste peraltro sono sufficientemente ampie da lasciare margini a varianti applicative, le quali in effetti si riscontrano nei vari contesti nazionali. In questo contesto una prima scelta caratteristica del legislatore spagnolo è quella del 1984 che liberalizza il ricorso ai contratti a termine e riduce drasticamente i costi per la loro cessazione. I dati mostrano come la riforma abbia avuto effetti positivi sull'occupazione (+3,5%) e sul turnover, ma soprattutto in conseguenza della sostituzione di rapporti a tempo indeterminato con rapporti a termine. Mentre i primi calano del 10%, la proporzione dei lavori temporanei cresce progressivamente fino a raggiungere il 31,9% del totale dell'occupazione. Si è trattato di una scelta divergente da quella prevalente nel nostro Paese (ma non solo). La nostra legge in quel periodo è ancora orientata a limitare rigorosamente il ricorso ai contratti temporanei. La riforma spagnola del 1984 è stata alquanto criticata per aver avuto effetti negativi sulla produttività e sul dualismo del mercato del lavoro, con debole impatto positivo sul valore delle imprese ([4]). Alcuni di questi critici hanno ritenuto che l'opzione alternativa di ridurre i costi del licenziamento in generale e in particolare per i rapporti di lavoro a tempo indeterminato avrebbe avuto effetti più virtuosi su tali variabili.

Negli anni successivi il legislatore spagnolo ha corretto parzialmente il tiro, introducendo qualche limite al contratto a termine e riducendo i costi del licenziamento limitatamente ai rapporti a tempo indeterminato di certi gruppi di lavoratori nuovi assunti. La portata limitata di tali correzioni doveva peraltro ridurne alquanto l'efficacia, tanto è vero che il

([4]) V. AGUIRREGABIRIA, C. ALONSO-BORREGO, *Labor contracts and flexibility: evidence from a labor market reform in Spain*, in *Economic Inquiry*, 2014, vol. 52, n. 2, 930-957.

mercato del lavoro spagnolo, secondo l'OECD, è restato per anni, fino alle riforme recenti, affetto da gravi dualismi.

5. Le riforme recenti: modifica della disciplina e dei costi dei licenziamenti

Le riforme introdotte in Spagna dal 2010 al 2012 prevedono diverse misure all'insegna della flessibilità e della riduzione dei costi di fine rapporto, che contribuiscono alla flessibilità nell'impiego della manodopera.
La riduzione dei costi è attuata anzitutto con l'accorciamento del periodo di preavviso da un mese a 2 settimane (real decreto-ley n. 10/2010) che diventa più basso della media dell'OECD; e con una diminuzione progressiva della indennità di fine rapporto per i contratti temporanei, stabilita in proporzione alla durata e che oggi è di 12 giorni per anno di servizio. Quanto ai contratti a tempo indeterminato la legge spagnola non ha una norma simile all'articolo 18 del nostro Statuto dei lavoratori e prevede la reintegrazione solo in caso di licenziamenti discriminatori. Quindi le riforme spagnole si sono concentrate anche qui sui costi del licenziamento. In caso di licenziamento sia individuale, sia collettivo, è prevista in generale una indennità di fine rapporto da un minimo di 20 giorni di salario per anno di servizio fino ad un massimo di 12 mesi di salario. Quando il licenziamento è ingiustificato la indennità minima è di 33 giorni per anno di servizio fino ad un massimo di 24 mesi.
Un aspetto del favore legislativo per la flessibilità questa volta in entrata – in ciò simile agli orientamenti italiani – consiste nell'ampliamento della possibilità di ricorso al lavoro interinale. Mentre un fattore di rigidità in uscita tipico dell'ordinamento spagnolo – come di quello francese – è rappresentato dall'intervento autorizzatorio dell'autorità amministrativa – l'ispettorato del lavoro – nei licenziamenti collettivi. Tale intervento che spesso esercitava un penetrante condizionamento delle scelte delle parti ha resistito ai primi tentativi di riforma, ma è stato abolito dalla legge del 2012.
Nella stessa direzione il legislatore ha "ammorbidito" alquanto i motivi richiesti per giustificare i licenziamenti collettivi, in particolare circa la intensità del controllo esercitabile sul nesso fra i motivi addotti e le misure di riduzione del personale e circa gli elementi oggettivi che l'azienda deve produrre per motivare tale nesso. E ha proceduto a ridurre le indennità dovute in caso di licenziamenti collettivi nelle ipotesi in

cui essi siano attuati al di fuori delle procedure legali; si stima una riduzione del 27% dei costi precedenti alla riforma ([5]).
Questi interventi hanno significativamente ridotto la rigidità della legislazione spagnola in materia di licenziamenti, come valutata dagli indicatori OECD, anche se i costi di fine rapporto restano tra i più alti nei Paesi OECD. La valutazione dell'OECD attribuisce un grado simile e leggermente maggiore alla normativa italiana sui licenziamenti; ma essa si riferisce a dati del 2013, precedenti all'intervento del *Jobs Act* che riduce ulteriormente anche da noi i costi dei licenziamenti e la rigidità della disciplina protettiva.

6. La flessibilità interna: orari e part-time

Un'altra innovazione introdotta dalla legge spagnola del 2012, parallela al favore per i contratti aziendali, consiste nel riconoscimento alle aziende, oltre che della possibilità di uscire dal sistema contrattuale (nazionale), anche di adottare misure di flessibilità interna utili a limitare gli esuberi, rompendo gli schemi classificatori dei contratti nazionali e i limiti alle modifiche delle condizioni di lavoro.
Gli ambiti della flessibilità riguardano in particolare i regimi di orario con la possibilità per il datore di lavoro di variare il periodo di lavoro e di non lavoro nel corso dell'anno in generale, e di apportare variazioni analoghe anche nel caso di part-time. Questo diventa uno strumento particolarmente adattabile alle esigenze dell'impresa e registra una forte diffusione in un Paese che come il nostro ne aveva fatto fino allora un uso limitato (il part-time cresce in Spagna dal 6% del 1999 al 18% del 2014). I critici rilevano che si tratta di un part-time in gran parte involontario e che la sua applicazione presenta il rischio di favorire forme di lavoro sommerso e irregolare.
Una misura di flessibilità diretta a far fronte alle crisi aziendali come alternativa al ricorso ai licenziamenti è la riduzione temporanea dell'orario con correlativa diminuzione del salario, ma con parziale compensazione da parte della previdenza sociale. Il modello dichiarato è il *Kurzarbeit* tedesco, ma le somiglianze sono evidenti anche con le casse integrazioni e con i contratti di solidarietà italiani. Un punto critico della normativa spagnola è che il ricorso a questo istituto comporta una riduzione del periodo fruibile di disoccupazione; di conseguenza il

([5]) Cfr. il saggio di J. CRUZ VILLALÓN, *Mercado de trabajo y reformas de la legislacion laboral en España*, cit., e ILO, *op. cit.*

tasso di copertura della tutela in caso di perdita di lavoro è calato del 25%, lasciando oltre 3 milioni di lavoratori senza indennità di disoccupazione ([6]).

La novità principale di questa normativa, rilevata non senza critiche dai commentatori, è che essa favorisce l'adozione delle varie forme di flessibilità anche per decisione unilaterale del datore di lavoro, con l'obiettivo di superare i ritardi e gli ostacoli nella sua implementazione conseguenti alla necessità di negoziare con il sindacato (nel passato tale flessibilità era normalmente negoziata). Misure simili di flessibilità interna o funzionale sono state adottate in vari Paesi a cominciare dalla Germania, in quanto in grado di aumentare la capacità delle imprese di rispondere agli shock esterni, variando l'impiego del personale invece che ricorrendo all'uso di contratti a termine e/o alla riduzione del personale. Questa alternativa virtuosa alla mobilità esterna è stata apprezzata anche dal *Jobs Act*, nel decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 sul riordino dei tipi contrattuali (articolo 3). La particolarità del nostro caso è che il legislatore per promuovere la mobilità funzionale, specie organizzativa, ha dovuto superare i rigidi limiti posti allo *jus variandi* del datore di lavoro dallo storico articolo 2013 c.c., ampliando la possibilità di modifica delle mansioni del lavoratore e della sua retribuzione. Nel nostro sistema permangono invece ancora rigidità nei regimi degli orari nonché nella disciplina del part-time su cui il *Jobs Act* interviene solo marginalmente.

Il giudizio dell'OECD ([7]), pur con le cautele dovute alla breve esperienza applicativa della riforma spagnola, concorda con le valutazioni del Ministero del lavoro spagnolo ([8]) circa l'impatto positivo della nuova normativa. In particolare converge nel ritenere che la promozione della flessibilità interna, del decentramento e della flessibilità del sistema contrattuale abbia contribuito alla moderazione salariale verificatosi in quel Paese negli ultimi anni e al contenimento dei costi del lavoro per unità di prodotto.

Le stesse valutazioni indicano che, nonostante tale moderazione abbia inciso sui livelli di reddito dei lavoratori, si registrano segnali che essa ha cominciato a produrre risultati positivi in termini di occupazione oltre che di competitività del sistema produttivo spagnolo ([9]). In effetti gli

---

([6]) V. GÓMEZ, *op. cit.*

([7]) *OECD Economic Surveys. Spain*, 2014.

([8]) *Report evaluating the impact of the labour reform*, 2014, spec. 30 ss.

([9]) Peraltro i critici rilevano che il recupero dell'occupazione è ancora lontana dai livelli pre-crisi e anche da quelli del 2010, e manifestano dubbi che tale recupero sia

ultimi dati indicano significativi miglioramenti per entrambi gli indicatori. Nel 2015 il PIL è previsto crescere del 2,8% e la disoccupazione dovrebbe calare di quasi il 4%, dal 28% al 24,2%; sono performance migliori di quelle italiane.

7. Obiettivo: ridurre il dualismo del mercato del lavoro

La riforma del 2012 si è proposta come obiettivo fondamentale di ridurre il dualismo del mercato del lavoro, caratteristico del sistema spagnolo. Il legislatore esplicita di voler perseguire tale obiettivo in modo sistematico, oltre che con le innovazioni sulla flessibilità interna, sulla riduzione dei costi del licenziamento e sul decentramento contrattuale, anche con uno strumento specifico, diretto a favorire l'impiego a tempo indeterminato.
L'enfasi su questo strumento equivale implicitamente a riconoscere la necessità di cambiare orientamento rispetto alle precedenti scelte di forte liberalizzazione del contratto a termine, che viceversa aveva contribuito ad aggravare il dualismo del mercato del lavoro. Il nuovo contratto chiamato *contrato de apoyo a emprendedores* riecheggia per certi versi alcuni modelli coltivati in Europa – Italia compresa – con variazione di impianto e di terminologia (i nomi sono diversi: contratto unico, contratto a tutele progressive, ecc.).
Nella variante spagnola il contratto ha una portata più circoscritta del nostro contratto a tutele crescenti, perché è riservato alle aziende con meno di 50 dipendenti. Sono più limitate anche le specificità di disciplina rispetto a quelle del *Jobs Act*, perché il contratto spagnolo si differenzia da quello ordinario solo per la presenza di un periodo di prova allungato a un anno, finalizzato a permettere ai datori di lavoro di valutare quale lavoratore stabilizzare ([10]). Come in Italia, il legislatore spagnolo ha voluto promuovere tale contratto non solo con una maggiore flessibilità normativa, ma anche con significative agevolazioni fiscali e contributive. Una correzione di rotta rispetto al passato operata dalla legge del 2012 – ma in direzione diversa – è il ripristino del limite massimo di 24 mesi alla possibilità di utilizzare una successione di contratti a termine.

---

dovuto a queste riforme del mercato del lavoro piuttosto che alle politiche espansive della BCE (si veda V. GÓMEZ, *op. cit.*).
([10]) Le critiche rivolte a questo allungamento del periodo di prova non sono state accettate dalla Corte costituzionale spagnola.

Il legislatore spagnolo, come quello italiano, è intervenuto su un'altra area critica del mercato del lavoro, cioè su quelle forme di lavoro parasubordinato, per usare la nostra terminologia, caratterizzate da debolezza economica e spesso usate per mascherare veri e propri rapporti di lavoro dipendente. La scelta del legislatore spagnolo è più netta di quelle adottate in Italia negli anni passati, che sono state alquanto oscillanti: dalle presunzioni stabilite dalla legge Fornero per ricondurre all'area del lavoro subordinato rapporti di collaborazione caratterizzati da certi indici di vicinanza e/o dipendenza dal datore committente alla più recente norma del *Jobs Act* che allarga la definizione e l'ambito di disciplina del lavoro dipendente con l'obiettivo di ricomprendervi parte delle collaborazioni coordinate e continuative, ossia quelle che si presentino come eterorganizzate dal datore di lavoro.
La legislazione spagnola (ley n. 20/2007 e ley n. 36/2011) ha previsto una regolazione dettagliata dei c.d. lavori autonomi economicamente dipendenti, stabilendone i caratteri, invero in modo alquanto rigido (in particolare il 75% del reddito del lavoratore percepito da un committente). Tali rapporti sono fatti rientrare nell'area del lavoro autonomo, ma ad essi si estende una serie di tutele simili a quelle storicamente proprie del lavoro subordinato, appunto per rimediare alla debolezza economica di questi soggetti. Si tratta di una soluzione prospettata anche in Italia da varie proposte di legge parlamentari ([11]). Peraltro queste sono rimaste senza seguito anche per le persistenti controversie sulla definizione del lavoro "economicamente dipendente", e sui suoi rapporti con il lavoro autonomo e con le collaborazioni. Sono stati sollevati dubbi che sia opportuno seguire la strada indicata dalla normativa spagnola perché essa risulta alquanto rigida e anche per questo avrebbe avuto scarso successo ([12]).

8. Riforma e limiti dei servizi per l'impiego e delle politiche attive

Gli interventi del legislatore spagnolo riguardanti la flessibilità nelle relazioni industriali e nel rapporto individuale di lavoro sono quelli che hanno attirato la maggiore attenzione dei commentatori e dell'opinione pubblica; del resto, come è avvenuto per le nostre riforme. Ma la recen-

([11]) In particolare il ddl 7 agosto 2013, AS 1008, a prima firma Ichino.
([12]) Cfr., anche per richiami comparati alla normativa tedesca e britannica, A. PERULLI, *Un Jobs Act per il lavoro autonomo: verso una nuova disciplina della dipendenza economica?*, Working paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2014, n. 235, 15, ora in anche in *q. Rivista*, 2015, n. 2.

te legislazione spagnola, come la nostra, ha integrato queste misure di flessibilità con altre, meno note, intese a dare seguito alla parte delle direttive europee riguardante la sicurezza, in particolare con l'adozione di normative e di azioni amministrative rivolte a promuovere la impiegabilità dei lavoratori nel mercato del lavoro. Gli oggetti di questi interventi sono simili a quelli da tempo – invero almeno da vent'anni – all'ordine del giorno anche del Governo italiano, e riguardano la riforma degli ammortizzatori sociali, la formazione continua e in genere le politiche attive del lavoro.

Mi limito a segnalare alcuni aspetti della legislazione spagnola, utili per completare la *road map* del *Jobs Act*, che su questi punti non è ancora completata.

Il proposito dichiarato da quel legislatore, non diversamente dal nostro, è di rafforzare gli strumenti di politica attiva per promuovere la attivazione dei lavoratori disoccupati e la loro ricollocazione. A tal fine è previsto un piano annuale di politiche per l'occupazione (2012) che costituisce lo strumento per coordinare tutte le misure di politica attiva da attuarsi sia da parte del servizio pubblico nazionale, sia da parte dei vari servizi regionali. L'indicazione principale è che i vari interventi previsti siano fortemente orientati al risultato, con finanziamenti legati alla performance.

Per raggiungere gli obiettivi di politica attiva la legge promuove, d'intesa con le Regioni, forme di collaborazione fra servizi pubblici e agenzie del lavoro private (che sono aumentate di numero). Una simile collaborazione è prevista anche in Italia dalle linee-guida del Ministero del lavoro, ma nelle varie Regioni è implementata diversamente e spesso in modo divergente. Stando al Ministero del lavoro spagnolo è in atto una buona collaborazione con le Regioni autonome per rendere operativi gli strumenti di politica attiva; ma questo giudizio appare troppo ottimista agli osservatori internazionali ([13]). Il punto è notoriamente critico anche in Italia dove la difficoltà di svolgere azioni congiunte fra Stato e Regioni è uno dei punti irrisolti del nostro governo del mercato del lavoro. La soluzione di tale problema nel contesto italiano è al momento sospesa per l'incertezza del riparto delle competenze fra Stato e Regioni, che la riforma costituzionale dovrebbe modificare profondamente, riducendo le competenze regionali e ridando ruolo decisivo al Governo centrale nelle principali funzioni di governo del mercato del lavoro.

([13]) *OECD Economic Surveys. Spain*, cit., 35.

Peraltro anche in Spagna i servizi per l'impiego restano un punto debole del sistema. Lo rilevano i rapporti sia dell'OECD sia dell'ILO, che sottolineano la scarsità di risorse umane e finanziarie ad esse dedicate. In Spagna le spese su questi capitoli sono cresciute dal 2007 solo del 10%, mentre il numero dei disoccupati è raddoppiato. Inoltre, come da noi, i livelli di funzionamento dei servizi e delle politiche attive è molto diseguale nelle varie Regioni.
La nuova regolazione spagnola dei licenziamenti collettivi, oltre a semplificarne le procedure, ha rafforzato gli strumenti per la ricollocazione dei lavoratori in esubero. In particolare le aziende che prevedano un numero di licenziamenti superiore a 50 sono tenute per legge a definire e finanziare un piano di ricollocazione comprensivo della formazione e delle misure necessarie a facilitare il reimpiego. Proposte di riforma legislativa in direzione simile sono state avanzate più volte in Italia – anche da chi scrive ([14]) – ma con scarso seguito. Esse sono riprese solo parzialmente nel *Jobs Act*, con il varo del c.d. contratto di ricollocazione. La indicazione è parziale, perché l'utilizzo di tale contratto non è sostenuto da adeguati finanziamenti, né da efficaci strumenti attuativi: una carenza, questa, riferibile all'intero ambito delle nostre politiche attive.

9. Formazione e apprendistato

La riforma spagnola dà grande enfasi alla "formazione per l'occupazione" come strumento fondamentale per migliorare la impiegabilità dei lavoratori e nel lungo termine la competitività delle imprese. La novità principale è che sono stati introdotti forti elementi di concorrenza nella selezione degli enti formativi, per garantire un uso più efficiente delle risorse pubbliche.
Il Ministero del lavoro spagnolo rileva come in seguito a tale novità le gare sono raddoppiate e nel caso della formazione per i giovani sono cresciute di 5 volte, mentre il costo orario delle prestazioni è calato del 27%. Gli stessi dati ministeriali sottolineano il successo registrato dalla riforma dell'apprendistato, segnalando che a seguito in particolare della riduzione fino al 100% dei contributi sociali il ricorso all'apprendistato è cresciuto del 22% nel primo anno di applicazione della legge e del 64% nella prima metà del 2013. Sono più sfumati i commenti dei rapporti ILO e OECD, secondo i quali la diffusione dell'apprendistato in

([14]) Ddl 8 novembre 2011, AS 3007, a firma Treu-Castro.

Spagna è la metà della media europea, mentre resta alto il *mismatch* e la gran parte dei disoccupati hanno bassi livelli di educazione. Di qui viene il monito di tali organismi a fare di più per raccordare la formazione ai bisogni delle imprese, coinvolgendo a tale scopo le parti sociali nel disegno e nella esecuzione dei programmi formativi. Il monito è sicuramente valido anche per la situazione italiana, che per questi aspetti è alquanto deludente. Le reiterate modifiche apportate dalle nostre leggi recenti alla normativa dell'apprendistato ne hanno rese incerte le modalità di utilizzo, scoraggiando, anche per questo, la sua diffusione; mentre non hanno introdotto elementi né di convenienza economica, né di flessibilità sufficienti a renderlo più appetibile, specie per le PMI.
Un altro confronto che registra le debolezze di entrambi i Paesi riguarda le misure per l'occupazione giovanile. Come il Governo italiano anche quello spagnolo ha attribuito una grande importanza al programma europeo *Youth Guarantee*. Le misure previste dal programma spagnolo rispondono, come le nostre, alle indicazioni europee.
I rapporti del Ministero spagnolo indicano che la buona parte di queste misure sono state avviate, e ne segnalano due di grande impatto economico: la riduzione dei contributi sociali fino al 100% per le aziende che impiegano giovani disoccupati e una forte riduzione contributiva per i giovani che avviano un'attività di lavoro autonomo. Ma anche qui il rapporto ILO rileva come il grado di implementazione di tali misure sia ancora da verificare e debba essere sostenuto da un rafforzamento degli strumenti di politica attiva, senza i quali gli stessi incentivi all'occupazione hanno efficacia limitata. Nel nostro Paese il programma giovani è stato avviato con ritardo e sconta le difficoltà di funzionamento delle istituzioni del mercato del lavoro, nonché lo scoordinamento fra le diverse politiche regionali. Non a caso la operatività delle misure previste presenta marcate differenze nei vari territori italiani. Peraltro il programma è riuscito a stimolare in molte aree del Paese l'iniziativa dei centri per l'impiego e ad attivare un'attenzione senza precedenti dei giovani, come testimonia l'alto numero di essi che si sono rivolti ai centri (oltre 595 mila a fine maggio 2015, primo anno di vita del programma). Ma resta il fatto che la gran parte di questi giovani ha beneficiato solo di una prima accoglienza o al massimo di brevi tirocini, mentre sono ancora poche le opportunità di lavoro offerte e disponibili: secondo i dati ministeriali a fine maggio 2015 le offerte da parte aziendale sono 59 mila, per 79.429 posti di lavoro, in larga parte nel Nord-Italia. Per questo la cautela è d'obbligo nell'apprezzare l'impatto occupazionale effettiva del programma giovani, dato che in

entrambi i Paesi la disoccupazione giovanile resta molto alta e non mostra ancora significative flessioni.

10. Le riforme del lavoro nei due Paesi: convergenze e divergenze

I dati confermano, se ce ne fosse bisogno, che le attuali difficoltà dell'occupazione, nei nostri come in altri Paesi europei, hanno radici strutturali sia interne, cioè legate alle debolezze e agli squilibri della crescita economica, sia esterne, connesse in particolare alle pressioni competitive globali e alla crisi finanziaria aggravata dalle politiche restrittive dell'Unione europea. Per questo una valutazione realistica degli andamenti dell'occupazione e della disoccupazione in questi anni di crisi conferma la necessità di non sovrastimare l'impatto che le regole del lavoro possono esercitare sulle dinamiche del mercato del lavoro.
Con questa precisazione gli interventi riformatori degli ultimi anni nei due Paesi rispondono all'esigenza effettiva, ancorché talora enfatizzata, di adeguare al nuovo contesto economico-sociale sia i contenuti e il funzionamento delle relazioni industriali, sia il tradizionale assetto protettivo dei rapporti individuali di lavoro. Come si è detto, alcuni obiettivi generali delle leggi italiane e spagnole sono comuni e rispondono a linee-guida sperimentate con un qualche successo in altri ordinamenti europei: da una parte un decentramento della contrattazione che la renda più rispondente alle mutevoli condizioni delle imprese (e in parte alle aspettative dei lavoratori); dall'altra parte forme di flessibilità sia esterna, sia interna nella regolazione dei rapporti di lavoro, utili a rispondere alle stesse esigenze di imprese e di lavoratori, nonché una modulazione delle tutele che tenga conto dei diversi tipi di lavoro, dipendente e autonomo, e dei relativi bisogni di protezione.
Se gli obiettivi e l'attivismo riformatore dei Governi spagnolo e italiano sono comuni, le variazioni restano significative, a conferma del persistente influsso delle tradizioni e delle istituzioni politiche e sociali dei singoli Paesi. La Spagna ha attuato le sue riforme con maggiore tempestività e per certi aspetti con maggiore nettezza di quanto non sia avvenuto in Italia. Il ritardo italiano rispetto ad altri Paesi – la Germania, prima che la Spagna – è un handicap grave non solo in questo ambito; esso è legato a fattori vari, fra cui in particolare l'instabilità politica. Nel caso del diritto del lavoro la ventennale *querelle* sull'articolo 18 ha contribuito non poco a ritardare le riforme e ad offuscarne la linearità.
Nell'area delle relazioni industriali la nostra distanza dal caso spagnolo è massima. Mentre il legislatore di quel Paese ha utilizzato direttamente

e con una certa durezza la legge per regolare i rapporti collettivi nelle direzioni volute, il nostro ordinamento continua ad essere in bilico, fra il tradizionale astensionismo nei rapporti collettivi e interventi diretti, ma parziali e contestati come l'articolo 8 della legge n. 148. Né le parti sociali contribuiscono ad orientare le scelte legislative come pure hanno fatto in passato e come ambiscono ancora a fare. Questo perché sono meno autorevoli e fra loro divise sia in generale, sia sul tema specifico del ruolo della legge e dei suoi contenuti.

La perdurante incertezza sindacale sul punto, mentre poteva essere sostenibile nelle condizioni economico-sociali relativamente stabili del passato, ha contribuito, insieme agli altri fattori di contesto, a ridurre il ruolo della contrattazione e ancor più della concertazione. Il declino della concertazione è una tendenza riscontrabile in molti Paesi, non solo in Spagna e in Italia. Ma il nostro sindacato, pur diviso e indebolito, è più forte di quello spagnolo. Ed è ancora capace di opporre resistenze se non veti alle decisioni del Governo; il che ha contribuito a ritardare tali decisioni e a favorire scelte compromissorie. Non a caso le resistenze sindacali sono state particolarmente efficaci nell'ostacolare interventi legislativi nelle dinamiche delle relazioni industriali, che viceversa sono state centrali nelle riforme spagnole.

Il quadro è cambiato con le norme del *Jobs Act*, che sono state approvate dall'attuale Governo, senza seguire le tradizionali forme concertative. Anche per questo, tali normative hanno introdotto innovazioni più nette del passato proprio sui punti maggiormente controversi: dal superamento dell'articolo 18, alla modifica dei vincoli dell'articolo 2013 c.c., sul mutamento delle mansioni del lavoratore, alle condizioni e tempi di fruibilità delle casse integrazioni. Va peraltro notato che alcune scelte del *Jobs Act* si distinguono su punti non marginali dai contenuti della riforma spagnola. Come si è già detto, il Governo ha evitato di intervenire direttamente sulle relazioni industriali. Anche gli accenni più recenti del Governo sembrano riguardare più le regole sulla rappresentatività dei sindacati, che interventi di regolazione diretta sulla struttura e sugli effetti della contrattazione collettiva, come quelli decisi dalle leggi spagnole.

In tema di rapporti individuali due mi sembrano le differenze più significative con le riforme spagnole. La prima è la incentivazione dei contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti conseguente al superamento dell'articolo 18 e alle agevolazioni economiche introdotte dalla legge finanziaria del 2015. Il cambio della convenienza di questo contratto rispetto a quello a termine sta favorendo la stabilizzazione di un

consistente numero di rapporti temporanei ([15]). Al medesimo riequilibrio fra lavoro temporaneo e non standard e contratto a tempo indeterminato potrà contribuire la normativa sulle collaborazioni a progetto prevista dal decreto sul riordino dei tipi contrattuali. Una seconda differenza del *Jobs Act* rispetto alla legislazione spagnola riguarda le tutele della disoccupazione (Naspi e Dis-Coll). La nostra normativa realizza non una riduzione ma una estensione del grado di copertura di queste tutele recuperando un ritardo storico del sistema italiano. Peraltro tale estensione della Naspi è compensata da una riduzione della sua durata, a dire il vero secondo una tendenza riscontrabile in gran parte dei Paesi europei, compresi quelli del Centro-Nord-Europa.

Le due normative segnalate del *Jobs Act*, estensione degli ammortizzatori sociali e promozione del contratto a tempo indeterminato, realizzano un rapporto più equilibrato tra flessibilità e sicurezza, di quanto non risulti dalla legislazione spagnola, quindi in ciò meglio rispondente alle indicazioni europee della *flexicurity*. Analogamente il rapporto fra legge e contratto nel nostro ordinamento mi sembra più equilibrato, o meno netto, di quanto non sia nel sistema spagnolo; anche per questo aspetto le scelte del nostro Governo sono meno lontane dalla tradizione sindacale italiana. Non a caso proprio su questi punti le decisioni del legislatore spagnolo sono state contestate duramente sul piano politico e sindacale, forse ancor più di quelle del Governo Renzi; e hanno contribuito alla cattiva prova elettorale del partito di maggioranza spagnolo.

Viceversa va ricordato che un punto critico di entrambi i Paesi, Spagna e Italia, consiste, non da oggi, nella debolezza delle politiche attive e degli strumenti di gestione del mercato del lavoro. La possibilità di correggere tali debolezze dipende non solo o non tanto dalle nuove normative, quella spagnola del 2012 e quella annunciata dal *Jobs Act*, ma dalla efficienza degli strumenti necessari alla loro implementazione, cioè dalla capacità dei servizi per l'impiego e della formazione di sostenere le persone disoccupate, e i giovani in particolare, nella ricerca di opportunità di impiego.

Sono queste istituzioni che possono favorire una effettiva impiegabilità dei lavoratori nel contesto dei difficili mercati "transizionali" tipici del-

([15]) Lo confermano i dati ufficiali nel primo quadrimestre 2015 (Inps, Ministero del lavoro). Le assunzioni a tempo indeterminato sono state 665.962 (22,4%) a fronte di 474.341 nel corrispondente periodo del 2014 (17,3%); le assunzioni a termine 1.859.423 (62,5%) a fronte di 1.792.266 nel 2014 (65,2%); le collaborazioni sono calate da 224.807 nel 2014 (8,2%) a 196.637 nel 2015 (6,6%). Il totale delle assunzioni è cresciuto da 2.749.561 a 2.973.478.

la nostra epoca. Anche la Spagna deve rafforzare questi aspetti delle sue politiche, ma ha il vantaggio di possedere una struttura istituzionale e amministrativa, non solo in materia di lavoro, più solida della nostra; quel legislatore ha approvato nel 2013 una riforma che, a giudizio dell'OECD, sembra in grado di aumentare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni. A tale obiettivo, da tempo perseguito, è attesa anche la riforma della PA approvata dal nostro Governo e ora all'esame delle Camere.

Come si vede i raffronti fra i due sistemi nazionali non si prestano a semplificazioni e segnalano diversità non irrilevanti, pur entro orientamenti simili. Le valutazioni degli organismi internazionali mostrano significativi apprezzamenti per le direzioni di marcia assunte da entrambi i legislatori; contengono raccomandazioni e suggerimenti specifici intesi a rafforzare singoli punti ritenuti ancora critici. Il più rilevante di questi suggerimenti, comune ai due Paesi, è la sollecitazione ad implementare con coerenza le misure normative approvate, in particolare a rafforzare le attività di formazione e i servizi sul mercato del lavoro che sono l'aspetto più debole del sistema spagnolo come di quello italiano, ma che costituiscono il test decisivo per valutare il successo delle riforme.

Anche per questo gli osservatori internazionali reiterano il richiamo, posto all'inizio di questo scritto, a valutare con cautela l'impatto delle nuove normative di entrambi i Paesi, anche ma non solo per la breve durata della loro esperienza applicativa. La cautela è particolarmente necessaria nel considerare gli effetti sull'occupazione perché essa risente di molteplici fattori macro-economici, a cominciare dalle dinamiche della crescita; queste sono oggi più che in passato largamente determinate da elementi esterni, come le tendenze internazionali e, nel caso nostro, le politiche europee. Inoltre le reazioni delle dinamiche occupazionali si manifestano sempre con ritardo anche consistente rispetto alle variazioni dei cicli economici e quindi possono essere adeguatamente accertate solo nel medio periodo.

Le riforme del lavoro: Spagna e Italia – Riassunto. *Il saggio analizza gli sviluppi delle recenti riforme del lavoro in Spagna e in Italia. L'interesse verso l'evoluzione della legislazione spagnola è motivato dalla capacità di ripresa economica che questo Paese sta dimostrando dopo aver subito duramente i colpi della crisi economica, aggravata dalle politiche restrittive dell'Unione europea, che hanno indebolito nel complesso l'autorevolezza delle relazioni industriali e la forza dei sindacati. L'analisi delle recenti riforme spagnole, volte a favorire l'adozione di forme di flessibilità e a ridurre il dualismo del mercato del lavoro, è occasione per riflettere sull'esperienza*

italiana, tenendo presente le persistenti differenze tra i due sistemi. L'A. traccia così alcuni obiettivi generali comuni delle riforme intervenute nei due Paesi: da un lato il decentramento della contrattazione per renderla più rispondente alle mutevoli condizioni delle imprese; dall'altro alcune forme di flessibilità sia esterna, sia interna nella regolazione dei rapporti di lavoro. Infine, una modulazione delle tutele che tenga conto dei diversi tipi di lavoro, dipendente ed autonomo, e dei relativi bisogni di protezione. Nonostante tali obiettivi e l'attivismo riformatore dei governi spagnolo e italiano siano condivisi, secondo l'A. le variazioni restano significative, a conferma del persistente influsso delle tradizioni e delle istituzioni politiche e sociali dei singoli Paesi.

The Labour Reforms: Spain and Italy (Article in Italian) – Summary. *The article analyzes the developments of Spain's and Italy's recent labour reforms. The interest in the evolution of Spanish legislation is motivated by the country's ability to recover from the economic crisis, notwithstanding the stringent policies put in place by the EU that have weakened the authority of the Spanish industrial relations actors and the strength of trade unions. The analysis of recent Spanish reforms is intended to promote more flexibility and to reduce the dualism of the labour market. It also affords the opportunity to reflect on the Italian situation, bearing in mind that some long-standing differences exist between the two national systems. Certain specific aspects of reform are then considered. The decentralisation of collective bargaining will allow the parties to look at firms' variable conditions, while ensuring higher flexibility in hiring and dismissal. Consideration is also given to different forms of employment protection, in relation to which much work is still needed especially due to the countries' traditions and to their political and social context.*