

La *flexicurity* nel tempo della crisi

Peter Auer

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** Quali organizzazioni istituzionali si rivelano efficaci nella crisi? – **3.** Un miracolo occupazionale tedesco? – **4.** È prematuro stabilire vantaggi e svantaggi delle alternative? – **5.** Le crescenti critiche alla *flexicurity*. – **6.** Come organizzare il livello di sicurezza in un mercato del lavoro flessibile? – **7.** Una “sorta” di conclusione: le azioni (reali e ipotetiche) della Commissione.

1. Introduzione.

La crisi finanziaria globale può rappresentare un banco di prova per verificare le diverse modalità di intervento relativamente alla organizzazione del mercato del lavoro. Diverse interpretazioni teoriche e la previsione di determinati risultati sono associate a suddette modalità. Per esempio, per coloro che sostengono il “paradigma della flessibilità del mercato (del lavoro)”, le forze del mercato stesso risolveranno, seppur non in maniera repentina, l’iniziale disequilibrio causato dall’impatto coincidente con la crisi finanziaria; l’intervento governativo è deleterio o, nella migliore delle ipotesi, ha un’utilità temporanea e marginale. Tra i sostenitori della *flexicurity*, il percorso di “riequilibrio” è diverso: mentre le forze di mercato invocano un riassetto della forza lavoro, il metodo preferito (almeno stando alla linea di pensiero tradizionale, relativo al triangolo dorato danese, con debole protezione dalla perdita del posto di lavoro, generose indennità di disoccupazione e politiche attive del mercato del lavoro) è il ricorso ai licenziamenti, seppur applicando in un secondo momento una serie di misure in termini di protezione sociale per coloro che hanno perso il lavoro. Una volta che buona

* *Senior fellow, International Institute for Labour Studies – ILO. Relazione presentata al congresso europeo IIRA, tenutosi a Copenhagen, 28-30 giugno 2010, parte quarta sulle relazioni di lavoro Good-by Flexicurity – Welcome (again) Transitional Labour Markets?, presidente Peter Auer (ILO). Traduzione dall’inglese a cura di Francesca Fazio e Pietro Manzella.*

parte del “pacchetto” trova applicazione, la reintegrazione nel mercato del lavoro rappresenta una naturale conseguenza. Esiste un terzo approccio, solitamente caratterizzato da un’aurea negativa, quale il modello delle “rigidità nel mercato del lavoro” nella letteratura della economia del lavoro “ortodossa” ⁽¹⁾. Le ipotesi teoriche indicano che questi sistemi reagiscono lentamente alla crisi, mantenendo inizialmente i livelli occupazionali, a cui poi fanno seguito i problemi rilevanti all’interno del mercato del lavoro (ad esempio, la segmentazione) e la crescente disoccupazione nel medio e lungo periodo.

Altri approcci teorici (come quello del mercato transitorio e, in un certo senso, anche l’approccio delle capacità) corrispondono a una più ampia serie di proposizioni e sono caratterizzati da una particolare visione, secondo la quale l’applicazione di politiche adeguate può evitare o ridurre i rischi per il mercato del lavoro. Essendo tali approcci legati agli individui e ai loro diritti (assicurati collettivamente), non esiste una chiara indicazione sul modo in cui affrontare uno shock, come l’impatto della grande recessione, se non ricorrendo a strumenti tradizionali (generose indennità di disoccupazione, politiche attive del mercato del lavoro e forme di intervento interno che possano anche essere applicate in senso “controciclico” come il *training*). Tutto ciò supportato dall’idea che questo genere di misure dovrebbero essere applicate in modo intelligente, per prepararsi al futuro e rendere il sistema meno vulnerabile ai futuri shock ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Con alcune eccezioni, ad esempio J. AGELL, *On the benefits from rigid labor markets: norms, market failures, and social insurance*, in *Economic Journal*, 1999, vol. 109, 143-164, che parla dei benefici delle rigidità. Nell’economia politica internazionale comparata esistono comunque tentativi di classificazione di quei paesi che si focalizzano sui complessivi sistemi socio-economico nazionali. Secondo P.A. HALL, D.W. SOSKICE (eds.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford, 2001, tale «varietà di capitalismo» con una forte presenza istituzionale va sotto l’etichetta di «economie di mercato coordinate» o per G. ESPING-ANDERSEN, *Welfare States in Transition: National Adaptation in Global Economies*, UNRISD, London, 1996 «paesi socialdemocratici (o conservativi per altri) e/o continentali». La visione positiva di P.A. HALL, D.W. SOSKICE (eds.), *op. cit.*, e anche di M. ALBERT, *Capitalism vs. Capitalism. How America’s Obsession with Individual Achievement and Short-term Profit has Led It to the Brink of Collapse*, Basic Books, New York, 1993, che introduce la variante Rhenan, su questi sistemi non viene condivisa da G. ESPING-ANDERSEN, *op. cit.*, che parla di «welfare states europei continentali congelati» (introduzione).

⁽²⁾ Per ulteriori informazioni riguardo i diversi approcci si veda P. AUER, B. GAZIER, *Flexicurity as a Policy Agenda*, in *CESifo DICE Report*, 2008, vol. 6, n. 4, 3-8; G. SCHMID, *Il lavoro non standard. Riflessioni nell’ottica dei mercati transizionali del lavoro*, che precede in *q. Sezione*, e B. GAZIER, *La strategia europea per*

Il presente contributo concentra l'attenzione sugli interventi all'interno del mercato del lavoro durante la crisi nell'Europa a quindici, e affronta principalmente le probabili capacità di recupero nei diversi sistemi. Esiste infatti, in questo senso, una varietà di sistemi, identificati in maniera approssimativa con i termini di "flexicurity" (comprese le versioni europee scandinave e continentali), "flessibilità" (anglosassoni), nonché tipi di intervento coordinato/rigido dell'Europa continentale e meridionale. Quindi, questa indagine vuole accantonare il pur interessante quesito sulla bontà del sistema occupazionale degli USA, modello per tutti i mercati del lavoro flessibili, rispetto a quello europeo ⁽³⁾, non considerando neanche cosa succederà nei nuovi paesi membri con tassi di disoccupazione che variano dal 6,2% della Slovenia all'oltre 22% della Lettonia ⁽⁴⁾, in quanto quasi non esiste esperienza di raggruppamento di paesi in termini di modelli socio-economici, fenomeno abbastanza comune nell'Europa a quindici ⁽⁵⁾.

Mentre a tale eterogeneità sarà dedicato uno spazio breve, il focus finale di questo studio è quello di comparare gli interventi nel mercato del lavoro in soli due paesi – Danimarca e Germania – caratterizzati da tipologie diverse di *flexicurity* o comunque contrapposti nel caso di interventi (coordinati/rigidi) e di *flexicurity* propriamente detta. Se si condivide l'ultima interpretazione, è possibile dimostrare che la *flexicurity* – quale paradigma principale di riforma per il mercato del lavoro – è giunta alla fine; quantomeno, dipenderà strategicamente dalla iniziativa dei sostenitori della stessa *flexicurity*, non ultima la Commissione europea, integrare tutte queste forme in un unico concetto, senza renderlo un'eterogenea e dispersiva raccolta che includa sotto il suo grande ombrello riforme contraddittorie. Ciò non consentirebbe di realizzare e comprendere la natura progettuale richiesta per guidare i paesi membri e per introdurre alcune forme di convergenza nelle riforme di mercato del lavoro all'interno dell'Unione.

l'occupazione nella tempesta: il ripristino di una prospettiva a lungo termine, che segue.

⁽³⁾ Nel marzo 2010, il tasso di disoccupazione statunitense era al 9,7% – dopo aver raggiunto recentemente un massimo del 10% – ponendosi quindi vicino al 9,6% dell'Europa a 27 (stabile dal mese precedente, ma più alto di 1,1 punti percentuali rispetto a un anno fa).

⁽⁴⁾ EUROSTAT, *Euro area unemployment rate at 10.0% EU27 at 9.6%*, Press Release, marzo 2010, n. 46.

⁽⁵⁾ In questo ambito sono necessarie ulteriori ricerche. Un esempio in P. AUER, K. CHATANI, *Flexicurity: still going strong or a victim of the crisis?*, in K. TOWNSEND, A. WILKINSON (eds.), *Research Handbook on Work and Employment Relations*, Edward Elgar, Cheltenham, 2010.

2. Quali organizzazioni istituzionali si rivelano efficaci nella crisi?

La domanda fondamentale è dunque la seguente: i paesi promotori della *flexicurity*, con istituzioni del mercato del lavoro e politiche che sostengono azioni basate su licenziamenti, generose garanzie sociali dei disoccupati e politiche attive per il mercato del lavoro per la loro reintegrazione (la varietà di *flexicurity* tradizionale suggerita dal modello danese), sopravviveranno meglio all'impatto della crisi rispetto ai paesi che hanno fatto ricorso a una maggiore tutela dell'occupazione, associata a misure di intervento interno, come la Germania?

Di certo esistono difficoltà evidenti nel rispondere a questa domanda, in quanto, senza avere chiara la fine di questa crisi, risulta particolarmente arduo ragionare con il senno di poi.

Prima di concentrarsi sui due paesi di cui sopra, può essere utile mostrare l'andamento dei tassi di disoccupazione per gruppi di paesi ⁽⁶⁾ nel periodo compreso tra marzo 2008 e marzo 2010.

Tabella 1 – Andamenti della disoccupazione: da marzo 2008 a marzo 2010 ⁽⁷⁾

Country clusters	Unemployment rates (March 2008)	Unemployment rates (March 2010)	Change 1: pct 2: pts	M/F Diff. (March 2008/2010) Pts	Youth unemployment (March 2008)	Youth unemployment (March 2010)	Change 1: pct 2: pts
Flexicurity	4,3	6,9	58 2,5	+0,8 -1,0	11	16,3	48 5,3
Continental	6,6	7,8	18 1,2	+1,0 +0,8	15	18,6	24 3,6

⁽⁶⁾ La clusterizzazione qui presentata è frutto di un lavoro tuttora in atto, che fa riferimento alla "clusterizzazione" di Auer, basata su 8 variabili (*proxy*) per la flessibilità e la *flexicurity*. Clusterizzazioni più sofisticate potrebbero rilevare un certo numero di cambiamenti. Per esempio, nell'analisi delle componenti principali (P. AUER, K. CHATANI, *op. cit.*), l'Austria (qui classificata come paese con discreti livelli di *flexicurity*) apparteneva al gruppo continentale, pur essendo molto vicina al gruppo della "flexicurity". La definizione dei confini del *cluster* nelle clusterizzazioni quantitative comporta spesso un certo grado di arbitrarietà, soprattutto per i casi vicini ai confini, e varia marginalmente a seconda delle variabili considerate.

⁽⁷⁾ Si utilizza la definizione dell'ILO basata sull'indagine dei tassi di disoccupazione. Per la Danimarca, P.K. MADSEN, *Reagire alla tempesta. La flexicurity danese e la crisi*, che segue in *q. Sezione*, ha notato una crescente discrepanza fra il dato sulla disoccupazione amministrativo-nazionale e quello internazionale-comparato, basato appunto sull'indagine. Il crescente divario viene interpretato come un aumento del numero di disoccupati non coperti dal sistema assicurativo, il che necessita di un maggiore approfondimento, essendo una buona copertura parte della *flexicurity*.

Southern	7,9	12,2	54 4,3	+4,1 +2,7	16	24	50 8,0
Anglo-Saxon	5,2	10,5	102 5,3	-2,3 -5,0	12,5	24	90 11,5
US	5,1	9,7	90 4,6	-0,2 -2,1	11,4	18,8	64 7,4
Germany	7,4	7,3	-1 -0,1	+0,2 -1,3	9,9	10,0	1 0,1
Denmark	3,0	7,6	153 4,6	+0,8 -2,1	7,0	14,2	103 7,2

Flexicurity: DK, NL, (AT), FI, SE; Continental: BE, FR, LU, DE; Southern: IT, ES, PT, EL; Anglo-Saxon: IE, UK

Source: Eurostat press releases 61/2009 e 59/2010 calculation by author

La tabella 1 mostra che i paesi caratterizzati da politiche di *flexicurity* presentano il tasso di disoccupazione più basso, ma hanno vissuto maggiori incrementi rispetto al gruppo continentale. Solo l'analisi del *cluster* di *flexicurity* "anglosassone" (come gli Stati Uniti) ha riportato gli aumenti più alti, dovuti in modo particolare a quanto avvenuto in Irlanda. Il divario fra i tassi di disoccupazione del gruppo continentale e di *flexicurity* si è ridotto durante la crisi da 2,3 punti a 0,9 punti percentuali. I paesi con politiche di *flexicurity* del Nord Europa (Svezia, Finlandia e soprattutto Danimarca) hanno riportato invece aumenti considerevoli.

Uno degli obiettivi della *flexicurity* è anche quello di evitare la segmentazione, in particolare tra gli integrati e gli esclusi dal mercato del lavoro. Per questo tipo di problematica, è possibile utilizzare l'andamento della disoccupazione giovanile, come *proxy*, seppur approssimativa e incompleta. La tabella 1 mostra, inoltre, che la disoccupazione giovanile è aumentata in maniera più netta nel *cluster* della *flexicurity* rispetto a quello continentale, specialmente nei paesi del Nord Europa.

Se in questo caso la demografia potrebbe giocare un ruolo importante (ad esempio, alleviando le pressioni sul lato dell'offerta in Germania), l'aumento mostra che in tempo di crisi ⁽⁸⁾ non sembra costituire un vantaggio per chi è escluso dal mercato nei paesi con *flexicurity*.

La tabella 1 offre anche un'indicazione sulle modalità attraverso cui la disoccupazione femminile è condizionata dalla crisi. La quinta colonna evidenzia le differenze tra i tassi di disoccupazione maschili e femminili nel periodo compreso tra marzo 2008 e marzo 2010: tutti i gruppi

⁽⁸⁾ I paesi dell'Europa meridionale hanno comunque i livelli più elevati di disoccupazione giovanile, se si eccettua l'Irlanda nel *cluster* anglosassone.

mostrano che le donne sono state colpite in maniera meno marcata dalla recessione rispetto agli uomini in termini di disoccupazione (valori positivi indicano tassi più alti per le donne, una diminuzione dei tassi positivi o negativi indica tassi più bassi). Prima della crisi, fra i paesi esaminati attraverso il *cluster* della *flexicurity*, le donne avevano in media un tasso di disoccupazione superiore di un punto percentuale rispetto agli uomini, mentre nel marzo 2010 il tasso riportato era inferiore di un punto percentuale, trend che può essere osservato in tutti i gruppi. Oggi la popolazione femminile in Danimarca registra, nonostante un aumento, un tasso che è di 2,1 punti percentuali più basso rispetto a quello degli uomini (6,5%, rispetto all'8,6% degli uomini; mentre nel marzo 2008 il tasso di disoccupazione era del 2,7% per gli uomini e del 3,5% per le donne); in Germania tale percentuale è di 1,3 punti minore rispetto al tasso degli uomini.

La disoccupazione, tuttavia, rappresenta solo uno degli aspetti da considerare; osservando attentamente i due paesi che hanno fatto ricorso a misure anticrisi agli antipodi, e considerando anche il PIL, l'occupazione e la diminuzione nelle ore di lavoro, il quadro che emerge è il seguente: fra il secondo trimestre del 2008 e il secondo trimestre del 2009, il periodo considerato come l'apice della crisi nella maggior parte dei paesi dell'UE, il PIL è crollato drammaticamente in entrambi i paesi, ma i trend occupazionali divergono considerevolmente.

Tabella 2 – Andamenti dei paesi fra il secondo trimestre del 2008 e il secondo trimestre del 2009 (valori percentuali)

Countries	GDP growth	Employment growth	Unemployment rates (May 2009)	Unemployment growth (03/2008-03/2010)	Hours of work
Denmark	-7,0	-2,6	5,7	83 (2,6%)	-3,1
Germany	-5,9	-0,1	7,7	4 (0,3%)	-3,1

Source: Hijman, The impact of the crisis on employment, *Statistics in Focus*, 2009, n. 79, Eurostat; Eurostat, 2009 for the unemployment rates

Tra maggio 2008 e maggio 2009 la disoccupazione è aumentata in maniera impercettibile solo in Germania (circa 0,3 punti percentuali, raggiungendo un tasso di disoccupazione del 7,7% nel maggio 2009). Come mostra la tabella 1 di cui sopra, andamenti positivi del mercato del lavoro hanno continuato a verificarsi nel marzo 2010 e si stima che

continueranno con il consolidarsi dei miglioramenti. In Danimarca, per contro, la disoccupazione è aumentata di circa l'80% (2,6 punti percentuali) e le tristi performance continuano con la Germania che mostra, per la prima volta dal 1994, tassi inferiori (7,3%) alla Danimarca (7,6%).

Nessun dato significativo emerge dalla tabella relativa alla Germania, che riporta solo interventi interni attraverso le riduzioni del numero di ore, e alla Danimarca, le cui azioni hanno riguardato i licenziamenti. Secondo i dati Eurostat, fra il secondo trimestre 2008 e il secondo trimestre 2009, entrambi i paesi hanno ridotto il loro numero di ore di lavoro del 3,1% mostrando quindi che, oltre ai licenziamenti, la Danimarca ha fatto ricorso anche a misure di tipo interno.

In questo caso, tuttavia, ci potrebbe essere un problema di valutazione, con una parte della riduzione delle ore in Germania non presa in considerazione dai dati Eurostat. A. Herzog-Stein e H. Steifert⁽⁹⁾ mostrano, infatti, che in Germania sono disponibili vari strumenti politici finalizzati alla modulazione dei tempi di lavoro lungo il ciclo economico, tra i più rilevanti le compensazioni per il lavoro a tempo parziale e la banca delle ore, che sono stimate essere utilizzate da circa il 30% delle aziende tedesche – altre fonti indicano anche il 50%⁽¹⁰⁾. La gestione equilibrata delle banche delle ore prima della crisi e gli schemi di compensazione per il lavoro a tempo parziale pare abbiano evitato la distruzione di 1,2 milioni di posti di lavoro fra il 2008 e il 2009⁽¹¹⁾.

Durante la crisi finanziaria, i “paesi continentali” come Germania, Francia, ma anche altri considerati “paesi dotati di *flexicurity*” come Austria od Olanda, si sono spesso affidati a misure di tutela occupazionale che hanno finora evitato i licenziamenti di massa o almeno mitigato gli effetti della diminuzione del PIL sull'occupazione e sulla disoccupazione. In Germania, nel periodo relativo a maggio 2009, circa 1,5 milioni di persone hanno prestato attività per un numero inferiore di ore secondo lo schema di lavoro a orario ridotto (*Kurzarbeit*). Le ore non lavorate sono state compensate dall'assicurazione per la disoccupazione a un tasso dal 60 al 67%, a volte superiore se previsto dalle aziende. La riduzione media dell'orario di lavoro fra questi lavoratori part-time è

⁽⁹⁾ A. HERZOG-STEIN, H. SEIFERT, *Deutsches „Beschäftigungswunder“ und flexible Arbeitszeiten [German jobs miracle and flexible working time]*, Diskussionspapier n. 169, WSI, Düsseldorf, 2010.

⁽¹⁰⁾ G. BOSCH, *Schriftliche Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD Beschäftigte vor Arbeitslosigkeit schützen-Konditionen zur Kurzarbeit verbessern*, in *Deutscher Bundestag*, Ausschussdrucksache 13 aprile 2010, 17(11)110.

⁽¹¹⁾ A. HERZOG-STEIN, H. SEIFERT, *op. cit.*

stata di circa il 30% e tale misura è stata fortemente utilizzata nel settore manifatturiero del metallo, dove i tempi di lavoro sono diminuiti di circa il 4% ⁽¹²⁾. Il governo ha inoltre riportato in auge uno schema utilizzato per una breve fase durante la riunificazione tedesca, riconducibile a un periodo di *training* al posto del licenziamento (*Qualifizieren statt entlassen*). Questo schema sussidia la formazione durante le ore non lavorate per le persone coinvolte nel *Kurzarbeit*. In simili casi, il servizio per l'impiego paga *in toto* i contributi per la sicurezza sociale e i costi della formazione. Il Fondo sociale europeo contribuisce in modo sostanziale a finanziare il programma, valido per tutto il 2010. Fra il gennaio e il novembre 2009, circa 130 mila lavoratori a orario ridotto hanno preso parte al periodo di formazione previsto dal programma. Un recente studio, svolto su dodici imprese, ha dimostrato che l'efficacia dei nuovi schemi di training è strettamente legata al grado di cooperazione fra management, consiglio di fabbrica e sindacati, servizio pubblico per l'impiego e organizzazioni preposte alla formazione. I casi in questione mostrano il ricorso a diversi tipi di formazione, dal training formale che prevede la certificazione, a quello senza rilascio di attestato, ai moduli specifici e per competenze adattati a lavoratori altamente qualificati. I casi di studio hanno scoperto, altresì, che la formazione finanziata in modo pubblico ben si allinea con l'identificazione della mancanza di competenze presenti prima dell'avvento della crisi ⁽¹³⁾.

3. Un miracolo occupazionale tedesco?

L'elemento più rilevante nella tabella 2 è la differenza, in termini temporali, fra i tassi di riduzione dell'occupazione/aumento della disoccupazione: -0,1% in Germania contro il -2,6% in Danimarca, con una caduta del PIL di circa il 6% durante questo periodo in Germania ⁽¹⁴⁾ e del 7% in Danimarca nell'arco dello stesso periodo.

Il "miracolo occupazionale" tedesco si spiega fundamentalmente con l'implementazione di politiche per il lavoro condivise sia dai lavoratori che dalle aziende ⁽¹⁵⁾, oltre che dall'atteggiamento di queste ultime, più

⁽¹²⁾ Dati del Servizio federale per l'occupazione, 2010.

⁽¹³⁾ IGMETALL, *So kann man Krise und Weiterbildung miteinander verbinden*, 2009, in www.igmetall-wap.de/node/3541.

⁽¹⁴⁾ Oppure di circa -5% nel 2009.

⁽¹⁵⁾ A. HERZOG-STEIN, H. SEIFERT, *op. cit.*; J. MÖLLER, *The German labor market response in the world recession: de-mystifying a miracle*, in *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 2010, vol. 42, 325-336.