



CENTRE FOR THE STUDY OF
EUROPEAN LABOUR LAW
"MASSIMO D'ANTONA"

Working Papers

Flexicurity e oltre

WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT – 135/2017

© Tiziano Treu 2017
Emerito Università Cattolica di Milano
tiziano.treu@yahoo.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA" , University of Catania
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020
csdle@lex.unict.it
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



Flexicurity e oltre^α

Tiziano Treu
Università Cattolica di Milano

1. Le origini e le prime teorizzazioni della flexicurity.	2
2. Le esperienze originarie e le guidelines europee.	3
3. Le criticità e l’impatto della crisi.	4
4. Indicazioni per una correzione di rotta.....	6
5. La presa di posizione del Consiglio Europeo del 2009 e la ricerca Eurofound.	7
6. Un cambio di paradigma: le flessibilità interne a fine di job retention.	8
7. Le diverse dimensioni della flexicurity.	10
8. Misure specifiche per gruppi di soggetti e di aziende.	12
9. Gestione tripartita della flexicurity.	13
10. Coinvolgimento delle imprese nelle misure di sicurezza “esterne”.....	15
11. Gli squilibri della flexicurity italiana.	17
12. Interventi per il riequilibrio: servizi all’impiego e politiche attive.	20
13. Nuovi utilizzi della flessibilità interna.	23
14. Considerazioni conclusive.	25

^α Di prossima pubblicazione in DRI n.3

1. Le origini e le prime teorizzazioni della flexicurity.

La flexicurity con le misure che la compongono ha costituito per quasi vent'anni l'elemento centrale della strategia europea dell'occupazione. Nonostante questa fortuna politica la formula è stata fin dall'inizio oggetto di interpretazioni diverse della sua definizione concettuale e ancora più di valutazioni opposte circa le modalità della sua applicazione e circa i suoi effetti socioeconomici. Le controversie non sono state sopite dalla continuità e dalle esperienze, tanto più che la tenuta del modello nelle sue diverse versioni è stata sottoposta negli ultimi anni al test della crisi economica.

In realtà gli obiettivi e l'idea stessa di flexicurity hanno riferimenti teorici che si prestano a letture divergenti.

Il dibattito originario sulla flessibilità e sulla flexicurity è influenzato dalle teorie economiche di ispirazione neoclassica, largamente avallate dalle principali organizzazioni internazionali (OECD, World Bank, IMF), secondo cui l'obiettivo principale delle politiche del lavoro è di ridurre la legislazione protettiva del lavoro (EPL) come presupposto necessario per superare le rigidità del mercato del lavoro e (quindi) per creare più occupazione. Secondo tali teorie la riduzione delle tutele legislative del lavoro sarebbe stata compensata da politiche di workfare consistenti in ammortizzatori sociali, peraltro di durata e portata limitate, condizionati alla ricerca e all'accettazione di nuovi impieghi.¹

Nel corso degli anni '90 questa visione doveva essere soggetta a critiche e lasciare il posto a opinioni più articolate in sede scientifica e negli stessi organismi internazionali, secondo le quali la regolazione del mercato del lavoro, o almeno certe forme di regolazione non sono necessariamente ostative all'efficienza e anzi possono essere necessarie non solo per proteggere i lavoratori e per garantire un corretto funzionamento del mercato del lavoro, ma anche per assicurare la stabilità e la produttività del sistema tramite la partecipazione dei lavoratori e la costruzione del consenso.²

¹ Cfr. OECD (1994), *The OECD Jobs Study, Facts, Analyses, Strategies*; OECD (2002), *Implementing the OECD Jobs Strategy: Lessons from Member's Countries Experience*, Economics Department Working Papers, Paris, OECD.

² W. Streeck (1992), *Social institutions and economic performance*, Studies Leibfried and Man, Muffels, 2008; P. Auer, *La flexicurity nel tempo della crisi*, DRI, 2011, p. 37 ss.; Esping-Andersen, M. Regini, (ed.), 2000, *Why Deregulate labour markets?*, Oxford University Press; e in generale, le mie considerazioni sulle implicazioni per il Diritto del lavoro e il welfare, T. Treu, *Labor law and sustainable development*, WP D'Antona, Int. 130/2016. Cfr. per il cambiamento della posizione degli organismi internazionali World Bank 2014, *Doing business 2015. Going beyond efficiency*, (Washington DC, International Bank for reconstruction and development), p.231 ff.; ID2015, *Doing business*.

In questo contesto si inserisce la prima elaborazione teorica della flessicurezza che intende superare le strette contrapposizioni deregolazione vs regolazione e flessibilità vs sicurezza, per affermare invece la possibilità di perseguire simultaneamente buoni livelli di flessibilità nel mercato e di sicurezza dell'occupazione.³

2. Le esperienze originarie e le guidelines europee.

La persuasività di questa elaborazione teorica doveva appoggiarsi sulle esperienze di successo, di paesi come Danimarca e Olanda⁴ che in quel periodo, fine anni '90, uscivano dalla sindrome dell'Eurosclerosi, mantenendo sia buoni risultati sul piano economico, sia un alto grado di regolazione normativa e di stabilità sociale favorito, in particolare, da un equilibrio fra flessibilità esterna del lavoro, welfare generoso e strumenti di politica attiva del lavoro.

Negli anni successivi il concetto di flexicurity doveva essere assunto formalmente nelle guidelines comunitarie con una serie di successive specificazioni, riassunte in particolare nel documento *Towards Common principles of flexicurity more and better jobs through flexibility and security* (Luxembourg, 2007), della Commissione e approvate con non pochi emendamenti dal Consiglio Europeo del dicembre 2007.

La articolazione del concetto rifletteva le diverse modalità con cui la strategia era applicata nei vari contesti nazionali, giusta il carattere di soft law di questa come di tutte le guidelines europee in materia di occupazione.⁵

Le indicazioni dei documenti europei hanno comportato un progressivo ampliamento della definizione di flexicurity - peraltro con il consenso delle parti sociali e/o del governo -, anche per rispondere alle critiche rivolte al

Measuring regulatory quality efficiency, (Washington DC, International Bank for reconstruction and development), p.247 ff

³ Cfr. la elaborazione originaria di T. Wilthagen, *A new paradigm for labour Markets policy research?*, WZB, (Wissenschafts-zentrum Berlin), Discussion Paper, FS I, 1998, p. 98- 102; Wilthagen and Tros, *The concept of "flexicurity": a new approach to regulating employment and labour markets*, *Transfer*, 10(2), 2004, p. 166-186 ; Muffels Rja, Wilthagen T., *Flexicurity: a new Paradigm for the analysis of labor Markets and policies challenging the Trade -off between Flexibility and Security*, *Social Compass*, 7, 2013, p. 111-122. Cfr. l'elaborazione originaria di T. Wiltaughen, F. Tros, *The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour market*, in *Transfer*, 2004, n.2, p. 166-187; il numero monografico n.3/2007 di DLM, *La flexicurity in Europa*; B. Glazier, *La strategia europea per l'occupazione nella tempesta*, cit, p. 60 ss.; P.K. Madsen, *Reagire alla tempesta. La flexicurity danese e la crisi*, in DRI, 2011, p. 78 ss.; P. Auer, *La flexicurity nel tempo della crisi*, ivi, p. 49 ss.

⁴ J. Visser- Hemerijck, 1997, *A dutch miracle: Job growth, Welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam Univ. Press.

⁵ Roccella- Treu, *Diritto del lavoro nell'Unione Europea*, 2016, p. 22 ss., p. 180 ss.

termine e alle sue implicazioni politiche. La conseguenza è stata di accrescere la polivalenza o l'ambiguità delle politiche incluse in queste guidelines; anzi si è detto, da configurarla più come una lista della spesa onnicomprensiva che come una strategia organica.⁶ Fatto si è che l'ombrello degli otto principi comuni approvati dal Consiglio europeo nel 2007 ha permesso a ogni paese dell'Unione di creare il proprio sistema di flexibility. Questa del resto è una criticità ricorrente del Metodo Aperto di Coordinamento (MAC) e in genere degli approcci di soft law⁷: ove la inclusività e spesso l'ambiguità degli obiettivi proposti sono tali da appianare i motivi di discussione a vantaggio di soluzioni favorevoli a tutte le parti e inoltre di rendere difficilmente verificabili e criticabili i risultati.

3. Le criticità e l'impatto della crisi.

Nel merito poi si è criticata, sia da parte sindacale sia di esperti anche non prevenuti, la distanza fra la retorica dei documenti europei e le pratiche sostanziali della flexicurity, specie in alcune versioni nazionali, fra cui *in primis* l'Italia e altri paesi mediterranei, dove l'allentamento delle regole protettive del lavoro per favorire la flessibilità non si è accompagnato con la predisposizione di effettive reti di sicurezza sul mercato del lavoro, come progettato nei prototipi danese e olandese.⁸

Il sopravvenire della crisi economica e occupazionale ha accentuato i motivi di critica nei confronti delle politiche nazionali del lavoro sviluppate negli anni; in particolare ha aggravato i dubbi circa la loro capacità di garantire il promesso equilibrio fra la flessibilità dei rapporti di lavoro introdotta in molte legislazioni nazionali e la sicurezza dell'occupazione, se non del posto di lavoro.

Il rallentamento della crescita e delle dinamiche occupazionali con l'aumento dei tassi di occupazione ha messo in discussione gli stessi capisaldi della strategia di flexicurity presenti nelle esperienze originarie del centro-nord Europa: il "triangolo d'oro" consistente nella combinazione, di alta flessibilità del mercato del lavoro, welfare generoso per i disoccupati e politiche attive dell'impiego, per favorire la reimpiegabilità.

In particolare la persistenza nel tempo di alti tassi di disoccupazione ha reso difficile la rapida reintegrazione dei lavoratori estromessi da un posto di lavoro in altre occupazioni, indebolendo la fiducia nella capacità del sistema di compensare i danni della flessibilità esterna con un efficace

⁶ Auer P., *La flexicurity nel tempo della crisi*, in DRI, n.1/XXI, 2011, p. 37 ss.; L. Calmfors, *Flexicurity, an answer or a question?*, Swedish Institute for European policy studies, (SIEPS), 6. 2007, p. 1 ss.

⁷ Cfr. sulle origini e gli sviluppi del MAC, M. Roccella, T. Treu, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, p. 22 ss, p. 48 ss.

⁸ P. Auer, *La flexicurity*, cit., p. 49 ss.

sostegno alle transizioni e gettando un'ombra sull'assunto di queste strategie che equipara la occupabilità (concetto potenziale) alla effettiva continuità se non del posto almeno dell'occupazione.

Tanto più che la stessa crisi economica ha ristretto lo spazio fiscale necessario per rafforzare le protezioni dei lavoratori, in particolare per prolungare il loro sostegno al reddito per tutto il tempo necessario a completare la transizione al reimpiego. Per gli stessi motivi si è indebolita la capacità delle organizzazioni sindacali di sostenere una gestione concordata delle flessibilità in azienda e in certa misura anche degli strumenti di sicurezza e ricollocazione sul mercato del lavoro.

Inoltre le modifiche in atto nelle realtà produttive incidono profondamente anche sulle traiettorie professionali degli individui nel corso della vita e richiedono forme innovative di sostegno alla continuità occupazionale delle persone nella varietà dei percorsi lavorativi. Come si è sintetizzato, la stabilità del mercato del lavoro sarà caratterizzata da una combinazione di contratti di lavoro con uno (o più di uno) datore di lavoro, diversi periodi di "non lavoro" – come la disoccupazione, obblighi familiari o di formazione -, e attività su base temporanea – come il part time e il lavoro a orario ridotto -, durante i quali la remunerazione e l'occupabilità sono, almeno parzialmente, mantenuti.⁹

Le ricerche in materia hanno catalogato i modelli di flessicurezza adottati dai diversi paesi in gruppi che riflettono in buona misura i diversi assetti generali delle politiche del lavoro e di welfare.¹⁰

Stando alle guidelines europee le politiche dei diversi paesi avrebbero dovuto introdurre misure capaci di correggere, specie in risposta alla crisi, le criticità del proprio modello. I primi bilanci di ricerca non danno indicazioni univoche al riguardo ma non sembrano sostenere questa ipotesi; anzi confermano il peso rilevante del contesto politico, economico e sociale specifico di ogni singolo paese, mostrando un significativo effetto *path dependency*.¹¹ Tale conferma non può sorprendere data la centralità delle strategie di flexicurity nelle politiche di tutti i paesi e quindi la loro reattività ai contesti nazionali e nello specifico agli assetti delle relazioni di lavoro e industriali.

⁹ P. Auer, *La Flexicurity*, cit., p. 54.

¹⁰ Eurofound, *The second phase of flexicurity and analysis of practices and policies in the member states, Luxembourg 2012*, p. 13 ss.; vedi le analisi comparative di R. Muffels, C. Crouch, T. Wilthagen, *Flexibility and security: national social models in transitional labour markets*, Transfer, 2014, p. 102 ss.; tale analisi sostiene la tesi che le politiche di flexicurity sono un ponte – o una via intermedia – fra i modelli sociali liberisti dei paesi anglosassoni, caratterizzati da debole potere legislativo e (ridotto) *workfare* e i sistemi tradizionali dell'Europa continentale, caratterizzati da rigida regolazione dei rapporti di lavoro, basso turnover e buon welfare per i *core workers*.

¹¹ Cfr. la ricerca di Eurofound, cit., p. 18 ss., p. 73.

4. Indicazioni per una correzione di rotta.

Nonostante queste diversità le analisi più attente segnalano la necessità di correzioni di rotta non marginali e la necessità di ridefinire gli obiettivi e i contenuti delle strategie a cui far seguito una nuova strumentazione normativa e organizzativa.¹² L'equilibrio fra flessibilità e sicurezza non può funzionare se viene concepito come statico, cioè quasi come una compensazione fra entità date, la sicurezza nel posto e la occupabilità nel mercato, come si assume nelle versioni originarie della flexicurity, perché l'equilibrio viene alterato in radice degli squilibri occupazionale. La correzione di rotta proposta da varie parti per superare questa concezione riduttiva delle strategie di flessicurezza, implica che siano modificati l'obiettivo e il contesto in cui esse si collocano, rimettendo al centro la ricerca di un più elevato livello di occupazione stabile e di qualità (*decent work*, secondo l'espressione dell'OIL). Si tratta di un cambio di orientamento che coinvolge l'insieme delle politiche economiche e di sviluppo prima ancora di quelle dell'occupazione.

La esigenza di sostenere politiche economiche finalizzate al rilancio dello sviluppo sostenibile e dell'occupazione è riconosciuta anche nei documenti ufficiali, europei,¹³ ma è stata largamente contraddetta dalle politiche restrittive e di austerità prevalenti nell'Unione, che hanno avuto ricadute negative nei singoli stati membri, specie nelle aree deboli dei paesi mediterranei. Correggere queste condizioni di contesto è dunque una precondizione per rimediare agli squilibri strutturali fra due aspetti della flexicurity.

La rinnovata enfasi sull'obiettivo di sostenere l'occupazione di buona qualità ha sollecitato proposte per individuare contenuti e strumenti della flexicurity innovativi rispetto alle prassi finora prevalenti.

¹² P. Auer, *La flexicurity*, cit., p. 51 ss.; G. Schmid, *Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in DRI, 2011, spec. p. 17 ss., p. 24 ss.; B. Gazier, *La strategia europea per l'occupazione nella tempesta: il ripristino di una prospettiva a lungo termine*, ivi, p. 66 ss.; I. Schumann, *Labour law reforms in Europe: adjusting employment protection legislation for the work?*, ETUI, Work Paper 2014.02, p. 51 ss.; J. Heyes, *Flexicurity in crisis. European labour policies in a time of austerity*, Eur. J. Ind. Rel., 2013, p. 71 ss.

¹³ Vedi i vari documenti analizzati da M. Roccella, T. Treu, *Il diritto del lavoro dell'Unione Europea*, cit., p. 36 ss.; fino alla cd. Strategia di Europa 2020 avviata dal Consiglio Europeo del 25-26 marzo 2010; col relativo bilancio del 5 marzo 2014, e da ultimo il documento sui *Social pillars* presentato da Juncker, 2017.

Sulle contraddizioni fra le indicazioni ufficiali di Europa 2020 sulle politiche del lavoro e le pratiche di austerità imposte spesso al di fuori di percorsi istituzionali dei trattati vedi T. Treu, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, DLRI, 2013, p. 602 ss..

La diversità delle misure ascritte alla strategia risponde alle eterogeneità delle condizioni dei paesi membri e delle istanze dei vari gruppi di soggetti e di imprese. Ma in tanto questa molteplicità di interventi può sottrarsi alle critiche di disorganicità e di frammentazione incoerente in quanto il disegno e l'implementazione delle varie misure siano effettivamente finalizzate all'obiettivo di promuovere la continuità dell'occupazione, quando non è perseguibile la stabilità del posto di lavoro.

Per altro verso si è rilevato che le misure sui due versanti della flessibilità e della sicurezza devono essere fra loro coordinate – in modo dinamico - allo stesso obiettivo, superando l'assunto, spesso prevalente ma rivelatosi illusorio, che ogni incremento della flessibilità del rapporto possa trovare compensazione in interventi di rafforzamento delle tutele sul mercato del lavoro.¹⁴

5. La presa di posizione del Consiglio Europeo del 2009 e la ricerca Eurofound.

Queste criticità si sono state oggetto di esame esplicito dal documento del Consiglio Europeo "*Flexisicurezza in tempi di crisi, dell'8 giugno 2009*", che ha affrontato il problema se e come la strategia di flexicurity concepita nei periodi di performance economiche e occupazionali relativamente buone possa funzionare anche nei tempi di crisi.

Particolarmente significativa al riguardo è la presa di posizione finale del Consiglio Europeo che indica la necessità di "mantenere la occupazione, dove possibile, per es. attraverso il sostegno alle imprese che forniscono alternative al licenziamento quali modelli di lavoro flessibile e adeguamenti temporanei all'orario di lavoro, dove applicabili, e altre forme di flessibilità

¹⁴ R. Muffels, C. Crouch, T. Wilthagen, *Flexibility and security*, cit., p. 108. Un accenno invero generico a una fase due della flexicurity che permetta di gestire meglio le transizioni economiche si trova anche nel documento *Europa 2020*, cit., p. 18. Si ritiene che anche gli indicatori più adatti a misurare la performance dei vari paesi circa l'equilibrio fra flessibilità e sicurezza siano carattere dinamico, (R. Muffels, T. Wilthagen, H. Chung, *The state of affairs of flexicurity, a dynamic perspective*, paper for the DG employment of the European Commission, 2010: indicatori di mobilità volontaria e involontaria fra diversi lavori, fra contratti temporanei e contratti a tempo indeterminato, passaggio a occupazioni più stabili e passaggio a maggiore sicurezza di reddito.

Gli a. sottolineano l'importanza delle culture e dei valori nell'influenzare il rapporto fra flessibilità e sicurezza; in particolare la fiducia nelle possibili forme di mobilità volontaria e nella stessa gestione degli ammortizzatori sociali. Il che avvalorava la impraticabilità, sostenuta anche dalla Commissione, di imporre modelli unici di flexicurity nei diversi paesi; Y. Algan, P. Cahuc, 2006, *Civic attitudes and the design of labor market institutions; which countries can implement the danish flexicurity model?*, CEPR discussione Paper n. 5489, rilevano la difficoltà di gestire il rapporto fra flessibilità e sicurezza in paesi, come l'Italia, con scarso spirito civico.

interna fra le imprese. Questo aiuterà a mitigare gli impatti sociali della crisi e a prevenire la perdita di capitale umano specializzato alle aziende”¹⁵

La conclusione del documento riafferma che la flexicurity è ancora lo strumento più importante e adeguato nel contesto di difficoltà economica. Come ha rilevato un attento commentatore, non poteva ritenersi diversamente dato l’investimento politico in questa strategia attuato dalla Commissione e il suo successo nelle istituzioni politiche europee.¹⁶ Ma aggiustamenti su aspetti non marginali della strategia sono indicati nella conclusione del Consiglio sopracitata e sono ispirati all’obiettivo di riequilibrare flessibilità e sicurezza nonché alla necessità di mantenere il sostegno da parte dei sindacati.

Una serie di indicazioni rilevanti nello stesso senso si possono desumere dalle *policies* e pratiche più recenti di alcuni stati membri analizzate in un documento di ricerca ad opera dalla Fondazione di Dublino sulla “seconda fase della flexicurity”.¹⁷

6. Un cambio di paradigma: le flessibilità interne a fine di job retention.

I dati di questa ricerca segnalano la presenza di misure innovative su entrambi gli aspetti della strategia, in diversi paesi sia pure in misure e combinazione diversi. Il messaggio centrale è che essi segnano un cambio di enfasi, o addirittura di paradigma come si esprime il rapporto, in base al quale si attribuisce crescente rilievo alle misure di flessibilità esterna rispetto sia a quelle di flessibilità interna, largamente utilizzate negli anni passati, sia alle stesse misure tradizionali di sostegno al reddito, dei servizi all’impiego e di politiche attive.¹⁸

Tale riorientamento della strategia sembra rispondere alla criticità principale sopra rilevata riguardante la difficoltà di queste misure di assicurare gli obiettivi dichiarati: sostegno al reddito sufficiente a coprire i periodi di transizione lavorativa, e prospettive credibili di reimpiego ad opera dei servizi all’impiego e degli strumenti tradizionali di politiche attive.

Il perdurare della crisi ha l’effetto di sommare le debolezze di entrambi gli strumenti. Riduce la capacità dei centri, pubblici e privati, all’impiego di formulare offerte tempestive e accettabili ai lavoratori disoccupati, aumentando il rischio per questi di rimanere senza reddito. D’altra parte evidenzia il profilo non promozionale ma sanzionatorio della condizionalità

¹⁵ Council of the European Union, *Flexicurity in time of crisis*, cit.

¹⁶ P. Auer, *Flexicurity*, cit., p. 52: il quale osserva che per questo motivo un cambio di orientamento non era realisticamente da attendersi neppure a fronte di prove empiriche evidenti che mettersero in discussione l’impianto della strategia.

¹⁷ Eurofound, *The second phase of flexicurity*, cit.

¹⁸ Eurofound, *The second phase of flexicurity*, cit., p.73.

propria delle politiche attive tradizionali che lega la fruizione degli ammortizzatori all'attivazione dei beneficiari.

Il cambio di rotta indicato dal Consiglio implica che l'obiettivo di rafforzare la sicurezza e la continuità dell'occupazione deve essere perseguito anzitutto nel corso e all'interno del rapporto di lavoro, non solo quando questo si è introdotto a seguito di crisi aziendali con licenziamenti individuali e/o collettivi.

È da segnalare che le misure segnalate dalla ricerca di Eurofound non sono incentrate sulla regolazione del rapporto in sé, né sulla modalità e sui motivi della sua legittimità: temi su cui negli anni recenti si sono concentrati gli interventi legislativi, in senso deregolatorio, soprattutto in alcuni paesi, dall'Italia, alla Spagna, alla Grecia.

Il merito della disciplina dei licenziamenti presenta ancora variazioni significative nei vari paesi: sulle cause giustificative del licenziamento individuale, sul controllo e sulle procedure dei licenziamenti collettivi per riduzione del personale, sui poteri del giudice relativi all'accertamento della legittimità del licenziamento e al tipo di rimedio per quelli illegittimi; sulla dimensione e sulla certezza dei costi per l'impresa di una decisione dichiarata illegittima.

Alcuni paesi hanno introdotto modifiche nelle tutele, in particolare riducendo i costi dei licenziamenti "ingiustificati" o alzando la soglia dimensionale delle imprese cui applicare la legislazione produttiva. In altri casi si sono rese più stringenti le procedure per i licenziamenti collettivi, con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali; e nel caso dell'Olanda, sono state riproposte forme di controllo amministrativo. La materia dei licenziamenti resta dunque controversa, anche se non nella misura in cui ha travagliato il dibattito italiano.¹⁹

Ma non è questa l'area di intervento più significativo delle misure riportate nella ricerca Eurofound. La maggior parte di tali misure si è diretta non a regolare/limitare il licenziamento al fine di consolidare la tenuta del rapporto ed evitarne la fine, ma a modificare la disciplina dei rapporti di lavoro con l'obiettivo di rafforzarne gli elementi di stabilità, di ridurre la segmentazione contrattuale e di contenere le manifestazioni della precarietà.

Si tratta ancora di segnali parziali che non comportano una vera inversione di tendenza rispetto alle misure derogatorie tuttora diffuse. Ma qualche intervento significativo in controtendenza è segnalato dai documenti europei. In alcuni paesi, ad es., sono introdotti o reintrodotti

¹⁹ Per panoramica sui licenziamenti in UE, v. M. Pedrazzoli, (a cura di), *Le discipline dei licenziamenti in Europa. Ricognizioni e confronti*, F. Angeli, 2016; J. Rojot, *Security of employability*, in R. Blanpain ed., *Comparative labor law and Industrial Relations, in Industrialized Market economies*, Kluwer, 2014, p. 517 ss.

limiti al ricorso ai contratti a termine (Italia, Germania). Qualche correzione si è registrata nella disciplina del part time con l'obiettivo di meglio garantire la libertà di scelta del lavoratore e il passaggio da part time a lavoro a tempo pieno.

Per altro verso è stato reso più conveniente con agevolazioni fiscali il ricorso ai contratti a tempo indeterminato e la stabilizzazione dei contratti a termine, come è avvenuto con le leggi italiane di bilancio per il 2016-2017.²⁰

Una serie di misure legislative sono state adottate riguardo al lavoro autonomo, cd. economicamente dipendente, con l'obiettivo di rafforzarne alcune tutele, in parte assimilabili a quelle del lavoro subordinato, riguardanti diversi aspetti della disciplina del rapporto, (non quella dei licenziamenti). Ma le misure più significative in tema di flexicurity sono quelle che modificano le regole e le condizioni d'uso della flessibilità a fini di "retention", cioè dirette a rafforzare la continuità e la stabilità del rapporto di lavoro.

7. Le diverse dimensioni della flexicurity.

Le misure introdotte in tale direzione sono numerose: la ricerca Eurofound ne recensisce 230 fra i vari paesi²¹. Esse riguardano una o più delle quattro dimensioni della flessibilità comunemente considerate nei documenti e nelle prassi europei. Oltre alla flessibilità esterna concernente la disciplina delle assunzioni e dei licenziamenti, qui rilevano in particolare: la flessibilità interna, cd. numerica, relativa ai regimi di orario flessibile; la flessibilità funzionale, riguardante la modifica delle mansioni e l'adozione di forme flessibili di organizzazione del lavoro; la flessibilità salariale e del costo del lavoro.

Queste misure sono utilizzate con varia frequenza. La flessibilità salariale risulta quella più usata più dalle parti sociali con l'intervento dei pubblici poteri, peraltro insieme ad altre misure. Essa consiste in riduzioni del costo del lavoro o in sostegni al reddito per favorire il mantenimento in servizio di lavoratori coinvolti in situazioni di crisi, per agevolare l'assunzione o sostenere la continuità del lavoro, specie di gruppi e soggetti

²⁰ Per un primo bilancio di queste misure v. T. Treu, *Libro dell'anno del diritto. Prime considerazioni sulla riforma del lavoro*, in *Libro dell'Anno del diritto*, Treccani, 2017, p. 335 ss. La diversificazione dei tipi contrattuali è una tendenza presente in vari paesi europei ma con scelte alquanto diverse sia quanto al numero dei tipi sia quanto alla loro disciplina, in particolare nell'area intermedia fra lavoro dipendente e autonomi: v. per le scelte recenti italiane, T. Treu, *Il riordino dei tipi contrattuali nel Jobs Act*, DLRI, 2015, p. 155 ss.

²¹ Eurofound, *The second phase of flexicurity*, cit., p. 21.

svantaggiati, per compensare l'adibizione di certi lavoratori a mansioni inferiori, per favorire il passaggio di lavoratori anziani a lavori più leggeri.²²

Quasi tutti questi interventi sul costo del lavoro sono congiunti con altre misure di flessibilità. I casi di flessibilità esterna qui rilevanti riguardano soprattutto interventi di sostegno all'outplacement, spesso con coinvolgimento delle parti sociali, e per altro verso forme di pensionamento graduale o anticipato. Di questi parlerò più avanti.

Fra le misure di flessibilità interna le più utilizzate con l'avallo legislativo e/o di contratti collettivi sono quelle riguardanti i regimi di orario e la mobilità professionale, che sono state sperimentate con successo in primis nell'ordinamento tedesco. L'esperienza di questo paese ha dimostrato che l'uso sistematico di queste forme di flessibilità è servito ad aumentare la capacità delle aziende di reagire agli shock esterni della crisi e alla variabilità della domanda. E ha comportato conseguenze positive sia per la produttività aziendale sia per la stabilità dell'occupazione, in quanto la possibilità di applicare regimi flessibili degli orari e di variare le posizioni dei dipendenti in ragione delle esigenze produttive ha permesso alle imprese di evitare o di ridurre il ricorso a forme di flessibilità esterna, cioè l'utilizzo diffuso di contratti temporanei e i licenziamenti per motivi economici.

La ratio comune a queste forme di flessibilità interna è di promuovere le transizioni da posto a posto di lavoro all'interno dell'impresa senza passare per periodi di disoccupazione.

Inoltre la gestione delle flessibilità interne, numeriche e funzionali, si è arricchita di condizioni ulteriori che ne hanno incrementato la efficacia nel sostenere la continuità (e la qualità) dell'occupazione dei dipendenti.

Le esperienze di vari paesi segnalano in particolare che la capacità di *retention* delle stesse misure ha avuto maggiore possibilità di successo quando la introduzione e la gestione delle flessibilità interne non sono avvenute per iniziativa unilaterale dell'azienda, ma realizzate sulla base di intese collettive e con la partecipazione attiva dei lavoratori interessati.²³

Inoltre la finalizzazione occupazionale delle misure di flessibilità interna è stata favorita quando queste non sono rimaste isolate, ma si sono inserite in un quadro di politiche attive operanti all'interno dell'azienda; comprendenti forme di flessibilità organizzativa accompagnata con piani di formazione per la riqualificazione dei dipendenti coinvolti non estemporanei ma orientati agli stessi obiettivi di riposizionamento strategico dell'impresa e sostenute dal consenso e dalla partecipazione dei dipendenti. Inoltre il complesso di tali misure aziendali viene di frequente agevolato da sostegni

²² Eurofound, *The second phase of flexicurity*, p. 50 ss.

²³ Eurofound, *The second phase of flexicurity*, cit., p. 71 ss.

pubblici di vario genere, non solo finanziamenti delle attività formative, ma sostegno al reddito dei dipendenti (*income security*) per i periodi necessari all'attuazione dei piani di riqualificazione del personale e di riposizionamento dell'impresa. Le condizioni e la durata di tali interventi sono rapportati agli obiettivi e possono richiedere periodi anche prolungati di formazione con sospensione del lavoro. Sono segnalate forme di training anticiclico per periodi di due anni più due, durante i quali è riconosciuta la possibilità di ricevere la indennità di disoccupazione.²⁴

Anche le formule attuative e di finanziamento sono diverse. Talora sono simili ai nostri contratti di solidarietà difensiva più che alla cassa integrazione. In ogni caso si caratterizzano per la integrazione fra sospensione del lavoro con garanzia totale o parziale della retribuzione, formazione e politiche finalizzate al reimpiego nella stessa azienda o al di fuori, con preferenza per le aziende del gruppo ovvero per aziende del territorio.

L'intervento pubblico comprende talora la possibilità riconosciuta all'impresa di assumere a condizioni favorevoli lavoratori temporanei per sostituire i dipendenti posti in aspettativa per fini di riqualificazione.

8. Misure specifiche per gruppi di soggetti e di aziende.

Gli interventi sono spesso differenziati (*targeted*) a seconda dei diversi gruppi di soggetti, per evitare ulteriori segmentazioni del mercato del lavoro,²⁵ con misure specifiche di sostegno per i gruppi particolarmente colpiti dalla crisi e/o dalle riorganizzazioni produttive: giovani, donne ed ora anche anziani.

Qui basti ricordare come le misure di flessibilità per questi gruppi spesso si raccordino con le politiche del lavoro generali ad esse dirette, ad es. nel caso delle lavoratrici si integrano con misure di conciliazione fra lavoro e vita personale, di vario tipo con part time agevolato con diritto di ritorno al full time; *smart work* da casa; *flexible time schedules*; turni speciali; con provvidenze per la cura dei bambini e della famiglia, con la promozione di opportunità di carriera e di sviluppo personale, di iniziative imprenditoriali, con misure per sostenere il ritorno al lavoro dopo le interruzioni per maternità, ecc.

Gli interventi per i lavoratori anziani sono inserite in programmi di *active ageing* che comprendono una varietà di misure, da orari flessibili alla

²⁴ Eurofound, *The second phase of flexicurity*, cit., p. 44. ss.

²⁵ Questa è una critica sollevata sia da osservatori esperti che dal sindacato europeo ETUC, 2007, v. Eurofound, *The Second Phase of flexicurity*, cit., p. 27; Tangian A., *Defining the flexicurity index in application to European countries*, WSI Diskussionspapier, p. 122; 2006, 2009; a rispondere a questa critica si rivolgono le proposte del Consiglio Europeo del 2009, sopra ricordate.

riduzione di lavoro, alla rotazione su posti diversi e più leggeri anche consulenziali, forme mirate di riqualificazione professionale, ad attività di tutoring di giovani per il trasferimento di conoscenze, fino a programmi di promozione della salute.

Nel caso dei giovani la gravità della situazione occupazionale ha motivato la approvazione di specifici progetti europei, in particolare la cd. Garanzia Giovani, applicati variamente nei diversi paesi, diretti a incentivare la loro entrata nel mercato del lavoro con forme contrattuali anche flessibili e a termine, nonché con contratti misti di formazione lavoro, stage e *work experience* in alternanza, fino all'apprendistato.²⁶

Interventi specifici sono stati previsti in alcuni Stati per introdurre forme di flessibilità concertata e assistita nelle piccole imprese; in particolare attraverso la costituzione di un "*labor pool*"²⁷ fra imprese diverse abilitato ad attivare una gestione condivisa delle situazioni di crisi, iniziative per il rafforzamento aziendale e la riqualificazione dei lavoratori. Iniziative simili potrebbero avvalersi in Italia dello strumento di recente introdotto del "contratto di rete" fra imprese; tale contratto potrebbe stabilire di mettere in comune risorse umane e finanziarie per attuare piani condivisi di riposizionamento aziendale e di riqualificazione dei dipendenti.²⁸

La ricerca europea indica come nelle politiche di molti paesi siano spesso incluse misure diverse da quelle tradizionalmente considerate sotto il titolo di flexicurity, dai prepensionamenti, allo *smart work*, a programmi di *job enrichment*, congedi e indennità supplementari per fronteggiare bisogni personali dei lavoratori, non solo malattia, maternità ma anche progetti di sviluppo individuale, fino a incentivi diretti a ridurre la segmentazione delle posizioni di lavoro e a promuovere la parità occupazionale.

9. Gestione tripartita della flexicurity.

L'efficacia di queste misure di flessibilità si fonda su rapporti fra le parti aziendali improntati alla collaborazione e si avvale sovente della partecipazione e del sostegno pubblico. Esse costituiscono un esempio innovativo di gestione tripartita delle politiche del lavoro all'interno delle aziende. La formula tripartita storicamente sviluppatasi negli anni per la regolazione di molte questioni del lavoro a livello nazionale, e persino

²⁶ Vedi M. Roccella, T. Treu, *Il diritto del lavoro nell'Unione Europea*, cit., p. 193 ss.

²⁷ Un progetto finlandese promuove forme di cooperazione in pool fra piccole aziende anche per favorirne la internazionalizzazione, Eurofound, *The second phase of flexicurity*, cit., p. 32.

²⁸ T. Treu, (a cura), *Contratto di rete. Trasformazioni del lavoro e reti di impresa*, W. Kluwer, 2015.

sovranaazionale, mostra così di essere utilizzabile anche all'interno delle imprese.

La ricerca citata rileva come l'esperienza della flexicurity sottolinei l'importanza della collaborazione fra istituzioni pubbliche e parti sociali nel disegno e nella implementazione di queste strategie²⁹

Queste esperienze assumono un rilievo di sistema, sia perché segnalano una persistente utilità delle relazioni industriali pur nelle difficoltà presenti, sia perché mostrano che le intese e le prassi collettive aziendali possono avere rilevanza non solo nelle singole imprese ma possono contribuire ad obiettivi di rilevanza generale, come la stabilità e la qualità dell'occupazione.

Questa impostazione partecipativa e tripartita è significativa per l'istituzione delle varie misure di flexicurity e ancor più per l'effettività della loro applicazione. Alcuni paesi (tipico il caso della Finlandia) hanno costituito comitati stabili tripartiti di flexicurity sia in azienda sia a livello di categoria, con il compito di valutare le misure necessarie per affrontare nel tempo le sfide della crisi e del cambiamento dei rapporti di lavoro, con l'obiettivo di meglio bilanciare flessibilità e sicurezze.³⁰

Il monitoraggio e il controllo delle prassi attuative sono decisive, perché le varie flessibilità servano effettivamente all'obiettivo dichiarato e non si risolvano esse stesse in fattori di squilibrio, tanto più in questo periodo storico dove il contesto generale ha ridotto il potere sindacale. L'efficacia dei controlli richiede l'intervento congiunto delle parti sociali accompagnato dall'azione di sostegno e ispettiva dei poteri pubblici.³¹

La decisione del Consiglio europeo sopra richiamata sottolinea non solo la importanza di finalizzare le misure di flessibilità interna a obiettivi di *job retention*, ma anche la necessità di rafforzare a tal fine i nessi fra flessibilità interna e sicurezza, rafforzando le tutele del reddito dei lavoratori anche nelle transizioni interne dell'impresa, al fine di rendere sostenibile la flessibilità.

Le parti sociali hanno enfatizzato questo aspetto, auspicando il rafforzamento degli strumenti pubblici di sicurezza sociale come un pilastro fondamentale della strategia di flexicurity non solo quando il lavoratore risulta disoccupato come nella visione "settoriale" della strategia, ma anche

²⁹ Eurofound, *The second phase of flexicurity*, cit. p. 71. Anche le recenti valutazioni dell'OIL sull'impatto delle misure anticrisi mostrano che la combinazione fra dialogo sociale e intervento statale ne migliora l'efficienza sulla ripresa, *World of work*, Report 2011, *Making Market work for jobs*, Editorial, ILO, 2011.

³⁰ Eurofound, *The second phase of flexicurity*, cit., p. 23 ss.

³¹ Cfr. I. Bessa, J. Tornilsson, *Established accelerated and emergent themes in flexible work arrangements*, Journ. Ind. Rel., febb. 2017, anche in relazione ai mutati rapporti di potere fra le parti.

quando il rapporto è ancora in atto per prevenirne la cessazione, così da salvaguardare non solo le opportunità ma la continuità di impiego. Secondo questa impostazione tutte le misure di flexicurity sono chiamate a combinare al loro interno i due aspetti della flessibilità e della sicurezza, cioè a valutarne le sinergie al fine di preservare il posto di lavoro per quanto possibile e comunque l'occupazione.

10. Coinvolgimento delle imprese nelle misure di sicurezza "esterne".

A questo proposito la ricerca Eurofound fornisce esempi di pratiche innovative anche nell'impostazione delle misure di sicurezza esterne all'azienda.³² Fra i provvedimenti più significativi sono quelli che coinvolgono le imprese non solo nelle misure di rafforzamento della tenuta del rapporto di lavoro ma anche nelle iniziative di ricollocazione dei lavoratori per cui non sia stato possibile evitare la fine del rapporto.

Provvedimenti in questa direzione sono stati approvati nei maggiori paesi.³³ Le modalità degli interventi sono diverse, ma implicano di solito iniziative tripartite coinvolgenti insieme le imprese, le organizzazioni sindacali e le istituzioni pubbliche del mercato del lavoro. Alle imprese si richiede di sostenere la ricollocazione dei dipendenti sia con contributi finanziari, sia con una partecipazione attiva nella definizione e implementazione del piano nei suoi contenuti spesso complessi.³⁴

Le varie esperienze nazionali mostrano che il successo dei processi di outplacement dipende non solo dal sostegno finanziario, con fondi pubblici

³² Le conclusioni del rapporto precisano che l'equilibrio va mantenuto anche nelle nuove misure di flessibilità interna rispetto a quelle esterne, perché un'enfasi eccessiva sulle prime può accrescere le difficoltà dei giovani di entrare nel mercato del lavoro, Eurofound, *The second phase of flexibility*, cit., p. 74.

³³ Ad es. la Spagna nel riformare le condizioni e le procedure dei licenziamenti collettivi ha previsto che ove questi riguardano più di 50 lavoratori l'azienda deve offrire loro un piano di outplacement anche tramite un'agenzia specializzata. Così in Francia, la legge 28 luglio 2011 ha istituito il contratto di sicurezza professionale (CSP), inteso a favorire il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori assoggettati procedura di licenziamento collettivo. Cfr. ulteriori informazioni in T. Treu, (a cura), *Employability per persone e imprese*, Guerini, Milano, 2013, p. 16, p. 61 ss. .I lavoratori minacciati dalla disoccupazione a causa di un riassetto aziendale o al termine di un rapporto di formazione professionale hanno diritto a beneficiare dell'incentivazione per la partecipazione a interventi di trasferimento a condizione che: tali interventi siano realizzati da parti terze; il datore di lavoro fornisca un contributo economico adeguato; gli interventi previsti siano finalizzati all'inserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro; agli interventi si applichi un sistema di controllo della qualità.

³⁴ L'obbligo esplicito in capo alle aziende interessate a licenziamenti collettivi di adottare misure di outplacement è stato previsto nel ddl a firma Treu- Castro - Treu (AS. 3007, 2014), ma questa proposta è stata lasciata cadere mentre si è puntato sul contratto di ricollocazione, affidato alla gestione dei Centri Pubblici per l'Impiego (CPI) e delle agenzie del lavoro.

e privati ma dalla qualità dei servizi di accompagnamento e dalla loro rispondenza alle esigenze dei lavoratori e delle imprese interessate. Si tratta di attività di orientamento, di recuperi formativi, di riqualificazione professionale, di consulenza alla ricerca di impieghi alternativi, anche di lavoro autonomo, di aiuti alla mobilità anche geografica.

Il coinvolgimento delle imprese è importante per responsabilizzarle non solo alla decisione ma alla condizione dei processi dove possono apportare la loro conoscenza delle competenze dei lavoratori coinvolti, delle condizioni del mercato del lavoro, del settore e/o del territorio. Per organizzare al meglio tali attività si è istituita talora all'interno delle aziende interessate a esuberanti, una unità indipendente dedicata specificamente a favorire le transizioni dei lavoratori ad altri impieghi dipendenti o autonomi; o si sono previste agenzie di trasferimento specializzate in grado di offrire schemi di transizione alle piccole e medie imprese di un dato territorio.³⁵

Le risorse possono provenire sia dalla stessa azienda, che attiva il processo, sia da istituti ed enti pubblici di diverso tipo (nazionali e territoriali). I contributi pubblici sono anch'essi diversificati a seconda del tipo e della durata della crisi; sono per lo più contenuti entro tetti o percentuali determinati, calcolati sul costo complessivo, o talora per ogni lavoratore coinvolto. D'altra parte sono condizionati a una contribuzione economica del datore di lavoro che è ritenuta essenziale non solo come partecipazione a un costo sociale da esso originato, ma anche per responsabilizzarlo nella gestione e nell'esito del processo.

La responsabilizzazione delle aziende in tale direzione si accompagna talora con la istituzione o il rafforzamento di *reemployment units* "specializzate", con presenza spesso tripartita di agenzie pubbliche, che forniscono un insieme di servizi, riqualificazione, matching di competenze, forme di sostegno non solo del reddito, ma anche motivazionale e psicologico.³⁶

L'approccio è ben diverso da quello tradizionale nei paesi mediterranei che fa carico al datore di lavoro mantenere in azienda dipendenti in esubero anche per periodi prolungati sopportandone parte dei costi.³⁷

Una gran parte di queste misure comprendono agevolazioni specifiche sul costo del lavoro a favore delle imprese per sostenere il reimpiego e la mobilità dei lavoratori, nell'ambito di piani sociali e di programmi di ricollocazione.

³⁵ T. Treu (a cura), *Employability*, cit., p. 16. ss.

³⁶ Cfr. ulteriori informazioni in T. Treu, *Employability*, cit., p. 50 ss.

³⁷ C. Crouch, *Quanto capitalismo può sopportare la società*, Laterza, 2013, p. 90 ss. L'a. contrappone le scelte dei sistemi mediterranei a quelle della "socialdemocrazia assertiva" dove lo Stato assume gran parte degli oneri di compensare le esternalità negative del funzionamento del mercato del lavoro e di ridurre la precarietà dei lavoratori.

Sono anche riportati (ad es. in Austria) interventi istituzionalizzati cd. di "implacement" per rimediare ai problemi strutturali dei mercati locali, puntando a settori in crescita dove si registra una limitata offerta di lavoro con l'obiettivo di combinare la domanda con i bisogni delle imprese.³⁸

Il sostegno al reimpiego è combinato spesso in modo esplicito a politiche di sviluppo innovativo, come nel programma di promozione delle industrie verdi, tramite servizi e sussidi alle imprese per orientarle verso queste attività e per addestrare dipendenti e lavoratori a operare nelle stesse imprese.³⁹

Molte di queste pratiche innovative, sia di flessibilità interna sia di sostegno alle transizioni, comprendono come parte essenziale interventi di formazione e riqualificazione professionale. In effetti nel contesto attuale di rapida innovazione tecnologica e organizzativa gli investimenti in formazione continua si configurano sempre di più come l'elemento di raccordo fra i vari aspetti della strategia di flexicurity e la condizione necessaria per il successo delle politiche attive del lavoro.⁴⁰

11. Gli squilibri della flexicurity italiana.

Come si è visto le indicazioni risultanti dalla ricerca Eurofound sono eterogenee e confermano la diversa capacità di reazione dei vari sistemi nazionali: del resto non solo in questa materia. È prematuro valutare la loro rilevanza per la direzione futura delle strategie di flexicurity, perché molte di queste pratiche intervengono in una fase in cui la crisi è ancora in atto sia pure con gradi diversi in ogni paese.

Ma alcune indicazioni sono significative per un riorientamento della flexicurity, specie quelle provenienti da paesi dell'Unione dove tali pratiche hanno migliorato l'equilibrio fra flessibilità e sicurezze.

Tali esperienze possono suggerire ipotesi di intervento anche nel nostro paese, ove la implementazione della strategia di flexicurity è particolarmente squilibrata, come segnalano tutte le comparazioni europee.

La ricerca Eurofound rileva che il nostro paese – come altri del gruppo mediterraneo (e dell'Europa dell'Est) - è caratterizzato da alta insicurezza

³⁸ Eurofound, *The second phase of flexicurity*, cit. p. 34.

³⁹ Eurofound, *The second phase of flexicurity*, cit., p. 42 e p. 45, riporta casi del Belgio e della Bulgaria.

⁴⁰ Il rapporto *Second phase of flexicurity*, cit., p. 28, riporta una sintesi delle misure implementative nei vari paesi lungo una matrice alquanto complessa di flessicurezza, adattata dallo schema di T. Wilthagen, F. Tros, *The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labor market*, 2004, Transfer 10(2), p. 160 ss.

e da flessibilità medio-bassa (oltre a presentare livelli medi di tassazione).⁴¹

Le cause del nostro squilibrio sono risalenti nel tempo e riguardano entrambi i profili della strategia, ma soprattutto quello della sicurezza e delle politiche attive.

La introduzione di flessibilità nel nostro sistema tradizionalmente rigido è avvenuta in ritardo e attuata con provvedimenti talora squilibrati, oltre che altalenanti nel tempo per l'alternanza di maggioranze di governi diversi. Il principale squilibrio, rilevato (inutilmente) da molti, è di aver privilegiato, specie nel periodo del centro destra, forme di flessibilità al margine con il proliferare di contratti flessibili e atipici: una tendenza corretta negli ultimi anni dalle norme del Jobs Act sul il contratto a tutele crescenti e dagli incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato.⁴²

Il ritardo e la parzialità delle nostre riforme sono particolarmente evidenti negli interventi sul mercato del lavoro, relativi sia ai servizi all'impiego e alle politiche attive, sia agli ammortizzatori sociali. I nostri istituti in queste materie sono stati caratterizzati da regole e da strutture lontane dalle migliori esperienze europee, rivelatesi nel tempo gravemente distorsive dell'efficienza e della equità del nostro sistema. L'intervento del Jobs Act ha segnato al riguardo la ripresa dell'iniziativa riformatrice, riprendendo l'obiettivo di introdurre in Italia come nei maggiori paesi europei un sistema di sicurezze del reddito in caso di inattività e di disoccupazione provvisto dei caratteri dell'Universalità e accompagnato da una rete di servizi all'impiego e di politiche attive del lavoro.

Ma questo ritardo ha pesato non poco sulle condizioni del nostro mercato del lavoro aggravandone le debolezze strutturali e privando di sostegno efficace molti lavoratori, specie i più deboli, colpiti dalla crisi. Le nuove regole introdotte dal 2011 al 2014 hanno dovuto fare i conti con il mutato scenario economico alquanto più turbolento di quello degli anni '90 e del periodo in cui i paesi vicini, in primis la Germania, hanno introdotto riforme importanti della normativa del lavoro. Per di più il contesto di crisi e risorse scarse ha reso difficile, in Italia più che altrove, adeguare sia il

⁴¹ I dati si riferiscono peraltro al 2011, periodo precedente alle recenti riforme del mercato del lavoro. La ricerca segnala anche che il nostro come altri paesi mediterranei (e dell'Europa dell'Est) presentano poche iniziative di formazione e di sviluppo e degli skills che invece sono necessarie per migliorare la occupabilità di lungo periodo dei lavoratori e la competitività delle imprese specie in periodi di incertezze e di difficoltà economiche, Eurofound, *The second phase*, cit., p. 74.

⁴² Cfr. T. Treu, *Le riforme del lavoro degli ultimi anni*, in *Annuario del Lavoro*, 2016, p. 179 ss. Per un riesame sintetico delle nostre politiche del lavoro a partire dall'avvio della strategia europea dell'occupazione, 1997.

livello delle tutele ai bisogni di sicurezza dei lavoratori accresciuti dalla crisi, sia i servizi all'impiego e alla ricollocazione.⁴³

Valutazioni dell'impatto delle recenti riforme sono premature e potranno essere compiute con ragionevole attendibilità solo quando gli interventi avranno avuto applicazione per un tempo adeguato e potranno basarsi su dati di fatto significativi.⁴⁴

Ma si può rilevare fin d'ora come la recente normativa non sia sufficiente a correggere un punto critico per l'equilibrio del nostro sistema di flexicurity. Mentre la parte del Jobs Act consistente nella regolazione e riregolazione del contratto di lavoro è proceduta a mio avviso in linea con le principali tendenze europee, sono rimaste carenti le parti della riforma riguardanti gli istituti di sicurezza dei lavoratori, cioè le politiche attive del lavoro e i servizi all'impiego e in parte gli ammortizzatori sociali.

Ho già segnalato altrove gli elementi di continuità e di rottura del Jobs Act su questi temi. Il cambiamento significativo per l'assetto della nostra disciplina è di avere in parte spostato e in parte integrato le tutele tradizionali del diritto del lavoro, dando rilevanza alle protezioni e ai servizi sul mercato del lavoro. Tale spostamento di focus ha comportato anche un cambiamento delle tecniche di intervento: l'introduzione di flessibilità e il depotenziamento di alcune normative rigide proprie del diritto del lavoro tradizionale e, d'altra parte, la previsione di misure di sostegno alla mobilità e alla impiegabilità dei lavoratori sul mercato. Tale nuova impostazione è ricca di incognite, come hanno sperimentato anche paesi che l'hanno adottata prima di noi, perché come si è detto,⁴⁵ la "sicurezza dinamica" affidata alle politiche attive del lavoro è più difficile e rischiosa di quella statica, appoggiata sulle tutele del posto di lavoro.

Proprio per questo le carenze nell'impostazione e nella applicazione delle politiche attive del lavoro sono particolarmente gravi. Tanto più che esse operano in un mercato del lavoro e in un'economia debole, che offre da tempo opportunità di lavoro scarse e spesso di bassa qualità.

⁴³ L'impianto dei Cpi è rimasto sostanzialmente immutato negli anni (5000 centri con 8.900 operatori secondo gli ultimi dati Isfol). Si tratta di un personale operativo neanche lontanamente paragonabile a quello dei paesi vicini, che hanno impiegato consistenti risorse umane e finanziarie per assistere e sostenere i lavoratori disoccupati. Per di più questo personale è distribuito in modo diseguale sul territorio nazionale, con una maggiore concentrazione nelle regioni del Sud; soprattutto possiede una scolarizzazione e qualificazione media inadeguata (60% con il solo diploma e il 27% con la laurea).

⁴⁴ Come avviene in altri paesi, in primis con le leggi tedesche cd. Hartz, la cui applicazione è stata oggetto di analisi giuridiche e di ricerche empiriche durate vari anni ad opera non solo delle istituzioni pubbliche ma dei maggiori centri di ricerca di quel paese.

⁴⁵ L'espressione è di M. Hansenne, *Labor flexibility: the quest for competitiveness versus the need for social protection*, in *Reconciling flexibility with social cohesion*, Council of Europe publ., Luxembourg, 2006, p. 27 ss.

12. Interventi per il riequilibrio: servizi all'impiego e politiche attive.

Qui si tratta non solo e non tanto di completare la normativa ma soprattutto di investire in uomini e strutture organizzative e pratiche coerenti, a cominciare da una efficace organizzazione dei servizi all'impiego e delle politiche attive di lavoro.

Il recupero su questi versanti richiede di completare qualche riforma normativa già avviata, ma soprattutto, in un cambio di orientamento negli obiettivi e negli investimenti necessari a perseguirli. Significa spostare l'attenzione della riforme delle sole regole al rafforzamento delle politiche per l'occupazione.⁴⁶

Un primo ordine di priorità è di rendere operativo il sistema di servizi e di politiche attive disegnato ma non attuato dal Jobs Act (in particolare con il decreto 150/2015). Si tratta di dare strumenti organizzativi e di risorse umane sufficienti affinché l'ANPAL possa svolgere il ruolo assegnatole di regia nazionale delle politiche attive del lavoro, sia pure basandosi su articolazioni sul territorio, come fanno le agenzie dei paesi vicini. Qui un ostacolo per raggiungere l'obiettivo, è stata anzitutto la storica sottovalutazione della sua importanza, cui si aggiunge la concorrenza delle competenze in materia fra Stato e Regioni (una condizione pressoché unica in Europa).⁴⁷

La concorrenza delle competenze e quindi la sfasatura degli interventi ostacolano inoltre una piena integrazione fra i servizi all'impiego, che sono svolti dalle strutture decentrate controllate dalle regioni, e le decisioni che sono riservate all'INPS circa la erogazione dei sussidi di disoccupazione, compresa la possibilità di sospenderli o terminarli ogniqualvolta i beneficiari dei sussidi non si attivino nella ricerca di impiego o nella formazione. Questa divisione di ruoli rende difficile la implementazione della cd. condizionalità delle prestazioni indennitarie previste alla attivazione dei soggetti beneficiari e contribuisce a indebolire l'obiettivo del Jobs Act di prevedere un sistema di tutele attive. Cosicché questa parte della nuova normativa continua a essere l'anello debole delle riforme del mercato del lavoro.

Uno strumento centrale per le transizioni nel mercato del lavoro di recente introdotto anche in Italia, è l'assegno di ricollocazione. Il suo

⁴⁶ Ho svolto più ampiamente questi argomenti in *Le riforme del lavoro*, cit., p. 179 ss. e *Prime considerazioni sulle riforme del lavoro*, in *Libro dell'anno del diritto*, Treccani, 2017, p. 335 ss.

⁴⁷ Cfr. sul punto in generale P.A. Varesi, *Verso il sistema nazionale*, in *Libro dell'anno del diritto*, Treccani, 2016, p. 361 ss.; L. Valente, *Agenzia nazionale per le politiche del lavoro*, ivi, 2017, p. 355 ss.

disegno richiama quelli adottati in altri paesi e costituisce il principale veicolo per l'innovazione del sistema, nonché per il coinvolgimento nelle politiche attive di attori privati e pubblici.⁴⁸

L'entrata in vigore della riforma incontra ostacoli simili a quelli riguardanti le altre politiche del lavoro ma è destinato a costituire in test decisivo per il funzionamento dell'intero sistema di politiche attive e di servizi all'impiego. La sfida è come sempre quella dell'effettività e consiste nel mettere i servizi pubblici e privati in grado di rendere accessibili questi strumenti di ricollocazione a tutti i lavoratori - dipendenti e autonomi - coinvolti in percorsi di transizione e di disoccupazione.

Un altro elemento cruciale per la credibilità di queste politiche riguarda la loro capacità di contribuire (almeno in parte) ad affrontare la drammatica disoccupazione giovanile che affligge il nostro paese anche più degli altri. Qui il cambio di rotta va oltre gli strumenti lavoristici, perché investe in pieno la qualità dello sviluppo e richiede la capacità di investire di più sui settori e sui lavori del futuro, quelli cui sono destinati soprattutto i giovani, a cominciare dai lavoratori autonomi e professionali. Su questo obiettivo occorre orientare le politiche economiche e anche il sistema degli incentivi che ora sono episodici e dispersi in mille rivoli. Le migliori esperienze dei paesi vicini mostrano che gli incentivi devono essere stabili e selettivi, con priorità per i gruppi più a rischio (giovani e disoccupati di scarsa qualifica). Inoltre in quei paesi gli incentivi sono inseriti in un quadro organico di politiche comprensive di servizi di assistenza, formazione e riqualificazione professionale, accesso al credito: si usa talora la formula evocativa, anche se datata, di "piano per l'occupazione".

Nelle politiche attive non basta il pur meritorio impegno della Garanzia Giovani. Le esperienze europee di successo indicano la importanza di investire in strumenti di transizione fra scuola e lavoro: orientamento, alternanza, tirocini e apprendistato, senza dimenticare il recupero di quelle migliaia di giovani che non hanno neppure una qualifica di base.

Gli interventi per recuperare il nostro deficit in questo campo sono diversi a seconda degli istituti: ad es. l'apprendistato professionalizzante va reso più semplice e rispondente a un modello comune in tutto il territorio nazionale nonché reso meno costoso: in molti paesi è privo di tutti gli oneri contributivi.

L'alternanza, per essere operativa, presuppone un grande sforzo organizzativo e di avvicinamento culturale fra scuole e imprese. Il che implica, ad es., formare con programmi specifici nuclei sia di tutor aziendali

⁴⁸ Cfr. in generale B. Caruso, M. Cutrone, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione fra Europa, Stato e Regioni*, in WP D'Antona, IT 283/2015; L. Tassaroli, *Riforma dei servizi per il lavoro: assegno di ricollocazione*, in *Il libro dell'anno del diritto*, Treccani, 2016, p. 368 ss.

in grado di guidare gli studenti nelle esperienze di lavoro sia di docenti capaci di orientare i giovani nella scelta di tali esperienze.

Un piano credibile di sostegno dell'occupazione giovanile deve cominciare da questo: da un migliore raccordo fra scuola e lavoro. E deve continuare nel corso della vita, con una educazione che permetta alle persone di tenere il passo con il cambiamento delle conoscenze e delle tecnologie. Anche qui il nostro paese ha da recuperare ritardi storici per diffondere questo strumento; non con incentivi a pioggia alle istituzioni formative, ma aprendo a scelte individuali, e mettendo a disposizione dei singoli "conti personali di formazione" spendibili in corsi qualificati. Un esempio utile può essere la recente esperienza della Francia che ha appena potenziato un simile conto *Compte Personnel d'activité* (CPA) cui ogni lavoratore può attingere per finanziare proprie attività di formazione da 16 anni fino alla pensione.⁴⁹

Gli investimenti in formazione sono essenziali per la qualità dello sviluppo dell'occupazione e dell'eguaglianza, perché – come si è detto - se scuola e formazione non tengono il passo con le conoscenze e con le modifiche tecnologiche, il "risultato è l'ineguaglianza".

Politiche attive efficaci sono un presupposto anche per far funzionare meglio il sistema degli ammortizzatori sociali, oggetto di una revisione ad opera dei decreti 22 e 148 del 2015. Alla loro estensione in senso universalistico in linea con gli orientamenti europei, ha fatto riscontro una riduzione della durata e della copertura dei periodi di disoccupazione, per gli stessi motivi registrati in altri paesi.⁵⁰ La riduzione di queste tutele aumenta l'urgenza di rendere accessibili e operativi gli strumenti di ricollocazione appena varati; ma prima ancora di prevedere strumenti di sostegno all'occupazione e di flessibilità interna altrove utilizzati con successo per prevenire o ridurre il rischio della disoccupazione.

Un potenziamento di questi strumenti è tanto più urgente nella situazione italiana, dove il lavoro è tuttora drammaticamente precario. Ed è necessario per rispondere alle pressioni crescenti, dato il perdurare della crisi, dirette a riprendere la strada percorsa in passato delle CIGS in deroga e indennità di mobilità. Questi istituti, del tutto anomali nel quadro europeo, hanno prodotto effetti distorsivi sulle dinamiche del mercato del lavoro, di difesa dei posti e delle aziende esistenti, a scapito soprattutto dei giovani.

Ma se questa strada va contrastata, il sistema è però tenuto a dare risposte a molte situazioni di disoccupazione (ma) prive di tutela. Il tema

⁴⁹ Cfr. la legge 5 marzo 2014; informazioni in www.moncompteformation.gouv.fr./cpa.

⁵⁰ A. Pandolfo, *Ammortizzatori sociali nel rapporto di lavoro*, in *Libro dell'anno del diritto*, Treccani, 2016, p. 394 ss.; P. Bozzao, *Ammortizzatori sociali nel mercato del lavoro*, ivi, 2016, p. 389 ss.

è oggetto in Italia di un dibattito tuttora aperto, e le proposte in discussione sono diverse: da un potenziamento degli stessi ammortizzatori sociali (cfr. il documento sindacati-Confindustria del 1° settembre 2016), alla possibilità di sperimentare forme di reddito di inclusione sociale, variamente configurate, o di reddito di cittadinanza sociale.

L'esperienza di altri paesi e la nostra parziale esperienza (di fine anni '90) del reddito di inserimento, indicano che questi istituti, più ancora dei tradizionali ammortizzatori, di impianto lavoristico- assicurativo, possono evitare derive assistenzialistiche e combinare con efficacia le tutele del reddito con opportunità di lavoro, solo se sono accompagnate da un uso intensivo e personalizzato dei vari strumenti di politica attiva per l'orientamento, la qualificazione degli interessati e per il rafforzamento delle loro capacità personali.

13. Nuovi utilizzi della flessibilità interna.

Il recupero dei ritardi nelle nostre politiche attive e nell'assetto degli ammortizzatori sociali non si presenta agevole; in ogni caso richiederà tempi non brevi. Questo è un motivo in più perché l'Italia adotti i nuovi orientamenti prefigurati dal Consiglio Europeo e le pratiche di successo sopra ricordate; in particolare spostando l'asse delle politiche attive su strumenti di flessibilità interna finalizzati all'obiettivo della "retention" cioè di mantenere l'occupazione ove possibile, e sostenendo l'impresa nella ricerca di strumenti preventivi del licenziamento.

Le flessibilità utili a questo fine sono già presenti nel nostro ordinamento. La flessibilità funzionale è stata promossa dalla normativa del Jobs Act correttiva dell'art.2103 cod.civ. che ha ampliato le possibilità di modificare le mansioni del lavoratore.

La disciplina legale degli orari lascia ampio spazio all'adozione di sistemi flessibili da parte della contrattazione sia nazionale sia aziendale, spazi utilizzati peraltro in misura diseguale.⁵¹

Il mero utilizzo di queste flessibilità non è di per sé sufficiente a produrre risultati positivi per l'occupazione. Come suggeriscono le migliori politiche straniere le forme flessibili di orario e di mobilità interna possono contribuire alla reattività delle aziende agli shock esterni, alla continuità dell'occupazione dei dipendenti, in quanto siano finalizzate in modo sistematico e programmato a tale obiettivo; e siano sostenute da misure

⁵¹ V. su queste modifiche F. Liso, *Brevi osservazioni sulla revisione della disciplina delle mansioni contenuta nel dlgs 81/2015 e su alcune recenti tendenze di politica legislativa in materia di rapporto di lavoro*, W.P. D'Antona, IT 257/2015; A. Tursi, P.A. Varesi, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Cedam, 2016, p. 353.

positive di riqualificazione dei dipendenti e di riposizionamento strategico nell'impresa che ne arricchiscano il contenuto.

Le esperienze straniere - come si diceva - mostrano che la introduzione e la gestione di tali flessibilità hanno le migliori chances di successo se queste e le altre misure di politica attiva all'interno dell'azienda sono sostenute dal consenso dei lavoratori e dei sindacati; e se per altro verso ricevono aiuti pubblici sia per la riqualificazione e il sostegno al reddito dei lavoratori sia per sostenere le attività di riposizionamento delle aziende. Anche in Italia l'efficacia di queste politiche è legata alla presenza di forme di coinvolgimento tripartito degli attori pubblici e privati coinvolti. Spetta a questi attori di modulare gli obiettivi e la pratica di tali politiche tenendo conto delle diverse posizioni dei gruppi di soggetti, in particolare di quelli più esposti alla precarietà, e delle diverse dimensioni delle imprese.

La praticabilità di questa impostazione chiama in causa l'impegno di entrambe le parti sociali e la qualità delle nostre relazioni sindacali, in particolare a livello aziendale.

Il contributo delle organizzazioni sindacali è decisivo non solo per controllare la gestione delle flessibilità così da evitare abusi, ma anche per orientare processi organizzativi necessari a promuovere la continuità dell'occupazione.

Gran parte di questi processi richiedono la partecipazione attiva dei lavoratori coinvolti e un atteggiamento collaborativo dei sindacati. Qui le nostre prassi sono lontane da quelle dei paesi dove sono maturate le migliori pratiche ricordate nella ricerca, a causa delle divisioni fra i sindacati e per gli atteggiamenti spesso conflittuali e poco partecipati.

Non mancano esempi di aziende che hanno sperimentato anche da noi forme di partecipazione diretta dei lavoratori specie organizzativi di mobilità interna di riqualificarne delle capacità dei dipendenti. Lo stesso legislatore con le leggi di bilancio 2016-2017 ha incentivato con agevolazioni specifiche forme di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro.⁵²

Le resistenze delle parti sociali hanno finora impedito una legislazione di sostegno alle pratiche partecipative e di regolazione delle Relazioni Industriali.⁵³ Un intervento legislativo in materia è ormai auspicato da molti

⁵² Il termine "partecipazione" usato dal legislatore è abbastanza ambiguo e sufficientemente ampio da comprendere gran parte delle questioni rilevanti per la produttività e la qualità del lavoro in azienda, nonché per la vita quotidiana dei lavoratori.

⁵³ Va ricordato che l'intenzione del governo di intervenire e una indicazione di massima della direzione di un possibile intervento sono esplicitate nel piano nazionale di riforma per il 2016 (PNR) presentato dall'UE. In esso si legge che "l'esecutivo si concentrerà su una riforma della contrattazione aziendale con l'obiettivo di rendere esigibili ed efficaci i contratti aziendali e di garantire la pace sindacale in costanza di contratto. I contratti aziendali potranno altresì

anche tradizionalmente sostenitori dell'autonomia collettiva, perché è ritenuto necessario per favorire un assetto stabile delle Relazioni Industriali a partire dall'azienda e auspicabilmente una diffusione di buone pratiche partecipative.

Nell'attuale contesto economico che ha contribuito a indebolire le organizzazioni sindacali, una normativa di sostegno potrebbe promuovere un riequilibrio dei rapporti in azienda e la qualità della partecipazione, se dotasse le rappresentanze dei lavoratori (e dei sindacati) di poteri di intervento - informazione e consultazione - sui temi della organizzazione del lavoro e dell'occupazione come avviene in altri paesi, la Germania in primis, dove le pratiche partecipative si sono affermate con risultati positivi per entrambe le parti.

In realtà il successo di queste nuove pratiche di flexicurity richiede non solo un contesto di relazioni industriali partecipative ma anche strategie e assetti organizzativi delle aziende finalizzati alla stabilità del lavoro e al successo delle transizioni. Questo aspetto è trascurato nelle teorizzazioni dell'employability che pongono un'enfasi prevalente sulle capacità soggettive e gli skills del lavoratore, cioè sull'adattamento dell'offerta, mentre trascurano il fatto che l'occupabilità, come l'occupazione, è fortemente dipendente dalla organizzazione dell'impresa e del lavoro, dalla sua capacità di stimolare i processi di apprendimento e la spendibilità stessa delle competenze acquisite.⁵⁴

Non a caso le esperienze di successo sono sostenute da scelte innovative di ambedue le parti indirizzate sull'obiettivo comune, in un'ottica partecipativa. Le ricerche confermano che i paesi con maggiore equilibrio nelle pratiche di flexicurity sono quelli caratterizzati da una contrattazione stabile e relazioni industriali "armoniose". Tali risultanze confermano quanto già rilevato, cioè che il funzionamento della flexicurity dipende dall'intero contesto delle relazioni industriali di quei paesi e dal complesso delle sue politiche sociali e del lavoro. Da questo punto di vista la scelta talvolta criticata della Commissione di allargare il novero delle misure incluse sotto il titolo flexicurity, riflette un carattere effettivo di queste pratiche.

14. Considerazioni conclusive.

In realtà una nuova impostazione della flexicurity come quella prospettata richiede che le singole misure sia di flessibilità sia di sicurezza

prevalere su quelli nazionali in materie legate all'organizzazione del lavoro e della produzione".

⁵⁴ L. De Vita, *Proteggersi dai rischi. Nuove competenze e modi di lavorare per il mercato che cambia*, in Italiani Europei, 2016, p. 76 ss.

non siano concepite isolatamente, come è avvenuto spesso, ma siano inserite in una visione organica di politiche del lavoro e dello sviluppo.

Gli strumenti della flexicurity sono utili a realizzare una regolazione dei rischi di mercato atta a prolungare la protezione dei lavoratori oltre la fine del rapporto. Ma presi a se stanti, anche nelle versioni meglio organizzate, permettono di realizzare solo una buona gestione dell'esistente e sono insufficienti a realizzare una "win win solution" di miglioramento dell'occupabilità e soprattutto dell'occupazione.

Nel contesto attuale di crisi e di forte turbolenza dei mercati serve una risposta non solo difensiva. Questa presuppone che tutti gli strumenti di regolazione interni ed esterni al rapporto di lavoro e di promozione della sicurezza nelle transizioni siano finalizzati all'obiettivo di promuovere la buona occupazione nell'accezione segnalata dalla Decent Work Agenda dell'OIL.

Tale obiettivo deve orientare le strategie di tutti gli attori coinvolti: dalle imprese, alle organizzazioni sindacali, alle istituzioni pubbliche. Per altro verso impone che queste strategie siano non solo coerenti fra loro e col contesto, ma vengano sostenute da politiche economiche e sociali atte a promuovere le condizioni generali della crescita e lo sviluppo delle capacità personali necessarie per perseguire effettivamente il risultato.

A questo ampliamento di strumenti e di visione fanno riferimento le riflessioni critiche di quegli autori che hanno sottolineato la necessità di allargare gli orizzonti della flexicurity in una visione delle politiche del lavoro finalizzata alla promozione delle capacità e dello sviluppo umano.⁵⁵

Con questa visione sono chiamate a misurarsi sia le politiche sociali europee sia le strategie degli Stati membri se si vuole che la strategia della flexicurity possa svolgere un ruolo efficace per migliorare le attuali condizioni dell'occupazione.

Le carenze della versione italiana della flexicurity impongono al nostro paese di recuperare il ritardo nell'implementare gli strumenti, adottati da altri paesi in contesti e periodi più favorevoli.

La prima urgenza è di costruire un sistema efficace di politiche attive in grado di sostenere i lavoratori che hanno perso il lavoro e devono affrontare i percorsi di ricollocazione senza abbandonarli a mere politiche assistenziali.

⁵⁵ Cfr. anche per ulteriori ragguagli B. Gazier, *La strategia europea per l'occupazione nella tempesta: il ripristino di una prospettiva a lungo termine*, cit, DRI, 2011, p. 561 ss.; indicazioni simili sull'importanza di promuovere una "via alta" della flexicurity e finalizzata alla eguaglianza di opportunità e sostenuta da politiche di valorizzazione del capitale umano, accompagnate dal rafforzamento del potere collettivo dei lavoratori, nel saggio di M. Raitano, nel volume a cura di A. Gramolati, G. Mari, *Bruno Trentin, Lavoro, libertà, conoscenza*, 2010, p. 421 ss.

Ma il necessario rimedio alle debolezze storiche del nostro sistema non esime dall'impegno di varare misure nuove suggerite dalle pratiche europee, se necessario adattandole al nostro sistema. Queste dovrebbero rafforzare l'efficacia delle strategie di flexicurity nelle due direzioni sopra accennate: anzitutto all'interno delle imprese, finalizzando le politiche della formazione e l'uso della flessibilità alla continuità dell'impiego e alla prevenzione delle crisi; inoltre impegnando le stesse aziende a collaborare con i centri pubblici dell'impiego e con le agenzie private per sostenere – con risorse proprie - percorsi di riqualificazione e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati.

Il cambio di rotta nelle scelte di flexicurity sarà tanto più efficace se verrà sostenuto da un credibile orientamento delle politiche del lavoro e dello sviluppo all'obiettivo della buona occupazione.