

## La governance in un mercato del lavoro incerto: verso un nuova agenda di ricerca<sup>1</sup>

**Colin Crouch**

*La crisi del modello keynesiano, gli stravolgimenti conseguenti alla deindustrializzazione e alla globalizzazione e la crescente importanza della flessibilità del lavoro riportano con urgenza il problema dell'incertezza tra le questioni di politica sociale. Il saggio considera la governance dell'incertezza intorno a cui*

*si vanno definendo nuovi giochi politici tra governi, imprese e partner sociali. Esso definisce l'incertezza e il rischio, propone un primo schema teorico di lettura di queste dinamiche; auspica un nuovo programma di ricerca e nuovi approcci ai cosiddetti modelli sociali perché includano queste dimensioni nelle loro analisi.*

RPS

### 1. Introduzione

Il principale obiettivo della legislazione del lavoro che ha preso piede nei paesi europei nel corso del XX secolo – almeno nei periodi in cui ha prevalso la democrazia – è stato quello di proteggere i lavoratori dai fattori di incertezza e di instabilità connessi al mercato del lavoro (Davies e Freeland, 1993; Knecht e Verhulst, di prossima pubblicazione). Oggi non è più così. Con alcune eccezioni, che a loro volta possono essere spiegate, la nuova legislazione del lavoro è destinata in gran parte a rendere meno sicura la posizione dei lavoratori. Il cambiamento di per sé è facile da spiegare. Più difficile è valutarne le implicazioni sul rapporto di impiego e sulle relazioni industriali in generale. A questo fine occorre considerare i diversi modi attraverso i quali si intende raggiungere i nuovi obiettivi, e dai quali può derivare la formulazione dei nuovi modelli sociali che stanno emergendo, destinati forse a sostituire le forme attuali dei sistemi di relazioni industriali (vedi a questo proposito Crouch, 1993) e di welfare state (Esping-Andersen, 1990). Per giungere a conclusioni certe a questo riguardo,

<sup>1</sup> Una precedente versione di questo saggio è stata presentata nel novembre 2007 come una delle letture annuali del Sinzheimer presso l'Hugo Sinzheimer Institute dell'Università di Amsterdam.

occorre un nuovo programma di ricerca in grado di valutare ciò che è avvenuto nei diversi paesi. Al momento ciò che possiamo fare è stabilire i parametri di cui tenere conto per i nuovi indirizzi di ricerca.

L'incertezza è emersa come tema centrale della politica del lavoro nella dialettica sulla flessibilità e la sicurezza che nei due decenni passati ha permeato i dibattiti politici internazionali, e in particolare europei, nei quali hanno acquisito un ruolo centrale due documenti: il Libro Verde della Commissione europea *Growth, Competitiveness and Employment* (1993) e il *Jobs Study* dell'Ocse (1994). La globalizzazione e i cambiamenti settoriali nell'occupazione ad essa associati, assieme ai costi crescenti della politica sociale, sono stati presentati come un elemento di sfida nei confronti del precedente approccio al lavoro e al welfare basato sulla garanzia della sicurezza per la popolazione lavoratrice e per gli esclusi dal mercato del lavoro per ragioni di età, di disabilità, di inabilità a trovare lavoro o di maternità. Il nuovo approccio si basa sulla necessità di massimizzare la partecipazione al mercato del lavoro al fine di ridurre i tassi di dipendenza, di accrescere la base contributiva e di aumentare la flessibilità del lavoro sia all'interno del mercato del lavoro sia tra coloro che ne restano esclusi.

Ma è chiaro che la flessibilità va posta in relazione con la tensione che si crea con la domanda di stabilità nella vita da parte della popolazione lavoratrice e con la dipendenza dalla fiducia del consumatore in un'economia basata sul consumo di massa. Alcune forme di flessibilità del lavoro appaiono poco gradite agli stessi datori di lavoro, se diventa difficile mantenere la continuità dell'impiego di un personale qualificato e con buon livello di formazione, oppure nel caso che lo staff dirigenziale stia cercando di sviluppare una forte cultura aziendale. I responsabili politici e i dirigenti più anziani delle grandi aziende non si sono trovati di fronte alla possibilità pura e semplice di abolire protezioni che erano giunti a considerare come ostacoli alla buona performance economica. È stato chiesto loro, piuttosto, di individuare forme alternative di assicurazione, almeno per alcuni settori della popolazione lavoratrice, di modo che, esclusi i disastri naturali e gli imprevisti, questi fossero in condizione di pianificare la vita con ragionevole fiducia. Al riguardo occorre tenere conto delle differenti forme di flessibilità del lavoro, che possono avere implicazioni molto diverse per la sicurezza del posto di lavoro. Interesse particolare hanno suscitato le politiche e le pratiche che si sforzano di combinare flessibilità e sicurezza, e che hanno spinto i politici a sviluppare forme ibride come quelle originariamente condensate nel concetto danese e olandese.

dese di «*flexicurity*» (Bredgaard, Larsen e Madsen, 2005; 2006; European Commission, 2007; Muffels, Wilthagen e van den Heuvel, di prossima pubblicazione; Wilthagen e Tros, 2004). Ma l'intera gamma di politiche e di pratiche comprese nella riformulazione dell'equilibrio tra flessibilità e sicurezza è notevolmente più estesa, e oggi richiede indagini e analisi politiche molto dettagliate.

In un simile scenario di tensione, la ricerca sulla competitività in un'economia in via di globalizzazione si intensifica in Europa proprio nel momento in cui le preoccupazioni sui danni ambientali e sui cambiamenti climatici rimettono in discussione l'approccio che tende a perseguire la competitività a tutti i costi. Che vi siano soluzioni potenziali anche a questo dilemma è suggerito dal fatto che in alcuni paesi europei – soprattutto quelli del Nord – gli indicatori sia della competitività sia della consapevolezza ambientale occupano le posizioni più alte.

In discussione vi sono anche le diverse forme di governance in molteplici aree politiche. La crisi del modello keynesiano è stata spesso considerata come crisi della governance associativa (o del neocorporativismo) e come passo verso una maggiore fiducia da riporre nella governance del mercato (di solito con forti elementi di supporto forniti dal potere pubblico). A partire da quella crisi, l'apparato decisionale di singole grandi aziende è sembrato assumere un ruolo sostitutivo della governance associativa e dell'apparato decisionale pubblico in materie come l'occupazione e i diritti, la determinazione dei salari e quella delle pensioni. Tuttavia le questioni di interesse pubblico che nascono dall'incertezza e dal danno ambientale chiamano ancora in causa l'adeguatezza della governance del mercato e quella delle singole aziende e inducono così a ricercare nuovi modelli di governance o una nuova combinazione tra i vecchi modelli.

Nelle prossime pagine descriverò brevemente il contesto storico nel quale sono maturati i grandi cambiamenti che caratterizzano il periodo attuale. Cercherò quindi di stabilire un nuovo quadro teorico di riferimento per l'analisi della politica del lavoro, e porterò qualche esempio del modo in cui tale impianto possa essere applicato per spiegare alcune significative varietà di intervento politico: il governo della domanda nel dopoguerra; il neo-liberismo; le politiche associate al New Labour britannico; la «nuova» democrazia sociale comunemente associata ai modelli di *flexicurity* danese e olandese; le forme di politica «discriminatoria». Infine passerò in rassegna alcune delle aree politiche che dovranno essere tenute in considerazione da una ricerca mirata a riempire le caselle vuote dei miei modelli teorici. Nel far que-

sto si dovrà valutare anche il risultato netto dell'incertezza e della sua governance attraverso i vari modelli di «difesa» contro l'incertezza sperimentati dagli individui (comprese le difese negative, quelle cioè che di fatto intensificano il livello di incertezza, almeno in alcuni casi).

## *2. Sviluppo storico della governance dell'incertezza nel lavoro*

Nella seconda parte del XIX secolo e nella prima metà del XX la vita delle classi lavoratrici fu agitata da una grande incertezza. Le fabbriche avevano a che fare con mercati incerti e imprevedibili, i sistemi bancari erano costituiti su basi precarie, i governi non erano in grado di gestire la domanda, e i meccanismi per controllare il rischio nei mercati finanziari non erano ancora sviluppati. Le fabbriche cercavano di usare come meglio potevano le forze di mercato per regolare la domanda e l'offerta anche, e soprattutto, nel mercato del lavoro. E qui ebbero a conoscere le ben nota differenza tra il mercato che ha per oggetto il lavoro e quelli delle altre merci: l'impossibilità di separare la risorsa commerciabile (il lavoro) dagli esseri umani che la offrivano (Knecht e Verlhup, di prossima pubblicazione). Naturalmente l'incertezza radicale aveva caratterizzato la vita degli uomini, e in particolare quella della povera gente, nel corso di tutta la storia umana; ma le condizioni di vita in fabbrica e l'aspettativa, da parte dei datori di lavoro, dello sfruttamento continuo del lavoro dei salariati resero vulnerabili le attività industriali. Le ribellioni, le dimostrazioni, gli scioperi diventarono armi in mano ai lavoratori che, seppur soffocate spesso con la violenza, indussero infine le élite politiche ed economiche ad adottare certi tipi di soluzione che potessero apportare una maggiore tutela alla vita dei lavoratori. L'affermarsi della democrazia in molti paesi fornì alle élite politiche un ulteriore incentivo per ridurre l'impatto dell'incertezza sulla popolazione lavoratrice. Lo spettro del comunismo come potenziale risposta dei lavoratori nei confronti del capitalismo, il conseguente supporto al fascismo da parte dei datori di lavoro come alternativa anti-democratica, e poi il crollo di quest'ultimo come risultato della seconda guerra mondiale, spinsero quasi tutti i paesi dell'Europa occidentale a dare priorità assoluta alle politiche volte a ridurre l'incertezza della vita dei lavoratori. Allora si guardava con interesse soprattutto alle idee che erano state sperimentate, già prima della guerra, nei paesi scandinavi e negli Stati Uniti.

Tali politiche erano costituite da:

1. una graduale diffusione delle forme standard di occupazione (piena occupazione con settimana lavorativa di 40-48 ore per una forza lavoro prevalentemente maschile, assunta con contratti a tempo indeterminato), in sostituzione delle varie forme di lavoro precario e occasionale, compreso il lavoro autonomo a basso reddito, che avevano caratterizzato i primi decenni dell'industrializzazione;
2. una legislazione del lavoro mirata soprattutto a proteggere i lavoratori contro l'arbitrarietà, i licenziamenti senza preavviso e gli esuberanti di manodopera;
3. dispositivi di sicurezza sociale volti a compensare le riduzioni di reddito subite dai lavoratori nei periodi di maggiore incertezza: disoccupazione, malattia, invalidità, vecchiaia;
4. politiche di governo della domanda mirate ad attenuare le fluttuazioni del ciclo economico, e quindi a ridurre le conseguenti fluttuazioni dell'impiego e dei livelli di reddito.

Non tutte queste misure risalgono al periodo successivo alla seconda guerra mondiale: la sicurezza sociale, ad esempio, era stata sperimentata in Germania alla fine del XIX secolo ed era poi stata imitata dall'Austria, dalla Francia, dal Regno Unito e da altri paesi all'inizio del XX secolo. Né tali misure sono state introdotte in tutti i paesi con le stesse modalità: i sistemi fordisti, originariamente adottati dagli Stati Uniti di pari passo con l'affermarsi delle forme di impiego standard, furono imitati soprattutto in Francia, in Italia, in Unione Sovietica e, in misura minore, nella Repubblica Federale Tedesca e nel Regno Unito; i metodi «keynesiani» di governo della domanda si affermarono soprattutto nell'economia britannica e in quella dei paesi scandinavi, mentre non trovarono mai piena applicazione in Germania. Ma in linea di massima, e con differenze nei tempi, fu questa la direzione intrapresa da quasi tutti i regimi più o meno democratici in Europa attorno al 1950. Ridurre l'incertezza della vita dei lavoratori era diventata, forse per la prima volta nella storia, una vera priorità politica. L'insieme delle politiche adottate avrebbero dovuto avere, e spesso riuscivano a ottenere, due effetti che si alimentavano reciprocamente: non solo la vita dei lavoratori sarebbe diventata più sicura, ma questo li avrebbe resi anche consumatori più fiduciosi, e avrebbe così alimentato ulteriormente e vicendevolmente la domanda dei prodotti da loro stessi creati, rafforzando il sistema attraverso gli strumenti del mercato e non attraverso la correzione delle disfunzioni del mercato. La critica liberale aveva da subito denunciato il rischio che in un'economia in cui fossero ridotti i rischi di vulnerabilità dei redditi e di di-

soccupazione sarebbe stata favorita l'inflazione, poiché si sarebbe ridotto il ruolo delle forze del mercato nel tenere stabilmente in linea i prezzi e i salari. In via di principio il governo keynesiano della domanda aveva a che fare con tutto ciò, dal momento che i poteri pubblici avrebbero ridotto la domanda nei periodi di crescita del ciclo economico per bilanciare l'incentivazione alla domanda nei periodi di rallentamento. Nella realtà, tuttavia, vi era nel meccanismo un effetto di irreversibilità, essendo difficile ridurre la spesa pubblica, che era stata utilizzata per alimentare la domanda, senza tagliare i servizi pubblici. Di fatto le economie che hanno avuto più successo nel tenere l'inflazione sotto controllo sono state quelle che hanno adottato sistemi neo-corporativi di relazioni industriali, cioè sistemi in cui le principali organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, o piccoli gruppi di associazioni di categoria, avevano una forte capacità di indirizzo strategico sulla determinazione dei salari. Questi gruppi avevano un ruolo talmente forte nelle loro economie da poter cogliere le implicazioni negative (inflazionistiche) delle loro stesse azioni, essendo così incentivate a esercitare su di esse un severo controllo. Non è questa la sede per riesumare i vecchi argomenti relativi alle modalità con cui operavano tali sistemi, ai loro limiti, ai loro punti di forza e ai confronti con gli altri sistemi (vedi Crouch, 1993; Traxler, Blaschke e Kittel, 2001, per un resoconto storico). Ci limitiamo qui a due soli punti. Il primo è che in quel periodo la politica del lavoro era indirizzata soprattutto a risolvere il vecchio problema dell'incertezza della vita dei lavoratori. Il secondo è che la soluzione di quel problema ne aveva prodotto un altro, cioè l'inflazione, la soluzione del quale dipendeva a sua volta, almeno in parte, da come gli attori sociali organizzati avrebbero superato il problema dell'azione collettiva.

Per quanto si dipingano oggi gli anni del dopoguerra che vanno dal 1945 al 1975 circa, quelli che i francesi chiamano *les trente glorieuses*, come una lunga epoca di sicurezza per la vita delle classi lavoratrici, la percezione di quel periodo è del tutto errata. In molti paesi (ad esempio in Italia) la solida prosperità promessa dall'impiego standard e dai metodi di lavoro fordisti non portarono frutti fino agli anni '60; fu solo nel 1967 che la Germania federale accettò il governo della domanda; e più in generale l'era dei sistemi di welfare generosi e non più essenziali iniziò non prima dei tardi anni '60 e fu quasi subito seguita, all'inizio del successivo decennio, da un'impennata dei prezzi globali del petrolio e di altre merci, che sancì la fine del governo keynesiano della domanda. Riacquistarono popolarità i metodi neo-liberisti che

ampliavano il raggio d'azione delle forze del mercato nel governo dell'economia, e che, dalla fine degli anni '70 in poi, divennero ortodossia politica in molti paesi, a cominciare dal Regno Unito e dagli Stati Uniti. Alcune componenti della politica della sicurezza del lavoro e alcuni aspetti dell'espansione della politica sociale continuarono a svilupparsi nel corso degli anni '80, ma lo fecero sotto una crescente pressione politica. La crisi del governo della domanda fu seguita da due nuove e importanti forze ad essa correlate: l'estensione della produzione industriale in nuove aree del mondo, con retribuzioni, livelli di protezione del lavoro e sistemi di welfare di gran lunga inferiori a quelli dell'Europa occidentale (il processo generale conosciuto come globalizzazione) e il declino dell'occupazione nell'industria manifatturiera. Di quest'ultimo era in parte responsabile la globalizzazione, ma altri importanti fattori causali furono la crescita della produttività nella manifattura (con la conseguente necessità di un minor numero di lavoratori per unità di prodotto) e le maggiori opportunità di avviare attività remunerative nei servizi. Il declino della manifattura ridusse l'importanza del lavoro industriale organizzato, i cui problemi avevano stimolato in prima istanza l'attenzione sul tema dell'incertezza. La minaccia nei confronti dei sistemi di welfare rischiava di trascinare con sé il declino dell'occupazione nei servizi sociali e in altri servizi pubblici, di quel gruppo di lavoratori cioè che avevano affiancato i lavoratori manuali nel rappresentare la forza del lavoro organizzato e la sua domanda di una vita sicura, non fosse altro che per il fatto che molti lavoratori dei servizi pubblici venivano impiegati per provvedere a quella sicurezza.

Quando le *élites* politiche pubbliche e private hanno assunto il triplice impegno di affrontare la globalizzazione, accelerare il cambiamento settoriale dell'occupazione e affidare una maggiore autonomia delle forze non regolate del mercato, le priorità della politica del lavoro hanno subito una svolta di 180 gradi, passando dalla tutela garantita all'incertezza. La parola che incarna la nuova priorità era, e rimane, «flessibilità», che significa dare un orientamento totalmente nuovo alle prospettive di tutte le politiche associate al lavoro. Davies e Freedland (1993) che nel 1993, come accennato in precedenza, avevano sottolineato il fatto che la legislazione del lavoro era destinata in primo luogo a proteggere i lavoratori dall'insicurezza, più di recente (2007) hanno dichiarato che la situazione è cambiata, almeno nel Regno Unito: oggi la legislazione del lavoro serve ad adattare i lavoratori alle esigenze del mercato e a massimizzare la partecipazione alla forza lavoro. I

due studiosi insistono in particolare sul fatto che la legislazione che sembra assicurare nuovi diritti ai lavoratori (ad esempio la legge per la promozione dell'occupazione femminile e delle persone anziane) è destinata nei fatti ad aumentare l'offerta di lavoro. La politica per la qualificazione dei lavoratori è destinata ad accrescere la qualità potenziale dei lavoratori e quindi la loro occupabilità. Si potrebbe dire, in breve, che, se una volta la legislazione del lavoro aveva a che fare con i diritti umani, oggi ha a che fare con le risorse umane.

È chiaro che oggi occorrono nuovi approcci all'analisi delle politiche del lavoro, delle politiche sociali ad esse collegate e dei regimi di relazioni industriali, nella nuova situazione così diversa dal periodo in cui l'attenzione era concentrata sulla ricerca di soluzioni al gioco dell'azione collettiva sull'inflazione, mentre oggi tutto si gioca intorno alla distribuzione dell'insicurezza. Questo può essere considerato per molti versi un problema collettivo, oppure un modo per «scaricare» il peso dell'incertezza su diverse fasce di popolazione. Ma non perché oggi la vita economica sia più incerta rispetto al passato; forse può essere vero proprio il contrario. Accade piuttosto che nelle moderne società democratiche le persone abbiano una forte aspettativa di trovare protezione dall'incertezza economica; ma, dopo il crollo del modello del dopoguerra, incontrano maggiore difficoltà nel soddisfare tali aspettative; e sono cambiate in una certa misura le risposte che possono trovare ai loro problemi.

### *3. Costruire un nuovo quadro di analisi*

L'obiettivo dell'articolo, di qui in avanti, è di tracciare i contorni di un nuovo approccio all'analisi che indichi anche la prospettiva di un nuovo programma di ricerca basato sulla centralità della governance dell'incertezza. La letteratura di recente fiorita sulle forme di governance indirizza la nostra attenzione in particolare su:

- ♦ *le strutture giuridiche*, essenziali per la definizione delle forme di impiego e dei diritti ad esse associati, compresi i vari tipi di «legislazione morbida» che stanno emergendo, specie a livello europeo attraverso il Metodo aperto di coordinamento;
- ♦ *le azioni dei governi*, cioè l'intero ambito della politica sociale e della politica dell'occupazione, compresi gli aspetti più ampi della politica sociale citati in precedenza, a livello di governo regionale, locale, dell'Unione europea, oltre che nazionale;



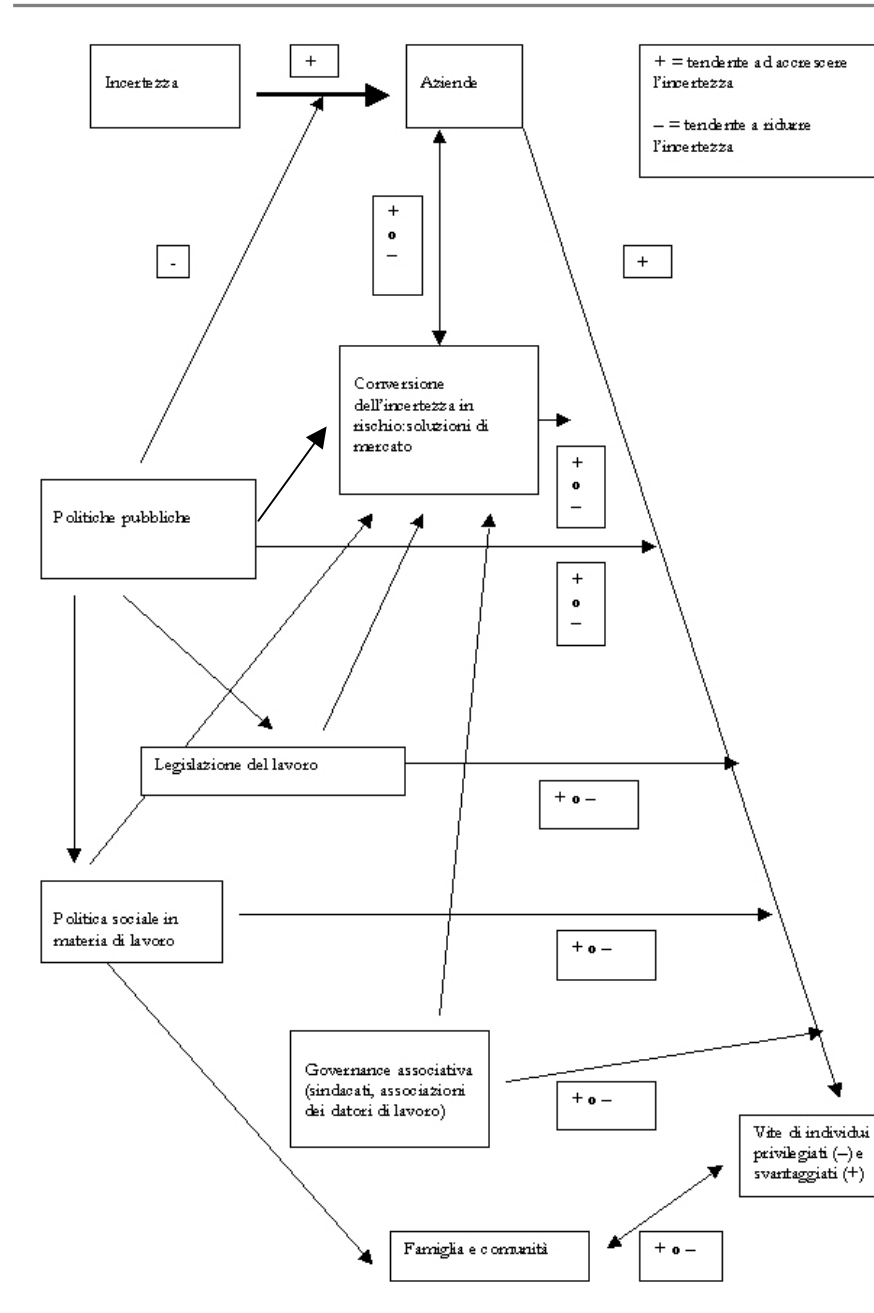
- ♦ *le associazioni*, il cui ruolo è rilevante nella negoziazione bipartita degli standard lavorativi e nei patti sociali tripartiti in differenti livelli geografici;
- ♦ *le gerarchie aziendali*, con l'importante ruolo giocato dalle singole aziende nello stabilire le forme di impiego, le condizioni di lavoro ad esse associate e i bilanciamenti tra flessibilità e sicurezza;
- ♦ *le comunità*, cioè il tradizionale raggruppamento intorno alla famiglia e al vicinato, che non è stato approfondito particolarmente dalla moderna letteratura sulla governance ma ha rilievo per la vita quotidiana, in particolare quella delle persone più povere;
- ♦ *le reti*, importanti soprattutto per la regolazione informale a livello locale e regionale.

Queste diverse forme di governance, a seconda dei diversi bilanciamenti di potere tra di esse, possono essere associate a tipi peculiari di politica e di pratica, di risultati e di distribuzioni.

La figura illustra i diversi itinerari possibili di un esempio di incertezza nel passaggio dal mondo considerato nella sua globalità a livello di vita dei singoli esseri umani, dove diviene definibile in termini di «problema».

L'incertezza è considerata in primo luogo come un fenomeno che colpisce le aziende, dato che nell'economia moderna ogni attività economica si concentra su di esse. La prima risposta delle aziende, in quanto attori del mercato, consiste nell'assoggettare l'incertezza alla logica del mercato, cioè nel convertirla in rischio (Beck, 1986; Luhmann, 1991), in primo luogo sotto forma di assicurazione ma anche nelle forme derivate della gestione commerciale, della copertura del rischio e di altre attività dei settori finanziari contemporanei. Una volta che gli elementi dell'incertezza possono essere misurati e possono essere assegnate loro delle probabilità, essi diventano calcolabili. Una delle più importanti scoperte tra la fine del XX secolo e l'inizio del XXI è la portata sempre più ampia del mercato del rischio. È questo che ha reso possibili il contenimento e la stabilizzazione di una serie di crisi che, alla fine del XX secolo e all'inizio del XXI, avrebbero prodotto un collasso economico generale. Un aspetto importante del fenomeno è stata la maggiore capacità delle aziende e delle singole persone di prendere in prestito anche forti somme di denaro, dal momento che i loro creditori possono utilizzare i nuovi mercati finanziari per vendere il debito come fondi («funds», *n.d.t.*) di rischio.

Mappa di rilevamento del flusso di incertezza economica nella vita degli individui



È stata questa in effetti la risposta del neo-liberismo al fallimento del mercato, secondo una linea sperimentata in precedenza attraverso le politiche keynesiane: non è più il governo a ristabilire la fiducia del produttore sostenendo la domanda, ma sono gli individui e le aziende a sostenere la domanda attraverso l'indebitamento, e i loro debiti sono ripartiti in una catena di commercializzazione del rischio che si allunga sempre di più. Il sistema ha i suoi limiti, come dimostra la crisi del 2007 nel mercato dei mutui *sub-prime*. Quel tipo di mercato ha consentito a persone relativamente povere, le cui vite erano state rese incerte dalla condizione di forte insicurezza dei decili più bassi del mercato del lavoro Usa, di mantenere il proprio livello di consumi – e quindi di sostenere la produzione – attraverso un ampio ricorso al debito. Il rischio legato alla loro incapacità di assolvere ai debiti contratti è stato «assunto» dalle banche, che hanno rivenduto i debiti dei loro clienti nel mercato del rischio. Dunque la figura, oltre a evidenziare le istituzioni più familiari della legislazione del lavoro, della politica sociale e delle relazioni industriali, mostra molti legami potenziali tra questi campi e quelli inerenti ai mercati finanziari: un approccio possibile all'incertezza è la sua monetarizzazione, e quindi la sua «assunzione», nel presupposto che il mercato assicurativo, il prestito interbancario e altre sedi di monetarizzazione del rischio continuino a mantenere la loro solidità. L'approccio analitico adottato in questa sede non considera che tutte le «soluzioni» rispondano necessariamente allo stesso modo a tutti gli interessi: la politica distributiva non è un sistema di giustizia ma un'arena in cui si confrontano interessi diversi. Gli oneri possono essere ripartiti in maniera iniqua e molto disuguale, e questo può succedere tanto nell'operare del mercato quanto nel funzionamento di altri meccanismi di governance. La direzione della freccia che indica l'impatto del mercato sulla vita delle persone può tendere dunque verso il basso (segnalando una riduzione dell'incertezza) per alcuni, e verso l'alto (segnalando un aumento dell'incertezza) per altri. L'identità dei gruppi sui quali l'impatto sarà positivo o negativo non si conosce a priori, e scoprirla è compito della ricerca. Tutto ciò che conosciamo a livello di teoria è la probabilità che si realizzi tale diversità di impatto.

Parte del rischio viene trasferito dalle aziende ai lavoratori e ai lavoratori potenziali: le aziende possono affrontare l'incertezza lasciando questi ultimi a casa, riducendo i loro salari o gli orari di lavoro, riducendo i diritti pensionistici o altri benefici sociali stabiliti a livello aziendale. L'incertezza è destinata a turbare la vita delle persone che

dall'esterno del mercato forniscono servizi di lavoro nel mercato e generare preoccupazione, a meno che qualcosa intervenga ad alleviare lo shock (Schmid, 2006 e 2008; di prossima pubblicazione; Wilthagen, 2002). La figura riporta i diversi attori che possono intervenire per governare o tenere sotto controllo questo processo, compreso l'insieme di istituzioni che ci si aspetta di vedere nel mercato del lavoro: sindacati, governo, legislazione, famiglia e comunità. Tali istituzioni operano nei diversi regimi con modalità molto differenti, e non si deve pensare che esse operino sempre per ridurre l'incertezza. È questo il motivo per cui la figura le denota, come soluzioni di mercato, con segni differenti per gruppi differenti. L'analisi che segue isolerà un certo numero di regimi di policy, selezionati in quanto rappresentativi piuttosto che esaustivi, allo scopo di dimostrare l'utilità del modello di governance dell'incertezza illustrato dalla figura.

### *3.1 Il governo della domanda nel dopoguerra*

Il modello del dopoguerra si basava sul presupposto che le aziende trasferissero gran parte dell'onere sul lavoro, con poche possibilità di gestire finanziariamente l'incertezza come rischio. Tuttavia il potere pubblico si incaricava di intervenire a monte, riducendo il livello globale dell'incertezza nell'economia attraverso il governo della domanda. Nella figura, dunque, questo modello di policy agisce sulla freccia che interviene sull'incertezza ancora prima che essa raggiunga le aziende. Ciò richiede evidentemente una notevole capacità da parte dei governi (cioè le entità nazionali) di influire sui contesti generali, e all'epoca questi non erano certo «globali». Conseguentemente la legislazione del lavoro aveva il compito di proteggere i lavoratori; i sindacati avevano il compito di negoziare con le associazioni dei datori di lavoro sia per le retribuzioni sia per migliorare le condizioni dell'occupazione; e il welfare state aveva quello di garantire certe tutele attraverso la sicurezza sociale (non l'assicurazione di mercato). Su tutti questi aspetti le frecce portano un segno negativo, indicando una riduzione dell'incertezza. Alle famiglie e alla comunità più prossima restava poco da fare. Il modello prendeva a riferimento come essere umano da proteggere il tipico lavoratore maschio di mezza età; la famiglia e la comunità non erano più fonti di protezione per il lavoratore come nelle epoche precedenti, e anche nelle più recenti per la verità, ma era il lavoratore a essere considerato fonte di sostegno per la famiglia.

L'economia generale all'interno della quale avveniva tutto ciò era naturalmente un'economia di mercato: vi era un mercato del lavoro con retribuzioni e distribuzione del lavoro fortemente determinate dalle forze del mercato. Fra i gruppi di reddito più elevati il mercato figurava ai livelli superiori, mentre le pensioni private, l'assicurazione privata e le istituzioni private del mercato del lavoro prevalevano sulla sicurezza sociale e sulle agenzie di collocamento pubbliche. Per la massa dei lavoratori, tuttavia, l'impatto delle forze di mercato era attutito. Un ulteriore elemento era costituito dal fatto che la forma di impiego standard significava che i mercati del lavoro interni alle strutture gerarchiche aziendali prevalevano sul mercato del lavoro esterno «puro» nel determinare l'ambiente di mercato in cui essa operava. Le frecce che indicano le soluzioni di mercato erano senz'altro attive, con effetti distributivi differenti (erano presenti segni sia positivi che negativi), ma la tendenza generale della politica era orientata verso la riduzione dell'impatto dei mercati.

Questo era il quadro idealizzato. La traduzione in pratica e i punti di accentuazione variavano sensibilmente da paese a paese e da un periodo all'altro. Una ricerca più dettagliata servirebbe a evidenziare variazioni e implicazioni distributive.

### *3.2 Neo-liberismo*

In una prospettiva neo-liberista pura, ciò che una politica del lavoro deve fare è ridurre gli impedimenti alle forze del mercato: i sindacati devono perdere il loro ruolo nella determinazione dei salari; non deve esserci governo della domanda; la politica sociale va confinata in un ruolo residuale, in modo che la tassazione sia ridotta e un flusso più ampio di attività economica scorra direttamente attraverso il mercato; la tutela garantita dalla legislazione del lavoro va ridotta in modo tale che i datori di lavoro possano migliorare l'efficienza delle loro aziende assumendo e licenziando a volontà. Inoltre la tendenza storica di lunga durata verso la generalizzazione della forma di impiego standard andrebbe ribaltata a favore di un'estensione del lavoro autonomo e del lavoro in appalto piuttosto che del lavoro dipendente diretto. Il neo-liberismo non invoca forme di impiego precario e temporaneo in contrapposizione all'impiego standard, ma auspica l'erosione dell'impiego standard in quanto tale: se nessuno ha un impiego protetto nessuno ha bisogno di avere uno status speciale in quanto precario. Questo approccio ricomprende anche il significato originario delle politi-

che statunitensi dal lato dell'offerta che vanno nella direzione di una riduzione di tutti gli impedimenti all'utilizzo delle risorse umane da parte del mercato. L'intento è quello di ottenere l'adattamento più rapido possibile del lavoro alle esigenze della competitività; nel lungo periodo ci si può aspettare una riduzione dell'incertezza in seguito all'applicazione di idonei aggiustamenti. Nel frattempo però l'incertezza della vita dei lavoratori è aumentata ed è stata demolita la protezione che in passato era stata messa in campo contro tale incertezza.

L'impianto della politica neo-liberista affronta perciò il problema dell'incertezza che colpisce il lavoro in maniera molto diversa rispetto al modello del governo della domanda. Non c'è intervento del potere pubblico prima che l'incertezza colpisca l'azienda; è l'azienda stessa a dover sostenere l'intero peso dell'incertezza; la dimensione dell'incertezza è più vasta, poiché scaturisce da un'economia in via di globalizzazione. È questa una delle ragioni per cui lo Stato-nazione su cui si basava il governo keynesiano della domanda non poteva più reggere. Per affrontare una situazione del genere l'azienda ha a disposizione molte più possibilità se commercializza l'incertezza in quanto rischio, come abbiamo visto in precedenza. Mentre l'ideologia neo-liberista non prevede esplicitamente nel suo apparato teorico questa moltiplicazione di commercializzazione del rischio, gli sviluppi successivi che hanno portato alla situazione attuale smentiscono molte delle previsioni fatte dai critici del neo-liberismo, secondo le quali esso avrebbe riportato in auge l'economia fatta di accelerazioni e frenate («*boom and slump*», *n.d.t.*). Come abbiamo accennato, è possibile che la recente turbolenza sui mutui *sub-prime* abbia indicato i limiti di questa estesa commercializzazione del rischio – del resto era improbabile che potesse avere una capacità infinita – ma certamente essa ha dato vita a un lungo periodo di sviluppo economico più o meno stabile delle economie capitaliste. In questo modello, dunque, le frecce del mercato nella figura sono fortemente attive, con effetti differenziali sui diversi gruppi di popolazione.

In un regime neo-liberista puro – che di rado si è visto nella realtà – i governi, la politica sociale, la legislazione del lavoro e le associazioni del mercato del lavoro rinunciano completamente al ruolo di protezione dei lavoratori dall'incertezza che avevano in precedenza: l'unico obiettivo dell'azione di governo quando viene modificata la legislazione del lavoro è *aumentare* l'esposizione dei lavoratori alle forze del mercato e quindi intensificare l'incertezza, in modo da migliorare l'efficienza delle forze del mercato all'interno del mercato del lavoro.

Queste frecce portano dunque un segno positivo, poiché indicano la direzione verso una crescita dell'incertezza del lavoro. Anche il governo rinuncia alla politica sociale, che è considerata fattore di rallentamento della capacità di adattamento del lavoro alle forze del mercato. Può cercare tuttavia di mettere i lavoratori stessi in condizione di ridurre la loro incertezza traducendola in commercializzazione del rischio: stipulando un'assicurazione privata come misura pensionistica, investendo nella formazione per accrescere la propria qualificazione, accendendo un mutuo e acquistando azioni e titoli per cautelare se stessi in caso di perdita del lavoro o di intralci nella carriera; tutto ciò ha lo scopo di sostituire una sicurezza sociale che si riduce sempre più. Per una strategia neo-liberista del mercato del lavoro è quindi fondamentale rafforzare le istituzioni che, nel settore finanziario, sono preposte alla gestione del rischio. Il governo e le altre istituzioni cercano così di compensare gli effetti amplificatori dell'incertezza (freccia positiva) dovuti ai loro interventi diretti sul mercato del lavoro, incoraggiando gli individui a cercare soluzioni di mercato che daranno un segno negativo alla freccia che indica la posizione di questi ultimi.

Mentre l'economia neoclassica, che costituisce la base teorica del neo-liberismo, ha poco da dire sulla famiglia e sulla comunità, e mentre le forme più libertarie del neo-liberismo non hanno interesse alcuno, se non in senso negativo, per queste istituzioni, nell'esperienza pratica il mercato del lavoro neo-liberista dipende in misura piuttosto pesante da ciò che è sopravvissuto oggi di quelle forze tradizionali, poiché sono quelle stesse forze a fornire alla vita degli individui il sostegno che non discende dallo Stato. Al cuore di questo orientamento politico vi è il rifiuto di riconoscere qualsiasi differenza fra il lavoratore in quanto fornitore di servizi di lavoro e il lavoratore in quanto essere umano con una vita al di fuori del mercato, che lei o lui aspiri in qualche modo a proteggere dalle incertezze del mercato. Sta qui la debolezza politica del modello neo-liberista puro: è probabile che gli esseri umani vedano con scarso favore la riduzione a forza di mercato della loro vita.

### 3.3 *Il New Labour britannico*

Un approccio politico peculiare è quello che è stato associato ai governi del *soi-disant* «New» Labour, alla guida del Regno Unito a partire dai tardi anni '90. I leader del New Labour emersi dopo lo spettacolare tracollo del partito interventista e filo-sindacale negli anni '80 han-

no cercato di costruire un partito e un governo che fossero particolarmente vicini all'impianto neo-liberista, senza abbandonare del tutto alcuni interessi propri del loro elettorato, formato in gran parte dalla classe lavoratrice. Tutto ciò creava una prospettiva nella quale, con la piena accettazione dell'economia globalizzata e neo-liberista, l'azione del governo e la legislazione del lavoro fossero mirate ad assistere gli individui a confrontarsi con le nuove sfide, non solo abbattendo le barriere alla loro esposizione al mercato, ma anche equipaggiandole di nuove qualificazioni e assicurando loro varie forme di supporto, in modo da consentire a una quota maggiore di popolazione di entrare nel mercato del lavoro e di procurarsi un reddito. È questo l'approccio descritto da Davies e Freedland (2007) al quale abbiamo accennato in precedenza, e che, al pari dell'approccio neo-liberista, insiste sulla riduzione della protezione contro l'incertezza ma assicura che gli individui saranno dotati di mezzi che consentiranno loro di affrontare meglio tale incertezza. Comune all'approccio neo-liberista è anche la fiducia nelle politiche di «attivazione» negativa, cioè nelle forme di politica attiva del mercato del lavoro (Paml, Almp nell'acronimo inglese, *n.d.t.*) che prevedono misure punitive per chi è restio a cercare attivamente un'occupazione, ciò che gli americani chiamano «workfare»; ma in questo caso la Paml è intesa anche nel significato che aveva originariamente nei paesi scandinavi, quello cioè dell'attivazione di misure positive per sostenere i lavoratori nella loro ricerca di impiego. Nel modello del New Labour il lavoro resta in primo luogo una risorsa del mercato, ma gli esseri umani che offrono tale risorsa devono essere rassicurati sul fatto che la politica del governo li aiuta a essere attori effettivi del mercato.

Il neo-liberismo, ad esempio, sostiene che gli individui debbano darsi da fare per equipaggiarsi delle qualificazioni richieste dai datori di lavoro, assumendosi così il rischio di prevedere anticipatamente le qualificazioni di cui ci sarà bisogno e di investire su di esse. Il New Labour promette l'aiuto dello Stato per identificare queste qualificazioni e ne sovvenziona l'acquisizione: il governo condivide così il rischio di mercato della singola persona, facilitandola nella scelta e nelle decisioni. Sotto altri aspetti il modello del New Labour assomiglia a quello neo-liberista, compresa la sua fiducia nell'espansione della scelta di commercializzare il rischio, e compreso il suo sforzo per incoraggiare i lavoratori a investire in fondi e pensioni private. L'entusiasmo del New Labour per il nuovo settore finanziario ha sorpreso molti dei suoi sostenitori, che ne apprezzavano le politiche attive del lavoro e le



misure per massimizzare la partecipazione della forza lavoro: non hanno capito la dipendenza di tali misure dalla gestione del rischio come prodotto finanziario nello scenario più ampio dell'economia. Quasi tutte le frecce della figura, insomma, restano le stesse del modello neo-liberista, ma alcune nuove frecce che partono dal governo, dalla legislazione e dalla politica sociale portano un segno negativo (riduzione dell'incertezza), almeno nei confronti di alcune persone. Le relazioni del New Labour con la famiglia e con la comunità sono ancora più ambigue di quelle del neo-liberismo. Più interessato del neo-liberismo alla coesione sociale in presenza di mercati del lavoro incerti, il New Labour si preoccupa perché queste istituzioni restino forti e ben funzionanti. Ma la sua politica mirata a massimizzare la partecipazione alla forza lavoro delle giovani madri, dei disabili e degli anziani non lascia molto spazio all'esistenza della comunità e della famiglia fuori dal contesto di mercato. Questi meccanismi finiscono per costituire un'ulteriore estensione della condivisione del rischio di mercato piuttosto che una forza capace di compensare il rischio di mercato.

### *3.4 La nuova democrazia sociale*

In paesi che in passato hanno conosciuto record più felici del Regno Unito nella relazione tra sindacati attivi nella politica sociale da una parte, e creazione di forte ambiente di mercato dall'altra, ci sono però state divergenze di altro tipo con il neo-liberismo puro, accettando pur sempre l'idea che il governo non possa fare molto per proteggere le aziende dall'incertezza tenendole al riparo dalle sfide globali. Maggiore importanza viene invece data all'azione mirata a proteggere gli individui dall'incertezza del mercato. Mentre l'orientamento di base delle frecce nella figura rimane più simile al modello neo-liberista rispetto al governo della domanda nel dopoguerra, sono presenti ulteriori scostamenti del tipo già visto nel modello New Labour. Oltre alle positive Paml sono presenti garanzie di tutela fornite dalle politiche pubbliche, mentre i lavoratori subiscono l'incertezza del mercato del lavoro. Ciò è in contrasto con il modello neo-liberista, secondo il quale i lavoratori, usufruendo di tali supporti, potranno sfuggire più facilmente alle pressioni del mercato per una ricerca attiva dell'impiego, facendo così salire il costo del lavoro e riducendo nel lungo periodo la domanda di lavoro. Questo nuovo modello socialdemocratico, sperimentato negli anni recenti soprattutto in Danimarca e nei Paesi Bassi – e non necessariamente con i partiti socialdemocratici al

governo –, va generalmente sotto il nome di «*flexicurity*», anche se oggi questo termine viene utilizzato per descrivere una varietà più ampia di politiche, non sempre con lo stesso significato di compensazione tra accettazione della flessibilità del mercato del lavoro da parte dei lavoratori e sicurezza garantita dall'intervento pubblico. Il risultato finale è simile a quello del neo-liberismo e del New Labour: un mercato del lavoro che funziona meglio, con flessibilità sufficiente per affrontare i rapidi e profondi cambiamenti e la globalizzazione, ma qui la priorità viene data ai lavoratori che vivono fuori dal mercato, in quanto esterni.

### 3.5 *Le forme di politica «discriminante»*

L'approccio, «discriminante», divide la popolazione lavoratrice in diverse sfere, alcune delle quali possono usufruire di protezioni dall'incertezza mentre altre ne rimangono esposte. Le prime sono considerate dalle politiche in questione sia come risorse umane sia come esseri umani, mentre le seconde sono considerate esclusivamente risorse. Questo approccio è riscontrabile nei sistemi che garantiscono ad alcuni una serie di diritti alla sicurezza (protezione contro gli esuberi di manodopera, supporto della sicurezza sociale in caso di perdita dell'impiego), mentre altri hanno impieghi temporanei e posti di lavoro precari al di fuori della tutela garantita dalla normale legislazione del lavoro, oppure hanno solo assistenza sociale ma non sicurezza sociale (come in molti sistemi europei continentali). Talora vi sono gruppi particolari di età identificati sulla base di nette differenze nei diritti (come nel caso dei giovani lavoratori temporanei in Spagna), o anche donne lavoratrici, immigrati e minoranze etniche.

In questo caso diviene necessario tenere conto dell'indicazione della figura relativa al fatto che vi è più di un tipico «essere umano che lavora» tra i destinatari finali di qualsiasi tipo di incertezza che non sia stata deviata lungo il percorso. Nel caso più semplice dobbiamo immaginare due tipi di figure: una che riceve una serie di protezioni dalla politica sociale, dalla legislazione del lavoro, dalle pratiche di relazioni industriali e forse dalle stesse politiche aziendali; l'altra che è lasciata senza protezione, come nel modello neo-liberista. Le protezioni offerte nel primo caso saranno probabilmente maggiori rispetto al nuovo modello socialdemocratico, poiché un tale fardello di incertezza è sopportato proprio da chi non è protetto.

Quest'ultima condizione può riguardare anche i sistemi socialdemocratici con diritti apparentemente universali, come tendenzialmente

conferma il caso della Danimarca dove nell'economia cresce il numero degli immigrati. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, l'approccio discriminante non riguarda le Paml di tipo positivo, dato che i gruppi protetti ricevono protezione per il fatto di appartenere a determinate categorie sociali piuttosto che per la loro posizione nel mercato del lavoro.

L'osservazione mette in luce un aspetto generale che andrebbe tenuto a mente lungo l'intero percorso di analisi: raramente i casi individuali rappresenteranno una trasposizione nella realtà di un modello teorico; piuttosto si potranno individuare al loro interno tracce dei vari modelli. In un esame esplorativo come quello portato avanti in questa sede, si ha inevitabilmente una miscela tra modelli puramente teorici (ad esempio il neo-liberismo) e modelli parzialmente empirici (ad esempio il New Labour). Il prossimo passo del lavoro teorico è la ridefinizione di un insieme di modelli teorici. Dopo di che sarà la ricerca dettagliata sui casi individuali a verificare con precisione come essi si adattino alla teoria. Vi sono, ad esempio, relazioni specifiche nell'utilizzo di istituzioni di mercato e non di mercato nella governance dell'incertezza, o è solo un groviglio di sentieri empirici possibili? Con quali strumenti di descrizione possiamo riempire le caselle lasciate vuote dal punto di vista teorico quando trattiamo di gruppi sociali privilegiati e di quelli svantaggiati nella distribuzione dell'incertezza? E gli indirizzi positivi e negativi messi in atto da diverse istituzioni tendono a concentrarsi sugli stessi gruppi (come indicato dalla figura), oppure funzionano i meccanismi di compensazione (la politica sociale, ad esempio, è destinata a rafforzare o a compensare le disparità distributive del mercato)?

#### *4. Un percorso di analisi sulle disparità nella distribuzione dell'incertezza*

L'analisi empirica non può essere condotta in questa sede. Sarà utile tuttavia definire gli aspetti di cui dovrà tenere conto lo studio del conflitto distributivo, che porta a certi modelli di disparità nella distribuzione dell'incertezza. Si tratta di aspetti che restano esposti al cambiamento politico, al conflitto, alle differenze di forza e di mobilitazione delle risorse. Ma è in questa area che sono messe alla prova nel modo più immediato le politiche sociali e le politiche occupazionali negli Stati-nazione (e in una certa misura nell'Unione europea), ed è

qui che gli effetti di tali politiche sono più immediati e diretti. Si tratta quindi di stabilire i modi in cui la legislazione, l'intervento politico e amministrativo delle autorità pubbliche e delle grandi società, il mercato:

1. mettono a disposizione infrastrutture sociali e materiali che agevolano la partecipazione alla forza lavoro e consentono di far fronte all'incertezza offrendo occasioni di mobilità e di cambiamento. In che misura, ad esempio, i sistemi dei trasporti e le reti di Internet contribuiscono a far sì che le aziende e le persone siano in grado di cogliere tutte le opportunità per passare da attività incerte ad attività più sicure? L'accesso a servizi come l'assistenza ai bambini consente diverse forme di partecipazione al mercato del lavoro per gli uomini e per le donne – e per donne che occupano posizioni economiche diverse – e a seconda del modo in cui tali servizi sono organizzati e finanziati. La capacità differenziale di sfruttare le opportunità di istruzione e di formazione influenza il primo accesso al mercato del lavoro, le successive e vantaggiose possibilità di mobilità, la trasmissione intergenerazionale dei vantaggi acquisiti. Considerato che le più importanti attività di sviluppo nelle economie moderne sono localizzate nelle grandi città, il problema ha a che fare in gran parte con la qualità di infrastrutture e istituzioni specificamente urbane rese disponibili a livello di città o di metropoli, e con la distribuzione al loro interno;
2. assegnano livelli differenti di incertezza e di rischio tra gli interessi degli azionisti e dei detentori di proprietà da una parte e quelli dei lavoratori dipendenti ed ex dipendenti (compreso lo staff dirigenziale che compartecipa agli utili) dall'altra. Le condizioni dei mercati azionari richiedono ad esempio che le quote di profitto siano riservate ad alcuni (spingendo sulle retribuzioni e sui dipendenti l'onere dell'incertezza), oppure tali quote costituiscono un surplus (che riserva ai detentori del capitale l'onere di affrontare l'urto dell'incertezza)? Le pensioni si basano su contributi definiti (riducendo la certezza dell'investitore) o su benefici definiti (riducendo l'incertezza dei lavoratori dipendenti ed ex dipendenti)? In che misura la commercializzazione del rischio riduce le incertezze che le aziende e i loro dipendenti affrontano in altri settori dell'economia?
3. producono differenti livelli di reddito. Se è vero che il reddito non è prodotto principalmente dalle politiche (eccettuato il caso della politica aziendale nei mercati del lavoro interni), differenti livelli di retribuzione possono influire sensibilmente sulle conseguenze

pratiche prodotte da differenti livelli di sicurezza formale. Ad esempio, tra i lavoratori autonomi (la categoria di impiego formalmente a rischio più elevato), solo chi guadagna molto potrà finanziare i periodi di non lavoro, grazie agli abbondanti risparmi, senza mettere in discussione il tenore di vita, mentre chi guadagna poco non avrà alcun risparmio su cui contare;

4. definiscono differenti categorie di lavoratori in termini di diritti legati alle condizioni occupazionali e di garanzia del reddito (ad esempio differenti gradi di protezione contro gli esuberi di manodopera, contro la riduzione dei posti di lavoro e altre forme di incertezza occupazionale e del reddito). Oltre 25 anni fa gli studiosi iniziavano a identificare la crescita della segmentazione nei mercati del lavoro (Berger e Piore, 1980), ma con tutta probabilità il processo ha guadagnato velocità negli ultimi anni mentre si è registrato un incremento della complessità e della diversità delle condizioni;
5. organizzano le richieste di welfare e i diritti alla politica sociale per rafforzare o per bilanciare i modelli di esposizione ineguale all'incertezza messi in evidenza nei punti 2 e 3. Ad esempio il riconoscimento della titolarità alla pensione, alla malattia, all'invalidità e alla disoccupazione può sia rafforzare sia bilanciare le disparità nel mercato del lavoro. A questo riguardo abbiamo a che fare in primo luogo con le richieste e con i diritti che sono esplicitamente definiti in relazione alle persone, ma la discussione tocca anche gli aspetti trattati nel punto 1, che riguarda soprattutto i beni collettivi e in particolare quelli ai quali le persone hanno accessi differenziati. Gli aspetti esaminati nel punto 3 e che affronteremo nel punto 6 definiscono la collocazione residenziale di differenti categorie di persone, e quindi i relativi livelli di accesso alle infrastrutture urbane considerate nel punto 1;
6. classificano le categorie socio-culturali in virtù dei modelli presi in esame nei punti 3 e 4 o, al contrario, mettono in discussione tali classificazioni. Le categorie di lavoratori sicuri e insicuri possono essere individuate in due modi differenti: *(i)* quelli definiti dall'operatività stessa del mercato del lavoro e delle politiche sociali, come risulta dai punti 3, 4 e 5, e *(ii)* quelli definiti per via esogena. Esempi di quest'ultimo caso si hanno quando le regole formali utilizzano certi criteri espliciti per definire categorie di persone – genere, gruppo di età, appartenenza etnica, religione, nazionalità – in quanto titolari di particolari diritti o privi del di-

ritto di godere di determinate condizioni. Negli ultimi decenni vi è stata da parte della politica un forte tendenza a rifiutare questo approccio per definire i diritti, fatta eccezione per la nazionalità, oggi sempre *più* importante in conseguenza della mobilità globale del lavoro che aumenta *de facto*. Sono molto diffuse, tuttavia, le tendenze empiriche in base alle quali le persone che fanno parte di categorie di un determinato tipo (ii) predominano nelle categorie di un determinato tipo (i), e possono costituire il mezzo principale con cui le categorie di tipo (i) acquisiscono caratteristiche sociali peculiari. In questo modo possono anche ottenere un'acceptabilità politica (perché le categorie politicamente deboli occupano le posizioni più insicure) oppure esporsi al conflitto politico (perché l'associazione di certi gruppi sociali che vivono in condizioni di incertezza può facilitare la mobilitazione).

Non si deve supporre che le politiche che definiscono l'uno o l'altro tipo di categoria lo facciano in modo deliberato, nel senso che le categorie non sempre possono essere definite avendo in mente risultati di certezza, flessibilità e sicurezza. Fra questi risultati vi possono essere gli effetti collaterali non intenzionali rispetto all'obiettivo principale di una certa politica. Ad esempio i modelli di assistenza all'infanzia possono risultare dall'interesse per la cura dei bambini, per l'educazione, per il ruolo delle donne; ma possono avere conseguenze su differenti configurazioni e localizzazioni occupazionali, sulla scia della certezza e dell'incertezza dei due generi. Negli anni recenti una notevole quantità di azioni politiche è derivata dal crescente apprezzamento per alcuni di questi effetti non intenzionali, e dai tentativi di cambiarli quando tali effetti sono stati apprezzati in senso negativo. I risultati delle politiche e delle diverse pratiche possono divergere anche a causa del cambiamento del loro contesto. Abbiamo già visto in precedenza come i livelli assoluti di reddito chiamino in causa diversi livelli di sicurezza formale. Un altro esempio è costituito dal modo in cui le misure messe in campo per salvaguardare la sicurezza dell'impiego possono finire per *ridurre* la sicurezza se spingono i datori di lavoro a uscire dalla giurisdizione che prevede tali misure.

#### 4.1 Dalle frecce e dai segni alle coperture

L'analisi illustrata dalla figura affronta le questioni dalla prospettiva di diverse istituzioni di governance che operano (nella direzione indicata dalle frecce) per ridurre o per aumentare (segni negativi o positivi) la

condizione di incertezza in cui si trovano gli esseri umani. Nella loro prospettiva l'effetto netto di queste frecce e di questi segni diversi sarà un modello con differenti forme e gradi di protezione – o di copertura – contro le conseguenze avverse dell'incertezza economica. Tali coperture differiscono per dimensione, con valori negativi per molte di esse (ad esempio occupare una certa posizione intensifica l'incertezza), e per carattere. Vi sono ad esempio:

- ♦ coperture fornite dal mercato: la forza/debolezza della posizione di una persona nella proprietà e/o nel mercato del lavoro;
- ♦ coperture fornite dalla condizione occupazionale: gradi di protezione dall'incertezza o esposizione all'incertezza indotta (dalla legislazione o dalle scelte del datore di lavoro) nella condizione di impiego di un individuo o di un gruppo;
- ♦ coperture fornite dal tipo di lavoro: i diversi strumenti con cui i datori di lavoro cercano di ottenere lavoro flessibile, che vanno dal subappalto al lavoro autonomo su base individuale, dal lavoro occasionale (flessibilità numerica estrema) all'impiego di personale specializzato per una serie di differenti incarichi lavorativi, possono avere implicazioni di vario tipo sulla sicurezza dei lavoratori. Talvolta queste differenze sono strettamente associate alle differenze nella condizione di impiego esaminate al punto precedente;
- ♦ coperture assicurative: la protezione dall'incertezza o l'esposizione all'incertezza fornite da schemi di assicurazione pubblica o privata contro i rischi che minacciano l'occupazione;
- ♦ coperture fornite dal sostegno sociale: protezioni di tipo non assicurativo contro le avversità;
- ♦ coperture essenziali fornite dalla politica sociale: l'intera gamma di misure volte a migliorare la posizione dell'individuo nel mercato del lavoro (e quindi a ridurre l'esposizione all'incertezza), come la Paml, l'istruzione e la formazione, l'assistenza ai bambini e altre forme di sostegno alla famiglia; tra le coperture negative sarebbe compresa l'assenza di tali misure;
- ♦ coperture fornite dalla definizione di categorie: criteri che definiscono le categorie di appartenenza assicurando o escludendo l'accesso a varie forme di protezione dall'incertezza.

Vi è un'ulteriore distinzione da fare tra le politiche e le pratiche che definiscono classi di persone, già apparse in alcuni degli esempi precedenti, tra quelle che stabiliscono un insieme di regole basilari per promuovere un'iniqua distribuzione dell'incertezza e quelle che contrastano o compensano le regole di quel tipo. Ad esempio, un sistema

di welfare può prevedere diritti pensionistici superiori per coloro che occupano le posizioni di reddito più elevate, ma poi attuare un programma di protezione contro la povertà per coloro che non usufruiscono di tali diritti (la differenza tra sicurezza sociale e assistenza sociale in molti sistemi). La legislazione sull'impiego può prevedere il licenziamento facile dei lavoratori (basso livello di certezza), mentre la politica sociale può prevedere una generosa indennità di disoccupazione (alto livello di certezza), come nei sistemi di *flexicurity*. La presenza di condizioni occupazionali sicure e insicure l'una affianco all'altra può incoraggiare una segregazione etnica rispettivamente fra i gruppi di maggioranza e di minoranza, che le leggi anti-discriminazione cercheranno poi di contrastare. È attraverso conflitti, contraddizioni, tentativi di riequilibrio come questi che si ottengono risultati diversi nella distribuzione della sicurezza e della flessibilità.

Differenti risultati distributivi possono portare risultati a somma positiva, a somma zero o a somma negativa. Le situazioni a somma positiva figurano là dove una politica o una pratica che migliora le condizioni di alcune persone, o di gruppi di persone identificabili, migliora anche le condizioni di altri, mentre nessun risultato negativo interessa altri gruppi. Se ne trovano esempi nelle politiche che generano occupazione per chi è fuori dal mercato del lavoro con modalità che, a loro volta, creano ulteriore occupazione per altre persone, come avviene quando maggiori opportunità di impiego per le donne creano ulteriore occupazione nel campo dell'assistenza ai bambini e delle attività di supporto alla famiglia, piuttosto che portare via lavoro a chi ha un impiego. Quando si identificano situazioni di questo tipo possiamo parlare di sostenibilità.

La somma negativa si avrà quando i vantaggi sono ottenuti da certi gruppi a spese di altri, la cui situazione negativa influisce così in modo negativo sul primo gruppo. È accaduto così durante gli anni '70, in molti conflitti tra gruppi diversi per evitare i danni dell'inflazione attesa. Questi risultati non sono sostenibili, dato che tutti hanno qualcosa da perdere. A causa di ciò, tuttavia, e a condizione che certi problemi di azione collettiva possano essere risolti, è probabile che il primo gruppo si renda conto che da questa partita non ha nulla da guadagnare e che vi sia un interesse condiviso a cambiare le regole, abbandonando le politiche e le pratiche che hanno prodotto questa situazione. Sostenibili, ma problematici dal punto di vista morale, sono molti casi a somma zero, nei quali un gruppo guadagna a spese di un altro in un modo che non ha conseguenze negative di per sé, ma ne ha ad esem-



pio quando la sicurezza è ottenuta per una parte della forza lavoro con la designazione di una categoria separata di lavoratori insicuri che non acquisiscono mai la capacità di unirsi al gruppo sicuro. Queste situazioni sono molto diffuse quando si affrontano i problemi dell'incertezza con strumenti distributivi. Non sostenibili sono le partite a somma zero giocate tra generazioni diverse, quando una generazione guadagna a spese di una generazione futura. Tuttavia possono rimanere partite a somma zero e non produrre nel primo gruppo alcun incentivo a un cambiamento di politica, dal momento che la prima generazione sarà scomparsa (e cesserà così di avere interesse) prima che le conseguenze negative abbiano fatto la loro comparsa. Per i casi come questi sorgono problemi molto difficili di azione collettiva, che appaiono con tutta evidenza sul tema del cambiamento del clima; non mancano però esempi sul terreno dell'occupazione e della politica sociale, come nel caso delle politiche pensionistiche non sostenibili.

##### *5. Conclusione: un nuovo approccio allo studio dei modelli nazionali*

Le questioni affrontate in questa analisi suggeriscono un nuovo approccio allo studio dei «modelli sociali» nazionali.

In primo luogo, si deve partire dal presupposto che gli approcci nazionali tipici, messi a punto nel periodo postbellico del secolo scorso, non sono più validi nella nuova situazione economica dei primi anni del XXI secolo, anche se naturalmente va posta grande attenzione alla ricerca sui modi in cui il percorso intrapreso nel periodo precedente continua a influenzare le modalità attraverso le quali i responsabili politici nazionali stabiliscono oggi le nuove priorità.

In secondo luogo, non si deve supporre che il livello nazionale sia così fondamentale come appariva nel periodo precedente. Gli effetti generali della globalizzazione e il ruolo delle società multinazionali, la politica a livello di Unione europea e, in contrapposizione a queste tendenze, le differenti politiche e pratiche sociali e in materia di occupazione messe in atto a livello locale e regionale come risposta alla sfida della globalizzazione: di tutto ciò occorre tenere conto.

In terzo luogo, come dimostra l'analisi finora condotta, il numero e la varietà di politiche e di pratiche che devono essere studiate sono notevolmente più ampi di quelli che sono stati utilizzati nei molteplici tentativi di identificare i modelli sociali nazionali. L'approccio della grande industria deve essere considerato in parallelo a quello di politi-

ca pubblica; la politica sociale e quella dell'occupazione devono essere considerate assieme, tenendo conto anche di certi elementi della seconda (ad esempio l'assistenza all'infanzia e le pensioni) che in precedenza non erano ritenuti rilevanti per l'occupazione; altrettanto importante è l'impatto delle politiche e delle pratiche su differenti categorie sociali.

Se avesse tenuto conto di alcune di queste variabili più ampie, la generazione precedente di sociologi avrebbe potuto probabilmente giovare negli esercizi di costruzione dei modelli. Non si vuole sostenere che un mondo una volta semplice sia divenuto improvvisamente complesso, ma oggi siamo più consapevoli delle interazioni fra questi campi differenti grazie alla velocità e alla portata dei tentativi di cambiamento della politica.

### *Riferimenti bibliografici*

- Beck U., 1986, *Risikogesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt a/M.
- Berger S., Piore M., 1980, *Dualism and Discontinuity in Industrial Societies*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bredgaard T., Larsen F. e Madsen P.K., 2005, *The Flexible Danish Labour Market - A Review*, Centre for Labour Market Research (CARMA), Research Paper n. 31, CARMA, Aalborg, Denmark.
- Bredgaard T., Larsen F. e Madsen P.K., 2006, *The challenges of identifying flexicurity in action*, Centre for Labour Market Research (CARMA), paper presentato al convegno «Flexicurity and Beyond», 12-13 ottobre 2006, Aalborg, Denmark.
- Crouch C., 1993, *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford University Press, Oxford.
- Davies P. e Freedland M., 1993, *Labour Legislation and Public Policy: a Contemporary History*, Oxford University Press, Oxford.
- Davies P. e Freedland M., 2007, *Towards a Flexible Labour Market: Labour Legislation and Regulation since the 1990s*, Oxford University Press, Oxford.
- European Commission, 1993, *Growth, Competitiveness and Employment*, Office for Official Publication of the European Communities, Lussemburgo.
- European Commission, 2007, *Employment in Europe 2007*, Office for Official Publication of the European Communities, Lussemburgo.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Knecht R. e Verhulst E., di prossima pubblicazione, *The Employment Contract as an Exclusionary Device*.
- Luhmann N., 1991, *Soziologie des Risikos*, De Gruyter, Berlino.

- Muffels R., Wilthagen T. e van den Heuvel N., (a cura di), di prossima pubblicazione, *Flexibility and Employment Security in Europe: Labour Markets in Transition*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk/Northampton, Ma.
- Ocse, 1994, *The Jobs Study*, Ocse, Parigi.
- Schmid G., 2006, *Social Risk Management through Transitional Labour Markets*, «Socio-Economic Review», n. 4 (1), pp. 1-32.
- Schmid G. (di prossima pubblicazione), *Sharing Risks: On Social Risk Management and the Governance of Labour Market Transitions*, in Rogowski R. (a cura di), *The European Social Model and Transitional Labour Markets: Law and Policy*, Ashgate, Aldershot.
- Traxler F., Blaschke S. e Kittel B., 2001, *National Labour Relations in Internationalized Markets*, Oxford University Press. Oxford.
- Wilthagen T., 2002, *Managing Social Risks with Transitional Labour Markets*, in Mosley H., O'Reilly J. e Schömann K. (a cura di), *Labour Markets, Gender and Institutional Change: Essays in Honour of Günther Schmid*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk/Northampton, Ma, pp. 264-289.
- Wilthagen T. e Tros F., 2004, *The Concept of «Flexicurity»: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets*, in *Flexicurity: Conceptual Issues and Political Implementation in Europe*, «Transfer», v. 10, n. 2.