

ISSN 1121-8762

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

*Il funzionamento degli
ammortizzatori sociali in tempo
di crisi: un confronto comparato*

Silvia Spattini

estratto

N. 3/XXII - 2012



GIUFFRÈ EDITORE

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

Rivista di
ADAPT-CENTRO STUDI
"MARCO BIAGI"

Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi: un confronto comparato

Silvia Spattini

Sommario: **1.** Le ragioni di una ricerca. – **2.** L'andamento degli indicatori economici e del mercato del lavoro nella crisi. – **3.** La risposta dell'Unione europea alla crisi. – **4.** I diversi approcci nella gestione della crisi. – **5.** Le misure anticrisi in Europa. – **5.1.** Misure per la promozione del reinserimento e la creazione di nuovi posti di lavoro. – **5.2.** Misure di supporto al reddito per i disoccupati. – **5.3.** Misure per il mantenimento dell'occupazione. – **5.4.** *Segue:* sostegno al reddito in caso di riduzione dell'orario di lavoro o di sospensione dal lavoro. – **6.** L'efficacia delle politiche anticrisi. – **7.** Le politiche per il lavoro attuate dai paesi europei e gli effetti sugli indicatori occupazionali. – **8.** L'efficacia dei modelli sociali nel combattere la crisi economica. – **8.1.** I modelli sociali. – **8.2.** Le performance in diverse condizioni economiche. – **9.** La valutazione dei modelli sociali. – **10.** Un processo di convergenza.

1. Le ragioni di una ricerca.

L'obiettivo di contenere l'impatto sociale e occupazionale della crisi dei mercati finanziari ha indotto tutti i paesi europei ad adottare, sotto l'impulso e il coordinamento delle istituzioni centrali europee ⁽¹⁾, specifiche misure anticrisi, destinate a imprese e lavoratori, che non di rado si sono accompagnate a riforme strutturali del mercato del lavoro ⁽²⁾.

* *Direttore di ADAPT.*

⁽¹⁾ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Un piano europeo di ripresa economica*, 26 novembre 2008, COM(2008)800; COMMISSIONE EUROPEA, *Un impegno comune per l'occupazione*, 6 giugno 2009, COM(2009)257; COMMISSIONE EUROPEA, *Verso una ripresa fonte di occupazione*, 18 aprile 2012, COM(2012)173. A livello internazionale, invece, nel giugno 2009, la Conferenza internazionale del lavoro ha adottato il *Global Jobs Pact*, cfr. ILO, *Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact*, 2009.

⁽²⁾ Cfr. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR LABOUR STUDIES, *World of Work Report 2012*, ILO, 2012; *Global Employment Trends for Youth 2010*, ILO, agosto 2010; EUROPEAN COMMISSION, *Employment in Europe 2010*, 2010; S. CLAUWAERT, I.

L'azione congiunta di tali nuove misure e di quelle preesistenti ha certamente contenuto le perdite di posti di lavoro che avrebbero potuto, altrimenti, essere più consistenti. Vero è, tuttavia, che alcuni paesi hanno gestito meglio di altri l'impatto occupazionale della crisi. In chiave di riflessione comparata assume pertanto particolare rilievo la verifica della possibile connessione tra il migliore o peggiore andamento degli indicatori del mercato del lavoro e il quadro istituzionale e normativo di riferimento. In altri termini, la marcata difformità di performance da parte degli Stati europei in punto di disoccupazione e tassi di occupazione è da ritenersi un fatto del tutto casuale oppure è, più o meno largamente, dipesa dalla legislazione vigente in materia di lavoro ovvero dalle specifiche misure emergenziali via via adottate dai governi nazionali?

L'obiettivo di questo studio comparato è perciò indagare se esistano particolari strumenti normativi e/o politiche occupazionali e del lavoro che abbiano aiutato alcuni paesi europei – e segnatamente la Germania, che è diventata un vero e proprio caso di scuola al punto che si parla di un “nuovo miracolo” tedesco ⁽³⁾ – ad affrontare e reggere alla crisi meglio di altri. All'esito del percorso di ricerca – avviato nel 2008 e alimentato dal confronto internazionale e interdisciplinare ⁽⁴⁾ – si prospet-

SCHÖMANN, *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*, ETUI Working Paper, 2012, n. 4.

⁽³⁾ W. EICHHORST, *The Unexpected Appearance of a New German Model*, IZA Discussion Paper, 2012, n. 6625, sottolinea che la performance del mercato del lavoro tedesco non è, tuttavia, soltanto dovuta ad una particolare combinazione di politiche attive, passive e tutela dell'occupazione, ma rilevanti sono risultate le modifiche apportate al sistema di relazioni industriali a livello di settore e di impresa; mentre in U. RINNE, K.F. ZIMMERMANN, *Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession*, IZA Discussion Paper, 2011, n. 6250, si evidenzia tra le concause del miracolo tedesco la scarsità di lavoratori qualificati, che le imprese hanno voluto trattenere grazie alle misure di integrazione del reddito in caso di riduzione dell'orario di lavoro.

⁽⁴⁾ La ricerca si è, infatti, sviluppata attraverso la partecipazione a diversi convegni internazionali con la presentazione di working paper: cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Tackling the crisis: the Italian case in the EU context*, presentato al 62nd Annual Meeting della Labor and Employment Relations Association, Atlanta (GA), 2-5 gennaio 2010; S. SPATTINI, *The Effectiveness of the Anti-Crisis Labor Market Measures in the European Union*, presentato al 63rd Annual Meeting della Labor and Employment Relations Association, Denver (CO), 7-9 gennaio 2011; S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Anti-crisis Labour Market Measures and their Effectiveness between Flexibility and Security*, presentato al convegno dell'Università di Vilnius *Labour Market of 21st Century: Looking For Flexibility And Security*, Vilnius (Lituania), 11-13 maggio 2011; S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Labor Market Measures in the Crisis and the Convergence of Social Models*, presentato al convegno dell'Institute for Re-

tano alcune possibili interpretazioni delle diverse capacità di reazione degli Stati membri, non solo attraverso l'individuazione delle misure implementate, ma tenendo in considerazione lo specifico quadro normativo nazionale di riferimento. Vero è, peraltro, che l'analisi comparata induce a segnalare l'avvio di un robusto processo di convergenza nella combinazione delle politiche per il lavoro, dei sistemi di protezione sociale e della legislazione di tutela del lavoro.

2. L'andamento degli indicatori economici e del mercato del lavoro nella crisi.

La crisi economica internazionale si è manifestata in Europa attraverso una forte riduzione del prodotto interno lordo, che tra il secondo trimestre del 2008 (2008Q2) e il secondo trimestre del 2009 (2009Q2) aveva accumulato una diminuzione di 5,7 punti percentuali. Dal terzo trimestre del 2009 il prodotto interno lordo ha ripreso a crescere, ma l'inversione di tendenza non è risultata definitiva, infatti un nuovo calo si è registrato alla fine del 2011 e permane la stagnazione nel 2012. Questo andamento incerto e la difficoltà di una ripresa sono testimoniati inoltre dal fatto che il prodotto interno lordo non è ancora tornato ai livelli del 2008.

Tabella 1 – Variazioni del PIL rispetto al trimestre precedente

Periodo	media UE-27
2008Q1	0,4
2008Q2	-0,4
2008Q3	-0,7
2008Q4	-1,8
2009Q1	-2,5
2009Q2	-0,3
2009Q3	0,3

search on Labor and Employment, UCLA, *Reconnecting to Work: Consequences of Long-Term Unemployment and Prospects for Job Creation*, Los Angeles, 1-2 aprile 2011.

2009Q4	0,4
2010Q1	0,6
2010Q2	1,0
2010Q3	0,5
2010Q4	0,3
2011Q1	0,6
2011Q2	0,3
2011Q3	0,2
2011Q4	-0,3
2012Q1	0,0
2012Q2	-0,1

Fonte: Eurostat, valori destagionalizzati [namq_gdp_k]

La caduta del prodotto interno lordo si è naturalmente tradotta in una riduzione della domanda di lavoro, determinando quindi una diminuzione dell'occupazione (tabella 2) e un incremento della disoccupazione (tabella 3).

Tabella 2 – Tasso di occupazione e variazioni

Paesi	Tasso di occupazione				Variazioni del tasso		
	2008	2009	2010	2011	Var. '08-'09	Var. '08-'10	Var. '08-'11
UE-27	65,8	64,5	64,1	64,3	-1,3	-1,7	-1,5
Lussemburgo	63,4	65,2	65,2	64,6	1,8	1,8	1,2
Germania	70,1	70,3	71,1	72,5	0,2	1,0	2,4
Malta	55,3	55,0	56,1	57,6	-0,3	0,8	2,3
Polonia	59,2	59,3	59,3	59,7	0,1	0,1	0,5
Romania	59,0	58,6	58,8	58,5	-0,4	-0,2	-0,5
Austria	72,1	71,6	71,7	72,1	-0,5	-0,4	0,0
Belgio	62,4	61,6	62,0	61,9	-0,8	-0,4	-0,5
Francia	64,8	64,0	63,8	63,8	-0,8	-1,0	-1,0
Cipro	70,9	69,9	69,7	68,1	-1,0	-1,2	-2,8
Ungheria	56,7	55,4	55,4	55,8	-1,3	-1,3	-0,9

Repubblica ceca	66,6	65,4	65,0	65,7	-1,2	-1,6	-0,9
Svezia	74,3	72,2	72,7	74,1	-2,1	-1,6	-0,2
Italia	58,7	57,5	56,9	56,9	-1,2	-1,8	-1,8
Regno Unito	71,5	69,9	69,5	69,5	-1,6	-2,0	-2,0
Grecia	61,9	61,2	59,6	55,6	-0,7	-2,3	-6,3
Slovenia	68,6	67,5	66,2	64,4	-1,1	-2,4	-4,2
Olanda	77,2	77,0	74,7	74,9	-0,2	-2,5	-2,3
Portogallo	68,2	66,3	65,6	64,2	-1,9	-2,6	-4,0
Finlandia	71,1	68,7	68,1	69,0	-2,4	-3,0	-2,1
Slovacchia	62,3	60,2	58,8	59,5	-2,1	-3,5	-2,8
Bulgaria	64,0	62,6	59,7	58,5	-1,4	-4,3	-5,5
Danimarca	77,9	75,3	73,3	73,1	-2,6	-4,6	-4,8
Spagna	64,3	59,8	58,6	57,7	-4,5	-5,7	-6,6
Lituania	64,3	60,1	57,8	60,7	-4,2	-6,5	-3,6
Irlanda	67,6	62,2	60,1	59,2	-5,4	-7,5	-8,4
Estonia	69,8	63,5	61,0	65,1	-6,3	-8,8	-4,7
Lettonia	68,6	60,9	59,3	61,8	-7,7	-9,3	-6,8

Nota: ad esclusione dei dati relativi alla media dei 27 paesi membri (riga 1), i paesi sono ordinati in modo decrescente con riferimento alla variazione del tasso tra il 2008 e il 2010 (colonna 7), poiché si è registrata nel 2010 la variazione massima nella maggior parte dei paesi.

Fonte: Eurostat [*lfsi_emp_a*]

Prendendo in considerazione il tasso di occupazione (tabella 2), è possibile notare come Estonia, Lettonia, Lituania, Irlanda e Spagna abbiano dovuto far fronte alla diminuzione più consistente di tale indicatore. Per i paesi baltici si registra il picco del decremento della occupazione nel 2010, mentre si riscontra un recupero nel 2011. In Irlanda e Spagna, al contrario, il livello di occupazione ha continuato a ridursi nel corso del 2011, incrementando ulteriormente la variazione negativa rispetto al 2010.

Con riferimento all'andamento dei tassi di disoccupazione (tabella 3), nonostante il valore medio dell'Unione europea abbia fatto registrare un aumento su base annua sostanzialmente contenuto, non superando anche nel 2011 (rispetto al 2008) i 2,6 punti percentuali, è evidente il grande divario nell'aumento del tasso di disoccupazione tra i diversi

paesi, dalla punta massima della Lituania (+12,0, tra 2008 e 2010) alla variazione minima registrata in Germania (+0,3 tra 2008 e 2009, ma diventata negativa nel 2010, ovvero si è registrata una riduzione della disoccupazione).

Tabella 3 – Tasso di disoccupazione e variazioni

	Tasso di disoccupazione				Variazioni del tasso		
	2008	2009	2010	2011	Var. '08-'09	Var. '08-'10	Var. '08-'11
UE-27	7,1	9,0	9,7	9,7	1,9	2,6	2,6
Germania	7,5	7,8	7,1	5,9	0,3	-0,4	-1,6
Lussemburgo	4,9	5,1	4,6	4,9	0,2	-0,3	0,0
Austria	3,8	4,8	4,4	4,2	1,0	0,6	0,4
Malta	6,0	6,9	6,9	6,5	0,9	0,9	0,5
Belgio	7,0	7,9	8,3	7,2	0,9	1,3	0,2
Olanda	3,1	3,7	4,5	4,4	0,6	1,4	1,3
Romania	5,8	6,9	7,3	7,4	1,1	1,5	1,6
Italia	6,7	7,8	8,4	8,4	1,1	1,7	1,7
Francia	7,8	9,5	9,7	9,6	1,7	1,9	1,8
Finlandia	6,4	8,2	8,4	7,8	1,8	2,0	1,4
Regno Unito	5,6	7,6	7,8	8,0	2,0	2,2	2,4
Svezia	6,2	8,3	8,4	7,5	2,1	2,2	1,3
Polonia	7,1	8,2	9,6	9,7	1,1	2,5	2,6
Cipro	3,8	5,5	6,4	7,9	1,7	2,6	4,1
Slovenia	4,4	5,9	7,3	8,2	1,5	2,9	3,8
Repubblica ceca	4,4	6,7	7,3	6,7	2,3	2,9	2,3
Ungheria	7,8	10,0	11,2	10,9	2,2	3,4	3,1
Portogallo	8,5	10,6	12,0	12,9	2,1	3,5	4,4
Danimarca	3,4	6,0	7,5	7,6	2,6	4,1	4,2
Bulgaria	5,6	6,8	10,3	11,3	1,2	4,7	5,7
Grecia	7,7	9,5	12,6	17,7	1,8	4,9	10,0
Slovacchia	9,6	12,1	14,5	13,6	2,5	4,9	4,0

Irlanda	6,3	11,9	13,7	14,4	5,6	7,4	8,1
Spagna	11,3	18,0	20,1	21,7	6,7	8,8	10,4
Estonia	5,5	13,8	16,9	12,5	8,3	11,4	7,0
Lettonia	8,0	18,2	19,8	16,2	10,2	11,8	8,2
Lituania	5,8	13,7	17,8	15,4	7,9	12,0	9,6

Nota: ad esclusione dei dati relativi alla media dei 27 paesi membri (riga 1), i paesi sono ordinati in modo decrescente con riferimento alla variazione del tasso tra il 2008 e il 2010 (colonna 7), poiché si è registrata nel 2010 la variazione massima nella maggior parte dei paesi.

Fonte: Eurostat [une_rt_a]

I paesi baltici (Estonia, Lituania e Lettonia) hanno segnato i più consistenti incrementi del tasso di disoccupazione, tra 11 e 12 punti percentuali nel 2010 rispetto al 2008, riducendo invece questa differenza nel 2011.

Paesi come Spagna e Irlanda, considerati economie emergenti prima della crisi, hanno subito un grande incremento del tasso di disoccupazione, arrivando a raddoppiarlo in un lasso di tempo di due anni ⁽⁵⁾ e incrementando ulteriormente tale variazione nel 2011.

Un caso interessante è rappresentato dalla Danimarca. Nel 2008, essa registrava il più elevato tasso di occupazione tra i paesi membri, raggiungendo il 77,9% e il secondo (dopo l'Olanda) più basso tasso di disoccupazione: 3,4%. Nel corso della crisi, si è trovata a fronteggiare un deciso peggioramento della situazione occupazionale e, nonostante abbia ancora un tasso di occupazione molto maggiore della media europea, ha registrato una importante riduzione di tale valore, corrispondente a 4,8 punti percentuali tra il 2008 e il 2011, perdendo il primato dell'occupazione in Europa, superata dall'Olanda e dalla Svezia. Tale andamento negativo, peraltro, non ha ancora subito una inversione di tendenza, si è anzi rafforzato nel corso del 2012, arrivando a registrare nel primo trimestre un tasso del 72,3% con una riduzione di -0,3 punti percentuali rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. La tendenza negativa è confermata anche dalla disoccupazione. Nonostante la Danimarca conservi un tasso (7,6%) inferiore alla media europea

⁽⁵⁾ La Spagna ha visto un aumento di 6,7 punti percentuali dal 2008 al 2009 e di 8,8 punti tra il 2008 e il 2010, vedendo aumentare ulteriormente l'incremento e arrivando a 10,4 nel 2011, ma ancora in aumento nel 2012 (primo trimestre 2012, 23,8%). L'Irlanda ha segnato, rispetto al 2008, +5,6 nel 2009, +7,4 nel 2010 e +8,1 nel 2011, con un tendenziale assestamento nel 2102 (primo trimestre 2012, 14,7%).

(9,7%), tale indice è più che raddoppiato nell'arco di due anni, mantenendosi sugli stessi livelli anche nel corso del 2012.

Tra gli altri paesi che hanno subito forti ripercussioni sul mercato del lavoro, indubbiamente compare la Grecia. Fino al 2010 era riuscita a contenere la riduzione del tasso di occupazione a -2,3 punti e aveva registrato un aumento del tasso di disoccupazione, nello stesso lasso di tempo, di 4,9 punti percentuali. Nel corso della seconda parte del 2010 e nel 2011, la situazione del mercato del lavoro è decisamente peggiorata a seguito dei gravi problemi economico-finanziari del paese, arrivando a segnare un decremento di 6,3 punti del tasso di occupazione nel 2011 rispetto al 2008 e registrando un aumento del tasso di disoccupazione di 10 punti, arrivando a un tasso del 17,7% ⁽⁶⁾, secondo in Europa nel 2011, dopo la Spagna (21,7%) ⁽⁷⁾.

Molto diversa è la situazione in paesi come Germania, Austria, Belgio. La Germania, in particolare, rappresenta un caso unico ⁽⁸⁾. Se nella prima parte del 2009 ha segnato una crescita molto limitata del tasso di disoccupazione (+0,3 punti nel 2009 rispetto al 2008), già nell'agosto del 2009 ha invertito l'andamento (grazie anche ad una notevole ripresa del prodotto interno lordo rispetto all'anno precedente), registrando nel 2010 una riduzione del tasso di 0,4 punti e arrivando nell'anno successivo a una riduzione di 1,6 punti rispetto al 2008. Analoga è stata l'evoluzione del tasso di occupazione: solo nel primo trimestre 2009 ha registrato una leggera flessione per poi riprendere il trend crescente, tanto che il tasso medio per il 2009 rispetto al 2008 ha registrato un aumento di 0,2 punti percentuali, diventato 1,0 nel 2010 e 2,4 nel 2011. Anche Austria e Belgio, nel 2009 e nel 2010, hanno registrato un incremento della disoccupazione e un decremento dell'occupazione, migliorando gli indicatori nel 2011. Infatti, in questo anno il tasso di occupazione in Austria è ritornato al livello del 2008, con un tasso di disoccupazione a +0,4 punti percentuali rispetto al 2008. Il Belgio ha migliorato l'indicatore della disoccupazione, che dopo aver segnato +1,3 nel 2009 rispetto al 2008, si è ridotto a +0,2 nel 2010 sul 2008. Al contrario, il tasso di occupazione aveva recuperato nel 2010 (-0,4 sul

⁽⁶⁾ Il tasso è continuato ad aumentare, raggiungendo il 23,5% nel secondo trimestre 2012.

⁽⁷⁾ Il tasso è continuato ad aumentare, raggiungendo il 24,7% nel secondo trimestre 2012.

⁽⁸⁾ Cfr. U. RINNE, K. F. ZIMMERMANN, *op. cit.* In realtà, anche il Lussemburgo ha mostrato un andamento dei tassi simile a quello tedesco, ma evidente è la rilevanza di tali risultati per un paese delle dimensioni della Germania rispetto al Lussemburgo.

2008), rispetto al 2009 (-0,8 sul 2008), per rimanere sostanzialmente costante nel 2011.

Olanda e Italia hanno mostrato una buona tenuta con riferimento al tasso di disoccupazione, che nel 2010 ha realizzato rispettivamente un +1,4 e +1,7 in confronto al 2008, rimanendo sostanzialmente invariato nel 2011. L'andamento della occupazione invece è risulta meno virtuosa rispetto alla disoccupazione. Infatti, in Italia il tasso di occupazione ha subito una riduzione di 1,8 punti percentuali nel 2010 rispetto al 2008, che sono rimasti costanti anche nel 2011, mentre in Olanda l'evoluzione è maggiormente negativa, essendo diminuita di 2,5 punti nel 2010 rispetto al 2008, con un leggero recupero nel 2011 (+0,2 rispetto all'anno precedente), anche se occorre osservare che il livello di occupazione in Olanda è di 18 punti superiore al tasso italiano.

3. La risposta dell'Unione europea alla crisi.

Nell'autunno del 2008, l'Unione europea si trova ad affrontare la crisi del sistema finanziario, che necessita un'azione immediata e coordinata. In questo spirito, gli Stati membri concordano con la Commissione europea ⁽⁹⁾ le azioni da intraprendere per mettere in sicurezza il settore bancario ⁽¹⁰⁾ da possibili fallimenti.

L'Unione deve, inoltre, decidere la strategia da adottare per fronteggiare la conseguente crisi economica e l'impatto sul mercato del lavoro. Il Consiglio europeo del 11 e 12 dicembre 2008 ⁽¹¹⁾ approva il *Piano europeo di ripresa economica*, elaborato dalla Commissione ⁽¹²⁾, caratterizzato da una combinazione di incentivi economici e riforme strutturali. Gli obiettivi principali del piano mirano a: stimolare rapidamente la domanda e far rinascere la fiducia tra i consumatori; ridurre l'impatto sociale, in particolare sulle categorie più vulnerabili, attraverso provve-

⁽⁹⁾ Sulla importanza del coordinamento a livello europeo degli interventi, si veda EUROPEAN COMMISSION, *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, European Economy, 2009, n. 7, 59 ss.

⁽¹⁰⁾ In EUROPEAN COMMISSION, *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, cit., 62, viene ricostruito l'intervento coordinato dell'Unione europea, delle banche centrali e dei governi per controllare la crisi, prima finanziaria poi economica. Cfr. anche J. HEYES, P. LEWIS, I. CLARK, *Varieties of Capitalism in Crisis? The Consequences of the 'Great Recession' for Employment and Social Protections*, Proceedings of the 16th ILERA World Congress, 2012.

⁽¹¹⁾ Cfr. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 11 e 12 dicembre 2008*, 13 febbraio 2009.

⁽¹²⁾ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Un piano europeo di ripresa economica*, cit.

dimenti per contenere la perdita di posti di lavoro e per assistere successivamente le persone a rientrare nel mercato del lavoro; aiutare l'Europa alla ripresa. Il Consiglio europeo della primavera 2009 ha, inoltre, definito tre grandi priorità nell'affrontare la crisi⁽¹³⁾: salvaguardare l'occupazione, creare posti di lavoro e promuovere la mobilità; migliorare le competenze e rispondere ai bisogni del mercato del lavoro; facilitare il reinserimento e l'accesso al lavoro.

Ancora nel 2012, l'economia dell'Unione europea si trova in difficoltà ed affronta una nuova fase recessiva, la Commissione propone allora un "pacchetto occupazione"⁽¹⁴⁾ con nuove misure volte alla creazione di domanda di lavoro. Essa suggerisce di: sostenere la creazione di posti di lavoro attraverso sussidi alle assunzioni e il supporto alla autoimprenditorialità; ridurre il cuneo fiscale; sostenere la crescita posti di lavoro in settori in espansione come quello dell'economia verde, della assistenza sociale e sanitaria e delle tecnologie della informazione e comunicazione. La Commissione propone inoltre – di concerto con la Banca centrale europea e con "pressioni" che hanno indotto non pochi osservatori a denunciare un rischio di perdita di sovranità dei governi nazionali⁽¹⁵⁾ – di riformare i mercati del lavoro per renderli più dinamici e inclusivi nella direzione di incrementare la flessibilità interna, ma ridurre l'incertezza del lavoro e prevenire l'uso eccessivo delle tipologie contrattuali non standard⁽¹⁶⁾.

D'altra parte, i governi e i datori di lavoro sostengono che incrementare la rigidità della regolamentazione in materia di lavoro determini costi aggiuntivi per le imprese, ostacolando perciò la ripresa economica. Diversi paesi hanno quindi deciso di non adottare misure – o posticiparne l'entrata in vigore, se già disciplinate – che irrigidiscano la legislazione di tutela dell'occupazione o aumentino i diritti dei lavoratori⁽¹⁷⁾.

⁽¹³⁾ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Un impegno comune per l'occupazione*, cit.

⁽¹⁴⁾ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Verso una ripresa forte di occupazione*, cit.

⁽¹⁵⁾ In questa ottica, si veda F. CARINCI, *Complimenti, dottor Frankenstein: Il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, in *LG*, 2012, n. 6, 529-549.

⁽¹⁶⁾ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Verso una ripresa forte di occupazione*, cit.

⁽¹⁷⁾ J. HEYES, P. LEWIS, I. CLARK, *op. cit.*, citano, a questo proposito, alcuni esempi di tale condotta degli Stati membri, per cui l'Irlanda ha rinunciato a inasprire le pene per violazioni in materia di lavoro, nonché aumentato l'età pensionabile e ridotto il salario minimo. Analogamente, la Germania ha rinunciato all'idea di introdurre un salario minimo nazionale; mentre il Regno Unito ha posticipato l'entrata in vigore delle norme di adozione della direttiva europea sulla somministrazione di lavoro e ha mantenuto una deroga per le piccole imprese con riferimento a norme sui permessi.

4. I diversi approcci nella gestione della crisi.

L'impatto non uniforme della crisi sui paesi europei dipende ovviamente dalla diversa combinazione delle molteplici variabili macroeconomiche. L'ampiezza degli effetti sulla situazione occupazionale è dovuta, in primo luogo, alla diversa variazione della domanda e del prodotto interno lordo. Un'altra determinante di rilievo sembra poi essere l'elasticità della occupazione rispetto al prodotto interno lordo. L'attuale crisi economica pare essere caratterizzata da una bassa elasticità: la perdita dei posti di lavoro a seguito della prima fase recessiva è stata in effetti relativamente contenuta, considerato il consistente calo del prodotto interno lordo ⁽¹⁸⁾.

Le differenti performance dei mercati nazionali del lavoro non sono tuttavia il risultato delle sole determinanti macroeconomiche; le dinamiche sono influenzate anche dalle peculiari condizioni di ogni singolo contesto giuridico-istituzionale e dai diversi approcci alla gestione della crisi, la cui dimensione dipende dalla legislazione di riferimento, dalle politiche e dagli strumenti di intervento già a disposizione o adottati per fronteggiare la recessione.

Queste condizioni di contesto individuano l'ambito di azione dei datori di lavoro e le possibili strategie alternative per affrontare la crisi. Gli ordinamenti nazionali offrono in generale due opzioni principali, quali la dichiarazioni di esubero dei lavoratori e i conseguenti licenziamenti oppure l'adozione di misure volte alla conservazione dei posti di lavoro, in particolare attraverso la riduzione delle ore lavorate ⁽¹⁹⁾. Tale strategia è stata, infatti, individuata come una delle spiegazioni al fenomeno della bassa elasticità dell'occupazione rispetto al prodotto interno lordo ⁽²⁰⁾.

La riduzione delle ore lavorate può essere attuata attraverso il ricorso alle ferie obbligatorie, alla c.d. "banca ore", ma anche alla riduzione dell'orario di lavoro o alla sospensione dell'attività lavorativa ⁽²¹⁾. Le

⁽¹⁸⁾ Cfr. R. HIJMAN, *The impact of the crisis on employment*, Eurostat, Statistics in focus, 2009, n. 79, 2.

⁽¹⁹⁾ Cfr. J. HURLEY, I. MANDL, D. STORRIE, T. WARD, *Restructuring in recession*, ERM Report 2009, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009, 58.

⁽²⁰⁾ Cfr. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR LABOUR STUDIES, *World of Work Report 2009: The Global Jobs Crisis and Beyond*, ILO, 2009, 4.

⁽²¹⁾ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, European Economy, Occasional papers, giugno 2010, n. 64, 8, e J. HURLEY, I. MANDL, D. STORRIE, T. WARD, *op. cit.*, 78.

pratiche da ultimo citate sono tendenzialmente attuate nei paesi in cui sono appositamente previste misure di sostegno o integrazione del reddito per questi casi. Tuttavia, i datori possono adottare tali strategie, anche se non sovvenzionate, con l'obiettivo di ridurre i costi connessi ai licenziamenti e alle riassunzioni nel post-crisi e di preservare il proprio capitale umano per facilitare la ripresa ⁽²²⁾.

5. Le misure anticrisi in Europa.

Pressati dalla necessità di gestire celermente il crescente impatto sociale ed occupazionale della crisi economica, i paesi europei non hanno potuto attuare delle riforme strutturali e comunque, là dove lo hanno fatto, non ne hanno ancora potuto percepire gli effetti ⁽²³⁾.

I governi nazionali si sono piuttosto risolti, almeno nella prima fase della crisi, ad intervenire attraverso provvedimenti e azioni emergenziali orientati a dare una risposta immediata alla situazione contingente. In questa ottica, hanno tendenzialmente adottato specifici pacchetti o singole misure anticrisi ⁽²⁴⁾. Soltanto in una seconda fase, hanno in alcuni casi approvato misure o riforme organiche della regolamentazione del lavoro, come per esempio in Italia ⁽²⁵⁾ o in Spagna ⁽²⁶⁾, dove si registrano molti interventi di segno deregolatorio, benché non sia stato defini-

⁽²²⁾ Cfr. I. MANDL, L. SALVATORE, *Tackling the recession: Employment-related public initiatives in the EU Member States and Norway*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009, 5, e EUROPEAN COMMISSION, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, cit., 8.

⁽²³⁾ Le riforme strutturali richiedono notevoli risorse che non erano e non sono disponibili, inoltre gli effetti attesi avrebbero potuto dispiegarsi soltanto nel medio e lungo periodo, mentre erano necessari interventi dall'impatto immediato.

⁽²⁴⁾ EUROPEAN COMMISSION, *Employment in Europe 2006*, 2006, spec. 81 ss., ricorda le molte ricerche condotte allo scopo. Analogamente, la stessa OECD, che ha sviluppato un indice per misurare la severità della legislazione (si veda, *infra*, § 8), afferma in diversi rapporti che le prove di un effetto positivo della flessibilità della regolamentazione del lavoro sull'occupazione sono ambigue: si veda, dapprima, OECD, *Employment Outlook 1994*, 1994, cap. 2, spec. 69; inoltre *Employment Outlook 2004*, 2004, cap. 2.

⁽²⁵⁾ Per un approfondimento sulla riforma italiana, cfr. i contributi raccolti in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012, cui adde A. VALLEBONA, *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, Torino, 2012, e F. CARINCI, *op. cit.*

⁽²⁶⁾ A. BAYLOS, *Crisi del diritto del lavoro o diritto del lavoro in crisi: la riforma del lavoro spagnola del 2012*, in *q. Rivista*, 2012, n. 2, 353-375.

tivamente dimostrato che una regolamentazione più liberale e flessibile determini effetti positivi sulla occupazione.

Passando in rassegna i primi provvedimenti nazionali attuati per fronteggiare la recessione, è immediatamente evidente la loro eterogeneità⁽²⁷⁾. Una più attenta analisi consente di ricostruire le risposte diversificate date da ogni paese ad uno stesso problema ovvero il contenimento dell'impatto della crisi economica sul mercato del lavoro e sui cittadini. Utile per inquadrare e semplificare la complessità di queste politiche pare essere la loro catalogazione sotto alcune semplici categorie: 1) misure per la promozione del reinserimento e la creazione di nuovi posti di lavoro, 2) misure di supporto al reddito dei disoccupati e 3) misure per la conservazione dei posti di lavoro⁽²⁸⁾. Tale azione è il primo passo nel tentativo di verificare se sussiste un collegamento tra le politiche adottate dai paesi membri e l'andamento dei loro mercati del lavoro durante la crisi.

5.1. Misure per la promozione del reinserimento e la creazione di nuovi posti di lavoro.

Tra le misure di politica del lavoro attuate dai paesi europei, si annoverano interventi sui servizi pubblici per l'impiego, con l'obiettivo di un loro adeguamento alle mutate condizioni e necessità del mercato del lavoro e della promozione del reinserimento dei lavoratori nel mercato attraverso l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, l'orientamento, il supporto alla ricerca del lavoro e le misure di attivazione dei disoccupa-

⁽²⁷⁾ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Recovering from the crisis – 27 ways of tackling the employment challenge*, 2009. La diversità che caratterizza gli interventi di politica del mercato del lavoro attuati agli Stati membri tra la fine del 2008 e il 2009 è tale da averli identificati come «27 modi per affrontare la sfida dell'occupazione».

⁽²⁸⁾ Alcuni studi condotti dalla Commissione europea (*Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, cit.; *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, cit.; *Employment in Europe 2010*, cit.; EMPLOYMENT COMMITTEE, EUROPEAN COMMISSION, *The employment crisis: policy responses, their effectiveness and the way ahead*, 2010, e *The choice of effective employment policies measures to mitigate jobless recovery in times of fiscal austerity*, 2010), dall'OECD (*Employment Outlook 2009 – Tackling The Jobs Crisis*, 2009; OECD, *Employment Outlook 2010 – Moving Beyond The Jobs Crisis*, 2010) e dalla Fondazione di Dublino hanno individuato e analizzato gli interventi pubblici nel mercato del lavoro durante la crisi. In particolare, quest'ultima ha definito la classificazione delle misure anticrisi attuate dai paesi membri dell'Unione europea qui adottata: J. HURLEY, I. MANDL, D. STORRIE, T. WARD, *op. cit.*; I. MANDL, L. SALVATORE, *op. cit.*

ti⁽²⁹⁾. I provvedimenti attuati hanno generalmente comportato ristrutturazioni dell'organizzazione dei servizi, l'ampliamento del personale dedicato e attività formative aggiuntive⁽³⁰⁾. Al fine di incentivare i lavoratori ad accettare nuovi posti di lavoro, anche lontani dalla loro residenza, sono state introdotte sussidi alla mobilità territoriale o benefici fiscali.

Accanto a questi interventi, si registra inoltre l'adozione di misure volte a supportare nuove assunzioni da parte delle imprese nell'intento di promuovere la creazione di nuovi posti di lavoro. In particolare, si annoverano incentivi consistenti nella riduzione dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro in caso di nuove assunzioni (in alcuni casi di particolari categorie di lavoratori, spesso svantaggiati), interventi con fondi pubblici a copertura delle retribuzioni dei lavoratori, fino alla creazione di nuovi posti di lavoro nell'ambito del settore pubblico. Altre misure volte a favorire una nuova occupazione riguardano la promozione del lavoro autonomo e dell'autoimprenditorialità e consistono in consulenza e formazione specifiche, nella riduzione o dilazione del versamento dei contributi sociali e in incentivi per la creazione di nuove imprese⁽³¹⁾.

5.2. Misure di supporto al reddito per i disoccupati.

Tra gli interventi di politica del lavoro rientrano anche quelli passivi, consistenti nel supporto al reddito dei lavoratori disoccupati. Lo strumento principale è rappresentato dall'indennità di disoccupazione, che ha la funzione di ridurre l'impatto socio-economico a seguito della perdita del posto di lavoro⁽³²⁾.

Tutti i paesi dell'Unione europea hanno sistemi consolidati di indennità di disoccupazione⁽³³⁾, tuttavia modifiche (anche temporanee) sono sta-

⁽²⁹⁾ Cfr. I. MANDL, L. SALVATORE, *op. cit.*, 20 ss.; OECD, *Employment Outlook 2009*, cit., 69.

⁽³⁰⁾ *Ibidem.*

⁽³¹⁾ Cfr. OECD, *Employment Outlook 2010*, cit., 54; EUROPEAN COMMISSION, *Employment in Europe 2010*, cit., 87.

⁽³²⁾ Sull'assicurazione contro la disoccupazione nella crisi, si veda J. ROTHSTEIN, *Unemployment Insurance and Job Search in the Great Recession*, NBER Working Paper 2011, n. 17534.

⁽³³⁾ Il database del MISSOC (Mutual Information System on Social Protection) offre una visione di dettaglio dei sistemi europei di assicurazione contro la disoccupazione (http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=e

te apportate alle regolamentazioni in materia per garantire una copertura adeguata a seguito dell'incremento del numero dei disoccupati. Sono stati ritoccati principalmente i criteri di eligibilità, l'ammontare del sussidio, la durata e le categorie di aventi diritto ⁽³⁴⁾. Nello specifico, alcuni interventi sono andati nella direzione di ridurre o rendere meno severi i criteri di accesso, altri hanno esteso la durata del diritto al beneficio, mentre in alcuni casi sono state introdotte nuove misure di sostegno al reddito per particolari categorie di lavoratori escluse dai trattamenti.

5.3. Misure per il mantenimento dell'occupazione.

Le misure dirette a supportare la conservazione dei posti di lavoro si concretizzano in aiuti diretti o indiretti alle imprese. Più nel dettaglio, si annoverano interventi volti a ridurre l'ammontare dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro con riferimento ai lavoratori già assunti dall'impresa o a dilazionarne il versamento ⁽³⁵⁾; aiuti diretti alle imprese, consistenti in prestiti pubblici, garanzie per i prestiti, prestiti a interessi ridotti; nonché aiuti indiretti, rappresentati da investimenti pubblici in infrastrutture o incentivi agli acquisti per i consumatori.

Nell'ambito delle misure per la conservazione dei posti di lavoro si collocano, inoltre, forme di sostegno alle imprese per interventi formativi a favore dei lavoratori occupati, spesso sono dirette ai lavoratori sospesi dal lavoro o in riduzione di orario e hanno l'obiettivo di conservare e accrescere le loro competenze in preparazione della ripresa economica. In alcuni casi, la partecipazione a tali percorsi formativi è la condizione per l'accesso al sostegno al reddito riconosciuto ai lavoratori in riduzione oraria o in sospensione dal lavoro ⁽³⁶⁾.

Poiché la recessione comporta necessariamente modifiche nella strutturazione economica di un paese, nella tipologia di produzione di beni e servizi, nell'organizzazione del lavoro, queste trasformazioni determinano cambiamenti nella domanda di conoscenze e competenze. A questo si accompagna un trend preesistente, caratterizzato dall'evoluzione della struttura occupazionale verso lavori a maggiore intensità di cono-

n), per una analisi comparata, cfr. K. STOVICEK, A. TURRINI, *Benchmarking Unemployment Benefit Systems*, Economic Papers, European Economy, 2012, n. 454.

⁽³⁴⁾ Cfr. I. MANDL, L. SALVATORE, *op. cit.*, 27 ss.

⁽³⁵⁾ Cfr. J. HURLEY, I. MANDL, D. STORRIE, T. WARD, *op. cit.*, 112.

⁽³⁶⁾ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, cit., 21, 23, 33.

scienze e competenze (*knowledge and skill-intensive jobs*)⁽³⁷⁾. Queste circostanze evidenziano, una volta in più, la rilevanza dell'istruzione e della formazione, così come l'importanza della riqualificazione dei lavoratori a rischio di disoccupazione, perché possano acquisire le competenze che saranno richieste nel mercato del lavoro del post-crisi. In questa prospettiva, acquisiscono ulteriore importanza e paiono fondamentali gli interventi a supporto della formazione nell'ambito di una congiuntura negativa. In alcuni ordinamenti, infatti, sono previsti degli incentivi o contributi pubblici a supporto dei costi di formazione sostenuti dai datori di lavoro per i loro dipendenti⁽³⁸⁾.

5.4. Segue: sostegno al reddito in caso di riduzione dell'orario di lavoro o di sospensione dal lavoro.

Tra le politiche dirette a prevenire i licenziamenti e sostenere la conservazione dei posti di lavoro, hanno acquisito particolare rilevanza durante la crisi quelle misure identificate a livello internazionale con l'espressione *short time work(ing) arrangements* (STWA) ovvero sistemi che consentono alle imprese di ridurre l'orario di lavoro oppure sospendere temporaneamente l'attività lavorativa e che riconoscono ai lavoratori una compensazione per il mancato reddito conseguente alle ore non lavorate⁽³⁹⁾. Rientra evidentemente in tale tipologia di misure il sistema italiano della cassa integrazione guadagni.

Nel panorama europeo, questi sistemi di sostegno e integrazione del reddito in caso di riduzione dell'orario o sospensione dal lavoro differiscono considerevolmente in termini di procedure, coinvolgimento dei sindacati, "piani di rientro", categorie di possibili beneficiari, criteri di eleggibilità e importo della compensazione⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁷⁾ Cfr. CEDEFOP, *In Europa posti di lavoro a maggiore intensità di conoscenze e competenze*, nota informativa, febbraio 2010.

⁽³⁸⁾ Cfr. OECD, *Employment outlook 2009*, cit., 95; I. MANDL, L. SALVATORE, *op. cit.*, 13 ss.

⁽³⁹⁾ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, cit., 8; EUROPEAN COMMISSION, *Employment in Europe 2010*, cit., 78 ss.; in particolare sulla rilevanza dello strumento durante la crisi, si veda A. HIJZEN, D. VENN, *The Role of Short-TimeWork Schemes during the 2008-09 Recession*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, OECD Publishing, 2011, n. 115.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, cit., 18 ss.; I. MANDL, L. SALVATORE, *op. cit.*, 11-13.

Tuttavia, alle diverse misure nazionali è comune l'obiettivo di prevenire i licenziamenti e garantire la tutela del reddito dei lavoratori soggetti alla riduzione oraria. I vantaggi collegati a queste misure non sono, comunque, riservati soltanto ai lavoratori. Esse, infatti, consentono alle imprese di conservare il patrimonio di competenze e capacità tecniche accumulate dai lavoratori negli anni di esperienza lavorativa, nonché evitare gli elevati costi dei licenziamenti e successivamente, al momento della ripresa economica, quelli che l'azienda si troverebbe a fronteggiare per la ricerca di nuovo personale qualificato e la sua formazione.

Di non minore rilevanza è, poi, l'utilità di queste misure di sostegno al reddito per i governi nazionali. Da questo punto di vista, infatti, garantendo la tutela del reddito dei lavoratori, tali misure sono fondamentali al fine di mantenere il controllo sociale e prevenire possibili conseguenze politico-istituzionali.

Nei diversi ordinamenti nazionali, è possibile distinguere sistemi consolidati di sostegno del reddito in caso di riduzione dell'orario o sospensione dal lavoro da misure di nuova istituzione, introdotte per fronteggiare la crisi ⁽⁴¹⁾.

Con riferimento alla prima categoria, i sistemi di sostegno al reddito in caso di riduzione dell'orario di lavoro si inquadrano nei sistemi più complessivi di assicurazione contro la disoccupazione (Austria, Belgio, Francia, Germania, Italia). I datori di lavoro e i lavoratori versano una quota di contributi sociali ("premio") a copertura di questo specifico rischio e i lavoratori potranno ottenere il "risarcimento" in forma di sostituzione del reddito nel caso del verificarsi del "danno" ovvero della riduzione dell'orario di lavoro o della sospensione.

A seguito dell'inizio della crisi economica, questi sistemi hanno tendenzialmente adattato o ampliato le misure di tutela del reddito prevedendo incrementi dell'ammontare delle indennità ed estensione della durata temporale massima delle misure oppure del campo di applicazione ⁽⁴²⁾. In alcuni contesti nazionali (Bulgaria, Olanda, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria), privi di tali sistemi, sono state introdotte (in alcuni casi temporaneamente, in altri stabilmente) forme di sostegno al reddito per riduzione dell'orario di lavoro o sospensione come nuove misure volte a fronteggiare la crisi economica. Per questa ragione, esse non sono parte del sistema di assicurazione contro la disoccupazione e

⁽⁴¹⁾ *Ibidem*.

⁽⁴²⁾ Con riferimento alle modifiche subite da tali sistemi durante la crisi, cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Employment in Europe 2010*, cit., 80.

perciò non sono finanziate dai contributi sociali versati dai datori di lavoro e dai lavoratori, ma dalla fiscalità generale ⁽⁴³⁾.

In alcuni sistemi nazionali (Danimarca, Finlandia, Irlanda, Spagna e Regno Unito), tale sostegno al reddito è costituito dall'indennità di disoccupazione parziale che viene riconosciuta normalmente ai lavoratori part-time che sono alla ricerca di un lavoro a tempo pieno. In questo caso, i lavoratori in riduzione oraria o in sospensione sono considerati alla stregua di lavoratori disoccupati, infatti, per accedere all'indennità devono soddisfare i normali requisiti richiesti per l'indennità di disoccupazione piena, compresa la disponibilità alla ricerca di una nuova occupazione, nonostante siano ancora titolari di un contratto di lavoro (questo è il caso di Danimarca, Finlandia e Regno Unito). Poiché la misura di sostegno al reddito in caso di riduzione oraria è, a tutti gli effetti, una indennità di disoccupazione, essa viene erogata direttamente dall'istituto previdenziale ⁽⁴⁴⁾.

Al contrario, in altri ordinamenti (Germania, Austria, Belgio, Francia, Italia), l'accesso al sostegno al reddito in caso di riduzione o sospensione non è subordinato ai criteri di eleggibilità e alle condizioni previsti per l'indennità di disoccupazione, bensì semplicemente scaturisce dalla circostanza di essere colpito dalla riduzione oraria o dalla sospensione dal lavoro ⁽⁴⁵⁾. Questo non esclude che possano essere previsti requisiti specifici per i lavoratori, come per esempio in Italia un periodo minimo di anzianità lavorativa presso il datore di lavoro, nel caso dei trattamenti straordinari di integrazione salariale. Questi sistemi prevedono, inoltre, che la prestazione di sostegno al reddito, ancorché a carico del sistema previdenziale, possa essere erogata per tramite del datore di lavoro, unitamente alla retribuzione per le ore lavorate.

La modalità di erogazione della prestazione non rappresenta soltanto un aspetto formale e procedurale, ma riflette anche un profilo sostanziale. Essa evidenzia la diversa concezione alla base delle differenti tipologie di sostegno al reddito in caso di riduzione dell'orario di lavoro. Infatti, mentre nei sistemi che erogano l'integrazione del reddito prevale la prospettiva della permanenza del lavoratore nel rapporto di lavoro e della temporaneità della riduzione oraria e della sospensione; negli altri

⁽⁴³⁾ Per il finanziamento del sostegno al reddito per riduzione dell'orario di lavoro o sospensione, si veda EUROPEAN COMMISSION, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, cit., 25.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, cit., 18-19.

⁽⁴⁵⁾ *Ibidem*.

sistemi viene maggiormente evidenziato il profilo della disoccupazione, benché parziale.

6. L'efficacia delle politiche anticrisi.

È generalmente riconosciuto il fatto che la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche sul mercato del lavoro possa essere compiuta adeguatamente soltanto dopo un congruo periodo di tempo⁽⁴⁶⁾, oltre ad essere alquanto complessa a causa della interrelazione con gli altri interventi di politica economica, fiscale e finanziaria⁽⁴⁷⁾. Inoltre, pur essendo passati diversi anni dall'inizio della crisi economica, il presentarsi di una nuova fase recessiva certamente introduce elementi di ulteriore complessità delle dinamiche degli indicatori economici e dei possibili effetti delle politiche adottate. Tuttavia, diversi studi hanno compiuto una valutazione degli effetti delle politiche⁽⁴⁸⁾.

Con riferimento alle diverse tipologie di politiche per il lavoro esaminate in precedenza, le misure volte al mantenimento dell'occupazione sembrano essere state le più idonee a limitare gli effetti negativi della crisi sui livelli occupazionali⁽⁴⁹⁾ e a contenere l'incremento della disoccupazione attraverso la prevenzione dei licenziamenti. Ma, tra queste, sono indubbiamente le misure di sostegno al reddito in caso di ri-

⁽⁴⁶⁾ In questi termini, si esprimono EUROPEAN COMMISSION, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, cit., 6; OECD, *Employment Outlook 2010*, cit., 56; OECD, *Employment Outlook 2009*, cit., 59; EUROPEAN COMMISSION, *Employment in Europe 2010*, cit., 95.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, cit., 71.

⁽⁴⁸⁾ In particolare, la Commissione europea, il Comitato per l'occupazione e l'OECD hanno cercato di rilevare l'efficacia delle principali misure di politica del lavoro adottate ed implementate dagli Stati membri durante la crisi, prendendo anche in considerazione diversi studi effettuati in passato: cfr. EMPLOYMENT COMMITTEE, EUROPEAN COMMISSION, *The choice of effective employment policies measures to mitigate jobless recovery in times of fiscal austerity*, cit.; EUROPEAN COMMISSION, *Employment in Europe 2010*, cit.; OECD, *Employment Outlook 2010*, cit., 11, 46 ss.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Employment in Europe 2010*, cit., 11; con riferimento alla realtà nazionale italiana, si vedano M. MAGNANI, *L'uso allargato della Cassa integrazione tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2010, n. 2, e F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali, regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, Bari, 2009.

duzione dell'orario di lavoro ad essere risultate le più efficaci nel conservare i posti di lavoro ⁽⁵⁰⁾.

Ciononostante, si possono rilevare alcuni effetti negativi delle misure, determinati dalla generazione di distorsioni del mercato. Esse si producono quando la riduzione dell'orario di lavoro o la sospensione portano a un mantenimento artificioso dell'occupazione in settori in declino o in imprese non competitive, impedendo una efficiente riallocazione del fattore lavoro (effetto spiazzamento) ⁽⁵¹⁾. Distorsioni nel mercato possono, altresì, determinarsi nel caso in cui le misure siano concesse ad aziende che non necessitano, di fatto, degli interventi (effetto "peso morto") e che non ridurrebbero i posti di lavoro anche in assenza di tali misure ⁽⁵²⁾.

Allo scopo di prevenire o limitare le distorsioni, possono essere adottate alcune contromisure, quali la riduzione del periodo di godimento del beneficio oppure l'individuazione di criteri e condizioni più severe per l'accesso ⁽⁵³⁾.

Relativamente alle misure per la creazione di occupazione, gli incentivi all'assunzione e la riduzione dei costi del lavoro sono considerati generalmente efficaci in termini di creazione di posti di lavoro ⁽⁵⁴⁾, ma risultano costosi e possono produrre distorsioni, ancora una volta, attraverso l'effetto "peso morto" (*deadweight effect*), che si produce quando viene concesso un incentivo in circostanze in cui non è necessario l'intervento, determinandosi pertanto una perdita di efficienza del mercato. Allo stesso tempo, la creazione diretta di posti di lavoro nel settore pubblico ha scarsa probabilità, rispetto ad altre misure, di ottenere un impatto positivo sul mercato del lavoro ⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. OECD, *Employment Outlook 2010*, cit., 11, 18, 56 ss.; EMPLOYMENT COMMITTEE, EUROPEAN COMMISSION, *The choice of effective employment policies measures to mitigate jobless recovery in times of fiscal austerity*, cit.; I. MANDL, J. HURLEY, M. MASCHERINI, D. STORRIE, *Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2010, 1.

⁽⁵¹⁾ Cfr. OECD, *Employment Outlook 2010*, cit., 57.

⁽⁵²⁾ Cfr. OECD, *Employment Outlook 2010*, cit., 57; inoltre, per una definizione di tali effetti, cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Employment in Europe 2010*, cit., 77.

⁽⁵³⁾ Cfr. OECD, *Employment Outlook 2010*, cit., 57.

⁽⁵⁴⁾ In questo senso, *Employment Outlook 2009*, cit., 93.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. J. KLUVE, *The Capacity of Active Labour Market Policies to Combat European Unemployment*, in G. DI DOMENICO, S. SPATTINI (eds.), *New European Approaches to Long-Term Unemployment*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, The Netherlands, 2008, 27-37.

Con riguardo alle misure per promuovere il reinserimento, la formazione fa registrare in generale un limitato effetto positivo sulla occupazione, risultando, comunque, maggiormente efficace se adottata in periodi di alta disoccupazione⁽⁵⁶⁾. In generale, l'impatto positivo della formazione sulla occupazione si concretizza nel lungo periodo⁽⁵⁷⁾, ma non è chiaro se ci sia una correlazione positiva o negativa tra il ciclo economico e l'efficacia di tali misure, perciò è difficile affermare quanto la formazione possa essere efficace durante una fase recessiva⁽⁵⁸⁾.

Al contrario, l'assistenza alla ricerca di un nuovo lavoro e le misure di attivazione dei lavoratori implementate dai servizi per l'impiego hanno un impatto positivo sull'occupazione, risultando efficaci nel breve periodo, ma necessitano di un contesto economico caratterizzato da una crescita o una stabilità della domanda di lavoro⁽⁵⁹⁾. Infatti, solo se si registra domanda di lavoro, è possibile supportare la ricerca di una nuova occupazione, l'incrocio domanda-offerta e il reinserimento dei lavoratori nei processi produttivi.

Le misure di supporto al reddito per i disoccupati possono avere un effetto negativo sulla disoccupazione, dal momento che la loro generosità (in termini di tasso di rimpiazzo del reddito e durata) scoraggia la ricerca e l'accettazione di un nuovo lavoro⁽⁶⁰⁾. Allo scopo di ridurre tali effetti negativi, alcuni aggiustamenti possono essere adottati, quali la diminuzione dell'ammontare del beneficio e la riduzione del periodo di godimento. Inoltre, il sostegno al reddito deve essere condizionato all'accettazione di un lavoro congruo e alla partecipazione ai percorsi di politica attiva e di attivazione⁽⁶¹⁾. Di fatto, i sistemi di assicurazione contro la disoccupazione della maggior parte degli Stati prevedono tali aggiustamenti. Infatti (come mostra la tabella 4), in quasi tutti i sistemi nazionali il diritto all'indennità di disoccupazione è condizionato alla ricerca attiva di un nuovo lavoro, alla immediata disponibilità ad un lavoro congruo (quasi tutti gli Stati membri), all'accettazione di un lavo-

⁽⁵⁶⁾ Cfr. J. KLUVE, *op. cit.*, 35.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. EMPLOYMENT COMMITTEE, EUROPEAN COMMISSION, *The choice of effective employment policies measures to mitigate jobless recovery in times of fiscal austerity*, cit., 7, dove inoltre si sottolinea che gli interventi formativi per essere efficaci devono essere ben mirati e calibrati sugli effettivi fabbisogni formativi del mercato.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. J. KLUVE, *op. cit.*, 27-37, spec. 35; inoltre, OECD, *Employment Outlook 2009*, cit., 96.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. OECD, *Employment Outlook 2009*, cit., 86 ss.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. OECD, *Employment Outlook 2006 – Boosting Jobs and Incomes*, 2006, 211.

⁽⁶¹⁾ Cfr. OECD, *Employment Outlook 2006*, cit., 190 ss.

ro congruo e alla partecipazione alle misure di politica attiva ⁽⁶²⁾, di solito accompagnate da un piano di azione individuale o patto di servizio ⁽⁶³⁾. Tale accordo è stipulato tra i beneficiari del sostegno al reddito e i servizi pubblici per il lavoro e identifica diritti e doveri di ciascuna parte contraente; inoltre, allo scopo di garantire l'effettività del condizionamento, sono previste sanzioni per il beneficiario del sostegno in caso di non conformità agli obblighi assunti.

Tabella 4 – Gli obblighi dei beneficiari delle indennità di disoccupazione ⁽⁶⁴⁾

Paese	Ricerca attiva di un lavoro	Partecipazione alle politiche attive per il lavoro	Disponibilità a un lavoro congruo
Austria	-	X	X
Belgio	X	-	X
Bulgaria	-	X	-
Cipro	-	X	X
Danimarca	X	X	X
Estonia	X	-	X
Finlandia	X	X	X
Francia	X	X	-
Germania	X	X	X
Grecia	-	X	X
Irlanda	X	-	X
Italia	-	X	X
Lettonia	X	-	X

⁽⁶²⁾ Cfr. D. VENN, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, 2012, n. 131. Per informazioni di dettaglio è disponibile il database del MISSOC (si veda nota 33).

⁽⁶³⁾ Nella letteratura internazionale, ci si riferisce a tali concetti con l'espressione "client contract": sul punto sia consentito rinviare a S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008, cap. II, spec. 108 ss.

⁽⁶⁴⁾ La tabella è stata, in origine, elaborata per l'articolo S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Labor Market Measures in the Crisis and the Convergence of Social Models*.

Lituania	x	x	x
Lussemburgo	-	x	x
Malta	-	-	x
Paesi Bassi	x	-	x
Polonia	-	-	x
Portogallo	x	-	x
Regno Unito	x	x	x
Repubblica ceca	-	-	-
Romania	x	-	x
Spagna	x	x	x
Slovenia	x	x	-
Slovacchia	x	x	x
Svezia	x	x	x
Ungheria	x	x	x

7. Le politiche per il lavoro attuate dai paesi europei e gli effetti sugli indicatori occupazionali.

Nel tentativo di contenere gli effetti economico-sociali della crisi, i paesi europei hanno adottato nuove politiche e compiuto aggiustamenti su quelle esistenti. Queste azioni hanno portato ogni Stato membro ad attuare una particolare combinazione delle diverse politiche descritte in precedenza.

Alquanto ardua è la precisa ricostruzione dell'esatta combinazione di politiche realizzata da ogni singolo Stato, così come lo è la valutazione dell'efficacia in termini di misurazione degli effetti sugli indicatori occupazionali ⁽⁶⁵⁾, che non può che essere affidata a studi economici di dettaglio. Tuttavia è possibile compiere alcune osservazioni, considerando congiuntamente le politiche anticrisi adottate e l'andamento degli indici fondamentali del mercato del lavoro.

Osservando i dati riguardanti i tassi di occupazione e disoccupazione (tabelle 2 e 3), è possibile verificare che Austria, Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Malta e Romania hanno registrato un in-

⁽⁶⁵⁾ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, cit., 71.

cremento della disoccupazione e un decremento della occupazione inferiore a due punti percentuali. Tutti questi paesi ⁽⁶⁶⁾ hanno nei loro ordinamenti sistemi di sostegno al reddito in caso di riduzione dell'orario di lavoro, i quali, peraltro, durante la crisi hanno subito modifiche volte ad ampliare il campo di applicazione, oltre ad essere state coordinate e collegate a misure di formazione dei lavoratori coinvolti. Accanto a queste misure, si registra, in alcuni di questi paesi (Belgio, Germania e Romania), anche l'introduzione di misure di riduzione dei contributi sociali.

Considerando, invece, i paesi che hanno registrato (dall'inizio della crisi) le peggiori performance degli indicatori occupazionali, Estonia, Lituania, Lettonia, Spagna e Grecia hanno realizzato un incremento della disoccupazione che ha raggiunto picchi superiori ai 10 punti percentuali, mentre l'Irlanda si è fermata ad 8 punti percentuali. Gli stessi paesi hanno toccato decrementi dei tassi di occupazione superiori a 6 punti percentuali, con massimi intorno ai 9 punti in Estonia e Lettonia. Benché non abbia raggiunto i picchi sopra citati, si può accumunare ai paesi sopra menzionati anche la Bulgaria, che ha raggiunto una diminuzione del tasso di occupazione di oltre 5,5 punti percentuali e una riduzione del tasso di disoccupazione di quasi 6 punti. In questi paesi non sono presenti sistemi di riduzione dell'orario di lavoro con sostegno del reddito e in generale non sono state adottate politiche volte alla prevenzione dei licenziamenti, ma piuttosto dirette ai lavoratori disoccupati, come interventi sui sussidi di disoccupazione, politiche di promozione del reinserimento attraverso la formazione dei lavoratori disoccupati e di creazione dell'occupazione attraverso interventi diretti di supporto alle imprese, incentivi per nuove assunzioni e riduzione della pressione fiscale sui lavoratori per promuovere i consumi e per questa via la produzione e l'occupazione.

Esiste poi una fascia intermedia di paesi (Cipro, Danimarca, Finlandia, Portogallo, Regno Unito, Slovacchia, Slovenia, Svezia) che ha registrato flessioni del tasso di occupazione e aumenti del tasso di disoccupazione compresi tra i 2 e i 5 punti percentuali. Per questi paesi, sembrano prevalere politiche di supporto alla creazione dell'occupazione attraverso incentivi alle imprese per nuove assunzioni, supporti diretti alle imprese, oltre a interventi per i lavoratori disoccupati attraverso le modifi-

⁽⁶⁶⁾ In realtà, Malta non ha un sistema di sostegno al reddito in caso di riduzione dell'orario di lavoro, tuttavia ha introdotto sussidi alle imprese per la formazione dei lavoratori in riduzione oraria: essi continuano a percepire una remunerazione, ma svolgono attività di formazione.

che apportate ai sistemi di indennità di disoccupazione e alla formazione. In alcuni di questi paesi, sono state introdotte misure di supporto alla riduzione dell'orario di lavoro, in precedenza non esistenti. Anche l'Olanda rientra in questa fascia con riferimento alla riduzione del tasso di occupazione (con un picco di -2,5 punti tra il 2008 e il 2010), mentre è riuscita a contenere l'incremento della disoccupazione che ha registrato l'aumento massimo di 1,4 punti percentuali nel 2010 sul 2008. Anche l'Olanda ha introdotto proprio durante la crisi misure di sostegno del reddito in caso di riduzione dell'orario di lavoro, accompagnate da interventi formativi per questi lavoratori, oltre a un complesso mix di altre politiche: dalla riduzione del costo del lavoro agli incentivi per nuove assunzioni, da interventi diretti di supporto alle imprese a interventi per il miglioramento dei servizi per il lavoro.

8. L'efficacia dei modelli sociali nel combattere la crisi economica.

Analogamente all'esame dell'andamento degli indicatori economici in funzione delle politiche del lavoro attuate nei diversi paesi, è altrettanto interessante analizzare gli stessi dal punto di vista dei modelli sociali caratterizzanti gli Stati membri.

8.1. I modelli sociali.

In questo studio, tuttavia, non si fa riferimento alla classificazione tradizionale dei modelli sociali che individua il modello scandinavo, quello anglosassone, quello continentale e quello mediterraneo ⁽⁶⁷⁾. Si suggeriscono piuttosto tre diversi modelli sociali che, in parte, ripropongono la catalogazione tradizionale, ma per altro verso, riclassificano i paesi, considerando peraltro i vecchi paesi comunitari.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. A. SAPIR, *Globalization and the Reform of European Social Models*, in *Journal of Common Market Studies*, 2006, vol. 44, n. 2, 369-390.

Tabella 5 – Comparazione tra modelli sociali

Modelli sociali	Legislazione di tutela dell'occupazione	Assicurazione contro la disoccupazione	Sostegno al reddito per riduzione dell'orario o sospensione	Politiche attive per il lavoro e di attivazione
Welfare (Europa centro-meridionale)	Restrittiva Tutele e sicurezza del posto di lavoro	Poco generosa: <ul style="list-style-type: none"> • breve durata • basso tasso di rimpiazzo 	Nella maggior parte	Poche
Flexicurity (Nord Europa)	Non restrittiva Tutela e sicurezza dell'occupazione	Generosa: <ul style="list-style-type: none"> • lunga durata • alto tasso di rimpiazzo 	No oppure sistemi di disoccupazione parziale	Molte
Anglosassone (Regno Unito e Irlanda)	Liberale Tutela e sicurezza dell'occupazione	Poco generosa: <ul style="list-style-type: none"> • breve durata • basso tasso di rimpiazzo 	No	Molte

Un primo riferimento per la classificazione dei paesi è fornito dalla severità della legislazione di tutela dell'occupazione, misurata dall'indice elaborato dell'OECD ⁽⁶⁸⁾. I paesi con indice superiore a quello della media europea (tabella 6) ⁽⁶⁹⁾ sono riconducibili al modello di welfare (Spagna, Francia, Grecia, Portogallo, Germania, Belgio, Italia, Austria), a seguire, con un indice abbastanza contenuto, i paesi di *flexicurity* (Finlandia, Olanda, Svezia, Danimarca), per arrivare ai sistemi anglosassoni, caratterizzati da una legislazione liberale ⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶⁸⁾ L'idea dell'indice nasce da D. GRUBB, W. WELLS, *Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries*, in *OECD Economic Studies*, 1993, n. 21, 7-58, successivamente viene sviluppato dall'OECD. Per la definizione e la metodologia della costruzione dell'indice della tutela dell'occupazione, si veda OECD, *Employment Outlook 1994*, cit., 50 ss.; per l'interrelazione tra la severità della legislazione di tutela dell'occupazione e le dinamiche del mercato del lavoro, cfr. anche OECD, *Employment Outlook 2004*, cit. Invero, esistono critiche sulla sua costruzione, come ammette D. VENN, *Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators*, Social, Employment and Migration Working Paper, OECD, 2009, n. 89, 11, tuttavia viene ampiamente utilizzato.

⁽⁶⁹⁾ Gli indici riportati in tabella sono relativi all'ultimo aggiornamento dell'OECD compiuto nel 2008; cfr. D. VENN, *op. cit.*

⁽⁷⁰⁾ D. VENN, *op. cit.*, sostiene che esiste una correlazione tra la rigidità della legislazione di tutela dell'occupazione e la tipologia di ordinamento giuridico. I paesi di

Tabella 6 – Indice di severità della legislazione di tutela dell'occupazione

Paesi	Indice
Spagna	3,11
Francia	3,00
Grecia	2,97
Portogallo	2,84
Germania	2,63
Belgio	2,61
Italia	2,58
Austria	2,41
Unione europea	2,41
Finlandia	2,29
Olanda	2,23
Svezia	2,06
Danimarca	1,91
Irlanda	1,39
Regno Unito	1,09

Fonte: OECD

I sistemi di welfare hanno come obiettivo principale la tutela del reddito dei lavoratori attraverso la tutela e la sicurezza del posto di lavoro. In questa ottica, sono perciò caratterizzati da una legislazione di tutela dell'occupazione (in particolare di tutela contro i licenziamenti) piuttosto restrittiva. Poiché la conservazione del posto di lavoro è il primo obiettivo di questi sistemi, gli altri elementi non assumono la rilevanza della tutela contro i licenziamenti ⁽⁷¹⁾. Infatti, i trattamenti di integrazione del reddito in caso di disoccupazione sono tendenzialmente poco generosi in termini di durata e importo o, meglio, tasso di rimpiazzo, in particolare se paragonati a quelli dei modelli di *flexicurity*.

common law hanno una legislazione più liberale dei paesi di *civil law*, infatti registrano gli indici inferiori.

⁽⁷¹⁾ Cfr. OECD, *Employment Outlook 2004*, cit., 95.

Tabella 7 – Durata e tasso di rimpiazzo delle indennità di disoccupazione

Paese	Durata	Tasso di rimpiazzo
Austria	4,5-24 mesi	55% (netto)
Belgio	Nessun limite	60%
Francia	4-24 mesi	57%-75%
Germania	6-12 (24) mesi	67%
Grecia	5-8 mesi	40%-50%
Italia	12-18 mesi	75%
Portogallo	270 giorni	65%
Spagna	3-22 mesi	70%

Fonte: MISSOC

Per questa ragione, le politiche di attivazione nei confronti dei beneficiari e la condizionalità dei trattamenti alle politiche attive è o meglio è stata in passato tendenzialmente limitata.

Il modello di *flexicurity* ⁽⁷²⁾ è basato, invece, su una regolamentazione flessibile in materia di lavoro e una legislazione di tutela della occupazione poco restrittiva. Infatti, si intende realizzare l'obiettivo ultimo della tutela del reddito dei lavoratori attraverso la continuità della occupazione, anche se non necessariamente nello stesso posto di lavoro. La maggiore flessibilità in uscita è controbilanciata da efficaci interventi di politica attiva del lavoro. Da un lato si tratta di attività di tipo formativo, volte alla riqualificazione professionale in funzione dei fabbisogni formativi espressi dal mercato del lavoro, incrementando perciò l'occupabilità dei disoccupati. Dall'altro lato, le politiche attive del lavoro attuate dai pubblici servizi per l'impiego supportano la transizione dei lavoratori da un posto di lavoro ad un altro e il reinserimento nel mercato del lavoro. Rilevante in questa prospettiva è la funzione degli

⁽⁷²⁾ Tale espressione è stata coniata da T. WILTHAGEN, F. TROS, *The Concept of "Flexicurity": a new approach to regulating employment and labour markets*, in *Transfer: European Review of labour and research*, 2004, vol. 10, n. 2. Il prototipo di questo modello, tuttavia, è rappresentato dalla Danimarca: P.K. MADSEN, *Flexicurity Through Labour Market Policies and Institutions in Denmark*, in P. AUER, S. CAZES (eds.), *Employment Stability in an Age of Flexibility*, ILO, 2003. Si veda, anche, EUROPEAN COMMISSION, *Employment in Europe 2006*, 2006. Qui, tuttavia, è utilizzato per rappresentare un modello con le caratteristiche descritte in testo.

stessi servizi pubblici per l'impiego ⁽⁷³⁾. Infatti, quanto più efficienti sono i servizi, tanto più efficaci saranno le politiche nel realizzare la tutela dell'occupazione ⁽⁷⁴⁾.

Nei periodi di disoccupazione i lavoratori possono contare su indennità di disoccupazione generose in termini di durata e tasso di rimpiazzo.

Tabella 8 – Durata e tasso di rimpiazzo delle indennità di disoccupazione

Paesi	Durata	Tasso di rimpiazzo
Danimarca	24 mesi	90% max DKK 3,830 (€ 513) a settimana
Finlandia	500 giorni	sussidio di base (€ 25.74 al giorno) + 45% della differenza tra la retribuzione e il sussidio giornaliero
Olanda	max 38 mesi	75%, primi 2 giorni, 70% successivamente
Svezia	300 giorni	80%, primi 200 giorni 70%, successivamente max SEK 680 (€ 74) al giorno

Fonte: MISSOC

Il modello anglosassone si contraddistingue per una legislazione a tutela dell'occupazione decisamente liberale, con indennità di disoccupazione non generose, ma un elevato livello di politiche di attivazione e politiche per il lavoro alle quali sono condizionati i trattamenti di disoccupazione.

⁽⁷³⁾ L'analisi svolta da AA.VV., *The role of the Public Employment Services related to 'Flexicurity' in the European Labour Markets*, European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2009, evidenzia l'importanza del ruolo dei servizi pubblici per l'impiego nel promuovere l'attuazione della *flexicurity*, dal momento in cui uno dei componenti fondamentali di tale strategia è rappresentata dalle politiche per il lavoro.

⁽⁷⁴⁾ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la Strategia europea per l'occupazione*, 13 novembre 1998, COM(1998)641, e G. DI DOMENICO, S. SPATTINI (eds.), *op. cit.*

Tabella 9 – Durata e tasso di rimpiazzo delle indennità di disoccupazione

Paesi	Durata	Tasso di rimpiazzo
Regno Unito	182 giorni	53,45 sterline a settimana
Irlanda	12 mesi	€ 84,50 a settimana

Fonte: MISSOC

8.2. Le performance in diverse condizioni economiche.

Osservando l'andamento degli indicatori economici dei diversi paesi membri, prima e nel corso della crisi, dal punto di vista dei modelli sociali di appartenenza, sono possibili alcune considerazioni interessanti sulle performance di questi ultimi.

Prima della crisi economica (2008), il modello di *flexicurity* presentava performance piuttosto buone in termini di occupazione e disoccupazione. Infatti, i tassi di disoccupazione erano molto bassi in Danimarca (3,4%) e Olanda (3,1%) e abbastanza contenuti in Svezia (6,2%) e Finlandia (6,4%), in ogni caso inferiori alla media dell'Unione europea a 27 (7,1%). Inoltre, Danimarca (77,9%), Olanda (77,2%) e Svezia (74,3%) erano i paesi con il più alto tasso di occupazione, seguiti di poche posizioni dalla Finlandia (71,1%).

Al contrario, i paesi improntati al modello di welfare registravano tassi di disoccupazione più elevanti, tendenzialmente maggiori della media europea: molto maggiori in Spagna (11,3%) e Portogallo (8,3%), di poco superiori in particolare Francia (7,8%), Grecia (7,7%) e Germania (7,5%) e di poco inferiori in Belgio (7,0%) e Italia (6,7%). Molto più eterogenei risultavano, invece, i tassi di occupazione, che prevalentemente erano inferiori alla media europea (65,8%), così in Spagna (64,3%), Belgio (62,4%), Grecia (61,9%) e Italia (58,7%), mentre più elevati sono stati registrati in Germania (70,1%) e Portogallo (68,2%). Difformi dall'andamento di questi dati, sono quelli registrati per l'Austria, che nel 2008 aveva un livello molto basso di disoccupazione (3,8%) e molto elevato di occupazione, valori non troppo diversi da quelli di Danimarca e Olanda.

Regno Unito e Irlanda si collocavano in una posizione intermedia, con tassi di disoccupazione rispettivamente al 5,6% e 6,3% e di occupazione al 71,5% e 67,6%.

Durante la crisi economica, tuttavia, il modello di *flexicurity* ha mostra-

to la sua debolezza, non avendo saputo contenere le variazioni degli indicatori occupazionali ⁽⁷⁵⁾. Infatti, i paesi che attuano questo modello hanno riportato una crescita del tasso di disoccupazione e riduzione del tasso di occupazione compresi tra 2 e 5 punti percentuali (tabella 2). ⁽⁷⁶⁾. Inoltre, le variazioni percentuali massime registrate nel 2010 hanno visto la disoccupazione aumentare più del 30% rispetto al 2008. Ma il caso straordinario appare essere la Danimarca, esempio di *flexicurity*, la quale ha più che raddoppiato il tasso di disoccupazione, aumentandolo fino al 125% (2011 su 2008) (tabella 3) ⁽⁷⁷⁾. D'altra parte la impostazione di questo modello sociale non è basata sulla prevenzione dei licenziamenti, ma piuttosto sul supporto a un veloce reinserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro. Tuttavia, come già ricordato, se la domanda di lavoro è bassa, anche le migliori politiche di reinserimento si rivelano inefficaci. Inoltre, non è previsto nell'ordinamento un vero sistema di riduzione dell'orario di lavoro o sospensione dell'attività lavorativa con una integrazione del reddito, al contrario nel caso di una riduzione dell'orario di lavoro i lavoratori interessati dalla misura sono considerati dei disoccupati parziali, possono richiedere l'indennità di disoccupazione parziale, per il cui godimento è necessario soddisfare i requisiti per l'accesso alla normale indennità di disoccupazione, oltre a dover essere disponibili all'accettazione di un lavoro congruo, nonostante siano ancora occupati ⁽⁷⁸⁾.

Alcuni paesi appartenenti al modello di welfare, Belgio, Austria, Francia, Germania e Italia, hanno avuto un incremento della disoccupazione e un decremento della occupazione inferiore a due punti percentuali (tabelle 2 e 3). Altri paesi, invece, quali Grecia e Spagna, hanno raggiunto un incremento della disoccupazione di 10 punti percentuali e una riduzione della occupazione di oltre 6 punti. In primo luogo, questa difformità dipende dalla diversa variazione del prodotto interno lordo, infatti questi paesi, e in particolare la Grecia (-6,8% tra 2008 e 2010), hanno registrato una riduzione del prodotto interno lordo maggiore de-

⁽⁷⁵⁾ Cfr. O. VAN VLIET, H. NIJBOER, *Flexicurity in the European Union: Flexibility for Outsiders, Security for Insiders*, Department of Economics Research Memorandum, Leiden University, 2012, n. 2, 14, e P. AUER, *La flexicurity nel tempo della crisi*, in *q. Rivista*, 2011, n. 1, 37-58.

⁽⁷⁶⁾ Cfr. § 7.

⁽⁷⁷⁾ Per una analisi della crisi in Danimarca e la validità del suo modello di *flexicurity*, cfr. P.K. MADSEN, *Reagire alla tempesta. La flexicurity danese e la crisi*, in *q. Rivista*, 2011, n. 1, 78-96.

⁽⁷⁸⁾ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, cit., 20.

gli altri Stati sopra menzionati. Ma accanto a tale aspetto, decisamente rilevante, è possibile osservare che il primo gruppo di paesi è dotato di sistemi di integrazione del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro, mentre non si può dire lo stesso per Grecia e Spagna. Nel primo non esiste un sistema di quel tipo, mentre in Spagna in caso di riduzione dell'orario si ricorre al sistema della disoccupazione parziale.

Con riferimento al modello anglosassone, pur essendo stata rilevata una riduzione del prodotto interno lordo molto differente tra Irlanda (-7,4% tra 2008 e 2010) e Regno Unito (-2,2% tra 2008 e 2010), è possibile individuare un andamento comune nella variazione degli indici. La proporzione della variazione negativa dell'occupazione rispetto al prodotto interno lordo è simile nei due paesi e l'occupazione risulta abbastanza elastica rispetto alla variazione del prodotto interno lordo, segno che non sono presenti meccanismi che riducono l'effetto della variazione del prodotto interno lordo sull'occupazione.

A seguito delle osservazioni effettuate, il modello di welfare (tranne per le eccezioni di Grecia e Spagna) risulta essere riuscito a ridurre l'impatto della crisi sul mercato del lavoro, contenendone le variazioni negative. Si potrebbe ritenere che la ragione sia insita nella severità della legislazione di tutela dell'occupazione e in particolare di tutela contro i licenziamenti (tabella 6). Ma in realtà, proprio Grecia e Spagna, che hanno i più elevati indici di severità, hanno subito un elevato decremento della occupazione⁽⁷⁹⁾. Ciò che differenzia questi paesi dagli altri (Austria, Belgio, Francia, Germania e Italia) nell'ambito del modello di welfare, è l'assenza di un sistema di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro con compensazione del reddito. Sembra allora proprio da ricercare in questo elemento, piuttosto che nella severità della legislazione, la ragione che ha consentito a quei paesi di welfare di riuscire a controllare la riduzione del tasso di occupazione e l'incremento di quello di disoccupazione.

9. La valutazione dei modelli sociali.

Poiché i paesi appartenenti al modello di *flexicurity* (e in particolare la

⁽⁷⁹⁾ J. HEYES, P. LEWIS, *Employment Protection Under Fire: Why Labour Market Deregulation Will Not Deliver Quality Jobs*, Working Paper presentato alla SPERI Inaugural Conference, 16-18 luglio 2012, 20, evidenziano che la rigidità della legislazione di per sé può essere efficace nel contenimento della perdita di posti di lavoro soltanto in una prima fase della crisi.

Danimarca) avevano buone performance nel periodo antecedente alla crisi, le istituzioni internazionali (per esempio OECD e Commissione europea) e molti commentatori ed esperti ritenevano che questo fosse il modello da seguire⁽⁸⁰⁾. Si apprezzava in particolare l'obiettivo di garantire la sicurezza del reddito attraverso la tutela dell'occupazione, realizzata soprattutto grazie all'implementazione di efficaci politiche attive per il lavoro⁽⁸¹⁾. La Commissione europea stessa ha promosso questo sistema attraverso l'elaborazione della strategia europea della *flexicurity*, basata sulla flessibilità interna ed esterna, «accompagnata da una transizione sicura da un rapporto di lavoro ad un altro»⁽⁸²⁾.

Al contrario, i modelli di welfare erano criticati per la loro impostazione basata sulla tutela del posto di lavoro⁽⁸³⁾ e sulla prevalenza delle politiche passive su quelle attive. Si segnalava anche un atteggiamento di sfavore verso strumenti di integrazione del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro per difficoltà aziendali (*short time work arrangements*). L'approccio critico verso questo modello sociale e gli strumenti ora citati è andato scemando, giacché si sono dimostrati efficaci nella gestione della crisi⁽⁸⁴⁾. Contemporaneamente, il modello di *flexicurity*, che ha mostrato maggiori difficoltà di fronte alla recessione⁽⁸⁵⁾, non è più considerato il miglior modello sociale possibile⁽⁸⁶⁾.

⁽⁸⁰⁾ Cfr. OECD, *Employment Outlook 2004*, cit., spec. 97-98; O. VAN VLIET, H. NIJBOER, *op. cit.*, 1, 14, e, ivi, la bibliografia citata; inoltre, cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Employment in Europe 2007*, 2007, 125 ss.

⁽⁸¹⁾ *Ibidem*.

⁽⁸²⁾ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Towards Common Principles of Flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*, 27 giugno 2007, COM(2007)359. I quattro elementi principali della strategia sono: forme contrattuali flessibili e affidabili, strategie integrate di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, efficaci politiche attive del mercato del lavoro, sistemi moderni di sicurezza sociale.

⁽⁸³⁾ Cfr. J. HEYES, P. LEWIS, *op. cit.*, 2, 20.

⁽⁸⁴⁾ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, cit., 15 ss., e EUROPEAN COMMISSION, *Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle, 2011*, 2011, 25.

⁽⁸⁵⁾ Questo viene affermato anche da O. VAN VLIET, H. NIJBOER, *Flexicurity in the European Union: Flexibility for Outsiders, Security for Insiders*, cit. 14, che sottolineano inoltre come gli Stati membri di fatto non abbiano riformato il mercato del lavoro nella direzione indicata dall'Unione europea, ma piuttosto abbiano seguito altre traiettorie.

⁽⁸⁶⁾ La EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, *Flexicurity: perspectives and practice*, 2010, 4, 7, richiama il dibattito relativo al fatto che la *flexicurity* rimanga un modello valido anche nella crisi economica.

Gli autori che prima criticavano i sistemi di integrazione del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro hanno iniziato a considerarli persino strumenti di attuazione dei principi di *flexicurity*, poiché sono in grado di combinare flessibilità interna e sicurezza del reddito e del posto di lavoro⁽⁸⁷⁾. Inoltre, si sono spinti ad affermare che un sistema che combini nelle diverse situazioni economiche strumenti di integrazione del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro con indennità di disoccupazione è più equo ed efficace (per esempio con un livello maggiore di occupazione) rispetto ad un sistema basato esclusivamente sulle indennità di disoccupazione⁽⁸⁸⁾.

10. Un processo di convergenza.

I modelli sociali hanno mostrato in passato e ancora presentano, nel pieno della crisi economico-finanziaria, degli aspetti critici. I paesi del nord Europa si caratterizzano tradizionalmente per una elevata generosità in termini di durata e ammontare delle indennità di disoccupazione. Queste peculiarità non soltanto determinano una elevata spesa sociale, ma causano distorsioni del mercato del lavoro (trappola della disoccupazione e dell'inattività)⁽⁸⁹⁾. Per questo motivo, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso tali sistemi hanno subito una serie di interventi e modifiche⁽⁹⁰⁾. La durata delle indennità di disoccupazione è stata progressivamente ridotta e i criteri di eleggibilità sono diventati più selettivi. In particolare, viene richiesto che il lavoratore sia disoccupato involontario, abile al lavoro, immediatamente disponibile a un nuovo lavoro e attivo nella ricerca di una nuova occupazione; inoltre è stato incrementato il periodo di anzianità contributiva richiesto come requisito⁽⁹¹⁾.

Queste nuove disposizioni hanno introdotto la condizionalità dei benefici alla partecipazione alle misure di politica del lavoro e alla accetta-

⁽⁸⁷⁾ Cfr. I. MANDL, J. HURLEY, M. MASCHERINI, D. STORRIE, *op. cit.*

⁽⁸⁸⁾ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, cit., 11.

⁽⁸⁹⁾ Per una definizione e gli effetti che determinano, cfr. K. STOVICEK, A. TURRINI, *op. cit.*, spec. 6-7, inoltre, si veda OECD, *Benefits and Wages. OECD Indicators*, 2007, 107.

⁽⁹⁰⁾ Cfr. OECD, *Benefits and Wages. OECD Indicators 2002*, 2002, 51; OECD, *Benefits and Wages. OECD Indicators 2007*, cit., 178 ss.

⁽⁹¹⁾ Cfr. OECD, *Employment Outlook 2000*, 2000, cap. 4, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefit*, 129 ss.; EUROPEAN COMMISSION, *Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle, 2011*, cit., 11.

zione di un lavoro congruo ⁽⁹²⁾. Inoltre, fondamentali per il loro funzionamento sono le sanzioni applicate in caso di violazione delle prescrizioni, consistenti nella sospensione o riduzione del beneficio, fino alla decadenza dal diritto ⁽⁹³⁾. Più recentemente, i paesi della *flexicurity* hanno ridotto ulteriormente la generosità dei loro sistemi di assicurazione contro la disoccupazione (pur rimanendo più generosi di quelli dei paesi di welfare), riducendo ulteriormente la durata (per esempio la Danimarca nel 2010 ha ridotto la durata dell'indennità di disoccupazione da 4 a 2 anni) ⁽⁹⁴⁾.

I sistemi di welfare sono per contro tradizionalmente connotati da scarse misure di attivazione e di politica attiva del lavoro (soprattutto interventi formativi), nonché, in alcuni di essi, come l'Italia, anche da inefficienti servizi pubblici per l'impiego per una adeguata implementazione delle politiche ⁽⁹⁵⁾. Questi paesi hanno allora adottato alcuni interventi tipici dei modelli di *flexicurity*, introducendo i criteri di eligibilità elencati in precedenza, oltre alla condizionalità. Hanno inoltre tentato di incrementare i programmi di formazione per la riqualificazione dei disoccupati con l'obiettivo di aumentare la loro occupabilità. Analogamente, è aumentato l'impegno per migliorare i servizi pubblici per l'impiego perché potessero attuare in modo più efficiente le politiche attive e meglio supportare i disoccupati nella transizione occupazionale. Durante la recessione economica, è continuato questo processo di aggiustamento dei modelli sociali. Infatti, la crisi ha mostrato le criticità rispetto alle quali intervenire e in particolare è emersa chiaramente la necessità di strumenti che garantiscano la conservazione dei posti di lavoro per limitare le conseguenze economico-sociali della crisi. Alcuni paesi della *flexicurity* hanno, infatti, adottato misure che agiscono come "ammortizzatori" e sono volte a limitare i licenziamenti in caso di crisi

⁽⁹²⁾ EUROPEAN COMMISSION, *Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle, 2011*, cit., 11.

⁽⁹³⁾ Per un approfondimento sulle sanzioni in tale ambito, cfr. OECD, *Employment Outlook 2000*, cit., 134 ss.

⁽⁹⁴⁾ Cfr. P.K. MADSEN, *Reagire alla tempesta. La flexicurity danese e la crisi*, cit., 85.

⁽⁹⁵⁾ Sull'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego in Italia, anche in una prospettiva di evoluzione storica, si veda P. ICHINO, *Il collocamento impossibile – Problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*, De Donato, Bari, 1982; P. ICHINO, *La riforma del collocamento*, in *Lavoro e relazioni industriali*, 1994, n. 3. 101 ss.; più recentemente, P. ICHINO, *Collocamento: cosa cambia e cosa no*, in *lavoce.info*, 30 ottobre 2002; inoltre F. LISO, *Il collocamento ordinario da funzione pubblica a servizio. Appunti*, in AA.VV., *Rappresentanza, rappresentatività, sindacato ed altri studi*, Cedam, Padova, 2005.

economiche o momenti di difficoltà aziendale ⁽⁹⁶⁾. Benché i modelli di welfare fossero meglio attrezzati per gestire la crisi, si sono impegnati nell'incrementare la condizionalità dei trattamenti sociali, l'attivazione dei beneficiari e misure di formazione, nonché l'efficienza dei servizi per l'impiego.

In questo processo, ogni sistema ha acquisito alcuni elementi dell'altro modello sociale, in particolari quelli maggiormente funzionali ad affrontare e gestire la crisi. D'altra parte, considerando che i modelli sociali devo avere la presunzione di riuscire ad essere efficienti nelle diverse congiunture economiche, sembra del tutto ragionevole che essi debbano combinare e bilanciare i diversi elementi tipici di ciascuno modello.

Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi: un confronto comparato – Riassunto. *L'obiettivo di contenere l'impatto sociale e occupazionale della crisi dei mercati finanziari ha indotto tutti i paesi europei ad adottare specifiche misure anticrisi, destinate a imprese e lavoratori. L'azione congiunta di tali nuove misure e di quelle preesistenti ha certamente contenuto le perdite di posti di lavoro che avrebbero potuto, altrimenti, essere più consistente. Tuttavia, alcuni paesi hanno gestito meglio di altri l'impatto della crisi sul mercato del lavoro. Pertanto, l'A. si chiede se la marcata difformità di performance degli indicatori di disoccupazione e di occupazione degli Stati europei sia casuale oppure dipenda dalla legislazione vigente in materia lavoro ovvero dalle specifiche misure emergenziali via via adottate dai governi nazionali. L'obiettivo di questo studio comparato è perciò indagare se esistano particolari strumenti normativi e/o politiche occupazionali e del lavoro che abbiano aiutato alcuni paesi europei ad affrontare e reggere alla crisi meglio di altri. All'esito del percorso di ricerca, si prospettano alcune possibili interpretazioni delle diverse capacità di reazione degli Stati membri, non solo attraverso l'individuazione delle misure implementate, ma tenendo in considerazione lo specifico quadro normativo nazionale di riferimento. Inoltre, l'analisi comparata induce a segnalare l'avvio di un robusto processo di convergenza nella combinazione delle politiche per il lavoro, dei sistemi di protezione sociale e della legislazione di tutela del lavoro.*

Safety-net Measures in Recessionary Times: A Comparative Analysis (Article in Italian) – Summary. *In order to limit the impact of the crisis of the financial markets in both social and occupational terms, the European countries adopted ad-hoc anti-crisis measures to support both employers and employees. The implementation of these measures, along with those already in existence, has certainly reduced the rate of job losses, yet some countries fare better than others in dealing with the crisis. As a result, this paper investigates whether the different performance evidenced by national employment and unemployment rates is coincidental or is the result of concurrent*

⁽⁹⁶⁾ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, cit., 21.

labour legislation and the measures put in place. In this connection, this paper sets out to provide a comparative analysis of the legislative initiatives and employment policies put forward to deal with the financial downturn to understand whether some of them are more effective than others. In conclusion, a number of interpretations are given in relation to the response to the crisis on the part of the Member States, not only in terms of measures applied, but also taking account of the framework regulations. The comparison provided points to the convergence of employment policies, systems of social protection and employment safeguards.