

## Dopo il miracolo: le recenti riforme del mercato del lavoro e del welfare nei Paesi Bassi

**Jelle Visser**

RPS

*Il saggio analizza le riforme in materia di regolazione dei salari, protezione sociale e mercato del lavoro nei Paesi Bassi, concentrandosi in particolare sui più recenti sviluppi. Dopo il 1997 i Paesi Bassi hanno conosciuto un ciclo di interventi legislativi caratterizzato da una dinamica di «accelerazioni e frenate». La tesi del saggio è che i Paesi Bassi, come gran parte dei sistemi europei di welfare, siano entrati in un'età di «riforma permanente». Come avveniva già negli anni '80 e '90, le riforme puntano soprattutto al contenimento dei costi, con elementi di ri-mercificazione ma anche con un'inedita attenzione al riequilibrio e alla copertura di nuovi rischi, in riferimento soprattutto alle politiche di conciliazione tra lavoro e famiglia*

*e alle questioni di governance. Se oggi le aziende private e le relazioni contrattuali con le agenzie pubbliche hanno acquisito un ruolo più importante nell'amministrazione della protezione sociale e nella politica del lavoro, si è indebolito il ruolo delle parti sociali tradizionali, sindacati e datori di lavoro. Tuttavia nei Paesi Bassi la maggior parte delle riforme continuano a essere negoziate con le parti sociali e la concertazione è ancora un asse portante del sistema decisionale, anche se non esente da conflitti. La conclusione cui conduce il saggio è che le riforme, per quanto marginali, se prese singolarmente hanno prodotto un importante cambiamento e una ridefinizione dell'approccio olandese alla protezione sociale e alla politica del lavoro.*

### *1. Introduzione*

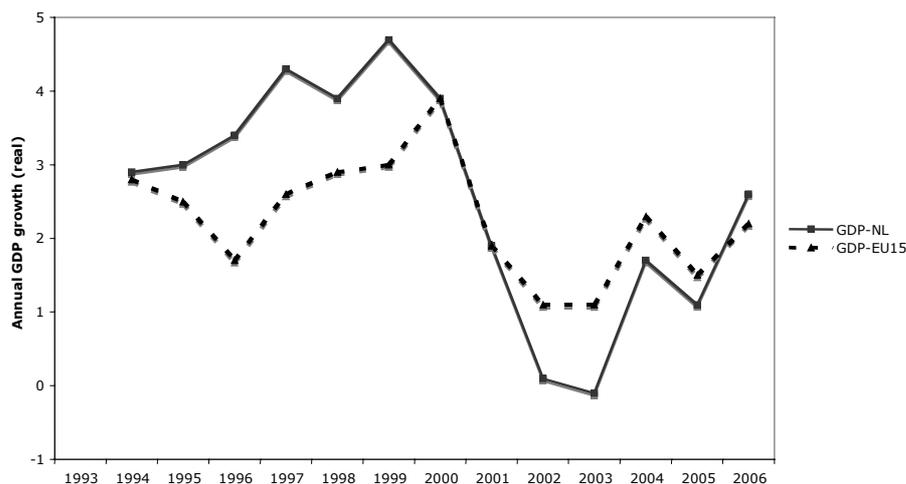
Il mercato del lavoro dei Paesi Bassi viene spesso descritto come un mercato più flessibile e funzionale rispetto alla media Ue, capace di assicurare alti livelli di occupazione, una diffusa sicurezza sociale e una qualità dell'impiego relativamente alta (Auer, 2000; 2005). Nel corso degli anni '90 l'economia olandese ha conseguito risultati superiori alla media, con una crescita del Pil e dell'occupazione superiore a tutte le altre economie europee eccettuata l'Irlanda. A partire dal 2000, il tasso di disoccupazione, includendo gli impieghi di modesta entità

(come è d'uso nelle statistiche Ue e Ocse) è sceso sotto il 3%, mentre il rapporto occupazione-popolazione è salito al 74% (figura 1).

Ma non tutto è così positivo. Tra le nubi che incombono sull'economia olandese, l'Ocse enumera la bassa media di ore lavorate a causa dell'elevata diffusione degli impieghi part-time; la rigidità della legislazione di tutela dell'impiego nei Paesi Bassi, con riferimento ai lavoratori regolari; il basso tasso di occupazione dei lavoratori anziani e degli immigrati; il rallentamento della crescita della produttività (Ocse, 2005). Un altro punto critico, emerso nel 2003-2004, è la misura delle oscillazioni cicliche nell'attività economica. Se i Paesi Bassi sono rimasti relativamente immuni dalla recessione europea del 1992-93 seguita all'unificazione tedesca e alla crisi dello Sme, il rallentamento internazionale che si è registrato dopo il 2000 ha avuto al contrario un forte impatto.

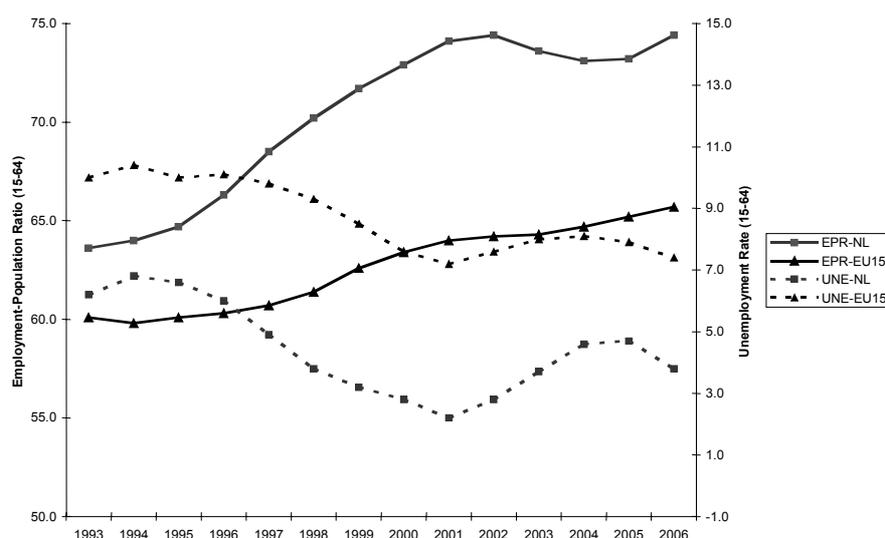
Intorno al 2000, in un periodo di bassa disoccupazione e alto tasso di offerta di impiego inevasa per lavoratori specializzati, sono riemerse forti pressioni dal lato dei costi (salariali) che hanno minacciato la competitività di un'economia fondata sulle esportazioni. Un forte incremento della produttività dei fattori e del lavoro, sostenuto da maggiori investimenti su istruzione e innovazione tecnologica, avrebbe

Figura 1 - Crescita reale del Pil nell'Ue a 15 e nei Paesi Bassi



Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

Figura 2 - Occupazione e disoccupazione: Ue a 15 e Paesi Bassi



Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

contribuito al raggiungimento di una via di crescita più equilibrata. Invece, i Paesi Bassi hanno intrapreso la via dell'«accelerazione e frenata» (figure 1 e 2), accompagnata da politiche fiscali e di bilancio procicliche, nel contesto del Patto di crescita e stabilità dell'Ue.

Il volume *A Dutch Miracle – Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands* (Visser e Hemerijck, 1997) afferma che la crescita sostenuta, i risultati positivi in materia di occupazione e l'impatto relativamente modesto della recessione europea del 1993-1994 si fondavano su una serie di cambiamenti che risalivano al decennio precedente: una combinazione di moderazione salariale, taglio dei costi della finanza pubblica e della sicurezza sociale e maggiore partecipazione al mercato del lavoro, in particolare di donne e giovani, grazie soprattutto al forte incremento dell'impiego part-time. Fondamentale era stato il recupero di competitività e di redditività di quella che in fin dei conti è una piccola economia aperta e fondata sulle esportazioni. Inoltre la crescita dell'occupazione, specie nei servizi commerciali e alla persona, aveva potuto beneficiare di una serie di riforme struttu-

rali: ad esempio le normative sulla concessione delle licenze, l'allungamento e la deregolamentazione degli orari di apertura dei negozi, la flessibilità degli orari di lavoro, le maggiori opportunità di impiego part-time e le minori restrizioni all'impiego temporaneo e interinale. Abbiamo esaminato queste riforme utilizzando tre grandi categorie fra loro interconnesse: relazioni industriali (moderazione salariale e orari di lavoro); riforma della sicurezza sociale (disoccupazione, invalidità, malattia e assistenza sociale); regolazione del mercato del lavoro (politiche di attivazione del mercato del lavoro e legislazione di tutela dell'impiego). Con questo saggio intendo presentare quanto segue.

Nel capitolo conclusivo di *The New Politics of the Welfare State*, Paul Pierson sostiene che le moderne riforme del welfare state sono realizzate in condizioni di «austerità permanente». La riforma tuttavia non può essere ridotta al solo taglio delle spese. Ciò che propongo è di analizzare le riforme della politica sociale attraverso tre dimensioni (Pierson, 2001, p. 421).

- ♦ La *ri-mercificazione* o la restrizione dell'accesso ai benefici sociali e al sostegno dello Stato in caso di mancata partecipazione al mercato del lavoro<sup>1</sup>.
- ♦ Il *contenimento dei costi* o la riduzione delle spese, associati a diversi programmi e schemi di sicurezza e di protezione sociale.
- ♦ Il *riequilibrio* o l'avvio di riforme che rendono il welfare state più conforme agli obiettivi contemporanei dell'assistenza sociale e alla richiesta di prestazioni. In genere le riforme riequilibratrici comportano una revisione degli impegni relativi ai vecchi e nuovi rischi (Ferrera, Hemerijck e Rhodes, 2000).

Utilizzerò questa classificazione per descrivere le riforme che sono state realizzate nei Paesi Bassi, ma aggiungerò una quarta dimensione relativa alla governance delle politiche sociali, o a ciò che potremmo chiamare *Ordnungspolitik* (Visser e Hemerijck, 1997, p. 151), la ripartizione degli incentivi, degli obblighi e delle responsabilità tra diversi attori.

Nella sezione finale farò un bilancio dei cambiamenti e dei risultati del processo di riforma e azzarderò alcune conclusioni sulle riforme già introdotte e sull'intero processo di riforma in corso nei Paesi Bassi.

<sup>1</sup> Citando Anna Orloff e riferendosi al caso di donne che passano dal lavoro domestico all'impiego retribuito fuori casa, Pierson (2001) sostiene che ci sono casi in cui la «ri-mercificazione» e la maggiore esposizione alla pressione del mercato del lavoro possono accrescere l'autonomia dei lavoratori.

## *2. La regolazione dei salari e degli orari di lavoro*

In questo ambito si possono elencare undici passaggi del processo riformatore, alcuni dei quali hanno un rilievo maggiore: la fine della pratica ricorrente dell'intervento statale nella contrattazione salariale nel settore privato; l'autonomia e il decentramento della regolazione salariale nel settore pubblico; l'ampliamento dell'agenda negoziale e i nuovi patti sociali. L'orientamento generale va nella direzione di un contenimento dei costi (moderazione salariale e difesa della posizione competitiva dell'economia olandese) e di una maggiore autonomia dei sindacati e dei datori di lavoro in materia di salari e di orari di lavoro. L'accordo di Wassenaar del 1982, negoziato fra la centrale sindacale nazionale e le associazioni dei datori di lavoro, ha messo fine alla perdurante pratica dell'intervento statale nella regolazione dei salari nel settore privato e, per questa ragione, è spesso considerato il primo passo verso il «decentramento organizzato»<sup>2</sup>. Tra la metà degli anni '80 e il 1992 la regolazione dei salari nel settore pubblico è stata gradualmente decentralizzata e condotta sotto lo stesso regime. Al governo resta la responsabilità di stabilire il salario minimo obbligatorio, che riguarda direttamente non più del 2-3% dei lavoratori adulti, ma ha rilevanza indiretta per i livelli salariali più bassi negli accordi collettivi e per la prima fascia di pensioni di vecchiaia (ad aliquota costante) e di benefici sociali, in misura corrispondente al 70% del salario minimo. Un altro compito riservato al governo è l'estensione degli accordi di settore alle aziende che sono al di fuori della rappresentanza collettiva, rendendo tali accordi obbligatori per legge come prescrive l'ordinamento dei Paesi Bassi sin dal 1937. Oggi questo tipo di accordi riguarda il 7% di tutti i lavoratori dipendenti, e fa sì che la copertura degli accordi collettivi di settore raggiunga il 70%. Un ulteriore 14%, per la maggior parte lavoratori occupati in grandi aziende internazio-

<sup>2</sup> L'espressione «decentramento organizzato» è stata coniata da Franz Traxler per sottolineare le differenze tra i sistemi di contrattazione salariale in via di graduale decentramento, nei quali le organizzazioni centrali o i sindacati maggiori conservano la capacità di coordinare i negoziati sui salari e sugli orari di lavoro in tutti i settori dell'economia (esempi: Austria, Germania, Danimarca e Paesi Bassi) e i sistemi nei quali i datori di lavoro recedono dalla contrattazione centralizzata, i governi sono incapaci o rifiutano di sostenere il coordinamento e i sindacati non sono in grado di difenderla (esempi: Regno Unito, Nuova Zelanda). Vedere: Traxler, 1995.

nali, è coperto da accordi aziendali, il che fa salire la copertura totale della contrattazione collettiva all'84% dei lavoratori olandesi.

Quasi 700 su oltre 1.000 accordi collettivi esistenti sono rinegoziati ogni anno. I negoziati non sono perfettamente sincronizzati tra loro, ma in genere hanno luogo durante i primi mesi dell'anno e, molto spesso, sono preceduti da una «raccomandazione centrale» emessa dalla Fondazione del Lavoro, la piattaforma congiunta delle organizzazioni centrali dei sindacati e dei datori di lavoro che si propone di favorire i negoziati tra i soggetti in questione e le consultazioni con il governo. Tale raccomandazione si basa sulle previsioni economiche relative all'anno successivo elaborate dall'Ufficio olandese dell'analisi economica (in olandese: *Centraal Planbureau*, Cpb), sul bilancio statale annunciato nel mese di settembre e sulle consultazioni con il governo che hanno luogo nel mese di novembre. A partire dall'accordo di Wassenaar le raccomandazioni insistono sull'importanza della «regolazione salariale responsabile», talora appellandosi (come è avvenuto nel 1982-83, nel 1993-94 e ancora nel 2003-2004) a una forte moderazione o anche a una «crescita salariale zero» ai fini della competitività e della salvaguardia dei posti di lavoro, e sono accompagnate da una calendarizzazione e da una definizione delle linee guida per la contrattazione su molte altre questioni: riduzione degli orari di lavoro negli anni '80, miglioramento e diffusione dell'impiego part-time negli anni '90, incremento dell'occupazione dei giovani (anni '80) e delle minoranze etniche (anni '90), decentramento e flessibilità negoziata in materia di orari di lavoro (dopo il 1993), formazione ed *employability* (dal 2000). Con l'accordo di Wassenaar i sindacati e i datori di lavoro hanno «riconquistato» un ruolo di primo piano nella determinazione dei salari e degli orari di lavoro in sede di negoziato, ruolo che avevano condiviso con lo Stato nei decenni precedenti. Il prezzo pagato, che costituisce anche il limite della loro «autonomia», sta nel numero crescente di obiettivi politici e sociali che sono entrati a far parte della loro agenda negoziale. In parte si è trattato di una forma di compensazione per l'avvio di riforme che richiedevano un contenimento dei costi e una riduzione dei benefici sociali e del loro raggio di copertura (Trampusch, 2004); in parte è stata la risposta a nuove esigenze, come l'interesse dei datori di lavoro e, in certi casi, dei sindacati a evitare l'intervento legislativo attraverso l'adozione di una strategia preventiva. Infine vi fu il tentativo di acquisire legittimazione dimostrando impegno contro una certa attitudine di governi e parlamenti, pronti ad addossare gli insuccessi delle politiche, alle «autonome» parti sociali.

Manca purtroppo una ricerca sistematica sull'efficacia delle raccomandazioni centrali al di fuori dell'area dei salari e degli orari di lavoro. Toren (1998) ha preso in esame 18 accordi collettivi con clausole a favore dell'impiego delle minoranze etniche, tutti diversi tra loro, e nei quali si trascura ogni tentativo di valutarne effetti in modo sistematico. Al pari di Hartog (2007) auspichiamo che il governo assuma un ruolo di controllo più forte (Meer e al., 2005). Queste osservazioni valgono anche a dimostrare che il decentramento non è una forma inferiore e più semplice di regolazione, almeno non lo è nei Paesi Bassi. I capi del personale e gli attori che negoziano a livello centrale denunciano la crescente complessità e pervasività della politica (Toren, 2003). Nell'era post-Wassenaar l'attuazione delle linee guida in materia salariale ha a che fare soprattutto con il coordinamento *intra-organizzativo*, uno dei cinque dispositivi di governance classificati da Traxler e al. (2001). Dagli anni '90 in poi questo coordinamento intra-organizzativo è diventato una questione che riguarda soprattutto i sindacati. Dopo l'accordo *Nuova direzione* del 1993 la principale organizzazione padronale centrale ha rinunciato all'ambizione di dichiarare certi temi «off-limits» e di sanzionare aziende e affiliati che non rispettavano la linea stabilita. Con le contrattazioni e le consultazioni centrali, tuttavia, i datori di lavoro cercano ancora di spingere i sindacati a moderare le loro richieste e arricchiscono sempre più la loro agenda di nuove materie (flessibilità degli orari e quindi allungamento dei tempi di lavoro, più spazio di discussione alle retribuzioni legate ai risultati). Tradizionalmente la principale confederazione sindacale, Fnv, che rappresenta due terzi di tutti gli iscritti ai sindacati e le cui organizzazioni affiliate negoziano, da sole o assieme ad altri sindacati, circa il 90% di tutti gli accordi, annuncia assieme a una lista di richieste quello che considera il «tetto massimo» per gli aumenti salariali annuali. Le questioni attinenti agli orari di lavoro hanno ceduto il passo alla richiesta di servizi migliori per l'assistenza all'infanzia, agli accordi sui congedi e alle problematiche dei lavoratori part-time, e poi ancora alle questioni della *employability* e della formazione. Il tetto salariale funziona come un *maximum*: i negozianti sono liberi di accordarsi sotto questo livello, ad esempio se vi sono questioni particolari sulle quali prevedere un impegno di spesa (invalidità, pensionamenti anticipati, congedi) oppure circostanze speciali, come un'elevata disoccupazione nel settore. Quando le loro richieste restano sotto il massimo, gli affiliati hanno pieno titolo a chiedere l'appoggio della confederazione, compreso il rimborso del 75% dei costi sostenuti (in particolare la co-

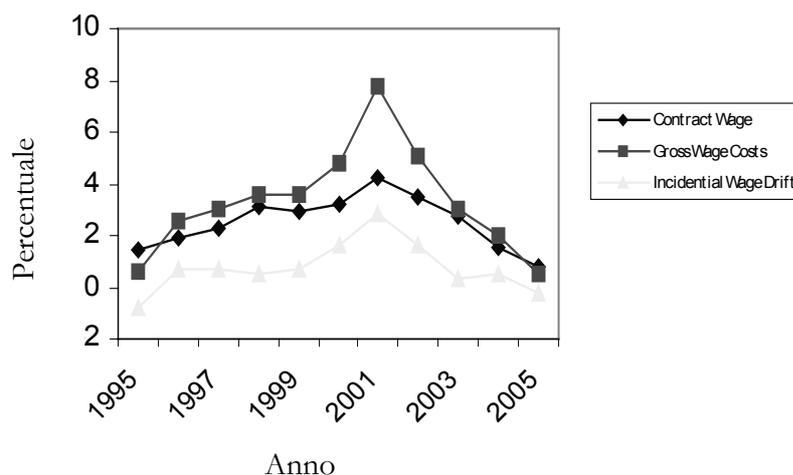
pertura dei salari decurtati dei lavoratori in sciopero). Al di fuori del tetto stabilito, i negozianti salariali non hanno più copertura. In aggiunta agli strumenti finanziari c'è da considerare lo stretto coordinamento fra negozianti di diversi sindacati all'interno delle confederazioni e tra confederazioni, agevolato dall'alto livello di concentrazione e di centralizzazione dei sindacati olandesi.

Come già nel 1982 e nel 1993, il rallentamento della crescita salariale è diventato la questione centrale nei negoziati successivi al 2001. Tra il 1999 e il 2001 i costi salariali hanno subito un'impennata, anche se può essere attribuita solo per metà agli aumenti salariali *contrattuali*. C'è stata una crescita dello slittamento salariale, come ci si può aspettare in presenza di mercati del lavoro rigidi (figura 3). A settembre 2001 il ministro affermò che i costi del lavoro erano cresciuti in media dell'11% tra il 1997 e il 2001, e che i Paesi Bassi avevano perduto il vantaggio competitivo sulla Germania accumulato negli anni precedenti. Chiese dunque alla Fnv di ridurre del 4% il tetto delle richieste salariali per il 2002. Di norma i sindacati calcolano questo tetto sommando l'inflazione durante il periodo coperto dal precedente contratto e la crescita della produttività prevista nel periodo coperto dal contratto successivo. I calcoli si basano sui dati «incontestabili» del Cpb, ma il responsabile economico della Fnv ha ammesso che dal 2000 i sindacati hanno iniziato a prendersi qualche libertà da queste statistiche (Meer e Visser, 2005). L'inflazione percepita dopo la conversione all'euro nel 2001, la rigidità del mercato del lavoro, l'impennata dei salari e le gratifiche dei top manager, denunciate come forma di «esorbitante auto-aricchimento» dall'allora primo ministro ed ex leader della Fnv Wim Kok, sono tutti elementi che hanno reso i sindacati poco inclini a chiedere moderazione ai loro iscritti.

È opinione diffusa che nei Paesi Bassi la risposta agli shock richieda un tempo relativamente lungo e che la contrattazione salariale sia una pratica alquanto intempestiva (Wellink e Castelaers, 2002; Ocse, 2005). I negozianti centrali svolgono un'azione contrattuale corretta, come è avvenuto nel 1982-84, nel 1993-95 e ancora nel 2003-2005, ma sempre con un ritardo di uno o due anni. In teoria il governo ha il potere giuridico, previsto dalla legge sui salari del 1986, di intervenire per sospendere le negoziazioni salariali e imporre un tetto, ma questo potere non è stato più usato dopo il 1982 ed è giuridicamente limitato alle condizioni

<sup>3</sup> Ministro degli Affari sociali e dell'Impiego, *Sociale nota 2002*, p. 24. Camera Bassa, 2001-2002, 28 001, n. 1-2.

Figura 3 - Crescita dei salari contrattuali ed extra-contrattuali (medie annuali in percentuale)



Fonte: Centraal Planbureau (Cpb), *Macroeconomische Verkenning 2005*

estreme di recessione, condizioni che non sono state riscontrate nel 1992-93 e nel 2003-2004. Il governo può sospendere, e lo ha fatto, l'indicizzazione dei salari minimi obbligatori, delle pensioni di vecchiaia e altri benefici. Ciò ha un effetto immediato ed efficace sulla spesa pubblica, ma acuisce fortemente le disparità. Indirettamente tali misure esercitano una pressione sui sindacati, inducendoli a moderare le loro richieste. Va considerato che, non solo un quarto degli iscritti ai sindacati olandesi dipende dai sussidi, ma che, tra le richieste più insistenti di questi ultimi, vi sono i salari «di solidarietà» e le politiche di sostegno a favore degli iscritti occupati e disoccupati.

Negli anni in cui sono previste elezioni, la pressione politica sui sindacati è destinata a ridursi più del consueto. Il 2002 è stato un anno perduto, con le elezioni generali a maggio, il governo di centro-destra eletto con il sostegno di un partito populista anti-immigrati (crollato dopo alcuni mesi), e nuove elezioni nel gennaio 2003, seguite da labo-

riosi negoziati per formare un nuovo governo di coalizione. Nonostante l'assenza di un gabinetto funzionante, i sindacati hanno limitato al 2,5% il loro «tetto salariale» concordato, appena al di sopra dell'inflazione dei prezzi al consumo.

In compenso i sindacati hanno ottenuto dal governo uscente l'impegno a rinviare alcuni progetti mirati a ridurre gli schemi per impieghi sovvenzionati nel settore pubblico. Tali schemi avevano preso piede e costituivano uno dei punti qualificanti della politica socialdemocratica negli otto anni precedenti.

Le elezioni del gennaio 2003 hanno prodotto una risicata maggioranza di centro-destra in Parlamento e hanno portato alla formazione di un altro governo dello stesso colore politico, determinato a realizzare una politica di austerità e un programma di riforme. Di fronte a una situazione economica e politica in via di peggioramento, una disoccupazione in rapida crescita e un irrigidimento dei datori di lavoro, i sindacati si sono accontentati di una crescita salariale «zero» nel 2004 e di un tetto «vicino allo zero» nel 2005. Queste concessioni sono entrate a far parte dei due Patti sociali dell'autunno 2003 e 2004, in connessione con i sofferti negoziati sulle riforme del welfare e del mercato del lavoro (Meer e Visser, 2005). Il Cpb calcola che i salari contrattuali effettivi, senza tenere conto dello slittamento, sono cresciuti dell'1,5% nel 2004 e dello 0,8% nel 2005, per poi salire al 2,0 nel 2006 (Centraal Planbureau, Cpb, 2006). A differenza del 2003-2005, nel 2006 non vi è stato alcun Patto sociale sui salari negoziato centralmente, e i salari minimi obbligatori sono stati di nuovo indicizzati alla crescita salariale contrattuale dopo una sospensione durata due anni. Per i negoziati del 2007 la principale confederazione sindacale ha stabilito un tetto salariale del 3%.

Nei Paesi Bassi il sistema corporativo di regolazione dei salari – con elementi di centralizzazione e di coordinamento e l'utilizzo della legislazione per estendere gli accordi collettivi ai non sindacalizzati – non è esente da critiche ma, in linea di massima, gli economisti hanno dato un giudizio positivo e hanno sottolineato la capacità dei negoziatori olandesi di internalizzare gli effetti esterni (Teulings e Hartog, 1998; Ours e Nickel, 2000; Nickel, 2003).

Le cause dell'elevata disoccupazione (di lunga durata) nei Paesi Bassi e in Europa sono da ricercare nell'organizzazione della sicurezza sociale e nella tutela dell'impiego, trattati nel paragrafo seguente, piuttosto che nella regolazione dei salari.

### *3. Le riforme del welfare*

Al riguardo procederò distinguendo tre versanti del processo di riforma: indennità di disoccupazione; indennità di malattia e di invalidità; pensioni e pensionamento anticipato. In totale ho contato 48 riforme, la maggior parte delle quali di lieve entità. Questo però non deve far pensare che non abbiano contribuito a ridisegnare le politiche e la governance. Si tratta di riforme in gran parte mirate al contenimento dei costi, il che però ha richiesto a sua volta una revisione della gestione delle indennità e dei sussidi, specie per quanto riguarda la malattia e l'invalidità. Le riforme più recenti hanno iniziato a concentrarsi sulla «reintegrazione» e il potenziamento degli obblighi di lavoro. I tentativi di riequilibrio a favore delle donne e delle persone con storie di lavoro brevi, discontinue e part-time rientrano soprattutto nell'area delle pensioni. È sempre in quest'area che trova espressione l'autonomia delle parti sociali, mentre la tendenza opposta è più visibile nell'area dell'invalidità.

Gli anni '80 hanno coinciso con un periodo di austerità, con governi che hanno iniziato a limitare la crescita della spesa sociale. Tra le riforme più importanti di quel decennio vi è stata la riorganizzazione dell'indennità di disoccupazione, che ha reso la titolarità più strettamente legata alla precedente esperienza di lavoro. Il tasso di sostituzione dei benefici commisurati al reddito è stato ridotto dall'80 al 70%. La durata di questi benefici è rimasta più elevata per i lavoratori anziani e quelli occupati per lunghi periodi prima di avere perso l'impiego. I lavoratori che non avevano più diritto a percepire l'indennità di disoccupazione potevano richiedere le indennità ad aliquota costante, di solito con qualche integrazione legata all'abitazione e alle responsabilità familiari. Dal 1984 in poi ai disoccupati di età superiore a 57 anni e mezzo non è stato più chiesto di «essere disponibili all'impiego» nel caso che già percepissero l'indennità di disoccupazione.

L'obiettivo di ridurre la spesa sociale è andato a buon fine, ma resta irrisolto il problema della disoccupazione, mentre il tasso di occupazione dei lavoratori anziani è ancora molto basso. Nel 1990 il rapporto occupazione-popolazione nella fascia di età 55-64 anni è sceso al 29,7%, uno dei più bassi d'Europa. Grazie alle migliori prospettive di impiego e all'inversione di rotta delle politiche pubbliche, il rapporto è cresciuto al 46,6% nel 2005 (un tasso ancora inferiore all'obiettivo stabilito nel vertice Ue di Lisbona nel 2000). Anche se l'invecchiamento della popolazione nei Paesi Bassi è un fenomeno

meno accentuato rispetto a gran parte dei paesi Ue, e pur essendo pienamente assicurato il finanziamento delle pensioni integrative aziendali, comprese quelle dei funzionari pubblici, il basso tasso di partecipazione della fascia di età che precede i 65 anni, età in cui il pensionamento è obbligatorio, è una questione politica rilevante che riguarda la futura sostenibilità di un welfare state di qualità elevata.

In risposta alla crisi occupazionale degli anni '70 molti settori hanno adottato gli schemi di prepensionamento organizzati con i sistemi Payg (*Pay-as-you-go*), nei quali la popolazione occupata finanzia i pensionamenti anticipati (Euwals e al., 2005). Inoltre molti lavoratori, interessati dal processo di riforma del mercato del lavoro e dalla ristrutturazione organizzativa dell'economia dei Paesi Bassi, hanno cessato di far parte della forza lavoro usufruendo di schemi di invalidità molto generosi (Aarts e Jong, 1996). Alla fine degli anni '80 le richieste di invalidità erano cresciute in modo esplosivo, fino a coinvolgere quasi un sesto della forza lavoro. È stato calcolato che da un terzo a metà di queste richieste erano collegate alla disoccupazione sommersa. Essere riconosciuti come invalidi era relativamente facile, dal momento che i controlli medici erano poco severi e mancavano quasi del tutto politiche o incentivi per abbandonare il sistema. Fino a dieci anni fa ci si poneva il problema se ci sarebbero stati sufficienti posti di lavoro per i giovani e per questo, ma anche per preparare le aziende alla nuova era informatica, sembrava una buona idea mandare in pensione i lavoratori più anziani (in «esubero»). Tali politiche erano entrate nel lavoro come «calamite» e sono continuate per molto tempo, anche dopo che le motivazioni iniziali erano scomparse. A partire dalla metà degli anni '90 gli obiettivi principali sono diventati il prolungamento della vita lavorativa, l'eliminazione dei pensionamenti anticipati e la ricerca di impieghi per le persone anziane.

### 3.1 Malattia e invalidità

La principale riforma della sicurezza sociale degli anni '90 fu lo schema d'invalidità. Una riforma che, come riportato nel libro *A Dutch Miracle*, ha comportato una ridefinizione più rigida dei criteri di titolarità e la riduzione delle indennità, attraverso un riesame di tutti i richiedenti (di età inferiore a 50 anni), la revisione delle sanzioni e una maggiore responsabilità («vigilanza») affidata ai datori di lavoro per la prevenzione delle malattie e delle invalidità. Il controllo sull'amministrazione dell'assicurazione contro l'invalidità è stato sottratto alle par-

ti sociali ed è stato assunto direttamente dal governo, che ha assegnato alle aziende private un ruolo più importante nella fornitura dei servizi di integrazione a favore delle persone parzialmente disabili (Høgelund, 2004). Le successive riforme del 2004-2005 hanno puntato maggiormente sull'abilità al lavoro dei (parzialmente) disabili, mentre un gruppo molto più rigidamente definito di disabili totali è destinato a ricevere benefici maggiori e più duraturi. Sarà sospeso il sistema di sanzioni introdotto nel 1996 per le aziende con alti tassi di uscita dal lavoro per invalidità, dato che queste aziende pagano già premi assicurativi più elevati. Le indennità per malattia, a carico dei datori di lavoro, corrispondono al 170% dell'ultimo salario per un periodo di due anni. Con il Patto sociale del 2004 il governo ha ritirato i piani mirati a penalizzare gli accordi collettivi che avevano fatto lievitare i benefici ed erano diventati una pratica diffusa nel decennio precedente. Queste riforme sono state preparate da un compromesso tra sindacati e datori di lavoro raggiunto in sede di Consiglio economico e sociale nel gennaio 2004, dopo oltre un decennio di discussioni.

Il numero di donne e di giovani che avanzano richieste di invalidità è aumentato, ma la crescita globale di questa voce si è fermata. Nel 2003-2005 il tasso di assenze per malattia è sceso sotto il 5%. Resta da vedere se è destinato a risalire ancora in presenza di una maggiore rigidità del mercato del lavoro e di un minor timore di assentarsi per malattia da parte dei lavoratori. Il numero di nuovi richiedenti si è ridotto di un terzo, ma questo è in parte dovuto all'estensione dei versamenti salariali in caso di malattia da un massimo di un anno a due anni. L'operazione mirata ad accertare nuovamente l'idoneità al lavoro dei percettori di sussidi di invalidità è stata avviata nel 2004 e continuerà fino alla fine del 2007. Tra coloro che all'inizio di questa operazione non lavoravano, l'11% hanno ripreso a lavorare dopo 4 mesi, e il 20% dopo 8 mesi (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2006, par. 4.2.1).

### *3.2 Indennità di disoccupazione*

Dopo le riforme del 1987, che legavano la possibilità di associare il diritto all'indennità di disoccupazione e la durata dei benefici all'esperienza di lavoro e all'età, era stato introdotto solo un allentamento dei criteri di titolarità nel 1995. In seguito al compromesso raggiunto tra le parti sociali in sede di Consiglio sociale ed economico per assicurare un futuro all'indennità di disoccupazione, la legge sulla prote-

zione contro la disoccupazione è stata cambiata ancora una volta nel 2006, con una riforma che aveva i seguenti obiettivi: limitare l'accesso, soprattutto per i lavoratori giovani e quelli con limitate esperienze di lavoro precedenti, e limitare la durata della titolarità del beneficio per i lavoratori più anziani. Per valorizzare il ruolo dell'indennità di disoccupazione in un'economia flessibile e scoraggiare la disoccupazione di lunga durata, i benefici sono stati resi leggermente digressivi, e sono così diminuiti dal 75% del precedente salario per i primi due mesi al 70%. L'effetto di attivazione dell'indennità è stato rafforzato con un provvedimento che risale al 2004, in base al quale i lavoratori privi di impiego firmano un accordo individuale o un impegno per la reintegrazione. I lavoratori più anziani non sono più esonerati dal requisito che li obbliga a cercare attivamente un impiego e a rendersi disponibili. Un parere unanime del Ser (il Consiglio sociale ed economico) e una forte azione di *lobbying* dei datori di lavoro hanno indotto il governo a ritirare il progetto di introdurre una forma di accertamento delle condizioni economiche nel calcolo dell'indennità di disoccupazione, e di dedurre dai benefici il pagamento dell'indennità per interruzione del rapporto di lavoro (che corrispondeva di solito a un salario mensile per ogni anno di impiego). I datori di lavoro erano convinti, non senza ragione, che il piano del governo avrebbe alimentato la resistenza dei sindacati e dei lavoratori contro le dimissioni e ridotto quindi la flessibilità dell'occupazione. Erano favorevoli invece a un riesame globale del regime di tutela dell'impiego, aspetto su cui tornerò brevemente.

### 3.3 Pensionamento anticipato e pensioni

Il pensionamento anticipato, la titolarità del diritto alla pensione e il prolungamento dell'attività lavorativa sono diventati i temi principali dei progetti di riforma nel nuovo millennio. Erano questi i nodi e le cause del conflitto sociale che ha interessato i Paesi Bassi nel 2004, prima della firma del Patto della Piazza del Museo che deve il suo nome al luogo in cui i sindacati hanno organizzato la seconda più grande manifestazione contro il governo del dopoguerra.

I Paesi Bassi hanno un sistema pensionistico a tre pilastri (Riel e al., 2003). Nel primo pilastro tutti i residenti hanno diritto, dopo i 65 anni, a una pensione pubblica ad aliquota fissa, pari al 70% del salario minimo (e per gran parte degli anni indicizzata alla crescita del salario contrattuale). Il secondo pilastro si basa sulle pensioni integrative inte-

ramente finanziate (dalle aziende), erogate dai fondi settoriali e aziendali gestiti dai datori di lavoro e dai sindacati. L'età usuale di pensionamento è 65 anni, la stessa delle pensioni pubbliche. Quasi tutti gli schemi prevedono un'indennità predeterminata e assicurano un tasso di sostituzione del 70%, prendendo a riferimento la pensione pubblica. Il tasso di copertura delle pensioni integrative aziendali, legato alla contrattazione collettiva, è stato aumentato dall'82 al 94%. Il terzo pilastro, che si basa su erogazioni private come le rendite vitalizie, è particolarmente importante per i lavoratori autonomi e le persone con storie lavorative discontinue, ed è sostenuto da incentivi fiscali.

L'attenzione nei confronti dei prepensionamenti e della sostenibilità delle pensioni di vecchiaia è all'origine della volontà riformatrice che ha preso corpo alla fine degli anni '90. Nel 1997, in risposta alla minaccia del governo di intervenire sul sistema «autonomo» delle pensioni integrative aziendali, le parti sociali hanno stabilito un'intesa con il governo sulle pensioni. Nel corso dei successivi cinque anni i benefici sono stati calcolati in base alla media dei salari, piuttosto che agli ultimi salari percepiti, e l'indicizzazione è stata commisurata all'inflazione piuttosto che ai salari. L'ammontare delle pensioni, inoltre, è stato reso più adeguato con un ampliamento del numero di lavoratori (dipendenti part-time delle piccole imprese, lavoratori interinali) coperti dagli schemi pensionistici aziendali. I piani di pensionamento anticipato basati sul sistema *pay-as-you-go* sono stati gradualmente sostituiti dagli schemi di prepensionamento privati e da quelli regolati in base al calcolo attuariale. Tutti questi cambiamenti sono contrattati a livello di settore e aziendale. Attualmente gli accordi collettivi che adottano gli schemi di pensionamento anticipato basati sul sistema *pay-as-you-go* riguardano l'8% dei lavoratori (prima che gli accordi siano messi a regime occorrerà però aspettare fino al 2020), mentre gli schemi privati di pensionamento anticipato riguardano l'83% dei lavoratori<sup>4</sup>. Una ricerca condotta dal Cpb (Euwals e al., 2005) dimostra che queste riforme hanno indotto i lavoratori a posticipare il pensionamento da 4 a 9 mesi, elevando l'età media di pensionamento da 61 a quasi 62 anni.

Tuttavia il governo, sia di centro-sinistra che di centro-destra, non ha

<sup>4</sup> Un'altra importante differenza è che, con i vecchi schemi di prepensionamento basati sul sistema *pay-as-you-go* (chiamati Vut), gli anni di pensionamento antecedenti ai 65 anni di età sono conteggiati interamente ai fini dei contributi per la pensione percepita dopo il raggiungimento di quell'età, mentre non è così con gli schemi di pensionamento anticipato.

perso occasione per fare appello alla necessità di intervenire con urgenza su questa materia. Già nel 2001 il governo di centro-sinistra minacciava misure unilaterali, suscitando la reazione dei sindacati e di molti datori di lavoro che intendevano salvaguardare la loro «autonomia» in tema di pensioni. Tornando al potere dopo le elezioni del 2001, i Cristiano-democratici, che avevano passato i precedenti 8 anni all'opposizione, erano ideologicamente preparati a sostituire tutti gli schemi precedenti di prepensionamento con uno schema di fondi riferiti all'intero arco di vita, che avrebbe consentito ai lavoratori di accumulare tempo in età giovanile per periodi di congedo da dedicare alla famiglia. Per promuovere questi schemi erano previsti incentivi fiscali, ma ciò comportava l'eliminazione di tutte le agevolazioni fiscali (nascoste) a favore dei prepensionamenti in essere, comprese le sanzioni fiscali previste. Un altro aspetto importante, sostenuto dai partner liberali della coalizione e dall'industria finanziaria, era l'«individualizzazione» degli schemi esistenti, che avrebbe consentito ai lavoratori di «sganciarsi» dagli schemi collettivi di pensionamento anticipato. Su entrambi gli aspetti – penalizzazione degli schemi di pensionamento anticipato e individualizzazione – il governo ha potuto contare sul fronte unito dell'opposizione sindacale più vicina al centro-destra, che comprendeva sia la federazione cristiana sia quella dei colletti bianchi. Inizialmente i datori di lavoro si sono affiancati al governo, ma in seguito si sono divisi sotto la pressione dei sindacati quando questi ultimi hanno dato il via a una serie di scioperi nel settembre 2004. In molti settori, come le costruzioni meccaniche e l'edilizia, i datori di lavoro non volevano rinunciare agli schemi che avevano faticosamente costruito assieme ai sindacati. Alla fine il governo ha accettato un compromesso nel quale gli schemi dei fondi con agevolazioni fiscali riferiti all'intero arco di vita possono essere adottati fino a un massimo di tre anni di pensionamento anticipato. In luogo della tassazione dei prepensionamenti, che era negli auspici del governo, il Patto della Piazza del Museo del novembre 2004 prevede l'abolizione della deducibilità fiscale dei contributi per il pensionamento anticipato. Un'altra concessione elimina la clausola dello sganciamento individuale negli schemi pensionistici collettivi e stabilisce che le prestazioni siano ancora gestite dai fondi, la cui supervisione è affidata per il 50% ai sindacati.

La messa in opera del nuovo schema riferito all'intero arco di vita dipenderà dal risultato della contrattazione collettiva. Meer e Leijnse (2005) prevedono che i sindacati cercheranno inizialmente di utilizza-

re questi negoziati per salvaguardare il pensionamento anticipato dei loro iscritti e sosterranno lo schema solo se questo problema troverà una soluzione. È quanto si può già osservare nel settore pubblico, dove si è registrato qualche dissenso tra i funzionari più giovani, tanto da provocare la fondazione di un sindacato alternativo per «giovani» di età inferiore ai 40 anni. Il fatto è che i dipendenti più giovani pagano ancora una quota per il pensionamento dei dipendenti più anziani che non hanno accumulato un credito sufficiente. I sindacati affermano che tali somme a carico dei più giovani sono state significativamente ridotte e che la solidarietà intergenerazionale richiede un prezzo da pagare. I critici sostengono che si tratta di un prezzo troppo alto per un lusso che favorisce solo la generazione del «baby boom» nata nel dopoguerra. Un'altra previsione è che, con tutta probabilità, i sindacati inizieranno ad ammorbidire la loro resistenza contro l'allungamento degli orari di lavoro e accetteranno un'ulteriore flessibilità in cambio di maggiori finanziamenti dei fondi riferiti all'intero arco di vita, che saranno concordati a livello di settore e di azienda possibilmente su base individuale. Si potrebbe così proseguire sulla linea degli accordi *à-la-carte* del 2000 e degli anni successivi, quando per i singoli lavoratori è diventato possibile, entro limiti prestabiliti, «vendere» tempo in cambio di denaro e viceversa. Oggi queste clausole *à-la-carte* sono presenti nel 60% degli accordi collettivi, sulla traccia del modello pionieristico del 1992 e della raccomandazione emanata centralmente dalla Fondazione del lavoro nel 1999. Alle aziende si richiede un'amministrazione del tempo piuttosto sofisticata, ma i lavoratori possono gestire le loro «banche del tempo» attraverso Internet. Se si riesce a farne buon uso queste banche del tempo accrescono la flessibilità dell'impiego.

#### *4. La riforma del mercato del lavoro*

Quest'ultima categoria di riforme può essere suddivisa in tre gruppi principali: tutela dell'impiego; politica attiva del mercato del lavoro e servizi per l'impiego; politiche di conciliazione lavoro-famiglia per favorire la partecipazione. In totale si possono contare 26 riforme, con una forte propensione al riequilibrio e al cambiamento della governance. Grande rilievo, in materia di politiche attive del mercato del lavoro, viene dato anche alla restrittività dei requisiti per l'impiego, mentre è quasi del tutto assente la questione del contenimento dei co-

sti. Molte riforme e molti programmi aumentano invece in misura considerevole i costi della politica sociale, presumibilmente per evitare i futuri costi più elevati dell'inattività e della disoccupazione di lungo periodo.

#### 4.1 Tutela dell'impiego

Secondo la dottrina moderna è molto più difficile superare le resistenze contro la riforma della legislazione di tutela dell'impiego (*Employment protection legislation* - Epl) per i lavoratori regolari, piuttosto che introdurre standard nuovi e più flessibili per coloro che sono legati in modo marginale al mercato del lavoro. Per le stesse ragioni è molto più facile introdurre nuove politiche attive del mercato del lavoro, comprese quelle che esercitano una maggiore pressione sui disoccupati, piuttosto che cambiare i diritti acquisiti dei lavoratori regolari (Boeri, 2005; Brandt e al., 2005; Ocse, 2004). I Paesi Bassi non fanno eccezione a questa regola. Pur essendo stata in agenda per più di dieci anni, e nonostante la forte pressione politica, la riforma dell'Epl per i lavoratori regolari non è mai andata in porto. Tuttavia molte aziende, in particolare quelle di grandi dimensioni, hanno aggirato il problema adottando soluzioni che possono essere costose, ma che assicurano il risultato voluto, cioè il controllo sui licenziamenti. C'è da dire che, per quanto riguarda il lavoro a tempo determinato, il regime di Epl olandese è abbastanza flessibile. Inoltre i datori di lavoro e i lavoratori possono trovare molte soluzioni di adattamento grazie alla flessibilità degli orari di lavoro e agli impieghi part-time.

In materia contrattuale la principale riforma riguarda la regolazione dei contratti a tempo determinato e del lavoro interinale, un processo culminato nel 1999 con il *Flexibility and Security Act* (F&S) e preceduto da un accordo nazionale. In origine, prima che fosse introdotta questa legge, il secondo contratto a termine consecutivo era considerato come un contratto di lavoro a tempo indeterminato che non poteva essere disdetto senza previa autorizzazione del *Public Employment Service* (Pes). Vi erano due modi per aggirare questa norma. Se trascorrevano 30 giorni tra i due contratti, questi non erano più considerati consecutivi. Nel frattempo il dipendente continuava a fare lo stesso lavoro, in genere attraverso l'intermediazione di un'Agenzia per l'impiego temporaneo. Negli anni '90, tuttavia, i tribunali hanno iniziato a limitare il ricorso a questo sistema «a porte girevoli», e anche la direttiva Ue del 1996 sul lavoro a termine ha dato un'ulteriore spinta alla nuova

legislazione. Una seconda via di fuga consisteva nel derogare dalla legge attraverso gli accordi collettivi. Sotto la pressione della disoccupazione giovanile degli anni '80, i sindacati avevano finito per accettare alcune forme di flessibilità ma, con il passare del tempo e la diminuzione dei livelli di disoccupazione, hanno cambiato atteggiamento e hanno iniziato a temere l'espansione di un mercato del lavoro secondario.

La riforma dell'Epl, e in particolare l'abrogazione della regola per cui il datore di lavoro dev'essere autorizzato dal Pes, fu reinserita nell'agenda politica nel 1993, quando il ministro cristiano democratico uscente indicò tale abrogazione come una delle quattro riforme auspicabili<sup>5</sup>. In risposta alla pressione dei sindacati, il suo successore socialdemocratico caldeggiò il ricorso al «sistema delle autorizzazioni» come garanzia di «equità» e «salvaguardia» contro l'aumento della disoccupazione e della dipendenza dalla sicurezza sociale. Si deve a lui il Memorandum politico del 1995 che, già nel titolo, *Flexibility and Security*, auspicava un nuovo equilibrio tra impiego flessibile e impiego regolare, e nel quale si chiedeva alle parti sociali di trovare un compromesso. I sindacati e i datori di lavoro hanno risposto negoziando nel 1996, in sede di Fondazione del Lavoro, un accordo che è stato trasposto quasi senza modifiche nel *F&S Act* del 1999. Assieme alla nuova legge operativa dal 1998, che ha abolito il sistema delle licenze per le Agenzie per l'impiego temporaneo, tutto ciò è servito a creare un nuovo quadro istituzionale per l'impiego a tempo determinato e per il lavoro interinale.

I cambiamenti introdotti dalla legge F&S possono essere suddivisi in tre gruppi (Verhulp, 2001). In primo luogo, è aumentata la flessibilità per i datori di lavoro, essendo previsti più contratti consecutivi per l'impiego a tempo determinato rispetto al periodo precedente al 1999. Allo scopo di offrire più sicurezza ai titolari di questi impieghi, una serie di contratti di lavoro a tempo determinato consecutivi si tradurrà, fatte salve certe condizioni, in un contratto a tempo indeterminato. In secondo luogo, la legge conferisce più diritti ai lavoratori a chiamata e

<sup>5</sup> Ministero degli Affari sociali e dell'Impiego, *Sociale nota*, 1994, p. 99. Camera bassa, 1993-1994, n. 23402. Le altre riforme in lista erano: revisione della legge che ampliava il ricorso agli accordi collettivi; leggi e regolamenti in materia di orari e condizioni di lavoro; revisione delle leggi in materia di allocazione degli impieghi tramite agenzie pubbliche e private. Solo le ultime due riforme sono state realizzate.

a quelli interinali, limita la possibilità che i datori trasferiscano sul lavoratore i rischi dell'assenza dal lavoro e aumenta così la sicurezza dei lavoratori. Il lavoro interinale viene sottoposto alla legge sull'impiego e le imprese fornitrici di lavoro temporaneo si assumono la responsabilità dei diritti e dei sussidi dei lavoratori. Dopo il primo contratto, che in genere dura sei mesi, i lavoratori a termine acquisiranno il diritto alla pensione e alla formazione. Il terzo gruppo riguarda la tutela contro il licenziamento e prevede una semplificazione dei periodi di preavviso oltre allo snellimento delle procedure per l'uscita dall'impiego sul piano economico, tecnico e organizzativo.

Una delle caratteristiche interessanti del *F&S Act* è che incoraggia sindacati e datori di lavoro a riconsiderare la loro situazione e a individuare soluzioni personalizzate a livello di contrattazione decentrata. Analizzando gli sviluppi del lavoro interinale nell'Ue, Arrowsmith (2006) richiama la lunga tradizione di regolazione del lavoro interinale attraverso la contrattazione collettiva nei Paesi Bassi, pratica che considera innovativa sul piano europeo. Un approccio analogo è stato utilizzato per quanto riguarda il lavoro part-time (Visser, 2002), il *Working Hours Act* del 1996 e il *Working Conditions Act (Health and Safety)*, di recente modificato (Meer e al., 2005). Utilizzando la speciale tecnica giuridica del vincolo semi obbligatorio (*semi-mandated*), la contrattazione collettiva può derogare da alcune specifiche norme legali. La possibilità di derogare da un accordo collettivo è stata fondamentale per l'impiego temporaneo, da quando la legge del 1999 ha cominciato a restringere lo spazio di manovra delle aziende sulla gestione dei contratti consecutivi. Anche prima che la legge diventasse effettiva, le due associazioni dei datori di lavoro presenti nel settore dell'impiego interinale avevano raggiunto un accordo con i sindacati su un sistema programmato che ampliava le possibilità di prolungare i contratti temporanei rispetto alle previsioni della legge, in cambio di concessioni ai sindacati in materia di remunerazione e di titolarità dei benefici dei lavoratori a tempo indeterminato e interinali.

Si ritiene comunemente che la legge F&S abbia portato a un aumento del costo del lavoro interinale mentre, grazie alla maggiore possibilità di utilizzare contratti temporanei consecutivi, sarebbe diminuito il ricorso ad agenzie interinali e a contratti «a chiamata». Tuttavia il lavoro interinale nei Paesi Bassi è ancora un fenomeno relativamente diffuso, raggiungendo una percentuale pari al 2,5 sul volume totale dell'impiego che pone questo paese al secondo posto in Europa dopo la Gran Bretagna. La percentuale del 13,2 dei lavoratori con contratti a

termine, di cui quasi metà hanno la «prospettiva» di un impiego permanente se superano il periodo di prova e se l'azienda è sufficientemente solida, colloca i Paesi Bassi al di sopra della media europea. Alcuni recenti studi valutano la riforma in termini piuttosto positivi, ma tendono a sottolineare il rischio di una potenziale dinamica insider-outsider. Nel suo attento studio econometrico, Zijl (2006) dimostra che gli impieghi a tempo determinato e interinali innalzano i livelli di occupazione e tendono a ridurre la durata della disoccupazione. Non vi è però un'evidenza empirica sul fatto che tali impieghi *aumentino* la probabilità di trovare un impiego permanente e servano da «primo passo» verso un impiego stabile. Inoltre i rischi di un contratto a termine non sono compensati da un differenziale salariale positivo, risulta anzi un modesto differenziale negativo, a parità di caratteristiche dell'impiego e del lavoratore.

Per quanto riguarda la rigidità dell'Epl, se si ricorre al sistema di classificazione dell'Ocse sul lavoro regolare e temporaneo, i Paesi Bassi risultano nella media (Bertola e al., 2000; Deelen e al., 2006; Ocse, 2004). Lo stesso vale per la durata media dell'impiego, che era appena sotto ai dieci anni nel 2000 e che non era diminuita nel decennio precedente, sebbene il forte aumento dell'occupazione avesse fatto lievitare il numero delle persone con una durata dell'impiego molto breve (Visser e Meer, 2007: 21). Ciò potrebbe indicare che vi è un (più ridotto) segmento con una durata dell'impiego più lunga e più protetta, ma la percentuale dell'11,9 di lavoratori con una durata dell'impiego di 20 anni e oltre, pur essendo inferiore rispetto alla Gran Bretagna e agli Stati Uniti, non è straordinaria ed è simile a paesi come la Danimarca, e molto più bassa rispetto a Germania, Svezia e Francia. Può darsi che questa situazione rifletta il ruolo ridotto dell'industria manifatturiera o il più forte impatto del pensionamento anticipato e dell'invalidità come vie di uscita dal mercato del lavoro per i lavoratori con durata dell'impiego maggiore<sup>6</sup>. Sebbene la legislazione olandese sulla protezione dell'impiego, specie per quanto riguarda la necessità di autorizzazione preventiva per procedere legittimamente al licenziamento, sia molto criticata e considerata un fardello per le aziende e causa di ritardi, vi sono molte «flessibilità nascoste», per usare l'espressione di Regini (2000, p. 23). Negli ultimi quindici anni il sistema è stato sempre più eluso, anche nel caso di lavoratori regolari con contratti a

<sup>6</sup> Si veda anche Di Prete e al., 1997, per un confronto tra Germania, Svezia, Stati Uniti e Paesi Bassi.

tempo indeterminato. I datori di lavoro possono inoltrare alla Corte distrettuale una richiesta di rescissione di un contratto di lavoro sulla base di «serie motivazioni», e compensare il lavoratore «consenziente» con un pagamento per rescissione del contratto. Per non perdere il loro diritto all'indennità di disoccupazione i lavoratori devono inoltrare un reclamo «pro forma». Quasi sempre i tribunali raggiungono un accordo con qualche ritardo, ma il tutto non è privo di costi. Ciò rende poco attraente questa procedura per le piccole aziende, che continuano a servirsi del sistema ufficiale delle autorizzazioni, forse meno sicuro, ma esente da costi e da pagamenti dovuti alla rescissione del contratto.

Molti economisti, giuristi e datori di lavoro sostengono che non c'è bisogno di due sistemi, e che il sistema ufficiale delle autorizzazioni costituisce un'inutile complicazione. Nel 2000 una commissione di esperti nominata dal governo ne ha proposto l'abolizione e la sostituzione con un tipo di sistema «repressivo» che contemplasse l'indennità per rescissione del contratto (Commissie Duaal Ontslagstelsel, presieduta dal prof. M. Rood, 2000). Ma i sindacati, e anche i piccoli imprenditori, erano contrari e non se n'è fatto nulla. L'attuale sistema a doppio binario sembra una perfetta illustrazione di ciò che Streeck e Thelen (2005) definiscono *layering* istituzionale, cioè un tipo di cambiamento incrementale che devia le pressioni esogene, integrando le istituzioni ufficiali con norme procedurali addizionali, stabilite per ridurre gli inconvenienti del sistema istituzionale esistente. L'aggiunta di nuovi livelli, con orientamenti che divergono dalle più importanti istituzioni esistenti, sostengono i due studiosi, può provocare nel tempo cambiamenti istituzionali profondi, che potenzialmente equivalgono a una parziale rinegoziazione dell'ordine istituzionale esistente.

In sostanza, sebbene i Paesi Bassi non abbiano un livello eccezionale di tutela dell'impiego, sebbene la disoccupazione sia abbastanza bassa, il rapporto occupati/popolazione migliori e il livello globale di mobilità dell'impiego sia nella media (Auer e Cazes, 2003), l'opinione dominante dei datori di lavoro, cui fanno eco molti personaggi politici di primo piano, è che la riforma dell'EpI e l'abolizione del sistema delle «autorizzazioni», ereditata dai tedeschi al tempo della guerra, siano attese da troppo tempo. Dovrebbe operare un nuovo sistema senza controlli preventivi, repressivo solo quando i datori o i lavoratori si rifiutano di investire nella formazione e nell'*employability* (Consiglio scientifico per la Politica governativa, Wrr, 2007). Dopo anni di negoziazioni, a novembre 2006 il Consiglio sociale economico, nel quale le parti sociali incontrano membri indipendenti nominati dalla corona,

ha ammesso che non è stato possibile raggiungere un accordo su questa materia. All'inizio del 2006, tuttavia, sono stati realizzati alcuni cambiamenti di minore entità. La procedura «pro forma» non è più necessaria per assicurare il diritto all'indennità di disoccupazione. In caso di licenziamenti collettivi che coinvolgano almeno 20 lavoratori l'accordo preventivo tra sindacati e datori di lavoro, in genere preliminare a un cosiddetto «piano sociale» che garantisce benefici aggiuntivi o un impiego alternativo, non richiede più l'approvazione formale da parte del Pes. In caso di licenziamenti collettivi, inoltre, la regola secondo cui l'ultimo entrato è il primo ad uscire è sostituita da quella della proporzionalità, che si basa sui gruppi di età.

#### 4.2 Politiche attive del mercato del lavoro

Se si considerano l'alto livello e la durata delle indennità di disoccupazione e di invalidità, oltre alle varie integrazioni ai benefici sociali, non sono poche le trappole della disoccupazione, che il sistema olandese ha costruito<sup>7</sup>. Per l'Ocse e per l'opposizione liberale prima del 1994, l'opzione politica da preferire era quella di avere: livelli più bassi e durata inferiore delle indennità; criteri di accesso più rigidi; applicazione di sanzioni ai richiedenti che non si impegnavano nella ricerca di un impiego. Per i socialdemocratici questa versione dell'approccio all'attivazione era inaccettabile. Per loro erano da preferire i sussidi per il lavoro, le indennità per gli impieghi sottopagati e un impegno maggiore nell'orientamento e nella formazione dei disoccupati. Dal 1994 è diventata questa l'impostazione prevalente, che ha potuto giovare di una forte crescita economica e occupazionale e della presenza tra le file socialdemocratiche del ministro degli Affari sociali e del Lavoro. I liberali, con i quali i socialdemocratici hanno formato tra il 1994 e il 2002 due governi guidati da un primo ministro socialdemocratico, sono stati titolari di altri due ministeri decisivi (Finanza e Affari economici) e hanno accordato la loro preferenza alla riduzione delle tasse (sia sul reddito che sulle aziende), alla riforma del mercato e a vari programmi di privatizzazione.

Nel 1992, dopo quattro anni di sperimentazione, i Paesi Bassi aveva-

<sup>7</sup> Su questo aspetto molti suggerimenti ai Paesi Bassi sono stati forniti dall'Ocse come parte della sua *Job Strategy* avviata nel 1994, e dal Consiglio europeo come parte della *European Employment Strategy* avviata dopo il vertice straordinario di Lussemburgo del 1997.

no già avviato un intervento preventivo in materia di disoccupazione giovanile, in coerenza con quella che in seguito sarebbe diventata la linea guida 1 della Strategia europea per l'impiego. A tutti i giovani senza lavoro di età inferiore a 23 anni veniva offerto un «nuovo inizio» sotto forma di corsi di formazione o di collocamento (sovvenzionato) entro i primi sei mesi di disoccupazione. I requisiti per partecipare a questi programmi furono resi più severi, fu limitato l'accesso ai sussidi sociali e il loro livello fu diminuito. Il ministero delle Finanze si oppose all'estensione di questo approccio preventivo agli adulti disoccupati, com'era previsto dalla linea guida 2, la cui realizzazione richiese una forte spesa extra, nell'ordine di 2 miliardi di euro. Naturalmente la pressione dell'Unione europea era gradita dal ministro del Lavoro socialdemocratico, che era a favore di un approccio più attivo e mirato a ridurre la disoccupazione palese.

Lo spostamento a destra in seguito alle elezioni del 2002 ha posto fine ai diversi programmi per l'impiego avviati negli otto anni precedenti. Durante le loro campagne elettorali i cristianodemocratici e i partiti liberali avevano promesso grandi risparmi sui vari programmi a favore dell'impiego sovvenzionato, ai quali i successivi ministri del Lavoro avevano fino ad allora assicurato ampi finanziamenti. Nel 2002 vi erano circa 80.000 persone con lunghe storie di disoccupazione che lavoravano negli impieghi «Melkerb», così chiamati dal nome del ministro che avviò il programma nel 1996, quasi tutti presso l'amministrazione locale. Vi erano inoltre due programmi di agevolazioni fiscali per le imprese che assumevano lavoratori non qualificati e disoccupati di lungo periodo, retribuendoli appena al di sopra del minimo salariale (Zijl e al., 2002). In totale il finanziamento dei programmi di attivazione del mercato del lavoro è triplicato tra il 1994 e il 2001, raggiungendo una cifra vicina ai 6 miliardi di euro (di cui 3 per misure di attivazione, 2 per l'impiego di lavoratori disabili nell'ambito di speciali programmi e gruppi di lavoro, 1 per le indennità e le compensazioni fiscali)<sup>8</sup>. In proporzione al Pil la spesa per le politiche attive del mercato del lavoro è passata dall'1% del 1990 all'1,7% del 2001 e, su questo terreno, i Paesi Bassi hanno cominciato a competere con la Svezia. Diverse valutazioni critiche, tra le quali la più dannosa dal punto di vista politico è stata la relazione messa a punto nel 2001 da una commissione interdipartimentale formata da funzionari di alto livello e da

<sup>8</sup> *National Action Plan for Employment* (Piano d'azione nazionale per l'impiego) (d'ora in poi: Nap), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002, p. 53.

esperti (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2001), puntano il dito sugli alti costi di questi programmi e sul basso tasso di deflusso verso l'impiego regolare, sui finanziamenti privi di redditività e sugli effetti di sostituzione dei programmi di agevolazione fiscale (vedere anche Zijl e al., 2002, cap. 6). In occasione delle elezioni del 2002 i cristianodemocratici si erano impegnati a risparmiare 2 miliardi di euro, mentre i due partiti liberali avevano in mente qualcosa di simile, se non altro per attenersi ai vincoli della normativa dell'Unione monetaria europea sul deficit di bilancio (nel 2003-4 i Paesi Bassi stavano avviandosi per la prima volta a oltrepassare il limite del 3% stabilito dall'Unione economica e monetaria). Dopo la sconfitta elettorale dei socialdemocratici, il nuovo governo di centro-destra si è concentrato esclusivamente sulle misure dal lato dell'offerta, puntando alla rimozione delle trappole occupazionali attraverso la riduzione dei sussidi e il rafforzamento delle sanzioni per coloro che non si impegnano nella ricerca di impiego. Le agevolazioni fiscali per i datori di lavoro disposti ad assumere lavoratori poco qualificati e disoccupati di lungo periodo sono state eliminate, e i programmi di impiego Melkert sono stati cancellati o ridimensionati. La nuova *Legge sul lavoro e l'assistenza sociale* del 2004, che ha sostituito la *Legge sull'Assistenza sociale* del 1996, si basa sul presupposto che i beneficiari di assistenza sociale, tra i quali sono compresi i disoccupati più anziani, i lavoratori parzialmente disabili e i genitori soli con figli piccoli, debbano accettare un impiego di almeno 19 ore alla settimana. È stato diluito il criterio di «impiego adeguato», un impiego che preveda cioè qualifiche e livelli retributivi proporzionati, e oggi i beneficiari di welfare sono tenuti ad accettare una più vasta gamma di impieghi.

La nuova legge prevede che ciascuna municipalità abbia a disposizione un proprio budget, dal quale è possibile ricavare risparmi quando il tentativo di inserire nel mercato del lavoro i beneficiari di assistenza sociale ha successo. In teoria questo potere economico pone le municipalità in una posizione di controllo nei confronti degli uffici per l'impiego e dei fornitori privati dei servizi di reintegrazione. La nuova organizzazione Suwi, messa in opera nel 2002 dal governo uscente dopo anni di esitazione e di capovolgimenti politici (Meer e Visser, 2004), crea una cosiddetta «catena di lavoro e reddito», in cui tre grandi organizzazioni – l'assicurazione nazionale contro la disoccupazione, gli uffici municipali che si occupano di assistenza sociale per i non assicurati, e il Pes, responsabile della registrazione dei disoccupati e del collocamento – lavorano insieme attraverso una rete di contratti

(Sol e Hoogtanders, 2005). Oggi queste organizzazioni lavorano nello stesso edificio e offrono ai loro clienti un servizio «one shop» (polivalente, *n.d.t.*). Oltre a queste tre istituzioni pubbliche, operano in appalto vari servizi di integrazione privati e agenzie per l'impiego con funzioni di attivazione, formazione e collocamento dei disoccupati e dei lavoratori (parzialmente) disabili.

Nel più recente rapporto all'Unione europea sull'avanzamento della riforma (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2006), il governo rivendica il successo di queste riforme: un numero più alto di lavoratori riceve sostegno entro il primo anno di disoccupazione; è aumentato il tasso di sospensione delle indennità di durata inferiore a un anno; un maggior numero di beneficiari di indennità entrano nel mercato del lavoro, anche con l'aiuto di sussidi mirati; la maggioranza di coloro che nel 2002 hanno iniziato e completato con successo un processo di reintegrazione hanno conservato l'impiego retribuito dopo i primi sei mesi. Non mancano le testimonianze diffuse di una maggiore soddisfazione dei lavoratori, che ora sono monitorati con regolarità, e della maggiore attenzione che le municipalità prestano ai diversi gruppi di beneficiari e non solo a chi ha le migliori prospettive di impiego. Il processo di ristrutturazione assorbe ancora molte energie e molte risorse, e fino a poco tempo fa vi erano i segni di una limitata cooperazione e di un modesto utilizzo delle tecnologie dell'informazione (Ict)<sup>9</sup>.

#### 4.3 Politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro

Spesso i Paesi Bassi sono esaltati o disprezzati a causa delle politiche sul lavoro part-time. Da un lato il part-time è esaltato in quanto strumento di flessibilità. È impossibile non riconoscere che la diffusione degli impieghi part-time ha fatto crescere enormemente il tasso di occupazione femminile, soprattutto tra le madri, che dal più basso d'Europa è passato a essere uno dei più alti nel corso di una generazione (Visser, 2002). Dall'altro lato, proprio a causa della diffusione del part-time, nei Paesi Bassi si registra ancora un tasso di occupazione relativamente basso se rapportato agli equivalenti full-time, e una delle medie di orario di lavoro

<sup>9</sup> Testimonianze su questi aspetti si trovano nel contributo dei Paesi Bassi al Seminario sull'apprendimento reciproco come parte della Strategia europea per l'impiego, tenutosi a Bruxelles il 26 aprile 2006, e nella conferenza di studio Misesep sui servizi pubblici per l'impiego, tenutasi a Birmingham a novembre 2005.

annuale più basse del mondo occidentale<sup>10</sup>. Si discute anche sulla qualità degli impieghi part-time e sui rischi che questi comportano sul piano dell'indipendenza economica e delle possibilità di carriera. Le preoccupazioni si accentuano ulteriormente nel caso di impieghi part-time inferiori a metà di una settimana lavorativa. Va detto però che la stragrande maggioranza delle donne che lavorano part-time non sono alla ricerca di un impiego full-time e che manifestano soddisfazione per il tempo che dedicano al lavoro (Yerkes e Visser, 2006).

Lo Stato «post-maternalistico» e le politiche imprenditoriali hanno grande importanza per i profili di impiego delle donne. Il primo pilastro della strategia «post-maternalistica» si fonda sulla possibilità che, degli obiettivi non inerenti al lavoro, come la maternità e le responsabilità di cura, siano perseguiti all'interno delle relazioni d'impiego. A questo scopo è fondamentale che sia riconosciuto il diritto di assentarsi dal lavoro per motivi legati alla maternità, alla paternità, ai doveri di cura e alle malattie dei figli e dei componenti del nucleo familiare. La legislazione europea introdotta nel 1995 stabilisce gli standard minimi in materia di congedo per motivi legati alla maternità e alla paternità, ma la titolarità di tali diritti, gli indennizzi per i mancati guadagni e il diritto alla conservazione dello stesso posto di lavoro, sono aspetti che restano di competenza degli Stati nazionali. Oltre ad aver regolamentato il congedo per maternità, nel corso degli anni '90 i Paesi Bassi hanno portato la base del congedo parentale con il 100% del tasso di sostituzione da 12 a 16 settimane, e hanno introdotto un diritto opzionale di congedo fino a 24 settimane, preferibilmente con la modalità del part-time. Diritti distinti sono previsti per i congedi legati all'adozione e alla malattia dei figli e dei componenti del nucleo familiare. Nel 2001 tutte queste misure sono state ricomprese nella *Legge quadro sulle attività di Cura e sul Lavoro*.

Molti accordi collettivi stabiliscono diritti e pagamenti addizionali in materia di congedi. La *Legge sull'adattamento degli orari di lavoro*, approvata nel 2000 e preceduta da un decennio di sperimentazione con clausole sul «diritto al part-time» negli accordi collettivi, attribuisce ai lavoratori un diritto pressoché unilaterale di cambiare gli orari contrattuali di lavoro (Visser e al., 2004). I suoi artefici ritenevano che questa possibilità avrebbe agevolato la richiesta di ridurre gli orari di lavoro da parte degli uomini, e di prolungarli da parte delle donne,

<sup>10</sup> Gli orari di lavoro annuali dei lavoratori full-time non si discostano significativamente dalla media dell'Ue a 15.

producendo così una maggiore parità tra i generi nella divisione del lavoro e degli impegni familiari. Un tale risultato sarebbe in linea con la politica ufficiale del governo a partire dal 1994, favorendo lo scenario della cosiddetta «conciliazione», nel quale i partner ripartiscono il lavoro retribuito e non retribuito e i loro doveri (Plantenga, 2006). La statistica tuttavia non rimarca una forte tendenza tra gli uomini a ripartire gli oneri familiari quando le loro partner femminili entrano in un impiego retribuito. Dopo il 2002 la politica del governo è cambiata, orientandosi maggiormente verso la necessità di prolungare la durata degli impieghi part-time.

La fornitura di servizi pubblici di buona qualità per la cura dei figli è forse la misura politica più importante affinché le donne possano continuare a lavorare prediligendo al part-time l'impiego a tempo pieno. È questo il secondo pilastro di una strategia «post-maternalistica», al quale i Paesi Bassi approdano con un certo ritardo. Fino agli anni '90 i Paesi Bassi avevano un tasso di copertura irrilevante per quanto attiene alla cura dei bambini di età inferiore ai 4 anni. La situazione è migliorata, ma ancora oggi molti centri diurni e molte scuole offrono posti di lavoro part-time, costringendo uno dei genitori o entrambi i genitori a lavorare part-time o con un orario flessibile (Plantenga, 2006).

La cura dei figli è considerata una responsabilità condivisa dalle famiglie, dalle aziende e dal governo. Una delle caratteristiche dell'approccio olandese sta nel fatto di considerare le spese per la cura dei figli materia per sovvenzioni, agevolazioni fiscali ed esortazioni ai datori di lavoro affinché si accollino una parte dei costi. La nuova legge del 2005 sulla cura dei figli si basa sull'idea che ciascuno – datori di lavoro, Stato e genitori – debba pagare un terzo (un sesto per ogni datore di lavoro se i genitori lavorano in aziende diverse), dato che il sostegno dello Stato è commisurato al reddito. È un'idea che ha non avuto molto successo: una ricerca del 2005 rivela che un terzo dei lavoratori non riceve alcun sostegno per la cura dei figli da parte del datore di lavoro (Plantenga, 2006). In breve la scarsa disponibilità di servizi per la cura dei figli, per quanto in via di miglioramento, rimane un fattore che ostacola la volontà delle donne di lavorare full-time.

### *5. Conclusioni*

Anche se lo scopo dell'analisi fin qui condotta era soprattutto descrittivo, voglio trarre alcune conclusioni di carattere generale. In primo

luogo, va detto che il cammino delle riforme è proseguito dopo il 1982 e sino alla fine del secolo scorso. Oggi si può parlare non solo di un'era di «austerità permanente» (Pierson, 2001), ma anche di un'era di «riforma permanente». Queste riforme occupano lo spazio di tutt'e quattro le dimensioni a cui accennavo nell'introduzione: de-mercificazione, contenimento dei costi, riequilibrio, nuove strutture di governance e di gestione. Il contenimento dei costi è stata la dimensione prevalente, specie nella prima fase (anni '80) ma anche in tempi più recenti, forse sotto la spinta dei vincoli di bilancio imposti dall'Ume. Alla luce della tesi di Flora (1986) sulla «crescita fino ai limiti del possibile», secondo cui la pressione al contenimento dei costi è più forte nei sistemi di welfare che hanno raggiunto la massima espansione, ci si poteva aspettare un'attenzione concentrata sul contenimento dei costi nella prima fase della riforma. Nel 1980 la spesa pubblica per politiche sociali in proporzione al Pil era cresciuta fino al 24,1% e, in un solo decennio, i Paesi Bassi si erano posizionati al terzo posto dopo la Svezia e la Danimarca, ma prima di tutti gli altri sistemi di welfare «conservatori-corporativi». Nel decennio successivo si è proceduto a ridurre le spese, con riforme che si sono concentrate sul *prezzo* delle politiche sociali mentre il loro *volume* stava ancora crescendo. Un grande sforzo che non ha prodotto risultati: nel 1990 i Paesi Bassi spendevano per politiche sociali in termini relativi (in proporzione al Pil) tanto quanto spendevano nel 1980 (il 24,4%). Va aggiunto tuttavia che pochi paesi hanno avuto successo nello sforzo di stabilizzazione e, nel 1990, molti sistemi di welfare superavano i Paesi Bassi nei livelli di spesa sociale. Dieci anni più tardi, grazie alla forte crescita occupazionale e alle politiche mirate a ridurre il volume delle richieste di interventi e di sussidi, la spesa pubblica si era ridotta al 19,3%. Solo altri due paesi hanno ottenuto risultati analoghi: l'Irlanda e la Finlandia. Dopo il 2000, tuttavia, la spesa pubblica per la politica sociale è cresciuta di nuovo. Il numero di lavoratori disabili, malati e privi di impiego, e di beneficiari di assistenza sociale, è pari a 1 milione e mezzo, su un totale di 7,5 milioni di forze di lavoro. Un fenomeno duro a morire.

La mia seconda conclusione è che nei Paesi Bassi, come in molti altri paesi, le politiche di riforma devono essere preparate e portate a compimento giocando su *due terreni d'intervento*: quello elettorale (e partitico) e quello dei gruppi di interesse. Il terreno elettorale e partitico è piuttosto frammentato, con divisioni religiose e di classe e con elezioni basate sulla rappresentanza proporzionale. Tutti i partiti sono minoritari e tutti i governi si formano sulla base di coalizioni. Con i po-

teri di veto, definiti come «istanze del processo decisionale, nelle quali un'ideale coalizione di attori può impedire l'adozione di una determinata norma legislativa» (Bonoli, 2001, p. 272), è probabile che si creino le condizioni per lo *status quo*. Secondo Kitschelt (2001, p. 272), tuttavia, molte condizioni legate alle caratteristiche dei partiti olandesi possono facilitare la riforma: l'assenza di forti competitori alla destra e alla sinistra dei partiti principali (almeno fino al 2002 nel caso della destra, e fino al 2006 nel caso della sinistra); lo spostamento dell'elettorato dai partiti di massa, condizionati dai gruppi di interesse, verso partiti contenitore con una dirigenza più «svincolata»; la presenza di interessi diversi da quelli economici tra gli argomenti elettorali; la presenza di un partito abbastanza forte che invoca politiche a favore del libero mercato. Questo partito è stato al governo con i cristiano-democratici dal 1982 al 1989, con i social-democratici dal 1994 al 2002, e ancora con i cristiano-democratici e altri partiti dello schieramento di destra dal 2002 al 2006. Senza la cooperazione dei principali gruppi di interesse, che operano sul terreno industriale, resta tuttavia difficile avviare una riforma significativa, come confermano i negoziati sui patti sociali del 2003 e 2004 e l'attuale situazione di stallo della riforma dell'Epl.

In terzo luogo le politiche di riforma che hanno interessato i Paesi Bassi nell'ultimo quarto di secolo confermano la tesi di Pierson secondo la quale i riformatori preferiscono cercare coalizioni e ampi consensi al di fuori dell'arena politica piuttosto che una «coalizione che vince di stretta misura» nell'arena politica (Pierson, 2001, p. 418). Le deviazioni da questa strategia tendono a essere punite da comportamenti ostruzionistici. Ciò significa che i processi di riforma sono lenti e incrementali, ma tendono a diminuire il rischio di inversioni e possono produrre cambiamenti importanti in direzione di un'effettiva realizzazione delle politiche sociali. Dal nostro punto di vista la riforma del welfare nei Paesi Bassi, seppure realizzata attraverso una serie di piccole modifiche, ha prodotto un cambiamento in una direzione che richiede quindici o più anni per materializzarsi: dall'indennizzo per compensazione all'attivazione, dallo «Stato che si prende cura», all'approccio dell'«investimento» (Visser e Hemerijck, 1997). Ciò che è avvenuto *dopo il miracolo*, seppure condizionato da uno scenario politico del tutto diverso e alquanto volubile, conferma questa conclusione.

### Riferimenti bibliografici

- Aarts L. e de Jong P., 1996, *Curing the Dutch Disease*, Avebury, Aldershot.
- Arrowsmith J., 2006, *Temporary Agency Work in an Enlarged European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Eiro report, Dublino.
- Auer P., 2000, *Employment Revival in Europe: Labour Market Success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, Ilo, Ginevra.
- Auer P., 2005, *Protected Mobility for Employment and Decent Work: Labour Market Security in a Globalised World*, Ginevra, Ilo Employment Strategy Paper, 2005-01.
- Auer P. e Cazes S. (a cura di), 2003, *Employment Stability in an Age of Flexibility. Evidence from Industrialized Countries*, Ilo, Ginevra.
- Bertola G., Boeri T. e Casez S., 2000, *Employment Protection in Industrialized Countries. The Case for New Indicators*, «International Labour Review», n. 139, pp. 57-72.
- Brandt N., Burniaux J.M. e Duval R., 2005, *Assessing the Oecd Jobs Strategy: Past Developments and Reforms*, Oecd Economics Department Working Paper, n. 429, Parigi.
- Boeri T., 2005, *Reforming Labour Markets and Product Markets: Some Lessons from two Decades of Experiments in Europe*, Imf-Working Paper 05/97, Washington D.C.
- Bonoli G., 2001, *Political Institutions, Veto Points and the Process of Welfare State Adaptation*, in Pierson P. (a cura di), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 238-64.
- Centraal Planbureau (Cpb – Ufficio olandese per l'Analisi politico-economica), 2006, *Macro-Economische Verkenning 2006*, Cpb, L'Aia.
- Commissie Duaal Ontslagstelsel, Afscheid van het duale ontslagrecht, Den Haag, novembre 2000.
- Consiglio scientifico per la Politica governativa (Wrr), 2007, *Investeren in werkzekerheid*, avviso n. 77 de L'Aia, marzo 2007.
- Deelen A., Jongen E. e Visser S., 2006, *Employment Protection Legislation. Lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case*, Cpb Discussion Paper, n. 135.
- Diprete T.A., de Graaf P.M., Luykx R., Tahlin M. e Blossfeld H.P., 1997, *Collectivist versus Individualist Mobility Regimes? Structural Change and Job Mobility in four Countries*, «American Journal of Sociology», n. 103, pp. 318-58.
- Euwals R., van Vuuren D., Wolthoff R., 2005, *Early Retirement Behaviour in the Netherlands. Evidence from a policy reform*, Cpb discussion paper, n. 52.
- Ferrera M., Hemerijck A.C., e Rhodes M., 2000, *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Celta, Lisbona.
- Hartog J., 2006, *Ruimte voor een eigen koers, Opstel over de relatie tussen overheid en sociale partners*, in *Het overlegmodel op de divan*, joint publication by the Dutch

- Science Foundation Nwo and the Cabinet's general policy department, L'Aja, pp. 17-32.
- Høgelund J., 2003, *In Search of Effective Disability Policy. Comparing the Developments and Outcomes of Dutch and Danish Disability Policies*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Kitschelt H., 2001, *Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When do politicians choose unpopular policies?*, in Pierson P. (a cura di), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 265-304.
- Meer M. van der e Leijnse F., 2005, *Life-course dsaving schemes and social policy reform in the Netherlands*, Tlm-working paper, n. 15.
- Meer M. van der e Visser J., 2004, *Arbeidsvoorziening*, report for the Scientific Council for Government Policy, ristampato in Dijselbloem H., Meurs P.L. e Schrijvers E.K. (a cura di) *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Meer M. van der e Visser J., 2005, *Shifting Positions and Hidden Resources – The Tortuous Negotiation of the Autumn Agreement of 2004 in the Netherlands*, paper preparato per il II workshop del NewGov project on Social pacts 25-26 October 2005, Amsterdam.
- Meer M. van der, Visser J., e Wilthagen A.C.J.M., 2005, *Adaptive and Reflexive Governance: The limits of organised decentralisation*, «European Journal of Industrial Relations», n. 11, pp. 347-365.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2001, *Aan de slag. Rapportio di un gruppo di lavoro interdipartimentale sul futuro del mercato del lavoro*, L'Aja.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002, *National Action Plan for Employment* (Piano d'azione nazionale per l'impiego), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, L'Aja, p. 53.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2006, *Progress Report 2006 on the National Reform Programme for the Netherlands 2005-2008 as part of the Lisbon Strategy* (Rapporto 2006 sullo stato di avanzamento del Programma di riforma nazionale 2005-2008 per i Paesi Bassi come parte della Strategia di Lisbona), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, L'Aja.
- Nickell S.J., 2003, *A Picture of European Unemployment: Success and Failure*, Lse, Cep Discussion Paper 0577, Londra.
- Ocse, 2004, *Employment Protection Legislation and Labour Market Performance*, in *Employment Outlook 2004*, Ocse, Parigi, pp. 61-126.
- Ocse, 2005, *Economic Survey of the Netherlands 2005-2006*, Ocse, Parigi.
- Ours J.C. van, e Nickell S.J., 2000, *The Netherlands and the United Kingdom: a European employment miracle?*, «Economic Policy», n. 30, pp. 137-75.
- Pierson P., 2001, *Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, in P. Pierson (a cura di), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 410-456.

- Plantenga J., 2006, *Arbeid en zorg in een activerende participatiemaatschappij*, n. *Het overlegmodel op de divan*, joint publication by the Dutch Science Foundation Nwo and the Cabinet's general policy department, L'Aja, pp. 33-44.
- Regini M., 2000, *The Dilemmas of Labour Market Regulation*, in Esping-Andersen G. e Regini M. (a cura di), *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford University Press, Oxford, pp. 11-29.
- Riel B. van, Hemerijck A.C. e Visser J., 2003, *A Dutch Way to Pension Reform?*, in Clark G. e Whiteside N. (a cura di), *Pension Reform and Pension Markets*, Oxford University Press, Oxford, pp. 64-92.
- Saint-Paul G., 2000, *The Political Economy of Labour Market Institutions*, Oxford University Press, Oxford.
- Sol E. e Hoogtanders Y., 2005, *Steering by Contract in the Netherlands: New approaches to labour market integration*, in Sol E. e Westerveld M. (a cura di), *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, L'Aja, pp. 139-66.
- Streeck W. e Thelen K., 2005, *Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies*, in W. Streeck e K. Thelen (a cura di), *Beyond Continuity*, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-39.
- Teulings C.N. e Hartog J., 1998, *Corporatism or Competition?*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Toren J.P. van den, 1998, *De collectieve arbeidsovereenkomst*, Welboom, L'Aja.
- Toren J.P. van den, 2003, *CAO en HRM op zoek naar nieuwe arrangementen*, in Nagelkerke A.G. e de Nijs W.F. (a cura di), *Sturen in het laagland. Over continuïteit en verandering van de Nederlandse arbeidsverhoudingen*, Eburon, Delft, pp. 53-69.
- Trampusch C., 2004, *Sozialpolitik durch Tarifvertrag in den Niederlanden. Die Rolle der industriellen Beziehungen in der Liberalisierung des Wohlfahrtsstaates*, Max Planck Institute for the Study of Societies, MPIfG discussion paper 04/12, Colonia.
- Traxler F., Blaschke S. e Kitter B., 2001, *National Labour Relations in Internationalized Markets: A comparative study of institutions, change, and performance*, Oxford University Press, Oxford.
- Verhulp E., 2001, *Flexibiliteit en Zekerheid*, Sdu, L'Aja.
- Visser J., 2002, *The First Part-time Economy of the World – A model to be followed?*, «Journal of European Social Policy», n. 12, pp. 23-41.
- Visser J. e Hemerijck A.C., 1997, *A Dutch Miracle: Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Visser J., Wilthagen A.C.J.M., Beltzer R. e Koot-van der Putte E., 2004, *Part-time Employment in the Netherlands: From atypical to a typicality*, in Sciarra S. e Friedland M. (a cura di), *New Discourses in Labour Law: Employment Policy and Labour Law in the EU*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 190-222.

- Visser J. e van der Meer M., 2007, *Mobiliteit, interne arbeidsmarkten en arbeidsverhoudingen – naar een nieuwe dynamiek*, essay for the Scientific Council for Government Policy, in Scheele D., Theeuwes J.J.M. e de Vries G.J.M. (a cura di), *Arbeidsflexibiliteit en ontslagrecht*, Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 17-64.
- Wellink A.H.E.M. e Cavelaars P.A.D., 2002, *De ontwikkeling van de Nederlandse economie: Zijn de polderinstituten klaar voor de toekomst?*, in Gradus R., Kremers J. e van Sinderen J. (a cura di), *Nederland kennisland?*, Stenfert Kroese, Groningen, pp. 17-34.
- Yerkes M. e Visser J., 2006, *Women's Preferences or Delineated Policies? The Development of Part-time Work in the Netherlands, Germany and the UK*, in Boulin J.Y., Lallemand M., Messenger J. e Michon F. (a cura di), *Decent Working Time: New trends, new issues*, Ilo, Ginevra, pp. 235-62.
- Zijl M., 2006, *Economic and Social Consequences of Temporary Employment*, thesis, Tinbergen Institute Research Series, n. 380, Amsterdam.
- Zijl M., van der Meer M., van Seters J., Visser J. e Keuzenkamp H., 2002, *Dutch Experiences with the European Employment Strategy*, Aias and Seo, Amsterdam.